

Relatório Especial

Demonstração da captura e armazenamento de dióxido de carbono e de energias renováveis inovadoras a uma escala comercial na UE: os progressos pretendidos não foram alcançados na última década

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



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

EQUIPA DE AUDITORIA

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Nikolaos Milionis. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Samo Jereb, com a colaboração de Jerneja Vrabič, assessora de gabinete; Hélder Faria Viegas, responsável principal; Stefan Den Engelsen, responsável de tarefa; Oana Dumitrescu, Joachim Otto, Ernesto Roessing, Juan Antonio Vázquez Rivera e Anna Zalega, auditores. Foi prestada assistência linguística por Zuzanna Filipski.



Da esquerda para a direita: Ernesto Roessing, Jerneja Vrabič, Stefan Den Engelsen, Samo Jereb, Hélder Faria Viegas e Oana Dumitrescu.

ÍNDICE

	Pontos
Glossário	
Abreviaturas, siglas e acrónimos	
Síntese	I - X
Introdução	1 - 14
Apoio da UE a projetos de demonstração no setor das energias com baixas emissões de dióxido de carbono	1 - 10
Programa Energético Europeu para o Relançamento (PEER)	4
NER300	5 - 8
Outras iniciativas da UE para apoiar projetos de demonstração de energias com baixas emissões de dióxido de carbono	9 - 10
A necessidade contínua de inovação no domínio das energias limpas	11 - 14
Âmbito e método da auditoria	15 - 18
Observações	19 - 107
Tanto o PEER como a NER300 definiram objetivos ambiciosos para a captura e armazenamento de CO ₂ e a produção de energias renováveis inovadoras	19 - 36
O PEER ficou aquém das suas ambições quanto à captura e armazenamento de CO ₂ ...	20 - 22
... mas deu um contributo positivo para o setor (em rápido desenvolvimento) da energia eólica marítima	23 - 27
A NER300 não concretizou qualquer projeto bem-sucedido de captura e armazenamento de CO ₂ ...	28 - 30
... e não está no bom caminho para alcançar o impacto pretendido nas energias renováveis inovadoras	31 - 36
Os projetos do PEER e da NER300 foram prejudicados por condições de investimento desfavoráveis	37 - 55

O clima de investimento em projetos de demonstração foi prejudicado pela incerteza quanto aos quadros regulamentares e às políticas	41 - 48
Nos projetos de captura e armazenamento de CO ₂ , a diminuição dos preços de mercado do CO ₂ e a falta de outras formas de apoio e de receitas foram os principais obstáculos	49 - 55
A configuração da NER300 restringiu a capacidade de a Comissão e os Estados-Membros reagirem à evolução das circunstâncias	56 - 85
O modelo de financiamento escolhido para a NER300 não reduziu eficazmente o risco dos projetos de demonstração	57 - 65
Os processos de seleção de projetos e de tomada de decisões da NER300 eram complexos	66 - 79
Houve outras características da configuração da NER300 que abrandaram a resposta a um ambiente em rápida evolução	80 - 85
As disposições em matéria de coordenação e de transparência necessitam de melhorias	86 - 107
Apesar de progressos mais lentos do que previsto, o Plano SET constitui uma base para melhorar a coordenação na Europa	87 - 93
Os serviços da Comissão têm de melhorar a coordenação interna e a coerência do apoio da UE aos projetos de demonstração de baixas emissões de CO ₂	94 - 103
As disposições da NER300 em matéria de prestação de contas não são suficientemente claras	104 - 107
Conclusões e recomendações	108 - 127

Anexo I – Cronologia dos principais acontecimentos económicos e de políticas em função de elementos do âmbito da auditoria

Anexo II – Visão geral do estado da NER300 em março de 2018

Anexo III – Principais fatores económicos e regulamentares que afetam a evolução da NER300 e do PEER

Anexo IV – Exemplos de procedimentos de seleção nos programas de inovação em energias com baixas emissões de dióxido de carbono

Anexo V – O panorama complexo dos programas da UE de financiamento à inovação em energias com baixas emissões de dióxido de carbono

Respostas da Comissão

GLOSSÁRIO

Avaliação de devida diligência: no contexto do presente relatório, refere-se à avaliação pelo BEI da viabilidade técnica e financeira do pedido de subvenção de um projeto no quadro da NER300.

Captura, utilização e armazenamento de dióxido de carbono: os programas de investigação da UE financiam agora a investigação no âmbito da captura, utilização e armazenamento de dióxido de carbono (CO₂). A utilização do CO₂ capturado como matéria-prima em processos industriais ou químicos pode torná-lo num produto negociável e gerar um fluxo de receitas.

Comité das Alterações Climáticas: ver "Comitologia".

Comitologia: termo que designa o conjunto de procedimentos através do qual a Comissão Europeia exerce as competências de execução que lhe são atribuídas pelo legislador da UE, com a ajuda de comités de representantes dos países da UE que são presididos por um funcionário da Comissão e emitem uma opinião sobre os atos de execução propostos pela Comissão¹. No caso da NER300, trata-se do Comité das Alterações Climáticas.

Credibilidade bancária: geralmente é um critério aplicado por um banco. Para ter credibilidade bancária, um projeto tem que demonstrar que irá gerar receitas suficientes.

Decisão final de investimento: o conselho de administração de uma empresa toma uma decisão final de investimento relativa a um projeto de energia após realizar um estudo prévio de engenharia e de conceção (FEED), obter todas as autorizações necessárias e confirmar as fontes de financiamento de todo o investimento. Uma vez tomada a decisão pelo conselho de administração, os trabalhos de engenharia, contratação e construção podem começar.

Instrumento financeiro: instrumento de execução para prestar apoio financeiro a partir do orçamento da UE através de empréstimos, garantias e investimentos em capitais próprios

¹ <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html?locale=pt>.

(ou em quase-capital) para a execução de projetos². Segundo a Norma Internacional de Contabilidade 32, um instrumento financeiro é qualquer contrato que dê origem a um ativo financeiro de uma entidade e a um passivo financeiro ou instrumento de capital próprio de uma outra entidade.

Reserva para novos operadores (NER300): reserva comunitária de 780 milhões de licenças de emissão estabelecida ao abrigo do regime de comércio de licenças de emissão da UE (RCLE-UE) para o período de 2013-2020. Durante este período, os novos operadores do RCLE-UE podem candidatar-se à atribuição de licenças a partir da reserva, que as atribui com base no princípio da ordem de chegada. Em 2012, foram consignadas 300 milhões de licenças desta reserva para financiar a NER300.

² Ver o Relatório Especial nº 19/2016 do TCE, "Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros – ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013".

ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

6º/7º/9º PQ	6º/7º/9º Programa-Quadro de Investigação
AEA	Agência Europeia do Ambiente
BEI	Banco Europeu de Investimento
CAC	Comité das Alterações Climáticas
FEED	[Estudo] prévio de engenharia e de conceção (<i>Front End Engineering Design</i>)
MFPR	Mecanismo de financiamento com partilha de riscos
NER300	Reserva para novos operadores 300
PEER	Programa Energético Europeu para o Relançamento
RCLE-UE	Regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia

SÍNTESE

I. Em 2007, a UE apresentou o Pacote "Clima e Energia" para 2020, que exigia uma utilização acrescida e o desenvolvimento de fontes de energia renováveis e de tecnologias de baixas emissões de CO₂. A União e os seus Estados-Membros tomaram medidas para apoiar energias renováveis inovadoras e a construção e o funcionamento de instalações de produção de energia e industriais que capturam e armazenam CO₂, de forma a impulsionar a demonstração das primeiras instalações a nível comercial.

II. Em 2009, a UE lançou o Programa Energético Europeu para o Relançamento (PEER), dotado de um orçamento de 1,6 mil milhões de euros, para apoiar projetos de captura e armazenamento de CO₂ e de energia eólica marítima. Ao mesmo tempo, criou a reserva para novos operadores 300 (NER300), financiada pela venda de 300 milhões de licenças de emissão (2,1 mil milhões de euros), para apoiar projetos de captura e armazenamento de CO₂ e de energias renováveis inovadoras.

III. No mesmo período, a UE também financiou atividades de demonstração de energias e contribuiu para instrumentos financeiros geridos pelo BEI mediante programas de investigação. A União procurou obter um maior alinhamento entre as prioridades de inovação energética e o financiamento através do Plano Estratégico para as Tecnologias Energéticas (Plano SET), lançado em 2008 e atualizado em 2015 para corresponder às prioridades da União da Energia.

IV. A União deverá atingir as suas metas em matéria de energias renováveis para 2020. Porém, a Agência Europeia do Ambiente (AEA) afirma que a UE precisa de intensificar consideravelmente os seus esforços a fim de concretizar as suas ambições globais de uma economia hipocarbónica em 2050.

V. O principal objetivo do Tribunal era avaliar se as medidas da UE para apoiar a demonstração à escala comercial de tecnologias de captura e armazenamento de CO₂ e de energias renováveis inovadoras entre 2008 e 2017 através do PEER e da NER300 foram bem concebidas, geridas e coordenadas, e se estas iniciativas conseguiram os avanços esperados e contribuíram para o progresso daquelas tecnologias rumo ao lançamento comercial.

VI. O Tribunal conclui que nenhum dos programas foi bem-sucedido na implantação da captura e armazenamento de CO₂ na UE. O PEER contribuiu para o desenvolvimento do setor da energia eólica marítima, mas a NER300 não alcançou os progressos esperados no apoio à demonstração de uma gama alargada de tecnologias de energias renováveis inovadoras.

VII. As condições de investimento desfavoráveis, entre as quais a incerteza quanto aos quadros regulamentares e às políticas, prejudicaram o desenvolvimento de muitos projetos de energias renováveis inovadoras e de captura e armazenamento de CO₂. Um dos elementos determinantes do fracasso na implantação da captura e armazenamento de CO₂ foi o baixo preço de mercado do CO₂ após 2011.

VIII. O Tribunal constatou ainda que a configuração da NER300 restringiu a capacidade de a Comissão e os Estados-Membros reagirem com eficácia à evolução das circunstâncias. Em particular, o modelo de financiamento escolhido careceu de justificação quando da inserção da base jurídica desta iniciativa na Diretiva relativa ao regime de comercialização de licenças de emissão e não reduziu eficazmente o risco dos projetos de demonstração. Os processos de seleção dos projetos e de tomada de decisão eram complexos e houve outras características da configuração que condicionaram a flexibilidade do programa.

IX. Por último, o Tribunal constatou que as disposições em matéria de coordenação e de prestação de contas necessitam de melhorias. Apesar dos progressos mais lentos do que o previsto, o Plano SET proporciona uma base para uma melhor harmonização entre as prioridades e recursos públicos e privados. Os serviços competentes da Comissão têm de melhorar a sua coordenação de modo a aumentar a coerência do apoio da UE aos projetos de demonstração de baixas emissões de CO₂. Além disso, as disposições em matéria de prestação de contas das entidades que gerem a NER300 não são suficientemente claras.

X. A União Europeia prepara-se para lançar o fundo de inovação para substituir a NER300 e tem a intenção de acelerar a transição para uma economia hipocarbónica. Tendo em conta o referido, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- aumentar o potencial de eficácia do apoio da UE a estes projetos;

- melhorar os procedimentos de seleção de projetos e de tomada de decisão para o fundo de inovação em comparação com a NER300 e assegurar a sua flexibilidade para reagir a desenvolvimentos externos;
- melhorar a coordenação interna para maior coerência na orientação do apoio da UE;
- garantir a prestação de contas do fundo de inovação e das verbas da NER300.

INTRODUÇÃO

Apoio da UE a projetos de demonstração no setor das energias com baixas emissões de dióxido de carbono

1. Em 2007 e 2008, a UE desenvolveu o Pacote "Clima e Energia" para 2020, que consistiu num conjunto de legislação vinculativa aprovada em 2009 para assegurar que a UE cumpre as suas metas em matéria de clima e energia para 2020. Este pacote estabeleceu três metas: reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20% (em relação a 1990), produzir 20% da energia da UE a partir de fontes de energia renováveis e aumentar a eficiência energética em 20%.

2. Neste contexto, as conclusões da Presidência do Conselho Europeu de junho de 2008³ instaram a Comissão a propor um mecanismo que garantisse que, até 2015, fossem construídas e entrassem em funcionamento até 12 instalações de demonstração (ver a **caixa 1**) de produção de eletricidade para fins comerciais com captura e armazenagem de CO₂ (ver a **figura 1**).

Caixa 1 – Demonstração de tecnologias inovadoras a uma escala comercial

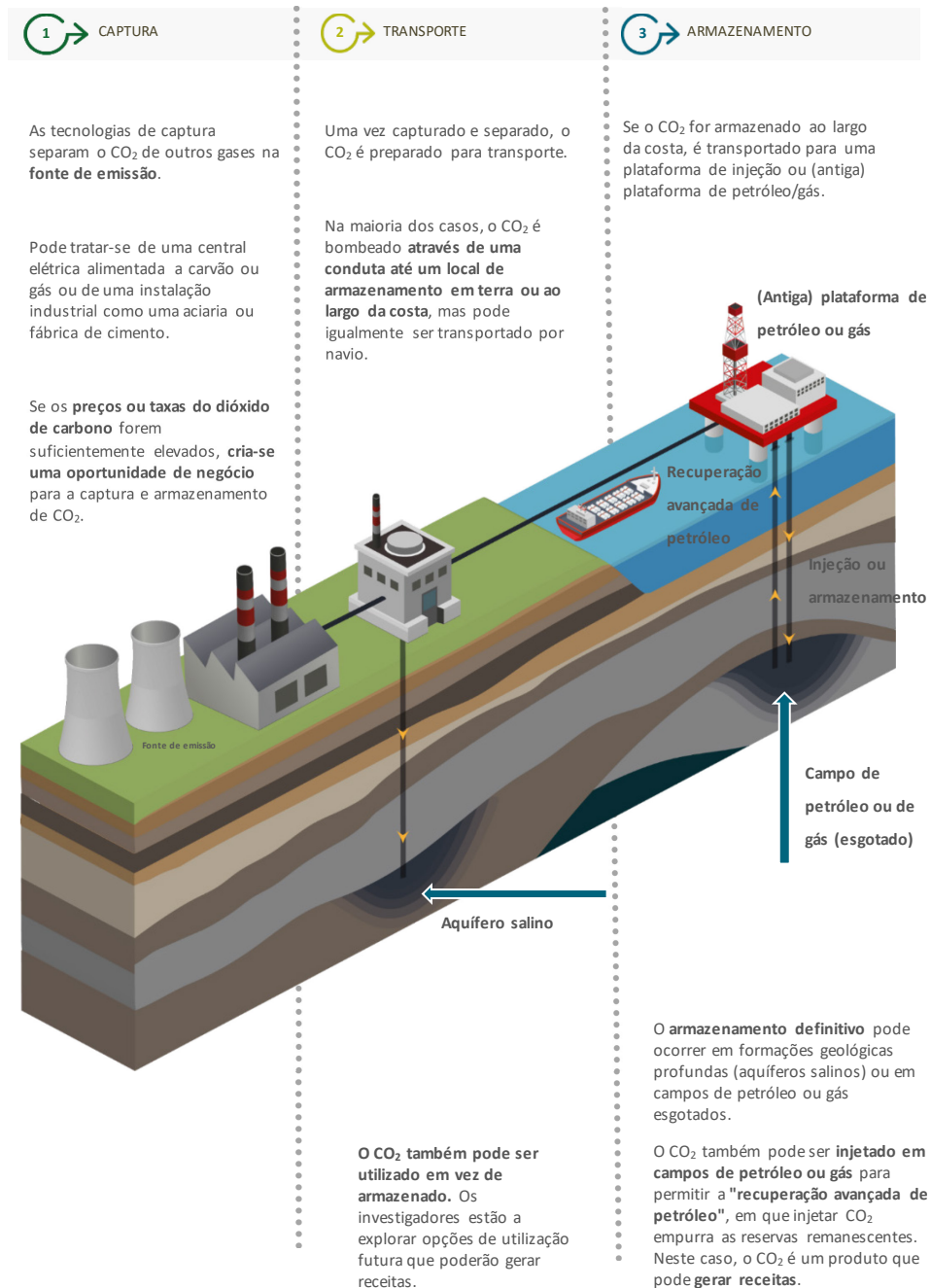
As novas tecnologias passam por diferentes fases quando são desenvolvidas a partir da investigação com vista à sua entrada no mercado. A demonstração é a fase em que uma nova tecnologia foi suficientemente testada e está suficientemente desenvolvida para ser expandida para uma escala comercial. Se tiver êxito, o mercado irá investir nela e viabilizar a sua comercialização. Os projetos de demonstração bem-sucedidos contribuem assim para dotar a sociedade de tecnologias a custos acessíveis de abastecimento energético limpo, seguro e competitivo.

Os projetos de demonstração têm muitas vezes dificuldade em ir além desta fase. Devido à sua escala, têm desafios que implicam elevados investimentos de capital, ao mesmo tempo que acarretam elevados riscos tecnológicos e incerteza quanto às realizações e às receitas potenciais. Sendo geralmente demasiado arriscados para atrair investimento privado suficiente, necessitam de

³ Conclusões da Presidência do Conselho Europeu realizado em 19/20 de junho de 2008 em Bruxelas, ponto 45, 11018/1/08 de 17 de julho de 2008.

diferentes formas de apoio público para impulsionar o avanço tecnológico. Quando as tecnologias não passam desta fase, ficam presas no denominado "vale da morte" comercial.

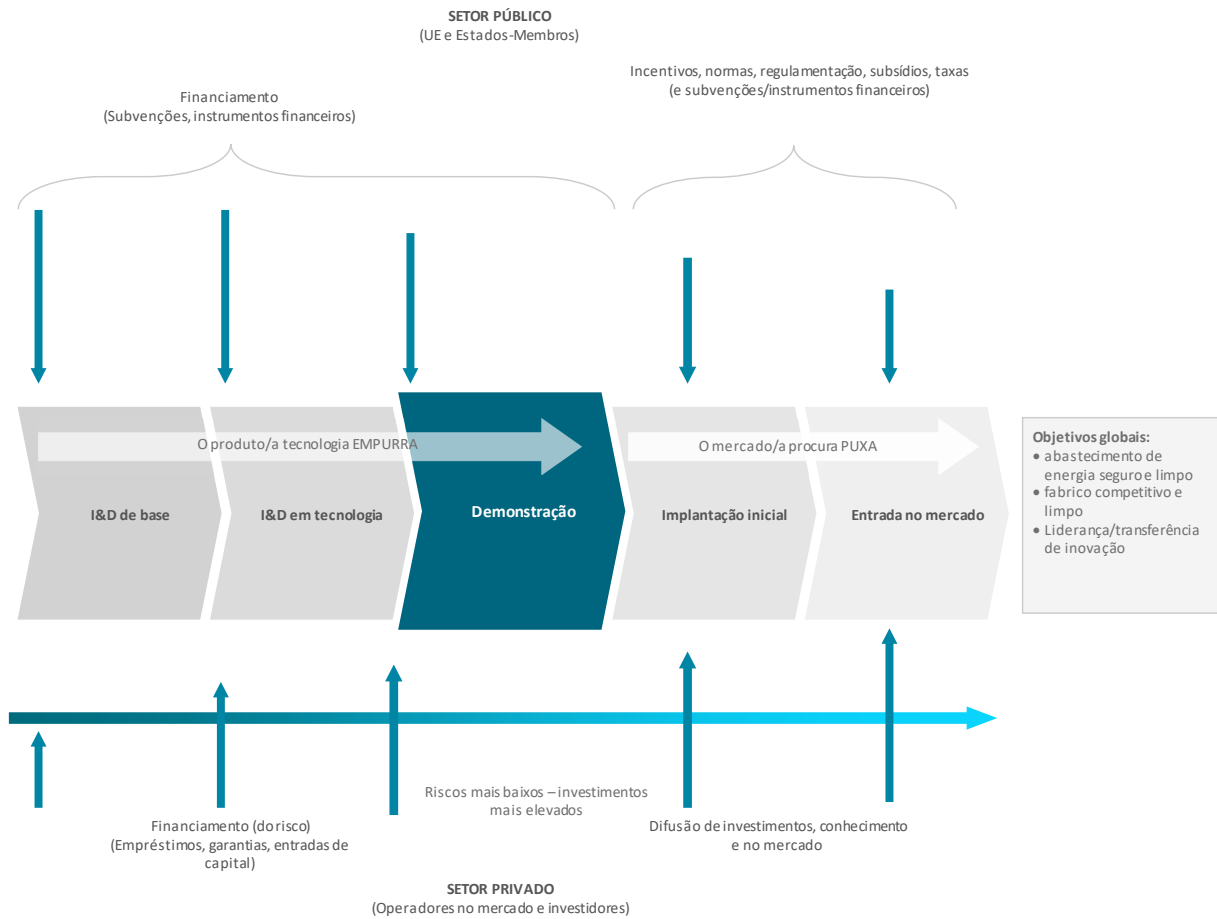
Figura 1 – Captura e armazenamento de CO₂



Fonte: TCE.

3. A UE lançou dois importantes programas após 2008, com o objetivo de apoiar a demonstração à escala comercial (ver a **figura 2**) da captura e armazenamento de CO₂ e as energias renováveis inovadoras.

Figura 2 – Apoio à fase de demonstração do ciclo de inovação



Fonte: adaptação pelo TCE de modelos e documentos do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas e da Comissão.

Programa Energético Europeu para o Relançamento (PEER)

4. O primeiro grande programa da UE para o apoio à demonstração comercial da captura e armazenamento de CO₂ e da energia eólica marítima foi o **Programa Energético Europeu para o Relançamento (PEER), lançado em 2009⁴**. O PEER fez parte de um pacote de

⁴ Regulamento (CE) nº 663/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece um programa de concessão de apoio financeiro comunitário a projetos no domínio da energia para o relançamento da economia (JO L 200 de 31.7.2009, p. 31).

recuperação económica mais vasto⁵ e teve um orçamento total de quatro mil milhões de euros destinado à atribuição de subvenções a projetos. Este montante incluiu mil milhões de euros para o programa de demonstração da captura e armazenamento de CO₂ e 565 milhões de euros para a energia eólica marítima. As subvenções do PEER contribuía normalmente para as despesas de capital nas fases de planeamento, desenvolvimento e construção.

NER300

5. A UE criou a reserva para novos operadores 300 (NER300) em 2009, ao abrigo do regime de comércio de licenças de emissão da UE (RCLE-UE), para apoiar projetos de demonstração comercial da captura e armazenamento de CO₂ e de energias renováveis inovadoras⁶. A **figura 3** indica as tecnologias de energias renováveis a apoiar com esta reserva.

Figura 3 – Fontes de energia renováveis inovadoras apoiadas pela NER300



Fonte: TCE.

⁵ COM(2008) 800 final de 26 de novembro de 2008, "Plano de relançamento da economia europeia".

⁶ Ver a Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (JO L 140 de 5.6.2009, p. 63).

6. A finalidade dos projetos de demonstração apoiados pela NER300 era capturar e armazenar CO₂ ou produzir energias renováveis limpas, podendo assim contribuir para as metas de redução das emissões até 2020 caso entrassem em funcionamento antes dessa data. O seu principal objetivo era, porém, demonstrar o potencial comercial das tecnologias escolhidas e dar uma maior contribuição para uma economia hipocarbónica no longo prazo, após 2020, se essas tecnologias forem aplicadas noutros locais da Europa e do mundo⁷. O apoio aos "pioneiros" deveria ajudar a concretizar a ambição da UE de ser um líder mundial no desenvolvimento de tecnologias de energias renováveis⁸.

7. A Diretiva RCLE-UE consignou 300 milhões de licenças de emissão da reserva para novos operadores inserida no RCLE-UE, que foram vendidas pelo BEI e geraram receitas de 2,1 mil milhões de euros para financiar o programa. A Comissão assegura a coordenação global do mesmo, enquanto os Estados-Membros designam pontos de contacto nacionais e têm várias responsabilidades⁹. A Comissão atribuiu financiamento a 39 projetos¹⁰ em 2012 e 2014 no âmbito dos dois convites à apresentação de propostas previstos na legislação. O BEI é responsável pela gestão das subvenções atribuídas mas ainda não pagas¹¹.

⁷ Considerando 10 da Decisão 2010/670/UE da Comissão, de 3 de novembro de 2010, que estabelece critérios e medidas para o financiamento de projetos de demonstração comercial tendo em vista a captura e o armazenamento geológico de CO₂ em condições de segurança ambiental, bem como de projetos de demonstração de tecnologias inovadoras de aproveitamento de energias renováveis no contexto do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade estabelecido pela Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (denominada "Decisão relativa à NER300") (JO L 290 de 6.11.2010, p. 39).

⁸ COM(2009) 519/4, "Investir no desenvolvimento de tecnologias hipocarbónicas (Plano SET)".

