

Relatório Especial

**Apoio dos fundos
da política de coesão
à produção de energia
renovável
— Os resultados
alcançados foram bons?**



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014

ISBN 978-92-872-0409-7
doi:10.2865/85657

© União Europeia, 2014
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

Relatório Especial**Apoio dos fundos
da política de coesão
à produção de energia
renovável
— Os resultados
alcançados foram bons?**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo,
do artigo 287.º do TFUE)

Pontos

Glossário e abreviaturas

I – VIII **Síntese**

1 – 11 **Introdução**

1 – 3 **Energias renováveis**

4 – 6 **Objetivos da política da UE — Meta relativa às energias renováveis para 2020**

7 **Obstáculos às energias renováveis**

8 **Ajuda financeira às energias renováveis pela política de coesão**

9 – 11 **Gestão partilhada**

12 – 13 **Âmbito e método da auditoria**

14 – 47 **Observações**

14 – 16 **Os projetos auditados produzem as realizações planeadas...**

14 – 16 **O balanço geral é o de projetos bem planeados que produzem os resultados esperados**

17 – 21 **... mas com algumas dificuldades de execução**

17 – 21 **Existe margem para melhoria em todas as fases do projeto — Da adjudicação de contratos ao acompanhamento e à avaliação, passando pelas operações**

22 – 25 **... e na maioria dos casos os resultados não são medidos de forma adequada ou os projetos não realizam os seus objetivos de produção de energia**

22 – 23 **A recolha e a comunicação de dados relativos às FER podem ser melhoradas**

24 – 25 **Os resultados dos projetos nem sempre foram alcançados**

26 – 31 **O princípio da relação custo-eficácia não é totalmente considerado no planeamento de projetos FER**

26 – 27 **Custo-eficácia — Um objetivo importante nas despesas da UE**

28 – 31 **Existe margem para uma maior exigência em matéria de custo-eficácia na fase inicial**

32 – 40 ... e também existe margem para uma melhor relação custo-eficácia nos projetos de produção FER

41 – 47 Os fundos da política de coesão têm um valor acrescentado europeu limitado — Os projetos FER não contribuíram plenamente para os objetivos energéticos da UE

48 – 54 **Conclusões e recomendações**

Anexo I — Síntese dos progressos registados pelos Estados-Membros no cumprimento da meta relativa às FER para 2020

Anexo II — Afetação de fundos da política de coesão (FEDER e FC 2007-2013) para projetos FER e projetos selecionados no período de 2007-2012

Anexo III — Lista dos projetos de produção FER auditados

Anexo IV — Avaliação sumária dos resultados dos projetos FER

Respostas da Comissão



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

AIA: Avaliação do impacto ambiental.

CO₂: Dióxido de carbono.

Conceito de relação custo-eficácia: Capacidade ou potencial de uma entidade, atividade, programa ou operação auditados para realizar determinados resultados a um preço razoável. As análises custo-eficácia estudam a relação entre os custos e os resultados dos projetos, expressos em custos por unidade de resultados obtidos¹. Este conceito também se encontra realçado na regulamentação financeira da UE (ver ponto 6).

Diretiva FER: Diretiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE.

Efeito de inércia: O efeito de inércia ocorre quando o financiamento é atribuído a um beneficiário que teria feito a mesma opção na ausência de apoio. Nestes casos, os resultados não podem ser atribuídos à política e a ajuda paga ao beneficiário não tem um impacto direto.

EM: Estado-Membro.

FC: Fundo de Coesão.

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

FER: Fontes de energia renováveis — a energia proveniente de fontes não fósseis renováveis, nomeadamente eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica e oceânica, hidráulica, de biomassa, de gases dos aterros, de gases das instalações de tratamento de águas residuais e biogases:

- o energia geotérmica: a energia armazenada sob a forma de calor debaixo da superfície sólida da Terra;
- o biomassa: a fração biodegradável de produtos, resíduos e detritos de origem biológica provenientes da agricultura (incluindo substâncias de origem vegetal e animal), da exploração florestal e de indústrias afins, incluindo da pesca e da aquicultura, bem como a fração biodegradável dos resíduos industriais e urbanos;
- o energia solar: luz e calor irradiados pelo sol aproveitados através do recurso a diversas tecnologias tais como o aquecimento solar, a energia solar fotovoltaica e a energia solar térmica;
- o energia eólica: conversão da energia do vento numa forma de energia útil, designadamente através da utilização de turbinas eólicas para produção de eletricidade;
- o energia hídrica: conversão da energia cinética resultante da queda ou da corrente de água em energia elétrica.

FV: Fotovoltaico.

Medição de unidades energéticas:

- o **GW, MW, kW** — giga/mega/quilowatt.
- o **GWh, MWh, kWh** — giga/mega/quilowatt hora.
- o **kWp** — quilowatts-pico — potência nominal do módulo fotovoltaico.

1 ISSAI 3000: Normas e diretrizes para a auditoria de resultados baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI.

Meta FER para 2020: A Diretiva 2009/28/CE relativa às energias renováveis, a aplicar pelos Estados-Membros até dezembro de 2010, estabelece objetivos nacionais obrigatórios para todos os Estados-Membros de forma a que, até 2020, a UE consiga obter uma quota de 20% de energia proveniente de fontes renováveis, em geral, e de 10% no setor dos transportes, em especial.

Tarifa de aquisição: Mecanismo político concebido para acelerar o investimento em tecnologias das energias renováveis, através da adjudicação de contratos de longo prazo a produtores de energias renováveis, normalmente baseados no custo de produção de cada tecnologia.

Valor acrescentado europeu: Em termos gerais, o valor acrescentado europeu é o valor resultante de uma intervenção da UE que é adicional ao valor que teria sido criado apenas pela ação do Estado-Membro.

I

A presente auditoria procurou verificar se foram alcançados bons resultados pelas duas fontes de financiamento mais importantes entre os programas de despesas da UE para promoção das energias renováveis — o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão (fundos da política de coesão).

II

Durante o período de programação de 2007-2013, foram afetados aproximadamente 4,7 mil milhões de euros para as energias renováveis. O Tribunal examinou se, durante aquele período, os fundos foram afetados a projetos de produção de energia renovável com prioridades bem definidas, uma boa relação custo-eficácia, bem ponderados e com objetivos racionais, e em que medida esses fundos alcançaram bons resultados na contribuição para o objetivo da UE em matéria de energia proveniente de fontes renováveis (FER) para 2020.

III

O Tribunal constatou que os 24 projetos de produção relativos a FER auditados² produziram as realizações planeadas. A maioria destes projetos estava suficientemente amadurecida e preparada para a execução, no momento da seleção. Não se registaram custos acrescidos nem atrasos significativos nos projetos e as respetivas instalações de produção foram executadas conforme planeado, encontrando-se em funcionamento. Não se detetaram riscos significativos em relação à sua sustentabilidade técnica.

² Os resultados da auditoria decorreram do exame de 24 projetos de produção de energia renovável concluídos, inseridos em nove programas operacionais financiados através do FEDER ou do FC em Malta, na Áustria, na Polónia, na Finlândia e no Reino Unido. Os projetos diziam respeito aos setores da energia de biomassa, fotovoltaica, solar térmica e eólica.

IV

Um terço dos projetos auditados realizou (ou quase realizou) os objetivos em matéria de produção de energia e mediu-os de forma adequada. O Tribunal constatou que os recursos disponibilizados através dos fundos da política de coesão para apoio a projetos de produção de FER não foram utilizados de uma forma ótima no que se refere à sua contribuição para a realização dos objetivos da UE em matéria de FER para 2020, pelos seguintes motivos:

- o a relação custo-eficácia não foi o princípio orientador no planeamento e na execução de projetos de produção FER,
- o os fundos da política de coesão tiveram um valor acrescentado europeu limitado.

V

De um modo mais detalhado, o Tribunal constatou que existe potencial para melhorias nos Estados-Membros abrangidos pela auditoria: alguns procedimentos de concurso não garantiram a máxima transparência, justiça e eficiência na seleção dos contratantes; a preparação foi insuficiente para permitir um acompanhamento e uma avaliação eficazes; os programas não explicaram de que forma os fundos da UE poderiam contribuir com uma boa relação custo-eficácia para a realização dos objetivos FER; a relação custo-eficácia das medidas relativas a diferentes setores das FER nem sempre foi tida em conta durante a afetação dos orçamentos e os programas não conseguiram estabelecer indicadores de desempenho para efeitos de acompanhamento e avaliação.

VI

O Tribunal conclui que são necessárias melhorias para que o financiamento atribuído ao abrigo destes programas dê a sua máxima contribuição possível para a concretização das metas FER para 2020.

VII

De um modo geral, as despesas da política de coesão resultam em benefícios para a economia mais alargada e, apesar de a medição direta do crescimento económico ou da criação de emprego — os principais objetivos da política de coesão — não estar abrangida no âmbito da presente auditoria, as observações e recomendações do Tribunal também são formuladas no contexto destes objetivos políticos.

VIII

Tendo em vista uma melhor utilização dos fundos da UE na promoção das FER durante o período de programação de 2014-2020, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

Recomendação 1

A Comissão, através da definição de orientações para a elaboração e a seleção dos programas e projetos, assim como das condições para disponibilização dos fundos para investimentos de produção relativos a FER, deve:

- o garantir que, no futuro, os programas relativos a FER cofinanciados pela política de coesão são orientados pelo princípio da boa relação custo-eficácia, o que inclui evitar o efeito de inércia. Os programas devem ser baseados numa avaliação adequada das necessidades, na atribuição de prioridade às tecnologias com melhor relação custo-eficácia (sem discriminação entre os diferentes setores das FER) e na contribuição otimizada para atingir a meta FER da UE para 2020. Devem ser definidos objetivos de produção adequados relativamente ao orçamento e aos critérios de seleção dos projetos, centrados na relação custo-eficácia dos resultados em matéria de produção energética (evitando sobrecompensação dos projetos);
- o promover a definição, pelos Estados-Membros, de um quadro regulamentar estável e previsível para as FER em geral, acompanhado de procedimentos mais flexíveis para a integração da eletricidade proveniente de FER nas redes elétricas.

Recomendação 2

Os Estados-Membros devem estabelecer e aplicar, com base nas orientações da Comissão, critérios mínimos em matéria de custo-eficácia adaptados às circunstâncias dos projetos. Devem igualmente aumentar o valor acrescentado dos fundos da política de coesão, através da melhoria da execução, do acompanhamento e da avaliação dos projetos FER, assim como da constituição de uma base de dados medidos relativos aos custos de produção de energia em todos os setores relevantes das FER.

Energias renováveis

01

A energia proveniente de fontes de energia renováveis (FER) é importante para melhorar a segurança do aprovisionamento energético na UE, para reduzir a dependência da UE dos combustíveis (fósseis) convencionais e da energia importada, e para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. A eletricidade e o calor podem ser produzidos a partir de uma gama variada de fontes, incluindo o sol (energia solar concentrada ou energia fotovoltaica), o vento (terrestre ou marítimo), a água (grande, pequena e micro-hídrica), a terra (geotérmica para eletricidade ou aquecimento) e a biomassa (resíduos sólidos e líquidos, gases de aterro, fração biodegradável dos resíduos industriais e urbanos, bem como biocombustíveis líquidos).

02

AS FER também têm um papel importante a desempenhar na redução das emissões de dióxido de carbono (CO₂) e na melhoria da sustentabilidade ambiental. Além disso, o desenvolvimento de tecnologias das FER tem potencial para promover a economia, a competitividade industrial e o emprego na Europa. Espera-se que, a médio e longo prazo, as FER sejam economicamente competitivas com as fontes de energia convencionais³.

03

O desenvolvimento das energias renováveis está previsto no n.º 1 do artigo 194.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no contexto da criação e do funcionamento do mercado interno e da necessidade de preservar e melhorar o ambiente.

Objetivos da política da UE — Meta relativa às energias renováveis para 2020

04

Já em 1997, a UE tinha declarado uma meta de 12% de FER até 2010. O Conselho da União Europeia (o Conselho) estabeleceu um objetivo vinculativo para a UE de 20% de FER no consumo bruto final de energia até 2020, com base no Roteiro das Energias Renováveis da Comissão, que apresenta uma via para a integração das FER nas políticas e mercados da energia da UE (ver **anexo I** relativo às metas nacionais FER para 2020)⁴. A Diretiva Energias Renováveis, adotada em 2009, constitui um quadro legal vinculativo para promoção das FER até 2020⁵:

- o além de definir o objetivo vinculativo global de 20% para a UE e as metas vinculativas nacionais entre 10% e 49% até 2020, melhora o quadro de promoção da eletricidade proveniente de FER (por exemplo, através da introdução de requisitos junto dos Estados-Membros no que se refere ao acesso à rede elétrica e à simplificação dos procedimentos administrativos);
- o exigiu que os Estados-Membros desenvolvessem planos de ação nacionais destinados a estabelecer roteiros para o desenvolvimento das FER e criou mecanismos de cooperação entre os Estados-Membros, tendo em vista ajudá-los a alcançar o objetivo FER com uma boa relação custo-eficácia.

- 3 COM(2010) 639 final, de 10 de novembro de 2010, «Energia 2020: estratégia para uma energia sustentável, competitiva e segura».
- 4 COM(2006) 848 final, de 10 de janeiro de 2007, «Roteiro das Energias Renováveis — Energias renováveis no século XXI: construir um futuro mais sustentável».
- 5 Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (Diretiva FER) (JO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

05

Os Estados-Membros devem garantir que a sua quota de FER é igual ou superior às trajetórias indicativas para alcançar o objetivo FER para 2020. De dois em dois anos devem prestar informações à Comissão sobre a execução da Diretiva e os progressos registados em relação às suas metas individuais. As medidas FER devem ser introduzidas com uma boa relação custo-eficácia⁶. A Comissão deverá elaborar, até 31 de dezembro de 2014, um relatório intercalar sobre a aplicação da Diretiva FER⁷.

06

Por outro lado, as disposições financeiras da UE estipulam que o princípio da boa relação custo-eficácia deve ser uma determinante importante nas decisões relativas às despesas públicas⁸. Além disso, o Parlamento Europeu salientou a necessidade de identificar as FER com melhor relação custo-eficácia e políticas de otimização dos custos, tendo em vista a realização do potencial das FER⁹. De acordo com o último relatório de avaliação dos progressos¹⁰ elaborado pela Comissão, é provável que a meta FER da UE para 2020 seja excedida no conjunto, ainda que, em 2012, nem todos os Estados-Membros estivessem em vias de atingir as suas metas nacionais vinculativas, ver **anexo I**. Na sequência do seu Livro Verde, em 2013, a Comissão estabeleceu as considerações iniciais para a política da União em matéria de clima e energia para o período de 2020 a 2030, propondo um objetivo vinculativo para a UE de 27% de energias renováveis¹¹.

Obstáculos às energias renováveis

07

Além dos fatores exógenos (tais como a evolução dos preços da energia ou o acesso a crédito) existem múltiplos obstáculos específicos do setor que dificultam os investimentos em FER em toda a União e que ainda não foram eliminados pelos Estados-Membros e pela Comissão¹²:

- obstáculos institucionais e legais, ou seja, a prioridade atribuída ao nível da UE às questões energéticas nem sempre é refletida a nível local, regional e nacional, por falta de estratégias de execução claras e de flexibilidade das respetivas administrações ou dos regimes jurídicos nacionais, ou por falta de clareza dos quadros legislativo e contratual na promoção de FER; procedimentos complexos de autorização e de concessão de licenças para o planeamento, a construção e o funcionamento de instalações FER, acrescidos de requisitos ambientais que desencorajam os promotores dos projetos a apresentar propostas de projetos viáveis (falta de um sistema administrativo eficaz);
- dificuldades na integração da eletricidade proveniente de FER nas redes de transmissão ou de distribuição (problemas técnicos, infraestruturas insuficientes, práticas discriminatórias impedindo o acesso à rede, distribuição de custos entre os operadores da rede, o governo e os promotores do projeto, e uma falta de medição da produção de energia);
- promoção e regimes de incentivo instáveis ou imprevisíveis e falta de informação aos fornecedores, clientes e instaladores, que dificultam o recurso a tecnologias com uma boa relação custo-eficácia.

