

Raportul special

Demonstrarea la scară comercială a captării și stocării dioxidului de carbon și a producției inovatoare de energie din surse regenerabile în UE: în ultimul deceniu, progresele scontate nu au fost obținute

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

ECHIPA DE AUDIT

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit I – Utilizarea durabilă a resurselor naturale, condusă de domnul Nikolaos Milionis, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Samo Jereb, membru al Curții de Conturi Europene, care a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Jerneja Vrabič, atașată în cadrul cabinetului; Helder Faria Viegas, manager principal; Stefan Den Engelsen, coordonator, Oana Dumitrescu, Joachim Otto, Ernesto Roessing, Juan Antonio Vazquez Rivera și Anna Zalega, auditori. Zuzanna Filipski a asigurat sprijin lingvistic.



De la stânga la dreapta: Ernesto Roessing, Jerneja Vrabič, Stefan Den Engelsen, Samo Jereb, Helder Faria Viegas, Oana Dumitrescu.

CUPRINS

	Puncte
Glosar	
Abrevieri	
Sinteză	I–X
Introducere	1–14
Sprijinul acordat de UE pentru proiectele demonstrative în sectorul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon	1–10
Programul energetic european pentru redresare (PEER)	4
NER 300	5–8
Alte inițiative ale UE în vederea sprijinirii proiectelor demonstrative în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon	9–10
Nevoia continuă de inovare în domeniul energiei curate	11–14
Sfera și abordarea auditului	15–18
Observații	19–107
Atât PEER, cât și NER 300 au stabilit ținte ambițioase pentru realizarea captării și stocării dioxidului de carbon și pentru producția inovatoare de energie din surse regenerabile	19–36
PEER nu și-a îndeplinit obiectivele ambițioase de captare și stocare a carbonului ...	20–22
... dar a avut o contribuție pozitivă la sectorul energiei eoliene <i>offshore</i> , aflat într-o evoluție rapidă	23–27
NER 300 nu a produs niciun proiect de succes privind captarea și stocarea carbonului ...	28–30
... și nu este pe drumul cel bun în ceea ce privește atingerea impactului urmărit privind producția inovatoare de energie din surse regenerabile	31–36

Proiectele din cadrul PEER și al NER 300 au fost afectate de condiții nefavorabile pentru investiții	37–55
Climatul investițional pentru proiectele demonstrative era afectat de incertitudinea de la nivelul cadrelor de reglementare și al politicilor	41–48
Pentru proiectele CSC, scăderea prețurilor de pe piața carbonului și lipsa unor alte surse de sprijin și de venituri au reprezentat obstacole majore	49–55
Modul în care a fost conceput programul NER 300 a limitat capacitatea Comisiei și a statelor membre de a răspunde la circumstanțele aflate în continuă schimbare	56–85
Modelul de finanțare ales pentru NER 300 nu reducea în mod eficace riscurile pe care le prezentau proiectele demonstrative	57–65
Procesele de selecție a proiectelor și de luare a deciziilor în cadrul NER 300 erau complexe	66–79
Alte caracteristici ale concepției din cadrul NER 300 au încetinit răspunsul acestui program la un mediu în schimbare	80–85
Mecanismele de coordonare și de răspundere de gestiune necesită îmbunătățiri	86–107
În pofida progresului mai lent decât cel scontat, Planul SET oferă o bază pentru o mai bună coordonare în Europa	87–93
Serviciile Comisiei trebuie să își îmbunătățească coordonarea și coerența internă a sprijinului UE pentru proiectele demonstrative vizând emisii scăzute de dioxid de carbon	94–103
Mecanismele de răspundere de gestiune din cadrul NER 300 nu sunt suficient de clare	104–107
Concluzii și recomandări	108–127

Anexa I – Calendarul principalelor evenimente politice și economice, puse în corespondență cu elemente din sfera auditului

Anexa II – Perspectivă de ansamblu asupra stadiului programului NER 300, în martie 2018

Anexa III – Principalii factori economici și de reglementare care influențează progresul NER 300 și al PEER

Anexa IV – Exemple de proceduri de selecție în cadrul programelor de inovare din domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon

Anexa V – Complexitatea peisajului programelor UE care finanțează inovarea în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon

Răspunsurile Comisiei

GLOSAR

Atractivitate financiară: atractivitatea financiară a unui proiect este, în general, un criteriu aplicat de o bancă: un proiect trebuie să demonstreze că va genera venituri suficiente pentru a putea beneficia de finanțare.

Comitetul privind schimbările climatice: a se vedea „procedura comitetului”.

CUSC: captarea, utilizarea și stocarea dioxidului de carbon (CO₂). Programele UE de cercetare finanțează în prezent cercetarea privind CUSC. Utilizarea dioxidului de carbon captat ca materie primă pentru procesele industriale sau chimice poate transforma carbonul într-o marfă care poate fi tranzacționată și care poate genera un flux de venituri.

Decizie finală de investiție (DFI): consiliul de administrație al unei întreprinderi adoptă o decizie finală de investiție pentru un proiect de energie după ce a realizat un studiu inițial de inginerie și proiectare, după ce a obținut toate autorizațiile necesare și după ce a confirmat sursele de finanțare pentru întreaga investiție. Odată adoptată această decizie de către consiliu, lucrările de inginerie, achizițiile și lucrările de construcție ale proiectului pot începe.

Evaluarea obligației de diligență: în contextul prezentului raport, aceasta se referă la evaluarea de către BEI a viabilității tehnice și financiare a unei cereri de grant pentru un proiect în cadrul NER 300.

Instrument financiar: instrumentele financiare sunt o modalitate de a acorda sprijin financiar din bugetul UE prin intermediul împrumuturilor, al garanțiilor și al investițiilor de capital (sau de cvasicapital) pentru implementarea de proiecte¹. În conformitate cu Standardul internațional de contabilitate 32, un instrument financiar este „orice contract care generează simultan un activ financiar al unei entități și o datorie financiară sau un instrument de capitaluri proprii al unei alte entități”.

¹ A se vedea Raportul special nr. 19/2016 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Execuția bugetului UE prin instrumente financiare – ce învățăminte trebuie desprinse din perioada de programare 2007-2013”.

Procedura comitetului: termenul „procedură a comitetului” se referă la setul de proceduri prin care Comisia Europeană își exercită competențele de execuție care îi sunt conferite de legiuitorul UE, cu asistență din partea comitetelor compuse din reprezentanți ai țărilor membre ale UE. Aceste comitete de comitologie sunt prezidate de un oficial din partea Comisiei și formulează avize cu privire la actele de punere în aplicare propuse de Comisie². În cazul programului NER 300, este vorba de Comitetul privind schimbările climatice.

Rezerva pentru instalațiile nou-intrate: rezerva pentru instalațiile nou-intrate este o rezervă comunitară de 780 de milioane de certificate de emisii de gaze cu efect de seră constituită în cadrul sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS) pentru perioada 2013-2020. În această perioadă, noii operatori din cadrul EU ETS pot solicita alocarea de certificate din această rezervă. Rezerva acordă certificate pe baza principiului „primul venit, primul servit”. 300 de milioane de certificate din această rezervă au fost rezervate în anul 2012 pentru finanțarea NER 300.

² <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html>.

ABREVIERI

AEM	Agenția Europeană de Mediu
AIE	Agenția Internațională a Energiei
BEI	Banca Europeană de Investiții
CCC	Comitetul privind schimbările climatice
CfD	Contract pe diferență
CPUP	Cost unitar (<i>Cost-per-unit-performance</i>)
CSC	Captare și stocare a dioxidului de carbon
CUSC	Captare, utilizare și stocare a dioxidului de carbon
DIF	Decizie finală de investiție
ETIP	Platformă europeană pentru tehnologie și inovare (<i>European Technology and Innovation Platform</i>)
EU ETS	Sistemul UE de comercializare a certificatelor de emisii (<i>European Union Emissions Trading Scheme</i>)
FEED	Studii inițiale de inginerie și proiectare (<i>Front-End Engineering Design</i>)
FEIS	Fondul european pentru investiții strategice (Planul Juncker)
Fondurile ESI	Fondurile structurale și de investiții europene
IPCC	Grupul interguvernamental privind schimbările climatice (<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>)
IRENA	Agenția Internațională pentru Energie Regenerabilă (<i>International Renewable Energy Agency</i>)
JRC	Centrul Comun de Cercetare (<i>Joint Research Centre</i>)
MFPR	Mecanismul de finanțare cu partajarea riscurilor
MIE	Mecanismul pentru interconectarea Europei
NER 300	Rezerva pentru instalațiile nou-intrate constituită din 300 de milioane de certificate de emisii (<i>New Entrants' Reserve</i>)

Orizont 2020	Programul-cadru 8 (PC8)
PC6/PC7/PC9	Programul-cadru de cercetare 6/7/9
PCN	Punct de contact național (pentru NER 300)
PEER	Programul energetic european pentru redresare
SER	Surse de energie regenerabile

SINTEZĂ

I. În 2007, UE a prezentat pachetul său pentru 2020 privind schimbările climatice și energia, care prevedea o mai mare utilizare și dezvoltare a surselor regenerabile de energie și a tehnologiilor cu emisii scăzute de dioxid de carbon. UE și statele sale membre au luat măsuri pentru a sprijini producția inovatoare de energie din surse regenerabile, precum și construirea și funcționarea de instalații industriale și de producție a energiei electrice cu captarea și stocarea dioxidului de carbon, cu scopul de a accelera demonstrarea primelor instalații comerciale în acest domeniu.

II. În 2009, UE a lansat Programul energetic european pentru redresare (PEER), cu un buget de 1,6 miliarde de euro, pentru a sprijini captarea și stocarea dioxidului de carbon și proiectele privind energia eoliană *offshore* (în larg). În același timp, UE a creat rezerva pentru instalațiile nou-intrate constituită din 300 de milioane de certificate de emisii (NER 300) și finanțată prin vânzarea celor 300 de milioane de certificate de emisii (2,1 miliarde de euro) în vederea susținerii CSC și a proiectelor de producție inovatoare de energie din surse regenerabile.

III. De asemenea, UE a finanțat activități demonstrative în domeniul energiei și a contribuit la instrumentele financiare gestionate de BEI prin programe de cercetare în aceeași perioadă. UE a încercat să alinieze mai bine prioritățile și finanțarea în materie de inovare în domeniul energiei prin intermediul Planului strategic european privind tehnologiile energetice (Planul SET) lansat în 2008 și actualizat în 2015, pentru a corespunde priorităților uniunii energetice.

IV. UE are șanse să își atingă țintele stabilite pentru anul 2020 privind energia din surse regenerabile. Cu toate acestea, Agenția Europeană de Mediu (AEM) raportează că UE trebuie să își intensifice considerabil eforturile pentru a-și atinge ambițiile sale globale pe care și le-a fixat pentru 2050 în ceea ce privește trecerea la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon.

V. Obiectivul principal al Curții a fost să evalueze dacă acțiunile UE de sprijinire a demonstrării la scară comercială a CSC și a tehnologiilor de producție inovatoare de energie din surse regenerabile între 2008 și 2017 prin intermediul PEER și al NER 300 au fost bine

concepute, gestionate și coordonate și dacă NER 300 și PEER au înregistrat progresele scontate în ceea ce privește sprijinirea CSC și a producției inovatoare de energie din surse regenerabile să avanseze spre implementare la scară comercială.

VI. Curtea a concluzionat că niciunul dintre programe nu a reușit să ducă la implementarea CSC în UE. PEER a contribuit la dezvoltarea sectorului energiei eoliene *offshore*, însă NER 300 nu a obținut progresul scontat în ceea ce privește sprijinirea demonstrării unei game mai largi de tehnologii inovatoare în domeniul energiei din surse regenerabile.

VII. Condițiile nefavorabile pentru investiții, inclusiv incertitudinea de la nivelul cadrelor de reglementare și al politicilor, au împiedicat progresul multor proiecte din domeniul producției inovatoare de energie din surse regenerabile și din cel al captării și stocării dioxidului de carbon (CSC). Un factor-cheie în eșecul implementării CSC a fost prețul scăzut pe piață al carbonului după 2011.

VIII. Curtea a constatat, de asemenea, că modul în care a fost conceput programul NER 300 a limitat capacitatea Comisiei și a statelor membre de a face față în mod eficace circumstanțelor în continuă schimbare. În special, modelul de finanțare ales era lipsit de justificare la momentul la care temeiul juridic pentru NER 300 a fost introdus în Directiva privind schema de comercializare a certificatelor de emisii și nu reducea în mod eficace riscul pe care îl prezentau proiectele demonstrative. Procesele de selecție a proiectelor și de luare a deciziilor erau complexe, iar alte caracteristici ale concepției au redus flexibilitatea programului.

IX. În sfârșit, Curtea a constatat că mecanismele de coordonare și de asigurare a răspunderii de gestiune necesită îmbunătățiri. În pofida progresului mai lent decât cel preconizat, Planul SET oferă o bază pentru o mai bună aliniere a priorităților și a resurselor publice și private. Serviciile relevante din cadrul Comisiei trebuie să își îmbunătățească coordonarea pentru a spori coerența sprijinului acordat de UE proiectelor demonstrative vizând emisii scăzute de dioxid de carbon. De asemenea, mecanismele privind răspunderea entităților care gestionează NER 300 nu sunt suficient de clare.

X. UE se pregătește să lanseze Fondul pentru inovare care va înlocui NER 300 și intenționează să accelereze tranziția către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon. Având în vedere acest lucru, Curtea adresează Comisiei următoarele recomandări:

- să sporească potențialul unui sprijin eficace din partea UE pentru astfel de proiecte;
- să îmbunătățească procedurile de selecție a proiectelor și de luare a deciziilor care se vor aplica în cazul Fondului pentru inovare, comparativ cu NER 300, și să asigure flexibilitatea acestuia pentru a face față evoluțiilor externe;
- să își consolideze coordonarea internă, în vederea unei direcționări mai coerente a sprijinului din partea UE;
- să asigure răspunderea de gestiune pentru Fondul pentru inovare și pentru fondurile aferente NER 300.

INTRODUCERE

Srijinul acordat de UE pentru proiectele demonstrative în sectorul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon

1. În 2007 și 2008, UE a elaborat pachetul său pentru 2020 privind schimbările climatice și energia. Acest pachet a inclus un set de acte legislative cu caracter obligatoriu adoptate în 2009 cu scopul de a garanta că UE își îndeplinește țintele stabilite pentru 2020 în ceea ce privește schimbările climatice și energia. Pachetul prevedea trei obiective: o reducere cu 20 % a emisiilor de gaze cu efect de seră (comparativ cu 1990), 20 % din producția de energie în UE să provină din surse regenerabile de energie și o creștere cu 20 % a eficienței energetice.
2. În acest context, concluziile Președinției Consiliului European au solicitat³ Comisiei, în iunie 2008, să propună un mecanism care să asigure construirea și funcționarea până în 2015 a unui număr de până la 12 instalații demonstrative (a se vedea **caseta 1**) de producere a energiei în scopuri comerciale, cu captare și stocare a dioxidului de carbon (**figura 1** prezintă o descriere a procesului CSC).

Caseta 1 – Demonstrarea tehnologiilor inovatoare la scară comercială

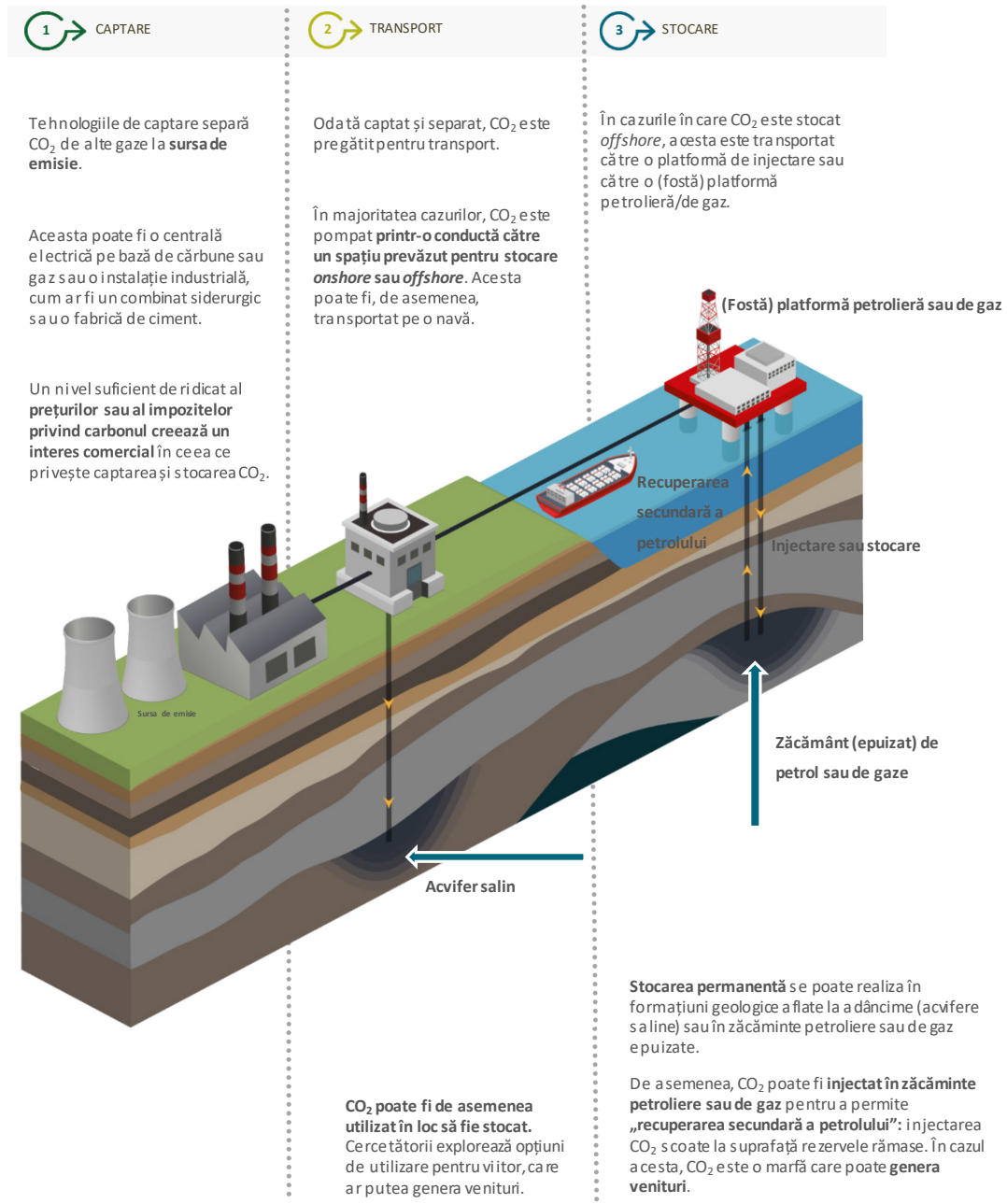
Atunci când noile tehnologii evoluează dinspre cercetare către comercializare, ele trec prin diferite etape. Demonstrarea este etapa în care o nouă tehnologie este suficient de testată și destul de matură pentru a fi extinsă în vederea comercializării. Dacă se reușește acest lucru, piața va investi în tehnologia respectivă și va permite asimilarea completă a acesteia. Proiectele demonstrative de succes contribuie astfel la dotarea societății cu tehnologii accesibile pentru furnizarea de energie curată, sigură și competitivă.

Adesea, proiectele demonstrative au dificultăți în a progresa dincolo de această etapă. Provocările lor implică investiții mari de capital, ca urmare a amplorii acestora, prezentând, de asemenea, riscuri tehnologice mari și incertitudine cu privire la realizările și la veniturile lor potențiale. În general, aceste proiecte sunt prea riscante pentru a atrage investiții private suficiente și necesită diverse

³ Punctul 45, Consiliul European de la Bruxelles din 19–20 iunie 2008, Concluziile Președinției, 11018/1/08 din 17 iulie 2008.

forme de sprijin guvernamental pentru a impulsiona tehnologia în cauză. Atunci când tehnologiile nu reușesc să progreseze dincolo de această etapă, ele sunt blocate în ceea ce se numește „valea morții” comerciale.

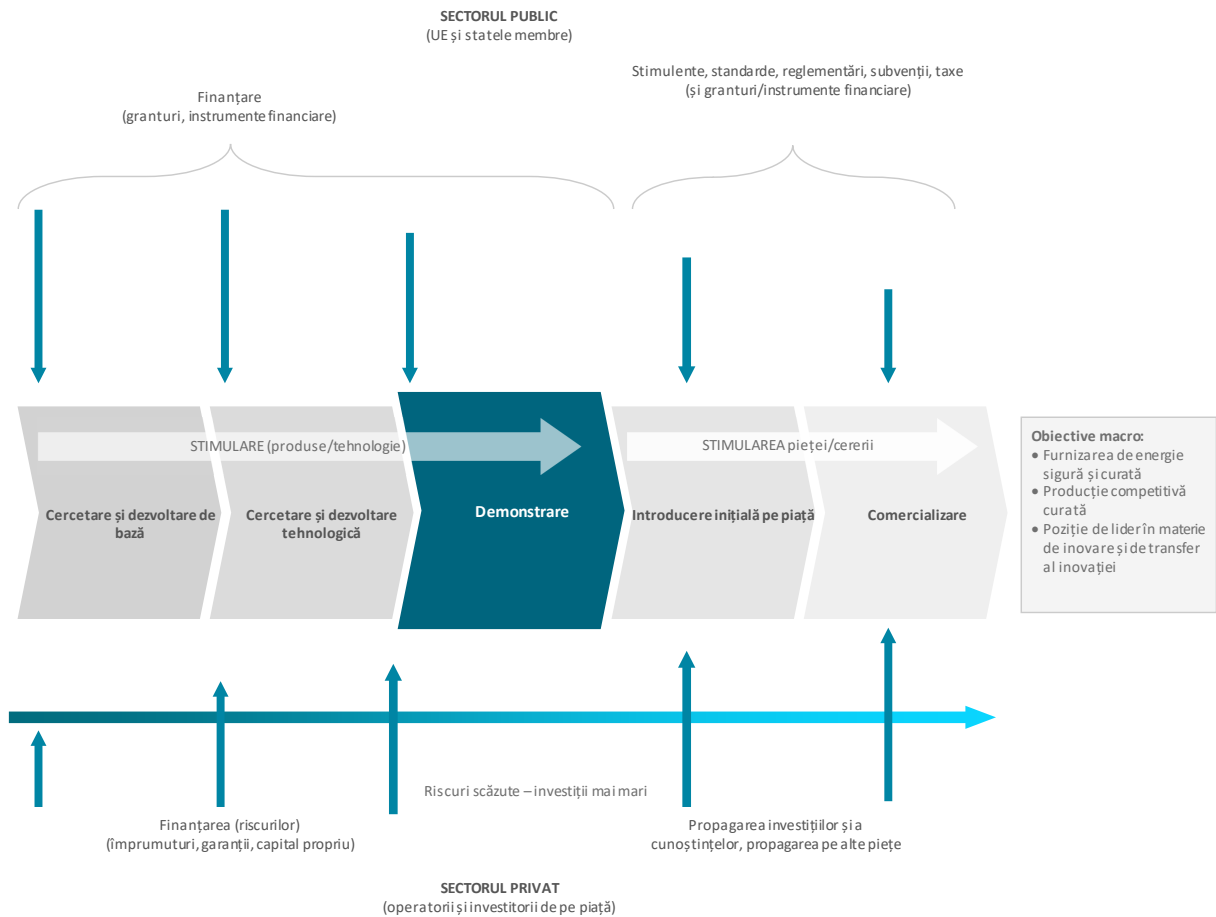
Figura 1 – Captarea și stocarea dioxidului de carbon



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

3. UE a lansat două programe majore după 2008, cu scopul de a sprijini demonstrarea la scară comercială (a se vedea **figura 2**) a CSC, precum și a producției inovatoare de energie din surse regenerabile.

Figura 2 – Sprijinirea etapei demonstrative din ciclul de inovare



Sursa: adaptare de către Curtea de Conturi Europeană a modelelor și documentelor IPCC și ale Comisiei.

Programul energetic european pentru redresare (PEER)

4. Primul program major al UE de susținere a demonstrării la scară comercială a CSC și a energiei eoliene *offshore* a fost **Programul energetic european pentru redresare (PEER)**,

lansat în 2009⁴. PEER a făcut parte dintr-un pachet mai amplu de redresare economică⁵. PEER în sine a avut un buget total de patru miliarde de euro pentru acordarea de granturi pentru proiecte. Această sumă a inclus un miliard de euro pentru programul demonstrativ privind CSC și 565 de milioane de euro pentru energia eoliană *offshore*. Granturile PEER contribuiau, de regulă, la cheltuielile de capital destinate planificării, dezvoltării și construcției.