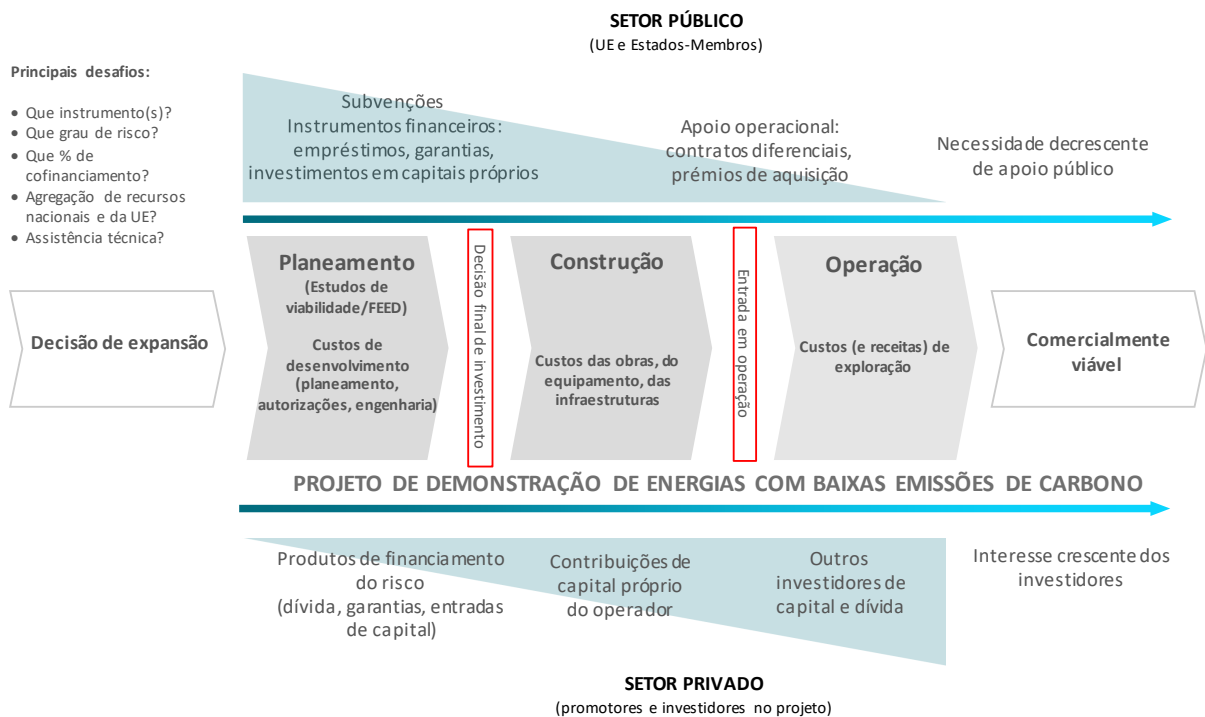
⁹ Estas incluem a identificação de projetos elegíveis, a celebração e gestão de instrumentos legalmente vinculativos (contratos) com os mesmos, o seu acompanhamento, a comunicação de informações à Comissão e o envio dos pagamentos do BEI para os projetos. A **figura 10** no corpo do texto apresenta uma visão geral.

¹⁰ 38 projetos de energias renováveis e um projeto de captura e armazenamento de CO₂.

¹¹ Esta gestão de ativos gerou até à data cerca de 70 milhões de euros em receitas adicionais. Até ao final de 2017, a Comissão tinha libertado 39 milhões de euros em ativos da NER300 a título de taxas devidas ao BEI pelas tarefas que lhe foram confiadas. O montante total das taxas não pode exceder 45 milhões de euros, o que representa 2,1% das receitas totais de 2,1 mil milhões de euros.

8. Os custos operacionais e de investimento adicionais (durante cinco anos, no caso das energias renováveis, e de dez anos, no caso dos projetos de captura e armazenamento de CO₂) destinados a concretizar e operar os projetos inovadores eram elegíveis para financiamento pela NER300 até 50% dos custos previstos. A NER300 desembolsa as subvenções atribuídas mediante parcelas anuais depois do arranque do projeto, ou seja, quando estiver a capturar e armazenar CO₂ ou a produzir energia renovável e a incorrer em despesas operacionais, a não ser que os Estados-Membros solicitem e apresentem garantias para o financiamento inicial, em parte ou na totalidade, da subvenção concedida. A **figura 4** descreve os desafios e as diferentes fases do financiamento de um projeto de demonstração de energia.

Figura 4 – Financiamento de um projeto de demonstração de energia



Fonte: TCE.

Outras iniciativas da UE para apoiar projetos de demonstração de energias com baixas emissões de dióxido de carbono

9. No mesmo período, as vertentes da energia dos programas-quadro de investigação da UE, designadamente o **7º Programa-Quadro** (7º PQ, para 2007-2013) e o **programa Horizonte 2020** (2014-2020) apoiaram projetos de demonstração em variadas tecnologias

de energia. Estes programas também contribuíram com verbas do orçamento da UE para instrumentos financeiros geridos pelo BEI, tais como o **Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos** (2007-2013) e o **InnovFin** (2014-2020), que incluem objetivos de demonstração de energias.

10. Em paralelo com a execução destes mecanismos de financiamento, a UE procurou aumentar o alinhamento entre as prioridades de inovação energética e o financiamento através do Plano Estratégico para as Tecnologias Energéticas (**Plano SET**), aprovado pelo Conselho em 2008¹². Em 2015, o plano foi atualizado (**Plano SET integrado**) para o alinhar com as prioridades de investigação e inovação da União da Energia. Todos os mecanismos de financiamento acima descritos apoiam as prioridades do Plano SET.

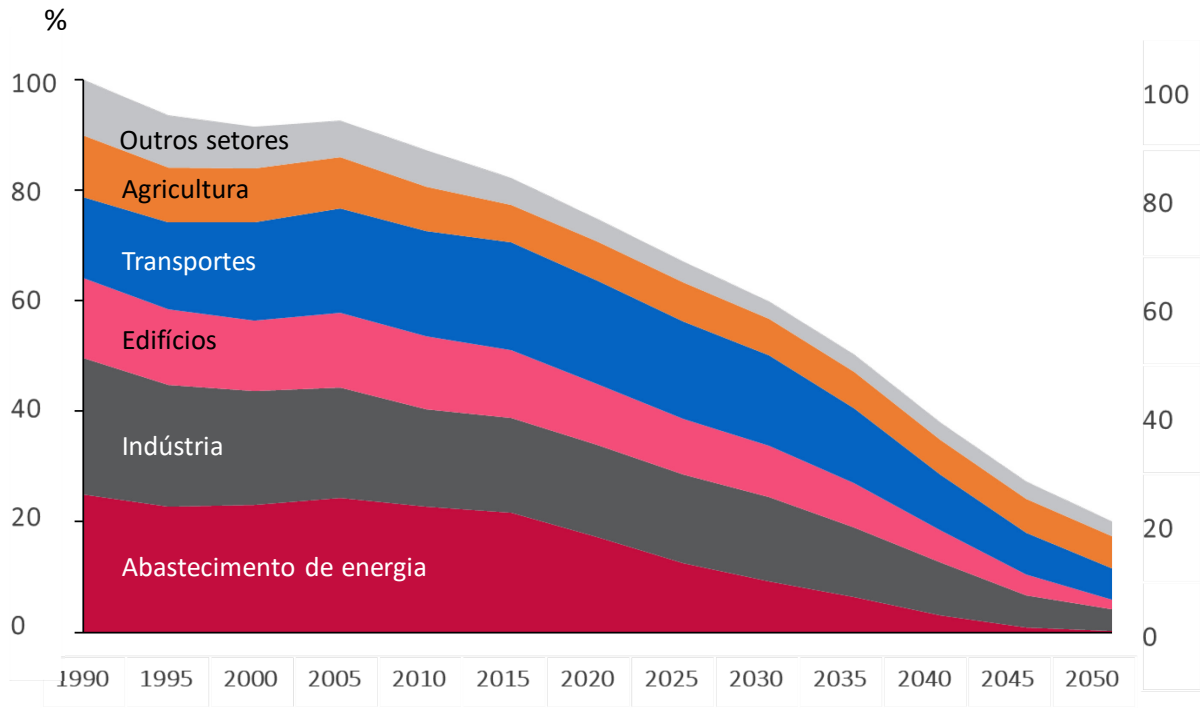
A necessidade contínua de inovação no domínio das energias limpas

11. Em 2015, a UE assinou o Acordo de Paris, que visa reforçar a resposta global à ameaça das alterações climáticas e manter o aumento global da temperatura neste século consideravelmente inferior a 2 graus Celsius em relação aos níveis pré-industriais. A UE comprometeu-se a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 40% até 2030, em complemento à sua ambição atual de alcançar uma economia hipocarbónica até 2050¹³. Esse compromisso implica que todos os setores da economia terão de reduzir drasticamente as emissões. A título de exemplo, o roteiro de 2011 da Comissão previa que o setor do abastecimento de energia deveria reduzir as emissões a zero até 2050. A **figura 5** mostra a redução prevista em todas as emissões de gases com efeito de estufa na UE.

¹² Conclusões do Conselho sobre o Plano Estratégico para as Tecnologias Energéticas, 2854ª reunião do Conselho (Transportes, Telecomunicações e Energia) de 28 de fevereiro de 2008.

¹³ COM(2011) 112 final, de 8 de março de 2011, Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050: "Com vista a evitar que o aumento de temperatura por efeito das alterações climáticas exceda 2 °C, o Conselho Europeu confirmou, em fevereiro de 2011, o objetivo da União Europeia para 2050 de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa 80-95% comparativamente aos níveis de 1990."

Figura 5 – Previsão das emissões de gases com efeito de estufa na UE rumo a uma redução interna de 80% (em relação a 1990)

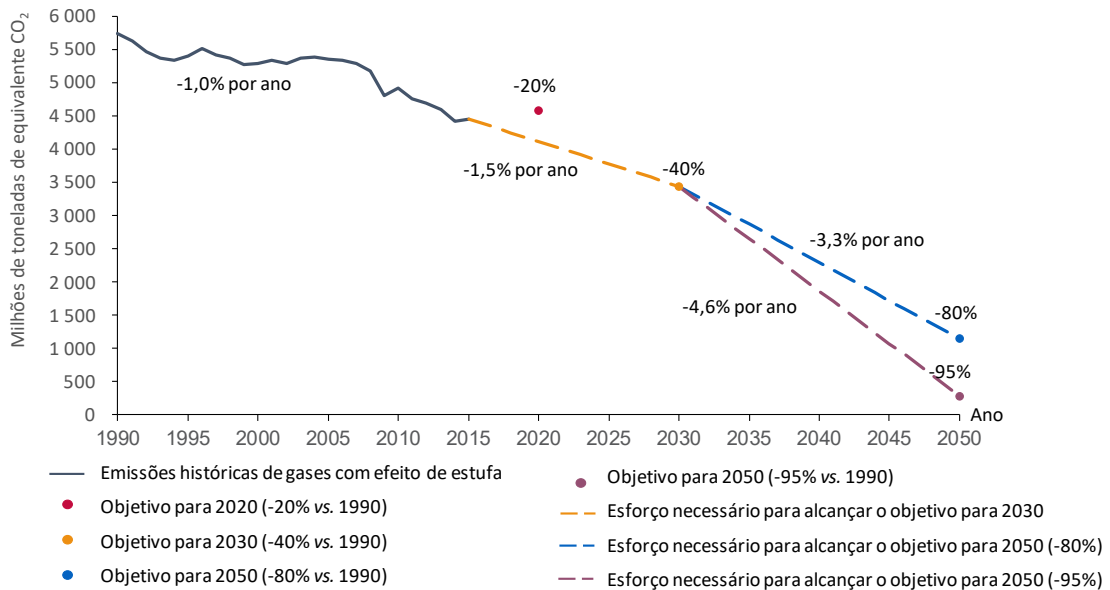


Fonte: Comissão Europeia, Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050, 2011.

12. A UE está bem encaminhada para atingir o seu objetivo para 2020 de gerar 20% do seu consumo de energia a partir de fontes de energia renováveis. Os custos de produção de energia eólica terrestre e de energia solar (fotovoltaica), em especial, diminuíram consideravelmente. No entanto, o quadro a longo prazo continua a ser difícil. Segundo a AEA¹⁴, a UE precisa de intensificar consideravelmente os seus esforços após 2020 a fim de concretizar as suas ambições globais de uma economia hipocarbónica em 2050 (ver a **figura 6**).

¹⁴ *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets* (Evolução e projeções na Europa em 2017 – Acompanhamento dos progressos quanto aos objetivos em matéria de clima e energia na Europa), relatório da AEA nº 17/2017. Ver a secção *Outlook for greenhouse gas trends in 2050* ("Previsões das tendências para os gases com efeito de estufa em 2050").

Figura 6 – Tendências, previsões e metas das emissões de gases com efeito de estufa na UE



Fonte: *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets* (Tendências e previsões na Europa em 2017 – Acompanhamento dos progressos quanto aos objetivos em matéria de clima e energia na Europa), relatório da AEA nº 17/2017.

13. Na sua comunicação de 2016¹⁵ sobre a aceleração do ritmo da inovação no domínio da energia, a Comissão sublinhou os desafios envolvidos no apoio a projetos de demonstração de energias com baixas emissões de CO₂ e reafirmou a ambição da UE de se tornar líder mundial no domínio das energias renováveis.

14. Em 2018, a revisão da Diretiva RCLE-UE¹⁶ estabeleceu a base jurídica para um novo fundo de inovação, que irá absorver as verbas não despendidas da NER300 e atribuir financiamento a tecnologias industriais e de energia inovadoras e hipocarbónicas no período até 2030. As tecnologias que recebam apoio do fundo de inovação devem representar

¹⁵ COM(2016) 763 final, de 30 de novembro de 2016, "Acelerar o ritmo da inovação no domínio das energias limpas".

¹⁶ Diretiva (UE) 2018/410 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2018, que altera a Diretiva 2003/87/CE para reforçar a relação custo-eficácia das reduções de emissões e o investimento nas tecnologias hipocarbónicas, e a Decisão (UE) 2015/1814 (JO L 76 de 19.3.2018, p. 3)

soluções inovadoras ou estar suficientemente desenvolvidas para permitir a demonstração a uma escala pré-comercial.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

15. A auditoria de resultados do Tribunal avaliou se:

o apoio da UE à demonstração à escala comercial de tecnologias de captura e armazenamento de CO₂ e de energias renováveis inovadoras através do PEER e da NER300 foi bem concebido, gerido e coordenado, permitindo uma real contribuição para os objetivos de longo prazo nos domínios do clima e da energia.

16. Em especial, o Tribunal examinou se:

- **a NER300 e o PEER fizeram os progressos esperados e ajudaram** a captura e armazenamento de CO₂ e as energias renováveis inovadoras a avançar no sentido da entrada no mercado;
- **a conceção e a gestão da NER300** apoiaram um processo de tomada de decisão eficaz;
- existiam **mecanismos de coordenação sólidos** no seio da Comissão e entre esta e as autoridades nacionais que apoiassem o processo de inovação no domínio da energia limpa.

17. A auditoria do Tribunal abrangeu o período compreendido entre o início das atividades da NER300, do PEER e do Plano SET, em 2008, e o final de 2017¹⁷. A auditoria não procurou verificar a elegibilidade, legalidade ou regularidade das despesas. Também não examinou diretamente as políticas, os fundos e os instrumentos que apoiaram a implantação de

¹⁷ O **anexo I** apresenta uma cronologia que mostra o lançamento destes mecanismos e do Plano SET em relação aos principais acontecimentos nas políticas e na economia.

tecnologias de energias renováveis desenvolvidas¹⁸ nem avaliou as atividades do BEI na conversão em moeda e gestão de ativos relativamente às verbas da NER300.

18. Os trabalhos de auditoria realizaram-se em 2017 na Comissão Europeia (DG Ação Climática, DG Energia e DG Investigação e Inovação). O Tribunal visitou igualmente o BEI e o Centro Comum de Investigação da Comissão para fins de informação. Os trabalhos abrangeram entrevistas e análise de documentos, entre os quais 26 relatórios de avaliação de projetos do BEI e 36 relatórios anuais de projetos da NER300 em cinco Estados-Membros¹⁹, bem como os ficheiros do total dos nove projetos de energia eólica marítima e dos seis projetos de captura e armazenamento de CO₂ no âmbito do PEER. O TCE visitou estes Estados-Membros para entrevistar os pontos de contacto nacionais da NER300 e os representantes nacionais do grupo diretor do Plano SET, e analisou e visitou cinco projetos de captura e armazenamento de CO₂ para avaliar que realizações tinham alcançado com as verbas disponíveis. Além disso, realizou um inquérito às plataformas de tecnologia e inovação em energia²⁰, à associação europeia de energia térmica solar e à *KIC-InnoEnergy*²¹. As referidas plataformas fazem parte da arquitetura do Plano SET e incluem os Estados-Membros e partes interessadas das instituições académicas e do setor.

¹⁸ O TCE utiliza como referências, em particular, o anterior Relatório Especial sobre a implantação das energias renováveis em zonas rurais (nº 5/2018) e a nota de enquadramento sobre a produção de eletricidade a partir das energias eólica e solar fotovoltaica na UE, de 20 de fevereiro de 2018.

¹⁹ Alemanha, Espanha, Países Baixos, Polónia e Reino Unido. A seleção do TCE baseou-se nas quotas significativas destes países nas emissões no quadro do RCLE-UE e no seu interesse na captura e armazenamento de CO₂ ao abrigo do PEER e da NER300.

²⁰ O TCE enviou as perguntas do inquérito às plataformas para a energia eólica, energia solar fotovoltaica, energia oceânica, captura e armazenamento de CO₂, bioenergia, energia geotérmica profunda e redes inteligentes.

²¹ www.innoenergy.com.

OBSERVAÇÕES

Tanto o PEER como a NER300 definiram objetivos ambiciosos para a captura e armazenamento de CO₂ e a produção de energias renováveis inovadoras

19. O Tribunal examinou se o PEER e a NER300 fizeram progressos reais em relação aos seus objetivos de apoio à demonstração comercial da captura e armazenamento de CO₂ e de energias renováveis inovadoras. Avaliou também se a Comissão assegurou que os projetos que receberam financiamento da UE utilizaram bem as verbas e contribuíram para os objetivos do programa.

O PEER ficou aquém das suas ambições quanto à captura e armazenamento de CO₂...

20. As conclusões da Presidência do Conselho Europeu de junho de 2008 instaram a Comissão a propor um mecanismo que garantisse que, até 2015, fossem construídas e entrassem em funcionamento na UE 12 instalações de demonstração da captura e armazenamento de CO₂ à escala comercial. A finalidade destes projetos de demonstração era alcançar reduções significativas das emissões resultantes da produção de energia, proporcionando simultaneamente a base tecnológica e comercial para a sua replicação noutros locais. O PEER deveria contribuir para esse fim²².

21. A Comissão atribuiu mil milhões de euros a seis projetos, dos quais tinha pago, no final de 2017, 424 milhões de euros (ver o **quadro 1**). Quatro dos seis projetos cofinanciados encerraram após o término da convenção de subvenção e outro encerrou sem estar concluído. O único projeto concluído não consistia na demonstração da captura e armazenamento de CO₂ à escala comercial, mas antes em pequenas instalações-piloto de captura, transporte e armazenamento.

²² O anexo do Regulamento (CE) n.º 663/2009 (o Regulamento PEER) enumera 12 projetos elegíveis.

Quadro 1 – Visão geral do estado do programa de captura e armazenamento de CO₂ do PEER no final de 2017

Localização do projeto	Estado da ação do PEER em outubro de 2017	Categoria	Contributo esperado para o objetivo de transição para baixas emissões de CO ₂ *	Custos totais elegíveis da ação do PEER (segundo a convenção de subvenção), em milhões de euros	Subvenção da Comissão em milhões de euros	% de cofinanciamento da ação (convenção de subvenção)	Subvenção líquida paga pela Comissão (após recuperações – outubro de 2017)
DE	Encerrada	Captura e armazenamento de CO ₂	10	305	180	59%	15
PL	Encerrada	Captura e armazenamento de CO ₂	9	610	180	29%	21
IT	Encerrada	Captura e armazenamento de CO ₂	5	143	100	70%	35
NL	Encerrada	Captura e armazenamento de CO ₂	6	371	180	48%	67
UK	Encerrada antes de concluída	Captura e armazenamento de CO ₂	17	274	180	66%	120
ES	Instalações-piloto – utilização limitada – sem demonstração de captura e armazenamento de CO ₂ à escala real	Captura e armazenamento de CO ₂	5	263	180	69%	166

* Quantidade de CO₂ capturada e armazenada nos primeiros cinco anos segundo o pedido de subvenção (milhões de toneladas).

Financiamento total da UE atribuído:

1 000

Financiamento total da UE pago:

424

N.B.: Podem ocorrer correções adicionais nos projetos no Reino Unido e nos Países Baixos sujeitos a processos de liquidação.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão²³.

22. O subprograma de captura e armazenamento de CO₂ do PEER não contribuiu, assim, para a construção e arranque de nenhum projeto de demonstração deste processo. A **caixa 2** apresenta exemplos da forma como os projetos utilizaram as verbas da UE. Embora normalmente ocorram algumas falhas nos programas de inovação, os resultados alcançados através do investimento da UE em projetos incompletos ficam muito aquém do nível previsto inicialmente. Acresce que estes projetos não atingiram as reduções das emissões previstas²⁴ nos Estados-Membros em causa.

Caixa 2 – Exemplos de projetos de captura e armazenamento de CO₂ no âmbito do PEER

Todos os projetos iniciaram atempadamente os trabalhos de preparação do terreno. Não existem em utilização à data quaisquer resultados palpáveis destas atividades, salvo no projeto em Espanha. O

²³ SWD(2018) 48 final, de 5 de março de 2018, *Data on the budgetary and technical implementation of the European Energy Programme for Recovery* (Dados sobre a execução orçamental e técnica do Programa Energético Europeu para o Relançamento).

²⁴ No caso do projeto no Reino Unido, a nova central elétrica em causa não foi construída e, portanto, nunca emitiu CO₂.

projeto nos Países Baixos construiu uma ligação para captura e armazenamento de CO₂ na base da chaminé de gases de combustão na central elétrica a carvão que entrou em funcionamento em 2013. Este foi o único projeto de captura e armazenamento de CO₂ no âmbito do PEER a obter uma licença de armazenagem de dióxido de carbono ao abrigo da Diretiva relativa à captura e armazenamento de CO₂²⁵ para o local previsto para o armazenamento ao largo da costa, mas de momento não o está a fazer. A principal rubrica de despesas do projeto no Reino Unido abrangia licenças de tecnologia adquiridas por 17 milhões de euros e, agora, totalmente desvalorizadas. Apesar de contribuições da UE no montante de 60 milhões de euros para o trabalho de captura, o projeto não produziu quaisquer resultados do mesmo. Os promotores do projeto não chegaram a iniciar a construção da central elétrica de base à qual seriam aplicadas as instalações de captura e armazenamento de CO₂. Os projetos em Itália, na Alemanha e na Polónia tinham problemas semelhantes, mas foram anulados numa fase mais precoce.

... mas deu um contributo positivo para o setor (em rápido desenvolvimento) da energia eólica marítima

23. O subprograma de energia eólica marítima do PEER visou o financiamento, entre 2009 e 2015, de projetos de energia eólica marítima com características inovadoras. Tratou-se, por exemplo, de projetos de implantação de estruturas de fundação e turbinas inovadoras que permitissem construir os primeiros parques eólicos de grande escala (400 MWh) no mar alto (> 100 km) e a grandes profundidades (> 40 m) para a produção de eletricidade limpa. O programa procurou também reforçar a ligação de parques eólicos ao largo da costa à rede de diversos Estados-Membros, sobretudo no Mar do Norte e no Mar Báltico, o que incluiu a utilização de tecnologias inovadoras de conectores de rede à escala comercial.

24. Até ao final de 2017, a Comissão tinha pago 255 milhões de euros do montante de 565 milhões de euros que tinha atribuído a nove projetos de energia eólica marítima. Quatro projetos tinham sido concluídos, em dois deles as convenções de subvenção foram

²⁵ A Diretiva relativa à captura e armazenamento de CO₂, de 2009, estabelece um quadro jurídico para o armazenamento geológico ambientalmente seguro do CO₂ durante todo o seu tempo de vida e define os critérios para a emissão de licenças de armazenamento. Ver https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/directive_en.

rescindidas antecipadamente após a Comissão desembolsar 7,4 milhões de euros e três outros ainda estão em curso em 2018. O **quadro 2** apresenta um resumo destes resultados.