- 6 9.º e 41.º considerando do preâmbulo da Diretiva FER.
- 7 N.º 8, alínea c), do artigo 23.º da Diretiva FER.
- 8 N.º 1, alínea h), do artigo 18.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão, de 29 de outubro de 2012, sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 362 de 31.12.2012, p. 1).
- 9 Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de maio de 2013: desafios e oportunidades atuais para as energias renováveis no mercado interno da energia da UE (2012/2259(INI)).
- 10 COM(2013) 175 final, de 27 de março de 2013, «Relatório sobre os progressos no domínio das energias renováveis».
- 11 COM(2013) 169 final, de 27 de março de 2013, Livro Verde «Um quadro para as políticas de clima e de energia em 2030». COM(2014) 15 final, de 22 de janeiro de 2014, «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030».
- 12 Ver, por exemplo, COM(2012) 271 final, de 6 de junho de 2012, «Energias renováveis: um agente decisivo no mercado europeu da energia», e os seus relatórios bienais de 2010 e 2012 sobre os progressos registados, COM(2011) 31 final, de 31 de janeiro de 2011 e COM(2013) 175 final, de 27 de março de 2013. Ver também relatórios das associações europeias da indústria de FER (Conselho Europeu das Energias Renováveis — CEER — e as organizações que o compõem), particularmente a *Analysis of deviation and barriers, 2013 report* (Análise dos desvios e obstáculos, relatório de 2013), CEER, www.keepontrack.eu/publications.

Ajuda financeira às energias renováveis pela política de coesão

08

Os instrumentos da política de coesão - o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC) — são as principais fontes de financiamento, entre os programas¹³ de despesas da UE, para a promoção das energias renováveis. Apesar de, durante o período de programação de 2000-2006, apenas terem sido atribuídos 600 milhões de euros de apoio a projetos neste setor, no período de programação de 2007-2013 foram afetados aproximadamente 4,7 mil milhões de euros às energias renováveis, o que reflete a maior importância atribuída a este domínio de intervenção (ver **anexo II** para a repartição entre Estados-Membros). No período de programação de 2014-2020, a ajuda da política de coesão na mudança para uma economia de baixo carbono continuará a aumentar e poderá atingir, pelo menos, 27 mil milhões de euros do FEDER¹⁴. Também poderá ser prestado apoio adicional através do Fundo de Coesão.

13 Os outros programas da UE para a promoção das energias renováveis durante o período de programação 2007-2013 foram o Programa Energético Europeu para o Relançamento, o Programa Energia Inteligente-Europa e o Programa-Quadro de Investigação.

14 As regiões terão de investir uma percentagem mínima de recursos do FEDER (20% para as regiões mais desenvolvidas, 15% para regiões em transição e 12% para regiões menos desenvolvidas) para apoiar a mudança para uma economia de baixo carbono em todos os setores, incluindo investimentos em energias renováveis [n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 289)].

Caixa 1

Despesa da política de coesão em FER — Factos fundamentais

- o 270,8 mil milhões de euros — afetação total FEDER/FC para 2007-2013
- o 0,6 mil milhões de euros — afetação total FEDER/FC a FER para 2000-2006
- o 4,7 mil milhões de euros — afetação total FEDER/FC a FER para 2007-2013

pelo menos 27 mil milhões de euros — afetação mínima estimada do FEDER para apoiar a mudança para uma economia de baixo carbono, incluindo FER, para 2014-2020. Podem ser afetados mais montantes a partir do Fundo de Coesão (nota de rodapé 14).

Gestão partilhada

09

No âmbito da política de coesão, os Estados-Membros elaboram os seus respetivos programas operacionais, estabelecem e aplicam os seus sistemas de gestão e de controlo e apresentam relatórios anuais de execução à Comissão. Além disso, no âmbito da gestão corrente, os organismos nacionais ou regionais selecionam os projetos e são responsáveis pela sua execução e avaliação.

10

As autoridades de gestão, os organismos intermédios e as autoridades de certificação são responsáveis pela gestão da execução dos programas operacionais¹⁵. O financiamento dos projetos está sujeito a regras e condições definidas em parte pela UE¹⁶ e em parte ao nível do Estado-Membro (a seleção dos projetos, o custo dos projetos, as avaliações dos benefícios e dos rendimentos, bem como as avaliações do impacto económico, social e ambiental são da responsabilidade das autoridades dos Estados-Membros).

11

A Comissão publica orientações para a elaboração dos programas operacionais, aprova esses programas e supervisiona o estabelecimento e o funcionamento dos sistemas nos Estados-Membros. Acompanha, em particular, a execução dos programas operacionais, essencialmente através dos relatórios de execução recebidos e da participação em comités de acompanhamento. Além dos relatórios anuais de execução, a Comissão pode solicitar às autoridades de gestão informações específicas sobre o programa e dados relativos à seleção dos projetos.

- 15 Está disponível uma síntese das normas de execução do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo de Coesão (2007-2013), incluindo os sistemas de gestão e de controlo, em: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_pt.htm
- 16 Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

Âmbito e método da auditoria

12

12

A auditoria procurou responder à seguinte questão: os projetos do FEDER e do FC de investimento em produção de energia renovável alcançaram bons resultados? Para este efeito, foram desenvolvidos múltiplos critérios de auditoria (ver **anexo IV**), baseados em diferentes fontes e estudos, incluindo os dos serviços da Comissão. O Tribunal examinou se os projetos auditados foram executados e produziram as realizações planeadas, e se alcançaram as suas metas de produção de energia. A auditoria analisou, em particular, se os fundos dos programas operacionais foram, no período de programação de 2007-2013, afetados a projetos de produção de energia renovável com prioridades bem definidas, uma boa relação custo-eficácia, bem ponderados e com objetivos racionais, e em que medida esses projetos contribuíram para a concretização da meta FER da UE para 2020.

13

Os resultados da auditoria decorreram do exame de 24 projetos de produção de energia renovável concluídos, inseridos em nove programas operacionais financiados através do FEDER ou do FC na Áustria, na Finlândia, em Malta, na Polónia e no Reino Unido¹⁷. Os projetos diziam respeito aos setores da energia de biomassa, fotovoltaica, solar térmica e eólica¹⁸. O **anexo III** apresenta uma lista dos projetos FER auditados.

- 17 Com base na afetação de fundos a FER nos programas operacionais, foram selecionados os seguintes projetos:

PO I — *Investing in Competitiveness for a Better Quality of Life* - 2007MT161PO001

PO Baixa Áustria 2007-2013: *Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung / EFRE* - 2007AT162PO001

PO Salzburgo 2007-2013: *Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung / EFRE* - 2007AT162PO006

PO Estíria 2007-2013: *Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung / EFRE* - 2007AT162PO007

PO Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko - 2007PL161PO002

PO Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego - 2007PL161PO007

PO Alueellinen Kilpailukyky- ja työllisyystavoite; Länsi-Suomen EAKR-Toimenpideohjelman 2007-2013 - CC12007F1162PO003

PO Gales Oeste e Vales, *ERDF Convergence programme* - 2007UK161PO002

PO Gales Este, *ERDF Regional competitiveness and Employment programme* - 2007UK162PO012.

- 18 Dos 24 projetos auditados, 9 diziam respeito a produção de eletricidade a partir de turbinas eólicas de grande escala e microturbinas eólicas ou painéis fotovoltaicos e 15 diziam respeito a produção de calor a partir de biomassa ou a aquecimento de água a partir de coletores solares. A dimensão dos projetos variava entre projetos relativos a um único painel solar à escala familiar e um parque eólico com 16 turbinas.

Os projetos auditados produzem as realizações planeadas...

O balanço geral é o de projetos bem planeados que produzem os resultados esperados

14

Os projetos FER auditados tinham sido suficientemente ponderados e estavam prontos para execução quando foram selecionados. Apesar das fases de elaboração relativamente longas em alguns projetos de biomassa e energia eólica, as autorizações, licenças e planos técnicos fundamentais foram, de um modo geral, obtidos antes da aprovação do projeto. Quando aplicável, também se garantiu que as instalações estavam ligadas às redes de transmissão ou distribuição, ou que os contratos eram celebrados com um número suficiente de consumidores¹⁹.

15

Não se registaram custos acrescidos nem atrasos significativos nos projetos. Globalmente, os projetos FER auditados foram executados em conformidade com o calendário planeado ou só se registaram

atrasos relativamente pequenos (o atraso foi superior a 6 meses em apenas dois projetos, dos quais um se ficou a dever à necessidade de reparar uma pequena central de produção combinada de calor e eletricidade). Não se registaram custos acrescidos significativos durante a execução. A **caixa 2** apresenta exemplos de projetos FER auditados.

16

Com exceção de uma instalação de biomassa²⁰, as instalações de produção FER foram executadas e estavam operacionais em conformidade com o planeado. Não se detetaram riscos significativos em relação à sua sustentabilidade técnica. Foram encontrados poucos desvios ao plano inicial e às propostas de projeto aprovadas. As instalações de produção de energia decorrentes dos projetos estavam, de um modo geral, em conformidade com as decisões de cofinanciamento. Têm operado sem grandes problemas técnicos ou de outra natureza, desde a sua entrada em funcionamento. Apenas algumas unidades de produção dos projetos auditados não se encontravam em modo operacional. Os operadores dispunham dos conhecimentos especializados e dos recursos necessários para garantir o bom funcionamento e a manutenção regular das suas instalações.

- 19 Por exemplo, a aprovação dos projetos de biomassa auditados na Áustria estava dependente de um número suficiente de consumidores da energia térmica produzida.
- 20 Uma central elétrica de biomassa na Áustria desviou-se do plano original e utilizou fundos da UE para a expansão de uma rede de aquecimento, em vez de instalar uma segunda caldeira, conforme inicialmente planeado. Este desvio foi uma antecipação da expansão da capacidade de aquecimento destinada a servir um número superior de consumidores de aquecimento e não consiste, por conseguinte, numa insuficiência, do ponto de vista da boa gestão financeira.

Fotografia 1

Imagem interior da central elétrica de biomassa em Bruck an der Mur, Áustria (projeto instalado e a funcionar conforme planeado)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu

Aparas de madeira num armazém da central elétrica de biomassa em Bruck an der Mur, Áustria



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Exemplos de projetos FER auditados cofinanciados pelos fundos da política de coesão — Realizações

Para mais pormenores relativos às realizações dos projetos, ver **anexo III**.

Biomassa

Três centrais térmicas de biomassa auditadas (capacidade entre 3 e 8 MW) com linhas na rede de aquecimento urbano (de 0,6 a 11 km) foram construídas na Áustria. As centrais forneciam aquecimento e água quente a um total de 266 consumidores (particulares e empresas industriais).

Três projetos auditados na Finlândia diziam respeito à construção de novas caldeiras a péletes de biomassa ou aparas de madeira (capacidade entre 0,8 e 2,5 MW). Substituíram as antigas caldeiras alimentadas com combustíveis fósseis (óleos pesados). Dois destes projetos incluíam igualmente a construção da rede de aquecimento urbano necessária (0,6 e 3 km).

Energia eólica

Na Polónia foram construídos cinco parques eólicos com capacidades de produção entre 3,2 e 38 MW. As instalações incluem todas as infraestruturas necessárias (subestações de alta/média tensão, ligações à rede elétrica e acessos).

Energia solar (painéis fotovoltaicos e solares)

Em Malta, dois projetos diziam respeito à instalação, em edifícios públicos, de sistemas de eletricidade proveniente do fotovoltaico com sistemas de *hardware* e de controlo associados. Um dos projetos foi complementado com uma pequena turbina eólica.

Na Polónia, cinco projetos idênticos referiam-se à instalação de sistemas individuais de coletores solares planos para edifícios de habitação e edifícios públicos, em cinco municípios, para fornecimento de água quente aos residentes e utilizadores. No total, mais de 3 000 beneficiários públicos e privados instalaram coletores solares. Um dos projetos incluiu iluminação pública e energia fotovoltaica.

... mas com algumas dificuldades de execução

Existe margem para melhoria em todas as fases do projeto — da adjudicação de contratos ao acompanhamento e à avaliação, passando pelas operações

17

As dificuldades na integração da eletricidade proveniente de FER na rede dificultaram a exploração destas energias. O desenvolvimento da rede foi identificado, em toda a UE, como um dos maiores obstáculos à integração em larga escala da eletricidade proveniente de FER nas redes de transmissão e de distribuição²¹. Por conseguinte, para construir o mercado interno da energia, a União e os seus

Estados-Membros devem investir nas redes nacionais e nas ligações transfronteiriças. Os proprietários dos projetos auditados sublinharam que a capacidade disponível na rede não era suficiente²², que as redes devem ser expandidas e modernizadas e que uma maior transparência sobre a distribuição dos custos entre os operadores da rede, o governo e os promotores dos projetos poderia melhorar a eficiência de todo o sistema. Apesar de apenas alguns dos projetos auditados terem tido problemas de ligação à rede, a entrada em funcionamento da produção proveniente de FER não é, no entanto, acompanhada de uma melhoria das redes nos Estados-Membros. As autoridades nacionais e os operadores de FER referiram frequentemente as questões técnicas e os custos como impedimentos a uma integração eficaz das FER nas redes. A **caixa 3** apresenta problemas relacionados com a eletricidade proveniente de FER nas redes.

21 COM(2013) 175 final.

22 Ver também a Diretiva 2005/89/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de janeiro de 2006, relativa a medidas destinadas a garantir a segurança do fornecimento de eletricidade e o investimento em infraestruturas (JO L 33 de 4.2.2006, p. 22). O n.º 2, alínea f), do artigo 3.º estipula que, ao aplicarem as medidas destinadas a garantir a segurança do fornecimento de eletricidade, os Estados-Membros devem ter em conta a necessidade de assegurar uma capacidade de transporte e de produção de reservas suficiente para um funcionamento estável.

Fotografia 3

Parque eólico em Golice, Polónia



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Acesso à rede de eletricidade proveniente de FER na Polónia, integração da eletricidade proveniente da energia fotovoltaica na rede em Malta

O mau estado e a falta de capacidade disponível das redes de transmissão e de distribuição constituíram os principais obstáculos a uma maior integração da eletricidade proveniente da energia fotovoltaica e eólica na Polónia. Além da necessidade de expandir e modernizar a infraestrutura de rede, as complicações na obtenção das licenças necessárias de ligação à rede (problemas legais e técnicos, assim como taxas de ligação à rede) prejudicaram o desenvolvimento das FER²³. Nos projetos relativos a energia eólica auditados, os prazos de construção das instalações, incluindo as licenças necessárias de ligação à rede, foram de 4 a 5 anos.

Quando solicitadas, estavam disponíveis orientações claras sobre o planeamento das autorizações e das licenças necessárias às instalações solares e fotovoltaicas em Malta. No entanto, em 2010 e 2011, quando múltiplos projetos cofinanciados pela UE entraram em funcionamento, os produtores depararam-se frequentemente com dificuldades em receberem compensação pela eletricidade que produziam — geralmente a eletricidade que excedia o seu próprio consumo. Uma vez que o operador da rede não tinha instalado os contadores, os produtores não foram compensados com as tarifas de aquisição da sua eletricidade por períodos que duraram até 4 meses.

²³ Integração da eletricidade produzida a partir de energias renováveis na rede e no mercado da eletricidade — Integração-FER. Relatório nacional: Polónia. Eclareon, Oeko-Institut e.V., 20.12.2011.

18

Na sua análise dos relatórios de 2011 dos Estados-Membros sobre os progressos em matéria de energias renováveis, a Comissão indicou que a remoção dos obstáculos administrativos continuava a ser lenta, com procedimentos complexos e desencorajadores de concessão de autorizações e licenças²⁴. Existe margem para melhorias nos Estados-Membros nos quais decorreu a auditoria. A auditoria permitiu constatar, por exemplo, que Malta apenas deu início ao desenvolvimento das FER durante o período de 2007-2013 e que este mercado

ainda não se encontra suficientemente amadurecido. Ainda não foi desenvolvido um sistema administrativo totalmente eficaz. Além disso, a Polónia e o Reino Unido careciam parcialmente de estratégias nacionais ou regionais harmonizadas para coordenar o trabalho das autoridades. Nomeadamente, a medição e a comunicação dos resultados energéticos dos projetos eram insuficientes e, por esse motivo, os dados não foram utilizados para comparar projetos ou diferentes setores das FER, informações que são úteis para a conceção de medidas futuras.

²⁴ SWD(2013) 102 final, de 27 de março de 2013, «Relatório sobre os progressos no domínio das energias renováveis».

19

No entanto, foi detetado um exemplo de boas práticas na Áustria. Neste Estado-Membro, um instrumento de gestão da qualidade para centrais de aquecimento de biomassa garantiu a existência de disposições de acompanhamento adequadas (*QM Heizwerke*, ver **caixa 4**).