NER 300

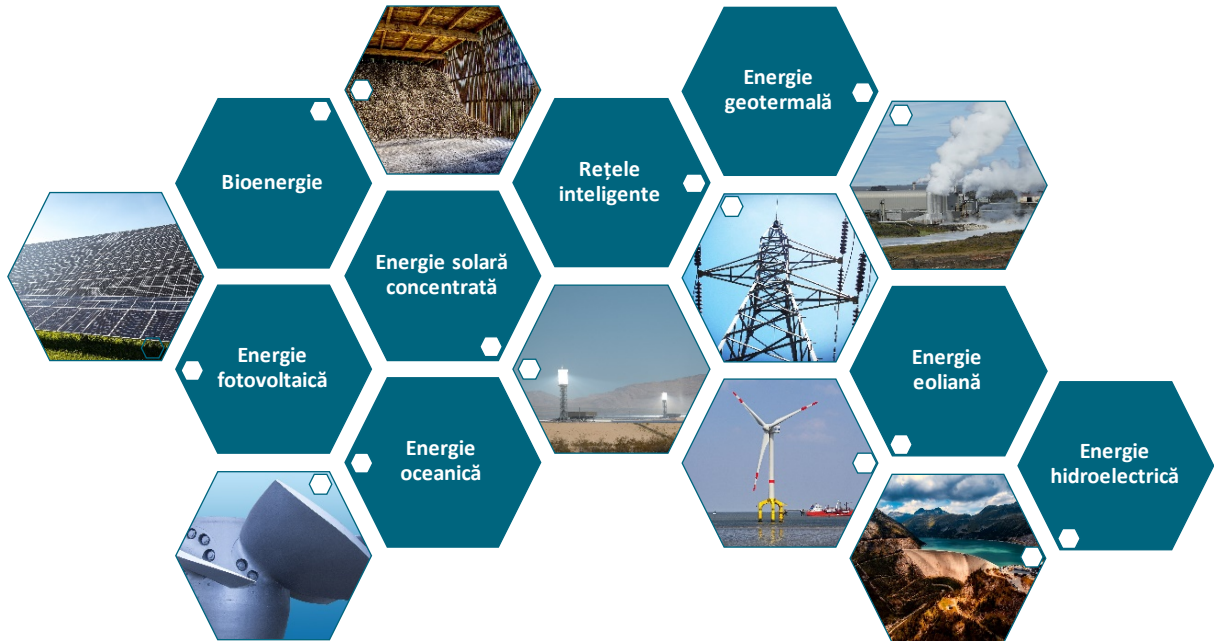
5. În 2009, UE a creat o rezervă de 300 de milioane de certificate de emisii pentru instalațiile nou-intrate (NER 300) în cadrul sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS), în vederea sprijinirii proiectelor demonstrative comerciale privind CSC și producția inovatoare de energie din surse regenerabile⁶. **Figura 3** enumeră tehnologiile pe care UE intenționează să le sprijine în domeniul energiei din surse regenerabile.

⁴ Regulamentul (CE) nr. 663/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 de stabilire a unui program de ajutor pentru redresare economică prin acordarea de asistență financiară comunitară pentru proiecte în domeniul energiei (JO L 200, 31.7.2009, p. 31).

⁵ COM(2008) 800 final din 26 noiembrie 2008: „Un plan european de redresare economică”.

⁶ A se vedea Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea îmbunătățirii și extinderii sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (JO L 140, 5.6.2009, p. 63).

Figura 3 – Sursele regenerabile de energie inovatoare sprijinite prin NER 300



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

6. Proiectele demonstrative sprijinite prin NER 300 urmau să capteze și să stocheze CO₂ sau să producă energie regenerabilă curată, contribuind astfel la atingerea țintelor stabilite pentru 2020 în ceea ce privește reducerea emisiilor, cu condiția ca ele să devină operaționale până la această dată. Obiectivul lor principal este însă acela de a demonstra potențialul comercial al tehnologiilor alese și să aducă o contribuție mai mare și pe termen lung la obținerea unei economii cu emisii scăzute de dioxid de carbon și după 2020, dacă acestea se vor aplica și în alte locuri din Europa și din lume⁷. S-a preconizat că sprijinirea

⁷ Considerentul 10 al Deciziei 2010/670/UE a Comisiei din 3 noiembrie 2010 de stabilire a criteriilor și măsurilor pentru finanțarea proiectelor demonstrative comerciale care vizează captarea și stocarea geologică a CO₂ în condiții de siguranță din punct de vedere al mediului, precum și a proiectelor demonstrative de tehnologii inovatoare în domeniul energiei din surse regenerabile, în cadrul sistemului de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră în Comunitate, stabilit prin Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului („Decizia privind NER 300”) (JO L 290, 6.11.2010, p. 39).

„primilor veniți pe piață” va contribui la ambiția UE de a fi lider mondial în dezvoltarea tehnologiilor din domeniul energiei din surse regenerabile⁸.

7. Directiva privind EU ETS a rezervat 300 de milioane de certificate pentru instalațiile nou-intrate din rezerva comunitară a EU ETS. BEI a vândut aceste certificate și a generat 2,1 miliarde de euro pentru finanțarea programului. Comisia este responsabilă de coordonarea la nivel global a programului. Statele membre desemnează puncte de contact naționale (PCN) și au o serie de responsabilități⁹. Comisia a acordat finanțare pentru 39¹⁰ de proiecte în 2012 și în 2014 în cadrul celor două cereri de propuneri prevăzute de legislație. BEI gestionează fondurile alocate, dar nevărsate încă¹¹.

8. Atât costurile de investiție suplimentare, cât și costurile operaționale suplimentare (pentru cinci ani, în cazul energiei din surse regenerabile, și pentru zece ani, în cazul proiectelor de captare și stocare a dioxidului de carbon) privind livrarea și exploatarea proiectelor inovatoare erau eligibile pentru finanțare în cadrul NER 300 în proporție de până la 50 % din costurile estimate. Granturile atribuite sunt vărsate de NER 300 în tranșe anuale după ce proiectul a devenit operațional, adică atunci când captează și stochează CO₂ sau când produce energie din surse regenerabile și înregistrează cheltuieli de exploatare, cu excepția cazurilor în care statul membru solicită o finanțare în avans, pentru care furnizează o garanție pentru o parte sau pentru totalitatea grantului acordat. **Figura 4** descrie provocările și diferitele etape ale finanțării unui proiect demonstrativ în domeniul energiei.

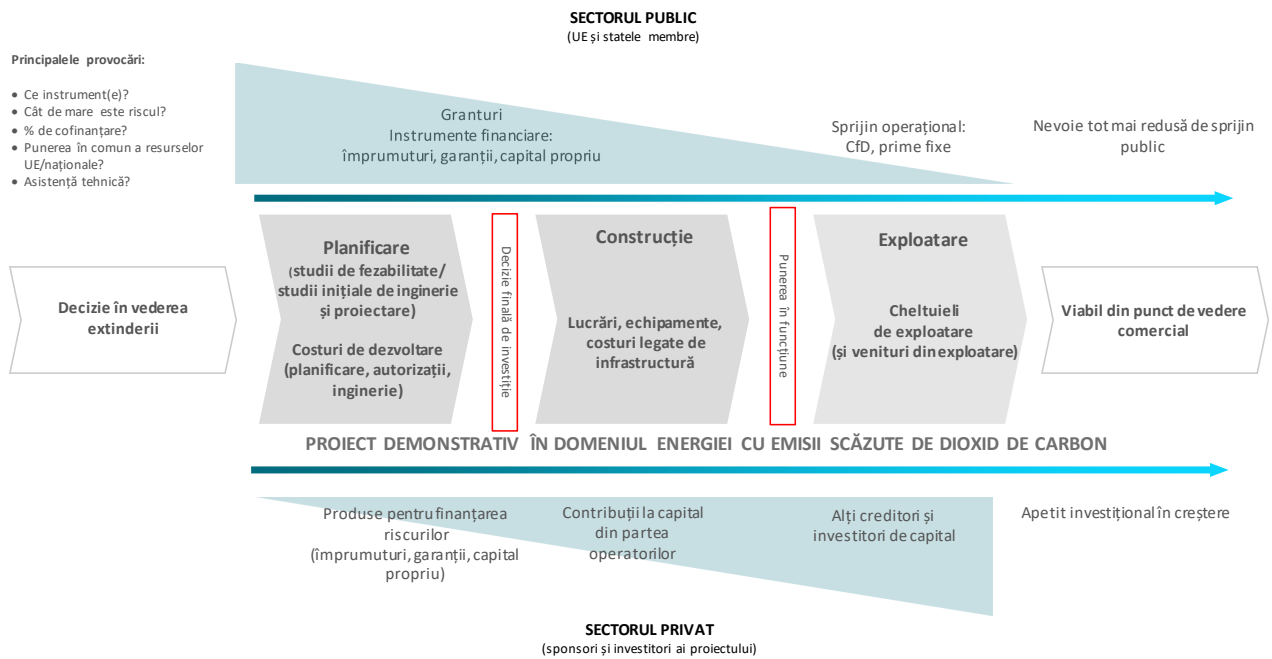
⁸ COM(2009) 519 final: „Investițiile în dezvoltarea de tehnologii cu emisii reduse de carbon (Planul SET)”.

⁹ Acestea includ identificarea proiectelor eligibile, semnarea și gestionarea instrumentelor cu caracter juridic obligatoriu (contracte) cu privire la proiecte, monitorizarea proiectelor, raportarea către Comisie și direcționarea plăților din partea BEI către proiecte. A se vedea **figura 10** din textul principal pentru o perspectivă de ansamblu.

¹⁰ 38 de proiecte în domeniul energiei din surse regenerabile și un proiect de captare și stocare a dioxidului de carbon.

¹¹ Această gestionare a activelor a generat venituri suplimentare de aproximativ 70 de milioane de euro până în prezent. Până la sfârșitul anului 2017, Comisia eliberase active în valoare de 39 de milioane de euro din cadrul NER 300 pentru plata comisioanelor către BEI în schimbul execuției sarcinilor care i-au fost încredințate acesteia din urmă. Valoarea totală a comisioanelor nu poate depăși 45 de milioane de euro, ceea ce reprezintă 2,1 % din veniturile totale în cuantum de 2,1 miliarde de euro.

Figura 4 – Finanțarea unui proiect demonstrativ în domeniul energiei



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Alte inițiative ale UE în vederea sprijinirii proiectelor demonstrative în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon

9. În aceeași perioadă, componentele legate de energie din cadrul Programelor-cadru de cercetare ale UE, și anume **PC7** (2007-2013) și **Orizont 2020** (2014-2020), au sprijinit proiecte demonstrative dintr-o gamă largă de tehnologii în domeniul energiei. De asemenea, aceste programe au contribuit și contribuie cu fonduri din bugetul UE la instrumente financiare gestionate de BEI, cum ar fi **Mecanismul de finanțare cu partajarea riscurilor** (MFPR, 2007-2013) și **InnovFin** (2014-2020), care au inclus și includ obiective în materie de activități demonstrative în domeniul energiei.

10. În paralel cu utilizarea acestor mecanisme de finanțare, UE a încercat să intensifice alinierea priorităților și a finanțării în materie de inovare în domeniul energiei prin intermediul Planului strategic european privind tehnologiile energetice (**Planul SET**), avizat de către Consiliu în 2008¹². În 2015, planul a fost actualizat (**Planul SET integrat**) în vederea

¹² Concluziile Consiliului privind Planul strategic european pentru tehnologiile energetice, cea de a 2854-a reuniune a Consiliului (Transporturi, Telecomunicații și Energie) din 28 februarie 2008.

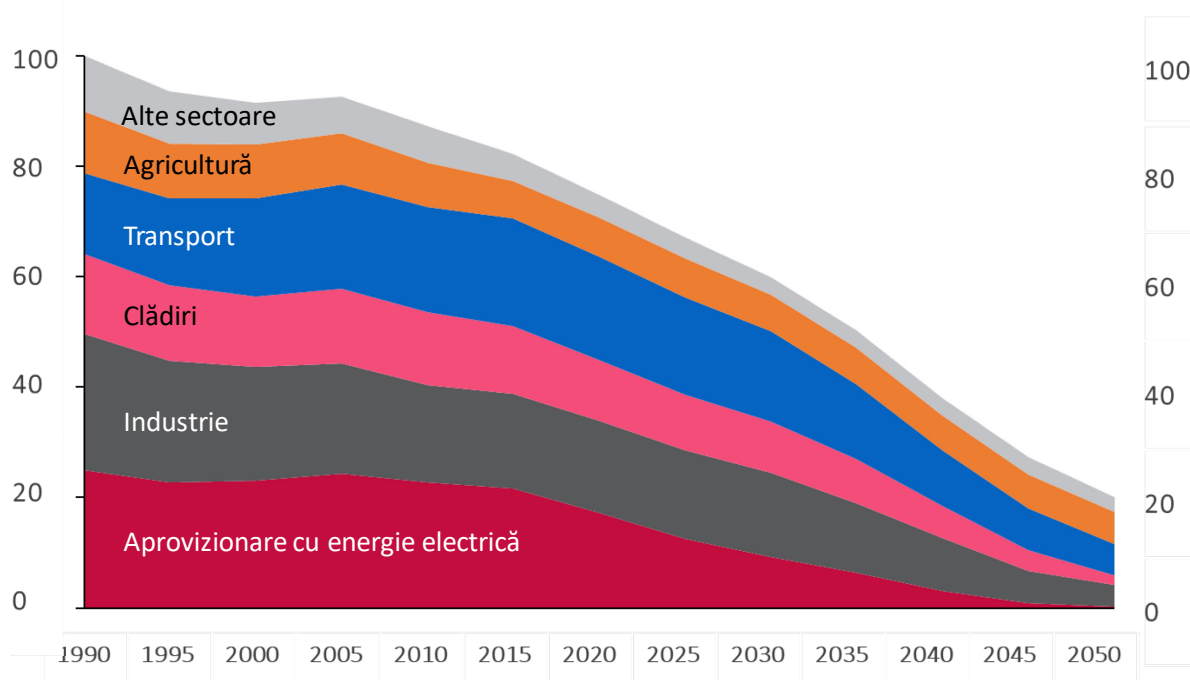
alinierii acestuia la prioritățile de cercetare și inovare ale uniunii energetice. Toate mecanismele de finanțare descrise anterior susțin prioritățile Planului SET.

Nevoia continuă de inovare în domeniul energiei curate

11. În 2015, UE a semnat Acordul de la Paris. Acordul vizează consolidarea răspunsului global la amenințarea reprezentată de schimbările climatice și limitarea creșterii temperaturii globale cu mult sub 2 grade Celsius comparativ cu nivelurile preindustriale, în decursul acestui secol. UE s-a angajat să reducă emisiile de gaze cu efect de seră cu cel puțin 40 % până în 2030, în completarea ambiției sale de a se ajunge la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon până în 2050¹³. Aceasta înseamnă că toate sectoarele economiei trebuie să își reducă drastic emisiile. De exemplu, foaia de parcurs a Comisiei din 2011 prevedea că sectorul aprovizionării cu energie electrică ar trebui să își reducă emisiile la zero până în 2050. **Figura 5** prezintă reducerea preconizată a tuturor emisiilor de gaze cu efect de seră din UE.

¹³ COM(2011) 112 final din 8 martie 2011 – „Foaie de parcurs pentru trecerea la o economie competitivă cu emisii scăzute de dioxid de carbon până în 2050”: „Pentru a menține creșterea temperaturii, în contextul schimbărilor climatice, la mai puțin de 2°C, Consiliul European a reconfirmat în februarie 2011 obiectivul UE de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră cu 80–95 % până în 2050 față de nivelurile din 1990”.

Figura 5 – Previziunea privind emisiile de gaze cu efect de seră în UE în vederea unei reduceri interne de 80 % (față de 1990)

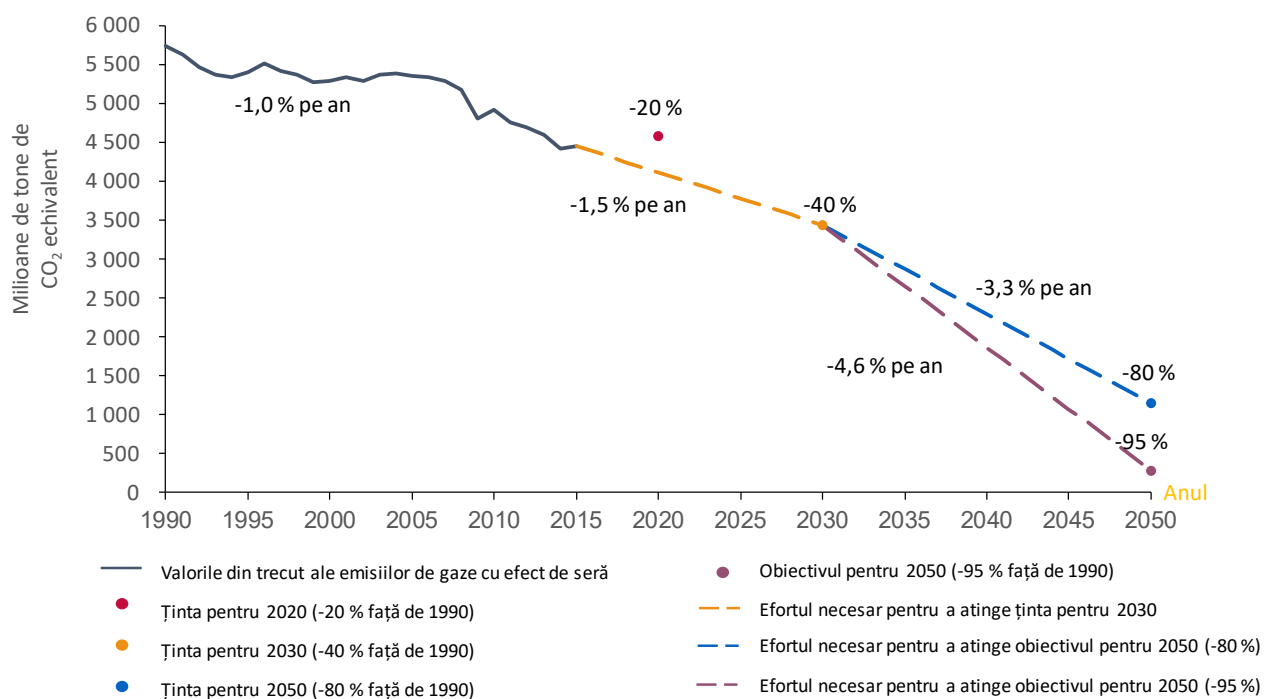


Sursa: „Foaie de parcurs pentru trecerea la o economie competitivă cu emisii scăzute de dioxid de carbon până în 2050”, Comisia Europeană, 2011.

12. În prezent, UE este pe calea cea bună spre îndeplinirea obiectivului său pentru 2020 de a genera 20 % din consumul de energie din surse regenerabile, iar costurile, în special ale energiei eoliene și solare *onshore* (în zonă de țărm) (energia fotovoltaică), au scăzut considerabil. Cu toate acestea, perspectivele pe termen mai lung rămân o provocare. Potrivit Agenției Europene de Mediu (AEM)¹⁴, UE trebuie să își intensifice considerabil eforturile după 2020 pentru a-și atinge ambițiile globale pe care și le-a fixat pentru 2050 în ceea ce privește trecerea la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon (a se vedea **figura 6**).

¹⁴ *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets* (Tendințe și previziuni în Europa în 2017: Monitorizarea progreselor realizate în vederea atingerii țintelor din domeniul schimbărilor climatice și al energiei în Europa), Raportul nr. 17/2017 al AEM. A se vedea partea intitulată *Outlook for greenhouse gas trends in 2050* (Perspective privind tendințele în materie de emisii de gaze cu efect de seră pentru 2050).

Figura 6 – Tendințe, previziuni și ținte referitoare la emisiile de gaze cu efect de seră în UE



Sursa: Tendințe și previziuni în Europa în 2017: Monitorizarea progreselor realizate în vederea atingerii țintelor din domeniul schimbărilor climatice și al energiei în Europa, Raportul nr. 17/2017 al AEM.

13. În comunicarea sa din 2016¹⁵ privind accelerarea inovării în domeniul energiei, Comisia a pus accentul pe provocările care apar în cadrul sprijinirii proiectelor demonstrative privind energia cu emisii scăzute de dioxid de carbon și a subliniat ambiția UE de a fi lider mondial în domeniul energiei din surse regenerabile.

14. În 2018, Directiva modificată privind EU ETS¹⁶ a oferit temeiul juridic pentru un nou Fond pentru inovare, care va absorbi fondurile necheltuite din cadrul NER 300 și va oferi finanțare tehnologiilor industriale și de producție inovatoare de energie cu emisii scăzute de dioxid de carbon până în 2030. Tehnologiile care primesc sprijin din partea Fondului pentru

¹⁵ COM(2016) 763 final din 30 noiembrie 2016: „Accelerarea inovării în domeniul energiei curate”.

¹⁶ Directiva (UE) 2018/410 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2018 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea rentabilizării reducerii emisiilor de dioxid de carbon și a sporirii investițiilor în acest domeniu și a Deciziei (UE) 2015/1814 (JO L 76, 19.3.2018, p. 3).

inovare ar trebui să reprezinte soluții revoluționare sau să fie suficient de mature pentru a fi pregătite pentru demonstrarea la scară precomercială.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

15. Acest audit al performanței desfășurat de Curte a evaluat dacă:

Sprijinul UE pentru demonstrarea la scară comercială a CSC și tehnologiilor de producție inovatoare de energie din surse regenerabile prin intermediul PEER și al NER 300 a fost bine conceput, gestionat și coordonat pentru a permite contribuția lor efectivă la obiectivele pe termen lung în domeniul climei și al energiei.

16. În special, Curtea a analizat dacă:

- **NER 300 și PEER au înregistrat progresele scontate în ceea ce privește sprijinirea evoluției CSC și a producției inovatoare de energie din surse regenerabile în direcția implementării la scară comercială;**
- **modul în care a fost conceput și gestionat programul NER 300 a favorizat un proces decizional eficace;**
- există **mecanisme de coordonare solide** în cadrul Comisiei și între aceasta și autoritățile naționale, care să sprijine procesul de inovare în domeniul energiei curate.

17. Auditul Curții a acoperit perioada dintre începutul activităților din cadrul NER 300, al PEER și al Planului SET în 2008 și finalul anului 2017¹⁷. Auditul nu a urmărit să verifice eligibilitatea, legalitatea sau regularitatea cheltuielilor. De asemenea, nu a examinat în mod direct politicile, fondurile sau instrumentele de sprijinire a implementării unor tehnologii

¹⁷ **Anexa I** prezintă un calendar care cartografiază momentul lansării acestor mecanisme și a Planului SET pe fondul principalelor evenimente de natură politică și economică în materie.

mature în domeniul energiei din surse regenerabile¹⁸. Auditul nu a evaluat activitățile BEI de monetizare și de gestionare a activelor pentru fondurile din cadrul NER 300.

18. Curtea a efectuat auditul în 2017, la Comisia Europeană (Direcția Generală Politici Climatice, Direcția Generală Energie și Direcția Generală Cercetare și Inovare). De asemenea, Curtea a vizitat BEI și Centrul Comun de Cercetare (JRC) al Comisiei în scop informativ. Activitatea Curții a inclus interviuri și examinări de documente, printre care 26 de rapoarte de evaluare întocmite de BEI cu privire la proiecte și 36 de rapoarte anuale întocmite pentru proiecte NER 300 din cinci¹⁹ state membre, dosare de proiect pentru toate cele nouă proiecte privind energia eoliană *offshore* și pentru șase proiecte privind CSC din cadrul PEER. Curtea a vizitat aceste state membre pentru a desfășura interviuri cu reprezentanți ai punctelor de contact naționale (PCN) pentru NER 300 și cu reprezentanții naționali din cadrul Grupului de coordonare pentru Planul SET. Curtea a examinat și vizitat cinci proiecte CSC pentru a evalua ce anume au realizat acestea cu ajutorul finanțării disponibile. În plus, Curtea a realizat un sondaj la nivelul Platformelor europene pentru tehnologie și inovare (*Energy Technology and Innovation Platform – ETIP*) în domeniul energiei²⁰, al Asociației Europene pentru Energie Electrică Termosolară (*European Solar Thermal Electricity Association*) și al Comunității de cunoaștere și inovare-InnoEnergy (CCI–InnoEnergy)²¹. Platformele europene pentru tehnologie și inovare în domeniul energiei fac parte din arhitectura Planului SET și includ părți interesate din statele membre, din mediul academic și din sector.

¹⁸ Curtea face referire îndeosebi la un alt raport special al său privind implementarea energiei din surse regenerabile în zonele rurale (Raportul special nr. 5/2018) și la nota de informare a Curții intitulată *Electricity production from wind and solar photovoltaic power in the EU* (Producția de energie electrică din energie eoliană și energie solară fotovoltaică în UE) din 20 februarie 2018.