Quadro 2 – Visão geral do estado do programa de energia eólica marítima do PEER no final de 2017

Localização do projeto	Estado da ação do PEER em outubro de 2017	Categoria	Contributo esperado para o objetivo de transição para baixas emissões de CO ₂ *	Custos totais elegíveis da ação do PEER (segundo a convenção de subvenção), em milhões de euros	Subvenção da Comissão em milhões de euros	% de cofinanciamento da ação (convenção de subvenção)	Subvenção líquida paga pela Comissão (após recuperações – outubro de 2017)
UK	Encerrada	REDE DE ENERGIA EÓLICA MARÍTIMA	N.A. (rede)	149	74	50%	3
DE	Encerrada	TURBINAS E ESTRUTURAS DE ENERGIA EÓLICA MARÍTIMA	n. d.	205	59	29%	4
DK/NL	Em curso (com atraso)	REDE DE ENERGIA EÓLICA MARÍTIMA	N.A. (rede)	173	87	50%	5
DE/DK	Em curso (com atraso)	REDE DE ENERGIA EÓLICA MARÍTIMA	N.A. (rede)	507	150	30%	58
UK	Em curso (com atraso)	TURBINAS E ESTRUTURAS DE ENERGIA EÓLICA MARÍTIMA	> 80 MWh	190	40	21%	28
DE	Concluída	TURBINAS E ESTRUTURAS DE ENERGIA EÓLICA MARÍTIMA	> 400 MWh	118	53	45%	53
DE	Concluída	TURBINAS E ESTRUTURAS DE ENERGIA EÓLICA MARÍTIMA	> 295 MWh	488	50	10%	50
DE	Concluída	TURBINAS E ESTRUTURAS DE ENERGIA EÓLICA MARÍTIMA	> 400 MWh	220	43	19%	43
BE	Concluída	TURBINAS E ESTRUTURAS DE ENERGIA EÓLICA MARÍTIMA	> 270 MWh	24	10	42%	10
				Financiamento total da UE atribuído:	565	Financiamento total da UE pago:	255

* Capacidade prevista de produção anual de eletricidade limpa.

> 1445 MWh

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão²⁶.

25. Quatro projetos foram bem-sucedidos na implantação de grandes capacidades de produção de eletricidade limpa, enquanto os três projetos com atrasos ainda estão em condições de contribuir para o mesmo objetivo ou para uma melhor integração da rede energética da UE. O financiamento da UE para projetos de energia eólica marítima a partir de 2009 deu um sinal positivo ao que é hoje um setor em rápido desenvolvimento²⁷.

26. Devido ao rápido desenvolvimento do setor (o que levou a alguns estrangulamentos da oferta), os três projetos em atraso, em especial, exigiram ajustamentos frequentes. A

²⁶ SWD(2018) 48 final.

²⁷ Segundo um relatório de 2017 do departamento de exploração de tecnologias de energias renováveis da Agência Internacional da Energia, a diminuição dos custos em 60% entre 2010 e 2017 revela que as metas do setor para 2025 foram ultrapassadas oito anos antes do previsto, o que sugere que, durante a próxima década, a energia eólica marítima poderá estar totalmente integrada no mercado numa base competitiva em alguns países europeus. A UE é atualmente o líder mundial na implantação da energia eólica marítima.

Comissão mostrou um elevado grau de flexibilidade ao aceitar alterações às convenções de subvenção.

Os programas do PEER auditados não alcançaram o objetivo de estimular rapidamente o crescimento económico

27. No contexto da crise económica, um dos principais objetivos do PEER era estimular o crescimento económico graças a um impulso ao investimento e à criação de empregos. Este esforço implicou o desembolso de uma parte considerável das verbas disponíveis até ao final de 2010²⁸. Embora despender verbas não constitua um objetivo por si só, os programas de captura e armazenamento de CO₂ e de energia eólica marítima do PEER não cumpriram o referido objetivo de recuperação. No final de 2010, as taxas de pagamento eram de cerca de 10% e, no final de 2017, estavam ainda abaixo de 50% em ambos os programas.

A NER300 não concretizou qualquer projeto bem-sucedido de captura e armazenamento de CO₂...

28. A NER300 procurou atribuir financiamento a oito projetos que iriam demonstrar a viabilidade comercial da captura e armazenamento de CO₂. Estas verbas podiam ser concedidas a projetos já financiados ao abrigo do PEER ou a outros que demonstrassem a captura e armazenamento de CO₂. Após o primeiro convite à apresentação de propostas no âmbito da NER300, em 2011, havia dez projetos de demonstração da captura e armazenamento de CO₂ elegíveis que foram aprovados na avaliação de devida diligência do BEI (ver os **pontos 66-75**). A Comissão classificou oito projetos a considerar para atribuição de financiamento e colocou dois numa lista de reserva²⁹.

²⁸ Em conformidade com os critérios de atribuição para projetos de captura e armazenamento de CO₂ e de energia eólica marítima (por exemplo, o artigo 14º, nº 2, alínea a) do Regulamento PEER), devem ser concedidas subvenções a projetos que "[atinjam] a fase de investimento e [impliquem] despesas de capital substanciais até ao final de 2010".

²⁹ SWD(2012) 224 final de 12 de julho de 2012, *NER300 – Moving towards a low carbon economy and boosting innovation, growth and employment across the EU* (NER300 – Avançar para uma economia hipocarbónica e estimular a inovação, o crescimento e o emprego em toda a UE).

29. Com base nessa classificação, a Comissão pediu aos Estados-Membros que confirmassem o seu apoio aos projetos, tendo três Estados-Membros confirmado cinco desses dez projetos. No entanto, a Comissão verificou que as confirmações não estavam em conformidade com os requisitos legais da NER300 (ver exemplos na **caixa 3**), não tendo atribuído subvenções a projetos de captura e armazenamento de CO₂ no âmbito do primeiro convite à apresentação de propostas.

Caixa 3 – Exemplos de rejeição pela Comissão de projetos de captura e armazenamento de CO₂ confirmados pelos Estados-Membros

A Comissão rejeitou a confirmação de um Estado-Membro no caso de um projeto de captura e armazenamento de CO₂ industrial nos Países Baixos. Esta situação deveu-se à falta de entendimento entre a Comissão e o Estado-Membro sobre os números do financiamento, após os ajustamentos do BEI terem revelado um défice de financiamento de 40 milhões de euros que nenhuma das partes estava disposta a cobrir.

A Comissão constatou que a confirmação de três projetos pelo Reino Unido não estava em conformidade com as regras da NER300, pois fazia com que o apoio fosse condicional ao êxito dos mesmos num concurso de financiamento a nível nacional que estava em curso à data. Deste modo, a contribuição pública total manteve-se por confirmar e a Comissão não atribuiu apoio no quadro da NER300 a esses projetos.

30. No âmbito do segundo convite à apresentação de propostas, em 2014, apenas o Reino Unido apresentou um projeto de captura e armazenamento de CO₂. A Comissão concedeu uma subvenção de 300 milhões de euros ao mesmo, que fazia igualmente parte do regime nacional britânico de apoio neste domínio. Este projeto previa capturar e armazenar perto de 18 milhões de toneladas de CO₂ ao longo de um período de demonstração de dez anos. No entanto, em novembro de 2015 o Reino Unido cancelou o seu regime de apoio na sequência de uma análise das despesas, deixando um défice de financiamento significativo e levando à dissolução do consórcio. À data da auditoria, estava em preparação a retirada do projeto da NER300, o que implica que a subvenção de 300 milhões de euros concedida mas

ainda por pagar não seria consagrada ao objetivo desta reserva relativo à captura e armazenamento de CO₂³⁰.

... e não está no bom caminho para alcançar o impacto pretendido nas energias renováveis inovadoras

31. A NER300 visava apoiar³¹, além da captura e armazenamento de CO₂, pelo menos um projeto de cada subcategoria de projetos de energias renováveis, a fim de demonstrar a viabilidade de uma série de tecnologias inovadoras nesse domínio que ainda não estavam comercialmente disponíveis³².

32. A Comissão concedeu 1,8 mil milhões de euros ao abrigo da NER300 a 38 projetos de energias renováveis inovadoras em 2012 e 2014³³. Com base nas previsões de resultados fixadas antes das decisões de atribuição, nos primeiros cinco anos de funcionamento os projetos de energias renováveis deveriam gerar perto de 85 TWh de energia limpa. A

figura 7 apresenta a visão geral do estado desses projetos em fevereiro de 2018. O **anexo II** contém os dados.

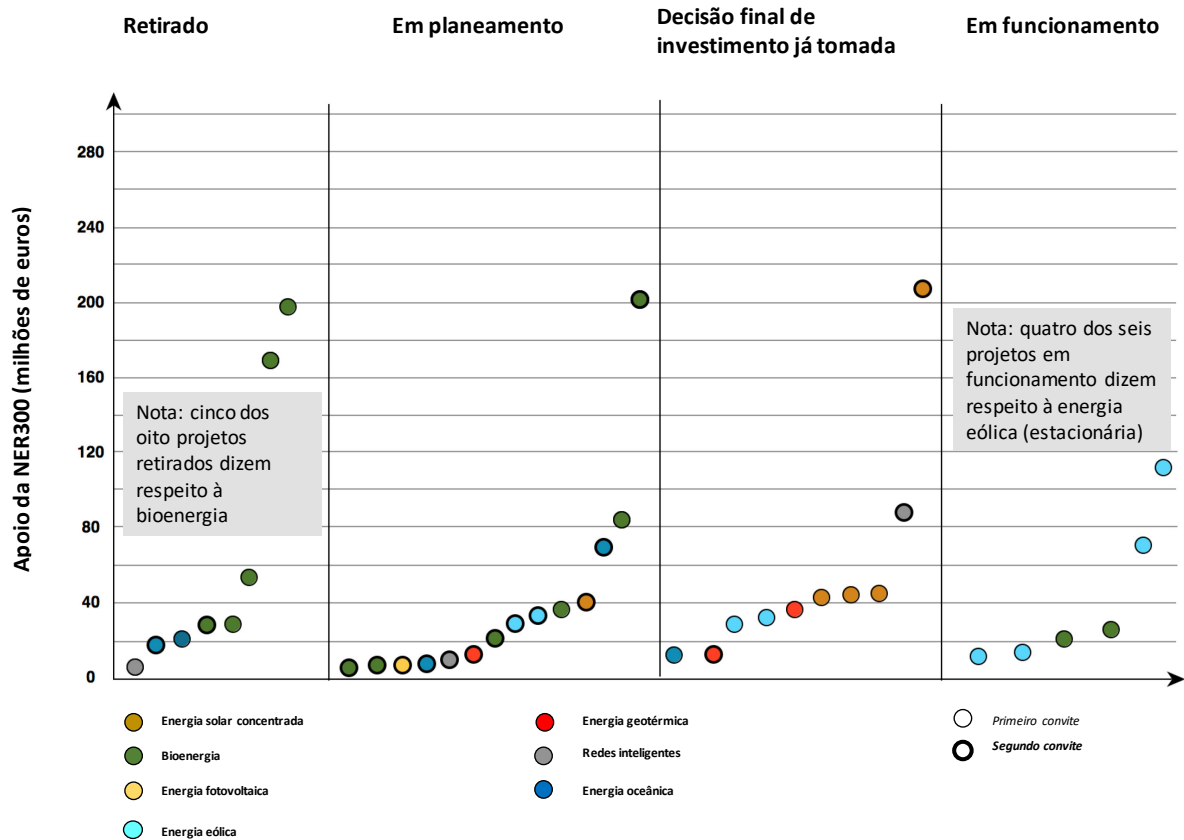
³⁰ As verbas não utilizadas pela NER300 podem ser utilizadas ao abrigo de outros programas de apoio à captura e armazenamento de CO₂ ou transitadas para o futuro fundo de inovação, que deverá também apoiar este processo.

³¹ Artigo 8º, nº 1, e anexo I da Decisão do Conselho 2010/670/UE.

³² Estavam incluídas, quando do lançamento da NER300, em 2010, as energias eólica, oceânica, fotovoltaica, solar concentrada, hidroelétrica, geotérmica, a bioenergia e as redes inteligentes.

³³ A Decisão de Atribuição C(2012) 9432 final, de 18 de dezembro de 2012, atribuiu subvenções a 20 projetos de energias renováveis e a Decisão de Atribuição C(2014) 4493 final, de 8 de julho de 2014, atribuiu subvenções a 18 projetos de energias renováveis e a 1 projeto de captura e armazenamento de CO₂.

Figura 7 – Visão geral do estado dos projetos de energias renováveis inovadoras ao abrigo da NER300



Fonte: TCE, com base na análise de dados da NER300.

33. Ao abrigo da legislação original aplicável à NER300, era necessário que a decisão final de investimento sobre os projetos fosse tomada no prazo de dois anos (ou seja, em 2014 e 2016) e que estes arrancassem o mais tardar no prazo de quatro anos (ou seja, em 2016 e 2018) após as decisões de atribuição.

34. Em fevereiro de 2015, a Comissão alterou a decisão relativa à NER300, adiando os prazos para a tomada da decisão final de investimento e para o arranque em dois anos³⁴. A decisão de alteração referia que a crise económica era a principal razão por que não seria possível tomar, relativamente a um número significativo de projetos aos quais foram

³⁴ Decisão (UE) 2015/191 da Comissão, de 5 de fevereiro de 2015, que altera a Decisão 2010/670/UE no que diz respeito à prorrogação de determinados prazos estabelecidos no artigo 9º e no artigo 11º, nº 1 (JO L 31 de 7.2.2015, p. 31).

atribuídas verbas da NER300, uma decisão final de investimento no prazo inicialmente fixado. Apesar das prorrogações de prazo, até ao início de 2018 tinham sido retirados da NER300 sete projetos (num total de subvenções atribuídas superior a 500 milhões de euros), devendo o mesmo suceder, em 2018, a outro projeto, representando 31 milhões de euros adicionais. Ainda assim, em 2018 deverão ser tomadas decisões finais de investimento relativamente a 14 projetos aos quais foram atribuídas subvenções em 2014.

35. Para receber a subvenção na íntegra, um projeto deve alcançar, no prazo de cinco anos após o arranque, 75% da produção de energia prevista. No final de 2017, três projetos de energias renováveis já em funcionamento tinham recebido pagamentos anuais com base na sua produção energética. Dois projetos de bioenergia que arrancaram como previsto estavam a produzir muito menos energia do que o esperado e, por isso, não estavam no bom caminho para atingir o limiar de 75% de produção exigido para receber a subvenção na íntegra. O projeto de energia eólica que estava a receber pagamentos desde 2014 estava bem encaminhado.

36. Devido aos projetos retirados, com atrasos ou com níveis de produção inferiores ao esperado, a NER300 não está em posição de alcançar o impacto pretendido numa vasta gama de tecnologias de energias renováveis e permitir a sua primeira demonstração à escala comercial.

Os projetos do PEER e da NER300 foram prejudicados por condições de investimento desfavoráveis

37. Os projetos de demonstração de energias com baixas emissões de CO₂ implicam elevados riscos tecnológicos e financeiros, e, por conseguinte, enfrentam muitos desafios no percurso até à implantação no mercado. Outras questões mais abrangentes, de índole económica e regulamentar, dificultam o seu acesso ao financiamento. Na presente secção, o Tribunal examina de que forma estes fatores prejudicaram o desempenho do PEER e da NER300.

38. O TCE realizou um inquérito às plataformas de tecnologia e inovação em energia associadas à arquitetura do Plano SET e a outras duas entidades (ver o **ponto 18**), a fim de constatar quais os principais obstáculos à obtenção de financiamento para projetos de

demonstração comercial na UE. Os resultados apresentados na ***figura 8*** mostram um consenso entre as partes interessadas consultadas quanto à relevância de alguns dos principais obstáculos.

Figura 8 – Resultados do inquérito sobre os obstáculos ao financiamento de projetos de demonstração

Fonte: TCE.

39. Em 2008, quando os programas como o PEER e a NER300 foram concebidos, os preços do petróleo, do carvão, do gás e os preços grossistas da eletricidade estavam a níveis históricos muito elevados. Todos diminuíram acentuadamente entre o fim de 2008 e o início de 2009, imediatamente antes do lançamento dos programas. Embora os preços do petróleo tenham recuperado até nova queda em 2014, estes fatores são importantes motores do investimento em tecnologias de baixas emissões de CO₂. A quebra e a volatilidade dos preços dos combustíveis fósseis tornaram os investimentos em novas tecnologias de energias com baixas emissões de CO₂ menos apelativos em comparação com as fontes de energia de combustíveis fósseis.

40. Os pontos seguintes descrevem a forma como outros grandes obstáculos deterioraram as condições de financiamento dos projetos no âmbito da NER300 e do PEER (o ***anexo III*** relaciona os obstáculos com os dados de desempenho destes programas).

O clima de investimento em projetos de demonstração foi prejudicado pela incerteza quanto aos quadros regulamentares e às políticas

41. Tendo em conta o desafio colocado pelo financiamento de projetos de demonstração de alto risco, a Diretiva RCLE-UE e a decisão relativa à NER300 aumentaram as expectativas quanto aos potenciais projetos de que os Estados-Membros contribuiriam com financiamento público nacional para os que fossem selecionados no quadro desta reserva. A Comissão pediu aos Estados-Membros que confirmassem a contribuição para os projetos selecionados antes de lhes atribuir verbas da NER300.

42. O apoio do Estado-Membro podia consistir em subvenções em capital para o desenvolvimento e a construção de infraestruturas. Podia também comportar benefícios adicionais, tais como tarifas ou prémios de aquisição (ver a **caixa 4**) para apoiar a exploração das instalações recentemente construídas. As regras da NER300 permitiam igualmente que os Estados-Membros emitissem garantias para que o BEI pudesse libertar uma parte das verbas atribuídas aos projetos antes do seu arranque. O Tribunal constatou que, à data da auditoria, apenas quatro projetos em quatro Estados-Membros tinham de facto beneficiado deste tipo de garantia e recebido pagamentos antecipados do BEI.

Caixa 4 – Tarifas e prémios de aquisição nas energias renováveis

Uma tarifa de aquisição é um regime de apoio ao abrigo do qual são pagos preços da eletricidade fixos aos produtores de energias renováveis por cada unidade de energia produzida e injetada na rede de eletricidade. O pagamento da tarifa é garantido por um determinado período de tempo, frequentemente relacionado com a vida económica do projeto de energias renováveis associado (geralmente de 10 a 25 anos).

Um prémio de aquisição é outro regime de apoio ao abrigo do qual a eletricidade proveniente de fontes de energia renováveis é habitualmente vendida no mercado da eletricidade pelos seus produtores, que recebem um prémio sobre o preço de mercado pela sua produção de eletricidade. O prémio pode ser fixo (ou seja, constante e independente dos preços de mercado) ou variável (ou seja, depende da evolução dos preços de mercado)³⁵.

43. Em 2012, antes da primeira decisão de atribuição, o BEI informou a Comissão de que a viabilidade dos planos de financiamento apresentados dependia fortemente do apoio que os Estados-Membros poderiam dar sob a forma de tarifas de aquisição, subvenções ou outros mecanismos. Em alguns projetos, presumiu-se que as subvenções e os subsídios adicionais dos Estados-Membros complementaríamos integralmente a subvenção da NER300 para financiar os custos pertinentes. O BEI referiu que, na maioria dos casos, à data de

³⁵ Relatório Especial nº 5/2018, "Energias renováveis para um desenvolvimento rural sustentável: muitas sinergias possíveis, mas na sua maioria por explorar".

encerramento do processo de avaliação do projeto os Estados-Membros ainda não tinham definido claramente ou chegado a acordo sobre os referidos mecanismos de apoio.

44. A partir de 2014³⁶, a Comissão exigiu que os Estados-Membros utilizassem procedimentos de concurso para definir os níveis dos apoios pagos aos promotores de energias renováveis. Anteriormente, os Estados-Membros recorriam com frequência a tarifas de aquisição acordadas com os fornecedores de energia para longos períodos (por exemplo, 25 anos). A partir de 2017, a venda em leilão concorrencial deveria ser o único modelo de subvenção ao apoio operacional. A nova abordagem à concessão desse apoio às energias renováveis não teria impedido os Estados-Membros de continuar a apoiar projetos de demonstração inovadores. As linhas de orientação da Comissão permitiam solicitar uma derrogação do concurso no caso das novas tecnologias com custos por unidade de energia produzida mais elevados. Embora os regimes nacionais de apoio operacional estivessem a mudar por toda a UE, os projetos da NER300 concebidos quando se utilizavam tarifas de aquisição ainda estavam a tentar chegar à decisão final de investimento e estavam, por isso, sujeitos a incerteza quanto à disponibilidade de futuro apoio operacional.

45. A **caixa 5** apresenta um exemplo de um projeto que acabou por ser retirado devido a alterações no ambiente regulamentar e de apoio financeiro.

Caixa 5 – Exemplo de um projeto da NER300 em que não foi possível chegar a uma decisão final de investimento

Um projeto no domínio da energia oceânica no Reino Unido estava dependente de acesso ao mecanismo nacional de apoio às energias renováveis vigente quando do pedido de financiamento da NER300. Nessa altura, em 2012, o Estado-Membro tinha em vigor um mecanismo de apoio que teria

³⁶ Comunicação da Comissão "Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020" (2014/C 200/01), de 28 de junho de 2014. Ver igualmente as recomendações, formuladas em 2013, do documento de trabalho dos serviços da Comissão *European Commission guidance for the design of renewables support schemes, accompanying the document "Communication from the Commission – Delivering the internal market in electricity and making the most of public intervention"* (Orientações da Comissão Europeia sobre a conceção dos regimes de apoio às energias renováveis, que acompanham a Comunicação da Comissão sobre como realizar o mercado interno da eletricidade e tirar o melhor partido da intervenção pública), SWD(2013) 439 final de 5 de novembro de 2013.

disponibilizado financiamento para este projeto e, nessa base, tinha confirmado a proposta de atribuição ao abrigo da NER300 feita pela Comissão.

No entanto, a política energética do Estado-Membro alterou-se durante o período de vigência desta reserva. Em 2016, os promotores do projeto informaram que, ao abrigo de um novo regime de venda em leilão concorrencial, não tinham conseguido apoio em termos de receitas porque o Estado-Membro tinha suprimido a circunscrição de fundos para o setor da energia oceânica nesse regime. Na ausência de fontes de financiamento alternativas que cobrissem o défice daí resultante, não foi possível chegar a uma decisão final de investimento sobre o projeto até 31 de dezembro de 2016 e o mesmo foi retirado.

46. No respeitante aos projetos de captura e armazenamento de CO₂ ao abrigo do PEER, o apoio dos Estados-Membros também não se concretizou como previsto. A **caixa 6** apresenta exemplos.

Caixa 6 – Projetos de captura e armazenamento de CO₂ no âmbito do PEER e insegurança regulamentar

Os trabalhos do projeto do PEER na Alemanha começaram logo após o lançamento bem-sucedido de uma unidade-piloto e da instalação de armazenamento em terra associada. Apesar do compromisso inicial do Estado-Membro com esta tecnologia e com o projeto, os atrasos na transposição da Diretiva relativa à captura e armazenamento de CO₂ e a versão final da legislação nacional nesta matéria levaram o promotor do projeto a concluir que o mesmo era inviável. Este cancelou assim o projeto no final de 2013, quando a Comissão já tinha desembolsado 15 milhões de euros.

Foi apresentada uma proposta para o projeto do PEER no Reino Unido no segundo concurso no âmbito da captura e armazenamento de CO₂ realizado no país (2012-2015)³⁷: um regime de apoio a nível nacional para dois projetos de demonstração de toda a cadeia de captura e armazenamento de

³⁷ Ver *Carbon capture and storage: the second competition for government support* (Captura e armazenamento de CO₂: o segundo concurso de apoio público), relatório do *Comptroller and Auditor General, National Audit Office*, 20 de janeiro de 2017. O programa iria gastar 100 milhões de libras esterlinas para financiar 75% dos custos de projeto e engenharia (isto é, os estudos prévios de engenharia e de conceção) de dois proponentes, disponibilizando um máximo de 900 milhões de libras esterlinas para apoio de capital a ambos os projetos. Tinham sido apresentadas propostas para oito projetos, alguns dos quais tinham sido também candidatados a subvenções da NER300.

CO₂. Em outubro de 2012, o governo não inscreveu este projeto para apoio, embora tivesse aprovado a sua inclusão, em 2009, na lista inicial de projetos pré-selecionados para o PEER. Subsequentemente, em 2012, o projeto também não conseguiu obter uma subvenção da NER300. Porém, desde 2009 a Comissão desembolsou um total de 120 milhões de euros para este projeto ao abrigo do PEER. A falta do esperado apoio público de outras fontes e o prolongado debate entre o Estado-Membro e a Comissão sobre de que modo, em fases posteriores, o projeto poderia ser apoiado através de outros mecanismos prejudicou a sua viabilidade e o valor obtido pelas verbas da UE desembolsadas.

47. Os regimes regulamentares e os mecanismos de apoio financeiro às energias renováveis inovadoras visam contribuir para a concretização dos objetivos em matéria de clima e de energia dos Estados-Membros e da UE. Estes devem estar em sintonia com os acordos internacionais em matéria de clima e com as metas de redução das emissões a longo prazo (ou seja, até 2050 e após essa data). Não obstante, quando esses objetivos não são claramente definidos (por exemplo, transpostos para a legislação) e não têm um horizonte estável a longo prazo, cria-se mais incerteza, deteriorando as condições de investimento neste tipo de projetos inovadores e arriscados. A **caixa 7** descreve sucintamente o muito que há ainda por fazer neste domínio.