Caixa 4

Acompanhamento dos projetos na Áustria

Todas as instalações de aquecimento urbano de biomassa com capacidade superior a 400 kW e/ou que alimentem uma rede de aquecimento superior a 1 km são obrigadas a realizar uma gestão de acompanhamento da qualidade. A coordenação do processo de financiamento e a gestão dos dados de planeamento e de funcionamento necessários são facilitadas por intermédio de uma base de dados que proporciona uma plataforma-tipo para os beneficiários dos projetos, com informações técnicas e económicas para os gestores da qualidade e uma plataforma informática para acompanhamento e otimização das operações. Introduzida em 2006, a *QM Heizwerke* contém informações sobre mais de 100 instalações de biomassa.

Sítio Internet: www.qm-heizwerke.at

Fotografia 4

Audidores visitam central elétrica de biomassa em Weissenbach an der Triesting, Áustria



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Observações

20

Os procedimentos de concurso não garantiram a máxima transparência, justiça e eficiência na seleção dos contratantes:

- o os concursos tiveram de ser anulados em dois projetos fotovoltaicos auditados em Malta, porque nenhuma das propostas estava em conformidade técnica ou administrativamente. Esta situação deveu-se a requisitos técnicos desnecessariamente exigentes ou a procedimentos e requisitos demasiado complexos. Em ambos os casos, registaram-se alguns atrasos e a concorrência entre proponentes ficou prejudicada;
- o em dois projetos na Polónia, os modelos das turbinas eólicas foram especificados, sem necessidade, nos planos ou nas licenças de construção. Por isso, não foi possível incluir especificações de concurso que poderiam garantir um processo competitivo e a melhor relação preço/qualidade. Do mesmo modo, noutro projeto tinha sido predefinido um tipo específico de coletor solar. Em ambos os concursos, apenas uma das propostas apresentadas cumpria as especificações técnicas;
- o os organismos de execução e os beneficiários dos projetos não tinham conhecimentos especializados suficientes sobre tecnologias das FER, os seus mercados e regimes de contratação. Grande parte do equipamento e dos trabalhos de instalação tinham uma natureza semelhante, por vezes igual, de dimensões reduzidas, especialmente as operações realizadas no âmbito de regimes de subvenção. Estavam, portanto, reunidas as condições para um procedimento de concurso coordenado e gerido por uma unidade especializada de peritos a nível nacional/regional que permitisse obter uma melhor relação preço/qualidade, economias de escala e períodos de concurso mais curtos. Alguns exemplos são os sistemas de aquecimento de água no topo dos telhados, os painéis fotovoltaicos e as pequenas unidades de biomassa em Malta e na Polónia. Registaram-se suspensões temporárias de projetos em Malta, em parte devido à falta de eficiência da organização dos concursos.

Fotografia 5

Central elétrica de biomassa em Flachau, Áustria



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Observações

21

A elaboração dos projetos FER foi insuficiente para permitir um acompanhamento e uma avaliação eficazes. Os objetivos e os indicadores de desempenho definidos em todos os programas operacionais auditados eram imprecisos e não se baseavam em dados de base fiáveis. Por conseguinte, não foi possível comparar os projetos relativos ao mesmo setor das FER ou a setores diferentes, nem as autoridades competentes conseguiram verificar a contribuição dos fundos da UE para a realização das metas da UE e das metas nacionais em matéria de FER (ver também ponto 30).

... e na maioria dos casos os resultados não são medidos de forma adequada ou os projetos não realizam os seus objetivos de produção de energia

A recolha e a comunicação de dados relativos às FER podem ser melhoradas

22

Nos Estados-Membros não estão disponíveis dados rigorosos e validados relativos aos resultados dos projetos FER existentes. O setor das FER caracterizou-se por uma enorme volatilidade no que se refere aos custos das tecnologias (a maioria das tecnologias registou uma redução massiva dos preços) e ao aumento dos preços da energia. É importante analisar informação atualizada sobre os custos das tecnologias das FER, de forma a identificar as tecnologias com os rendimentos mais favoráveis, tendo em conta as circunstâncias locais específicas e os níveis de apoio adequados.

23

No entanto, apesar de existirem dados sobre as capacidades de produção instaladas com os projetos, não existia informação ou, quando existia, não era fiável, sobre a energia efetivamente produzida em relação a 11 dos 24 projetos auditados. Uma

vez que as medições e comunicações não constituíram condições para o cofinanciamento público, os relatórios finais dos projetos apenas apresentaram resultados estimados e não medidos, geralmente baseados nos parâmetros técnicos das tecnologias das FER, tal como fornecidos pelos fabricantes e com as situações locais específicas. Muitos dos produtores de energias renováveis não mediram os seus rendimentos energéticos. Por conseguinte, em 11 dos 24 projetos auditados (cinco na Polónia — projetos solares na região de Lublin, quatro em Malta e dois no Reino Unido), os resultados energéticos não se basearam em dados medidos ou validados mas sim em valores teóricos, retirados da documentação ou de estimativas profissionais realizadas por engenheiros.

Os resultados dos projetos nem sempre foram alcançados

24

Dos 13 projetos — entre os 24 auditados — nos quais os resultados de produção de energia foram efetivamente medidos, os objetivos apenas foram realizados em 5 projetos e quase o foram em 3 outros projetos. Os restantes projetos não realizaram ou apenas realizaram parcialmente os seus objetivos de produção. Apesar de, em diversos casos, esta situação se ter ficado a dever à imprecisão das estimativas, alguns projetos também registaram problemas técnicos nas suas fases iniciais. O **quadro 1** apresenta uma comparação entre a produção de energia planeada para os projetos FER e a sua produção efetiva.

25

Em resumo, a avaliação da relação custo-eficácia, da execução e da realização dos objetivos dos 24 projetos auditados resultou num misto de projetos bons, suficientes e insuficientes, tal como descrito no **anexo IV**. A **caixa 5** indica os motivos para o desempenho insuficiente de alguns projetos FER.

Caixa 5

Motivos para o desempenho insuficiente dos projetos

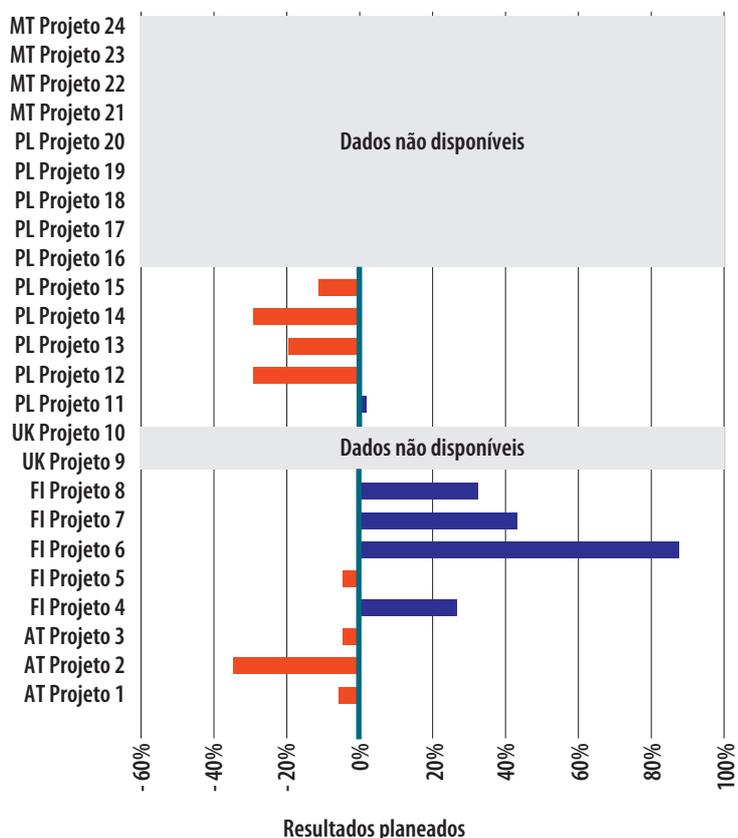
Na Áustria, a produção efetiva de energia correspondeu às previsões ou superou-as durante as fases do projeto que foram diretamente apoiadas por fundos do FEDER. No entanto, em dois projetos que foram posteriormente ampliados com uma capacidade de aquecimento adicional e redes de aprovisionamento de novos clientes, os objetivos planeados não foram alcançados. Os motivos foram essencialmente a sobre-estimativa da procura ou a interrupção temporária do consumo por parte dos principais clientes.

As causas do desempenho inferior ao previsto dos projetos de energia eólica na Polónia incluem previsões de vento demasiado otimistas e problemas técnicos durante o primeiro ano de funcionamento.

No Reino Unido, apesar de não se dispor de dados finais e de os regimes de subvenção auditados ainda não estarem concluídos no momento da auditoria, os resultados dos subprojetos revelaram que alguns projetos não atingiram os objetivos de produção energética planeados — principalmente em virtude de elevados teores de água nos materiais de biomassa ou de uma procura de energia inferior à estimada.

Quadro 1

Comparação entre a produção média de energia planeada e efetiva nos projetos FER auditados cujos resultados de produção energética foram medidos (2009-2012, em %)



Fonte: Cálculos do Tribunal baseados na base de dados QM Heizwerke (Áustria), em informação sobre os custos médios de investimento de projetos idênticos (Finlândia e Polónia), convênções de financiamento de projetos, informação sobre os resultados dos projetos calculados pelos beneficiários.

O princípio da relação custo-eficácia não é totalmente considerado no planeamento de projetos FER

Custo eficácia — Um objetivo importante nas despesas da UE

26

A relação custo-eficácia diz respeito à capacidade ou ao potencial de uma entidade, atividade, programa ou operação auditados para obter determinados resultados a um preço razoável. As análises custo-eficácia estudam a relação entre os custos e os resultados dos projetos, expressos em custos por unidade de resultados obtidos²⁵.

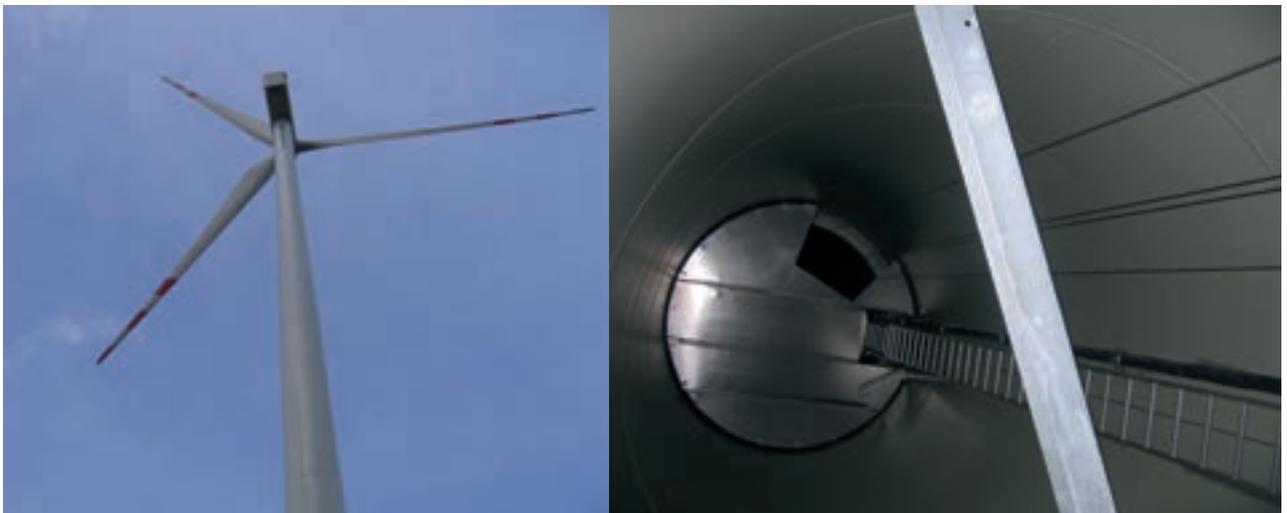
27

A otimização (ou a boa relação custo-eficácia) da produção energética proveniente de FER é importante para o desempenho económico. Os fundos da política de coesão constituem uma parte significativa do apoio a atividades relativas a FER e podem ser importantes impulsionadores da política nesta matéria e do desenvolvimento económico regional.

25 ISSAI 3000: Normas e diretrizes para a auditoria de resultados baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI.

Fotografia 6

Aerogerador (perspetiva interior e exterior de uma turbina eólica na Polónia)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Existe margem para uma maior exigência em matéria de custo-eficácia na fase inicial

28

Ao preparar os programas operacionais, as autoridades nacionais não realizaram avaliações adequadas das necessidades para identificar as tecnologias que poderiam contribuir para alcançar os objetivos FER com a melhor relação custo-eficácia e de que forma poderiam ser complementados por outros instrumentos financeiros ou regimes de apoio nacionais. Consequentemente, os programas operacionais não continham explicações sobre a forma como os fundos da UE poderiam contribuir, com uma boa relação custo-eficácia, para a realização dos objetivos FER.

29

Além disso, a Comissão e as autoridades nacionais não planejaram as contribuições dos fundos da política de coesão (ou nacionais) para a realização dos objetivos FER. Entre os programas operacionais auditados, os da Áustria e da Finlândia não definiram a produção planeada e efetiva de energia proveniente de FER, através das medidas apoiadas pelo FEDER e pelo FC. A capacidade instalada a partir de FER nos cinco países auditados necessária para alcançar o objetivo FER para 2020 é de 95 304 MW (ver **quadro 2**). Os relatórios de execução enviados pelas autoridades de gestão à Comissão revelam que, em 2012, 4 464 MW ou 4,7% da capacidade necessária relativamente ao objetivo para 2020 (ou 8,1% em relação ao objetivo de trajetória para 2013 nos Estados-Membros auditados) resultaram da contribuição dos projetos da política de coesão nesses países.

A utilização dos fundos desta política em FER tem variado consoante os Estados-Membros. Tal como apresentado no **quadro 2**, em diversos Estados-Membros não se dispõe de dados que permitam comparar os resultados dos projetos desta política relativamente aos objetivos FER. Esta falta de informação impede o estabelecimento de dados de base no plano económico e energético para os diferentes setores e tecnologias das FER.

Fundos da política de coesão no período de 2007-2013 para FER e seu impacto na realização dos objetivos FER para 2020 nos Estados-Membros

PO	Fundos do FEDER e do FC atribuídos a FER (EUR) ¹	Capacidade adicional das FER em resultado dos investimentos do FEDER e do FC (MW)		Capacidade adicional das FER necessária para realizar o objetivo FER para 2020 (MW)		Contribuição do FEDER/FC para a capacidade total FER para realizar o objetivo FER para 2020 (em %)
		Planeada	Comunicada (final de 2012)	até 2013	até 2020	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7=3:6)
Áustria	25 037 408	105	99	11 301	13 179	0,79
Bélgica	11 851 495	Dados não disponíveis		3 062	8 255	Dados não comunicados à Comissão
Bulgária	16 710 959	Dados não disponíveis		4 232	5 189	
Chipre	9 520 000	Dados não disponíveis		190	584	
República Checa	397 759 730	131	12	Dados não disponíveis		
Alemanha	252 995 745	29	118	71 621	110 934	0,03
Dinamarca		Dados não disponíveis		6 017	6 754	Dados não comunicados à Comissão
Estónia		0	6	Dados não disponíveis		
Espanha	160 152 052	Dados não disponíveis		49 722	69 844	
Finlândia	20 682 247	Dados não disponíveis		24 690	33 420	Dados não comunicados à Comissão
França	363 591 135	1 161 307	1 833 445	39 628	62 167	Dados não confirmados
Grécia	283 795 789	156	106	6 872	13 271	1,18
Hungria	349 310 777	0	0	1 109	1 537	Dados não comunicados à Comissão
Irlanda		Dados não disponíveis		3 496	8 339	
Itália	775 717 953	5 215	2 893	32 524	43 823	11,9
Lituânia	58 485 290	0	173	1 289	1 635	Dados não comunicados à Comissão
Luxemburgo	1 767 056	5 000	11 000	179	347	Dados não confirmados
Letónia	67 180 000	77	21	1 661	2 168	3,55
Malta	78 200 000	Dados não disponíveis		36	160	Dados não comunicados à Comissão
Países Baixos	19 182 600	Dados não disponíveis		6 086	14 994	Dados não comunicados à Comissão
Polónia	825 761 396	972	246	4 444	10 335	9,4
Portugal	59 857 312	0	0	12 699	19 200	Dados não comunicados à Comissão
Roménia	331 542 611	200	275	9 635	12 589	1,58
Suécia	52 342 949	0	271	21 744	23 786	Dados não comunicados à Comissão
Eslovénia	54 186 553	355	120	1 258	1 693	21
Eslováquia	90 252 216	98	72	2 144	2 746	3,57
Reino Unido	159 590 365	12 000	4 120	14 660	38 210	31,4
Croácia		Dados não disponíveis				Dados não comunicados à Comissão
EM auditados	1 109 271 416	13 077	4 464	55 131	95 304	13,72
Total	4 665 401 221	1 185 643	1 852 975	318 998	505 159	Dados não confirmados

1 As dotações/realizações (EUR/MW) não são comparáveis entre Estados-Membros em virtude das diferentes naturezas dos investimentos (produção de energia, promoção das FER, redes, projetos-piloto, etc.).