¹⁹ Germania, Spania, Țările de Jos, Polonia și Regatul Unit. Curtea a selectat aceste state membre pe baza cotelor lor semnificative de emisii în cadrul EU ETS și pe baza interesului lor pentru CSC în cadrul PEER și al NER 300.

²⁰ Curtea a transmis un chestionar către platformele europene pentru tehnologie și inovare în domeniul energiei eoliene, al energiei solare fotovoltaice, al energiei oceanice, al CSC, al bioenergiei, al energiei geotermale de adâncime și al rețelelor inteligente.

²¹ www.innoenergy.com.

OBSERVAȚII

Atât PEER, cât și NER 300 au stabilit ținte ambițioase pentru realizarea captării și stocării dioxidului de carbon și pentru producția inovatoare de energie din surse regenerabile

19. Curtea a examinat dacă PEER și NER 300 au înregistrat progrese efective în vederea îndeplinirii obiectivelor lor de sprijinire a demonstrării comerciale a CSC și a producției inovatoare de energie din surse regenerabile. De asemenea, Curtea a evaluat dacă Comisia s-a asigurat că proiectele care beneficiază de fonduri din partea UE cheltuiesc acești bani în mod corespunzător și dacă ele contribuie la realizarea obiectivelor programului.

PEER nu și-a îndeplinit obiectivele ambițioase de captare și stocare a carbonului ...

20. În iunie 2008, în concluziile Președinției Consiliului European se solicita Comisiei să propună un mecanism prin care să se asigure construirea și exploatarea în UE, până în 2015, a 12 instalații demonstrative la scară comercială de captare și stocare a dioxidului de carbon. Se urmărea ca proiectele demonstrative din domeniul CSC să realizeze reduceri semnificative ale emisiilor produse de generarea de energie electrică, oferind în același timp baza tehnologică și comercială pentru replicarea tehnologiei și în alte contexte. PEER urma să contribuie la acest obiectiv²².

21. Comisia a acordat un miliard de euro pentru șase proiecte. La sfârșitul anului 2017, Comisia plătitise 424 de milioane de euro (a se vedea **tabelul 1**). Patru dintre aceste șase proiecte cofinanțate s-au încheiat odată cu expirarea acordului de grant și un proiect a fost închis fără a fi finalizat. Singurul proiect finalizat în domeniul CSC nu a fost unul demonstrativ la scară comercială, ci a constat în instalații-pilot mai mici pentru captare, transport și stocare.

²² În anexa la Regulamentul (CE) nr. 663/2009 privind Programul energetic european pentru redresare (PEER) erau enumerate 12 proiecte eligibile.

Tabelul 1 – Situația de ansamblu a programului PEER în domeniul CSC la sfârșitul anului 2017

Amplasarea proiectului	Stadiul acțiunii PEER în octombrie 2017	Categoria	Contribuția preconizată la realizarea obiectivului privind tranziția către emisii scăzute de dioxid de carbon*	Costul total eligibil al acțiunii PEER (conform acordului de grant), în milioane de euro	Grantul din partea Comisiei, în milioane de euro	Procentul de cofinanțare a acțiunii (acordul de grant)	Valoarea netă vărsată din grantul Comisiei (după recuperare – octombrie 2017)
DE	Anulată	CSC	10	305	180	59%	15
PL	Anulată	CSC	9	610	180	29%	21
IT	Anulată	CSC	5	143	100	70%	35
NL	Anulată	CSC	6	371	180	48%	67
UK	Închisă, fără a fi finalizată	CSC	17	274	180	66%	120
ES	Instalații-pilot – utilizare limitată – lipsa demonstrării CSC la scară completă	CSC	5	263	180	69%	166

* Cantitatea anticipată de CO₂ captat și stocat în primii cinci ani conform cererii de finanțare (în milioane de tone).

Totalul finanțării UE acordate:

1 000

Totalul finanțării UE plătite:

424

N.B.: pot interveni corecții suplimentare pentru proiectele din Regatul Unit și pentru cele din Țările de Jos, acestea făcând în prezent obiectul procedurilor de lichidare.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisie²³.

22. Prin urmare, subprogramul privind CSC din cadrul PEER nu a contribuit la construirea și punerea în funcțiune a niciunui proiect demonstrativ de CSC. **Caseta 2** oferă exemple privind modul în care proiectele au cheltuit banii UE. Deși este normal ca unele programe de inovare să eșueze uneori, rezultatele obținute cu ajutorul investiției UE în proiecte incomplete sunt mult sub nivelul prevăzut inițial. De asemenea, aceste proiecte nu și-au atins țintele în ceea ce privește reducerile de emisii²⁴ preconizate pentru statele membre în cauză.

Caseta 2 – Exemple preluate din rândul proiectelor legate de CSC din cadrul PEER

Toate proiectele au început din timp lucrările de pregătire a terenului. Niciun fel de rezultate tangibile ale acestor activități nu sunt funcționale în prezent, cu excepția proiectului din Spania. Proiectul din Țările de Jos a constat în construirea unui racord pentru CSC la baza coșului de evacuare a gazelor de ardere al centralei electrice pe bază de cărbune care a devenit operațională în 2013. Acest proiect a fost singurul proiect CSC din cadrul PEER care a obținut o autorizație de stocare a

²³ SWD(2018) 48 final din 5 martie 2018: *Data on the budgetary and technical implementation of the European Energy Programme for Recovery* (Date privind implementarea bugetară și tehnică a Programului energetic european pentru redresare).

²⁴ În cazul proiectului din Regatul Unit, noua centrală electrică vizată nu a fost construită și, prin urmare, nu a emis niciodată CO₂.

dioxidului de carbon în temeiul Directivei privind CSC²⁵, pentru spațiul său prevăzut pentru stocare *offshore*, însă în prezent nu captează și nu stochează deloc dioxid de carbon. Cel mai mare element de cheltuieli al proiectului din Regatul Unit includea licențe tehnologice achiziționate în schimbul sumei de 17 milioane de euro, care în prezent s-au depreciat complet. În pofida contribuțiilor UE în valoare de 60 de milioane de euro pentru lucrări de captare, proiectul nu a înregistrat niciun fel de rezultate în acest sens. Sponsorii proiectului nu au început deloc construcția centralei electrice de bază la care urmau să fie aplicate instalațiile de CSC. Probleme similare au existat și în cazul proiectelor din Italia, Germania și Polonia, însă acestea au fost anulate mai devreme.

... dar a avut o contribuție pozitivă la sectorul energiei eoliene *offshore*, aflat într-o evoluție rapidă

23. Subprogramul privind energia eoliană *offshore* din cadrul PEER a avut ca scop finanțarea proiectelor de energie eoliană *offshore* cu caracteristici inovatoare, între 2009 și 2015.

Acesta a implicat, de exemplu, proiecte care au implementat turbine și structuri de fundație inovatoare care urmau să permită construirea primelor parcuri eoliene la scară mare (400 MWh) în puncte îndepărtate aflate pe mare (> 100 km) și la mari adâncimi (> 40 m) pentru producția de energie electrică curată. Programul a urmărit, de asemenea, să consolideze conexiunile de rețea dintre parcurile eoliene *offshore* și diferitele state membre, în special în Marea Nordului și în Marea Baltică. Aceasta presupunea utilizarea, la scară comercială, a unor tehnologii inovatoare de conectare la rețea.

24. Până la sfârșitul anului 2017, Comisia plătită 255 de milioane de euro din cei 565 de milioane de euro pe care îi alocase unui număr de nouă proiecte privind energia eoliană *offshore*. Patru dintre aceste proiecte au fost finalizate complet. În cazul a două proiecte, acordurile de grant au fost reziliate la scurt timp după ce Comisia plătită 7,4 milioane de euro. Trei proiecte se află încă în curs de desfășurare în 2018.

Tabelul 2 sintetizează aceste rezultate.

²⁵ Directiva privind CSC din 2009 asigură cadrul juridic pentru stocarea geologică a CO₂ în condiții de siguranță din punctul de vedere al mediului pe parcursul întregii durate de viață a acestuia și stabilește criteriile pentru autorizațiile de stocare. A se vedea https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/directive_ro.

Tabelul 2 – Situația de ansamblu a componentei privind energia eoliană *offshore* din cadrul programului PEER, la sfârșitul anului 2017

Amplasarea proiectului	Stadiul acțiunii PEER în octombrie 2017	Categoria	Contribuția preconizată la realizarea obiectivului privind tranziția către emisii scăzute de dioxid de carbon*	Costul total eligibil al acțiunii PEER (conform acordului de grant), în milioane de euro	Grantul din partea Comisiei, în milioane de euro	Procentul de cofinanțare a acțiunii (acordul de grant)	Valoarea netă vărsată din grantul Comisiei (după recuperări – octombrie 2017)
UK	Anulată	REȚEA PENTRU ENERGIE EOLIANĂ OFFSHORE	nu se aplică (rețea)	149	74	50%	3
DE	Anulată	TURBINE ȘI STRUCTURI PENTRU ENERGIA EOLIANĂ OFFSHORE	Nu există date disponibile	205	59	29%	4
DK/NL	În curs (întârziată)	REȚEA PENTRU ENERGIE EOLIANĂ OFFSHORE	nu se aplică (rețea)	173	87	50%	5
DE/DK	În curs (întârziată)	REȚEA PENTRU ENERGIE EOLIANĂ OFFSHORE	nu se aplică (rețea)	507	150	30%	58
UK	În curs (întârziată)	TURBINE ȘI STRUCTURI PENTRU ENERGIA EOLIANĂ OFFSHORE	> 80 MWh	190	40	21%	28
DE	Finalizată	TURBINE ȘI STRUCTURI PENTRU ENERGIA EOLIANĂ OFFSHORE	> 400 MWh	118	53	45%	53
DE	Finalizată	TURBINE ȘI STRUCTURI PENTRU ENERGIA EOLIANĂ OFFSHORE	> 295 MWh	488	50	10%	50
DE	Finalizată	TURBINE ȘI STRUCTURI PENTRU ENERGIA EOLIANĂ OFFSHORE	> 400 MWh	220	43	19%	43
BE	Finalizată	TURBINE ȘI STRUCTURI PENTRU ENERGIA EOLIANĂ OFFSHORE	> 270 MWh	24	10	42%	10
* Capacitatea de producție anuală anticipată de energie electrică nepoluantă.			> 1 445 MWh	Total finanțării UE acordate:	565	Totalul finanțării UE plătite:	255

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisie²⁶.

25. Patru proiecte au realizat implementarea cu succes a unei capacități importante de producție de energie electrică curată, în timp ce cele trei proiecte care prezintă întârzieri sunt încă în măsură să contribuie la același obiectiv sau la o mai bună integrare a rețelei energetice a UE. Finanțarea acordată de UE începând cu anul 2009 pentru proiecte privind energia eoliană *offshore* a reprezentat un semnal pozitiv pentru un sector care cunoaște acum o dezvoltare rapidă²⁷.

26. Datorită dezvoltării rapide a sectorului (ceea ce a condus la anumite blocaje în fluxul de aprovizionare), cele trei proiecte care prezintă întârzieri au necesitat, în mod special, ajustări

²⁶ SWD(2018) 48 final.

²⁷ Potrivit unui raport din 2017 publicat de platforma privind implementarea tehnologiilor de producere a energiei din surse regenerabile a AIE (*IEA-Renewable Energy Technology Deployment*), „înregistrarea unei reduceri de 60 % a costurilor între 2010 și 2017 indică faptul că țintele industriei pentru 2025 au fost depășite cu opt ani mai devreme decât fusese planificat, sugerând că energia eoliană *offshore* ar putea fi complet integrată pe piață în condiții concurențiale în unele țări europene în următorul deceniu”. UE este acum lider mondial în implementarea energiei eoliene *offshore*.

frecvente. Comisia a dat dovadă de o flexibilitate semnificativă în acceptarea amendamentelor la acordurile de grant.

Aceste subprograme ale PEER nu au reușit să ducă la îndeplinire obiectivul de a stimula rapid creșterea economică

27. Pe fondul crizei economice, un obiectiv major al programului PEER a fost stimularea creșterii economice prin accelerarea investițiilor și prin crearea de locuri de muncă. Acest lucru necesita cheltuirea unei mari părți din fondurile disponibile până la sfârșitul anului 2010²⁸. Deși cheltuirea banilor nu este un obiectiv în sine, subprogramele privind CSC și energia eoliană *offshore* din cadrul PEER nu au dus la îndeplinirea acestui obiectiv de redresare. Ratele de execuție a plăților au rămas la aproximativ 10 % la finalul anului 2010 și se situau în continuare sub 50 % pentru ambele subprograme la finalul anului 2017.

NER 300 nu a produs niciun proiect de succes privind captarea și stocarea carbonului ...

28. NER 300 a urmărit să acorde finanțare pentru opt proiecte care să demonstreze viabilitatea comercială a CSC. Această finanțare putea fi acordată proiectelor deja finanțate în cadrul PEER sau altor proiecte care demonstrează CSC. În urma primei cereri de propuneri din cadrul NER 300 în 2011, zece proiecte demonstrative CSC s-au dovedit a fi eligibile, depășind cu succes etapa evaluării obligației de diligență realizate de BEI (a se vedea **punctele 66–75**). Comisia a realizat un clasament de opt proiecte care urmau să fie avute în vedere pentru finanțare prin granturi și a păstrat două proiecte pe o listă de rezervă²⁹.

29. Pe baza acestui clasament, Comisia a solicitat statelor membre să își confirme sprijinul pentru aceste proiecte. Trei state membre au confirmat cinci dintre aceste zece proiecte.

²⁸ În conformitate cu criteriile de atribuire pentru proiectele CSC și pentru cele din domeniul energiei eoliene *offshore* [de exemplu, conform articolului 14 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul PEER], trebuiau acordate granturi proiectelor care îndeplinesc criteriul privind „atingerea stadiului de investiții și ocazionarea unor cheltuieli de capital substanțiale până la sfârșitul anului 2010”.

²⁹ SWD(2012) 224 final din 12 iulie 2012: *NER300 – Moving towards a low carbon economy and boosting innovation, growth and employment across the EU* (NER 300 – Tranziția către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon și stimularea inovării, creșterii economice și a ocupării forței de muncă în UE).

Comisia a constatat însă că aceste confirmări nu erau conforme cu cerințele legale ale NER 300 (în **casetă 3** sunt date exemple în acest sens), astfel că, în cadrul primei cereri de propuneri, nu a atribuit niciun grant pentru proiecte privind captarea și stocarea dioxidului de carbon.

Casetă 3 – Exemple de respingeri de către Comisie ale proiectelor CSC confirmate de statele membre

Comisia a respins confirmarea de către statul membru a unui proiect CSC industrial în Țările de Jos, din cauza unui dezacord între Comisie și statul membru cu privire la cifrele de finanțare. Ajustările BEI au relevat un deficit de finanțare de 40 de milioane de euro, pe care niciuna dintre părți nu era dispusă să îl acopere.

Conform constatărilor Comisiei, confirmarea a trei proiecte de către Regatul Unit nu era conformă cu normele NER 300, deoarece acest stat membru condiționa acordarea sprijinului său de succesul final al acestor proiecte în cadrul unui concurs național de finanțare aflat în curs de desfășurare la momentul respectiv. Acest lucru făcea ca întreaga contribuție reprezentând finanțare publică să rămână neconfirmată și Comisia nu a atribuit acestor proiecte sprijinul din partea NER 300.

30. În cadrul celei de a doua cereri de propuneri care a avut loc în 2014, numai Regatul Unit a prezentat un proiect CSC. Comisia a atribuit acestui proiect un grant în valoare de 300 de milioane de euro, proiect care era, de asemenea, inclus în schema națională de sprijin pentru CSC a Regatului Unit. Acest proiect avea ca obiectiv planificat captarea și stocarea a aproape 18 milioane de tone de CO₂ pe o perioadă demonstrativă de zece ani. Cu toate acestea, în noiembrie 2015, Regatul Unit și-a anulat schema de sprijin în urma unei analize a cheltuielilor. Acest lucru a creat un deficit semnificativ de finanțare și consorțiul a fost dizolvat. La momentul auditului, retragerea proiectului din cadrul NER 300 era în curs de pregătire, ceea ce însemna că grantul acordat, în valoare de 300 de milioane de euro, dar care încă nu fusese plătit, nu mai avea să fie cheltuit pentru obiectivul privind CSC din cadrul NER 300³⁰.

³⁰ Fondurile rămase necheltuite în cadrul NER 300 pot fi utilizate în continuare pentru alte programe care susțin CSC sau pot fi transferate către Fondul pentru inovare viitor, care va acorda, la rândul lui, sprijin pentru CSC.

... nu este pe drumul cel bun în ceea ce privește atingerea impactului urmărit privind producția inovatoare de energie din surse regenerabile

31. Pe lângă CSC, NER 300 viza³¹ să sprijine cel puțin un proiect din fiecare subcategorie de proiecte privind energia din surse regenerabile pentru a demonstra viabilitatea unei game de producții inovatoare de energie din surse regenerabile care nu sunt încă disponibile la scară comercială³².

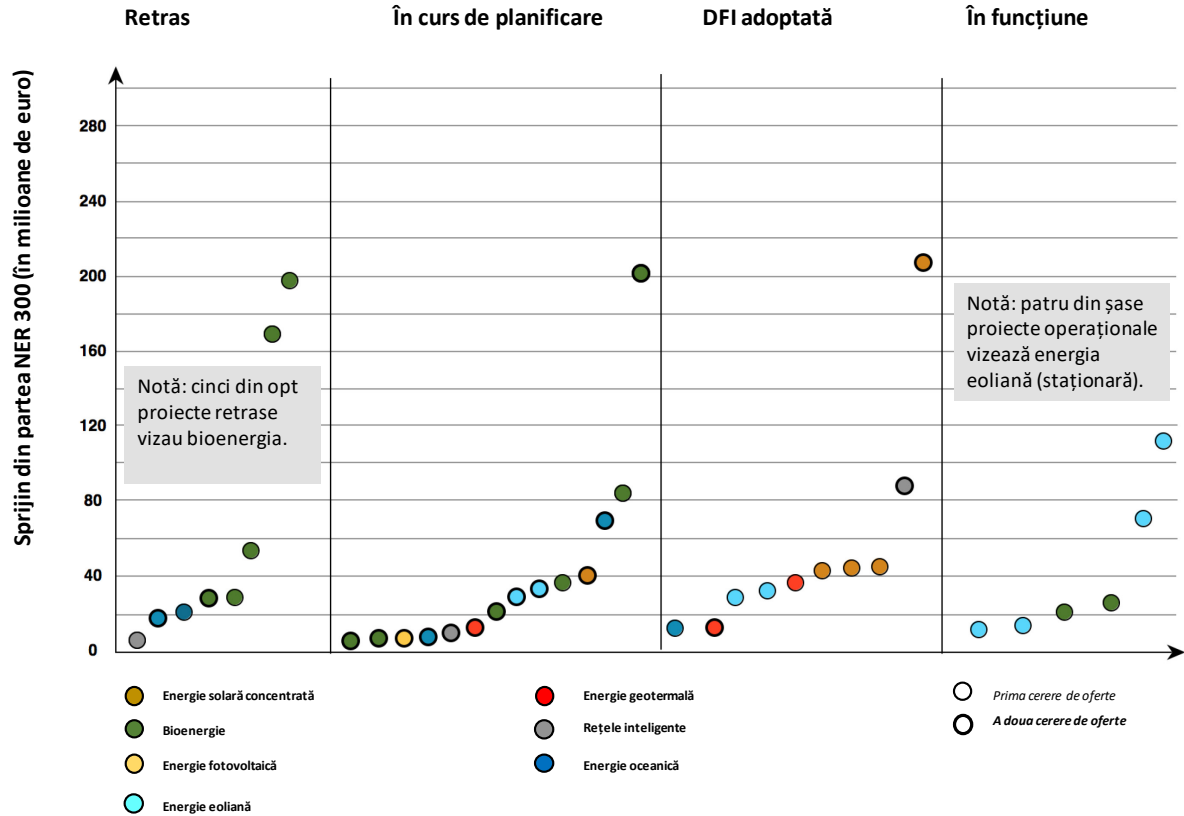
32. Comisia a alocat fonduri în valoare de 2,1 miliarde de euro din fondurile aferente NER 300 pentru 38 de proiecte de producție inovatoare de energie din surse regenerabile în 2012 și în 2014³³. Pe baza cifrelor estimate ale producției, stabilite înainte de deciziile de atribuire, se preconiza că proiectele din domeniul energiei din surse regenerabile urmau să genereze aproape 85 TWh de energie curată în primii cinci ani de exploatare. **Figura 7** oferă o perspectivă de ansamblu asupra stadiului acestor proiecte din cadrul NER 300 în februarie 2018. Datele aferente sunt conținute în **anexa II**.

³¹ Articolul 8 alineatul (1) și anexa I la Decizia 2010/670/UE a Comisiei.

³² La lansarea NER 300 în 2010, acestea includeau energia eoliană, energia oceanică, bioenergia, energia fotovoltaică, energia solară concentrată, energia hidroelectrică, energia geotermală și rețelele inteligente.

³³ Prin Decizia de atribuire C(2012) 9432 final din 18 decembrie 2012, s-au acordat granturi pentru 20 de proiecte din domeniul energiei din surse regenerabile, iar prin Decizia de atribuire C(2014) 4493 final din 8 iulie 2014, s-au acordat granturi pentru 18 proiecte din domeniul energiei din surse regenerabile și unui proiect din domeniul CSC.

Figura 7 – Perspectivă de ansamblu asupra stadiului proiectelor de producție inovatoare de energie din surse regenerabile în cadrul NER 300



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza analizei datelor privind NER 300.

33. În conformitate cu legislația inițială privind NER 300, termenul până la care proiectele ar trebui să ajungă în etapa deciziei finale de investiție este de doi ani (adică în 2014 și în 2016) și ar trebui să devină operaționale în termen de cel mult patru ani (adică în 2016 și în 2018) de la data deciziilor de atribuire.

34. În februarie 2015, Comisia a modificat decizia privind NER 300, prelungind cu doi ani termenele-limită pentru decizia finală de investiție și pentru intrarea în funcțiune³⁴. Decizia de modificare menționa criza economică ca fiind principalul motiv pentru care un număr semnificativ de proiecte pentru care au fost acordate fonduri în cadrul NER 300 nu au reușit să ajungă în etapa deciziei finale de investiție în termenele inițiale. În pofida acestor

³⁴ Decizia (UE) 2015/191 a Comisiei din 5 februarie 2015 de modificare a Deciziei 2010/670/UE în ceea ce privește prelungirea anumitor termene stabilite la articolul 9 și la articolul 11 alineatul (1) din decizia respectivă (JO L 31, 7.2.2015, p. 31).

prelungiri ale termenelor, șapte proiecte (pentru care valoarea totală a granturilor acordate era de peste jumătate de miliard de euro) se retrăseseră din NER 300 până la începutul anului 2018. Există probabilitatea ca un alt proiect (reprezentând 31 de milioane de euro) să se retragă în 2018. 14 proiecte care au primit granturi în 2014 ar trebui să fie încă în măsură să ajungă în etapa deciziei finale de investiție în 2018.

35. Un proiect ar trebui să atingă 75 % din cantitatea estimată de energie produsă în decurs de cinci ani de exploatare pentru a beneficia de grant în proporție de 100 %. La sfârșitul anului 2017, trei proiecte operaționale din domeniul energiei din surse regenerabile beneficiaseră de plăți anuale pe baza producției lor de energie. Două proiecte de bioenergie care au devenit operaționale conform planificării generau o producție mult mai mică decât se anticipase. Prin urmare, acestea nu aveau să atingă pragul necesar de producție de 75 % pentru a-și revendica granturile în integralitate. Proiectul de energie eoliană care beneficia de plăți din 2014 era în grafic.

36. Din cauza retragerilor de proiecte, a întârzierilor și a producțiilor mai reduse decât cele preconizate care au fost generate de proiecte, NER 300 nu se află pe drumul cel bun în ceea ce privește obținerea impactului scontat pentru o gamă largă de tehnologii în domeniul energiei din surse regenerabile și în ceea ce privește facilitarea primei lor demonstrări la scară comercială.