Caixa 7 – As estratégias de desenvolvimento hipocarbónico e o seu impacto na inovação energética

Nos termos do regulamento sobre o mecanismo de monitorização, de 2013, os Estados-Membros tiveram de apresentar à Agência Europeia do Ambiente, até 2015, as suas "estratégias de desenvolvimento hipocarbónico" para 2050, bem como comunicar os progressos alcançados em março de 2017.

De acordo com um estudo recente³⁸, em 2017 apenas 13 dos 28 Estados-Membros tinham estratégias qualificáveis como de desenvolvimento hipocarbónico segundo os critérios desenvolvidos pelo projeto. O estudo refere que a qualidade das estratégias apresentadas era muito variável e que

³⁸ *A climate for the future: assessing the Member States' low-carbon development strategies and lessons for Energy Union Governance – an update – the outlook in October 2017* (Um clima para o futuro: avaliação das estratégias de desenvolvimento de baixas emissões de CO₂ dos Estados-Membros e ensinamentos para a governação da União da Energia — atualização — perspetivas em outubro de 2017), WWF, projeto Maximiser.

nem todas as estratégias e políticas incluídas nesses documentos tinham sido transpostas para a legislação.

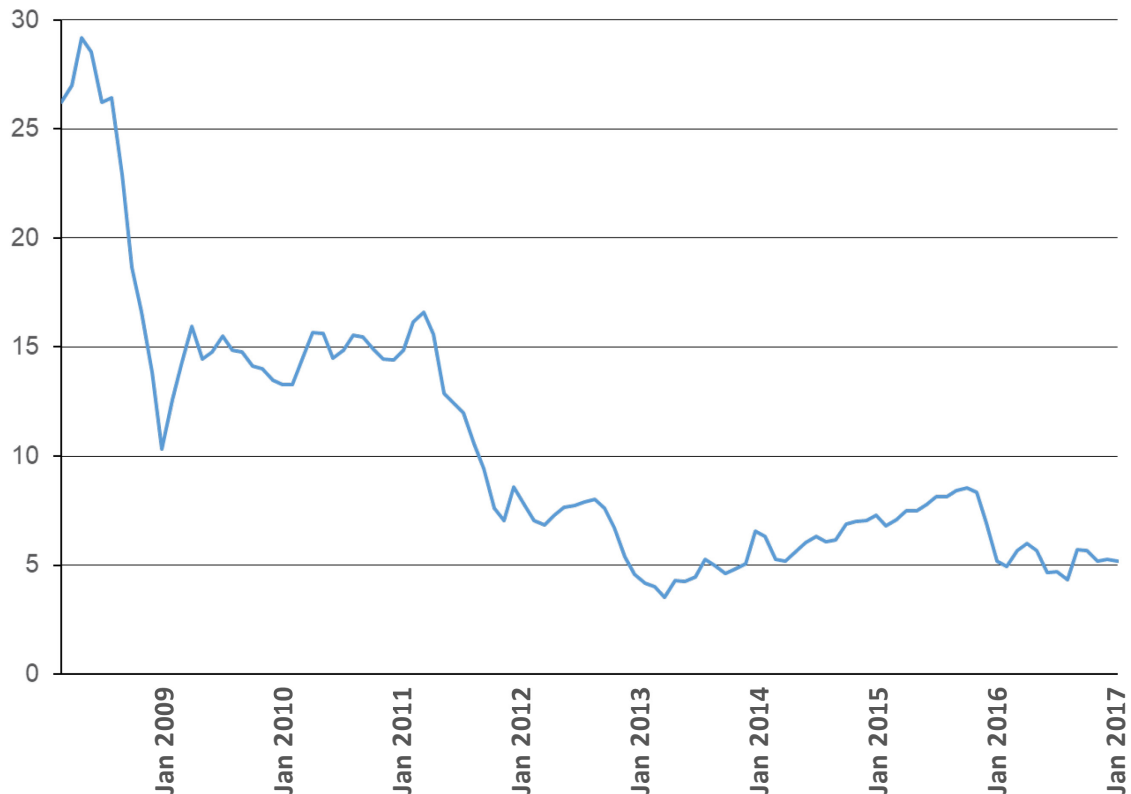
A proposta de regulamento para a União da Energia, de novembro de 2016, exige aos Estados-Membros a apresentação de planos nacionais em matéria de energia e clima para o período de 2021 a 2030 e décadas posteriores numa base cumulativa. Os Estados-Membros terão igualmente de preparar e apresentar à Comissão, até janeiro de 2020 e de dez em dez anos, as suas estratégias de longo prazo para baixas emissões, num horizonte de 50 anos.

48. A incerteza em torno das políticas, dos regulamentos e do apoio financeiro público dificulta a viabilidade financeira e o progresso de projetos de demonstração de energias inovadoras com baixas emissões de CO₂ no âmbito da NER300 e do PEER. À medida que iam ocorrendo atrasos, aumentava a probabilidade de surgirem projetos novos e mais inovadores fora da NER300.

Nos projetos de captura e armazenamento de CO₂, a diminuição dos preços de mercado do CO₂ e a falta de outras formas de apoio e de receitas foram os principais obstáculos

49. Deveriam ter sido tomadas decisões finais de investimento sobre os seis projetos de captura e armazenamento de CO₂ apoiados pelo PEER em 2011 ou 2012, para que estes arrancassem até 2015. Além de muitos outros desafios de monta, uma das principais razões que impediu essas decisões foi o facto de o preço de mercado do CO₂ no quadro do RCLE-UE ser inferior ao esperado. A sua evolução é ilustrada na ***figura 9***.

Figura 9 – Preço histórico das licenças de emissão no quadro do RCLE-UE (euros/tonelada de equivalente-CO₂) – 2008-2017³⁹



Fonte: TCE, com base na média mensal de sete contratos de futuros de licenças de emissão gerais ([Quandl](#)).

50. O Tribunal constatou que, quando da apresentação dos pedidos de subvenção do PEER, em 2009, os projetos de captura e armazenamento de CO₂ dependiam de preços de CO₂ elevados e crescentes para cumprir os seus planos financeiros. O exame dos pedidos de subvenção apresentados em 2009 pelos seis promotores aos quais foram posteriormente atribuídas subvenções revelou que estes esperavam que, durante as fases de construção e de demonstração, o preço do CO₂ variasse entre 20 e 40 euros por tonelada de equivalente-CO₂. Num projeto, a viabilidade do plano financeiro dependia também dos preços da eletricidade, com uma estimativa de que apenas um preço do CO₂

³⁹ A partir de meados de 2017, o preço de mercado do CO₂ no quadro do RCLE-UE começou a aumentar, atingindo em maio um pico de 16 euros por tonelada de equivalente-CO₂.

entre 65 e 90 euros por tonelada de equivalente-CO₂ permitiria que o projeto de demonstração da captura e armazenamento de CO₂ funcionasse sem prejuízo.

51. Os planos de financiamento destes projetos indicavam frequentemente a expectativa de que iriam receber um financiamento significativo da NER300, apesar de à data (em 2009) a configuração final da mesma não ser conhecida. A **caixa 8** descreve a forma como o preço de mercado do CO₂ determinou também o montante máximo das subvenções da NER300⁴⁰. A Comissão aceitou estes planos financeiros extremamente incertos, aprovou as convenções de subvenção e desembolsou 43% das verbas atribuídas no âmbito do PEER.

Caixa 8 – A queda do valor das licenças de emissão do RCLE-UE levou à redução das subvenções da NER300

Em oito projetos de captura e armazenamento de CO₂ no setor da energia elétrica, o Tribunal calculou, com base nas cartas de confirmação dos Estados-Membros e nos relatórios de devida diligência do BEI, que os custos abrangidos pela NER300⁴¹ relativos à implantação e funcionamento das infraestruturas de captura e armazenamento de CO₂ eram, em média, de 1,4 mil milhões de euros. A Diretiva RCLE-UE limita a dimensão das subvenções da NER300 a 15% dos 300 milhões de licenças de emissão disponíveis (ou seja, 45 milhões de licenças). Quando o preço de mercado do CO₂ diminuiu de 15 euros por licença de emissão, em 2010, para cerca de 7,5 euros em 2011, houve uma correspondente diminuição na maior dimensão possível prevista para as subvenções da NER300, de 675 milhões de euros para 337 milhões de euros, tendo a Comissão acabado por fixar o montante em 300 milhões de euros. Para projetos de captura e armazenamento de CO₂ com uma elevada intensidade de capital e em que havia a expectativa de atribuição de um apoio muito superior por parte da NER300, foi um grande revés. Esta situação aconteceu numa altura,

⁴⁰ Ver as secções pertinentes relativas à NER300 da avaliação da Diretiva RCLE-UE realizada no âmbito do projeto *Support for the review of the EU Emissions Trading System* (Apoio à revisão do regime de comércio de licenças de emissão da UE), de novembro de 2015, elaborado pela *Umweltbundesamt*, da Áustria, em cooperação com o *Ecologic Institute* e a *SQ Consult* no âmbito de um contrato de prestação de serviços com a Comissão Europeia.

⁴¹ O artigo 3º, nº 2, da decisão relativa à NER300 prevê o seguinte quanto à captura e armazenamento de CO₂: "Os custos pertinentes dos projetos de demonstração CAC são os custos de investimento decorrentes da aplicação de CAC deduzidos do valor líquido atualizado da melhor estimativa dos benefícios e custos de exploração decorrentes da aplicação das CCA nos primeiros 10 anos de funcionamento."

em 2011-2012, em que os promotores dos projetos estavam a apresentar e a aguardar a avaliação das suas propostas.

Quando a Comissão, após ter classificado os projetos de captura e armazenamento de CO₂, procurou obter a confirmação dos Estados-Membros, informou-os de que partia do pressuposto de que iriam compensar a diferença entre a maior subvenção da NER300 prevista, no montante de 337 milhões de euros, e o financiamento público total necessário para estes projetos. Este défice poderia chegar às centenas de milhões de euros, um valor que os Estados-Membros não estavam dispostos a colmatar.

52. Nos projetos de captura e armazenamento de CO₂ do PEER no Reino Unido e nos Países Baixos (os únicos que prosseguiram após 2013), devido à diminuição dos preços nunca foi possível (r)estabelecer a viabilidade financeira. Os benefícios financeiros esperados por capturar e armazenar CO₂ e, por conseguinte, evitar custos elevados no quadro do RCLE-UE, não se concretizaram conforme esperado.

53. Em 2012, a Comissão procedeu a uma avaliação interna⁴² do impacto da descida do preço de mercado do CO₂, tendo referido que a tomada de uma decisão final de investimento sobre estes projetos se tinha tornado muito difícil. Mesmo assim, manteve o apoio financeiro no âmbito do PEER e permitiu a continuação de alguns trabalhos relativos às estruturas de transporte e armazenamento no Reino Unido e nos Países Baixos. A fundamentação da Comissão foi a de que estes projetos poderiam vir a beneficiar outros emissores nas mesmas zonas caso permitissem a construção de infraestruturas para utilização partilhada.

54. Em 2011, a Comissão e o promotor do projeto decidiram abrandar o ritmo dos trabalhos do projeto nos Países Baixos, tendo em conta os baixos preços de mercado do CO₂. Em 2015-2017, a Comissão envidou esforços consideráveis para identificar fontes de financiamento adicionais para cobrir os défices, tendo organizado várias mesas-redondas em Bruxelas com importantes partes interessadas do setor e dos Estados-Membros e procurado interesses comuns para que o projeto continuasse. O objetivo era o de, pelo menos,

⁴² Correspondência interna entre a DG ENER e a DG BUDG sobre as taxas de pagamento muito inferiores ao esperado nos primeiros anos de execução do PEER.

construir as infraestruturas necessárias e operá-las durante um curto período de demonstração, mas, em 2017, o promotor do projeto acabou por retirar o seu apoio.

55. A falta de viabilidade financeira é o principal fator de bloqueio à implantação da captura e armazenamento de CO₂ na UE. A acentuada diminuição do preço de mercado do CO₂ e o fracasso de todos os projetos do PEER em assegurar um montante adequado de financiamento público adicional através da NER300 ou dos programas nacionais até 2012 ou, em alternativa, outras receitas prejudicou a sua viabilidade. A Comissão não suspendeu nem pôs termo, àquela data, ao seu apoio financeiro à demonstração da captura e armazenamento de CO₂ no âmbito do PEER, tendo continuado após 2013 a proceder a pagamentos a dois projetos que acabaram por não ser bem-sucedidos.

A configuração da NER300 restringiu a capacidade de a Comissão e os Estados-Membros reagirem à evolução das circunstâncias

56. O Tribunal analisou se a configuração geral da NER300 correspondeu às necessidades identificadas e se os procedimentos de seleção dos projetos garantiam que as subvenções seriam atribuídas aos melhores projetos disponíveis. Examinou ainda se os mecanismos de governação da reserva permitiam uma execução eficaz e flexível das tarefas pelas entidades gestoras deste programa de inovação.

O modelo de financiamento escolhido para a NER300 não reduziu eficazmente o risco dos projetos de demonstração

57. É exigido à Comissão que realize uma avaliação de impacto das suas iniciativas mais importantes e das mais abrangentes no seu impacto. Este requisito aplica-se à alteração de 2009 da Diretiva RCLE-UE (que viria mais tarde a tornar-se na base jurídica para a criação da NER300), bem como à decisão de 2010 da Comissão que estabelece as disposições de execução da NER300.

58. Ao analisar as avaliações de impacto relativas à base jurídica da NER300 elaboradas pela Comissão, o Tribunal constatou que a sua proposta inicial⁴³ para a revisão do RCLE-UE não

⁴³ COM(2008) 16 final de 23 de janeiro de 2008.

incluía qualquer mecanismo de incentivo a projetos de demonstração da captura e armazenamento de CO₂. Deste modo, a avaliação de impacto que acompanha a proposta⁴⁴ também não incluía qualquer análise das necessidades pertinentes em relação à base jurídica da NER300, que teria, por exemplo, feito o levantamento das necessidades de financiamento dos projetos de demonstração em todas as categorias de tecnologia a que a atribuição de apoio se destinava. Essa análise teria igualmente identificado os mecanismos nacionais de apoio disponíveis e justificado por que razão era necessário um programa à escala da UE para os complementar.

59. A ideia do mecanismo surgiu pela primeira vez durante o processo legislativo de revisão do RCLE-UE. Em 2008, no seu documento de opções de políticas *Financing large scale demonstration of emerging energy technologies (e.g. CCS Demonstration Plants)* (Financiamento da demonstração em larga escala de tecnologias de energia emergentes (por exemplo, instalações de demonstração da captura e armazenamento de CO₂)), a Comissão referiu que apenas um grupo reduzido de Estados-Membros deveria apoiar um mecanismo de captura e armazenamento de CO₂.

60. A configuração final da NER300 incluiu a captura e armazenamento de CO₂ e as energias renováveis inovadoras. O Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a Diretiva RCLE-UE revista o artigo que estabelece a base jurídica da NER300, alargando o seu âmbito de aplicação para abranger as energias renováveis.

61. O Tribunal constatou que não existiam provas suficientes que justificassem a necessidade de um mecanismo de financiamento adicional deste tipo a nível da UE. Não estava disponível qualquer avaliação satisfatória que fundamentasse a base jurídica da NER300 e que explicasse que tipo de apoio seria necessário aos primeiros projetos de demonstração de uma vasta gama de tecnologias de energias renováveis e de captura e

⁴⁴ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Accompanying document to the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emissions allowance trading scheme – Impact Assessment* (Documento que acompanha a proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da UE – Avaliação de impacto), SEC(2008) 52 de 23 de janeiro de 2008.

armazenamento de CO₂, e por que motivo a disponibilização de apoio após o arranque iria suprir as necessidades de redução de risco dos projetos de todas as categorias.

62. O Tribunal verificou igualmente se as disposições do novo artigo relativo à NER300 na atualização de 2009 da Diretiva RCLE-UE impossibilitaram o pagamento das verbas nas primeiras fases dos projetos. A diretiva estipulou que a atribuição de subvenções deve ocorrer com base na redução validada de emissões de CO₂. A interpretação jurídica da Comissão foi a de que esta poderia ser uma condição prévia ao desembolso, mas também uma condição de reembolso em caso de insucesso do projeto.

63. Na avaliação de impacto que publicou⁴⁵, a Comissão afirma que a recuperação de verbas de projetos votados ao insucesso seria difícil, uma vez que caberia aos Estados-Membros fazê-lo. Por isso, a Comissão favoreceu a opção de desembolsar as verbas após o arranque. Esta escolha refletiu-se no ato de execução final da NER300 e, muito provavelmente, prejudicou a absorção de financiamento pelos projetos de demonstração, embora tenha protegido a dotação da NER300.

64. As análises documentais do Tribunal, as entrevistas realizadas no âmbito dos trabalhos de auditoria e as respostas ao inquérito do TCE confirmaram que a configuração da NER300 como um programa que proporcionaria apoio financeiro a projetos após o seu arranque não teve grande sucesso na redução do risco dos mesmos.

65. Na ausência de avaliações das necessidades claras e convincentes que fundamentassem esta característica essencial da configuração na base jurídica da NER300, a sua abordagem de financiamento não supriu de forma satisfatória as necessidades de financiamento e de redução de risco dos projetos de demonstração de uma vasta gama de tecnologias inovadoras. A Diretiva RCLE-UE revista para o período 2021-2030⁴⁶ tenta resolver esta

⁴⁵ *Impact assessment* (Avaliação de impacto), SWD(2010) 1320 final de 3 de novembro de 2010.

⁴⁶ Diretiva (UE) 2018/410 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2018, que altera a Diretiva 2003/87/CE para reforçar a relação custo-eficácia das reduções de emissões e o investimento nas tecnologias hipocarbónicas, e a Decisão (UE) 2015/1814 (JO L 76 de 19.3.2018, p. 3).

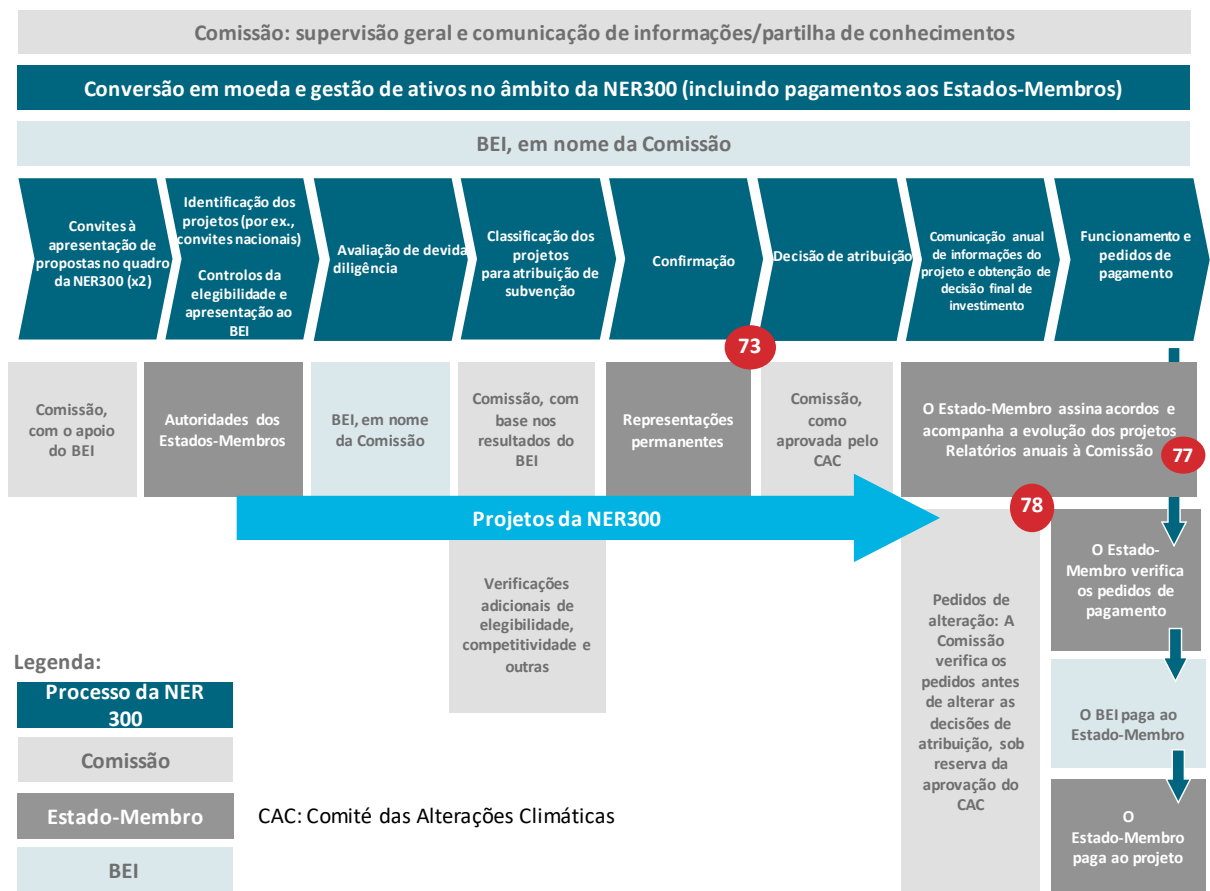
questão e introduz a opção de disponibilizar 40% do montante da subvenção nas fases iniciais dos projetos, mediante o cumprimento de determinadas etapas.

Os processos de seleção de projetos e de tomada de decisões da NER300 eram complexos

66. De acordo com a decisão relativa à NER300, o programa visava selecionar e apoiar os melhores projetos possíveis de uma gama vasta de tecnologias em localizações geograficamente equilibradas.

67. Tanto os Estados-Membros como o BEI e a Comissão tinham funções no processo de apresentação de projetos, seleção e atribuição. A **figura 10** apresenta uma visão geral de todas as funções confiadas às entidades envolvidas na gestão da NER300.

Figura 10 – Principais etapas do processo da NER300 e funções e responsabilidades atribuídas



Nota: os pontos vermelhos referem-se aos números dos pontos no texto do relatório.

Fonte: TCE.

68. A Comissão e o BEI elaboraram um manual de procedimentos segundo o qual cabe ao BEI realizar a avaliação de devida diligência (ou seja, da viabilidade técnica e financeira), devendo classificar os projetos com uma avaliação positiva por ordem de custo por unidade de desempenho⁴⁷. A Comissão deve, antes de tomar decisões de atribuição com base nesta classificação e nos termos das regras da NER300⁴⁸, voltar a consultar os Estados-Membros para confirmar o seu apoio. O Tribunal considera que a Comissão deverá garantir uma aplicação conforme e eficaz destes procedimentos.

Avaliação de devida diligência do BEI

69. O BEI realizou a avaliação de devida diligência em nome da Comissão e seguindo o manual de procedimentos, de forma aprofundada e documentada em relatórios pormenorizados para cada projeto apresentado. No entanto, não classificou nem pontuou até que ponto as propostas preencheram os subcritérios da avaliação de devida diligência, tendo o BEI formulado uma conclusão de "sim" ou "não" sobre o resultado dessa avaliação⁴⁹.

70. Os procedimentos de devida diligência, concebidos sob supervisão da Comissão, não exigiam a avaliação da viabilidade económica dos projetos pelo BEI. Trata-se de um elemento fundamental do que os bancos normalmente avaliam como credibilidade bancária, isto é, a sua capacidade de demonstrar um fluxo de receitas claro que lhes permita reembolsar as suas dívidas e gerar um retorno dos investimentos. Devido a esta diferença, uma avaliação de devida diligência positiva por parte do BEI a um projeto da NER300 não

⁴⁷ O artigo 8º, nº 2, da decisão relativa à NER300 dá a definição de custo por unidade de desempenho. Este é obtido dividindo o total do financiamento público solicitado para o elemento inovador de um projeto pelo volume previsto de CO₂ armazenado (ao longo de dez anos), no caso dos projetos de demonstração da captura e armazenamento de CO₂, ou pela quantidade prevista de energia produzida (ao longo de cinco anos), no caso dos projetos de demonstração de energias renováveis. A Comissão considerou que um baixo custo por unidade de desempenho era um bom indicador do potencial de redução do custo da tecnologia e era o parâmetro mais indicado para classificar os projetos dentro das suas subcategorias.

⁴⁸ Artigo 5º, nº 5, da Decisão nº 2010/670/UE da Comissão.

⁴⁹ A conclusão de devida diligência do BEI podia ser positiva sem comentários, positiva com recomendações a ter em consideração pela Comissão ou negativa.

implicava que este fosse também elegível para financiamento do BEI (por exemplo, um empréstimo).

71. Na sua avaliação do primeiro convite à apresentação de propostas, o BEI assinalou importantes problemas de viabilidade financeira e aconselhou a Comissão a dar atenção aos riscos financeiros associados a alguns projetos, principalmente devido aos elevados montantes de financiamento da dívida solicitados e às escassas provas da sua disponibilidade. Não obstante estas questões de ordem geral, o BEI concluiu que 88% dos projetos eram viáveis (técnica e financeiramente)⁵⁰, os quais foram considerados pela Comissão para efeitos de atribuição.