Fonte: Planos de ação nacionais para as energias renováveis (2010), Relatórios de execução dos programas operacionais relativos a 2012.

30

A relação custo-eficácia das medidas em diferentes setores das FER não foi examinada e não determinou os orçamentos a atribuir a FER no âmbito dos programas operacionais auditados, a que acresceu a falta de uma avaliação adequada das necessidades e de avaliações intercalares:

- o quando os programas operacionais foram concebidos, em 2007, não existia uma análise detalhada da situação (incluindo uma avaliação das necessidades nos diferentes setores das FER nas regiões); em especial, os custos por unidade da capacidade energética instalada ou os custos por unidade da produção de energia não tinham sido estimados pelas autoridades nacionais, que desta forma negligenciaram a relação custo-benefício/custo-eficácia das medidas que se previa financiar com fundos públicos;
- o por outro lado, os programas operacionais não beneficiaram dos resultados nem dos ensinamentos resultantes de anteriores programas FER, financiados com recursos nacionais ou da UE;
- o não foi apresentada qualquer justificação adequada para a atribuição de fundos públicos a intervenções de produção proveniente de FER. Esta baseou-se, de forma geral, em estimativas aproximadas do potencial regional e das capacidades de absorção de fundos e não numa análise sistemática da situação regional nem numa comparação entre potenciais alternativas em termos de tipos ou de tecnologias das FER;

- o apesar de as autoridades da Finlândia e do Reino Unido terem introduzido, sem procederem a avaliações formais, algumas adaptações no decurso dos seus programas, de um modo geral não foram realizadas avaliações intercalares, ou apreciações semelhantes, das medidas do período de 2007-2013, que poderiam ter ajudado a reorientar os programas FER.

31

Além disso, os programas operacionais não estabeleceram indicadores de desempenho para um acompanhamento e uma avaliação adequados da relação custo-eficácia das medidas relativas a FER, o que também teria facilitado a avaliação da contribuição dos fundos da UE para a realização dos objetivos FER estipulados (**quadro 2**). Enquanto os programas operacionais da Áustria, da Polónia e de Malta dispunham de indicadores relativos à capacidade adicional das FER, nenhum dos indicadores de resultados da Finlândia se referia à criação de capacidade de produção, à energia produzida ou à redução/eliminação de emissões de CO₂; no Reino Unido faltava igualmente um indicador de resultados relativo à criação de capacidade das FER. Assim sendo, nestes casos, as autoridades de gestão e a Comissão não tinham condições para realizar um acompanhamento e uma avaliação *ex post* adequados dos investimentos dos fundos da política de coesão em FER²⁶.

26 Os relatórios anuais de execução da Finlândia e do Reino Unido não apresentaram explicações sobre os resultados reais e sua medição, nem uma avaliação dos obstáculos, do potencial e das necessidades existentes nos diferentes setores das FER nas regiões abrangidas pelos PO auditados.

Estação de transformação num parque eólico em Golice, Polónia



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

... e também existe margem para uma melhor relação custo-eficácia nos projetos de produção FER

32

A eliminação das insuficiências no planeamento e na execução de projetos FER contribuirá diretamente para a realização dos objetivos para 2020 nesta matéria, tanto a nível nacional como da UE. Pode igualmente beneficiar os consumidores de energia e estimular a economia mais alargada.

33

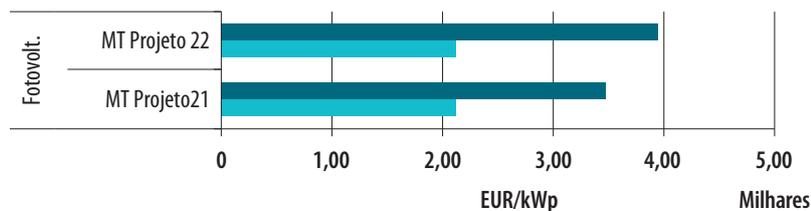
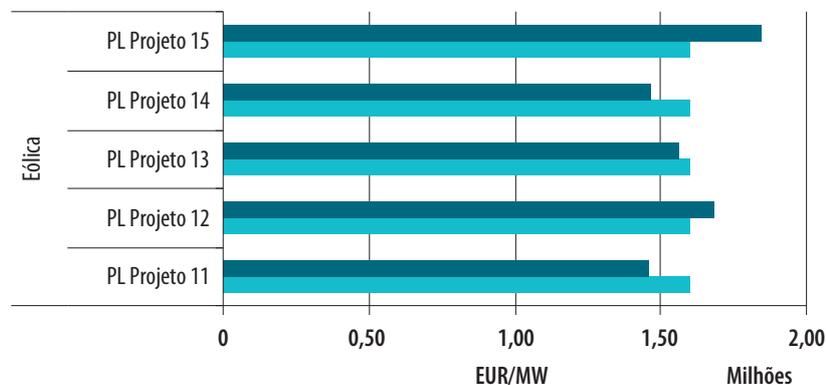
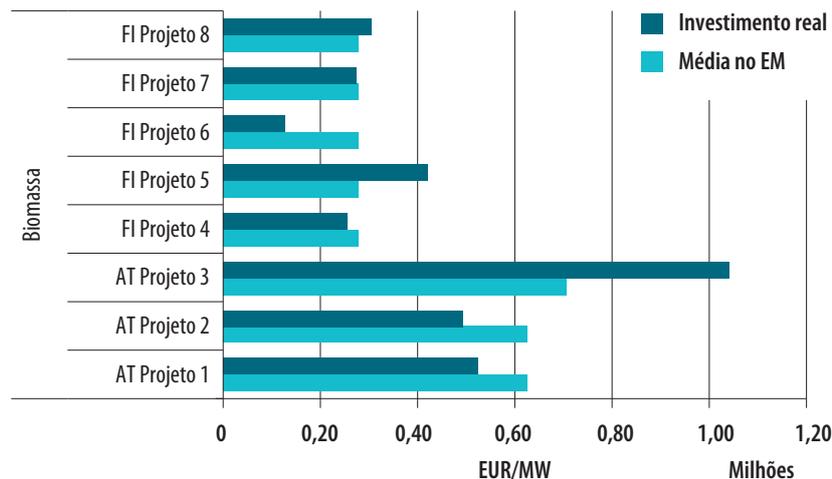
Os resultados dos projetos apoiados pela UE variaram em termos de relação custo-eficácia. Os custos de investimento em tecnologias das FER diferem significativamente e têm características locais específicas. Não existe uma tecnologia de produção baseada em FER com a melhor

relação custo-eficácia na UE. Por conseguinte, a auditoria comparou apenas os custos num determinado setor das FER no mesmo Estado-Membro. Quatro projetos auditados foram significativamente mais onerosos do que outros projetos idênticos no mesmo Estado-Membro (projetos relativos a biomassa e fotovoltaicos, ver **quadro 3**). Nos projetos auditados, os custos médios calculados para a capacidade instalada variaram entre 0,16 milhões de EUR/MW e 1,8 milhões de EUR/MW. Tal como calculado pelas autoridades nacionais num dos Estados-Membros nos quais a auditoria foi realizada, os períodos de amortização variaram entre 2 e 537 anos nos projetos auditados. Os investimentos elevados de capital, com prazos de amortização superiores a 100 anos, não irão alcançar um limiar de rentabilidade economicamente razoável. Esta situação indica que o apoio público nem sempre foi concedido aos projetos com a melhor relação custo-eficácia.

Quadro 3

Relação custo-eficácia dos projetos FER auditados

Investimento por 1MW ou kWp, comparado com o custo médio de investimento no Estado-Membro



Fonte: Cálculos do Tribunal com base na documentação dos projetos e análises das autoridades de gestão¹.

1 Nota aos projetos da Finlândia: Custos médios de investimento em maquinaria e equipamento dos projetos auditados. O projeto 5 inclui custos com tubagem no local, o projeto 6 apenas uma caldeira auxiliar. Dados não disponíveis para os projetos de Malta 23 e 24 (fotovoltaicos), Polónia 16 a 20 (energia solar) e Reino Unido 9 e 10 (biomassa).

34

Só foram parcialmente definidos objetivos energéticos racionais para os projetos FER. Os projetos estavam em conformidade com os objetivos nacionais estratégicos em matéria de FER. Quando necessário, existiam sistemas de abastecimento de combustível (projetos de biomassa na Áustria, na Finlândia e no Reino Unido). Alguns projetos foram precedidos de estudos de âmbito limitado, que demonstravam a sua viabilidade económica e rentabilidade, mas não foram realizadas análises sobre os melhores tipos de FER, com a melhor relação custo-eficácia, nem as melhores soluções tecnológicas. Não foi feita referência a avaliações de intervenções anteriores semelhantes e, por conseguinte, não foram utilizados os ensinamentos anteriores na elaboração dos projetos FER auditados.

35

Apenas cerca de metade dos projetos auditados (13 em 24) dispunham de dados que permitiam verificar a realização dos indicadores em termos de produção efetiva de energia (**quadro 1 e anexo III**) (ver também ponto 24). Por outro lado, alguns dados de base sobre os custos da produção de energia e as quantidades de combustíveis convencionais utilizadas pelos consumidores não estavam frequentemente disponíveis antes da definição de objetivos e da conceção dos projetos (por exemplo, o programa operacional da região de Lublin, na Polónia). Consequentemente, nestes casos não foi possível avaliar se os projetos financiados geraram efetivamente os resultados económicos ou financeiros esperados (por exemplo, para calcular os períodos de amortização).

36

Os procedimentos de seleção não garantiram projetos com uma boa relação custo-eficácia. De um modo geral, os critérios de seleção dos projetos, aprovados pelos comités de acompanhamento estabelecidos para cada programa operacional, não permitiram às autoridades de execução identificar os projetos FER com a melhor relação custo-eficácia. A criação de capacidade energética, a produção efetiva de energia e os investimentos necessários para o efeito não foram, em muitos casos, ponderados como critérios de seleção ou de adjudicação. Por vezes, não foram desenvolvidos critérios de seleção especificamente relativos à produção proveniente de FER, mas sim critérios de seleção universalmente aplicáveis a diversos setores abrangidos pelo programa operacional²⁷.

37

Em alguns casos, não houve concorrência suficiente entre as candidaturas. Quando os projetos foram identificados através de convites à apresentação de propostas, não foi tida em conta a melhor relação custo-eficácia das candidaturas (período de amortização, relação entre o investimento e a produção de energia). Ainda que, em geral, os projetos candidatos tivessem que cumprir critérios mínimos, os processos não conseguiram evitar que fossem subsidiados projetos de qualidade relativamente fraca em termos de resultados de produção energética. O montante mínimo de investimento determinado fez com que as candidaturas de projetos mais pequenos — possivelmente com melhores parâmetros económicos — pudessem ser eliminadas.

27 Por exemplo:

- a seleção de projetos FER ao abrigo do programa operacional «Infraestrutura e Ambiente» na Polónia baseou-se nos mesmos critérios aplicados em diferentes setores, ou seja, para tipos de projetos FER não comparáveis;
- na Finlândia, os projetos candidatos não foram ordenados por prioridade e apenas foram utilizados os períodos estimados de amortização como critérios de relação custo-eficácia e de elegibilidade;
- em Malta, os critérios de seleção aplicavam-se a diversos setores abrangidos pelo programa operacional mas não especificamente ao setor das FER. Apesar de um dos critérios prever classificações relativas à «contribuição dos projetos, além do mínimo exigido, para a realização dos indicadores», os critérios de seleção não incluíam qualquer critério em matéria de relação custo-eficácia ou de custo-benefício para a produção proveniente de FER;
- nos programas operacionais auditados na Áustria, não foi tida em consideração a melhor relação custo-eficácia das candidaturas (período de amortização, relação entre o investimento e a produção de energia).

38

Por outro lado, a Áustria, o Reino Unido e, em certa medida, a Finlândia, dispunham de critérios técnicos e económicos na regulamentação financeira destinados a evitar a seleção de projetos de biomassa que representassem desperdício. Existia, por isso, um risco menor de seleção de candidaturas que não fossem eficazes. Por outro lado, a rentabilidade dos projetos foi tida em conta e os projetos mais rentáveis receberam menos subsídios (**caixa 6**). Essa adaptação do nível de cofinanciamento do projeto não foi garantida pelas autoridades competentes dos outros Estados-Membros nos quais foi realizada a auditoria.

39

As taxas de cofinanciamento da UE variaram entre 2% e 85% nos programas operacionais, sem que esta variação fosse justificada nos respetivos documentos. O princípio do cofinanciamento estipula que uma parte dos custos de investimento de um projeto deve ser suportada pelo destinatário final de uma subvenção pública, devendo as receitas ou a rentabilidade do projeto ser tidas em conta. A subvenção deve, além disso, ter como objetivo apoiar uma ação que, de outra forma, não seria realizada, por falta de financiamento ou de incentivo económico. Existe um custo de oportunidade; as elevadas taxas de cofinanciamento reduziram a dimensão ou o número de outros projetos FER que poderiam ter sido apoiados através de fundos públicos. Não foram estabelecidas ligações entre a taxa de auxílio e a rentabilidade ou a necessidade de incentivar os investidores a realizar projetos de produção proveniente de FER. As taxas de cofinanciamento demasiado elevadas e não justificadas (apoio financeiro público de montante superior ao necessário para que um projeto seja económica ou financeiramente viável) aumentaram o risco de efeito de inércia — ou seja, substituindo os fundos privados mas também os fundos nacionais — e reduziram o número de projetos de produção proveniente de FER apoiados. A **caixa 7** ilustra casos de elevado cofinanciamento.

Caixa 6

Seleção de projetos — Casos na Áustria, na Finlândia e no Reino Unido

Na Áustria, a candidatura a cofinanciamento só é possível mediante o cumprimento de determinados critérios técnicos e económicos (densidade de calor por metro linear da conduta de aquecimento urbano, aquecimento urbano e eficiência da caldeira). Consequentemente, o risco de apoiar projetos que não sejam eficazes é muito menor.

Na Finlândia, os critérios de elegibilidade e a possibilidade de receber aconselhamento de um consultor/conselheiro em matéria de energia tem por objetivo eliminar os projetos inviáveis do ponto de vista comercial: os proponentes do projeto deveriam prestar informações sobre o período de amortização do projeto apresentado, que não deveria ser inferior a 3 anos (comercialmente rentável) nem superior a 12 anos (economicamente inviável), sem o auxílio público.

No Reino Unido, os custos dos projetos propostos foram comparados com os custos-alvo baseados em anteriores projetos de biomassa semelhantes.

Caixa 7

Cofinanciamento público elevado — Casos na Polónia e em Malta

Na Polónia, os regimes relativos a pequenas instalações solares e fotovoltaicas foram financiados em 85% com fundos da UE e os proprietários de projetos individuais (habitações) podiam ser subsidiados a 100%. A maioria dos grandes parques eólicos recebeu a ajuda pública máxima — cerca de 70% dos custos totais de investimento elegíveis ou 10 milhões de euros (4 dos 5 projetos auditados). Apesar de, na maior parte dos casos, terem sido aplicadas as taxas máximas de cofinanciamento, as mesmas não foram moduladas nem justificadas com base em considerações sobre a relação custo-eficácia em nenhum documento de programação. Quatro em cinco beneficiários de projetos relativos a energia eólica reconheceram que poderiam ter executado os projetos sem apoio ou com apoio inferior e que tencionavam utilizar as subvenções da UE para a amortização antecipada dos empréstimos.

Malta destinou uma grande parte do financiamento disponível da UE ao apoio a instalações relativas a FER de instituições públicas, não tendo promovido suficientemente as fontes de financiamento privado. Em regra, a UE financiou 85% dos custos de investimento desses projetos. Além disso, dois importantes regimes de subvenção para habitações privadas e empresas financiaram instalações relativas a FER em 50% ou 60%, respetivamente.

40

Não foram realizados cálculos de rentabilidade para os diferentes setores ou tecnologias das FER. Ao planear os programas, as taxas de cofinanciamento não fizeram distinções entre os diferentes setores das FER, as dimensões e os tipos de investimento, outros regimes de promoção/apoio nos Estados-Membros (tarifas de aquisição, prémios), a rentabilidade provável dos investimentos e o tipo de tecnologias das FER utilizado.