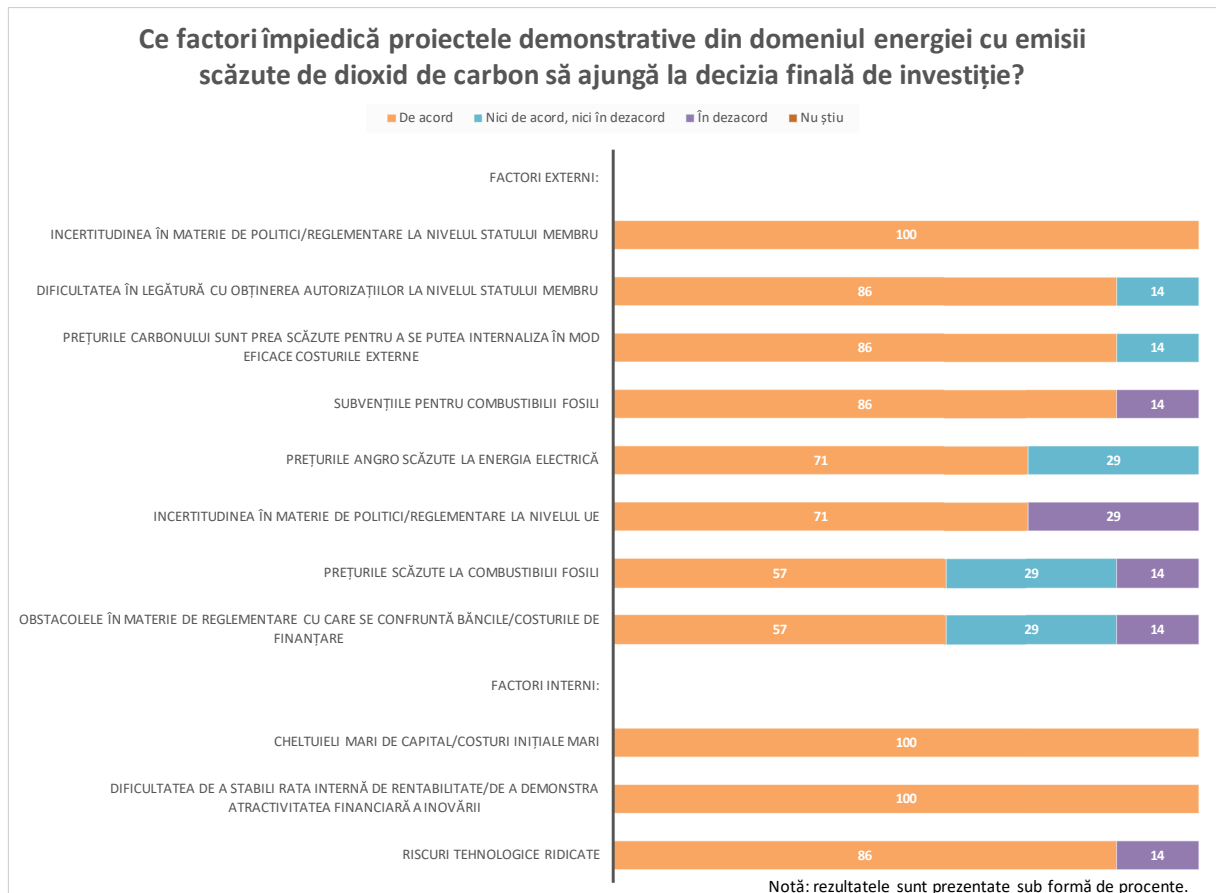
Proiectele din cadrul PEER și al NER 300 au fost afectate de condiții nefavorabile pentru investiții

37. Proiectele demonstrative în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon prezintă un risc tehnologic și financiar ridicat și, astfel, se confruntă cu multe provocări în drumul lor către implementarea pe piață. Accesul lor la finanțare este afectat de probleme economice și de reglementare mai ample. În această secțiune, Curtea analizează modul în care acești factori au afectat performanța PEER și a NER 300.

38. Curtea a realizat un sondaj în rândul membrilor Platformelor europene pentru tehnologie și inovare în domeniul energiei (*Energy Technology Innovation Platforms*), care fac parte din arhitectura Planului SET, și în rândul altor două organizații (a se vedea ***punctul 18***) pentru a determina principalele obstacole care împiedică proiectele

demonstrative la scară comercială din UE să obțină surse de finanțare. Rezultatele prezentate în **figura 8** indică un consens între părțile interesate consultate cu privire la relevanța mai multor obstacole majore.

Figura 8 – Rezultatele sondajului privind obstacolele care stau în calea finanțării proiectelor demonstrative



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

39. La momentul la care programe precum PEER și NER 300 au fost concepute în 2008, prețurile petrolului, cărbunelui, gazului și prețurile angro la energia electrică se situau la cote istorice foarte ridicate. Acestea au scăzut drastic odată cu intrarea în anul 2009, chiar înainte de lansarea programelor. Deși prețurile la petrol și-au revenit până la o altă scădere în 2014, acești factori au o importanță mare pentru investițiile în tehnologii cu emisii scăzute de dioxid de carbon. Scăderea și volatilitatea prețurilor la combustibilii fosili au făcut ca investițiile în noile tehnologii din domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon să fie mai puțin atractive în comparație cu sursele de energie pe bază de combustibili fosili.

40. Următoarele puncte descriu modul în care alte obstacole majore afectează condițiile de finanțare ale proiectelor din cadrul NER 300 și al PEER (*anexa III* corelează aceste obstacole cu cifrele privind performanța acestor programe).

Climatul investițional pentru proiectele demonstrative era afectat de incertitudinea de la nivelul cadrelor de reglementare și al politicilor

41. Având în vedere provocarea finanțării unor proiecte demonstrative cu grad ridicat de risc, Directiva privind ETS și Decizia privind NER 300 au sporit așteptările pentru proiectele potențiale în sensul că statele membre ar urma să contribuie cu finanțare publică națională pentru proiectele selecționate în cadrul NER 300. Comisia a solicitat statelor membre să confirme acest lucru pentru proiectele selecționate înainte de a le atribui acestora granturi din fondurile aferente NER 300.

42. Sprijinul acordat de statele membre ar putea consta în granturi de capital pentru dezvoltarea și construirea infrastructurii. De asemenea, acesta ar putea include beneficii suplimentare, cum ar fi tarife fixe (a se vedea *casetă 4*) sau prime pentru a sprijini exploatarea instalațiilor nou construite. Normele privind NER 300 prevedeau, de asemenea, ca statele membre să aibă posibilitatea de a emite o garanție pentru ca BEI să elibereze o parte din fondurile atribuite proiectelor, înainte ca acestea din urmă să devină operaționale. La momentul auditului său, Curtea a constatat că doar patru proiecte din patru state membre beneficiaseră efectiv de o astfel de garanție și primiseră plăți în avans din partea BEI.

Casetă 4 – Tarife fixe și prime pentru energia din surse regenerabile

Tariful fix reprezintă o schemă de sprijin prin care producătorilor de energie din surse regenerabile li se plătesc prețuri fixe pentru fiecare unitate de energie electrică produsă și introdusă în rețeaua de electricitate. Plata tarifelor fixe este garantată pentru o anumită perioadă, care este legată deseori de durata de viață economică a respectivului proiect de producere a energiei din surse regenerabile (de obicei, între 10 și 25 de ani).

Prima pentru furnizarea de energie din surse regenerabile este o schemă de sprijin prin care energia electrică din surse regenerabile este vândută de regulă pe piața energiei electrice, iar producătorii primesc o primă care se adaugă la prețul de piață pentru energia electrică pe care o produc. Această

primă poate fi fixă (și anume, la un nivel constant, independent de prețurile pieței) sau fluctuantă (și anume, cu niveluri variabile în funcție de evoluția prețurilor pieței)³⁵.

43. În 2012, înainte de prima decizie de atribuire a finanțării, BEI a informat Comisia că viabilitatea planurilor de finanțare prezentate depindea în mare măsură de sprijinul pe care statele membre l-ar putea acorda sub formă de tarife fixe, granturi sau alte mecanisme. În unele cazuri, proiectele au presupus că granturile și subvențiile suplimentare acordate de statele membre ar urma să completeze pe deplin grantul acordat din partea NER 300, ceea ce ar permite finanțarea costurilor relevante. BEI a observat că, în majoritatea cazurilor, statele membre nu definiseră sau nu conveniseră încă în mod clar asupra acestor mecanisme de sprijin, la închiderea procesului de evaluare a proiectelor.

44. Începând cu 2014³⁶, Comisia a solicitat statelor membre să utilizeze proceduri de ofertare concurențiale pentru a stabili nivelurile de sprijin plătite promotorilor de energie din surse regenerabile. Anterior, statele membre foloseau adesea tarifele fixe convenite cu furnizorii de energie pentru perioade lungi (de exemplu, 25 de ani). Începând din 2017, procedurile de ofertare concurențiale ar trebui să constituie singurul model de acordare a subvențiilor cu titlu de sprijin pentru exploatare. Noua abordare în acordarea de sprijin pentru producția de energie din surse regenerabile nu ar fi împiedicat statele membre să continue să sprijine proiecte demonstrative inovatoare în acest sector. Orientările Comisiei prevedeau posibilitatea de a solicita o derogare de la procedura de ofertare pentru tehnologiile noi care presupun costuri mai mari per unitate de energie produsă. În timp ce schemele naționale de sprijin operațional erau în schimbare în cadrul UE, proiectele

³⁵ Raportul special nr. 5/2018: „Energie din surse regenerabile pentru o dezvoltare rurală durabilă: sinergiile posibile sunt considerabile, dar rămân în mare parte nevalorificate”.

³⁶ Comunicarea Comisiei: „Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020”, (2014/C 200/01), 28 iunie 2014. A se vedea, de asemenea, recomandările din 2013: documentul de lucru al serviciilor Comisiei, intitulat *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* (Orientările Comisiei Europene pentru conceperea schemelor de sprijin a energiei din surse regenerabile, care însoțesc documentul „Comunicarea Comisiei «Realizarea pieței interne a energiei electrice și valorificarea la maximum a intervenției publice»), SWD(2013) 439 final din 5 noiembrie 2013.

NER 300 concepute pe vremea tarifelor fixe nu reușiseră să ajungă încă în etapa deciziei finale de investiție. Ele se confruntau, prin urmare, cu incertitudinea disponibilității de sprijin operațional în viitor.

45. **Caseta 5** oferă un exemplu de proiect care a fost retras în cele din urmă din cauza schimbărilor din mediul de reglementare și de sprijin financiar.

Caseta 5 – Exemplu de proiect din cadrul NER 300 care nu a ajuns în etapa deciziei finale de investiție

Un proiect privind energia oceanică din Regatul Unit s-a bazat pe accesul la mecanismul național de sprijin care era în vigoare pentru energia din surse regenerabile la momentul la care a solicitat finanțare din partea NER 300. La acel moment, în 2012, statul membru avea instituit un mecanism de sprijin care ar fi oferit finanțare acestui proiect din domeniul energiei oceanice. Statul membru a confirmat propunerea Comisiei de atribuire în cadrul programului NER 300 pe această bază.

Însă, pe parcursul duratei de viață a programului NER 300, politica statului membru în domeniul energiei s-a modificat. În 2016, proiectul a raportat că, în cadrul unei noi scheme de ofertare concurențiale, acesta nu a mai putut garanta sprijin pentru venituri, deoarece statul membru eliminase măsura de asigurare a alocării unor fonduri pentru sectorul de energie oceanică din cadrul schemei respective. În lipsa unor surse de finanțare alternative care să acopere deficitul de finanțare rezultat, proiectul nu a putut ajunge în etapa deciziei finale de investiție până la 31 decembrie 2016 și s-a retras.

46. În ceea ce privește proiectele de captare și de stocare a dioxidului de carbon din cadrul PEER, sprijinul din partea statului membru nu s-a materializat nici aici așa cum se estimase.

Caseta 6 conține o serie de exemple în acest sens.

Caseta 6 – Proiectele privind CSC din cadrul PEER și incertitudinea în materie de reglementare

Un proiect din cadrul PEER în Germania a început lucrările la scurtă vreme după ce implementase cu succes o centrală-pilot și o instalație de stocare *onshore* aferentă. În pofida angajamentului inițial al statului membru pentru această tehnologie și pentru proiect, întârzierile în transpunerea Directivei privind CSC și formatul final al legislației naționale privind CSC au determinat sponsorul proiectului să decidă că proiectul nu era viabil. Prin urmare, acesta a anulat proiectul în 2013, deși Comisia plătitise deja 15 milioane de euro.

Un proiect din cadrul PEER în Regatul Unit a prezentat o ofertă în cadrul celui de al doilea concurs național privind CSC (2012-2015)³⁷: o schemă națională de sprijin pentru două proiecte demonstrative care acopereau întregul lanț privind CSC. În octombrie 2012, guvernul nu a selectat acest proiect pentru finanțare, chiar dacă avizase includerea sa în lista inițială de proiecte preselectate pentru PEER în 2009. Ulterior, în 2012, proiectul nu a reușit să obțină nici grantul din partea NER 300. Cu toate acestea, Comisia vărsase în contul acestui proiect o sumă totală de 120 de milioane de euro începând cu 2009, în cadrul PEER. Imposibilitatea de a obține sprijinul public așteptat din alte surse și discuțiile prelungite dintre statul membru și Comisie cu privire la modul în care proiectul ar putea fi sprijinit prin alte mecanisme în etapele ulterioare au compromis viabilitatea proiectului și valoarea obținută pe baza fondurilor UE plătite.

47. Schemele de reglementare și mecanismele de sprijin financiar pentru producția inovatoare de energie din surse regenerabile urmăresc să contribuie la atingerea obiectivelor statelor membre și ale UE în materie de climă și de energie. Aceste obiective ar trebui să fie aliniate la acordurile internaționale privind schimbările climatice și la obiectivele pe termen lung de reducere a emisiilor (adică până în 2050 și ulterior). Cu toate acestea, atunci când astfel de obiective privind clima și energia nu sunt clar stabilite (de exemplu, să fie adoptate prin acte cu putere de lege) și nu au o perspectivă stabilă pe termen lung, se creează o incertitudine și mai mare, care afectează condițiile pentru investiții în acest tip de proiecte inovatoare și riscante. **Caseta 7** descrie pe scurt faptul că sunt în continuare multe de făcut în această privință.

Caseta 7 – Strategii de dezvoltare cu emisii scăzute de dioxid de carbon și impactul acestora asupra inovării în domeniul energiei

Conform Regulamentului UE din 2013 privind mecanismul de monitorizare a emisiilor de gaze cu efect de seră, statele membre aveau obligația de a transmite Agenției Europene de Mediu până

³⁷ A se vedea *Carbon capture and storage: the second competition for government support*, raport elaborat de Cenzor și Auditorul General, Biroul Național de Audit, 20 ianuarie 2017. Programul prevedea cheltuirea a 100 de milioane de lire sterline pentru a finanța 75 % din costurile de proiectare și de inginerie suportate de doi ofertanți (studiile inițiale de inginerie și proiectare). Până la 900 de milioane de lire sterline urmau să fie puse la dispoziție ca sprijin pentru capital pentru cele două proiecte. Opt proiecte au prezentat oferte, în timp ce altele au solicitat, de asemenea, granturi în cadrul NER 300.

în 2015 „strategiile lor de dezvoltare cu emisii scăzute de dioxid de carbon” pentru 2050 și de a raporta în martie 2017 progresele înregistrate.

Potrivit unui studiu recent³⁸, până în 2017, doar 13 dintre cele 28 de state membre au prezentat strategii care puteau fi calificate drept strategii de dezvoltare cu emisii scăzute de dioxid de carbon conform criteriilor elaborate în cadrul acestui proiect. Conform studiului, calitatea strategiilor prezentate variază foarte mult și nu toate strategiile și politicile incluse în aceste documente sunt transpuse în acte cu putere de lege.

Propunerea de regulament privind uniunea energetică din noiembrie 2016 impune statelor membre să elaboreze planuri energetice și climatice naționale pentru perioada 2021-2030 și, ulterior, în mod regulat pentru deceniile următoare. De asemenea, statele membre vor trebui să elaboreze și să raporteze Comisiei, până în ianuarie 2020 și la fiecare zece ani, strategiile lor pe termen lung privind reducerea emisiilor, cu o perspectivă pe 50 de ani.

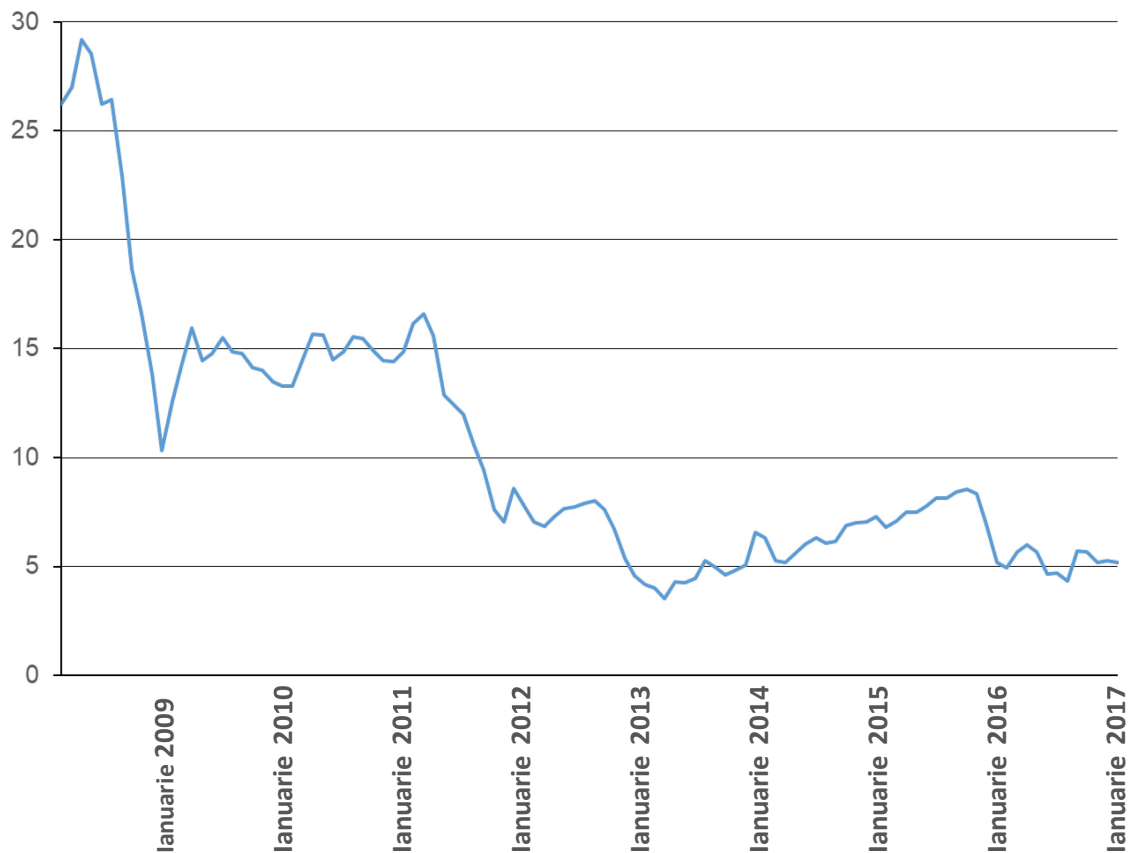
48. Incertitudinea privind politicile, reglementările și sprijinul financiar public afectează viabilitatea financiară și progresul înregistrat de proiectele demonstrative de producție inovatoare de energie cu emisii scăzute de dioxid de carbon din cadrul NER 300 și al PEER. Pe măsură ce interveneau întârzieri, probabilitatea ca noi proiecte mai inovatoare să apară în afara programului NER 300 creștea.

Pentru proiectele CSC, scăderea prețurilor de pe piața carbonului și lipsa unor alte surse de sprijin și de venituri au reprezentat obstacole majore

49. Cele șase proiecte privind CSC care au fost sprijinite în cadrul PEER ar fi trebuit să ajungă în etapa deciziei finale de investiție în 2011 sau în 2012 și să devină operaționale până în 2015. Pe lângă numeroase alte provocări semnificative, unul dintre factorii principali care le-a împiedicat să atingă această etapă a fost prețul mai scăzut decât cel estimat de pe piața carbonului, în cadrul EU ETS, a cărei evoluție este prezentată în ***figura 9***.

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*, proiect WWF Maximiser.

Figura 9 – Prețul istoric al certificatelor EU ETS (euro/tonă de CO₂ echivalent): 2008-2017³⁹



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza mediei lunare a șapte contracte futures pe certificate de emisii ([Quandl](#)).

50. Curtea a constatat că proiectele CSC, atunci când au solicitat un grant în cadrul PEER în 2009, s-au bazat pe prețuri ridicate și în creștere ale carbonului pentru a-și susține planurile financiare. În urma unei examinări a cererilor de granturi în cadrul PEER, depuse în 2009 de către cei șase promotori cărora ulterior li s-au acordat granturi, s-a constatat că aceștia se așteptau ca prețul carbonului să varieze între 20 și 40 de euro pe tonă de CO₂ în fazele de construcție și de demonstrație. Un proiect a arătat că viabilitatea planului său financiar depindea, de asemenea, de prețurile la energia electrică. Acesta estima că numai la

³⁹ Începând cu jumătatea anului 2017, prețul de piață al carbonului în cadrul EU ETS a început să crească, ajungând la un nivel maxim de 16 euro pe tonă de CO₂ în luna mai.

un preț al carbonului cuprins între 65 și 90 de euro pe tonă de CO₂ proiectul CSC demonstrativ s-ar putea derula fără pierderi.

51. În planurile lor de finanțare, aceste proiecte se bazau adesea pe posibilitatea de a primi finanțări semnificative din partea NER 300 în viitor, chiar dacă la acel moment (în 2009) formatul final al programului NER 300 nu era cunoscut. **Caseta 8** descrie modul în care prețul de piață al carbonului a determinat, de asemenea, dimensiunea maximă a granturilor din partea NER 300⁴⁰. Comisia a acceptat aceste planuri financiare extrem de nesigure, a semnat acordurile de grant și a plătit 43 % din fondurile atribuite prin PEER.

Caseta 8 – Scăderea valorii certificatelor de emisii a dus la granturi mai mici din partea NER 300

Pe baza scrisorilor de confirmare ale statelor membre și a rapoartelor întocmite de BEI în urma evaluării obligației de diligență, Curtea a calculat, pentru opt proiecte CSC din sectorul energiei electrice, că valoarea costurilor⁴¹ de implementare și de exploatare a infrastructurii CSC în cadrul NER 300 s-a ridicat, în medie, la 1,4 miliarde de euro. Directiva privind ETS a stabilit un plafon pentru dimensiunea granturilor acordate în cadrul NER 300, și anume la 15 % din cele 300 de milioane de certificate disponibile (mai exact, o valoare egală cu 45 de milioane de certificate). Atunci când prețul de piață al carbonului a scăzut de la 15 euro per certificat în 2010 la aproximativ 7,5 euro în 2011, a scăzut și dimensiunea maximă posibilă estimată pentru un grant NER 300, și anume de la 675 de milioane de euro la 337 de milioane de euro. În cele din urmă, Comisia a stabilit această valoare la 300 de milioane de euro. Pentru proiectele CSC care implicau investiții masive de capital și care preconizau să primească un sprijin mult mai mare din partea NER 300, acest lucru a reprezentat un regres major. Această situație a avut loc în perioada 2011-2012, când sponsorii proiectelor își prezentaseră ofertele și erau în așteptarea evaluării.

Atunci când Comisia a clasificat proiectele CSC și a solicitat confirmarea statelor membre, a anunțat aceste state membre că presupunerea sa era aceea că statele membre vor compensa deficitul

⁴⁰ A se vedea secțiunile relevante pentru NER 300 din cadrul documentului intitulat *Evaluation of the EU ETS Directive carried out within the project "Support for the Review of the EU Emissions Trading System"* și elaborat de Umweltbundesamt din Austria, în colaborare cu Ecologic și SQ Consult, în noiembrie 2015, în baza unui contract de servicii încheiat cu Comisia Europeană.

⁴¹ Articolul 3 alineatul (2) din Decizia privind NER 300 prevede următoarele referitor la CSC: „Costurile pertinente pentru proiectele demonstrative CSC sunt costurile de investiție suportate de proiect pentru aplicarea CSC, minus valoarea netă actualizată a celei mai bune estimări privind beneficiile și costurile de exploatare generate de aplicarea CSC în primii 10 ani de exploatare”.

rezultat dintre valoarea maximă estimată pentru un grant NER 300, și anume 337 de milioane de euro, și finanțarea publică totală necesară pentru aceste proiecte. Acest deficit se putea ridica la sute de milioane de euro, ceea ce făcea ca statele membre să nu fie dispuse să îl acopere.

52. Proiectele CSC din cadrul PEER din Regatul Unit și din Țările de Jos (singurele care au continuat după 2013) nu au reușit niciodată să-și (re)stabilească viabilitatea financiară în contextul scăderii prețurilor. Beneficiile financiare preconizate să decurgă din captarea și stocarea CO₂ și, prin urmare, să permită evitarea unor costuri ridicate în cadrul EU ETS nu s-au concretizat astfel cum fusese prevăzut.