Classificação dos projetos disponíveis

72. Após a avaliação de devida diligência, a Comissão classificou os projetos elegíveis e viáveis dentro de cada subcategoria com base no indicador de custo por unidade de desempenho⁵¹. O BEI tinha já informado a Comissão de que existia um fator de incerteza significativo associado aos custos por unidade de desempenho. Em geral, os projetos apresentados estavam numa fase de planeamento inicial, em que os dados do custo e do desempenho esperado utilizados para calcular este parâmetro, bem como o financiamento público necessário, eram ainda altamente incertos.

Tomada em consideração dos riscos e das recomendações antes da atribuição de verbas

73. O Tribunal analisou uma amostra de 26 relatórios do BEI dos cinco Estados-Membros selecionados. Em relação a sete projetos aos quais a Comissão atribuiu financiamento, o BEI tinha expressamente referido riscos significativos a ter em consideração pela Comissão antes de tomar as decisões de atribuição. Quatro deles foram já retirados, e os seus relatórios

⁵⁰ No total, os Estados-Membros apresentaram ao BEI 111 pedidos de subvenção no quadro da NER300 no âmbito de dois convites à apresentação de propostas. A Comissão confirmou a elegibilidade de 94 projetos e o BEI formulou conclusões de devida diligência positivas em relação a 83 (ou 88%) deles.

⁵¹ O **anexo IV** apresenta dois exemplos de programas dos Estados-Membros que, além do parâmetro quantitativo do custo de financiamento, aplicaram vários critérios de pontuação para classificar os projetos de energias inovadoras com baixas emissões de CO₂.

anuais mostram que houve riscos significativos apontados pelo BEI nos relatórios de devida diligência pertinentes que acabaram por se materializar. A **caixa 9** apresenta exemplos.

Caixa 9 – Exemplos de riscos significativos apontados pelo BEI e que dificultam a evolução dos projetos

O planeamento financeiro apresentado com o pedido de subvenção de um projeto de turbinas eólicas flutuantes em Espanha incluía a previsão de acesso a uma tarifa de aquisição. O BEI tinha recomendado à Comissão que, antes de tomar a decisão de atribuição, confirmasse alguns elementos, entre os quais o acesso por parte do projeto a uma tarifa de aquisição. A Comissão solicitou ao Estado-Membro que confirmasse o projeto nessa base e, apesar de este o ter feito, declarou que não disponibilizaria uma tarifa de aquisição e não indicou financiamento alternativo. Subsequentemente, a Comissão atribuiu a subvenção. Após esta decisão, foi comunicada no relatório anual do projeto a existência de atrasos na tomada da decisão final de investimento e no arranque, pois não foi possível aceder a uma tarifa de aquisição ou a fontes alternativas de financiamento (ver também os **pontos 42-48** sobre a questão da insegurança regulamentar). Segundo o último relatório disponível, em 2016 a situação tinha chegado a um ponto crítico, embora tenham prosseguido alguns trabalhos técnicos e de licenciamento.

No caso de um projeto de bioenergia na Polónia, o BEI levantou muitas questões sobre a sua viabilidade técnica e financeira, tendo concluído que existia um risco significativo de que não haveria uma decisão final de investimento no prazo de 24 meses a contar da decisão de atribuição se as condições de mercado prevalecentes e a apetência dos investidores não melhorassem. O BEI fez também uma série de outras recomendações a ter em consideração pela Comissão antes de atribuir a subvenção. O Estado-Membro confirmou o projeto e o apoio nacional e a Comissão atribuiu a subvenção, mas à data da auditoria o projeto estava a ser retirado por não ser financeiramente viável.

74. Neste contexto, o Tribunal examinou de que forma a Comissão e os Estados-Membros tomaram em consideração as recomendações do BEI antes das decisões de atribuição. Não encontrou provas de que os Estados-Membros tivessem consultado os relatórios de devida diligência do BEI quando a Comissão lhes solicitou que reafirmassem o seu apoio aos projetos. A maioria dos Estados-Membros pediu os ficheiros confidenciais do BEI após a decisão de atribuição.

75. O processo de seleção e atribuição de subvenções a projetos da NER300 era complexo e moroso, mas não abordou a questão fundamental da viabilidade económica. Além disso, a conceção do processo não deu ênfase suficiente à qualidade relativa, aos níveis de inovação e à viabilidade financeira dos projetos. Antes de tomarem as decisões de atribuição e assinarem convenções relativas aos mesmos, é igualmente importante que as autoridades de atribuição (ou seja, a Comissão e os Estados-Membros/Comité das Alterações Climáticas) estejam plenamente conscientes dos riscos dos projetos identificados durante as avaliações de devida diligência. É possível que, conjuntamente, estes fatores tenham reduzido a garantia sobre a capacidade destes projetos para atingir os objetivos pretendidos dentro dos condicionalismos do programa.

O processo de tomada de decisão da NER300 envolve muitos intervenientes

76. No modelo de governação da NER300, a Comissão tem a responsabilidade global pelo programa e conduz os debates com os Estados-Membros e o Comité das Alterações Climáticas.

77. Embora caiba à Comissão este papel de coordenação geral, não recebe necessariamente informações completas e atempadas sobre a evolução dos projetos. A Comissão recebe dos Estados-Membros relatórios anuais de evolução confidenciais, cujo modelo não requer a comunicação de informações sobre as contribuições de financiamento nacionais ou sobre o plano financeiro do projeto. Assim, a Comissão apenas tem acesso a estes elementos se os Estados-Membros voluntariamente os incluírem.

78. Os Estados-Membros não podem responder diretamente a pedidos de alteração essenciais nos projetos, pois a Comissão intervém na sua análise e aprovação⁵². O papel desta última na matéria é consequência do facto de as alterações essenciais que têm impacto na decisão de atribuição (por exemplo, a dimensão do projeto, o seu âmbito, prazos intermédios de referência) carecerem de aprovação através da comitologia. Antes de os Estados-Membros poderem alterar as convenções que assinaram com os promotores dos

⁵² O anexo II, secção 5, da primeira decisão de atribuição (C(2012) 9432 final de 18 de dezembro de 2012) e da segunda decisão de atribuição (C(2014) 4493 final de 8 de julho de 2014) especifica que as alterações aos projetos têm de ser aprovadas pela Comissão.

projetos, a Comissão tem de aprovar decisões de execução que alteram as decisões de atribuição pertinentes. Trata-se de um processo complexo que envolve a Comissão, as representações permanentes dos Estados-Membros e os promotores dos projetos.

79. Os projetos inovadores precisam de respostas e tomadas de decisão rápidas por parte das autoridades de gestão, tendo em conta a rápida evolução das tecnologias e dos mercados. O modelo de governação da NER300 não satisfaz suficientemente essas necessidades e é demasiado complexo. A Comissão confirmou também esta constatação na sua análise de impacto no âmbito da revisão da fase IV do RCLE-UE (2021-2030)⁵³.

Houve outras características da configuração da NER300 que abrandaram a resposta a um ambiente em rápida evolução

80. Os projetos de demonstração de energias com baixas emissões de CO₂ implicam muitos riscos. Existe, por isso, um maior risco de alterações ou de fracasso (isto é, de não atrair financiamento ou de não produzir os níveis de energia previstos) em relação a projetos de tecnologias desenvolvidas. A configuração dos programas de financiamento público orientados para este tipo de investimento deve, por conseguinte, permitir que as autoridades de gestão encontrem soluções flexíveis e atempadas que os mantenham no bom caminho para cumprir os objetivos.

Os critérios de tecnologia predefinidos limitaram a flexibilidade a nível do programa

81. A Comissão concedeu subvenções a projetos no quadro da NER300 a partir de uma lista predefinida de categorias e limiares de tecnologia. Elaborada em 2009, esta lista foi a base para ambos os convites à apresentação de propostas, que deveriam ser organizados num período de dois anos. O quadro jurídico não previu, assim, eventuais futuras revisões ou adaptações da lista.

82. Não obstante, projetos classificados como pioneiros nas suas categorias quando aprovados, em 2012 e 2014, foram frequentemente tornados obsoletos pelos

⁵³ Análise de impacto que acompanha a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE para reforçar a relação custo-eficácia das reduções de emissões e o investimento nas tecnologias hipocarbónicas, SWD(2015) 135 final de 15 de julho de 2015.

desenvolvimentos dos mercados e dos setores tecnológicos antes de arrancarem. Em alguns casos, esta evolução é rápida, como ilustrado pelo exemplo da **caixa 10**.

Caixa 10 – Exemplo de projetos de energia eólica marítima apoiados pela NER300

Dois grandes projetos de energia eólica marítima na Alemanha estavam prontos a arrancar no início de 2018. Embora bem-sucedidos e com características inovadoras, não representam uma primeira demonstração de uma nova tecnologia (no caso, turbinas de 6 MW) ainda não disponível comercialmente. O setor da energia eólica marítima evoluiu rapidamente na última década, tendo a primeira instalação na Europa de turbinas de 6 MW ocorrido em 2012⁵⁴. Se a implantação dos projetos tivesse cumprido os prazos iniciais da NER300 (ou seja, até 2016), estes poderiam ter dado uma contribuição mais clara para o objetivo da NER300 de primeira implantação comercial de uma tecnologia inovadora.

83. Fixar antecipadamente critérios tecnológicos muito específicos de um programa de apoio tem, portanto, limitações. A rápida evolução dos mercados e das tecnologias pode tornar os projetos selecionados ao abrigo desses critérios menos revolucionários do que pretendido, sobretudo quando ocorrem atrasos.

Eram necessárias soluções para assegurar que as verbas não utilizadas por projetos retirados fossem bem gastas nas prioridades urgentes da UE

84. As regras da NER300 previam que, após 31 de dezembro de 2015, as verbas restantes seriam atribuídas aos Estados-Membros. Apesar da anterior alteração da decisão relativa à NER300 que adiou os prazos em dois anos, em 2016 continuou a ocorrer a retirada de projetos da NER300, devido à sua incapacidade de cumprir o prazo para chegar a uma decisão final de investimento. A ausência de uma lista de reserva adequada de projetos relevantes após o segundo convite à apresentação de propostas impediu a Comissão de os substituir por projetos já analisados pelo BEI. Além disso, o quadro jurídico da NER300 não previu a opção de lançar um novo convite à apresentação de propostas. A retirada de

⁵⁴ *JRC Wind Energy Status Report 2016 Edition* (Relatório de estado da energia eólica do JRC, edição de 2016), capítulo 3.2, Centro Comum de Investigação, 2017.

projetos deverá conduzir a, pelo menos, 840 milhões de euros em verbas não utilizadas até meados de 2018 (40% dos 2,1 mil milhões de euros atribuídos)⁵⁵.

85. Neste contexto, a Comissão, em conformidade com o parecer do Comité das Alterações Climáticas, decidiu⁵⁶ disponibilizar verbas não utilizadas provenientes do primeiro convite à apresentação de propostas (no mínimo 436 milhões de euros) para complementar os instrumentos financeiros geridos pelo BEI⁵⁷. A decisão permitirá a utilização de verbas não utilizadas pela NER300 em atividades do mesmo âmbito até ao início do fundo de inovação. Todavia, a natureza e os objetivos dos referidos instrumentos não são idênticos aos desta reserva⁵⁸. As preocupações levantadas pelo Tribunal, na secção seguinte, sobre a prestação de contas pelas verbas da NER300 aplicam-se igualmente quando essas verbas podem ser canalizadas para instrumentos financeiros.

As disposições em matéria de coordenação e de transparência necessitam de melhorias

86. A UE dispõe de muitos instrumentos e programas com objetivos semelhantes aos da NER300 (ver o ***anexo V***). Tendo em conta a complexidade deste panorama, o Tribunal examinou se a Comissão e os Estados-Membros fizeram progressos na harmonização entre ações públicas e privadas europeias relativas à inovação no domínio das energias com baixas emissões de CO₂. Examinou igualmente se os serviços da Comissão responsáveis pelos programas de impulso à inovação em energias limpas trabalham eficazmente em conjunto, de modo a coordenar a sua gestão dos programas em curso, tais como a NER300, o

⁵⁵ O ***anexo I*** apresenta uma síntese de todos os projetos que receberam subvenções da NER300.

⁵⁶ Decisão (UE) 2017/2172 da Comissão, de 20 de novembro de 2017, que altera a Decisão 2010/670/UE no que respeita à afetação das receitas não utilizadas provenientes da primeira fase do convite à apresentação de propostas (JO L 306 de 22.11.2017, p. 24).

⁵⁷ Com prioridade para o mecanismo de financiamento da UE a projetos de demonstração inovadores no domínio da energia (InnovFin EDP) e o Mecanismo Interligar a Europa no domínio dos transportes (isto é, o instrumento de dívida deste mecanismo).

⁵⁸ Por exemplo, os instrumentos financeiros não podem assegurar uma repartição geográfica das verbas, como era visado pela NER300; esta deve orientar-se para os setores abrangidos pelo RCLE-UE (ou seja, a produção de energia e as indústrias, e não os transportes); e, segundo a interpretação feita pela Comissão das regras do RCLE-UE e da NER300, as verbas desta última devem ser atribuídas com base na redução validada de emissões de CO₂, enquanto os instrumentos financeiros habitualmente apoiam fases mais precoces dos projetos (ou seja, antes de emitirem ou evitarem de facto emissões de CO₂).

Horizonte 2020 e o mecanismo de financiamento da UE a projetos de demonstração inovadores no domínio da energia (InnovFin EDP), e aproveitar os seus conhecimentos combinados para desenvolver soluções e pacotes de financiamento coerentes. O TCE avaliou também de que forma os Estados-Membros e a Comissão respondem pela gestão e resultados da NER300.

Apesar de progressos mais lentos do que previsto, o Plano SET constitui uma base para melhorar a coordenação na Europa

87. Um bom nível de coordenação é atingido quando a Comissão e os Estados-Membros trabalham em conjunto para assegurar uma eficaz coordenação vertical (entre a Comissão e as autoridades nacionais competentes) e horizontal (entre os serviços da Comissão competentes, entre os serviços nacionais competentes e com partes interessadas externas)⁵⁹. Uma iniciativa importante para alcançar este tipo de coordenação na UE é o Plano SET (Integrado), aprovado pelo Conselho em 2008 e mantido pela Comissão e pelos Estados-Membros numa base voluntária. O Plano SET visa também a interação com partes interessadas do setor e da academia, mediante plataformas específicas que evoluíram ao longo dos anos.

88. O Plano SET não é um instrumento de financiamento, pretendendo antes coordenar e alinhar os recursos financeiros pertinentes da UE, nacionais e privados. Os Estados-Membros participam no grupo diretor, presidido pela Comissão, e nos grupos de trabalho. Na Comissão, o Plano SET contou com a participação da DG RTD, da DG ENER e do Centro Comum de Investigação. A Comissão e os Estados-Membros reviram este plano em 2015, a fim de o alinhar com as prioridades de investigação e inovação da União da Energia.

⁵⁹ No documento *Renewable Energy Technology Innovation Policy [RETIP]: a process development guide* (Política de inovação tecnológica nas energias renováveis: guia de desenvolvimento de processos), de 2015, a Agência Internacional para as Energias Renováveis explicou por que motivo a governação é de importância crítica para a execução dos instrumentos neste domínio. A Agência salientou que a cooperação entre as partes interessadas é importante para a inovação e que a colaboração a nível horizontal é fundamental para criar coerência e evitar contradições entre as políticas.

89. Os representantes dos Estados-Membros consultados durante as visitas de auditoria fizeram uma apreciação positiva da sua experiência no quadro do Plano SET⁶⁰. Salientaram, no entanto, que a ambição inicial de realizar conjuntamente a programação e o financiamento das medidas de inovação pertinentes no domínio da energia continua a colocar desafios consideráveis.

90. No âmbito do Plano SET Integrado, o grupo diretor criou, desde 2015, 14 grupos de trabalho temporários para desenvolver planos de execução a aprovar por si até novembro de 2017. Até ao final de 2017, o grupo diretor tinha aprovado e publicado cinco planos de execução⁶¹, não tendo ainda decidido de que forma tencionava informar sobre o seu cumprimento.

91. A Comissão convidou os Estados-Membros a dar sequência à ambição de realizar uma programação e um financiamento conjuntos. Os Estados-Membros não decidiram investir recursos nacionais nos planos de execução do Plano SET, e as partes interessadas do setor privado representadas nas plataformas de tecnologia e inovação em energia também não fizeram contribuições financeiras para esse fim.

92. Não obstante o papel do grupo diretor do Plano SET enquanto coordenador do maior programa de demonstração de energia da Europa e da sua relevância para os objetivos do Plano, a DG CLIMA apenas se juntou ao mesmo em outubro de 2016, não tendo participado nos grupos de trabalho temporários pertinentes no âmbito da NER300 ou do futuro fundo de inovação. Em 2017, a DG CLIMA organizou diferentes mesas-redondas de todas as partes interessadas, com representantes dos setores das energias renováveis, das indústrias de elevada intensidade energética e da captura e armazenamento de CO₂, para debater a futura conceção do fundo de inovação.

93. Os objetivos do Plano SET Integrado, de 2015, foram alinhados com as prioridades da União da Energia, tendo sido reconhecida a falta de progressos na realização de algumas das

⁶⁰ 19 Estados-Membros da UE participam em, pelo menos, um grupo de trabalho temporário no quadro do Plano SET, bem como a Turquia, a Islândia, a Noruega e a Suíça.

⁶¹ Para os domínios das indústrias com utilização intensiva de energia, da captura, utilização e armazenamento de CO₂, da energia fotovoltaica, da energia solar concentrada e das pilhas.

suas principais ambições desde o seu lançamento em 2008. Na ausência de uma comunicação de informações estruturada e periódica acerca de resultados claramente mensuráveis, é difícil identificar os benefícios que resultam diretamente da cooperação ao nível do Plano SET.

Os serviços da Comissão têm de melhorar a coordenação interna e a coerência do apoio da UE aos projetos de demonstração de baixas emissões de CO₂

94. Em 2009, a Comissão publicou a comunicação "Investir no desenvolvimento de tecnologias hipocarbónicas (Plano SET)"⁶², baseada nos objetivos do Plano SET formulado em 2008. A Comissão estava à procura de novos modos de combinar os recursos de diferentes intervenientes e instrumentos, tais como subvenções, empréstimos e garantias de empréstimo, a fim de mobilizar mais financiamento para projetos de demonstração em larga escala. Na comunicação, referiu que o BEI poderia ter um papel central na melhoria da coordenação e da continuidade do financiamento disponível, fazendo referência, em especial, ao Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos, apoiado pelo 7º Programa-Quadro (PQ).

Complementaridade entre a NER300 e outros programas de subvenções da UE

95. Na sua avaliação de impacto de 2010 à NER300⁶³, a Comissão observou que esta reserva tinha de ser complementar ao programa-quadro de investigação (ou seja, ao 7º PQ, no período de 2007-2013) e orientar-se para projetos mais desenvolvidos.

96. O 7º PQ (e, posteriormente, o Horizonte 2020, no período de 2014-2020) decorreu em paralelo com a NER300 e o PEER a partir de 2009/2010. O papel dos programas de investigação em termos de financiamento das atividades de demonstração de energias não estava bem estabelecido quando a Comissão lançou a NER300 em 2010. Entre o 7º PQ e o Horizonte 2020, o Tribunal constatou que o número de grandes projetos de demonstração de energias que receberam subvenções aumentou, bem como o montante de cada uma. A

⁶² COM(2009) 519/4.

⁶³ SEC(2010) 1320 final, de 3 de novembro de 2010.

subvenção mais elevada concedida a um projeto deste tipo ao abrigo do Horizonte 2020 é ligeiramente inferior a 40 milhões de euros⁶⁴, ao passo que o montante médio das subvenções no quadro da NER300 foi de 54 milhões de euros. O Horizonte 2020 visa especificamente o financiamento de projetos de maior dimensão do que o 7º PQ, a fim de maximizar o seu impacto. É, por isso, importante acompanhar em que medida o Horizonte 2020 (e o seu sucessor após esta data) e a NER300 (e o seu sucessor a partir de 2021) são complementares ou respondem a necessidades diferentes, e de que forma interagem.

A NER300 e os instrumentos financeiros

97. A decisão relativa à NER300 admite também a possibilidade de combinar financiamento desta reserva com empréstimos no âmbito do Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos⁶⁵. Este mecanismo apoiou, de facto, vários projetos de demonstração de energias renováveis. Embora este apoio seja ilustrativo da cooperação entre a Comissão e o BEI para desenvolver outras soluções de financiamento, não foram abrangidos quaisquer projetos da NER300. Assim, não houve lugar à combinação dos produtos oferecidos pelos dois programas mencionados.

98. No período de programação vigente (2014-2020), o Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos foi substituído pelo InnovFin. Um dos domínios temáticos de intervenção deste último diz respeito a projetos de demonstração de energias (EDP)⁶⁶. A Comissão

⁶⁴ O 7º PQ financiou 31 projetos de demonstração de energias em larga escala com subvenções de, no máximo, 35,5 milhões de euros. Ao abrigo do Horizonte 2020, foram aprovadas (ou estão em preparação) 47 subvenções deste tipo, com um montante máximo de 39,3 milhões de euros. Houve 16 projetos no quadro da NER300 que receberam subvenções de montante mais elevado, mas cinco deles tinham sido retirados ou estavam em vias de o ser à data da auditoria.

⁶⁵ Considerando 5 da Decisão 2010/670/UE da Comissão.

⁶⁶ O BEI e a Comissão lançaram o InnovFin EDP em 2015. A contribuição inicial da UE para este instrumento proveniente do programa Horizonte 2020 foi de 150 milhões de euros. Proporciona empréstimos, garantias de empréstimo ou investimentos em capitais próprios de montantes compreendidos entre 7,5 e 75 milhões de euros para projetos de demonstração à escala comercial pioneiros e inovadores nos domínios das energias renováveis e do hidrogénio. A contribuição da UE destina-se a cobrir 100% das perdas incorridas pelo BEI se um projeto não conseguir reembolsar o empréstimo.

lançou o novo instrumento financeiro para apoiar projetos do tipo dos apoiados pela NER300, cujo planeamento financeiro estava nessa altura com atrasos.

99. Apesar destas tentativas de proporcionar aos projetos de demonstração um leque mais alargado de produtos financeiros e de contribuições adicionais da Comissão (ver a **caixa 11**), à data de conclusão da presente auditoria nenhum dos dez projetos da NER300 que tinham apresentado pedidos de empréstimos ao InnovFin até ao final de 2017 tinha assinado um contrato de empréstimo. A natureza específica dos projetos de demonstração no quadro da NER300 (designadamente os maiores riscos tecnológicos e financeiros em relação a projetos de tecnologias desenvolvidas e a incerteza quanto à previsão do desempenho da produção e das receitas) é tão vincada que estes têm dificuldade em cumprir os normais requisitos de devida diligência do BEI.

Caixa 11 – Projetos de demonstração de energias no quadro do InnovFin

No programa de trabalho de 2018-2020 do Horizonte 2020 para uma energia segura, limpa e eficiente⁶⁷, a Comissão fez notar que o InnovFin EDP tinha uma forte procura e que iria duplicar o apoio financeiro no quadro do Horizonte 2020 de 150 para 300 milhões de euros e atribuir um montante adicional de 100 milhões de euros para 2019 e 2020. Além disso, o âmbito do instrumento foi ampliado por forma a abranger todas as prioridades do Plano SET, salvo a eficiência energética e a energia nuclear, mas incluindo a captura, utilização e armazenamento de CO₂. A DG RTD tenciona ainda desenvolver uma janela de subvenções do Horizonte 2020 para complementar os produtos do InnovFin EDP⁶⁸.

O fundo de inovação e a garantia de complementaridade após 2020

100. Em 2017, a DG CLIMA organizou mesas redondas com as partes interessadas, a fim de retirar ensinamentos da NER300 e preparar a conceção do novo fundo de inovação. As partes interessadas também instaram a criar um programa de financiamento misto que

⁶⁷ Decisão C(2017)7124 da Comissão, de 27 de outubro de 2017.

⁶⁸ O programa Horizonte 2020 termina em 2020 e, por isso, não se irá sobrepor ao novo fundo de inovação a lançar em 2021. O roteiro do 9º PQ e dos instrumentos financeiros associados está neste momento em definição.

proporcionasse apoio aos instrumentos financeiros e, simultaneamente, subvenções de investimento nas fases iniciais do desenvolvimento de projetos.

101. O relatório final⁶⁹ recomenda que o fundo de inovação deve, sobretudo, disponibilizar subvenções, complementadas com subvenções parciais e/ou empréstimos ou capital próprio para redução do risco com níveis mais elevados de intensidade das subvenções nas fases iniciais dos projetos. O relatório salienta ainda que o novo fundo deve complementar e não se sobrepor aos programas de financiamento nacionais e da UE já existentes; são exemplos específicos o Horizonte 2020, o InnovFin, o Mecanismo Interligar a Europa e capital de risco proveniente do Fundo Europeu de Investimento e do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos.