Fotografia 8

Painéis solares instalados no telhado de uma habitação familiar na Polónia



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Os fundos da política de coesão têm um valor acrescentado europeu limitado — Os projetos FER não contribuíram plenamente para os objetivos energéticos da UE

41

Foram poucos os casos em que foi demonstrado um valor acrescentado europeu significativo. Nesses projetos, o cofinanciamento FEDER/FC facilitou a entrada de capital, tendo-se tornado uma fonte de investimento adicional bem-vinda e contribuído assim para a execução dos mesmos. Em relação aos (maiores) parques eólicos, foi igualmente considerado um selo de qualidade para instituições de financiamento terceiras. É certo que, em países com uma penetração de FER reduzida, menos programas relativos a FER e menos experiência administrativa neste setor, os fundos da UE tiveram mais valor acrescentado, na medida em que ajudaram a promover o desenvolvimento económico, aumentar a qualidade dos projetos relevantes e também funcionaram, até certo ponto, como catalisadores e alavanca para outros fundos. Por outro lado, verificou-se algum «valor acrescentado operacional», na medida em que os projetos da UE impuseram determinadas obrigações aos organismos de execução, das quais as organizações envolvidas retiraram ensinamentos. Esses efeitos foram assinalados designadamente por organizações em Malta, na Polónia e no Reino Unido.

42

O Tribunal constatou igualmente que as dotações afetadas a FER nos programas operacionais na Áustria e na Finlândia ficaram sujeitas ao risco de substituírem os fundos nacionais. Com efeito, em ambos os países, o FEDER apenas complementou os mecanismos nacionais ou regionais de financiamento em vigor e, na Áustria, o apoio da UE foi virtualmente integrado, sem quaisquer alterações, num regime de subsídios existente para centrais de biomassa. A Áustria e a Finlândia têm uma longa tradição em matéria de FER (especialmente nas áreas da energia hídrica e da biomassa) e é difícil avaliar se os fundos da UE representaram um valor acrescentado suplementar, particularmente no que se refere à inovação.

43

Em 2012, a Comissão sublinhou a necessidade de os Estados-Membros e as regiões garantirem que o financiamento das FER complementa os investimentos privados, estimulando-os e não os dispersando²⁸. O Tribunal constatou que alguns projetos FER poderiam ter sido executados sem apoio público. Constatou-se que diversos projetos candidatos poderiam ter criado as instalações relativas a FER sem subvenções públicas ou com subvenções de valor inferior, libertando dessa forma financiamento para outras medidas relativas a FER. No entanto, as decisões de subvenção foram importantes tendo em vista o financiamento bancário dos projetos:

- o todos os projetos austríacos em causa foram aprovados após conclusão dos trabalhos de construção, o que indica que o subsídio não era uma condição para o investimento;
- o quatro dos cinco projetos auditados na Finlândia poderiam ter sido realizados sem subsídios (apenas um projeto não teria sido executado sem o apoio de fundos públicos);
- o diversos proprietários de projetos de energia eólica afirmaram que teriam realizado os seus projetos sem subsídios públicos, uma vez que os incentivos económicos resultantes dos rendimentos da produção de energia eólica e dos «certificados verdes» eram suficientes. Com efeito, muitos dos parques eólicos semelhantes existentes foram construídos sem serem subsidiados.

44

Os investimentos em FER tiveram apenas um efeito limitado no desenvolvimento de competências de gestão. Um dos efeitos pretendidos com o valor acrescentado europeu é a melhoria das competências administrativas e de gestão nos Estados-Membros. Apesar de diversas partes interessadas em Malta, na Polónia e no Reino Unido terem referido os efeitos inestimáveis dos ensinamentos obtidos com os projetos da UE, em termos gerais não foi possível demonstrar grandes contribuições para a melhoria do planeamento, da execução e do funcionamento dos projetos. Os regimes de subvenção e os projetos individuais relativos a FER foram, de um modo geral, geridos de forma orientada para as questões de regularidade, sem dar resposta aos requisitos relativos à otimização dos recursos. Na Áustria e na Finlândia, o cofinanciamento da UE foi simplesmente incorporado nos mecanismos de apoio nacionais, sem aspetos inovadores particulares (ver igualmente ponto 42). A experiência obtida durante a execução dos projetos não foi divulgada nestes dois Estados-Membros nem nas regiões vizinhas.

45

Os projetos FER funcionavam muitas vezes em ambientes regulamentares frágeis. Apesar de os fundos da UE dedicados à produção proveniente de FER não se destinarem à reforma dos quadros regulamentares, poderiam, no entanto, ter estimulado uma melhoria dos mesmos. Os quadros regulamentares aplicáveis às FER em diversos Estados-Membros têm sido sujeitos a múltiplas revisões, incluindo alterações retroativas aos regimes de subsídio e de promoção. Os procedimentos de autorização são muitas vezes complexos e desencorajadores ou não são aplicados de forma consistente, situação que, a par da incerteza do mercado e da volatilidade dos preços da energia, prejudica a confiança dos investidores no setor.

28 COM(2012) 663 final, de 15 de novembro de 2012, «Fazer funcionar o mercado interno da energia».

46

Verificou-se uma utilização variável, mas globalmente reduzida dos fundos de coesão para as FER nos Estados-Membros. Apesar de os fundos da UE atribuídos a FER terem aumentado de 0,6 no período de programação de 2000-2006 para 4,7 mil milhões de euros no período de programação de 2007-2013, este aumento representa apenas 1,7% da despesa total do FEDER e do FC. Tendo em conta as enormes necessidades de investimento no setor para que seja possível alcançar o objetivo FER da UE para 2020, a atribuição de fundos da UE pelas autoridades nacionais e regionais foi reduzida²⁹. Os Estados-Membros atribuíram entre 0% (valor mais baixo) e 10,7% (valor mais elevado) do total dos fundos do FEDER e do FC. Mesmo os 10% atribuídos por Malta ao setor das FER não são significativos para alcançar o seu objetivo nacional para 2020 de 10%, tendo em conta que o país praticamente não dispunha de FER em 2007 e alcançou menos de 2% no consumo final de energia em 2012 (ver **anexo I**). Entre os Estados-Membros abrangidos pela auditoria, Malta não alcançou o primeiro objetivo intercalar e, no final de outubro de 2013, a Áustria, a Finlândia e a Polónia não tinham transposto a Diretiva FER para a legislação nacional (o prazo era 5 de dezembro de 2010).

47

A absorção das dotações destinadas a FER foi lenta. No final de 2012³⁰, a absorção dos fundos disponíveis do FEDER e do FC para FER relativamente ao período de 2007-2013 (apenas 58%) foi bastante inferior à média do total dos fundos FEDER e FC (88%) e igualmente inferior à das medidas de eficiência energética (84%). Apesar de as falhas e os obstáculos do mercado serem de uma natureza diferente neste setor, os projetos cofinanciados pela UE têm sido, em quase todos os Estados-Membros, geridos pelas mesmas autoridades de gestão (**quadro 4**). A complexidade relativamente elevada dos projetos FER e a falta de capacidade administrativa para gerir as medidas de investimento neste setor tiveram claramente um impacto nas taxas de desembolso inferiores do FEDER e do FC. Por conseguinte, em termos gerais, os fundos da política de coesão tiveram uma participação modesta na realização do objetivo da UE em matéria de FER.

29 SEC(2011) 131 final, de 31 de janeiro de 2011.

30 Montantes atribuídos pelas autoridades de gestão aos projetos selecionados. Os últimos dados disponíveis são de finais de 2012.

Quadro 4

Absorção de fundos da política de coesão para projetos FER nos Estados-Membros auditados («projetos selecionados», situação em finais de 2012)

Estado-Membro da UE	Total dos fundos da política de coesão afetados aos projetos selecionados (%)	Fundos da política de coesão afetados aos projetos de eficiência energética selecionados (%)	Fundos da política de coesão afetados aos projetos FER selecionados (%)
Áustria	75,6	287,3	50,6
Finlândia	90,8	34,5	30,6
Malta	88,1	37,9	43,3
Polónia	85,4	112,2	57,8
Reino Unido	84,7	73,6	49,9
Média todos os Estados-Membros	87,7	84,5	58,0

Fonte: DG Política Regional, base de dados SFC 2007.

48

Em termos gerais, o Tribunal conclui que os recursos disponibilizados através dos fundos da política de coesão para apoio a projetos de produção de FER não foram utilizados de uma forma ótima no que se refere à sua contribuição para a realização dos objetivos da UE em matéria de FER para 2020.

49

Os projetos auditados produziram as realizações planeadas: a maioria dos projetos FER auditados estava suficientemente amadurecida e preparada para a execução quando foram selecionados, não se registaram custos acrescidos nem atrasos significativos nos projetos e as instalações de produção de FER foram, de um modo geral, executadas conforme planeado (pontos 14 a 16).

50

No entanto, o Tribunal constatou que também existiram insuficiências na execução: mais especificamente no que se refere a indicadores de resultados, medições e comunicação dos resultados dos projetos, assim como a procedimentos de concurso e seus resultados. De um modo geral, as dificuldades na integração de eletricidade proveniente de FER nas redes foram identificadas como um impedimento significativo ao desenvolvimento das FER na UE (pontos 17 a 21).

51

Por outro lado, em cerca de dois terços dos projetos FER auditados, os objetivos de produção de energia não foram alcançados ou os resultados não foram medidos de forma adequada. Na maioria dos casos, estavam disponíveis dados insuficientes ou não medidos sobre a energia efetivamente produzida. A falta de realização dos resultados planeados deveu-se essencialmente a previsões imprecisas ou a problemas técnicos. Em termos gerais, os efeitos dos projetos foram mistos (pontos 22 a 25).

52

Além disso, a relação custo-eficácia não foi o princípio orientador no planeamento dos projetos. Os programas operacionais subjacentes foram concebidos sem atribuição de prioridades aos setores das FER e sem avaliações das contribuições dos fundos para a realização dos objetivos FER. A afetação dos fundos baseou-se, de forma geral, em estimativas aproximadas do potencial regional e das capacidades de absorção de fundos e não numa análise sistemática da situação regional nem numa comparação entre potenciais alternativas em termos de tipos ou de tecnologias das FER. A relação custo-eficácia das medidas foi negligenciada durante a atribuição dos orçamentos. Não foram bem definidos em todos os projetos objetivos energéticos e indicadores de resultados racionais. Os critérios e procedimentos de seleção não resultaram frequentemente na seleção dos projetos FER com a melhor relação custo-eficácia. Os resultados dos projetos foram variados em termos de relação custo-eficácia e, em alguns Estados-Membros, as elevadas taxas de cofinanciamento não foram justificadas nos documentos relativos à rentabilidade dos projetos (pontos 26 a 40).

53

A auditoria constatou igualmente que os fundos da política de coesão atribuídos a FER tiveram um valor acrescentado europeu limitado. Verificou-se um risco de substituição do financiamento público nos Estados-Membros que apenas utilizaram os fundos da UE para complementar as suas subvenções nacionais para FER, assim como um risco de efeito de inércia. Se, por um lado, o cofinanciamento pela UE teve algum «valor acrescentado operacional», por outro os projetos de investimento não ajudaram a construir competências de gestão de uma forma significativa. De um modo geral, o recurso ao FEDER e ao FC para as FER foi modesto no que se refere à necessidade de aumentar esforços para realizar os objetivos da UE (pontos 41 a 47).

54

O Tribunal salienta a necessidade de melhorar o financiamento da política de coesão, para que o mesmo possa dar a sua máxima contribuição para a realização dos objetivos em matéria de energia³¹. Por outro lado, as despesas da política de coesão resultam, de um modo geral, em benefícios para a economia mais alargada, incluindo o crescimento económico e a criação de emprego, que constituem os principais objetivos desta política. Tendo em vista uma melhor utilização dos fundos da UE na promoção das FER durante o período de programação de 2014-2020, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

Recomendação 1

A Comissão, através da definição de orientações para a elaboração e a seleção dos programas e projetos, assim como das condições para disponibilização dos fundos para investimentos de produção relativos a FER, deve:

- o garantir que, no futuro, os programas relativos a FER cofinanciados pela política de coesão são orientados pelo princípio da boa relação custo-eficácia, incluindo o apoio do financiamento da UE a projetos com uma boa relação custo-eficácia que, de outra forma, não teriam sido executados, para evitar o efeito de inércia. Os programas devem ser baseados numa avaliação adequada das necessidades, na atribuição de prioridade às tecnologias com melhor relação custo-eficácia (sem discriminação entre os diferentes setores de FER) e na contribuição otimizada para atingir a meta da UE para 2020. Devem ser definidos objetivos de produção adequados relativamente ao orçamento e aos critérios de seleção dos projetos, centrados na relação custo-eficácia dos resultados em matéria de produção energética (evitando a sobrecompensação dos projetos);

- o promover a definição, pelos Estados-Membros, de um quadro regulamentar estável e previsível para as FER em geral, acompanhado de procedimentos mais flexíveis para a integração da eletricidade proveniente de FER nas redes elétricas.

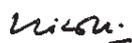
Recomendação 2

Os Estados-Membros devem estabelecer e aplicar, com base nas orientações da Comissão, critérios mínimos em matéria de custo-eficácia adaptados às circunstâncias dos projetos. Devem igualmente aumentar o valor acrescentado dos fundos da política de coesão, através da melhoria da execução, do acompanhamento e da avaliação dos projetos FER, assim como da constituição de uma base de dados medidos relativos aos custos de produção de energia em todos os setores relevantes das FER.

31 No âmbito deste domínio de intervenção, o Tribunal publicou um relatório sobre as medidas relativas a eficiência energética cofinanciadas pelo FEDER e pelo FC — Relatório Especial n.º 21/2012 «Relação custo-eficácia dos investimentos da política de coesão na eficiência energética» (<https://eca.europa.eu>). A auditoria analisou a relação custo-eficácia dos investimentos da política de coesão na eficiência energética, com particular incidência no papel de gestão da Comissão no que se refere à aprovação dos programas operacionais e ao acompanhamento da sua execução nas regiões.

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Henri GRETHEN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 9 de abril de 2014.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Anexo I Síntese dos progressos registados pelos Estados-Membros no cumprimento da meta FER para 2020

Estado-Membro	Quota FER 2010 ¹	Primeiro objetivo intermédio ²	Quota FER 2012 ³	Objetivo FER 2020 ⁴
Bélgica	5,0%	4,4%	6,8%	13%
Bulgária	14,4%	10,7%	16,3%	16%
República Checa	9,3%	7,5%	11,2%	13%
Dinamarca	22,6%	19,6%	26,0%	30%
Alemanha	10,7%	8,2%	12,4%	18%
Estónia	24,7%	19,4%	25,2%	25%
Irlanda	5,6%	5,7%	7,2%	16%
Grécia	9,7%	9,1%	15,1%	18%
Espanha	13,8%	10,9%	14,3%	20%
França	12,7%	12,8%	13,4%	23%
Itália	10,6%	7,6%	13,5%	17%
Chipre	6,0%	4,9%	6,8%	13%
Letónia	32,5%	34,0%	35,8%	40%
Lituânia	19,8%	16,6%	21,7%	23%
Luxemburgo	2,9%	2,9%	3,1%	11%
Hungria	8,6%	6,0%	9,6%	13%
Malta	0,4%	2,0%	1,4%	10%
Países Baixos	3,7%	4,7%	4,5%	14%
Áustria	30,8%	25,4%	32,1%	34%
Polónia	9,3%	8,8%	11,0%	15%
Portugal	24,2%	22,6%	24,6%	31%
Roménia	23,2%	19,0%	22,9%	24%
Eslovénia	19,2%	17,8%	20,2%	25%
Eslováquia	9,0%	8,2%	10,4%	14%
Finlândia	32,4%	30,4%	34,3%	38%
Suécia	47,2%	41,6%	51,0%	49%
Reino Unido	3,3%	4,0%	4,2%	15%
UE	12,5%	10,7%	14,1%	20%

Realização dos objetivos da UE em matéria de FER para 2020, de acordo com as informações prestadas pela Comissão:

- ¹ Fonte: Eurostat, 10 de março de 2014. Quota real da energia proveniente de fontes renováveis (em % do consumo final bruto de energia) em 2012 (fornece igualmente dados para 2010).
- ² Fonte: Relatório sobre os progressos em matéria de energias renováveis — Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, COM(2013) 175 final, de 27.3.2013. Primeiro objetivo intermédio, calculado como a média das quotas de 2011/2012.
- ³ Fonte: ver nota de rodapé¹ acima.
- ⁴ Fonte: Diretiva 2009/28/CE.