53. În 2012, Comisia a efectuat o evaluare internă⁴² a impactului prețului tot mai scăzut al carbonului pe piață. Comisia a remarcat că, pentru aceste proiecte, devenise foarte dificil să se ajungă la o decizie finală de investiție. Cu toate acestea, Comisia și-a menținut sprijinul financiar din partea PEER și a permis ca anumite pachete de lucrări privind transportul și stocarea din Regatul Unit și din Țările de Jos să continue. Comisia a aplicat raționamentul conform căruia aceste proiecte ar fi putut fi și în beneficiul altor operatori din aceleași zone, dacă ar permite construirea unei infrastructuri pentru utilizare în comun.

54. Comisia și sponsorul proiectului au decis în 2011 să încetinească activitatea proiectului din Țările de Jos, având în vedere prețurile scăzute ale carbonului pe piață. Comisia a depus eforturi semnificative în perioada 2015-2017 pentru a identifica surse suplimentare de finanțare pentru acoperirea deficitelor. A organizat diverse mese rotunde cu principalele părți interesate din industrie și din statele membre la Bruxelles și a încercat să găsească interese comune pentru a continua proiectul. Scopul era de a construi cel puțin infrastructura necesară și de a o exploata pentru o perioadă demonstrativă scurtă. În cele din urmă, sponsorul proiectului și-a retras sprijinul pentru proiect în 2017.

55. Lipsa viabilității financiare reprezintă principalul factor de blocaj în calea implementării CSC în UE. Scăderea bruscă a prețului carbonului pe piață și incapacitatea proiectelor PEER de a asigura o sumă adecvată de finanțare publică suplimentară prin programul NER 300 sau

⁴² Schimburi interne între DG ENER și DG BUDG cu privire la ratele mult mai reduse decât cele preconizate în ceea ce privește execuția plăților în primii ani ai PEER.

prin programe naționale până în 2012 sau alte venituri au compromis viabilitatea proiectelor. Comisia nu a suspendat sau sistat sprijinul său financiar pentru demonstrarea CSC în cadrul PEER la acel moment, continuând după 2013 să efectueze plăți pentru două proiecte, care, în cele din urmă, au eșuat.

Modul în care a fost conceput programul NER 300 a limitat capacitatea Comisiei și a statelor membre de a răspunde la circumstanțele aflate în continuă schimbare

56. Curtea a examinat dacă modul în care a fost conceput programul NER 300 în general a răspuns nevoilor identificate și dacă procedurile de selecție a proiectelor au asigurat atribuirea granturilor către cele mai bune proiecte disponibile. Curtea a examinat în continuare dacă mecanismele de guvernanță ale NER 300 au permis îndeplinirea eficace și flexibilă a sarcinilor de către entitățile care gestionează acest program de inovare.

Modelul de finanțare ales pentru NER 300 nu reducea în mod eficace riscurile pe care le prezentau proiectele demonstrative

57. Comisia trebuie să efectueze o evaluare a impactului pentru cele mai importante inițiative ale sale și pentru cele care vor avea impactul cel mai extins. Această obligație se aplică modificării din 2009 aduse Directivei privind ETS (care avea să devină mai târziu temeiul juridic pentru crearea NER 300), precum și deciziei Comisiei din 2010 de stabilire a dispozițiilor de punere în aplicare a NER 300.

58. În urma examinării evaluărilor de impact elaborate de Comisie pentru temeiul juridic al programului NER 300, Curtea a constatat că propunerea inițială⁴³ a Comisiei privind revizuirea EU ETS nu includea un mecanism de stimulare a proiectelor CSC demonstrative. În consecință, nici evaluarea de impact⁴⁴ elaborată de Comisie care a însoțit propunerea nu a inclus o evaluare relevantă a nevoilor care să susțină temeiul juridic pentru NER 300. O astfel

⁴³ COM(2008) 16 final din 23 ianuarie 2008.

⁴⁴ Document de lucru al serviciilor Comisiei – Evaluarea de impact care însoțește propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea îmbunătățirii și extinderii sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, SEC(2008) 52 din 23 ianuarie 2008.

de evaluare ar fi identificat, de exemplu, nevoile de finanțare ale proiectelor demonstrative pentru toate categoriile de tehnologii prevăzute să beneficieze de sprijin. De asemenea, aceasta ar fi identificat mecanismele naționale de sprijin disponibile și ar fi justificat de ce era necesar un program la nivelul UE care să vină în completarea lor.

59. Ideea acestui mecanism a apărut pentru prima dată în cursul procesului legislativ privind revizuirea ETS. În documentul său din 2008 privind opțiunile de politică, intitulat *Financing large scale demonstration of emerging energy technologies (e.g. CCS Demonstration Plants* [Finanțarea demonstrării pe scară largă a tehnologiilor energetice emergente (de exemplu, centralele de demonstrare a CSC)], Comisia a observat că numai un grup limitat de state membre erau susceptibile să susțină un mecanism pentru CSC.

60. Formatul final în care a fost conceput programul NER 300 a inclus atât CSC, cât și producția inovatoare de energie din surse regenerabile. Parlamentul European și Consiliul au introdus un articol în Directiva privind ETS revizuită, stabilind temeiul juridic pentru NER 300 și extinzând domeniul de aplicare al acestui mecanism pentru a include și energia din surse regenerabile.

61. Curtea a constatat că dovezile disponibile care să justifice necesitatea unui mecanism suplimentar de finanțare de acest tip la nivelul UE erau insuficiente. Nu era disponibilă nicio evaluare satisfăcătoare care să stea la baza temeiului juridic al NER 300 și care să explice de ce tip de sprijin ar avea nevoie proiectele de demonstrare incipientă a unei game largi de tehnologii în domeniul energiei din surse regenerabile și a CSC și de ce acordarea sprijinului după ce aceste proiecte devin operaționale ar răspunde necesităților de reducere a riscurilor pentru proiectele din toate categoriile.

62. De asemenea, Curtea a verificat dacă dispozițiile noului articol referitor la NER 300 din actualizarea din 2009 a Directivei privind ETS au împiedicat posibilitatea de plată a fondurilor în stadiile inițiale ale proiectelor. Directiva stabilea că alocarea granturilor ar trebui să aibă loc pe baza verificării emisiilor de CO₂ evitate. Interpretarea juridică a Comisiei a fost aceea că aceasta ar putea constitui o condiție prealabilă efectuării plăților, dar și o condiție pentru rambursare în cazul unui eșec al proiectului.

63. În evaluarea sa de impact publicată⁴⁵, Comisia a afirmat că recuperarea banilor din proiectele care au eșuat ar fi dificilă deoarece statele membre ar trebui să facă acest lucru. Prin urmare, Comisia a favorizat opțiunea de a vărsa fonduri după ce proiectele devin operaționale. Actul definitiv de punere în aplicare privind NER 300 reflectă această opțiune. A fost afectată astfel cel mai probabil absorbția fondurilor de către proiectele demonstrative, însă fondul de dotare al NER 300 a fost protejat.

64. Examinarea de către Curte a documentelor, rezultatul interviurilor pe care le-a realizat în cadrul activității sale de audit și răspunsurile la sondajul acesteia confirmă faptul că modul în care a fost conceput NER 300 ca program ce ar urma să ofere sprijin financiar proiectelor după ce acestea devin operaționale nu a funcționat foarte bine din perspectiva reducerii riscurilor aferente proiectelor.

65. În absența unor evaluări clare și convingătoare ale nevoilor care să susțină această caracteristică esențială a concepției în temeiul juridic al programului NER 300, abordarea acestui program în materie de finanțare nu răspundea în mod suficient nevoilor de reducere a riscurilor și celor de finanțare ale proiectelor demonstrative vizând o gamă largă de tehnologii inovatoare. Directiva privind EU ETS revizuită care acoperă perioada 2021-2030⁴⁶ încearcă să remedieze această problemă și introduce opțiunea de a se putea acorda 40 % din valoarea grantului în fazele inițiale ale proiectului, sub rezerva îndeplinirii anumitor obiective de etapă.

Procesele de selecție a proiectelor și de luare a deciziilor în cadrul NER 300 erau complexe

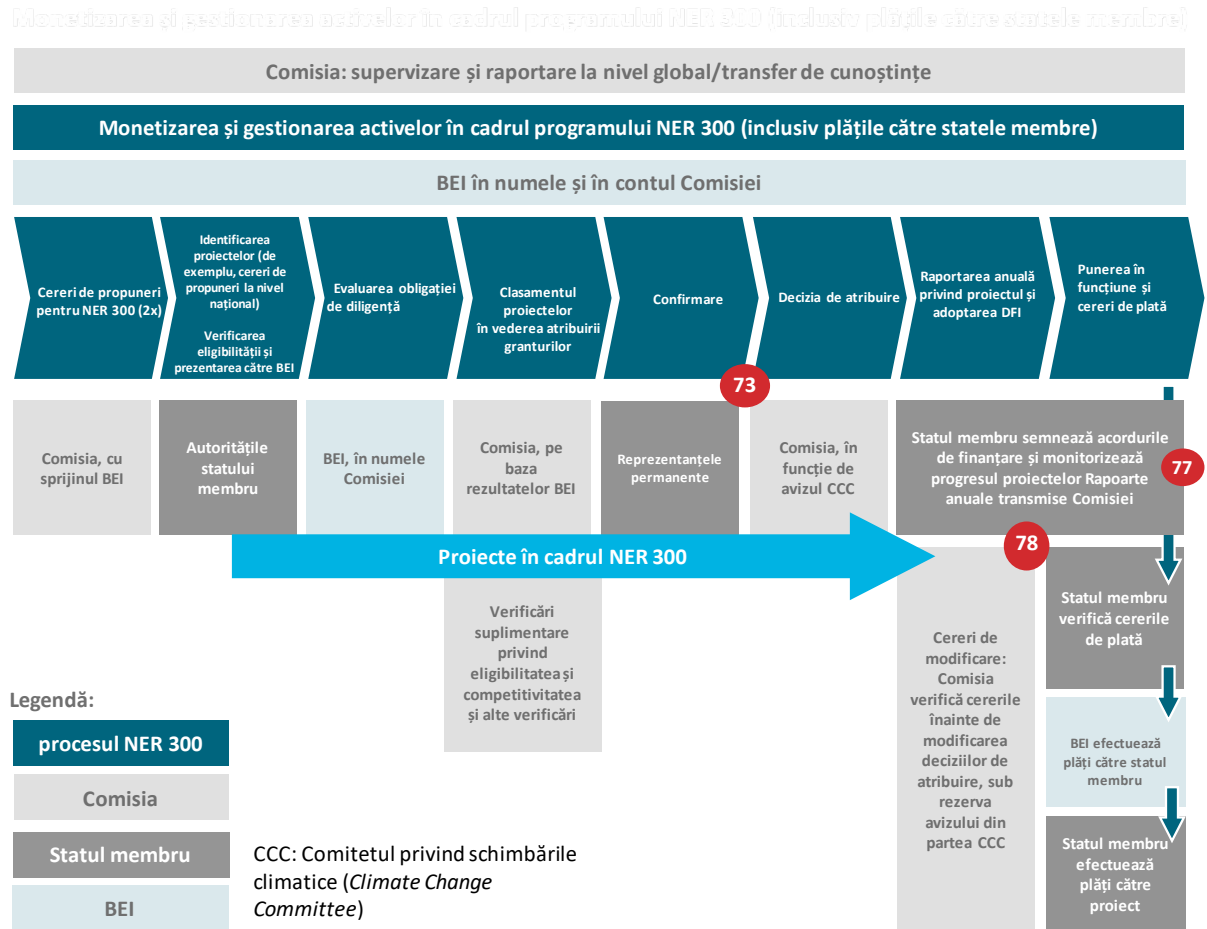
66. Conform Deciziei privind NER 300, scopul programului consta în selecția și susținerea celor mai bune proiecte posibile dintr-o gamă largă de tehnologii, cu o localizare echilibrată din punct de vedere geografic.

⁴⁵ Evaluarea impactului, SEC(2010) 1320 final din 3 noiembrie 2010.

⁴⁶ Directiva (UE) 2018/410 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2018 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea rentabilizării reducerii emisiilor de dioxid de carbon și a sporirii investițiilor în acest domeniu și a Deciziei (UE) 2015/1814 (JO L 76, 19.3.2018, p. 3).

67. Statele membre, BEI și Comisia au avut toate un rol în procesul de depunere, de selecție și de atribuire a proiectelor. **Figura 10** prezintă o imagine de ansamblu a tuturor rolurilor atribuite entităților implicate în gestionarea NER 300.

Figura 10 – Etapele-cheie în procesul aferent NER 300 și rolurile și responsabilitățile atribuite



Notă: punctele roșii indică numerele punctelor din text.
Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

68. Comisia și BEI au elaborat un manual de proceduri pe baza căruia BEI trebuie să efectueze o evaluare a obligației de diligență (adică, o evaluare a viabilității tehnice și financiare). BEI trebuie să clasifice proiectele care au primit o evaluare pozitivă în ordinea crescătoare a costului unitar (*cost-per-unit performance – CPUP*)⁴⁷. Înainte de a lua deciziile

⁴⁷ Articolul 8 alineatul (2) din Decizia privind NER 300 conține definiția costului unitar. Costul unitar se obține prin împărțirea fondurilor publice totale solicitate pentru elementul inovator al unui proiect la cantitatea de CO₂ proiectată a fi stocată (în decurs de zece ani) pentru proiectele CSC

de atribuire pe baza acestui clasament, Comisia, în conformitate cu normele privind NER 300⁴⁸, trebuie să consulte din nou statele membre pentru a confirma sprijinul din partea acestora. Curtea consideră că Comisia ar trebui să asigure o punere în aplicare conformă și eficientă a acestor proceduri.

Evaluarea obligației de diligență efectuată de BEI

69. BEI a efectuat evaluarea obligației de diligență în numele Comisiei și pe baza manualului de proceduri. Această evaluare a fost realizată în mod temeinic și a fost documentată în rapoarte detaliate pentru fiecare proiect depus. Cu toate acestea, evaluarea nu a oferit un punctaj sau un rating privind măsura în care cererile îndeplineau subcriteriile evaluării obligației de diligență. BEI a exprimat o concluzie „pozitivă” sau „negativă” cu privire la rezultatul evaluării⁴⁹.

70. Procedurile de evaluare a obligației de diligență, elaborate sub supervizarea Comisiei, nu impuneau ca BEI să evalueze viabilitatea economică a proiectelor. Aceasta este un element-cheie pe care băncile îl evaluează de obicei ca fiind „atractivitatea financiară” a proiectelor: capacitatea proiectelor de a demonstra un flux clar de venituri, care să le permită să își onoreze datoriile și să genereze un randament al investițiilor. Din cauza acestei diferențe, evaluarea pozitivă dată în urma evaluării de către BEI a obligației de diligență pentru un proiect NER 300 nu implica faptul că proiectul se califica pentru finanțare din partea BEI (de exemplu, pentru un împrumut).

71. La evaluarea primei cereri de propuneri, BEI a semnalat probleme importante legate de viabilitatea financiară. BEI a sfătuit Comisia să acorde atenție riscurilor financiare asociate anumitor proiecte, în principal din cauza sumelor mari de finanțare prin îndatorare solicitate și a puținelor dovezi existente care să garanteze disponibilitatea acestora. În pofida acestor

sau la cantitatea proiectată de energie produsă (în decurs de cinci ani) pentru proiectele din domeniul energiei din surse regenerabile. Comisia considera că un cost unitar scăzut reprezenta un bun indicator al potențialului de reducere a costurilor unei tehnologii și cel mai potrivit parametru pentru clasificarea proiectelor în subcategoriile lor.

⁴⁸ Articolul 5 alineatul (5) din Decizia 2010/670/UE a Comisiei.

⁴⁹ Concluzia evaluării obligației de diligență poate fi pozitivă fără observații, pozitivă cu recomandări în atenția Comisiei sau negativă.

preocupări de ordin general, BEI a considerat că 88 % din totalul proiectelor erau viabile (din punct de vedere tehnic și financiar)⁵⁰ și Comisia a luat în considerare proiectele respective în vederea atribuirii.

Clasamentul proiectelor disponibile

72. După evaluarea obligației de diligență, Comisia a clasificat proiectele eligibile și viabile în respectivele lor subcategorii de proiect pe baza indicatorului privind costul unitar⁵¹. BEI a informat Comisia că există un factor important de incertitudine privind costul unitar. Proiectele depuse se aflau, în general, într-o etapă inițială de planificare. Datele privind costul și performanța preconizată care fuseseră utilizate pentru calcularea acestui parametru, precum și finanțarea publică necesară erau încă foarte nesigure.

Abordarea riscurilor și a recomandărilor înaintea acordării fondurilor

73. Curtea a analizat un eșantion de 26 de rapoarte ale BEI din cele cinci state membre selectate. Pentru șapte proiecte cărora Comisia le-a acordat finanțare, BEI subliniase în mod explicit o serie de riscuri importante pe care Comisia ar trebui să le ia în considerare înainte de a lua deciziile de atribuire. Patru dintre aceste proiecte sunt în prezent retrase. Rapoartele anuale ale aceluiași proiecte arată că riscurile majore semnalate de către BEI în rapoartele aferente rezultate în urma evaluării obligației de diligență s-au materializat.

Caseta 9 conține o serie de exemple în acest sens.

⁵⁰ În total, BEI a primit din partea statelor membre 111 cereri de grant în cadrul a două cereri de propuneri organizate pentru NER 300. Comisia a confirmat eligibilitatea a 94 de proiecte, iar BEI a formulat concluzii pozitive pentru 83 (sau 88 %) dintre acestea în urma procesului său de evaluare a obligației de diligență.

⁵¹ **Anexa IV** oferă două exemple de programe ale statelor membre care, pe lângă un parametru cantitativ privind costul de finanțare, au aplicat criteriile multiple de punctare în vederea realizării unui clasament al proiectelor de producție inovatoare de energie cu emisii scăzute de dioxid de carbon.

Caseta 9 – Exemple de riscuri majore care au fost semnalate de BEI și care afectează progresul proiectelor

În cazul unui proiect din Spania vizând o turbină eoliană plutitoare, conform planificării financiare depuse împreună cu cererea de grant, acesta se aștepta să obțină acces la un tarif fix. BEI a recomandat Comisiei să obțină confirmarea anumitor elemente înainte de a lua decizia de atribuire, inclusiv accesul proiectului la un tarif fix. Comisia a solicitat statului membru să confirme proiectul sub acest aspect. Deși statul membru a confirmat sprijinul pentru proiect, el a afirmat totodată că nu se va asigura un tarif fix, nespecificând nicio alternativă de finanțare. Ulterior, Comisia a acordat grantul. După decizia de atribuire, proiectul a raportat întârzieri în raportul său anual cu privire la luarea deciziei finale de investiție și intrarea în funcțiune, deoarece nu era în măsură să asigure un tarif fix sau alte surse alternative de finanțare (a se vedea, de asemenea, **punctele 42–48** în ceea ce privește incertitudinea în materie de reglementare). Conform celui mai recent raport disponibil, situația a devenit critică în 2016, chiar dacă unele lucrări tehnice și de autorizare au fost continuate.

În cazul unui proiect de bioenergie din Polonia, BEI a ridicat numeroase probleme privind viabilitatea tehnică și financiară, concluzionând că exista un risc semnificativ ca intrarea în etapa deciziei finale de investiție în termen de 24 de luni de la decizia de atribuire să nu aibă loc în cazul în care condițiile actuale de piață și apetitul investitorilor nu se îmbunătățesc. De asemenea, BEI a formulat o serie de alte recomandări în atenția Comisiei, care să fie luate în considerare de aceasta din urmă înainte de acordarea grantului. Statul membru a confirmat proiectul și sprijinul național, iar Comisia a acordat grantul. Cu toate acestea, la momentul auditului, proiectul era în curs de retragere, deoarece nu era viabil din punct de vedere financiar.

74. În acest context, Curtea a examinat modul în care Comisia și statele membre au dat curs recomandărilor formulate de BEI înaintea deciziilor de atribuire. Curtea nu a identificat niciun fel de dovezi care să demonstreze că statele membre ar fi accesat rapoartele BEI rezultate în urma evaluării obligației de diligență atunci când Comisia le-a solicitat reconfirmarea sprijinului lor pentru proiecte. Majoritatea statelor membre au solicitat dosarele confidențiale ale BEI după decizia de atribuire.

75. Procesul de selecție și de atribuire a proiectelor în cadrul NER 300 a fost complex și îndelungat, însă nu a abordat chestiunea principală privind viabilitatea economică. Nici modul în care era conceput procesul nu pune un accent suficient pe calitatea comparativă,

pe nivelurile de inovare și pe viabilitatea financiară a proiectelor. Este important și ca autoritățile de atribuire (Comisia și statele membre/Comitetul privind schimbările climatice) să fie pe deplin conștiente de riscurile proiectelor, astfel cum au fost identificate în cadrul evaluărilor obligației de diligență, înainte de a lua deciziile de atribuire și de a semna acorduri cu aceste proiecte. Împreună, acești factori ar fi putut reduce nivelul de asigurare cu privire la capacitatea acestor proiecte de a atinge obiectivele urmărite, ținând cont de constrângerile programului.

Luarea deciziilor în cadrul NER 300 implică numeroase părți

76. În cadrul modelului de guvernare al NER 300, Comisia are responsabilitatea globală a programului și conduce discuțiile cu statele membre și cu Comitetul privind schimbările climatice.

77. Deși deține acest rol global de coordonare, Comisia nu este neapărat informată la timp sau în totalitate cu privire la progresul proiectelor. Statele membre transmit Comisiei rapoarte anuale confidențiale privind progresele înregistrate. Modelul de raport anual nu prevede raportarea de informații referitor la contribuțiile naționale în materie de finanțare sau la planul financiar al proiectului. Drept consecință, Comisia dispune de astfel de informații numai în cazul în care statele membre le includ în mod voluntar în rapoartele respective.

78. Statele membre nu pot răspunde în mod direct la cererile de modificare esențială a proiectelor, deoarece Comisia este cea care are rolul de a le examina și de a le aproba⁵². Rolul Comisiei în acest caz este o consecință a faptului că modificările esențiale care afectează decizia de atribuire (de exemplu, dimensiunea proiectului, sfera de aplicare, termenele-limită ale obiectivelor de etapă) necesită aprobare prin procedura comitetului. Înainte ca statele membre să poată aduce amendamente acordurilor pe care le-au semnat cu proiectele, Comisia trebuie să adopte decizii de punere în aplicare care să modifice decizia

⁵² Secțiunea 5 din anexa II la prima decizie de atribuire [C(2012) 9432 final din 18 decembrie 2012] și la a doua decizie de atribuire [C(2014) 4493 final din 8 iulie 2014] specifică faptul că modificările aduse proiectelor trebuie să fie convenite de Comisie.

relevantă de atribuire. Aceasta este o procedură dificilă, care implică Comisia, reprezentanțele permanente ale statelor membre și sponsorii proiectelor.

79. Proiectele inovatoare au nevoie de răspunsuri și de decizii rapide din partea autorităților de management, având în vedere evoluția rapidă a tehnologiilor și a piețelor aferente. Modelul de guvernantă al NER 300 nu răspunde în mod suficient acestor nevoi și este excesiv de complex. Comisia a confirmat la rândul ei acest lucru în evaluarea de impact efectuată pentru revizuirea fazei 4 a EU ETS (2021-2030)⁵³.

Alte caracteristici ale concepției din cadrul NER 300 au încetinit răspunsul acestui program la un mediu în schimbare

80. Proiectele demonstrative în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon implică numeroase riscuri. Astfel, există o probabilitate crescută de schimbări sau de eșec (în a atrage finanțare sau în a obține realizările preconizate în materie de energie), comparativ cu proiectele care implică tehnologii mature. Conceperea programelor de finanțare publică care abordează acest tip de investiții ar trebui, prin urmare, să permită autorităților de management să identifice soluții flexibile și oportune pentru a putea menține programele respective pe calea cea bună către îndeplinirea obiectivelor lor.

Criteriile tehnologice prestabilite au limitat flexibilitatea la nivel de program

81. Comisia a acordat granturi proiectelor din cadrul NER 300 pe baza unei liste prestabilite de categorii și de praguri tehnologice. Această listă din 2009 a stat la baza ambelor cereri de propuneri care urmau să fie organizate în decursul unei perioade de doi ani. Prin urmare, cadrul juridic nu prevedea nicio revizuire sau o ajustare ulterioară a acestei liste.

82. Cu toate acestea, proiectele care au fost clasificate ca „primii veniți” la categoriile lor, atunci când au fost aprobate în 2012 și în 2014, au fost adesea depășite de evoluțiile piețelor

⁵³ Evaluarea de impact care însoțește propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea rentabilizării reducerii emisiilor de dioxid de carbon și a sporirii investițiilor în acest domeniu, SWD(2015) 135 final din 15 iulie 2015.

și ale sectoarelor tehnologice înainte să devină operaționale. În unele cazuri, acest lucru intervine rapid. **Caseta 10** conține un exemplu în acest sens.