102. Assim, a DG CLIMA e a DG RTD estão a avaliar a melhor forma de conceber os seus principais mecanismos de apoio (ou seja, o fundo de inovação e o InnovFin EDP em combinação com subvenções do Horizonte 2020) para projetos de demonstração de energias com baixas emissões de CO₂. Além disso, o financiamento a projetos de demonstração de energias mais avançadas no âmbito do Horizonte 2020 (incluindo as suas contribuições para o InnovFin EDP) aumentou desde o lançamento da NER300. Não é claro se a NER300 (e o fundo de inovação), por um lado, e o Horizonte 2020/9º PQ (incluindo as suas contribuições para instrumentos financeiros), por outro, serão suficientemente complementares para justificar a existência de programas de financiamento público paralelos com diferentes entidades de gestão (da Comissão) e organismos de supervisão.

103. De um modo geral, a Comissão não concretizou ainda a ambição declarada em 2009 e reiterada em 2016⁷⁰ de permitir orientar melhor e de forma coerente os recursos e produtos financeiros, incluindo subvenções da UE, produtos de crédito e capitais próprios, adaptados às distintas fases de desenvolvimento dos projetos de demonstração em larga escala.

⁶⁹ Ver o relatório de síntese apresentado durante uma conferência de encerramento organizada pela DG CLIMA: *Finance for Innovation: towards the ETS innovation fund* (Financiamento da inovação: rumo ao fundo de inovação do RCLE-UE), *Climate Strategy & Partners*, 12 de junho de 2017.

⁷⁰ COM(2016) 763 final.

As disposições da NER300 em matéria de prestação de contas não são suficientemente claras

104. As verbas da NER300 não fazem parte do orçamento geral da União Europeia, pelo que o Regulamento Financeiro da UE não se aplica à sua gestão. Trata-se de verbas dos Estados-Membros geradas a partir de um instrumento de política da UE (ou seja, o RCLE-UE). A base jurídica da NER300 (isto é, a Diretiva RCLE-UE e a decisão relativa à NER300) não inclui referências explícitas ao controlo financeiro (por exemplo, quanto aos pagamentos) ou à auditoria (interna ou externa).

105. Os pontos de contacto nacionais consultados pelo Tribunal durante a auditoria encaravam geralmente as verbas da NER300 como verbas da UE⁷¹. Não existe qualquer requisito legal para a comunicação anual de informações pela Comissão sobre o desempenho operacional ou financeiro do programa a fim de assegurar uma prestação de contas totalmente pública, nem qualquer procedimento de quitação para a gestão destas verbas pela Comissão. O BEI envia à Comissão demonstrações financeiras confidenciais sobre as suas atividades de gestão de ativos da NER300, colocando os fundos como elemento extrapatrimonial detido em nome de uma entidade terceira⁷². A Comissão não inclui os fundos da NER300 no balanço da UE.

106. De um modo geral, as disposições da NER300 em matéria de controlo financeiro e de prestação de contas não são suficientemente claras. Estas disposições são necessárias para dar uma garantia sólida quanto à boa gestão financeira das verbas públicas em questão pelas entidades envolvidas na gestão do programa.

⁷¹ Ver a referência às verbas da NER300 como verbas da UE na página 21 do documento *Carbon capture and storage: the second competition for government support* (Captura e armazenamento de CO₂: o segundo concurso de apoio público), relatório do *National Audit Office*, 20 de janeiro de 2017.

⁷² Ver também os elementos extrapatrimoniais a 31 de dezembro de 2016 no relatório financeiro de 2016 do BEI e a nota Z, que refere que o BEI apoia a Comissão enquanto agente na execução da NER300 e elabora demonstrações financeiras separadas para a mesma.

107. Em 2016, o Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios observou que uma das opções de novos recursos próprios seria incluir as receitas provenientes do RCLE-UE⁷³.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

108. Embora reconhecendo as difíceis condições de mercado deste tipo de atividade depois de 2008, a conclusão global do Tribunal é a de que o apoio do PEER e da NER300 não possibilitou os progressos pretendidos na demonstração da viabilidade comercial da captura e armazenamento de CO₂ e de várias energias renováveis inovadoras.

109. O PEER ficou aquém dos seus objetivos ambiciosos quanto à captura e armazenamento de CO₂, uma vez que nenhum dos projetos que receberam financiamento da UE demonstrou a tecnologia à escala comercial (ver os **pontos 20-22**). Cinco dos seis projetos cofinanciados não foram concluídos.

110. O apoio do PEER à energia eólica marítima visou disponibilizar estruturas de fundação e de turbinas inovadoras, aumentando simultaneamente as ligações entre as redes dos Estados-Membros. Este programa deu um contributo positivo para um setor em rápida evolução, apesar de vários atrasos e de dois projetos encerrados (ver os **pontos 23-26**).

111. O Tribunal constatou ainda que a NER300 também não concretizou quaisquer projetos bem-sucedidos de demonstração da captura e armazenamento de CO₂ (ver os **pontos 28-30**). O único projeto neste domínio a que a Comissão concedeu financiamento em 2014 cessou as suas atividades após o Estado-Membro ter retirado o seu apoio nacional em 2015. Assim, não foi possível chegar a uma decisão final de investimento e o projeto deverá ser retirado da NER300 em 2018.

112. A NER300 também não está no bom caminho para alcançar o impacto pretendido nas energias renováveis inovadoras que ainda não estavam comercialmente disponíveis quando a Comissão selecionou os projetos (ver os **pontos 31 -36**). Apesar da decisão de 2015 de adiar dois anos todos os prazos, no início de 2018 tinham sido retirados sete projetos, que

⁷³ *Future Financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources* (O futuro financiamento da UE, relatório final e recomendações do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios), dezembro de 2016, recomendação 4) B.

não utilizam as subvenções atribuídas e não concretizam as realizações esperadas em termos de energia limpa.

113. No que se refere às razões dos fracassos e atrasos, o Tribunal constatou que as condições de investimento desfavoráveis prejudicaram os projetos de energias inovadoras com baixas emissões de CO₂ apoiados pelo PEER e pela NER300 (ver os **pontos 37-55**). Embora algumas dessas condições sejam determinadas pela evolução económica geral, outras podem ser estabelecidas ou influenciadas pelos decisores políticos. A incerteza sobre as estratégias de longo prazo para o clima e a energia, bem como as políticas, regulamentos e apoio financeiro público subjacentes, diminuíram a capacidade de os projetos atraírem investimentos privados e chegarem à fase da decisão final de investimento no prazo exigido (ver os **pontos 41-48**).

114. Além dos fatores económicos e outros acima referidos, a queda do preço de mercado das emissões de CO₂ no quadro do RCLE-UE, a partir de 2011, foi um dos principais obstáculos aos projetos de demonstração da captura e armazenamento de CO₂ na UE (ver os **pontos 49-55**). Esta situação dificultou a já de si arriscada oportunidade de negócio dos projetos de demonstração da captura e armazenamento de CO₂ que serviu de base à atribuição das subvenções do PEER pela Comissão, em 2009. Os baixos preços levaram também a que os montantes das subvenções disponíveis no quadro da NER300 fossem inferiores ao previsto, causando défices de financiamento adicionais.

115. Acresce que o fracasso de todos os projetos do PEER em assegurar um montante adequado de financiamento público através da NER300 ou dos programas nacionais até 2012 prejudicou a sua viabilidade. A Comissão envidou esforços para permitir a continuação dos trabalhos de demonstração da captura e armazenamento de CO₂ mas não suspendeu nem pôs termo, àquela data, ao seu apoio financeiro a projetos que acabaram por não ser bem-sucedidos.

116. Os projetos de energias inovadoras que contribuem para a transição da UE para energias com baixas emissões de CO₂ exigem um melhor clima para os investimentos. Neste contexto, a proposta de Regulamento sobre a Governação da União da Energia prevê que os Estados-Membros elaborem e apresentem à Comissão planos nacionais em matéria de clima

e de energia, descrevendo as suas estratégias de longo prazo para um desenvolvimento hipocarbónico (ver a **caixa 7**), com base em políticas e regulamentos estáveis que incentivem e apoiem a utilização de energias renováveis e reduzam ainda mais as emissões⁷⁴. A Comissão irá intervir no exame dos planos e da comunicação de informações por parte dos Estados-Membros de modo a verificar se contêm todos os elementos exigidos, devendo utilizar estas informações ao atribuir financiamento da UE.

Recomendação 1 – Aumentar o potencial de eficácia do apoio da UE às inovações nas energias com baixas emissões de CO₂

A fim de aumentar a eficácia do apoio financeiro da União a projetos de demonstração de energias inovadoras com baixas emissões de CO₂, a **Comissão** deve, sempre que projetos de grande dimensão e elevada intensidade de capital que necessitem de apoios combinados nacionais e da UE sejam propostos para financiamento no âmbito do proposto fundo de inovação e de outros programas da UE pertinentes geridos a nível central, aferir a sua coerência com os planos nacionais em matéria de clima e energia e garantir a obtenção de compromissos firmes e transparentes por parte dos Estados-Membros antes de atribuir verbas da UE.

Prazo de execução: até ao final de 2021.

117. O Tribunal constatou ainda que alguns dos elementos conceptuais da NER300 restringiram a capacidade de a Comissão e os Estados-Membros reagirem eficazmente à evolução das circunstâncias (ver os **pontos 56-85**).

118. O modelo escolhido para a NER300 de apenas atribuir verbas públicas aos projetos após o seu arranque careceu de justificação adequada mediante avaliações das necessidades e colocou a maior parte do risco sobre os promotores dos mesmos. Antes da criação da NER300 na Diretiva RCLE-UE, não foi realizada qualquer avaliação clara que mostrasse que tipo de apoio seria necessário aos primeiros projetos de demonstração de uma vasta gama de tecnologias de energias renováveis e da captura e armazenamento de CO₂, que

⁷⁴ Em 2014, o Tribunal já tinha recomendado que a Comissão deveria promover a definição, pelos Estados-Membros, de quadros regulamentares estáveis e previsíveis para as energias renováveis. Ver a recomendação 1 do Relatório Especial nº 6/2014, "Apoio dos fundos da política de coesão à produção de energia renovável — Os resultados alcançados foram bons?", Tribunal de Contas Europeu, 2014.

enfrentam muitos e diferentes desafios a nível de investimento e regulamentar em toda a UE. A base jurídica aprovada em 2018 para o novo fundo de inovação visa suprir o problema da redução de risco (ver os **pontos 57-65**).

119. Os processos de seleção de projetos e de tomada de decisões da NER300 eram complexos (ver os **pontos 66-75**). O processo de seleção e atribuição de subvenções aplicado pela Comissão e pelos Estados-Membros não deu ênfase suficiente à qualidade relativa e aos riscos quanto à viabilidade económica e financeira dos projetos. O Tribunal também não conseguiu verificar se os Estados-Membros estavam suficientemente conscientes dos riscos e recomendações identificados pelo BEI antes de aprovarem os projetos classificados para decisão pela Comissão. Estes fatores reduziram a garantia sobre a capacidade destes projetos para atingir os seus objetivos dentro dos condicionalismos desta reserva. Além disso, existe margem para reforçar o processo de tomada de decisões da NER300, sobretudo para grandes pedidos de alterações a projetos que exigem agora modificações na legislação.

Recomendação 2 – Melhorar os procedimentos de seleção de projetos e de tomada de decisão para o futuro fundo de inovação

Tendo em vista o lançamento do novo fundo de inovação, previsto para 2021, a **Comissão** deve melhorar alguns elementos essenciais do processo de seleção de projetos e de tomada de decisões em comparação com a NER300. Em particular, deve:

- a) estabelecer critérios para retirar o financiamento nos casos em que os projetos não cumpram as etapas acordadas;
- b) avaliar elementos da viabilidade económica dos projetos (a "credibilidade bancária"), entre os quais aqueles referidos na recomendação 1;
- c) definir limiares precisos e mensuráveis para cada um dos critérios de devida diligência/atribuição;
- d) disponibilizar os resultados da avaliação de devida diligência às autoridades do Estado-Membro em causa, a título confidencial, antes da decisão de atribuição;
- e) apoiar os projetos que o procedimento de seleção demonstrou serem suscetíveis de dar maiores contributos para cumprir as prioridades da UE;

- f) simplificar o procedimento de pedidos de alterações aos projetos de forma a que não seja necessário alterar os atos jurídicos da Comissão.

Prazo de execução: até ao final de 2020.

120. Houve outras características da configuração da NER300 que também abrandaram a resposta desta reserva a um ambiente em rápida evolução (ver os ***pontos 80-85***). A utilização de critérios de tecnologias específicos previamente estabelecidos em 2009 reduziu a capacidade do programa para reagir aos desenvolvimentos do mercado e das tecnologias. Os projetos selecionados ao abrigo desses critérios poderão tornar-se menos revolucionários do que previsto caso ocorram atrasos.

121. Devido à retirada de projetos por não conseguirem cumprir os prazos (alargados) da NER300, a Comissão procurou soluções para reatribuir montantes significativos de verbas não utilizadas a outros programas e assegurar que estariam disponíveis para aumentar o investimento em projetos inovadores. A natureza e os objetivos destes programas não são idênticos aos da NER300, sendo necessário garantir a prestação de contas pela utilização destas verbas.

Recomendação 3 – Garantir a flexibilidade do fundo de inovação para reagir aos desenvolvimentos do mercado e das tecnologias

A Comissão deve assegurar que a configuração do fundo de inovação permite reagir de maneira mais flexível a desenvolvimentos tecnológicos e à retirada de projetos em comparação com a NER300.

Esta poderá incluir:

- a) um método flexível para a definição e a atualização das tecnologias elegíveis e dos limiares;
- b) a organização de convites à apresentação de propostas e decisões de atribuição numa base contínua.

Prazo de execução: até ao final de 2021.

122. Existem muitos mecanismos de financiamento que apoiam a inovação energética na UE. Neste contexto, o Tribunal constatou que as insuficiências ao nível da coordenação e da prestação de contas requerem melhorias (ver os ***pontos 86-107***).

123. Apesar dos progressos mais lentos do que o previsto, o Plano SET proporciona uma base para uma melhor harmonização entre a ação pública e privada europeia quanto à inovação no domínio das energias com baixas emissões de CO₂. A revisão do Plano SET, em 2015, foi importante para alinhar o plano inicial com as prioridades de investigação e inovação da União da Energia e um reconhecimento da falta de progressos na realização de algumas das suas principais ambições. No entanto, continua a ser difícil identificar com clareza os benefícios que resultam diretamente da cooperação ao nível do Plano SET (ver os **pontos 87-93**).

124. O Tribunal constatou igualmente que a coordenação entre os serviços da Comissão que lidam com a inovação em energias limpas apresentava insuficiências que poderão impedi-la de obter uma combinação mais coerente e eficiente entre recursos públicos e produtos financeiros orientada para as distintas fases dos projetos de demonstração em larga escala (ver os **pontos 94-103**).

125. No final de 2017, nenhum projeto da NER300 tinha obtido qualquer empréstimo ao abrigo dos instrumentos financeiros de apoio a projetos de demonstração de energias geridos pelo BEI. A natureza específica destes projetos é tão vincada que têm dificuldade em cumprir os normais requisitos bancários de devida diligência. Diversos serviços da Comissão estão a avaliar a melhor forma de conceber os seus principais mecanismos de apoio. O aumento do apoio do Horizonte 2020 a projetos de demonstração de energias mais desenvolvidos levanta a questão de saber se a NER300 (e o futuro fundo de inovação) e o Horizonte 2020/9º PQ (incluindo as suas contribuições para instrumentos financeiros) são suficientemente complementares para justificar a eventual futura existência de programas paralelos com diferentes entidades de gestão e organismos de supervisão.

126. As negociações sobre o novo quadro financeiro plurianual, a simplificação do Horizonte 2020 e os debates sobre o futuro das finanças da UE estão em curso. Trata-se de oportunidades para esclarecer quais são os programas mais aptos a apoiar (as diferentes fases de) projetos de demonstração de energias com baixas emissões de CO₂ e como alcançar sinergias para dar resposta aos desafios do seu financiamento.

Recomendação 4 – Melhor coordenação da Comissão para maior coerência na orientação do apoio da UE

Para aumentar a coerência e eficácia da orientação do apoio da UE à inovação em energias com baixas emissões de CO₂, **os serviços competentes da Comissão (nomeadamente as DG RTD, ENER, CLIMA, GROW e ECFIN)** devem:

- a) realizar avaliações cruzadas para demonstrar que o fundo de inovação, o Horizonte 2020 e o InnovFin EDP (e os seus sucessores após 2020) são complementares e estão orientados de forma coerente para projetos de demonstração de energias com baixas emissões de CO₂;
- b) simplificar os processos de seleção de projetos⁷⁵ entre programas para reduzir ineficiências e sobreposições.

Prazo de execução: até ao final de 2021.

127. Por último, as disposições da NER300 em matéria de prestação de contas e de controlo financeiro não são suficientemente claras para demonstrar que as entidades que gerem esta reserva garantem a aplicação dos princípios da boa gestão financeira (ver os **pontos 104-107**).

Recomendação 5 – Garantir a prestação de contas

Tendo em vista o lançamento do novo fundo de inovação em 2021, **a Comissão** deve melhorar alguns elementos essenciais em matéria de governação e de transparência em comparação com a NER300, designadamente:

- a) clarificar as disposições em matéria de apropriação e de prestação de contas relativamente ao fundo de inovação e às verbas da NER300 não utilizadas;
- b) assegurar que todos os montantes cuja gestão cabe à Comissão são registados no orçamento e no balanço e sujeitos a auditoria anual e a quitação pelo Parlamento e pelo Conselho;
- c) incluir no quadro jurídico disposições relativas à comunicação periódica de informações sobre os progressos às autoridades orçamentais.

Prazo de execução: até ao final de 2021.

⁷⁵ Ver a proposta nº 5 do documento informativo do Tribunal, "Contributo para a simplificação do programa de investigação da UE para além do Horizonte 2020", de março de 2018.

O presente Relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Nikolaos Milionis, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 5 de setembro de 2018.

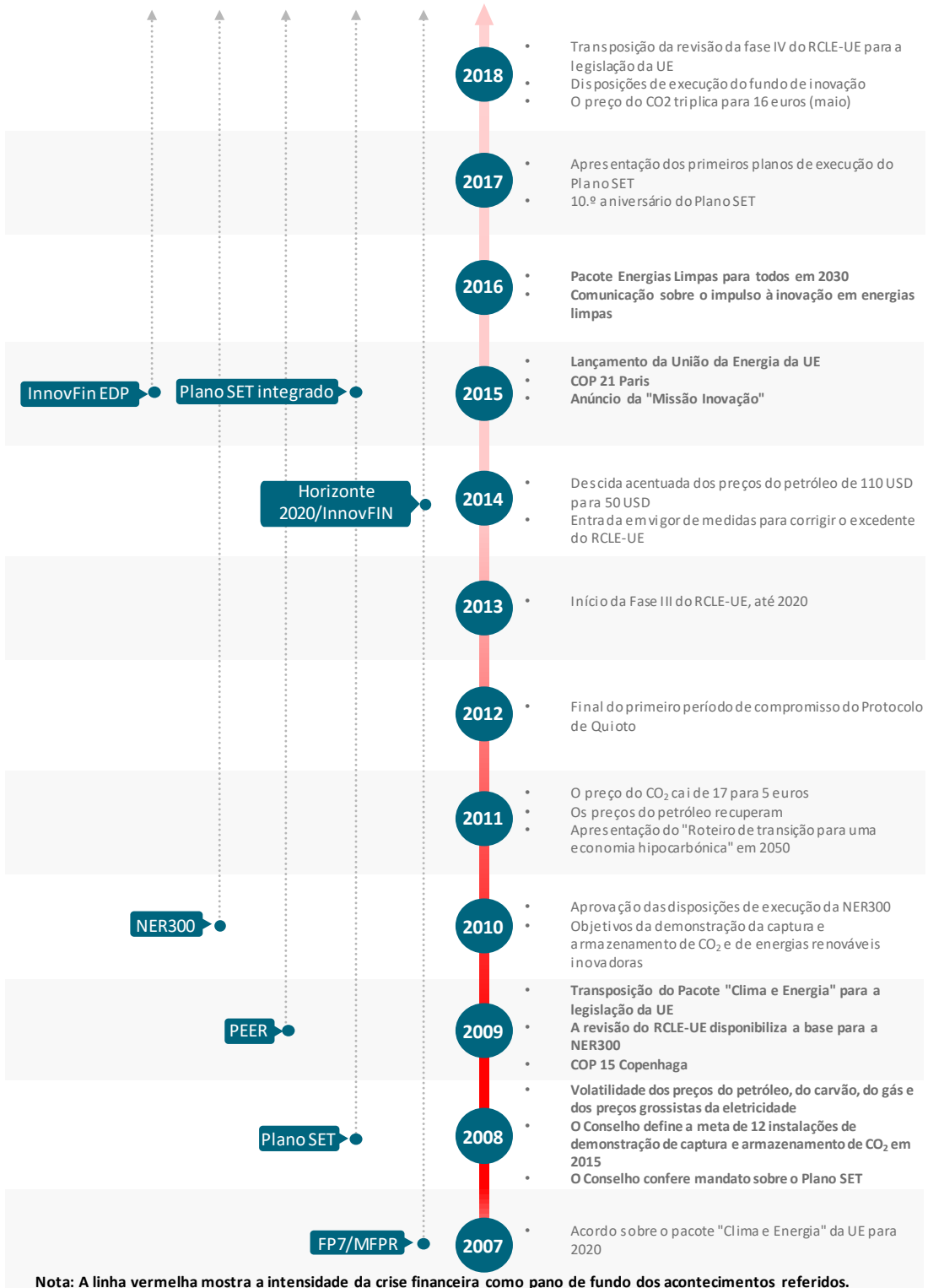
Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO I

Cronologia dos principais acontecimentos económicos e relativos às políticas em função de elementos examinados no âmbito da auditoria



Fonte: TCE.

ANEXO II**Visão geral do estado da NER300 em março de 2018**

Convite	Ano	Estado-Membro	Categoria	Financiamento máximo concedido pela NER300 (milhões de euros)	Produção de energia prevista nos primeiros 5 anos (milhares de MWh)	Data de arranque	Decisão final de investimento	Situação	Fundos não utilizados de projetos retirados
Primeiro	2012	IT	Bioenergia	28	1 415	1.6.13	2011	Em funcionamento	
		DE	Bioenergia	22	502	3.1.14	19.8.11	Em funcionamento	
		SE	Energia eólica	15	3 462	1.1.15	6.2.14	Em funcionamento	
		DE	Energia eólica	113	3 569	1.7.17	29.6.15	Em funcionamento	
		DE	Energia eólica	70	6 060	31.12.17	18.12.14	Em funcionamento	
		AT	Energia eólica	11	363	3.10.17	4.12.14	Em funcionamento	
		FI	Bioenergia	89	6 785	31.12.18	31.12.16	Decisão final de investimento já tomada	
		UK	Energia oceânica	17	100	31.12.18	14.12.16	Decisão final de investimento já tomada	
		CY	Energia solar concentrada	47	578	31.12.18	28.12.16	Decisão final de investimento já tomada	
		EL	Energia solar concentrada	45	595	31.12.18	12.12.16	Decisão final de investimento já tomada	
		EL	Energia solar concentrada	42	488	31.12.18	14.12.16	Decisão final de investimento já tomada	
		HU	Energia geotérmica	39	370	31.12.18	14.12.16	Decisão final de investimento já tomada	
		PT	Energia eólica	30	365	31.12.18	17.12.16	Decisão final de investimento já tomada	
		FR	Energia eólica	34	412	31.12.18	11.7.16	Decisão final de investimento já tomada	
		PL	Bioenergia	31	1 400	31.12.16	-	Retirada em curso	31
		BE	Redes inteligentes	8	890	-	-	Retirado	8
		FR	Bioenergia	170	6 144	-	-	Retirado	170
NL	Bioenergia	199	6 346	-	-	Retirado	199		
SE	Bioenergia	59	3 850	-	-	Retirado	59		
UK	Energia oceânica	21	148	-	-	Retirado	21		
Segundo (energias renováveis)	2014	CY	Energia solar concentrada	60	552	30.6.20		Decisão final de investimento já tomada	
		CY	Redes inteligentes	11	621	30.6.20	Prazo: 30.6.2018		
		DK	Bioenergia	39	1730	30.6.20	Prazo: 30.6.2018		
		EE	Bioenergia	7	851	30.6.20	Prazo: 30.6.2018		
		EE	Bioenergia	25	3200	31.12.20	Prazo: 30.6.2018		
		ES	Bioenergia	29	824	30.6.20	Prazo: 30.6.2018	Retirado	29
		ES	Energia eólica	33	427	30.6.20	Prazo: 30.6.2018		
		ES	Energia eólica	34	500	30.6.20	Prazo: 30.6.2018		
		FR	Energia geotérmica	17	1051	30.6.20	Prazo: 30.6.2018		
		FR	Energia oceânica	72	369	30.6.20	Prazo: 30.6.2018		
		HR	Energia geotérmica	15	258	30.6.19	17.3.15		
		IE	Energia oceânica	23	58	30.6.20	Prazo: 30.6.2018	Retirado	23
		IT	Energia solar concentrada	40	488	31.12.18	Prazo: 30.6.2018		
		IT	Redes inteligentes	85	19277	30.6.18	18.2.15	Decisão final de investimento já tomada	
		LV	Bioenergia	4	833	30.6.20	Prazo: 30.6.2018		
		PT	Energia oceânica	9	57	1.1.20	Prazo: 30.6.2018		
		PT	Energia fotovoltaica	8	203	1.7.19	Prazo: 30.6.2018		
SE	Bioenergia	204	7360	30.6.20	Prazo: 30.6.2018				
			Subtotal energias renováveis:		82501				
					Volume previsto de CO₂ capturado e armazenado nos primeiros 10 anos (milhões de toneladas)				
Segundo (captura e armazenamen to de CO ₂)	2014	UK	Captura e armazenamento de CO ₂	300	17734	30.6.18	Prazo: 30.6.2018	Retirada em curso	300
				2 106				Total:	840

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

ANEXO III

Principais fatores económicos e regulamentares que afetam a evolução da NER300 e do PEER

Grupo de tecnologias	Captura e armazenamento de CO ₂		Energias renováveis	
	NER300	PEER	NER300	PEER
Programa				
Fundos atribuídos (milhões de euros)	300	1 000	1 800	565
Projetos	1	6	38	9
Média por projeto (milhões de euros)	300	167	47	63
Fatores externos que atrasam o desenvolvimento dos projetos de demonstração:				
Clima de investimento desfavorável às energias com baixas emissões de CO ₂ ¹	X	X	X	X
Acesso reduzido/custo elevado de capitais privados (ver a figura abaixo)	X	X	X	X
Baixo preço de mercado do CO ₂	X	X	X	
Incerteza regulamentar a nível nacional/da UE	X	X	X ²	
Apoio público nacional inferior ao esperado (por ex. devido a restrições orçamentais/crise económica)	X	X	X ³	
Prazos longos para a obtenção de licenças a nível nacional	X	X	X	X
Aceitação pública	X	X		
Pago até ao final de 2017 (milhões de euros)	0	424 ⁴	13	255
Retirado (não gasto – milhões de euros)	300		540	
Anulado até ao final de 2017 (milhões de euros)		576		130 ⁵
% dos fundos atribuídos não gastos no âmbito dos objetivos do programa	100%	58%	30%	23%

¹ Baixos preços dos combustíveis fósseis, baixos preços grossistas da eletricidade.