Afetação de fundos da política de coesão (FEDER e FC 2007-2013) para projetos FER e projetos selecionados no período de 2007-2012

Estado-Membro	Montante total afetado pela UE			Projetos selecionados	
	Montante total FEDER e FC (euros) (A)	Montante afetado a FER (euros) (B)	% total dos fundos para FER (C)	Montante total das ajudas da UE para os projetos selecionados (euros) (D)	% de projetos selecionados (D) / (B) ¹
Bélgica	990 283 172	11 851 495	1,2%	7 242 095	61,1%
Bulgária	5 488 168 381	16 710 959	0,3%	4 226 413	25,3%
República Checa	22 751 854 293	397 759 730	1,7%	131 059 678	32,9%
Dinamarca	254 788 620				
Alemanha	16 107 313 706	252 995 745	1,6%	119 319 102	47,2%
Estónia	3 011 942 552				
Irlanda	375 362 372				
Grécia	15 846 461 042	283 795 789	1,8%	392 484 152	138,3%
Espanha	26 595 884 632	160 152 052	0,6%	71 145 156	44,4%
França	8 054 673 061	363 591 135	4,5%	245 249 934	67,5%
Croácia	705 861 911				
Itália	21 025 331 585	775 717 953	3,7%	397 058 482	51,2%
Chipre	492 665 838	9 520 000	1,9%	5 191 095	54,5%
Letónia	3 947 343 917	67 180 000	1,7%		
Lituânia	5 747 186 096	58 485 290	1,0%	67 554 207	115,5%
Luxemburgo	25 243 666	1 767 056	7,0%	4 875 000	275,9%
Hungria	21 292 060 049	349 310 777	1,6%	179 983 308	51,5%
Malta	728 123 051	78 200 000	10,7%	33 879 548	43,3%
Países Baixos	830 000 000	19 182 600	2,3%	22 345 138	116,5%
Áustria	680 066 021	25 037 408	3,7%	12 676 799	50,6%
Polónia	57 178 151 307	825 761 396	1,4%	477 355 029	57,8%
Portugal	14 558 172 647	59 857 312	0,4%	5 006 939	8,4%
Roménia	15 528 889 094	331 542 611	2,1%	209 940 000	63,3%
Eslovénia	3 345 349 266	54 186 553	1,6%	14 408 713	26,6%
Eslováquia	9 998 728 328	90 252 216	0,9%	66 524 170	73,7%
Finlândia	977 401 980	20 682 247	2,1%	6 329 763	30,6%
Suécia	934 540 730	52 342 949	5,6%	8 772 042	16,8%
Reino Unido	5 392 019 735	159 590 365	3,0%	74 770 872	46,9%
Transfronteiriços	7 893 300 818	199 927 583	2,5%	148 745 005	74,4%
EU-27+transfronteiriços	270 757 167 870	4 665 401 221	1,7%	2 706 142 640	58,0%

1 Uma taxa de seleção superior a 100% significa que os fundos foram reafetados de outras prioridades ou medidas no mesmo ou em outro programa operacional.

Fonte: Base de dados da DG Política Regional SFC2007, relatório de execução anual de 2012 relativo aos projetos selecionados.

Anexo III

Lista dos projetos de produção FER auditados

N.º do Projeto	Estado-Membro	Programa operacional	Intervenção	Modo de execução	Orçamento do projeto (milhões de euros)	Do qual com cofinanciamento		Capacidade adicional instalada de FER (planeada/real) MW ou kWp/a	Investimentos nos projetos auditados (milhões de EUR/MW ou EUR/kWp/a)	Produção média de energia (planeada/real) MWh/a
						Nacional (milhões de euros)	FEDER/FC (milhões de euros)			
Projeto 1		Baixa Áustria	Construção de central de biomassa em Weissenbach an der Tristing	Projeto autónomo	0,745	0,117	0,117	3/3 MW	0,517	2 440/ 2 319 MWh/a
Projeto 2	AT	Estíria	Construção de central de biomassa e de rede de aquecimento urbano em Bruck an der Mur	Projeto autónomo	5,658	0,871	0,882	8/8 MW	0,488	18 659/ 12 263 MWh/a
Projeto 3		Salzburgo	Construção de central de biomassa e de rede de aquecimento urbano em Flachau	Projeto autónomo	5,667	0,886	0,885	6/4 MW	1,027	24 009/ 23 026 MWh/a
Projeto 4		Finlândia Ocidental	Construção de caldeira de pellets de biomassa em substituição de três caldeiras a combustíveis fósseis e da conduta principal em Lievestuore	Projeto autónomo	0,405	0,017	0,011	1/1 MW	0,252	4 136/ 5 215 MWh/a
Projeto 5		Finlândia Ocidental	Construção de caldeira de biomassa com aparas de madeira, em substituição da caldeira a combustíveis fósseis e alteração da rede existente de aquecimento urbano no complexo industrial de Kyjjärvi	Projeto autónomo	0,711	0,085	0,056	1/1 MW	0,415	2 500/ 2 394 MWh/a
Projeto 6	FI	Finlândia Ocidental	Construção de uma nova caldeira a pellets de biomassa, em substituição da caldeira a combustíveis fósseis em Tikkakoski	Projeto autónomo	0,388	0,022	0,009	2,5/2,5 MW	0,127	4 000 / 7 500 MWh/a
Projeto 7		Finlândia Ocidental	Construção de uma nova caldeira a pellets de biomassa, em substituição da caldeira a combustíveis fósseis, e da necessária rede de aquecimento urbano numa instalação de armazenamento convertida em Kiukainen	Projeto autónomo	0,324	0,029	0,02	1/1 MW	0,270	2 800 / 4 000 MWh/a
Projeto 8		Finlândia Ocidental	Construção de uma nova caldeira a pellets de biomassa, em substituição da caldeira a combustíveis fósseis, em Eura	Projeto autónomo	0,447	0,054	0,036	0,8/0,8 MW	0,3	1 140/ 1 500 MWh/a
Projeto 9		Gales Este (Competitividade)	Regime relativo a Energia à Base de Madeira 2 (80085)	Regime de subvenção	0,2	0	0,07	6 MW/ Não fornecida	NA	2 700 MWh/Ainda não disponível
Projeto 10	UK	Gales Oeste e Vales (Convergência)	Regime relativo a Energia à Base de Madeira 2 (80028)	Regime de financiamento	1,2	0	0,49	2,6 MW/ Não fornecida	NA	5300 MWh/Ainda não disponível

Anexo III

N.º do Projeto	Estado-Membro	Programa operacional	Intervenção	Modo de execução	Orçamento do projeto (milhões de euros)	Do qual com cofinanciamento		Capacidade adicional instalada de FER (planeada/real) MW ou kWp/a	Investimentos nos projetos auditados (milhões de EUR/MW ou EUR/kWp/a)	Produção média de energia (planeada/real) MWh/a
						Nacional (milhões de euros)	FEDER/FC (milhões de euros)			
Projeto 11	PL	Infraestrutura e Ambiente	Construção de parque eólico em Margonin Leste, distrito II	Projeto autónomo	29,209	11,81	5,906	20/20 MW	1,460	46 735/ 47 288 MWh/a
Projeto 12		Infraestrutura e Ambiente	Construção de três turbinas eólicas em Stypolow, município de Kozuchow	Projeto autónomo	7,584	1,85	4,315	4,5/4,5 MW	1,685	14 153/ 10 074 MWh/a
Projeto 13		Infraestrutura e Ambiente	Construção do parque eólico Jarogniew-Moftowo	Projeto autónomo	30,179	15,35	10,0	20/20 MW	1,562	59 211/ 47 825 MWh/a
Projeto 14		Infraestrutura e Ambiente	Construção de parque eólico na região de Golice	Projeto autónomo	55,75	35,41	10,0	38/38 MW	1,467	80 332/ 57 393 MWh/a
Projeto 15		Infraestrutura e Ambiente	Construção de quatro centrais eólicas no município de Pluznica	Projeto autónomo	5,914	1,51	3,365	3,2/3,2 MW	1,848	8 286/ 7 381 MWh/a
Projeto 16		Região de Lublin	Instalação de coletores solares em edifícios públicos e residenciais no município de Kloczew	Projeto autónomo	1,659	0,24	1,41	2,82/2,82 MW	0,528	1 502 MWh/a/ Não fornecida
Projeto 17		Região de Lublin	Instalação de coletores solares em edifícios públicos e residenciais no município de Kraśnik	Projeto autónomo	1,096	0,14	0,931	1,55/1,55 MW	0,588	972 MWh/a/ Não fornecida
Projeto 18		Região de Lublin	Instalação de coletores solares em edifícios públicos e residenciais no município de Potok Górny	Projeto autónomo	1,866	0,27	1,53	3,46/3,61 MW	0,415	1 974 MWh/a/ Não fornecida
Projeto 19		Região de Lublin	Instalação de coletores solares em edifícios públicos e residenciais no município de Ruda-Huta	Projeto autónomo	1,188	0,17	1,010	1,89/1,89 MW	0,519	990 MWh/a/ Não fornecida
Projeto 20		Região de Lublin	Instalação de coletores solares, fotovoltaicos e iluminação pública nos municípios de Goraj e Turobin	Projeto autónomo	1,371	0,2	1,165	0,12/0,12 MW	NA	Não definida/ Não fornecida

Anexo III

N.º do Projeto	Estado-Membro	Programa operacional	Intervenção	Modo de execução	Orçamento do projeto (milhões de euros)	Do qual com cofinanciamento		Capacidade adicional instalada de FER (planeada/real) MW ou kWp/a	Investimentos nos projetos auditados (milhões de EUR/MW ou EUR/kWp/a)	Produção média de energia (planeada/real) MWh/a
						Nacional (milhões de euros)	FEDER/FC (milhões de euros)			
Projeto 21		Investir na Competitividade para uma Melhor Qualidade de Vida	Instalação de Fontes de Energia Renováveis na Escola Superior de Artes, Ciência e Tecnologia de Malta	Projeto autónomo	0,464	0,07	0,395	134/134 KW p/a	3 464	235/213 MWh/a ¹
Projeto 22		Investir na Competitividade para uma Melhor Qualidade de Vida	Autoridade Energia-Inteligente (Autoridade da Habitação)	Projeto autónomo	0,041	0,006	0,035	3,48/3,51 KW p/a	3 949	5,23/5,28 MWh/a ¹
Projeto 23	MT	Investir na Competitividade para uma Melhor Qualidade de Vida	Promoção das FER no Setor Interno	Regime de subvenção	16,932	2,76	14,392	9 216 KW p/a	NA	9 015/13 824 MWh/a ¹
Projeto 24		Investir na Competitividade para uma Melhor Qualidade de Vida	Regime de Subvenções FEDER a Empresas no domínio da Energia	Regime de subvenção	18,404	2,76	15,643	6 023 KW p/a	NA	5 000 MWh/a/ Não fornecida

¹ Nota: os resultados reais não se baseiam em dados medidos.

Avaliação sumária dos resultados dos projetos FER

N.B. Por motivos de comparabilidade, neste anexo alguns projetos são divididos em subprojetos, para que o total seja 27.

		Número de projetos/subprojetos avaliados			
		Insuficiente	Suficiente	Bom	Não aplicável/ /dados não disponíveis
Execução do projeto	Instalações a funcionar sem problemas significativos (o desempenho do projeto é bom se as instalações estiverem a funcionar sem períodos de interrupção não previstos; suficiente se os períodos de interrupção tiverem um impacto limitado na produção de energia; insuficiente se os períodos de interrupção tiverem um impacto significativo na produção de energia)	0	2	25	0
	Capacidade energética instalada (o desempenho do projeto é bom se for instalada a capacidade energética planeada; suficiente , se não existirem desvios significativos do plano e insuficiente se a capacidade energética não for instalada/existirem desvios significativos)	0	0	27	0
	Capacidade de produção total utilizada em conformidade com o plano (o desempenho do projeto é bom se a capacidade energética for utilizada em conformidade com o plano, suficiente se não existirem desvios significativos do plano e insuficiente se a capacidade não for utilizada/ /existirem desvios significativos do plano)	2	6	19	0
	Conformidade com o Plano Técnico (PT) (o desempenho do projeto é insuficiente se existirem desvios significativos do PT; suficiente se existirem alguns desvios sem verdadeiro impacto nos resultados e bom se não existirem desvios)	0	1	26	0
	Conformidade com o orçamento (o desempenho do projeto é bom se não existirem desvios no preço, suficiente se o aumento for $0% < x < 20%$, insuficiente se o aumento for $> 20%$)	1	0	26	0
	Conformidade com o Plano Operacional (PO) (o desempenho do projeto é bom se não existirem desvios do PO; suficiente se existirem poucos desvios sem verdadeiro impacto nos resultados e insuficiente se existirem desvios significativos)	2	6	19	0
	Gestão de riscos, complexidade dos projetos, obstáculos à execução (o desempenho do projeto é bom se forem tomadas medidas quando os riscos são identificados, suficiente se os riscos foram apenas parcialmente analisados e atenuados, insuficiente se não for realizada uma análise adequada dos riscos)	0	10	17	0
	Indicadores de desempenho transparentes, pertinentes e mensuráveis e seleção dos projetos mais bem elaborados/ponderados (o desempenho do projeto é bom se forem utilizados indicadores adequados para selecionar os projetos mais bem elaborados e ponderados, a relação custo-eficácia das candidaturas for avaliada e se a concorrência entre candidatos for garantida; suficiente se estes critérios forem apenas parcialmente aplicados e insuficiente se não forem aplicados)	0	27	0	0
	Licenças, autorizações, aceitação pelo público (projeto ponderado, pronto) (o desempenho do projeto é bom se as instalações estiverem a funcionar, não existirem problemas relacionados com a obtenção das autorizações necessárias; suficiente se apenas foram obtidas as licenças fundamentais, insuficiente se existirem problemas graves com licenças/autorizações/ /aceitação pelo público)	0	2	25	0

		Número de projetos/subprojetos avaliados			
		Insuficiente	Suficiente	Bom	Não aplicável/ /dados não disponíveis
Custo-eficácia	Eficiência operacional (o desempenho do projeto é bom se a eficiência operacional for > 95%; suficiente se for 80 < x < 95%; insuficiente se for < 80%)	4	7	7	9
	Custos de investimento (construção) (EUR/MW ou EUR/KWp) (o desempenho do projeto é bom se os custos do investimento forem superiores à média < 10% ou menos; suficiente se for superior à média 10% < x < 30%; insuficiente se for superior à média > 30%)	4	1	17	5
	Critérios de custo-eficácia utilizados na seleção dos projetos (o desempenho do projeto é bom se forem selecionados os projetos com a melhor relação custo-eficácia: — melhor relação custo/capacidade energética instalada (EUR/MW); — melhor relação custo/produção de energia (EUR/MWh); suficiente se os critérios de custo-eficácia apenas forem parcialmente utilizados; insuficiente se não forem utilizados)	12	10	5	0
	Financiamento do projeto baseado em convite à apresentação de propostas e procedimento de seleção, concorrência entre candidaturas (o desempenho do projeto é bom se forem utilizados o convite à apresentação de propostas e o procedimento de seleção; suficiente se forem utilizados mas o número de propostas recebidas for reduzido; insuficiente se não forem utilizados)	8	14	5	0
	Estudos adequados disponíveis (o desempenho do projeto é bom se no planeamento forem utilizados estudos de viabilidade/económicos ou outros; suficiente se não forem sempre seguidos; insuficiente se não forem utilizados)	6	10	10	1
	Apropriação (empenho dos proprietários/partes interessadas na execução do projeto) (o desempenho do projeto é bom se a apropriação for sólida, sendo afetados ao projeto conhecimentos e recursos adequados, desde a fase de desenvolvimento até ao funcionamento das instalações; suficiente se for estável com alguma vulnerabilidade relativa aos recursos ou aos conhecimentos; insuficiente se for instável, sem conhecimentos e recursos adequados afetados ao planeamento e à execução do projeto)	0	10	17	0
	Coerência com o quadro estratégico em matéria de FER (o desempenho do projeto é bom se os objetivos do projeto forem pertinentes e coerentes com o quadro estratégico em matéria de FER; suficiente se algumas componentes do projeto não estiverem diretamente relacionadas com os objetivos FER; insuficiente se os objetivos não forem pertinentes ou coerentes com o quadro estratégico em matéria de FER)	0	0	27	0

Realização dos objetivos	Número de projetos/subprojetos avaliados			
	Insuficiente	Suficiente	Bom	Não aplicável/ /dados não disponíveis
Energia produzida (o desempenho do projeto é bom se a energia produzida for > 95% em relação ao planeado; suficiente se for 85 < x < 95%; insuficiente se for < 85%)	6	2	6	13

Resumo

III

A Comissão congratula-se com a conclusão de que os 24 projetos de produção de FER auditados produziram as realizações esperadas. Tendo em vista o aumento previsível do investimento em matéria de energias sustentáveis, incluindo energias renováveis, no âmbito da política de coesão no período 2014-2020, o relatório do Tribunal é muito oportuno e, na generalidade, acolhe-se favoravelmente o facto de defender uma utilização otimizada do financiamento.