Caseta 10 – Exemplu de proiecte privind energia eoliană offshore sprijinite de NER 300

Două mari proiecte de energie eoliană *offshore* din Germania, care beneficiau de sprijin din partea NER 300, erau pregătite să devină operaționale la începutul anului 2018. Chiar dacă se bucurau de succes și prezentau caracteristici inovatoare, ele nu reprezintă prima demonstrație a unei tehnologii noi (o turbină de 6 MW), nedisponibilă încă la scară comercială. Sectorul energiei eoliene *offshore* s-a dezvoltat rapid în ultimul deceniu, iar turbinele de 6 MW au fost instalate pentru prima dată în Europa în 2012⁵⁴. Dacă proiectele ar fi fost implementate cu respectarea termenelor inițiale din cadrul NER 300 (adică până în 2016), acestea ar fi putut aduce o contribuție mai clară la obiectivul urmărit de NER 300, și anume „prima implementare la scară comercială” a unei tehnologii inovatoare.

83. Fixarea în avans a unor criterii tehnologice foarte specifice pentru un program de sprijin are, prin urmare, unele limitări. Schimbările rapide ale piețelor și ale tehnologiilor pe care acestea le abordează pot face ca proiectele selectate în baza criteriilor respective să fie mai puțin disruptive decât se preconizase, în special atunci când apar întârzieri.

A fost necesară găsirea unor soluții pentru a se asigura faptul că fondurile necheltuite ca urmare a retragerii unor proiecte sunt cheltuite în mod adecvat în scopul unor priorități urgente ale UE

84. Normele privind NER 300 prevedeau că, după 31 decembrie 2015, fondurile rămase vor reveni statelor membre. În pofida modificării aduse anterior Deciziei privind NER 300, care consta în prelungirea cu doi ani a termenelor, proiectele au continuat să se retragă din NER 300 în 2016, din cauza incapacității lor de a respecta termenul-limită privind adoptarea deciziei finale de investiție. Lipsa unei liste adecvate de rezervă de proiecte relevante după cea de a doua cerere de propuneri a făcut imposibilă înlocuirea acestora de către Comisie cu proiecte deja verificate de BEI. De asemenea, cadrul juridic aferent NER 300 nu includea

⁵⁴ Capitolul 3.2 din *JRC Wind Energy Status Report 2016 Edition* (raport privind situația energiei eoliene în 2016, elaborat în 2017 de JRC – Centrul Comun de Cercetare).

nicio opțiune pentru lansarea unei noi cereri de propuneri. Se estimează că proiectele retrase vor avea drept rezultat cel puțin 840 de milioane de euro de fonduri necheltuite până la jumătatea anului 2018 (40 % din cei 2,1 miliarde de euro acordați)⁵⁵.

85. În acest context, Comisia, în conformitate cu avizul Comitetului privind schimbările climatice, a decis⁵⁶ să aloce fonduri necheltuite din prima cerere de propuneri (cel puțin 436 de milioane de euro) pentru a completa instrumente financiare gestionate de BEI⁵⁷. Acest lucru va permite utilizarea fondurilor necheltuite în cadrul NER 300 pentru activități conexe până la demararea Fondului pentru inovare. Cu toate acestea, natura și obiectivele instrumentelor respective nu sunt identice cu cele ale NER 300⁵⁸. Preocupările pe care Curtea le semnalează în secțiunea următoare cu privire la răspunderea de gestiune în ceea ce privește cheltuirea fondurilor aferente NER 300 se aplică și pentru cazurile în care aceste fonduri sunt posibil canalizate către instrumente financiare.

Mecanismele de coordonare și de răspundere de gestiune necesită îmbunătățiri

86. Există numeroase instrumente și programe ale UE care au obiective similare cu cele ale NER 300 (a se vedea ***anexa V***). Având în vedere acest peisaj complex, Curtea a examinat dacă Comisia și statele membre au înregistrat progrese în ceea ce privește alinierea acțiunilor publice și private europene vizând inovarea în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon. De asemenea, Curtea a examinat dacă serviciile Comisiei responsabile de programele din domeniul accelerării inovării în domeniul energiei curate colaborează în

⁵⁵ ***Anexa I*** oferă o perspectivă de ansamblu a tuturor proiectelor cărora li s-au atribuit granturi în cadrul NER 300.

⁵⁶ Decizia (UE) 2017/2172 a Comisiei din 20 noiembrie 2017 de modificare a Deciziei 2010/670/UE în ceea ce privește utilizarea veniturilor nevărsate din prima rundă de cereri de propuneri (JO L 306, 22.11.2017, p. 24).

⁵⁷ În mod prioritar pentru proiectele demonstrative din domeniul energiei (PDE) din cadrul inițiativei InnovFin și pentru Mecanismul pentru interconectarea Europei (MIE) – Transporturi (mai exact, pentru instrumentul de datorie al MIE).

⁵⁸ De exemplu, instrumentele financiare nu pot asigura o răspândire geografică a fondurilor, astfel cum a fost obiectivul NER 300; NER 300 este menit să abordeze sectoarele vizate de EU ETS (și anume, producția de energie electrică și industriile, nu și transporturile); și, conform interpretării Comisiei privind normele EU ETS și ale NER 300, fondurile acestuia din urmă ar trebui alocate pe baza evitării verificate a emisiilor de CO₂, în timp ce instrumentele financiare finanțează, în general, etapele inițiale ale proiectelor (și anume, înainte de emisia/evitarea efectivă a CO₂).

mod eficace pentru a-și coordona gestionarea programelor în derulare, cum ar fi NER 300, Orizont 2020 și componenta privind proiectele demonstrative energetice din cadrul InnovFin, și dacă își valorifică expertiza lor combinată pentru a dezvolta pachete și soluții de finanțare coerente. Curtea a evaluat în continuare modul în care statele membre și Comisia răspund de gestiunea și de rezultatele programului NER 300.

În pofida progresului mai lent decât cel scontat, Planul SET oferă o bază pentru o mai bună coordonare în Europa

87. O bună coordonare are loc atunci când Comisia și statele membre colaborează pentru a realiza o coordonare verticală (între Comisie și autoritățile naționale competente) și orizontală (între serviciile relevante ale Comisiei și între serviciile naționale relevante, precum și cu părțile interesate externe) eficace⁵⁹. O inițiativă-cheie care urmărește obținerea acestui tip de coordonare în UE este Planul SET (integrat), avizat de Consiliu în 2008 și menținut de Comisie și de statele membre în mod voluntar. Planul SET urmărește, de asemenea, să asigure interacțiunea cu părțile interesate din industrie și din mediul academic prin platforme dedicate care au evoluat de-a lungul anilor.

88. Planul SET nu este un instrument de finanțare, ci vizează coordonarea și alinierea resurselor financiare relevante din UE, naționale și din sectorul privat. Statele membre sunt reprezentate în Grupul de coordonare prezidat de Comisie și în grupurile de lucru. În cadrul Comisiei, DG RTD, DG ENER și Centrul Comun de Cercetare au fost serviciile implicate în Planul SET. Comisia și statele membre au revizuit Planul SET în 2015 în vederea alinierii acestuia la prioritățile de cercetare și inovare ale uniunii energetice.

89. Reprezentanții statelor membre care au fost consultați cu ocazia vizitelor Curții și-au exprimat o opinie pozitivă în ceea ce privește experiența lor privind Planul SET⁶⁰. Aceștia au

⁵⁹ În raportul său intitulat *Renewable Energy Technology Innovation Policy [RETIP]: A process development guide*, Agenția Internațională pentru Energie Regenerabilă (IRENA) a explicat modul în care guvernarea este extrem de importantă pentru punerea în aplicare a instrumentelor RETIP. IRENA a subliniat că este important pentru inovare să existe o colaborare între părțile interesate și că realizarea acestei colaborări la nivel orizontal este vitală pentru asigurarea unei coerențe și pentru evitarea oricăror contradicții între politici.

⁶⁰ 19 state membre ale UE participă la cel puțin un grup de lucru temporar în cadrul Planului SET, la fel ca Turcia, Islanda, Norvegia și Elveția.

menționat însă că ambiția inițială de a se ajunge la o programare și o finanțare comună pentru acțiunile de inovare relevante din domeniul energiei se confruntă și în prezent cu unele provocări considerabile.

90. Începând din 2015, în cadrul Planului SET integrat, Grupul de coordonare a desemnat 14 grupuri de lucru temporare pentru a elabora planuri de punere în aplicare pe care să le avizeze până în noiembrie 2017. La finalul anului 2017, Grupul de coordonare avizase și publicase cinci planuri de punere în aplicare⁶¹, dar nu decisese încă referitor la modul în care îndeplinirea acestora urma să fie raportată.

91. Comisia a solicitat statelor membre să avanseze în direcția îndeplinirii ambiției privind programarea și finanțarea comună. Statele membre nu au fost de acord să angajeze resurse naționale pentru aceste planuri de punere în aplicare. Părțile interesate din sectorul privat reprezentate în cadrul Platformelor europene pentru tehnologie și inovare (ETIP) nu au angajat nici ele nicio contribuție financiară pentru planurile de punere în aplicare a Planului SET.

92. Chiar dacă Grupul de coordonare al Planului SET deține rolul de coordonare în cadrul celui mai mare program demonstrativ în domeniul energiei din Europa și în pofida relevanței sale pentru obiectivele Planului SET, DG CLIMA s-a alăturat acestuia abia în octombrie 2016. DG CLIMA nu a participat la grupurile de lucru temporare relevante pentru sfera de aplicare a NER 300 sau pentru viitorul Fond pentru inovare. DG CLIMA a organizat separat mese rotunde complexe dedicate părților interesate, cu reprezentanți din sectorul energiei regenerabile, din industriile energointensive și din sectorul privind CSC în 2017, pentru a discuta modul în care viitorul Fond pentru inovare va fi conceput.

93. Planul SET integrat din 2015 și-a aliniat obiectivele la prioritățile uniunii energetice și a recunoscut lipsa de progrese de la lansarea sa în 2008 în ceea ce privește unele dintre ambițiile sale principale. În lipsa unor rapoarte structurate și periodice cu privire la rezultate

⁶¹ Pentru industriile energointensive, CUSC, energia fotovoltaică, energia solară concentrată și baterii.

măsurabile în mod clar, este dificil să se identifice beneficiile care decurg în mod direct din cooperarea în cadrul Planului SET.

Serviciile Comisiei trebuie să își îmbunătățească coordonarea și coerența internă a sprijinului UE pentru proiectele demonstrative vizând emisii scăzute de dioxid de carbon

94. În 2009, Comisia a publicat documentul intitulat „Investițiile în dezvoltarea de tehnologii cu emisii reduse de carbon (Planul SET)”⁶², care se sprijinea pe obiectivele formulate în 2008 pentru Planul SET. Comisia a urmărit să identifice noi căi prin care să combine resurse din partea diferitor actori și instrumente, cum ar fi granturi, împrumuturi și garanții pentru împrumuturi, pentru a mobiliza mai multe fonduri în vederea realizării unor demonstrații la scară largă. Aceasta a remarcat faptul că BEI ar putea juca un rol-pivot în îmbunătățirea coordonării și a continuității finanțării disponibile, referindu-se în special la mecanismul de finanțare cu partajarea riscurilor (MFPR) sprijinit prin PC7.

Complementaritatea dintre NER 300 și alte programe de finanțare prin granturi ale UE

95. În evaluarea impactului NER 300 din 2010⁶³, Comisia menționa că NER 300 trebuie să fie complementar programului-cadru de cercetare (PC7, pentru perioada 2007-2013) și să abordeze proiecte mai mature.

96. PC7 (și mai târziu Orizont 2020 în perioada 2014-2020) s-a desfășurat în paralel cu NER 300 și cu PEER începând cu perioada 2009-2010. Rolul programelor de cercetare în ceea ce privește finanțarea activităților de demonstrare în domeniul energiei nu era foarte bine stabilit atunci când Comisia a lansat NER 300 în 2010. Curtea a constatat că, în mod comparativ, între PC7 și Orizont 2020, numărul proiectelor demonstrative mari în domeniul energiei care beneficiau de granturi a crescut, la fel și dimensiunea granturilor individuale. Cel mai mare grant individual pentru un astfel de proiect în cadrul Orizont 2020 se ridică la puțin sub 40 de milioane de euro⁶⁴, în timp ce dimensiunea medie a unui grant în cadrul

⁶² COM(2009) 519 final.

⁶³ SEC(2010) 1320 final din 3 noiembrie 2010.

⁶⁴ PC7 a finanțat 31 de proiecte demonstrative la scară largă în domeniul energiei, grantul cu valoarea cea mai mare fiind de 35,5 milioane de euro. În cadrul Orizont 2020, 47 de astfel de granturi au fost semnate (sau sunt în curs de pregătire), cel mai mare grant ridicându-se la

NER 300 era de 54 de milioane de euro. Orizont 2020 vizează în mod specific să finanțeze proiecte mai mari decât PC7 pentru a avea un impact mai mare. Prin urmare, este important să se monitorizeze modul în care Orizont 2020 (și succesorul său după 2020) și NER 300 (și succesorul său începând din 2021) sunt complementare sau răspund unor nevoi diferite, precum și modul în care acestea interacționează.

NER 300 și instrumentele financiare

97. Decizia privind NER 300 a făcut, de asemenea, referire la posibilitatea de a combina finanțarea din partea NER 300 cu finanțare prin împrumut în cadrul mecanismului de finanțare cu partajarea riscurilor⁶⁵. Această facilitate a susținut, într-adevăr, o serie de proiecte demonstrative în domeniul energiei din surse regenerabile. Deși aceasta este o ilustrare a colaborării dintre Comisie și BEI pentru a dezvolta alte soluții de finanțare, acestea din urmă nu au inclus proiecte din cadrul NER 300. Prin urmare, nu au avut loc combinații între produsele furnizate de aceste două programe.

98. În perioada actuală de programare (2014-2020), InnovFin a succedat mecanismului de finanțare cu partajarea riscurilor. Unul dintre domeniile tematice ale intervenției InnovFin se referă la proiectele demonstrative în domeniul energiei (PDE)⁶⁶. Comisia a lansat acest nou instrument financiar pentru a sprijini proiecte precum cele sprijinite de NER 300, care la acel moment sufereau întârzieri la nivelul planificării lor financiare.

99. În ciuda acestor încercări de a oferi proiectelor demonstrative o gamă mai largă de produse financiare și contribuții suplimentare din partea Comisiei (a se vedea **caseta 11**), niciunul dintre cele zece proiecte din cadrul NER 300 care solicitaseră împrumuturi din

valoarea de 39,3 milioane de euro. 16 proiecte în cadrul NER 300 au primit granturi mai mari, însă cinci dintre acestea au fost sau urmau să fie retrase la momentul auditului.

⁶⁵ Considerentul 5 al Deciziei 2010/670/UE a Comisiei.

⁶⁶ BEI și Comisia au lansat componenta PDE din cadrul InnovFin în 2015. Contribuția inițială a UE la aceasta din partea programului Orizont 2020 era de 150 de milioane de euro. Prin intermediul acestei inițiative, sunt oferite împrumuturi, garanții pentru împrumut sau investiții de capital cu valori cuprinse între 7,5 și 75 de milioane de euro pentru proiecte demonstrative, de pionierat, la scară comercială, în domeniul producției inovatoare de energie din surse regenerabile și al hidrogenului. Contribuția UE este destinată să acopere 100 % din orice pierderi suferite de BEI, în cazul în care un proiect nu își poate rambursa împrumutul.

partea InnovFin înainte de sfârșitul anului 2017 nu avea semnat un contract de împrumut la momentul finalizării acestui audit. Natura specifică a proiectelor demonstrative din cadrul NER 300 (de exemplu, riscuri tehnologice și financiare mai mari decât în cazul proiectelor cu tehnologii mature, incertitudinea cu privire la performanța preconizată în materie de realizări și cu privire la veniturile scontate) creează dificultăți în a îndeplini cerințele standard ale băncii privind obligația de diligență.

Caseta 11 – Proiecte demonstrative energetice din cadrul InnovFin

În Programul de activitate al Orizont 2020 pentru o energie sigură, curată și eficientă pentru perioada 2018-2020⁶⁷, Comisia a constatat că cererea pentru componenta PDE din cadrul InnovFin era foarte mare și a afirmat că va dubla sprijinul financiar alocat programului Orizont 2020 de la 150 la 300 de milioane de euro, urmând să aloce alți 100 de milioane de euro în 2019 și în 2020. Sfera de aplicare a instrumentului a fost, de asemenea, extinsă pentru a acoperi toate prioritățile Planului SET, cu excepția eficienței energetice și a energiei nucleare, dar incluzând CUSC. DG RTD intenționează, de asemenea, să dezvolte o componentă de granturi în cadrul programului Orizont 2020 care să vină în completarea produselor vizând PDE din cadrul InnovFin⁶⁸.

Fondul pentru inovare și asigurarea complementarității după 2020

100. În 2017, DG CLIMA a organizat mese rotunde dedicate părților interesate pentru a desprinde învățăminte din experiența NER 300 și pentru a pregăti conceperea noului Fond pentru inovare. De asemenea, părțile interesate au solicitat crearea unui program combinat, care să includă sprijin pentru instrumentele financiare, dar și granturi pentru investiții pentru etapele inițiale de dezvoltare a proiectelor.

⁶⁷ Decizia C (2017) 7124 a Comisiei din 27 octombrie 2017.

⁶⁸ Orizont 2020 se va finaliza în 2020 și, prin urmare, nu se va suprapune cu noul Fond pentru inovare care va fi lansat în 2021. Planul pentru PC9 și pentru instrumentele financiare conexe este în curs de definire.

101. Raportul final⁶⁹ recomanda că Fondul pentru inovare ar trebui să ofere, în principal, granturi, completate de granturi parțiale și/sau de împrumuturi sau capital cu riscuri reduse, cu niveluri mai ridicate ale intensității granturilor pentru proiectele aflate în stadiu incipient. Raportul sublinia, de asemenea, că noul fond ar trebui să completeze și să nu se suprapună cu programele de finanțare existente la nivelul UE și la nivel național; printre exemplele specificate se numărau Orizont 2020, InnovFin, MIE și capitalul de risc din partea Fondului european de Investiții și al FEIS.

102. Astfel, DG CLIMA și DG RTD sunt în curs de a evalua modul în care să fie mai bine concepute mecanismele principale de sprijin (Fondul pentru inovare și componenta privind PDE din cadrul InnovFin, în combinație cu grantul din partea Orizont 2020) pentru proiectele demonstrative din domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon. Finanțarea în cadrul programului Orizont 2020 pentru proiectele demonstrative mai avansate din domeniul energiei (inclusiv prin contribuțiile acestuia la componenta PDE din cadrul InnovFin) a crescut de asemenea de la lansarea NER 300. Nu este clar dacă NER 300 (și Fondul pentru inovare), pe de o parte, și Orizont 2020/PC9 (inclusiv contribuțiile acestora la instrumentele financiare), pe de altă parte, vor fi suficient de complementare pentru a justifica existența în paralel a unor programe de finanțare publică cu entități diferite (din cadrul Comisiei) în materie de gestiune și cu organisme diferite în materie de supraveghere.

103. În ansamblu, Comisia nu și-a realizat încă ambiția pe care a formulat-o în 2009 și pe care a reiterat-o în 2016⁷⁰, și anume aceea de a facilita o direcționare coerentă și mai bună a resurselor și a produselor financiare, inclusiv a granturilor UE, a produselor de creditare și a capitalului, care să abordeze etapele distincte de dezvoltare ale proiectelor demonstrative la scară largă.

⁶⁹ A se vedea raportul de sinteză prezentat în cadrul unei conferințe de închidere, găzduită de DG CLIMA: *Finance for innovation: towards the ETS Innovation Fund* (Finanțare pentru inovare: către Fondul pentru inovare din cadrul ETS), Climate Strategy & Partners, 12 iunie 2017.

⁷⁰ COM(2016) 763 final.

Mecanismele de răspundere de gestiune din cadrul NER 300 nu sunt suficient de clare

104. Fondurile aferente NER 300 nu fac parte din bugetul general al Uniunii Europene și, prin urmare, Regulamentul financiar al UE nu se aplică în procesul lor de gestiune. Ele sunt fonduri ale statelor membre generate de un instrument de politică al UE (și anume, EU ETS). Temeiul juridic al NER 300 (și anume, Directiva privind ETS și Decizia privind NER 300) nu include referiri explicite la controlul financiar (de exemplu, pentru plăți) sau la audit (intern sau extern).

105. Punctele de contact naționale pe care Curtea le-a interviuat cu ocazia auditului percepeau în general fondurile NER 300 ca fiind fonduri ale UE⁷¹. Nu există nicio cerință legală care să impună o raportare anuală din partea Comisiei cu privire la performanța operațională sau financiară a programului, astfel încât să se asigure o răspundere publică deplină în materie de gestiune. Nu există nicio procedură de descărcare de gestiune în ceea ce privește sarcina Comisiei de administrare a acestor fonduri. BEI transmite Comisiei situații financiare confidențiale privind activitățile sale de gestionare a activelor NER 300 și raportează fondurile ca un element extrabilanțier deținut în numele unei terțe părți⁷². Comisia nu raportează fondurile NER 300 în bilanțul UE.

106. În ansamblu, mecanismele de control financiar și de răspundere de gestiune pentru programul NER 300 nu sunt suficient de clare. Astfel de mecanisme sunt necesare pentru obținerea unei asigurări solide cu privire la buna gestiune financiară a acestor fonduri publice de către entitățile implicate în gestionarea programului.

⁷¹ A se vedea trimiterea la fondurile NER 300 ca fonduri ale UE de la pagina 21 din raportul *Carbon capture and storage: the second competition for government support*, elaborat de Cenzor și Auditorul General, Biroul Național de Audit, 20 ianuarie 2017.

⁷² A se vedea, de asemenea, „Situația elementelor extrabilanțiere la 31 decembrie 2016” din Raportul financiar al BEI pe 2016 și nota Z: „BEI sprijină Comisia Europeană ca agent în punerea în aplicare a inițiativei NER 300 – [...]. BEI întocmește situații financiare separate pentru NER 300”.

107. În 2016, Grupul la nivel înalt privind resursele proprii constata că o opțiune pentru posibile noi resurse proprii ar fi includerea veniturilor din sistemul UE de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS)⁷³.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

108. Deși Curtea recunoaște condițiile de piață dificile pentru acest tip de activitate după 2008, concluzia sa globală este că PEER și NER 300 nu au reușit să sprijine realizarea progreselor scontate în direcția demonstrării viabilității comerciale a CSC și a unei game de producții inovatoare de energie din surse regenerabile.

109. PEER nu și-a îndeplinit obiectivele ambițioase legate de captarea și stocarea dioxidului de carbon, deoarece niciunul dintre proiectele care au beneficiat de finanțare din partea UE nu a demonstrat tehnologia la scară comercială (a se vedea ***punctele 20–22***). Cinci dintre cele șase proiecte cofinanțate nu au fost finalizate.

110. Sprijinul din partea PEER pentru energia eoliană *offshore* a urmărit să sprijine realizarea de turbine și de structuri de fundație inovatoare și totodată să consolideze conexiunile de rețea între statele membre. Acest program a avut o contribuție pozitivă la un sector cu o dezvoltare rapidă, în ciuda mai multor întârzieri și a două proiecte anulate (a se vedea ***punctele 23–26***).

111. Curtea a constatat, de asemenea, că NER 300 nu a dus la niciun proiect demonstrativ de succes în domeniul CSC (a se vedea ***punctele 28–30***). Singurul proiect CSC pentru care Comisia a acordat finanțare în 2014 și-a încetat activitățile după ce statul membru și-a retras sprijinul național în 2015. Prin urmare, proiectul nu a putut ajunge în etapa deciziei finale de investiție și este probabil să se retragă din NER 300 în 2018.

112. De asemenea, NER 300 nu se află într-o situație care să indice că își va atinge impactul scontat pentru producția inovatoare de energie din surse regenerabile care nu era încă disponibilă la scară comercială la momentul la care Comisia a efectuat selecția proiectelor (a

⁷³ Recomandarea 4 litera (b) din *Future Financing of the EU* (Viitoarea finanțare a UE), Raportul final și recomandările Grupului la nivel înalt privind resursele proprii, decembrie 2016.

se vedea **punctele 31–36**). În pofida deciziei din 2015 privind prelungirea cu doi ani a termenelor, șapte proiecte se retrăseseră înainte de începutul anului 2018. Aceste proiecte nu utilizează granturile acordate și nu își livrează realizările preconizate în materie de energie curată.

113. În ceea ce privește motivele eșecurilor și ale întârzierilor, Curtea a constatat că proiectele de producție inovatoare de energie cu emisii scăzute de dioxid de carbon sprijinite de PEER și de NER 300 au fost afectate de condiții nefavorabile pentru investiții (a se vedea **punctele 37–55**). În timp ce o parte dintre condițiile de investiții sunt determinate de contextul mai larg al evoluțiilor economice, altele pot fi stabilite sau influențate de factorii de decizie. Incertitudinea legată de strategiile pe termen lung în domeniul climei și al energiei, precum și de politicile, reglementările și sprijinul financiar public care stau la baza acestor strategii, a afectat capacitatea proiectelor de a atrage investiții private și de a atinge etapa deciziei finale de investiție în timp util (a se vedea **punctele 41–48**).