² Em especial quanto aos projetos de biocombustíveis no quadro da NER300.

³ Em especial quanto aos biocombustíveis, à energia solar concentrada e à energia oceânica.

⁴ Com problemas significativos em termos de desempenho / montante final sujeito a correções futuras.

⁵ Três projetos de energia eólica marítima no quadro do PEER estão ainda em curso.

Fonte: TCE.

ANEXO IV

Exemplos de procedimentos de seleção nos programas de inovação em energias com baixas emissões de dióxido de carbono com múltiplos critérios de classificação (qualitativos e quantitativos)

Reino Unido – programa de comercialização da captura e armazenamento de CO₂

As regras da seleção de projetos do segundo concurso no âmbito da captura e armazenamento de CO₂ realizado no Reino Unido foram definidas no documento *Carbon capture and storage commercialisation programme – Invitation to discussions*, elaborado pelo Ministério da Energia e das Alterações Climáticas do Reino Unido.

A parte 3 desse documento descreve as regras de elegibilidade e de avaliação. O processo de seleção consiste em três fases distintas, sendo a primeira a seleção de projetos. Esta fase implica a avaliação de devida diligência dos projetos com base em quatro critérios principais e em subcritérios para cada um deles. A pontuação e classificação das propostas é feita através de um sistema de aferição baseado num código de cores e de uma escala de classificação. O sistema resume-se da seguinte forma:

Domínio	Critérios	Base de avaliação		Resultados da avaliação	
		Subcritérios	Critérios	Avaliação do domínio	Comentários
TÉCNICO	DEVIDA DILIGÊNCIA DA APRESENTAÇÃO DO PROJETO				
	Solidez e viabilidade técnica	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		
	Integração e desenvolvimento do processo	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		
	Solidez do transporte	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		
	Robustez do armazenamento	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		Questões principais, riscos e incertezas
	Impacto operacional da captura e armazenamento de CO ₂	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		
	Validação técnica dos pressupostos de cálculo dos custos	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho	Pontuação de 1 a 5	
CAPACIDADE DE CONCRETIZAÇÃO	DEVIDA DILIGÊNCIA DA APRESENTAÇÃO DO PROJETO				
	Solidez do programa do projeto	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		
	Disponibilidade e acesso aos ativos	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		
	Experiência e capacidade da equipa de projeto	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		
	Administração do projeto	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		Questões principais, riscos e incertezas
	Solidez da gestão do risco	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		
	Robustez do processo de autorizações e consultoria	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		
	Solidez da plena integração da cadeia	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		
	Avaliação do risco do projeto	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho	Pontuação de 1 a 5	
COMERCIAL	DEVIDA DILIGÊNCIA DA APRESENTAÇÃO DO PROJETO				
	Adequação dos argumentos de comercialização	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		
	Aceitação das atribuições de riscos e dos princípios contratuais	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho		Questões principais, riscos e incertezas
	Risco comercial	Qualitativos com código de cores	Nota verde/amarelo/vermelho	Pontuação de 1 a 5	
FINANCEIRO	DEVIDA DILIGÊNCIA DA APRESENTAÇÃO DO PROJETO				
	Situação financeira do candidato	Quantitativos		Pontuação de 1 a 5	
	Mecanismos de financiamento	Quantitativos		Pontuação de 1 a 5	
	Custo nivelado da eletricidade para a administração pública e para os consumidores	Quantitativos		GBP/MWh	
	Custo nivelado do CO ₂ armazenado para a administração pública e para os consumidores de eletricidade	Quantitativos		GBP/t CO ₂ armazenado	Questões principais, riscos e incertezas

Nota: As classificações correspondentes às cores verde/amarela/vermelha são: "excelente", "bom", "mínimo". As classificações de 1 a 5 são: "muito fraco", "fraco", "aceitável", "bom" e "excelente".

Países Baixos – Biocombustíveis avançados

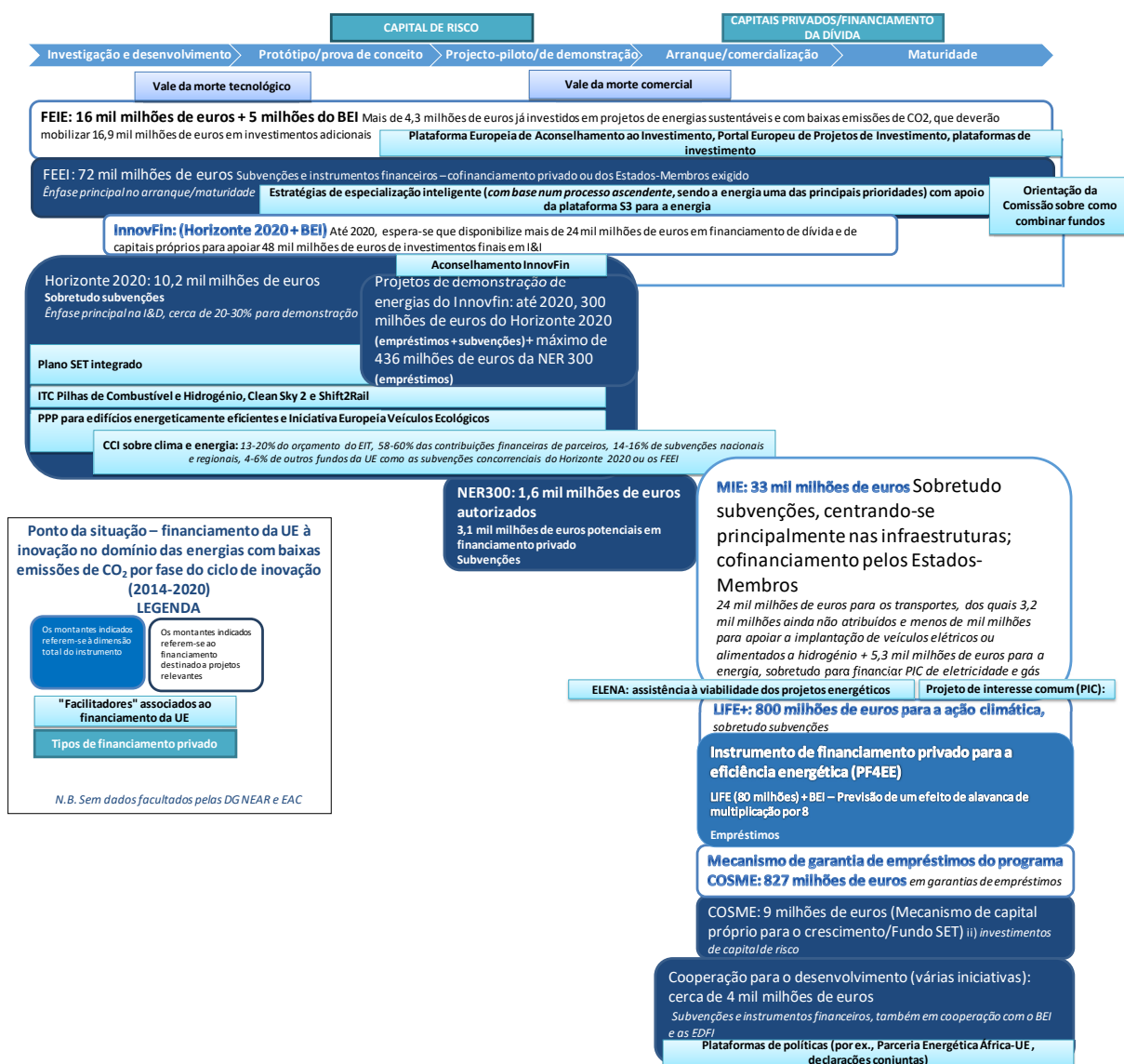
De 2006 a 2009, os Países Baixos tiveram um regime nacional de subvenções à redução de CO₂ através de biocombustíveis inovadores para os transportes⁷⁶. O regime visava apoiar os biocombustíveis de segunda geração e os projetos que constituíam uma novidade para o país. Além de quatro critérios de elegibilidade principais, tinha cinco critérios de classificação para permitir uma repartição das verbas disponíveis pelos projetos mais interessantes:

- volume previsto da redução de emissões de CO₂ em comparação com os combustíveis fósseis;
- dimensão da redução demonstrada de uso do solo, em comparação com os processos de produção de biocombustíveis existentes;
- potencial de mercado a curto e a longo prazo (volume de combustível a produzir, ganhos de emissões de CO₂, potencial de replicação) e viabilidade (a nível técnico, organizativo e financeiro) com base numa avaliação do risco e na probabilidade de obter os resultados esperados;
- taxa de financiamento da subvenção (uma taxa mais baixa equivale a uma pontuação mais elevada);
- sustentabilidade em relação ao abastecimento alimentar, à biodiversidade e ao ambiente.

A medida em que se previa que o projeto contribuísse para estes critérios determinava as pontuações e, assim, a classificação. Os critérios foram enumerados por ordem decrescente de peso.

⁷⁶ *Besluit Vaststelling Subsidieprogramma CO2-reductie Innovatieve Biobrandstoffen voor transport*, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020703/2006-12-21>.

Complexidade do conjunto dos programas da UE de financiamento à inovação em energias com baixas emissões de dióxido de carbono



Fonte: Comissão Europeia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«DEMONSTRAÇÃO DA CAPTURA E ARMAZENAMENTO DE DIÓXIDO DE CARBONO E DE ENERGIAS RENOVÁVEIS INOVADORAS A UMA ESCALA COMERCIAL NA UE: OS PROGRESSOS PRETENDIDOS NÃO FORAM ALCANÇADOS NA ÚLTIMA DÉCADA»

SÍNTESE

IV. Em consonância com o pedido formulado pelo Conselho Europeu e pelo Parlamento Europeu, a Comissão encontra-se a trabalhar na estratégia para a redução a longo prazo das emissões de gases com efeito de estufa na UE, em conformidade com o Acordo de Paris, tendo em conta os planos nacionais.

Aumentar o apoio à inovação e comercialização de tecnologias hipocarbónicas é um elemento importante neste contexto e já está em curso.

Na proposta da Comissão para o próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027, a Comissão propôs fixar um objetivo mais ambicioso para a integração das questões climáticas, incluindo a transição para energias limpas, em todos os programas da UE, com uma meta de que 25 % das despesas da UE contribuam para tal objetivo. A proposta para o futuro programa de investigação, Horizonte Europa, contém um objetivo de integração das questões climáticas, incluindo a transição para energias limpas, de 35 %.

Com base nas propostas da Comissão incluídas no pacote Energias Limpas para Todos os Europeus, a UE já chegou a acordos políticos preliminares em matéria de eficiência energética na UE e do nível de ambição relativo às energias renováveis até 2030, e sobre o quadro regulamentar pertinente.

VIII. A Comissão concorda com as observações do TCE relativas às limitações decorrentes da configuração da reserva para novos operadores 300 (NER300) introduzidas pelos legisladores da codecisão, bem como com a complexidade da sua execução.

IX. A Comissão salienta que as definições, os documentos relativos aos convites à apresentação de propostas e as orientações da NER300 foram elaborados sob a coordenação colegial dos serviços da Comissão. Além disso, os serviços da Comissão coordenam regularmente questões comuns no apoio às tecnologias hipocarbónicas inovadoras.

INTRODUÇÃO

7. A Comissão assegura a coordenação global do programa. A gestão dos contratos (com base em instrumentos juridicamente vinculativos) é da responsabilidade dos Estados-Membros.

12. Em consonância com o pedido formulado pelo Conselho Europeu e pelo Parlamento Europeu, a Comissão encontra-se a trabalhar na estratégia para a redução a longo prazo das emissões de gases com efeito de estufa na UE, em conformidade com o Acordo de Paris, tendo em conta os planos nacionais.

Aumentar o apoio à inovação e comercialização de tecnologias hipocarbónicas é um elemento importante neste contexto e já está em curso.

Na proposta da Comissão para o próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027, a Comissão propôs fixar um objetivo mais ambicioso para a integração das questões climáticas, incluindo a transição para energias limpas, em todos os programas da UE, com uma meta de que 25 % das despesas da UE contribuam para tal objetivo. A proposta para o futuro programa de investigação,

Horizonte Europa, contém um objetivo de integração das questões climáticas, incluindo a transição para energias limpas, de 35 %.

Com base nas propostas da Comissão incluídas no pacote Energias Limpas para Todos os Europeus, a UE já chegou a acordos políticos preliminares em matéria de eficiência energética na UE e do nível de ambição relativo às energias renováveis até 2030, e sobre o quadro regulamentar pertinente.

OBSERVAÇÕES

20. Tendo analisado os projetos apresentados pelos Estados-Membros após o convite à apresentação de propostas, a Comissão decidiu apoiar apenas seis projetos de demonstração da captura e armazenamento de carbono (CAC) que satisfaziam os critérios de elegibilidade e de seleção [Decisão C(2009) 9943 final da Comissão, de 9.12.2009].

21. A Comissão considera que o resultado deste segmento do Programa Energético Europeu para o Relançamento (EEPR) é uma consequência da combinação dos desafios inerentes à natureza da CAC com a ocorrência da crise financeira e bancária e a prevalência de baixos preços do carbono. O objetivo do EEPR, e a opção política subjacente, era incentivar o desenvolvimento da CAC, sendo que um nível de risco concreto é uma característica constante no desenvolvimento e demonstração de soluções inovadoras.

22. Embora o objetivo da demonstração da captura e armazenamento de carbono em grande escala não tenha sido atingido, a Comissão considera que se obteve um nível significativo de conhecimentos e experiência com a realização das fases iniciais dos projetos, nomeadamente sobre os entraves à execução dos projetos de demonstração da CAC. A Comissão e os Estados-Membros continuam a basear-se nesses conhecimentos (por exemplo, no contexto da ação 9 do Plano Estratégico para as Tecnologias Energéticas relativa à captura, utilização e armazenamento de carbono).

Caixa 2

A contribuição da UE foi paga aos projetos devido aos trabalhos preparatórios previstos nas convenções de subvenção e realizados pelos consórcios. A experiência adquirida com os projetos e as dificuldades encontradas é valiosa. A Comissão salienta, por exemplo, que relativamente ao projeto nos Países Baixos, os trabalhos preparatórios na jazida de gás *offshore* esgotada P18 e na conduta *offshore* já estavam avançados, e beneficiarão agora os esforços de CAC empreendidos pelo porto de Roterdão.

26. A evolução tecnológica constitui uma característica constante dos projetos inovadores. A Comissão considera que demonstrou a flexibilidade necessária para ter em conta as condições regulamentares e de mercado, bem como a evolução tecnológica.

Resposta comum ao ponto 29 e à caixa 3:

A Comissão seguiu o procedimento previsto na Decisão NER300 para a seleção, classificação e atribuição, que não prevê a confirmação condicional de projetos pelos Estados-Membros, a atribuição a projetos com uma data de arranque posterior à estipulada na referida decisão, ou a aceitação de projetos com um défice de financiamento no prazo estipulado. Por conseguinte, os projetos de captura e armazenamento de carbono do Reino Unido, da Itália e dos Países Baixos não puderam ser apresentados para efeitos de atribuição da NER300, uma vez que estas questões não foram resolvidas antes do fim do prazo para a adoção da decisão de atribuição.

35. Os projetos de demonstração na área da bioenergia precisam de uma fase de ensaios mais longa antes de passarem para uma capacidade de 100 % devido à qualidade variável das matérias-primas e ao longo período de adaptação dos processos de fermentação às alterações. Além disso, um dos

projetos de bioenergia teve de começar com instalações inacabadas (5 dos 9 módulos) para cumprir a data de arranque acordada. Visto que, em 2015, o prazo para o arranque foi prorrogado em dois anos para todos os projetos, o projeto solicitou o adiamento da data de arranque de 2014 para 2016 para conseguir cobrir o longo período de entrada em funcionamento. Tal permitiria que o projeto atingisse mais de 75 % do desempenho, demonstrando a viabilidade da tecnologia.

41. A Comissão considera que o clima de investimento foi principalmente afetado pela incerteza nos quadros regulamentares nacionais.

A Comissão observa que o programa NER300 foi concebido em conjunto pelos Estados-Membros, com base num forte compromisso dos mesmos de apoiarem os projetos pré-selecionados e por eles confirmados.

44. As Orientações relativas a Auxílios Estatais à Proteção Ambiental e à Energia, de 2014, contêm várias disposições para assegurar que os projetos já em curso não seriam afetados pela nova obrigação de utilizar procedimentos de concurso competitivo para os auxílios ao funcionamento, a entrar em vigor em 2017. Além disso, as Orientações de 2014 também continham uma proteção específica para os projetos de demonstração (e para os de pequena e média dimensão), que garantia que estes não estavam sujeitos a concurso competitivo, mesmo que tivessem início depois de 2017. Os Estados-Membros poderiam, assim, ter mantido o apoio aos projetos NER300 inalterado.

Entre 2014 e 2015, muitos Estados-Membros tentaram tornar os seus regimes de apoio mais eficientes para evitar questões de sobrecompensação e reduzir os encargos financeiros para os consumidores de eletricidade como uma implicação do apoio às fontes de energia renováveis através de tarifas de aquisição. As Orientações de 2014 deram aos Estados-Membros algumas ferramentas para introduzir regimes de apoio mais eficientes, mas muitos optaram por ir além dos requisitos dessas orientações.

Caixa 5

A Comissão observa que o Reino Unido procedeu a uma vasta reforma do seu setor da energia. Para apoiar as energias renováveis, o Reino Unido pretendia conceder financiamento através de procedimentos de concurso competitivo muito antes do exigido pelas Orientações relativas aos Auxílios Estatais, dado que pretendia reduzir os custos de apoio.

Caixa 6

No que diz respeito à situação regulamentar na Alemanha, a Comissão não podia prever a importante alteração de posição das autoridades nacionais e o atraso na transposição da Diretiva CAC. Os pagamentos efetuados para apoiar o trabalho de planeamento estavam em conformidade com as regras de elegibilidade aplicáveis, tal como definidas na convenção de subvenção.

O projeto do EEPR no Reino Unido (Don Valley) foi eliminado do concurso de comercialização da captura e armazenamento de carbono do Reino Unido. Embora a Comissão tenha solicitado que o projeto não entrasse em grandes compromissos financeiros sem financiamento garantido por parte das autoridades nacionais do Reino Unido, permitiu, ainda assim, que o projeto avançasse nos pacotes de trabalho que tinham sido desenvolvidos em conjunto com o projeto White Rose da NER300 da National Grid (ou seja, os pacotes de trabalho relativos ao transporte e armazenamento). Com o cancelamento completamente inesperado do concurso para a comercialização da captura e armazenamento de carbono, em 25 de novembro de 2015, a política de CAC do Reino Unido, anteriormente ambiciosa, foi suspensa, invalidando a continuação do projeto Don Valley. Em consequência, e apesar do pedido de prorrogação do coordenador, a CE teve de rescindir a convenção de subvenção (31 de dezembro de 2015).

48. Quando os atrasos se devem a incertezas a nível do mercado e dos regulamentos, é provável que todos os projetos inovadores relativos ao mesmo produto sofram um abrandamento.

53. A Comissão considera que outros emissores nas zonas dos projetos poderiam ter beneficiado de partes das infraestruturas de transporte e armazenamento dos projetos de captura e armazenamento de carbono apoiados. Especialmente no caso do projeto Don Valley, o desenvolvimento da infraestrutura de CAC nunca se destinou a beneficiar apenas um único projeto de captura, tendo sido concebido com um conceito de «utilização partilhada» desde o início.

55. Três dos seis projetos do EEPR foram interrompidos relativamente cedo quando os parceiros dos projetos se aperceberam de que dificuldades financeiras ou de natureza regulamentar impediam os projetos de avançar. Um projeto construiu uma instalação piloto. Para os dois projetos remanescentes, a Comissão envidou esforços significativos no sentido de identificar fontes de financiamento adicionais para cobrir as lacunas de financiamento. Os Estados-Membros em causa continuaram a apoiar os projetos e existia um plano fiável para a sua execução. Por conseguinte, a Comissão considera que, na altura, ainda havia expectativas razoáveis de que os projetos seriam realizados.

Resposta comum aos pontos 57 e 58.

Dado que a proposta legislativa para a diretiva relativa ao regime de comércio de licenças de emissão (RCLE) não incluía o programa NER300, as características/impactos deste último não podiam ter sido incluídos na avaliação de impacto da Diretiva RCLE-UE. Os pontos que estabelecem o programa NER300 foram adotados pelos legisladores durante o processo de codecisão.

No que respeita à Decisão NER300, foi elaborada uma avaliação de impacto proporcionada, com base no quadro jurídico previsto pela alteração da Diretiva RCLE-UE. No entanto, o âmbito dessa análise foi restringido por disposições legais estabelecidas no ato de base.

Resposta comum aos pontos 61 e 62:

A NER300 foi criada pelo Conselho e pelo Parlamento no âmbito do processo legislativo relativo à Diretiva RCLE-UE. A Diretiva RCLE-UE exigia que o apoio fosse dado com base na redução verificada de emissões.

A Comissão procedeu à consulta das partes interessadas e elaborou uma avaliação de impacto proporcionada sobre as opções de execução do programa NER300 dentro dos limites legais previstos pela Diretiva RCLE-UE.

63. A decisão relativa à estrutura de pagamentos fazia parte da Decisão NER300, proposta pela Comissão e votada pelos Estados-Membros no Comité das Alterações Climáticas.

A decisão permitia, contudo, o financiamento inicial caso os promotores dos projetos e os Estados-Membros o solicitassem e fornecessem a garantia exigida.

65. A Comissão observa que a característica de pagamento após o arranque foi estabelecida pelos legisladores no texto da Diretiva RCLE-UE. No entanto, os Estados-Membros podiam disponibilizar um financiamento inicial, apoiar a fase de construção e partilhar os riscos com os promotores dos projetos.

70. A avaliação da credibilidade bancária só pode ser relevante para projetos que sejam economicamente viáveis, que tenham receitas claras e garantidas, uma estrutura de financiamento clara, e uma fundamentação comercial garantida. Estas não são características típicas dos projetos pioneiros, cujo principal objetivo consiste em demonstrar a viabilidade tecnológica. Por conseguinte, a devida diligência não incluiu a avaliação da credibilidade bancária. Pode partir-se do princípio de que poucos dos projetos apresentados ou selecionados teriam obtido uma avaliação

positiva, como é normal nos investimentos em demonstração pré-comercial, na fase inicial do desenvolvimento/aplicação do projeto. A credibilidade bancária torna-se relevante na fase do encerramento da operação financeira, após a demonstração tecnológica levar à plena visibilidade da fundamentação comercial.