IV

Até que a instalação esteja plenamente operacional, o desempenho real do sistema não é conhecido. O nível real de produção de energia varia de ano para ano, em função de vários parâmetros (incluindo, por exemplo, as condições meteorológicas, a fiabilidade do sistema e a ocupação do edifício). Os dados efetivos serão conhecidos quando o projeto estiver plenamente operacional.

IV — Primeiro travessão

As considerações relativas ao custo-eficácia podem ser definidas nos critérios de seleção das intervenções específicas. No entanto, a política de coesão tem uma finalidade mais geral e todos os programas operacionais financiados pela política de coesão têm de cumprir objetivos políticos que consistem em reforçar a coesão económica, social e territorial e promover um desenvolvimento global harmonioso, mediante a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das regiões e a promoção do desenvolvimento nas regiões menos favorecidas. A política de coesão é uma política de base territorial e integrada, sendo o aumento da quota de fontes de energia renováveis um dos vários objetivos dos seus programas, o que significa que os projetos podem simultaneamente visar outros objetivos, para além de produção das FER. A Comissão reconhece os princípios da eficiência e da eficácia, como estão definidos no Regulamento Financeiro da UE¹. O regulamento estabelece que o princípio da eficiência visa a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos e que o princípio da eficácia visa a consecução dos objetivos específicos fixados, bem como a obtenção dos resultados esperados.

A Comissão considera, por conseguinte, que a eficiência e a eficácia não devem ser aferidas apenas em megawatts produzidos das FER por cada euro investido, mas também em termos do sucesso global do programa e dos projetos na concretização dos resultados desejados.

A Comissão considera que o conceito de custo-eficácia pode ser definido de várias formas: a redução dos custos a muito curto prazo, ou a redução dos custos de eficiência dinâmica a médio ou a longo prazo, através da inovação e da transformação do sistema energético em sintonia com os objetivos para 2020 e a preparação do terreno para lá dessa data.

IV — Segundo travessão

A Comissão considera que os investimentos da política de coesão no âmbito das fontes de energia renováveis se têm realizado de acordo com os objetivos e requisitos do quadro legislativo aplicável. Os seus pontos de vista sobre o valor acrescentado europeu da política de coesão foram apresentados no documento de trabalho dos serviços da Comissão «o valor acrescentado do orçamento da UE»², de junho de 2011. A maior parte do investimento nas FER deve ser feita pelo setor privado. Os Estados-Membros e as regiões devem garantir que o financiamento público não substitui, mas complementa e mobiliza o investimento privado em conformidade com as regras dos auxílios estatais. O financiamento da política de coesão deve ser utilizado para complementar os atuais regimes de apoio nacionais, a fim de garantir a obtenção de mais-valias. A Comissão considera que existe uma multiplicidade de fatores a ter em conta na análise do valor acrescentado dos fundos da UE neste domínio.

1 Artigo 30.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002.

2 SEC(2011) 867 final de 29.6.2011, documento de trabalho dos serviços da Comissão «O valor acrescentado do orçamento da UE», que acompanha a Comunicação da Comissão «Um orçamento para a 'Europa 2020'».

V

A Comissão tem chamado constantemente a atenção dos Estados-Membros para as deficiências dos sistemas administrativos nacionais.

A reforma da política de coesão para 2014-2020 vai proporcionar ao comité de acompanhamento de cada programa operacional a oportunidade necessária para aprovar critérios de seleção que assegurem o impacto máximo deste tipo de investimentos. Será necessário que os países e regiões decidam antecipadamente quais os objetivos que pretendem alcançar com os recursos disponíveis e identifiquem precisamente como vão avaliar os progressos obtidos na consecução dos mesmos em cada eixo prioritário. Tal possibilitará o acompanhamento e o debate regulares sobre a forma como os recursos financeiros são utilizados.

Para o período de programação 2014-2020, foram introduzidos requisitos visando uma lógica de intervenção reforçada para todas as prioridades, incluindo uma série de indicadores comuns de realizações, cuja utilização é obrigatória, sempre que tal seja adequado. Na área das FER, os regulamentos do FEDER e do FC para o período 2014-2020 incluem um indicador comum relativo à «capacidade suplementar de produção de energia renovável».

Quanto às observações relacionadas com os aspetos da relação custo-eficácia, a Comissão remete para a sua resposta ao ponto IV.

Recomendação 1

No atual quadro da coesão, a Comissão não está envolvida na seleção dos projetos, exceto na aprovação dos projetos de maior dimensão.

Contudo, o novo quadro regulamentar para 2014-2020 assegura desde o início que, através do conteúdo dos programas adotados e da lógica de intervenção, incluindo os indicadores de resultados e as realizações dos objetivos englobados nos eixos prioritários, a seleção dos projetos será realizada pelos Estados-Membros tanto quanto possível de acordo com a recomendação do Tribunal.

Além disso, com base no quadro de desempenho definido para cada programa operacional, a Comissão encontrar-se-á em posição, por meio de metas e indicadores, de incentivar e avaliar o desempenho dos programas.

Sempre que existam provas, decorrentes de uma avaliação do desempenho, de que uma prioridade não alcançou as metas estabelecidas apenas em matéria de indicadores financeiros e de realizações e que o Estado-Membro não tomou as medidas necessárias para corrigir o problema, a Comissão pode suspender a totalidade ou parte de um pagamento intermédio ou, em última instância, aplicar correções financeiras. A reserva de desempenho não deve ser atribuída a estes programas.

No âmbito do quadro jurídico para 2014-2020, a Comissão reforça igualmente as condições prévias para a atribuição de fundos, a fim de assegurar que estão reunidas as condições necessárias para a sua aplicação eficaz.

Além disso, através do seu trabalho ativo e contínuo com os Estados-Membros, a Comissão vai aconselhar as autoridades de gestão a terem em conta as recomendações do Tribunal de Contas Europeu no processo e critérios de seleção dos projetos de FER. Passa a ser necessário incluir nos critérios de seleção o contributo para os resultados esperados do eixo prioritário em causa.

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação. A Comissão concorda com a importância de evitar os efeitos de inércia. Para apoiar uma abordagem mais consentânea com as leis do mercado, como previsto no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, no período de 2014-2020 a Comissão encoraja a utilização de instrumentos financeiros, em vez de subvenções, para apoiar os investimentos que previsivelmente sejam financeiramente viáveis, mas não obtenham financiamento suficiente no mercado.

A Comissão também concorda que os programas se devem basear em avaliações adequadas das necessidades. Para esse efeito, o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 prevê que o acordo de parceria para o período 2014-2020 deve incluir uma análise das disparidades, das necessidades em matéria de desenvolvimento e do potencial de crescimento. As escolhas de cada programa operacional devem ser justificadas em conformidade. Os requisitos decorrentes da Diretiva Energias Renováveis (por exemplo, abordagem estratégica, avaliação das necessidades e planos de ação nacionais para as energias renováveis) vão igualmente assegurar a otimização da programação dos investimentos da política de coesão nas FER.

No entanto, a política de coesão é uma política integrada e de base territorial, sendo o aumento da quota de fontes de energia renováveis apenas um dos múltiplos objetivos. Em especial, outros objetivos da política de coesão, como a promoção da inovação, podem justificar a escolha de tecnologias que não apresentem a melhor relação custo/eficácia. O Regulamento (UE) n.º 1303/2013 determina que os procedimentos e critérios de seleção devem assegurar o contributo das operações para a realização dos objetivos e resultados específicos das prioridades relevantes do programa operacional, que podem visar outros objetivos para além da produção das FER.

No que respeita aos grandes projetos, no período de programação 2014-2020, a Comissão continuará a exigir a realização de uma análise de custo-benefício, incluindo uma análise económica e financeira. Como parte desta análise de custo-benefício, é necessária uma análise das opções que, entre outros aspetos, tenha em conta considerações de natureza económica e financeira, como por exemplo os custos de construção, a fim de se escolher a melhor opção, tentando simultaneamente maximizar os benefícios do projeto para a sociedade.

A Comissão aceita a recomendação constante do segundo travessão. Tem vindo a lembrar aos Estados-Membros a necessidade de garantir a estabilidade do quadro regulamentar e tem também constantemente criticado as alterações frequentes e retroativas dos quadros regulamentares dos Estados-Membros. A comunicação da Comissão de novembro de 2013 «Realizar o mercado interno da eletricidade e tirar o melhor partido da intervenção pública» e as orientações da Comissão para a conceção de regimes de apoio às energias renováveis, bem como as orientações sobre os mecanismos de cooperação na utilização de fontes de energia renováveis, abordam estas questões³.

³ C(2013) 7243 final, de 5.11.2013, Comunicação da Comissão «Realizar o mercado interno da eletricidade e tirar o melhor partido da intervenção pública» e documentos de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanham, SWD(2013) 439 final, «Orientações da Comissão Europeia para a conceção de regimes de apoio às energias renováveis», e SWD(2013) 440 final, «Orientações sobre os mecanismos de cooperação na utilização de fontes de energia renováveis».

Recomendação 2

A Comissão aceita esta recomendação, que considera, por seu lado, aplicada. As orientações da Comissão para a conceção de regimes de apoio às energias renováveis, de novembro de 2013, devem ser tidas em consideração pelos Estados-Membros. As futuras orientações relativas aos auxílios no domínio da energia e do ambiente vão igualmente contribuir para aumentar a relação custo-eficácia dos regimes de apoio dos Estados-Membros às energias renováveis.

Introdução

07

A Comissão observa que a responsabilidade pela eliminação dos obstáculos específicos que entravam os investimentos em FER incumbe aos Estados-Membros.

A Comissão já abordou estes obstáculos nos seus relatórios periódicos que formulam recomendações aos Estados-Membros. Os regimes de apoio nem sempre foram bem concebidos, o que provocou quer condições desfavoráveis quer situações de sobrecompensação. As orientações da Comissão para a conceção de regimes de apoio às energias renováveis, de novembro de 2013, bem como as orientações sobre os mecanismos de cooperação na utilização de fontes de energia renováveis destacam os princípios a respeitar para resolver esta questão⁴.

⁴ C(2013) 7243 final, de 5.11.2013, Comunicação da Comissão «Realizar o mercado interno da eletricidade e tirar o melhor partido da intervenção pública» e documentos de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanham, SWD(2013) 439 final, «Orientações da Comissão Europeia para a conceção de regimes de apoio às energias renováveis», e SWD(2013) 440 final, «Orientações sobre os mecanismos de cooperação na utilização de fontes de energia renováveis».

Observações

17

Embora a Comissão reconheça que as dificuldades da integração das fontes de energia renováveis na rede elétrica têm entravado a exploração de FER, este aspeto não está diretamente dependente da gestão dos projetos. A melhoria do acesso às redes da eletricidade de FER é um requisito legal no quadro da Diretiva Energias Renováveis.

18

Com efeito, a Comissão considera que os progressos realizados pelos Estados-Membros no sentido de eliminar os obstáculos administrativos neste domínio são lentos.

No que respeita à referência ao Reino Unido, a Comissão considera que a formulação deve ter em conta as disposições constitucionais e o processo de descentralização em curso neste Estado-Membro. Os vários documentos de programação operacional e os comités de acompanhamento dos programas no Reino Unido são autónomos e independentes, e a harmonização é alcançada através da utilização de temas transversais integrados em todos os programas do país.

20 — Primeiro travessão

A entidade adjudicante reconheceu estas questões e foi precisamente para garantir a transparência e uma maior concorrência que os convites foram relançados.

20 — Segundo travessão

No que respeita aos projetos de produção de energia eólica na Polónia, não existiam obstáculos (caso o processo de concurso tivesse selecionado a proposta de outro fornecedor) que impedissem o beneficiário de apresentar um pedido de alteração das licenças de construção emitidas e especificar outro modelo de turbinas.

No que respeita ao projeto de coletor solar na Polónia, o âmbito de aplicação da proposta foi descrito de forma adequada e em conformidade com a legislação aplicável.

A descrição da proposta referia que o procedimento em causa abrangia o tipo de coletor solar referido, ou outro tipo com os mesmos parâmetros. O projeto em questão foi igualmente objeto de dois controlos efetuados pelas autoridades nacionais, que não puseram em causa a conformidade do projeto com a legislação relativa aos contratos públicos.

21

Para o período de programação 2014-2020, foram introduzidos requisitos visando uma lógica de intervenção reforçada para todas as prioridades, incluindo uma série de indicadores comuns de realizações, cuja utilização é obrigatória sempre que tal seja adequado. Na área das FER, os regulamentos do FEDER e do FC para o período 2014-2020 incluem um indicador comum relativo à «capacidade suplementar de produção de energia renovável». No entanto, a avaliação deverá sempre distinguir a contribuição das operações cofinanciadas pelos fundos da política de coesão para a evolução dos padrões de produção e consumo de energias renováveis das contribuições resultantes de outros fatores externos.

23

Até que a instalação esteja concluída e plenamente operacional, o desempenho real do sistema não é conhecido. O nível real de produção de energia varia de ano para ano, em função de vários parâmetros (incluindo, por exemplo, as condições meteorológicas, a fiabilidade do sistema e a ocupação do edifício). Os dados efetivos serão conhecidos quando o projeto estiver plenamente operacional.

24

No que respeita à produção de energia eólica na Polónia, em que, de acordo com o quadro 1, quatro dos cinco projetos não atingiram os objetivos, a Comissão considera que os resultados devem ser avaliados durante o período de pleno funcionamento do parque eólico, o que não foi o caso num dos projetos. Um melhor planeamento territorial dos investimentos nas FER é aconselhável, tendo em conta as condições específicas para o tipo de FER em causa numa zona específica. O facto de, por vezes, os projetos de FER não atingirem os seus objetivos de produção planeados, ou só os atingirem parcialmente, confirma o perfil de risco elevado destes investimentos, e, por conseguinte, a necessidade de financiamento público para gerar projetos suscetíveis de serem aceites pelos bancos, impulsionando desta forma o financiamento privado.

Caixa 5 — Segundo parágrafo

A Comissão sugeriu que as autoridades polacas e a «parceria de assistência conjunta de apoio a projetos nas regiões europeias (JASPERS)» avaliassem os resultados e a taxa de rentabilidade financeira (TRF) dos projetos de parques eólicos com base em estimativas realistas. Dessa forma, os indicadores de resultados refletiriam melhor o tempo de trabalho dos parques eólicos.

Caixa 5 — Terceiro parágrafo

No Reino Unido, dois dos cinco sítios auditados produziram resultados mais baixos do que o previsto, devido a uma procura dos sistemas inferior ao previsto. O exercício de recolha de dados previsto pela autoridade de gestão para o final das operações visa recolher dados específicos do local, o que deve clarificar os motivos por que a procura foi inferior à prevista.

26

A Comissão reconhece os princípios da eficiência e da eficácia, como estão definidos no Regulamento Financeiro da UE. O regulamento estabelece que o princípio da eficiência visa a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos e que o princípio da eficácia visa a obtenção dos objetivos específicos fixados, bem como dos resultados esperados. A Comissão considera, por conseguinte, que a eficiência e a eficácia não devem ser aferidas apenas em megawatts produzidos das FER por cada euro investido, mas também em termos do sucesso global do programa e dos projetos na concretização dos resultados desejados.

27

As considerações relativas ao custo-eficácia podem ser definidas nos critérios de seleção das intervenções específicas. No entanto, a política de coesão tem uma finalidade mais geral e todos os programas operacionais financiados pela política de coesão têm de cumprir objetivos políticos, que consistem em reforçar a coesão económica, social e territorial e promover um desenvolvimento global harmonioso, mediante a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das regiões e a promoção do desenvolvimento nas regiões menos favorecidas.

A política de coesão é uma política de base territorial e integrada, sendo o aumento da quota de fontes de energia renováveis um dos vários objetivos dos seus programas, o que significa que os projetos podem simultaneamente visar outros objetivos, para além de produção das FER. Além disso, no que respeita especificamente aos investimentos em FER, a Comissão considera que o conceito de custo-eficácia pode ser definido de várias formas: a redução dos custos a muito curto prazo, ou a redução dos custos de eficiência dinâmica a médio ou a longo prazo, através da inovação e da transformação do sistema energético em sintonia com os objetivos para 2020 e a preparação do terreno para lá dessa data.