114. Pe lângă factorii economici și ceilalți factori menționați la punctul anterior, prețul tot mai scăzut pe piață al emisiilor de dioxid de carbon în cadrul EU ETS începând din 2011 a constituit un obstacol major pentru proiectele demonstrative din domeniul CSC din UE (a se vedea **punctele 49–55**). Acest fenomen a afectat cazurile comerciale deja riscante de proiecte CSC demonstrative, pe baza cărora Comisia atribuiseră granturi PEER în 2009. Prețurile scăzute au cauzat, de asemenea, valori ale granturilor disponibile în cadrul NER 300 mai mici decât cele prevăzute, creând deficite de finanțare suplimentare.

115. În plus, incapacitatea tuturor proiectelor din cadrul PEER de a-și asigura o finanțare publică adecvată prin programul NER 300 sau prin programe naționale până în 2012 a compromis viabilitatea acestora. Comisia a depus eforturi pentru a permite continuarea activităților privind demonstrarea CSC, dar nu a suspendat și nu a sistat la acel moment sprijinul financiar pentru proiecte care, în cele din urmă, au eșuat.

116. Proiectele de producție inovatoare de energie care contribuie la tranziția UE către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon necesită un climat investițional mai bun. În acest context, propunerea de regulament privind guvernarea uniunii energetice prevede că statele membre vor avea obligația de a elabora și de a înainta Comisiei planuri energetice și

climatice naționale care descriu strategiile lor de dezvoltare pe termen lung cu emisii reduse de dioxid de carbon (a se vedea **caseta 7**), susținute de politici și reglementări stabile care să promoveze și să sprijine utilizarea de energie din surse regenerabile și să contribuie la reduceri suplimentare de emisii⁷⁴. Comisia va avea un rol în examinarea planurilor și a rapoartelor statelor membre pentru a stabili dacă acestea conțin toate elementele necesare. Comisia ar trebui să utilizeze aceste informații atunci când acordă finanțare din partea UE.

Recomandarea 1 – Creșterea potențialului pentru un sprijin eficace din partea UE pentru inovațiile în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon

Pentru a spori eficacitatea sprijinului financiar al Uniunii pentru proiectele demonstrative de producție inovatoare de energie cu emisii scăzute de dioxid de carbon, atunci când, în cadrul Fondului pentru inovare propus și al altor programe ale UE relevante gestionate la nivel central, sunt prezentate pentru finanțare proiecte mari, cu utilizare intensivă de capital, care necesită o combinație de sprijin național și de sprijin din partea UE, **Comisia** ar trebui să le evalueze concordanța cu planurile naționale în materie de energie și de climă și să se asigure că se obțin angajamente ferme și transparente din partea statelor membre înainte de atribuirea fondurilor UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2021.

117. Curtea a constatat, de asemenea, că unele aspecte legate de modul în care a fost conceput programul NER 300 au limitat capacitatea Comisiei și a statelor membre de a răspunde în mod eficace la circumstanțele în continuă schimbare (a se vedea **punctele 56-85**).

118. Modelul ales pentru NER 300, și anume punerea la dispoziție a banilor publici pentru un proiect numai după ce acesta devine operațional, era lipsit de o justificare adecvată din punctul de vedere al nevoilor evaluate și plasa cea mai mare parte a riscului asupra promotorilor proiectelor. Înainte de crearea NER 300 în cadrul Directivei ETS, nu s-a efectuat nicio evaluare clară care să arate de ce tip de sprijin ar avea nevoie proiectele

⁷⁴ În 2014, Curtea recomandase deja Comisiei să promoveze instituirea de către statele membre a unor cadre de reglementare stabile și previzibile pentru sursele regenerabile de energie. A se vedea recomandarea 1 din Raportul special nr. 6/2014: „Sprijinul acordat prin intermediul fondurilor politicii de coeziune pentru producerea de energie din surse regenerabile – a permis acesta obținerea unor rezultate bune?”, Curtea de Conturi Europeană, 2014.

de demonstrare incipientă a unei game largi de tehnologii în materie de CSC și de producție inovatoare de energie din surse regenerabile care se confruntă cu numeroase provocări diferite investiționale și de reglementare în cadrul UE. Temeiul juridic adoptat în 2018 pentru noul Fond pentru inovare vizează să remedieze această problemă privind reducerea riscurilor (a se vedea ***punctele 57–65***).

119. Procesele de selecție a proiectelor și de luare a deciziilor în cadrul NER 300 erau complexe (a se vedea ***punctele 66–75***). Procesul de selecție și de atribuire a granturilor aplicat de Comisie și de statele membre nu punea un accent suficient pe calitatea comparativă și pe riscurile legate de viabilitatea financiară și economică a proiectelor. De asemenea, Curtea nu a putut să confirme faptul că statele membre erau suficient de conștiente de riscurile și de recomandările identificate de BEI înainte de a aviza proiectele clasificate în vederea deciziei de atribuire a Comisiei. Acești factori au redus nivelul de asigurare privind capacitatea acestor proiecte de a-și îndeplini obiectivele ținând cont de constrângerile programului. De asemenea, mai este loc de îmbunătățiri în ceea ce privește procesul decizional din cadrul NER 300, în special în ceea ce privește cererile de modificare majoră a proiectelor, care în prezent necesită modificări ale legislației.

Recomandarea 2 – Îmbunătățirea procedurilor de selecție a proiectelor și de luare a deciziilor pentru viitorul Fond pentru inovare

În perspectiva lansării noului Fond pentru inovare, planificată pentru 2021, **Comisia** ar trebui să aducă îmbunătățiri unor elemente critice ale procesului de selecție și de luare a deciziilor, comparativ cu NER 300. Aceasta ar trebui, în special:

- (a) să stabilească o serie de criterii privind retragerea finanțării în cazurile în care proiectele nu își îndeplinesc obiectivele de etapă convenite;
- (b) să evalueze aspectele legate de viabilitatea economică a proiectelor („atractivitatea financiară”), inclusiv pe cele la care se face referire în recomandarea 1;
- (c) să definească praguri precise și măsurabile pentru fiecare dintre criteriile evaluării obligației de diligență/criteriile de atribuire;
- (d) să pună la dispoziția autorităților competente din statul membru în cauză, înaintea deciziei de atribuire, rezultatele evaluării obligației de diligență, în mod confidențial;

- (e) să sprijine proiecte care, în urma procedurii de selecție, erau susceptibile să contribuie în cea mai mare măsură la îndeplinirea priorităților UE;
- (f) să simplifice procedura privind cererile de modificare a proiectelor, astfel încât acestea să nu necesite modificări ale actelor legislative ale Comisiei.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2020.

120. Alte caracteristici legate de modul în care a fost conceput NER 300 au încetinit, la rândul lor, răspunsul programului la un mediu în schimbare (a se vedea **punctele 80–85**). Utilizarea unor criterii tehnologice specifice stabilite în prealabil în 2009 a limitat capacitatea programului de a răspunde evoluțiilor pieței și ale tehnologiei. Proiectele selectate în baza acelor criterii se pot dovedi a fi mai puțin disruptive decât se preconizase, atunci când apar întâzieri.

121. Pe măsură ce proiectele erau retrase deoarece nu puteau respecta termenele-limită (prelungite) ale programului, Comisia a căutat soluții pentru a realoca sume mari de fonduri necheltuite către alte programe și pentru a se asigura că acestea deveneau disponibile pentru investiții mai mari în proiecte inovatoare. Natura și obiectivele programelor respective nu sunt identice cu cele ale NER 300 și trebuie asigurată răspunderea de gestiune pentru modul în care aceste fonduri sunt cheltuite.

Recomandarea 3 – Asigurarea flexibilității Fondului pentru inovare pentru a răspunde evoluțiilor pieței și ale tehnologiei

Comisia ar trebui să se asigure că modul în care este conceput Fondul pentru inovare permite răspunsuri mai flexibile la evoluțiile tehnologice și la retragerile de proiecte decât cel în care a fost conceput NER 300.

Printre măsurile pe care aceasta le poate lua în acest sens se numără următoarele:

- (a) adoptarea unei abordări flexibile pentru definirea și actualizarea tehnologiilor și a pragurilor eligibile;
- (b) organizarea permanentă de cereri de propuneri și de decizii de atribuire.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2021.

122. Există numeroase mecanisme de finanțare care sprijină inovarea în domeniul energiei în UE. În acest context, Curtea a constatat că deficiențele existente în materie de coordonare

și de răspundere de gestiune fac necesară aducerea unor îmbunătățiri (a se vedea **punctele 86–107**).

123. În pofida înregistrării unui progres mai lent decât cel preconizat, Planul SET oferă o bază pentru o mai bună aliniere a acțiunilor publice și private europene în ceea ce privește inovarea în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon. Revizuirea Planului SET în 2015 s-a dovedit a fi importantă în scopul alinierii Planului SET inițial la prioritățile uniunii energetice în domeniul cercetării și inovării și a recunoscut lipsa de progres în atingerea unora dintre obiectivele sale ambițioase. Este însă în continuare dificil să se identifice și să se evalueze în mod clar beneficiile care rezultă în mod direct din cooperarea în cadrul Planului SET (a se vedea **punctele 87–93**).

124. De asemenea, Curtea a constatat că procesul de coordonare între serviciile Comisiei care se ocupă de inovarea în domeniul energiei curate era afectat de deficiențe ce ar putea împiedica Comisia să realizeze o combinație mai coerentă și mai eficientă a resurselor publice și a produselor financiare disponibile, vizând fiecare etapă distinctă din cadrul proiectelor demonstrative la scară largă (a se vedea **punctele 94–103**).

125. Până la sfârșitul anului 2017, niciun proiect NER 300 nu obținuse împrumuturi în cadrul instrumentelor financiare gestionate de BEI care sprijină proiecte demonstrative în domeniul energiei. Caracterul specific al acestor proiecte este de așa natură încât acestea au dificultăți în a îndeplini cerințele standard ale băncii privind obligația de diligență. Servicii diferite ale Comisiei evaluează modul în care mecanismele lor principale de finanțare ar putea fi mai bine concepute. Creșterea sprijinului acordat de programul Orizont 2020 pentru proiectele demonstrative mai mature în domeniul energiei ridică problema dacă NER 300 (și viitorul Fond pentru inovare) și Orizont 2020/PC9 (inclusiv contribuțiile acestora la instrumentele financiare) sunt suficient de complementare pentru a justifica existența în paralel a unor programe cu entități diferite în materie de gestiune și cu organisme diferite în materie de supraveghere.

126. În prezent, au loc negocieri cu privire la noul cadru financiar multianual și la simplificarea Orizont 2020, precum și discuții cu privire la viitorul finanțelor UE. Aceste demersuri reprezintă o bună ocazie de a se stabili în mod clar care programe sunt cele mai potrivite pentru a sprijini proiectele demonstrative în domeniul energiei cu emisii scăzute de

dioxid de carbon (diferitele etape ale acestora) și cum se pot realiza sinergii pentru a răspunde provocărilor în materie de finanțare ale acestora.

Recomandarea 4 – O mai bună coordonare în cadrul Comisiei pentru o direcționare mai coerentă a sprijinului UE

Pentru a ameliora coerența și eficacitatea direcționării sprijinului UE către inovarea în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon, **serviciile vizate din cadrul Comisiei (în special DG RTD, DG ENER, DG CLIMA, DG GROW și DG ECFIN)** ar trebui:

- (a) să efectueze evaluări interservicii pentru a demonstra că Fondul pentru inovare, Orizont 2020 și componenta privind PDE din cadrul InnovFin (și mecanismele lor succesoare după 2020) sunt complementare și coerent direcționate înspre proiecte demonstrative în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon;
- (b) să optimizeze procesele de selecție a proiectelor⁷⁵ între diferitele programe, astfel încât să se reducă ineficiențele și suprapunerile.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2021.

127. În sfârșit, mecanismele de control financiar și de răspundere de gestiune pentru NER 300 nu sunt suficient de clare pentru a demonstra că entitățile care gestionează programul asigură aplicarea principiilor unei bune gestiuni financiare (a se vedea **punctele 104–107**).

Recomandarea 5 – Asigurarea răspunderii de gestiune

În perspectiva lansării noului Fond pentru inovare în 2021, **Comisia** ar trebui să îmbunătățească unele elemente critice ale guvernanței și ale răspunderii de gestiune, comparativ cu NER 300, în special:

- (a) să clarifice dispozițiile privind asumarea responsabilității și răspunderea de gestiune pentru Fondul pentru inovare și pentru fondurile necheltuite în cadrul NER 300;
- (b) să se asigure că toate aceste fonduri în raport cu care Comisia își exercită funcția de gestiune sunt înregistrate în buget și în bilanț și fac obiectul auditului anual și al descărcării de gestiune de către Parlament și Consiliu;

⁷⁵ A se vedea propunerea 5 din documentul de informare al Curții, intitulat „Contribuție la simplificarea programului de cercetare al UE care va succeda programului Orizont 2020”.

(c) să includă în cadrul juridic dispoziții privind raportarea periodică a progreselor către autoritățile bugetare.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2021.

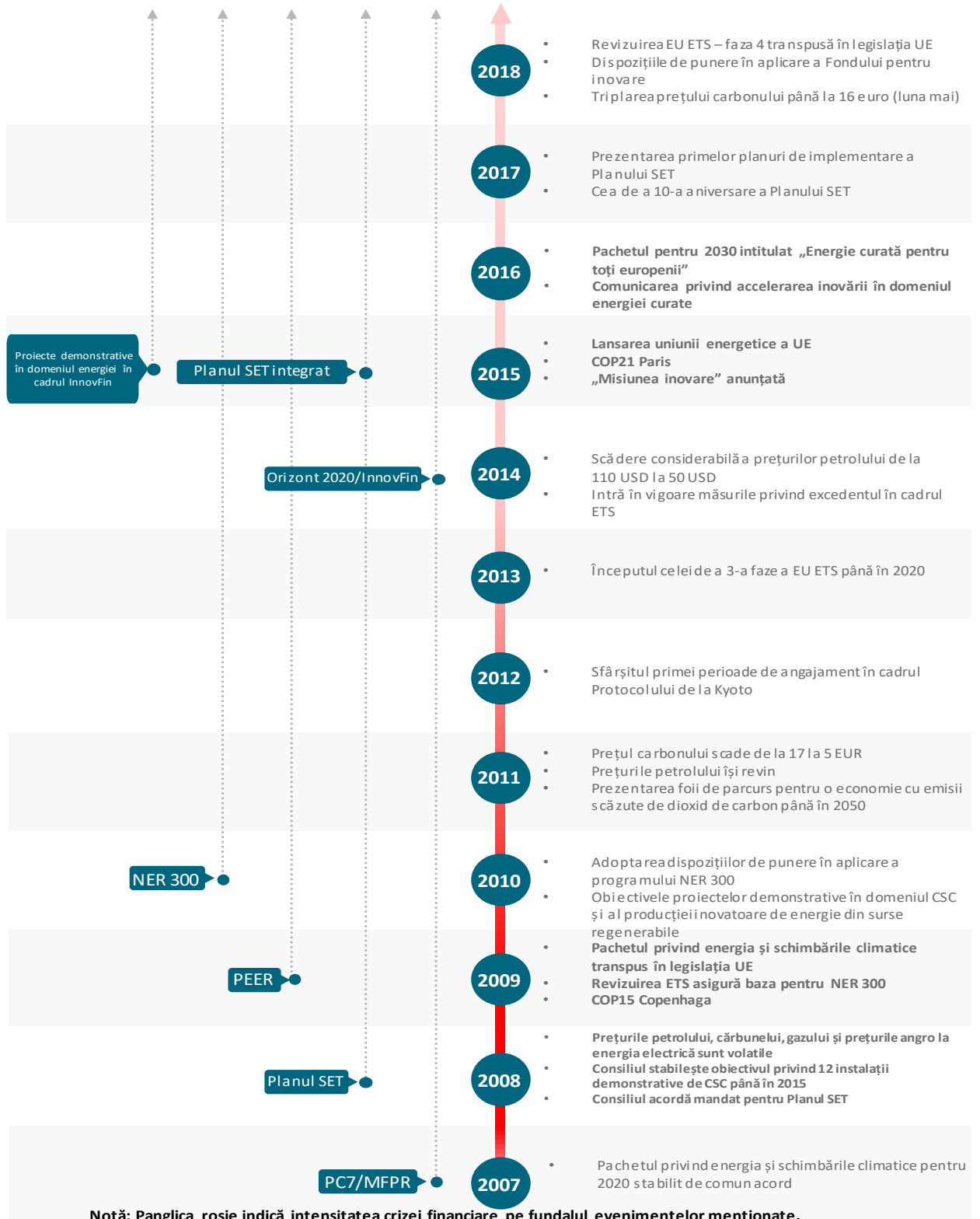
Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Nikolaos Milionis, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 5 septembrie 2018.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

Calendarul principalelor evenimente politice și economice, puse în corespondență cu elemente din sfera auditului



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Perspectivă de ansamblu asupra stadiului programului NER 300, în martie 2018

Cerere de propuneri	Anul	Statul membru	Categoria	Finanțarea maximă acordată din programul NER 300 (în milioane de euro)	Producția de energie preconizată în primii cinci ani (1 000 MWh)	Data punerii în funcțiune	Decizia finală de investiție (DFI)	Stadiul	Fonduri necheltuite din proiecte retrase
Prima	2012	IT	Bioenergie	28	1 415	01/06/2013	2011	În funcțiune	
		DE	Bioenergie	22	502	03/01/2014	19/08/2011	În funcțiune	
		SE	Energie eoliană	15	3 462	01/01/2015	06/02/2014	În funcțiune	
		DE	Energie eoliană	113	3 569	01/07/2017	29/06/2015	În funcțiune	
		DE	Energie eoliană	70	6 060	31/12/2017	18/12/2014	În funcțiune	
		AT	Energie eoliană	11	363	03/10/2017	04/12/2014	În funcțiune	
		FI	Bioenergie	89	6 785	31/12/2018	31/12/2016	DFI atinsă	
		UK	Energie oceanică	17	100	31/12/2018	14/12/2016	DFI atinsă	
		CY	Energie solară concentrată	47	578	31/12/2018	28/12/2016	DFI atinsă	
		EL	Energie solară concentrată	45	595	31/12/2018	12/12/2016	DFI atinsă	
		EL	Energie solară concentrată	42	488	31/12/2018	14/12/2016	DFI atinsă	
		HU	Energie geotermală	39	370	31/12/2018	14/12/2016	DFI atinsă	
		PT	Energie eoliană	30	365	31/12/2018	17/12/2016	DFI atinsă	
		FR	Energie eoliană	34	412	31/12/2018	11/07/2016	DFI atinsă	
		PL	Bioenergie	31	1 400	31/12/2016		În curs de retragere	31
		BE	Rețele inteligente	8	890	-	-	Retras	8
		FR	Bioenergie	170	6 144	-	-	Retras	170
		NL	Bioenergie	199	6 346	-	-	Retras	199
		SE	Bioenergie	59	3 850	-	-	Retras	59
		UK	Energie oceanică	21	148	-	-	Retras	21
A doua (SRE)	2014	CY	Energie solară concentrată	60	552	30/06/2020		DFI atinsă	
		CY	Rețele inteligente	11	621	30/06/2020	Termen 30.6.2018		
		DK	Bioenergie	39	1730	30/06/2020	Termen 30.6.2018		
		EE	Bioenergie	7	851	30/06/2020	Termen 30.6.2018		
		EE	Bioenergie	25	3200	31/12/2020	Termen 30.6.2018		
		ES	Bioenergie	29	824	30/06/2020	Termen 30.6.2018	Retras	29
		ES	Energie eoliană	33	427	30/06/2020	Termen 30.6.2018		
		ES	Energie eoliană	34	500	30/06/2020	Termen 30.6.2018		
		FR	Energie geotermală	17	1051	30/06/2020	Termen 30.6.2018		
		FR	Energie oceanică	72	369	30/06/2020	Termen 30.6.2018		
		HR	Energie geotermală	15	258	30/06/2019	17/03/2015		
		IE	Energie oceanică	23	58	30/06/2020	Termen 30.6.2018	Retras	23
		IT	Energie solară concentrată	40	488	31/12/2018	Termen 30.6.2018		
		IT	Rețele inteligente	85	19277	30/06/2018	18/02/2015	DFI atinsă	
		LV	Bioenergie	4	833	30/06/2020	Termen 30.6.2018		
		PT	Energie oceanică	9	57	01/01/2020	Termen 30.6.2018		
		PT	Energie fotovoltaică	8	203	01/07/2019	Termen 30.6.2018		
SE	Bioenergie	204	7360	30/06/2020	Termen 30.6.2018				
Subtotal SRE:					82501				
					Cantitatea de CO₂ captată și stocată în primii zece ani (milioane de tone)				
A doua (CSC)	2014	UK	CSC	300	17734	30/06/2018	Termen 30.6.2018	În curs de retragere	300
								Total:	840

2 106

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisie.

ANEXA III

Principalii factori economici și de reglementare care influențează progresul NER 300 și al PEER

Factori externi care întârzie progresul proiectelor demonstrative:				
Climat de investiții nefavorabil în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon ¹	X	X	X	X
Acces limitat la capital privat/costuri ridicate ale capitalului privat (a se vedea figura prezentată în continuare)	X	X	X	X
Preț scăzut al carbonului pe piață	X	X	X	
Incertitudine în materie de reglementare la nivelul UE/la nivel național	X	X	X ²	
Srijin public național mai redus decât cel preconizat (de exemplu, din cauza constrângerilor bugetare/crizei economice)	X	X	X ³	
Termene îndelungate pentru obținerea autorizațiilor la nivel național	X	X	X	X
Acceptarea de către public	X	X		
Plățiți până la finalul anului 2017 (în milioane de euro)	0	424 ⁴	13	255
Retrași (necheltuiți – în milioane de euro)	300		540	
Dezangajați la finalul anului 2017 (în milioane de euro)		576		130 ⁵
% din fondurile atribuite necheltuit pentru obiectivele programului	100%	58%	30%	23%

¹Prețuri scăzute la combustibilii fosili, prețuri angro scăzute la energia electrică.

²În special pentru proiectele NER 300 privind biocombustibilii.

³În special pentru biocombustibili, energia solară concentrată, energia oceanică.

⁴Cu probleme semnificative legate de performanță/suma finală putând face obiectul unor corecții viitoare.

⁵Trei proiecte PEER *offshore* privind energia eoliană sunt în curs de implementare.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

ANEXA IV

**Exemple de proceduri de selecție în cadrul programelor de inovare din domeniul energiei
cu emisii scăzute de dioxid de carbon care utilizează criterii multiple (calitative și
cantitative) de clasificare**

Regatul Unit – Programul de comercializare a CSC

Normele pentru selecția proiectelor în cadrul celui de al doilea concurs privind CSC din Regatul Unit au fost stabilite în documentul *Carbon Capture & Storage Commercialisation Programme – Invitation to Participate in Discussions*, elaborat de Departamentul pentru Energie și Schimbări Climatice al Regatului Unit.

Partea 3 din acest document descrie normele legate de eligibilitate și de evaluare. Procesul de selecție constă în trei etape distincte, prima fiind „Selecția proiectelor”. Această etapă implică evaluarea obligației de diligență a proiectului, pe baza a patru criterii principale. Fiecare criteriu conține subcriterii. Ratingul și punctajul acordat ofertelor utilizează un sistem de evaluare calitativ, bazat pe coduri de culoare și pe o scară de punctare. Sistemul poate fi sintetizat astfel:

Domeniu	Criterii	Baza de evaluare		Rezultatele evaluării	
	Obligația de diligență la prezentarea proiectului	Subcriterii	Criterii	Evaluarea domeniului	Observație
VIABILITATEA TEHNICĂ	Robustețe și viabilitate tehnică	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G	Punctaj 1-5	Probleme esențiale, riscuri și incertitudini
	Integrarea și dezvoltarea procesului	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
	Robustețea în privința transportului	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
	Robustețea în privința stocării	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
	Impactul operațional al CSC	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
	Validarea tehnică a ipotezelor privind calcularea costurilor	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
CAPACITATEA DE LIVRARE	Robustețea programului aferent proiectului	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G	Punctaj 1-5	Probleme esențiale, riscuri și incertitudini
	Disponibilitatea activelor și accesul la acestea	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
	Experiența și competențele echipei de proiect	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
	Governanța proiectului	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
	Soliditatea gestionării riscurilor	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
	Robustețea obținerii de autorizații și a consultării	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
	Robustețea integrării la nivelul întregului lanț	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
	Evaluarea riscurilor proiectului	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
VIABILITATEA COMERCIALĂ	Gradul de adecvare al cazului comercial	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G	Punctaj 1-5	Probleme esențiale, riscuri și incertitudini
	Acceptarea distribuției riscurilor și a principiilor de atribuire a contractelor	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
	Riscul comercial	Sistem de semnalizare calitativă bazat pe un cod de culori	Rating R/A/G		
VIABILITATEA FINANCIARĂ	Situația financiară a ofertantului	Cantitativă		Punctaj 1-5	
	Mecanisme de finanțare	Cantitativă		Punctaj 1-5	
	Costuri egalizate ale producerii de energie pentru guvern și consumatorii de energie electrică	Cantitativă		GBP/MWh	Probleme esențiale, riscuri și incertitudini
	Costuri egalizate privind stocarea CO ₂ pentru guvern și consumatorii de energie electrică	Cantitativă		GBP/T CO ₂ stocat	

Notă: punctajele *Red/Amber/Green* (Roșu/Galben/Verde) reprezintă următoarele calificative: „elementar”, „bun”, „excelent”. Punctajele de la 1 la 5 sunt „foarte slab”, „slab”, „acceptabil”, „bun” și „excelent”.