71. A Comissão considerou para efeitos de atribuição apenas os projetos cujo apoio foi confirmado pelos Estados-Membros.

72. A regra, estabelecida na base jurídica (Decisão NER300) foi classificar os projetos com base no custo por unidade de desempenho — não havia outra opção que não seguir as disposições do ato de execução adotado.

Esta incerteza em termos de custos é uma característica comum a todos os projetos com níveis de maturidade tecnológica e de preparação semelhantes. A Decisão NER300 e as decisões de atribuição preveem o ajustamento dos custos pertinentes e da atribuição máxima quando a decisão de investimento final é tomada e a incerteza quanto aos custos diminui.

73. A Comissão analisou as informações recebidas do Banco Europeu de Investimento (BEI). No entanto, a decisão de atribuição final seguiu-se à confirmação direta do apoio dos Estados-Membros para todos os projetos.

Caixa 9

O Estado-Membro confirmou o apoio a todos os projetos selecionados. Era possível recorrer a outros mecanismos de apoio além das tarifas de aquisição.

74. A Comissão observa que os Estados-Membros podiam solicitar os relatórios de devida diligência após a conclusão do processo concorrencial. A Comissão não estava mandatada para fornecer os relatórios, a menos que os Estados-Membros os solicitassem.

75. A conceção do processo de seleção e de atribuição foi estabelecida no respetivo ato de execução (Decisão NER300), com base num único indicador de custo por unidade de desempenho. Por conseguinte, não era possível definir outra metodologia para a seleção e atribuição de subvenções a projetos.

Os critérios de elegibilidade incluíam o indicador da inovação, que foi uma condição prévia para participar no concurso para obtenção de financiamento.

82. Todos os projetos selecionados da NER300 cumpriam disposições em matéria de inovação, dado que, na altura da atribuição, nenhuma das tecnologias estava comercialmente disponível.

O facto de os mercados mudarem, de algumas tecnologias progredirem mais depressa do que outras, e de algumas puderem ser abrandadas pelo quadro regulamentar ou económico, é uma característica natural da economia de mercado.

Caixa 10

O primeiro convite à apresentação de propostas da NER300 foi lançado em 2011. Todos os projetos selecionados foram avaliados como inovadores e representavam projetos não comercialmente testados ou implantados à época. Este foi um critério de elegibilidade verificado pelos Estados-Membros e pela Comissão. Os dois projetos de energia eólica em alto mar em causa tinham um carácter inovador na altura da candidatura. Contribuíram para o objetivo do programa do Plano SET (Plano Estratégico para as Tecnologias Energéticas) para a energia eólica na altura, que foi apresentado no *Wind European Industrial Initiative Team 2010-2012 Implementation Plan* [Plano de Execução da Equipa da Iniciativa Industrial Europeia sobre Energia Eólica para 2010-2012] de maio de 2010.

85. Os objetivos, os critérios e os requisitos de controlo dos instrumentos financeiros selecionados utilizados para canalizar as verbas não utilizadas da NER300 provenientes do primeiro convite à apresentação de propostas foram alinhados com os requisitos da base jurídica da NER300, mediante alterações de acordos de delegação específicos celebrados com o BEI. A habitual verificação de elegibilidade será realizada, para garantir que os objetivos da NER300 são alcançados.

87. Embora de carácter voluntário, o Plano SET Integrado continua a ser um dos principais instrumentos políticos «suaves» disponíveis para alinhar e coordenar esforços (a nível nacional e da UE) sobre a inovação em tecnologias energéticas limpas. As plataformas de interação com as partes interessadas evoluíram ao longo dos anos. A criação de estruturas de execução, que farão avançar a realização das atividades no âmbito de cada plano de execução, tentará ser tão inclusiva quanto possível.

89. A Comissão considera que a programação conjunta já existe em vários domínios. As ações ERA-NET (Espaço Europeu de Investigação) são um importante instrumento de financiamento conjunto utilizado para a coordenação do Plano SET.

90. Até junho de 2018, o processo de conclusão e aprovação dos planos de execução progrediu e 11 dos 14 planos já foram aprovados. Foi também aprovada uma nova agenda do Plano SET para 2018-2023, que inclui orientações para a prestação de informações sobre progressos e realizações.

Os relatórios a apresentar nas reuniões do grupo diretor do Plano SET sobre os resultados de cada plano de execução provirão dos organismos de execução pertinentes, a serem criados.

91. A nova agenda do Plano SET para 2018-2023 identificou a necessidade de reforçar a participação dos organismos de financiamento nacionais na execução do Plano SET.

92. A Comissão deseja salientar que os roteiros do Plano SET, produto dos grupos de trabalho temporários do mesmo, fazem parte da base factual para o desenvolvimento do fundo de inovação.

A Comissão organizou seminários abrangentes com todos os setores elegíveis ao abrigo do fundo de inovação, seguidos da consulta pública aberta, em que os serviços da Comissão colaboraram na inclusão da comunidade do Plano SET. Além disso, a Comissão criou um grupo de peritos composto por representantes da indústria e dos Estados-Membros, que prestará assistência na elaboração do ato delegado relativo ao fundo de inovação.

93. O grupo diretor do Plano SET adotou uma nova agenda do Plano SET para 2018-2023, que identifica atividades ao longo dos próximos cinco anos para otimizar o seu impacto e resultados, com especial ênfase no quadro operacional para a execução dos 14 planos de execução.

Para avaliar os progressos alcançados no sentido da realização dos objetivos da Comunicação da Comissão de 2015 intitulada «Towards an Integrated Strategic Energy Technology Plan» [Rumo a um Plano Estratégico Integrado para as Tecnologias Energéticas] e o cumprimento da agenda para 2018-2023, será realizada uma avaliação independente em 2020. Além disso, a partir de 2020, os Estados-Membros também devem comunicar informações como parte dos seus novos planos integrados em matéria de energia e clima.

A execução dos planos de execução do Plano SET também será monitorizada utilizando o sistema informático para as tecnologias energéticas estratégicas (SETIS). O SETIS fornece informações sobre os resultados significativos alcançados ao longo dos anos, desde 2007, e oferece uma visão útil dos seus benefícios.

Por último, os projetos de demonstração inovadores no domínio da energia (InnovFin EDP), desenvolvidos no âmbito do programa Horizonte 2020 para dar resposta às necessidades das partes interessadas do Plano SET, são um resultado mensurável.

99. A Comissão gostaria de salientar que vários projetos da NER300 estão a ser ativamente analisados ou desenvolvidos ao abrigo de InnovFin EDP. Alguns projetos estão a progredir, com um apoio adicional de InnovFin EDP. Os projetos podem ser apoiados por meio de instrumentos financeiros quando atingem um determinado nível de maturidade e de credibilidade bancária. Para o conseguir, os projetos devem garantir receitas que lhes permitam reembolsar as suas dívidas ou assegurar a rentabilidade dos capitais próprios. Tal exige tempo, já que primeiro é necessário demonstrar a viabilidade tecnológica.

102. A Comissão observa que o programa Horizonte 2020 e o fundo de inovação têm objetivos diferentes, estabelecidos pelas respetivas bases jurídicas, que não podem ser atingidos com um programa conjunto único. Por conseguinte, continuarão a ser complementares, embora tal possa exigir o reforço das possíveis sinergias.

103. A Comissão adotou recentemente uma proposta para a criação do Programa InvestEU, que permitirá racionalizar e consolidar os instrumentos financeiros da UE. O artigo 6.º da proposta de regulamento para a criação do InvestEU inclui disposições para combinar subvenções e instrumentos financeiros, como medida fundamental para permitir a oferta eficaz de produtos específicos adequados para vários setores e perfis de risco.

Os instrumentos de dívida do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) também incluem um convite misto. Um mecanismo de financiamento misto que liga o H2020 e os InnovFin EDP encontra-se em preparação.

104. A Comissão observa que o acordo de delegação com o BEI prevê obrigações de monitorização e comunicação rigorosas para assegurar uma boa gestão financeira.

A Comissão abordará as questões do controlo financeiro nos respetivos acordos de delegação com o BEI, e no ato delegado relativo ao fundo de inovação.

105. As receitas da NER300 e os ativos sob gestão do BEI não fazem parte do orçamento da UE e não estão sob o controlo da Comissão. Os projetos são selecionados e contratados pelos Estados-Membros, e as receitas remanescentes revertem para os mesmos. Estas não podem, por conseguinte, ser integradas no orçamento da UE e comunicadas nos balanços da UE nos termos da norma contabilística n.º 2 da UE («Consolidação e Contabilização dos Acordos Conjuntos e Associadas»).

A Comissão apresenta relatórios anuais sobre a execução da NER300 no seu plano de gestão e nos relatórios anuais de atividade.

106. Ver a resposta da Comissão ao ponto 104.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

109. A Comissão salienta as condições particularmente adversas que prevaleceram a partir de 2012. Embora tenha desenvolvido esforços significativos relativamente a esses seis projetos, a Comissão não podia ir contra a tendência industrial ou a procura do mercado mais geral, nem contra a alteração das prioridades políticas dos governos dos Estados-Membros.

112. A Comissão deseja salientar que a retirada de projetos inovadores é uma característica normal do mercado. Uma taxa de retirada de 50 % é uma situação normal, e globalmente recorrente noutros programas de apoio à inovação. É evidente que os projetos retirados não poderão concretizar as realizações esperadas, dado que se mostraram inviáveis no mercado. O facto de esses projetos não terem utilizado os recursos da NER300 proporciona uma garantia sensata de que os recursos não foram desperdiçados, e permite apoiar novos projetos (ao abrigo dos Projetos de Demonstração de Energia InnovFin ou do instrumento de dívida do Mecanismo Interligar a Europa). Os recursos não utilizados provenientes do segundo convite à apresentação de propostas serão canalizados para o

fundo de inovação, apoiando assim novos projetos. A Comissão reconhece, porém, que o «congelamento dos recursos» não é um resultado eficaz do programa.

113. A Comissão gostaria de chamar a atenção para os efeitos negativos a nível mundial dos baixos preços do petróleo para os projetos de bioenergia. De acordo com os investidores, o mercado inovador da bioenergia entrou em colapso após a queda do preço do petróleo e do fornecimento de abundantes reservas de petróleo ao mercado.

115. A decisão de apoiar a inovação constitui um risco político assumido pela Comissão, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. A Comissão foi incentivada a apoiar esta inovação pelos Estados-Membros e pelas partes interessadas, bem como pela constatação do grande potencial da captura e armazenamento de carbono para contribuir para os objetivos da União em matéria de energia e clima.

As convenções de subvenção com três dos seis projetos de CAC do EEPR foram denunciadas relativamente cedo e uma resultou numa instalação piloto. Para os dois projetos remanescentes, a Comissão envidou esforços significativos no sentido de identificar fontes de financiamento adicionais para cobrir as lacunas de financiamento. Os Estados-Membros em causa continuaram a apoiar os projetos e a Comissão considera que existia um plano fiável para a sua execução. Por conseguinte, na altura, ainda se esperava que os projetos fossem realizados.

Os importantes conhecimentos adquiridos neste processo continuam a ser utilizados a nível da UE, em especial no contexto do Plano Estratégico para as Tecnologias Energéticas, bem como na Rede Europeia de Projetos de Demonstração de CAC, uma plataforma dedicada à partilha de conhecimentos adquiridos em projetos desse tipo.

116. A Comissão irá intervir no exame dos planos e da comunicação de informações por parte dos Estados Membros de modo a verificar se contêm todos os elementos exigidos. Deve ter em conta os planos nacionais integrados em matéria de energia e clima ao atribuir financiamento da UE.

No entanto, para os programas da UE geridos a nível centralizado, em que o principal beneficiário dos fundos não é o próprio Estado-Membro, a exaustividade dos planos nacionais integrados em matéria de energia e clima dos Estados-Membros não deve ser utilizada como critério para avaliar o mérito de um projeto ou tornar uma decisão de financiamento final relativamente ao mesmo. Tal poderia ter o efeito adverso de comprometer projetos que poderiam ter sido benéficos para as políticas em matéria de energia e clima. Nos programas geridos a nível centralizado, caberá à Comissão assegurar que os projetos estão alinhados com os objetivos das políticas energética e climática da UE.

Recomendação 1 — Aumentar o potencial de eficácia do apoio da UE às inovações nas energias com baixas emissões de CO2

A Comissão aceita a recomendação.

Ao abrigo do fundo de inovação, sempre que pertinente, será solicitado um claro compromisso por parte dos Estados-Membros. A recomendação será tida em conta para os critérios de seleção.

No que respeita ao Horizonte 2020/Horizonte Europa, o cofinanciamento nacional poderá fazer parte do financiamento de um projeto (dentro de determinados limites), mas tal não acontece com frequência. A disponibilidade do financiamento restante, que não a subvenção, público ou privado, é tida em conta durante a avaliação das propostas e influencia a avaliação do mérito dos projetos. No entanto, a experiência mostra que o financiamento que parece estar garantido durante a avaliação das propostas pode estar em risco numa fase posterior.

A coerência com os planos nacionais em matéria de clima e energia poderá ser um fator a ter em consideração nos critérios de seleção de alguns programas da UE, por exemplo, quando se trata de projetos importantes de interesse europeu comum¹.

118. O programa NER300 foi criado no âmbito do processo de codecisão para apoiar projetos de energias renováveis e de captura e armazenamento de carbono inovadores, através da Diretiva RCLE-UE. A Comissão efetuou uma avaliação de impacto sobre as opções de aplicação do programa NER300 dentro dos limites previstos pela Diretiva RCLE-UE. A Diretiva RCLE-UE exigia que o apoio fosse dado com base na redução verificada de emissões. Por conseguinte, a opção por defeito era conceder a atribuição mediante a comprovação de desempenho, com a opção de um financiamento inicial por parte dos Estados-Membros que permitiria a redução dos riscos dos projetos.

119. Os processos de seleção de projetos e de atribuição de subvenções da NER300 foram estabelecidos na sua base jurídica, a Diretiva RCLE-UE e a Decisão NER300. O único critério de seleção estabelecido pela base jurídica da NER300 foi o custo por unidade de desempenho. Outros critérios não faziam parte das disposições de execução do programa NER300 e, portanto, não podiam ser utilizados no processo de seleção.

Recomendação 2 — Melhorar os procedimentos de seleção de projetos e de tomada de decisão para o futuro fundo de inovação

a) A Comissão aceita a recomendação.

O fundo de inovação prevê o desembolso de verbas mediante o alcance de etapas claras. Se estas não forem alcançadas, as verbas serão libertadas e redirecionadas para projetos de uma lista de reserva ou convites à apresentação de propostas posteriores.

b) A Comissão aceita a recomendação.

A viabilidade económica e os riscos dos projetos serão avaliados juntamente com outros critérios de eficácia, eficiência e impacto, a fim de selecionar a melhor carteira de projetos para atingir os objetivos definidos para o fundo de inovação na Diretiva RCLE-UE.

Além disso, será exigido um compromisso firme das partes que cofinanciam projetos selecionados.

c) A Comissão aceita a recomendação.

O fundo de inovação prevê uma avaliação com critérios múltiplos, que consistirão numa combinação de critérios quantitativos e qualitativos, para poder analisar todos os aspetos dos projetos inovadores. Tal assegurará que, no momento da atribuição, os projetos mais viáveis e promissores serão selecionados.

d) A Comissão aceita a recomendação.

Os Estados-Membros estarão envolvidos na governação do fundo de inovação. Todas as informações que não sejam confidenciais, e que contribuam para que os projetos possam avançar, serão partilhadas com os Estados-Membros, assegurando que todas as partes envolvidas possuem informações transparentes necessárias para identificar e atenuar riscos importantes dos projetos.

e) A Comissão aceita a recomendação.

O processo de seleção garantirá que o fundo de inovação seleciona uma carteira diversificada de projetos, em termos de setores e Estados-Membros, que mais contribuam para cumprir os objetivos

¹ Por exemplo, a proposta de regulamento que cria o Mecanismo Interligar a Europa [COM(2018) 438 final] prevê «a coerência com os planos energéticos e climáticos nacionais e da União» como um dos critérios de atribuição.

de descarbonização da UE. O potencial de prevenção/redução de gases com efeito de estufa dos projetos estará entre os principais critérios de seleção.

f) A Comissão aceita a recomendação.

O ato delegado relativo ao fundo de inovação visará uma maior flexibilidade para refletir a evolução da dinâmica da inovação, assegurando simultaneamente a concretização dos objetivos do programa.

As alterações dos projetos que não modifiquem o seu âmbito nem o processo de seleção serão geridas pelo organismo de execução com maior eficiência.

121. O alinhamento dos objetivos e as disposições em matéria de transparência para os instrumentos financeiros que canalizam o apoio da NER300 são abordados nas alterações pertinentes das convenções de delegação com o BEI.

Recomendação 3 — Garantir a flexibilidade do fundo de inovação para reagir aos desenvolvimentos do mercado e das tecnologias

a) A Comissão aceita a recomendação.

A elegibilidade dos projetos deriva diretamente da Diretiva RCLE-UE. Os projetos serão avaliados em função da contribuição para os objetivos políticos e não da consecução de parâmetros de tecnologias ou de produtos específicos, que são difíceis de determinar antecipadamente e com segurança.

b) A Comissão aceita a recomendação.

O fundo de inovação prevê convites regulares à apresentação de propostas. O apoio dos instrumentos financeiros, se utilizado, estará disponível numa base de «primeiro a chegar, primeiro a ser servido».

122. Um objetivo essencial para o próximo período de programação é aumentar as sinergias entre os programas da UE.

Para o Horizonte Europa, será estabelecido um processo de programação estratégica, envolvendo todos os serviços pertinentes da Comissão na criação conjunta de prioridades e convites à apresentação de propostas. O objetivo é estabelecer um quadro comum de inovação para que todos os programas sejam executados de forma coerente e complementar.

As disposições em matéria de transparência serão definidas pela sua base jurídica correspondente no próximo período de programação.

123. O grupo diretor do Plano Estratégico para as Tecnologias Energéticas (Plano SET) aprovou o novo plano de execução que, em comparação com as atividades passadas do Plano SET, proporciona um novo conjunto de objetivos claros e quantificáveis.

Além disso, este grupo diretor adotou uma nova agenda do Plano SET para 2018-2023, que identifica atividades ao longo dos próximos 5 anos para otimizar o seu impacto e resultados. Por conseguinte, o que precede permite um melhor enquadramento para uma reavaliação futura.

Tal como suprarreferido (ver ponto 93), a avaliação independente a realizar em 2020, os relatórios dos Estados-Membros e os relatórios dos planos de execução permitirão medir, globalmente, os progressos obtidos no sentido de atingir os objetivos já definidos.

124. A proposta do novo quadro financeiro plurianual (QFP) inclui o regulamento que cria o programa InvestEU. O novo Fundo InvestEU vai consolidar todos os instrumentos financeiros da UE e racionalizar os produtos oferecidos, para abordar com maior eficiência os vários perfis de risco em vários setores económicos. A sua vertente de investigação e inovação irá consolidar os

instrumentos nesse domínio. O artigo 6.º da proposta de regulamento inclui disposições para a combinação com outros programas da UE, incluindo o fundo de inovação. Tal permitirá assegurar a redução de sobreposições e o fornecimento de produtos que abordam situações de investimento específicas.

125. A Comissão salienta que o âmbito, a escala e a ambição do Horizonte 2020 e da NER300/do fundo de inovação são agora diferentes. No próximo período de programação, a Comissão seguirá uma abordagem eficaz e complementar para as atividades dos dois programas na fase de programação estratégica do Horizonte Europa e no ato delegado para o fundo de inovação.

No que respeita às operações do BEI, há alguns projetos NER300 sujeitos à análise do BEI para os InnovFin EDP. O financiamento dos instrumentos financeiros exige que os projetos possuam um certo grau de maturidade. Neste contexto, espera-se a primeira operação para breve.

126. Relativamente ao Horizonte Europa, um processo de programação estratégica para os primeiros anos do programa terá início em julho de 2018 e deverá levar a um plano estratégico em matéria de investigação e inovação comum até ao final de 2018, que será depois objeto de uma consulta com as partes interessadas.

O objetivo consiste em estabelecer um quadro de prioridades em matéria de investigação e inovação entre todos os serviços competentes da Comissão, que poderá então servir de referência para todos os programas da UE, para que estes diferentes programas contribuam para os mesmos objetivos de uma forma coerente e complementar, respeitando, ao mesmo tempo, as respetivas bases jurídicas específicas.

Recomendação 4 — Melhor coordenação da Comissão para maior coerência na orientação do apoio da UE

a) A Comissão aceita a recomendação.

A avaliação cruzada já é uma realidade, como parte do desenvolvimento da arquitetura do próximo QFP e do fundo de inovação.

b) A Comissão aceita a recomendação.

Assegurar sinergias encontra-se entre os principais objetivos delineados no Horizonte Europa, nas propostas do Programa InvestEU e no fundo de inovação. O Programa InvestEU, entre outras medidas, é uma forma de simplificar e racionalizar a oferta de produtos financeiros que apoiam a ação climática. Tal inclui também a possibilidade de combinar oportunidades com outros programas da UE e do fundo de inovação do RCLE, se pertinente e necessário.

A Comissão melhorará os esforços de coordenação na preparação dos respetivos convites à apresentação de propostas para subvenções ou dos instrumentos financeiros.

No entanto, será necessário respeitar as bases jurídicas específicas que definem os critérios de seleção, a fim de garantir a adesão a objetivos políticos específicos.

Recomendação 5 — Garantir a transparência

a) A Comissão aceita a recomendação.

As disposições em matéria de responsabilização e transparência serão claramente definidas no regulamento relativo ao fundo de inovação e estão a ser melhoradas nos acordos de cooperação com o BEI para as verbas da NER300 não utilizadas.

b) A Comissão aceita parcialmente a recomendação.

A inclusão das verbas no balanço da UE deve respeitar os requisitos das normas contabilísticas pertinentes, as Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público, e, nomeadamente, da

norma contabilística n.º 2 da UE («Consolidação e Contabilização dos Acordos Conjuntos e Associadas»). Os programas da UE que são financiados a partir do orçamento da UE são registados no seu balanço e sujeitos a quitação orçamental. Os que não fazem parte do orçamento da UE e sobre os quais as instituições da UE não detêm controlo exclusivo (por exemplo, os fundos geridos pela Comissão em nome de terceiros) não podem ser registados no balanço da UE, a menos que sejam integrados no orçamento (por exemplo, como receitas afetadas), em conformidade com a base jurídica do QFP.

O fundo de inovação não faz parte da proposta do QFP, uma vez que é financiado ao abrigo do RCLE, e não pelo orçamento da UE, e o seu ciclo de vida ultrapassa o ciclo orçamental do QFP. Além disso, as receitas não são decididas ou conhecidas inicialmente, dado que dependem do preço do carbono no momento da conversão em moeda das licenças. No entanto, serão aplicadas medidas destinadas a assegurar uma boa gestão financeira, incluindo auditorias e a comunicação de informações.

c) A Comissão aceita a recomendação.

A comunicação periódica de informações sobre os progressos às autoridades orçamentais pertinentes será prevista no ato delegado relativo ao fundo de inovação, estando sujeita ao modelo de governação escolhido.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	17.5.2017
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	8.6.2018
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	5.9.2018
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	5.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0787-4

doi:10.2865/206858

QJ-AB-18-021-PT-N

HTML ISBN 978-92-847-0823-9

doi:10.2865/05953

QJ-AB-18-021-PT-Q

A fim de contribuir para a concretização dos seus objetivos em matéria de clima e de energia para 2020 e a mais longo prazo, a UE lançou em 2009 dois grandes programas de financiamento para apoiar a captura e armazenamento de dióxido de carbono (CO₂) e energias renováveis inovadoras: o Programa Energético Europeu para o Relançamento (PEER) e a iniciativa NER300. Embora a UE deva atingir as suas metas para 2020, o Tribunal constatou que nenhum dos programas foi bem sucedido na implantação da captura e armazenamento de CO₂ na UE. O PEER contribuiu para o desenvolvimento do setor da energia eólica marítima, mas a NER300 não alcançou os progressos esperados no apoio à demonstração de uma gama alargada de tecnologias de energias renováveis inovadoras.

A UE está agora a preparar o lançamento do fundo de inovação, a fim de substituir a NER300 a partir de 2021, e está a conceber o novo quadro financeiro plurianual (2021-2027). É necessário acelerar a transição para uma economia hipocarbónica de forma a cumprir os objetivos em matéria de clima e de energia para 2030 e a mais longo prazo. Neste contexto, o Tribunal formula recomendações à Comissão Europeia para que esta corrija as insuficiências identificadas durante a auditoria e melhore a conceção dos futuros programas.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2018.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.