28

Embora o Regulamento n.º 1083/2006 não exija a «avaliação das necessidades», a Comissão considera que esta pode ser útil. Como requisito geral para todos os programas operacionais financiados no âmbito da política de coesão no período 2007-2013, os programas contêm «uma análise da situação das zonas ou dos setores elegíveis em termos de pontos fortes e fracos e da estratégia escolhida para lhes dar resposta».

Em 2014-2020, os eixos prioritários vão selecionar uma ou várias prioridades de investimento, de acordo com as necessidades específicas e o contexto dos Estados-Membros. Os objetivos específicos e os indicadores de resultados passam então a expressar o que cada eixo prioritário visa alcançar relativamente à sua análise da situação e das necessidades identificadas.

29

No período 2007-2013, as quotas relativas atribuídas ao investimento nas FER diferem entre os Estados-Membros, em função do volume total dos recursos disponíveis, das necessidades e das prioridades nacionais definidas por cada Estado-Membro. Os programas operacionais da política de coesão para o período 2007-2013 foram planeados e aprovados antes da adoção dos objetivos climáticos e energéticos para 2020 e da legislação da UE nesta matéria. Foi posteriormente tida em conta a contribuição para os objetivos em matéria de FER para 2020, se e quando os Estados-Membros notificaram revisões dos seus programas operacionais.

No entanto, é importante notar que a maior parte do investimento nesta área deve ser feita pelo setor privado. Os Estados-Membros e as regiões devem garantir que o financiamento público não substitui, mas complementa e mobiliza o investimento privado em conformidade com as regras dos auxílios estatais. O financiamento da política de coesão deve ser utilizado para complementar os atuais regimes de apoio nacionais, a fim de garantir a obtenção de mais-valias.

30

Desde a adoção da Diretiva Energias Renováveis em 2009 e da obrigação legal de adotar planos de ação nacionais para as energias renováveis (PANER), os Estados-Membros tiveram de facto que realizar uma avaliação correta das necessidades de investimentos em FER, sendo os PANER baseados nessa análise das necessidades. Constituem igualmente uma base séria e bem refletida para os investimentos relacionados com as FER nos Estados-Membros. Além disso, o facto de tais planos serem adotados de forma transparente e estarem publicamente disponíveis contribuiu para um melhor planeamento e mais transparência, permitindo pela primeira vez a todos os intervenientes, incluindo os investidores e os Estados-Membros vizinhos, coordenar esses investimentos e, por conseguinte, aumentar o valor acrescentado e melhorar a relação custo-eficácia. No entanto, todos os programas operacionais da política de coesão para 2007-2013 foram negociados e aprovados antes do prazo de entrega dos PANER (junho de 2010).

30 — Quarto travessão

Uma avaliação intercalar dos programas operacionais não era obrigatória, salvo se circunstâncias específicas assim o justificassem, nos termos do artigo 48.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

No entanto, a partir de 2014, todos os projetos do País de Gales estão sujeitos a avaliação. No decurso de 2014, as autoridades de gestão galesas vão realizar uma síntese de todas as avaliações operacionais a nível dos programas para retirar conclusões, incluindo das operações relacionadas com a energia.

32

A Comissão concorda com a afirmação, mas nota que não foram identificadas deficiências significativas no planeamento e execução dos projetos auditados.

36

Relativamente aos projetos específicos, os Estados-Membros são responsáveis pela seleção. No que se refere às considerações sobre a relação custo-eficácia e os objetivos mais vastos da política de coesão, a Comissão remete para as suas respostas aos pontos 26 e 27.

37

A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 26 e 27.

39

A Comissão concorda com a importância de evitar os efeitos de inércia. No que se refere às taxas de cofinanciamento, as disposições constam do artigo 53.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006. Isso não significa, por si só, que uma parte dos custos de investimento do projeto seja suportada pelo beneficiário final de uma subvenção pública. Também existem disposições relativas aos projetos geradores de receitas no artigo 55.º do mesmo regulamento. A fim de cumprir os objetivos vinculativos em matéria de FER, os Estados-Membros devem incentivar os investimentos nos projetos de FER que, por si só, podem não ser suscetíveis de serem aceites pelos bancos, tendo em conta o perfil de risco mais elevado destes investimentos. As taxas de cofinanciamento dos projetos de auxílios estatais às FER são determinadas por decisões em matéria de auxílios estatais e, nesse caso, a metodologia para determinar o «défice de financiamento» não se aplica. No entanto, o cálculo do défice de financiamento é incentivado, pois contribui para determinar o montante (ou intensidade) do auxílio e para manter os auxílios estatais dentro do limite máximo, conforme o caso.

Para apoiar uma abordagem mais consentânea com as leis do mercado, a Comissão encoraja e o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 prevê a utilização de instrumentos financeiros no período 2014-2020, em vez de subvenções, para apoiar os investimentos que previsivelmente sejam financeiramente viáveis mas não obtenham financiamento suficiente no mercado. O apoio através de instrumentos financeiros deve basear-se numa avaliação *ex ante* pormenorizada, em conformidade com o artigo 37.º, n.º 2, do referido regulamento que, nomeadamente, comprove a existência de deficiências do mercado ou situações de insuficiência de investimento e o nível e âmbito das necessidades de investimento público, incluindo os tipos de instrumentos financeiros a mobilizar.

Caixa 7

Os projetos de parques eólicos na Polónia receberam entre 22% e 70% do total dos custos de investimento elegíveis, até um máximo de 10 milhões de euros. Deve notar-se que o nível de cofinanciamento da UE para grandes projetos de parques eólicos, ou seja, projetos no âmbito da avaliação da Comissão, é de 22-25%.

42

No que se refere aos mecanismos de financiamento público nacional, com efeito, foi necessário o financiamento da política de coesão para os complementar, em conformidade com o artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006. O facto de o FEDER complementar os mecanismos de financiamento existentes proporciona um valor acrescentado financeiro que permite fazer mais do que seria possível na ausência dos fundos da política de coesão. Relativamente ao valor acrescentado, a natureza da política não necessita de ser alterada.

44

A Comissão sublinha que o valor acrescentado da UE em matéria de reforço da capacidade administrativa demora o seu tempo. Os investimentos em FER são um domínio relativamente novo para a política de coesão e será necessário algum tempo até se recolherem os ensinamentos úteis.

45

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 7.

46

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 29.

Conclusões e recomendações

Resposta comum da Comissão aos pontos 48 e 52

A reforma da política de coesão para 2014-2020 vai proporcionar ao comité de acompanhamento de cada programa operacional a oportunidade para aprovar critérios de seleção que assegurem o impacto máximo deste tipo de investimentos. Será necessário que os países e regiões decidam antecipadamente quais os objetivos que pretendem alcançar com os recursos disponíveis e identifiquem precisamente como vão avaliar os progressos obtidos na consecução dos mesmos em cada eixo prioritário. Tal possibilitará o acompanhamento e o debate regulares sobre a forma como os recursos financeiros são utilizados.

Para o período 2014-2020, o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 determina que os procedimentos e critérios de seleção devem assegurar o contributo das operações para a realização dos objetivos e resultados específicos das prioridades pertinentes do programa operacional, que podem visar outros objetivos para além da produção das FER. No que respeita aos grandes projetos, a Comissão pode exigir que os Estados-Membros e as autoridades de gestão realizem uma análise de custo-benefício, incluindo uma análise económica e financeira de cada grande projeto, a fim de demonstrar que o projeto é desejável de um ponto de vista económico (ou seja, a sociedade ganha com o projeto) e que a contribuição dos fundos da política de coesão é necessária para que o projeto seja financeiramente viável e, nalguns casos, suscetível de ser aceite pelos bancos, tendo em conta o seu perfil de risco. Como parte da análise de custo-benefício, é necessária uma análise das opções que, entre outros aspetos, tenha em conta considerações de natureza económica e financeira, como por exemplo manter os custos de construção o mais baixos possível, a fim de se escolher a melhor opção, tentando simultaneamente maximizar os benefícios do projeto para a sociedade.

A Comissão remete ainda para as respostas aos pontos 25 a 26, 28 a 32, 36 a 37 e 39.

50

A Comissão tem chamado constantemente a atenção dos Estados-Membros para as deficiências dos sistemas administrativos nacionais. Este é também um requisito jurídico previsto no artigo 13.º da Diretiva Energias Renováveis. Este aspeto é acompanhado e analisado pela Comissão nos relatórios bienais sobre os progressos em matéria de energias renováveis.

A Comissão remete igualmente para a sua resposta aos pontos 17 a 21.

51

A Comissão remete para a sua resposta aos pontos 23 a 25.

53

A Comissão considera que os investimentos da política de coesão no âmbito das FER se têm realizado de acordo com os objetivos e requisitos do quadro legislativo aplicável. Os seus pontos de vista sobre o valor acrescentado europeu da política de coesão foram apresentados no documento de trabalho dos serviços da Comissão «O valor acrescentado do orçamento da UE», de junho de 2011. A Comissão considera que os seguintes fatores devem ser tidos em conta na análise do valor acrescentado dos fundos da UE neste domínio:

- a contribuição das tecnologias e projetos apoiados para a realização dos objetivos da UE em matéria de FER, incluindo a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação e a criação de oportunidades de emprego e de desenvolvimento regional, especialmente em zonas rurais e isoladas;
- a contribuição dos projetos apoiados para a consecução dos objetivos em matéria de FER e o progresso da execução dos planos de ação nacionais para as energias renováveis (incluindo a sua contribuição para a promoção das FER em diferentes setores - eletricidade, aquecimento e refrigeração e transportes);

- a contribuição para apoiar o desenvolvimento dos mercados das energias renováveis nos Estados-Membros e na UE;
- o contributo dos fundos da UE para alcançar os objetivos em matéria de FER em termos de custos e de eficiência energética e, ao mesmo tempo, promover a inovação e desenvolvimento tecnológico da UE (objetivos da política integrada em matéria de energia e alterações climáticas).

A Comissão remete igualmente para a sua resposta aos pontos 42, 46 e 47.

Recomendação 1

No atual quadro da coesão, a Comissão não está envolvida na seleção dos projetos, exceto na aprovação dos projetos de maior dimensão.

Contudo, o novo quadro regulamentar para 2014-2020 assegura, desde o início, que, através do conteúdo dos programas adotados e da lógica de intervenção, incluindo os indicadores de resultados e as realizações dos objetivos englobados nos eixos prioritários, a seleção dos projetos será realizada pelos Estados-Membros tanto quanto possível de acordo com a recomendação do Tribunal.

Além disso, com base no quadro de desempenho definido para cada programa operacional, a Comissão encontrar-se-á em posição, por meio de metas e indicadores, de incentivar e avaliar o desempenho dos programas. Sempre que existam provas, decorrentes de uma avaliação do desempenho, de que uma prioridade não alcançou as metas estabelecidas apenas em matéria de indicadores financeiros e de realizações e que o Estado-Membro não tomou as medidas necessárias para corrigir o problema, a Comissão pode suspender a totalidade ou parte de um pagamento intermédio ou, em última instância, aplicar correções financeiras. A reserva de desempenho não deve ser atribuída a estes programas.

No âmbito do quadro jurídico para 2014-2020, a Comissão reforça igualmente as condições prévias para a atribuição de fundos, a fim de assegurar que estão reunidas as condições necessárias para a sua aplicação eficaz.

Além disso, através do seu trabalho ativo e contínuo com os Estados-Membros, a Comissão vai aconselhar as autoridades de gestão a terem em conta as recomendações do Tribunal de Contas Europeu no processo e critérios de seleção dos projetos de FER. Passa a ser necessário incluir nos critérios de seleção o contributo para os resultados esperados do eixo prioritário em causa.

Recomendação 1 — Primeiro travessão

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação. A Comissão concorda com a importância de evitar os efeitos de inércia. Para apoiar uma abordagem mais consentânea com as leis do mercado, como previsto no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, no período de 2014-2020 a Comissão encoraja a utilização de instrumentos financeiros, em vez de subvenções, para apoiar os investimentos que previsivelmente sejam financeiramente viáveis, mas não obtenham financiamento suficiente no mercado. O apoio através de instrumentos financeiros deve basear-se numa avaliação *ex ante* pormenorizada, em conformidade com o artigo 37.º, n.º 2, do referido regulamento que, nomeadamente, comprove a existência de deficiências do mercado ou situações de insuficiência de investimento e o nível e âmbito das necessidades de investimento público, incluindo os tipos de instrumentos financeiros a mobilizar.

A Comissão também concorda que os programas se devem basear em avaliações adequadas das necessidades. Para esse efeito, o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 prevê que o acordo de parceria para o período de 2014-2020 deve incluir uma análise das disparidades, das necessidades em matéria de desenvolvimento e do potencial de crescimento. As escolhas de cada programa operacional devem ser justificadas em conformidade. Os requisitos decorrentes da Diretiva Energias Renováveis (por exemplo, abordagem estratégica, avaliação das necessidades e planos de ação nacionais para as energias renováveis) vão igualmente assegurar a otimização da programação dos investimentos da política de coesão nas FER.

No entanto, a política de coesão é uma política integrada e de base territorial, sendo o aumento da quota de fontes de energia renováveis apenas um dos múltiplos objetivos. Em especial, outros objetivos da política de coesão, como a promoção da inovação, podem justificar a escolha de tecnologias que não apresentem a melhor relação custo/eficácia. O Regulamento (UE) n.º 1303/2013 determina que os procedimentos e critérios de seleção devem assegurar o contributo das operações para a realização dos objetivos e resultados específicos das prioridades pertinentes do programa operacional, que podem visar outros objetivos para além da produção das FER.

No que respeita aos grandes projetos, no período de programação 2014-2020, a Comissão continuará a exigir a realização de uma análise de custo-benefício, incluindo uma análise económica e financeira. Como parte desta análise de custo-benefício, é necessária uma análise das opções que, entre outros aspetos, tenha em conta considerações de natureza económica e financeira, como por exemplo os custos de construção, a fim de se escolher a melhor opção, tentando simultaneamente maximizar os benefícios do projeto para a sociedade.

Recomendação 1 — Segundo travessão

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação. Tem vindo a lembrar aos Estados-Membros a necessidade de garantir a estabilidade do quadro regulamentar e tem também constantemente criticado as alterações frequentes e retroativas dos quadros regulamentares dos Estados-Membros. A comunicação da Comissão de novembro de 2013 sobre «Realizar o mercado interno da eletricidade e tirar o melhor partido da intervenção pública» e as orientações da Comissão para a conceção de regimes de apoio às energias renováveis, bem como as orientações sobre os mecanismos de cooperação na utilização de fontes de energia renováveis, abordam estas questões⁵.

⁵ C(2013) 7243 final, de 5.11.2013, Comunicação da Comissão «Realizar o mercado interno da eletricidade e tirar o melhor partido da intervenção pública» e documentos de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanham, SWD(2013) 439 final, «Orientações da Comissão Europeia para a conceção de regimes de apoio às energias renováveis», e SWD(2013) 440 final, «Orientações sobre os mecanismos de cooperação na utilização de fontes de energia renováveis».

Recomendação 2

A Comissão aceita esta recomendação, que considera, por seu lado, aplicada. As orientações da Comissão para a conceção de regimes de apoio às energias renováveis, de novembro de 2013, devem ser tidas em consideração pelos Estados-Membros. As futuras orientações relativas aos auxílios no domínio da energia e do ambiente vão igualmente contribuir para aumentar a relação custo-eficácia dos regimes de apoio dos Estados-Membros às energias renováveis.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da União Europeia (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a União Europeia) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Assinaturas pagas:

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

O Tribunal de Contas Europeu (TCE) avaliou os resultados dos projetos de produção de energia renovável cofinanciados pelos fundos da política de coesão, que contribuem para a realização do objetivo da UE na matéria para 2020. Conclui que, apesar de produzirem as realizações planeadas, diversos projetos de investimento não foram orientados pelo princípio da relação custo eficácia ou careceram de um verdadeiro valor acrescentado europeu. O TCE recomenda que a Comissão promova o princípio da relação custo eficácia nos programas de apoio cofinanciados pela UE e que os Estados-Membros estabeleçam um quadro regulamentar estável e previsível no domínio das energias renováveis. Além disso, os Estados Membros devem aplicar critérios mínimos em matéria de custo eficácia, adaptados às circunstâncias dos projetos, e melhorar o valor acrescentado europeu, através da melhoria da execução, do acompanhamento e da avaliação dos projetos.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