Țările de Jos – biocombustibilii avansați

Din 2006 până în 2009, Țările de Jos au aplicat o schemă națională de granturi pentru reducerea emisiilor de CO₂ prin intermediul biocombustibililor inovativi pentru transport⁷⁶. Scopul acesteia era de a sprijini biocombustibilii de a doua generație și proiectele care reprezentau o noutate în această țară. Pe lângă patru criterii principale de eligibilitate, schema utiliza, în plus, cinci criterii de clasificare pentru a permite distribuția fondurilor disponibile către proiectele cele mai de dorit, și anume:

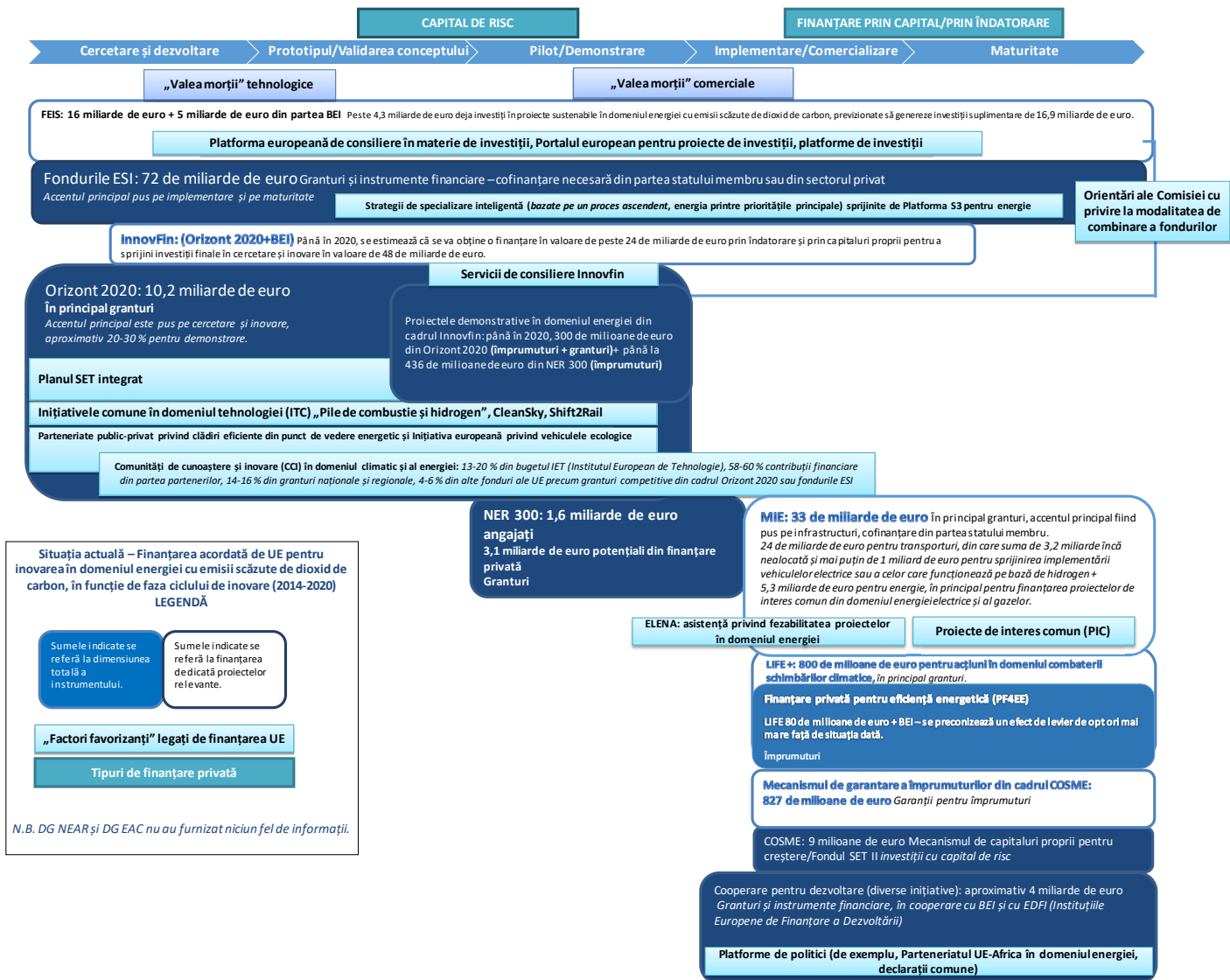
- volumul reducerilor anticipate de emisii de CO₂, comparativ cu combustibilii fosili;
- dimensiunea demonstrată a utilizării mai reduse a terenului, în comparație cu procesele existente de producție a biocombustibililor;
- potențialul pe piață pe termen scurt și pe termen lung (cantitatea de combustibil care urmează să fie produsă, câștigurile la nivelul emisiilor de CO₂, potențialul de replicare) și fezabilitatea (tehnică, organizațională și financiară) evaluată pe baza unei evaluări a riscurilor și a probabilității de obținere a rezultatelor scontate;
- rata de finanțare prin grant (o rată mai mică determină un scor mai mare);
- durabilitatea în raport cu aprovizionarea cu alimente, cu biodiversitatea și cu mediul.

Gradul în care se preconiza că proiectul va contribui la aceste criterii determina punctajul acordat și, în consecință, clasamentul final. Criteriile au fost enumerate în ordinea descrescătoare a ponderii lor.

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

ANEXA V

Complexitatea peisajului programelor UE care finanțează inovarea în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon



Sursa: Comisia Europeană.

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„DEMONSTRAREA LA SCARĂ COMERCIALĂ A CAPTĂRII ȘI STOCĂRII DIOXIDULUI DE CARBON ȘI A ENERGIEI DIN SURSE REGENERABILE INOVATOARE ÎN UE: ÎN ULTIMUL DECENIU, PROGRESSELE SCONTATE NU AU FOST OBȚINUTE.”

SINTEZĂ

IV. În concordanță cu solicitarea Consiliului European și a Parlamentului European, Comisia lucrează la stabilirea strategiei pe termen lung de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră, în conformitate cu Acordul de la Paris, ținând seama de planurile naționale.

Creșterea sprijinului pentru inovare și comercializarea tehnologiilor cu emisii scăzute de dioxid de carbon reprezintă un element important în acest context și este deja în desfășurare.

În propunerea Comisiei cu privire la următorul cadru financiar multianual (CFM) pentru perioada 2021-2027, aceasta a propus stabilirea unui obiectiv mai ambițios pentru integrarea aspectelor climatice, inclusiv tranziția către o energie curată, în toate programele UE, cu o țintă de 25 % din cheltuielile UE care să contribuie la acest obiectiv. Propunerea pentru viitorul program de cercetare Orizont Europa conține un obiectiv de 35 % pentru integrarea aspectelor climatice, inclusiv tranziția către o energie curată.

Pe baza propunerilor Comisiei incluse în pachetul „Energie curată pentru toți europenii”, UE a încheiat deja acorduri politice preliminare cu privire la nivelul ambițiilor în ceea ce privește eficiența energetică și energia din surse regenerabile până în 2030 și cadrul de reglementare relevant.

VIII. Comisia este de acord cu observațiile Curții de Conturi Europene cu privire la limitările din proiectarea Rezervei pentru instalațiile nou-intrate constituită din 300 de milioane de certificate de emisii (*New Entrants' Reserve – NER 300*) introdusă de legiuitorii codeciziei, precum și la complexitatea punerii sale în aplicare.

IX. Comisia subliniază că definițiile NER 300, documentele referitoare la cererea de propuneri și orientările au fost elaborate cu coordonarea colegială a serviciilor Comisiei. În plus, serviciile Comisiei coordonează cu regularitate aspectele comune în sprijinul tehnologiilor inovatoare cu emisii reduse de carbon.

INTRODUCERE

7. Comisia este responsabilă de coordonarea generală a programului. Gestionarea contractelor (pe baza unor instrumente cu caracter juridic obligatoriu) este responsabilitatea statelor membre.

12. În concordanță cu solicitarea Consiliului European și a Parlamentului European, Comisia lucrează la stabilirea strategiei pe termen lung de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră, în conformitate cu Acordul de la Paris, ținând seama de planurile naționale.

Creșterea sprijinului pentru inovare și comercializarea tehnologiilor cu emisii scăzute de dioxid de carbon reprezintă un element important în acest context și este deja în desfășurare.

În propunerea Comisiei cu privire la următorul cadru financiar multianual (CFM) pentru perioada 2021-2027, aceasta a propus stabilirea unui obiectiv mai ambițios pentru integrarea aspectelor climatice, inclusiv tranziția către o energie curată, în toate programele UE, cu o țintă de 25 % din cheltuielile UE care să contribuie la acest obiectiv. Propunerea pentru viitorul program de cercetare Orizont Europa conține un obiectiv de 35 % pentru integrarea aspectelor climatice, inclusiv tranziția către o energie curată.

Pe baza propunerilor Comisiei incluse în pachetul „Energie curată pentru toți europenii”, UE a încheiat deja acorduri politice preliminare cu privire la nivelul ambițiilor în ceea ce privește eficiența energetică și energia din surse regenerabile până în 2030 și cadrul de reglementare relevant.

OBSERVAȚII

20. După ce a evaluat proiectele prezentate de statele membre în urma cererii de propuneri, Comisia a luat decizia de a susține numai șase proiecte demonstrative de captare și stocare a dioxidului de carbon (CSC) care îndeplinesc criteriile de eligibilitate și de selecție [Decizia Comisiei C(2009) 9943 final din 9.12.2009].

21. Comisia consideră că rezultatul acestui segment din Programul energetic european pentru redresare (PEER) este generat de combinația dintre provocările inerente naturii CSC și apariția crizei financiare și bancare, precum și prevalența prețurilor scăzute ale carbonului. Obiectivul PEER, precum și opțiunea politică subiacentă, a fost de a stimula dezvoltarea CSC, un nivel tangibil de risc fiind o trăsătură constantă în dezvoltarea și demonstrarea de soluții inovatoare.

22. Cu toate că obiectivul de demonstrare la scară largă a CSC nu a fost îndeplinit, Comisia consideră că s-au acumulat cunoștințe și experiență semnificative prin îndeplinirea etapelor inițiale ale proiectului, inclusiv în ceea ce privește obstacolele privind punerea în aplicare a demonstratorilor CSC. Comisia și statele membre continuă să se inspire din aceste cunoștințe (de exemplu, în contextul acțiunii 9 privind captarea, utilizarea și stocarea dioxidului de carbon din Planul strategic privind tehnologiile energetice).

Caseta 2

Contribuția din partea UE a fost acordată pentru proiecte în contextul lucrărilor pregătitoare prevăzute în acordurile de grant și executate de către consorții. Experiența dobândită din proiecte și din dificultățile întâmpinate este valoroasă. Comisia remarcă, de exemplu, faptul că, pentru proiectul din Țările de Jos, lucrările pregătitoare privind epuizarea zăcămintelor de gaze offshore P18 și conducta offshore erau deja într-un stadiu avansat și vor aduce beneficii eforturilor privind CSC întreprinse de portul din Rotterdam.

26. Evoluția tehnologică este o trăsătură constantă a proiectelor inovatoare. Comisia consideră că a demonstrat flexibilitatea necesară pentru a ține seama de condițiile de piață și condițiile de reglementare, precum și de evoluțiile tehnologice.

Răspuns comun la punctul 29 și la caseta 3:

Comisia a urmat procedura stabilită în Decizia privind NER 300 pentru selecție, clasare și atribuire, care nu prevedea confirmarea condiționată a proiectelor de către statele membre sau atribuirea proiectelor cu o dată de intrare în funcțiune ulterioară celei prevăzute în Decizia privind NER 300 sau acceptarea proiectelor cu un deficit de finanțare până la termenul prevăzut. Prin urmare, proiectele CSC din Regatul Unit, Italia și Țările de Jos nu au putut fi propuse pentru atribuirea NER 300, întrucât aceste aspecte nu au fost închise până la termenul pentru luarea deciziei de atribuire.

35. Demonstrarea proiectelor în domeniul bioenergiei necesită o etapă mai lungă de testare înainte de creșterea la 100 % din capacitate, din cauza calității variabile a materiilor prime și a perioadei lungi de adaptare a proceselor de fermentație la schimbări. În plus, unul dintre proiectele de bioenergie a trebuit să înceapă cu o centrală nefinalizată (5 din cele 9 module) pentru a respecta data convenită pentru intrarea în funcțiune. Întrucât în 2015 termenul pentru intrarea în funcțiune a fost prelungit cu încă doi ani pentru toate proiectele, proiectul a solicitat modificarea datei de intrare în funcțiune din 2014 în 2016 pentru a putea acoperi perioada lungă de dare în funcțiune. Acest

lucru ar permite proiectului să ajungă la peste 75 % din performanță, ceea ce demonstrează viabilitatea tehnologiei.

41. Comisia este de opinie că climatul de investiții a fost afectat, în primul rând, de incertitudinea din cadrele naționale de reglementare.

Comisia observă că programul NER 300 a fost dezvoltat în comun de statele membre și s-a bazat pe un angajament ferm din partea statelor membre de a sprijini proiectele preselectate și confirmate de acestea.

44. Orientările din 2014 privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie includeau o serie de dispoziții pentru a garanta că proiectele deja în curs de desfășurare nu ar fi afectate de noua cerință de licitare concurențială pentru ajutor operațional care intra în vigoare în 2017. În plus, Orientările din 2014 prevedeau, de asemenea, o protecție specială pentru proiecte demonstrative (și proiecte mici și mijlocii), cu condiția ca acestea să nu facă obiectul unei licitații concurențiale chiar dacă începeau după 2017. Prin urmare, statele membre ar fi putut menține neschimbat sprijinul pentru proiectele NER 300.

În perioada 2014-2015, multe state membre au încercat să sporească eficiența schemelor de sprijin pentru a evita problemele de supracompensare și pentru a reduce povara financiară pentru consumatorii de energie electrică ca o implicație a sprijinului acordat energiei din surse regenerabile prin intermediul tarifelor fixe. Orientările din 2014 au oferit statelor membre unele dintre instrumentele pentru introducerea unor scheme de sprijin mai eficiente, dar multe state membre au ales să depășească cerințele stipulate în Orientările din 2014.

Caseta 5

Comisia ia act de faptul că Regatul Unit s-a angajat într-o vastă reformă a sectorului său energetic. Pentru a sprijini energia din surse regenerabile, Regatul Unit a dorit să acorde finanțare prin proceduri de licitație concurențială mult mai devreme decât se prevedea de Orientările privind ajutoarele de stat, având în vedere că Regatul Unit urmărea să reducă costurile de sprijin.

Caseta 6

În ceea ce privește situația de reglementare în Germania, Comisia nu ar fi putut să prevadă schimbarea importantă în poziția autorităților naționale și întârzierea în ceea ce privește transpunerea Directivei privind CSC. Plățile efectuate pentru sprijinirea activității de planificare au fost în conformitate cu normele de eligibilitate aplicabile, astfel cum sunt definite în acordul de grant.

Proiectul britanic PEER (Don Valley) a fost eliminat din Concursul de comercializare a CSC din Regatul Unit. Deși Comisia a solicitat ca proiectul să nu încheie o serie de angajamente financiare majore fără o finanțare garantată din partea autorităților naționale din Regatul Unit, aceasta a permis într-adevăr ca proiectul să avanseze cu privire la respectivele pachete de lucru, care au fost elaborate în comun cu proiectul White Rose NER 300 al National Grid (de exemplu, pachete de lucru din sectorul transportului și depozitării). Odată cu anularea complet neașteptată a Concursului de comercializare a CSC la 25 noiembrie 2015, politica anterior ambițioasă a Regatului Unit privind CSC a fost suspendată și s-a împiedicat continuarea proiectului Don Valley. Drept urmare, în pofida cererii de extindere din partea coordonatorului, CE a trebuit să rezilieze acest acord de grant (31 decembrie 2015).

48. În cazul în care întârzierile sunt determinate de incertitudinea de pe piață și incertitudinea în materie de reglementare, este probabil ca toate proiectele inovatoare care realizează același produs să fie încetinite.

53. Comisia consideră că alți operatori din domeniile proiectelor este posibil să fi beneficiat în mod potențial de părți din infrastructura de transport și de depozitare a proiectelor CSC sprijinite. În special în cazul proiectului Don Valley, dezvoltarea infrastructurii CSC nu a fost niciodată menită să aducă beneficii doar unui singur proiect de captare, ci a fost proiectată încă de la început cu un concept de „utilizator comun”.

55. Trei dintre cele șase proiecte PEER au fost sistate relativ rapid atunci când partenerii de proiect au realizat că fie dificultățile de reglementare, fie dificultățile financiare împiedicau evoluția proiectului. Unul dintre proiecte a construit o instalație-pilot. Pentru celelalte două proiecte, Comisia a depus eforturi semnificative pentru a identifica surse suplimentare de finanțare pentru a acoperi deficitele de finanțare. Statele membre implicate au continuat să sprijine proiectele fiabile și a existat un plan fiabil pentru punerea în aplicare a acestora. Prin urmare, Comisia consideră că la acea dată existau în continuare motive întemeiate să se considere că proiectele vor fi finalizate.

Răspuns comun la punctele 57 și 58.

Întrucât propunerea legislativă de Directivă privind sistemul de comercializare a certificatelor de emisii (ETS) nu includea programul NER 300, caracteristicile/impacturile sale nu au putut fi incluse în evaluarea impactului prevăzută de Directiva privind ETS. Alineatele prin care se instituie programul NER 300 au fost adăugate de colegiuitori în cadrul procedurii de codecizie.

În ceea ce privește Decizia privind NER 300, s-a efectuat o evaluare proporțională a impactului, pe baza cadrului juridic prevăzut de modificarea Directivei privind ETS. Cu toate acestea, domeniul de aplicare a analizei respective a fost limitat de dispoziții legale stabilite în actul de bază.

Răspuns comun la punctele 61 și 62.

NER 300 a fost creată de Consiliu și de Parlament în cadrul procedurii legislative referitoare la Directiva privind ETS. Directiva privind ETS prevedea obligația de a oferi sprijin pe baza reducerilor verificate ale emisiilor.

Comisia a efectuat o consultare a părților interesate și a elaborat o evaluare proporțională a impactului privind opțiunile de punere în aplicare a programului NER 300, în limitele legale prevăzute de Directiva privind ETS.

63. Decizia privind structura de plată a făcut parte din Decizia privind NER 300, propusă de Comisie și votată de statele membre în cadrul Comitetului privind schimbările climatice.

Cu toate acestea, decizia a permis finanțarea în avans, în cazul în care promotorii de proiecte și statele membre solicită acest lucru și furnizează garanția solicitată.

65. Comisia observă că elementul de proiectare „cheltuieli la livrare” a fost determinat de către colegiuitori în textul Directivei privind ETS. Cu toate acestea, statele membre au fost în măsură să furnizeze finanțare în avans, să acorde sprijin în faza de construcție și să partajeze riscurile cu promotorii de proiecte.

70. Evaluarea atractivității financiare poate fi relevantă doar pentru proiecte care sunt viabile din punct de vedere economic, dispun de proceduri clare și venituri garantate, o structură de finanțare clară și un model de afaceri garantat. Aceste caracteristici nu sunt caracteristicile proiectelor inedite, al căror scop principal este de a demonstra viabilitatea tehnologică. Prin urmare, obligațiile de diligență nu au inclus evaluarea atractivității financiare. Se poate presupune că puține dintre proiectele prezentate sau selectate ar fi avut un punctaj pozitiv, aceasta fiind o situație normală pentru investițiile demonstrative înainte de comercializare, în stadiul incipient al dezvoltării proiectului/solicitării de proiect. Atractivitatea financiară devine relevantă la încheierea financiară, după ce demonstrația tehnologică conduce la vizibilitatea totală a modelului de afaceri.

71. Comisia a luat în considerare pentru atribuire numai proiectele care au fost confirmate ca fiind sprijinite de statele membre.

72. Regula, stabilită în temeiul juridic (Decizia privind NER 300), a fost ca proiectele să fie clasificate în ordinea crescătoare a costului unitar (*cost-per-unit performance* – CPUP) – nu există nicio altă soluție decât să se respecte dispozițiile actului de punere în aplicare adoptat.

Această incertitudine a costurilor este o caracteristică comună pentru toate proiectele aflate la niveluri similare de pregătire tehnologică și de pregătire a proiectului. Decizia privind NER 300 și deciziile de atribuire prevăd ajustarea costurilor relevante și contribuția financiară maximă acordată atunci când decizia finală de investiție este luată și incertitudinea costurilor se diminuează.

73. Comisia a analizat informațiile primite de la Banca Europeană de Investiții (BEI). Cu toate acestea, decizia finală de atribuire a urmat confirmării directe a sprijinului din partea statelor membre pentru toate proiectele.

Caseta 9

Statul membru confirmă sprijinul pentru toate proiectele selectate. A fost posibilă utilizarea altor mecanisme de sprijin decât tarifele fixe.

74. Comisia ia act de faptul că statele membre au avut posibilitatea de a solicita rapoarte privind obligația de diligență după finalizarea procesului competitiv. Comisia nu a fost mandatată să furnizeze rapoartele, cu excepția cazului în care acestea au fost solicitate de statele membre.

75. Conceptul procesului de selecție și de atribuire a fost stabilit în actul de punere în aplicare (Decizia privind NER 300) și s-a bazat pe un singur indicator CPUP. Prin urmare, nu a fost posibil să se stabilească o altă metodologie pentru selectarea și atribuirea proiectelor.

Criteriile de eligibilitate au inclus indicatorul de inovare, care a constituit o condiție prealabilă pentru intrarea în competiția pentru finanțare.

82. Toate proiectele selectate NER 300 au îndeplinit dispozițiile de inovare, întrucât, la momentul atribuirii, niciuna dintre tehnologii nu era disponibilă în comerț.

Faptul că piețele evoluează, că unele tehnologii progresează mai rapid decât altele și că unele pot fi încetinite de cadrul economic sau de reglementare constituie caracteristici ale economiei de piață.

Caseta 10

Prima cerere de propuneri NER 300 a fost lansată în 2011. Toate proiectele selectate au fost evaluate ca fiind proiecte inovatoare și reprezentau proiecte care nu erau testate din punct de vedere comercial sau puse în aplicare la momentul respectiv. Acesta a fost un criteriu de eligibilitate verificat atât de statele membre, cât și de Comisie. Cele două proiecte de energie eoliană offshore în cauză erau inovatoare la momentul depunerii cererii. La acel moment, acestea au contribuit la obiectivul Planului strategic privind tehnologiile energetice (Planul SET) în ceea ce privește energia eoliană, care a fost prezentat în cadrul Planului de punere în aplicare pentru perioada 2010-2012 din mai 2010 al echipei inițiativei industriale europene privind energia eoliană.

85. Obiectivele, criteriile și cerințele de monitorizare ale anumitor instrumente financiare utilizate pentru a canaliza fondurile neutilizate din NER 300 în urma primei cereri de propuneri au fost aliniate cu cerințele temeiului juridic NER 300, prin modificări ale acordurilor specifice de delegare încheiate cu BEI. Vor fi efectuate verificări comune de eligibilitate, garantând îndeplinirea obiectivelor NER 300.

87. Deși are un caracter voluntar, planul SET integrat rămâne unul dintre principalele instrumente de politică nenormative disponibile pentru alinierea și coordonarea eforturilor (la nivel național și la nivelul UE) privind inovarea în domeniul tehnologiilor energetice nepoluante. De-a lungul anilor,

platformele de interacțiune cu părțile interesate au evoluat. Înființarea unor structuri de punere în aplicare care vor continua realizarea activităților în cadrul fiecărui plan de punere în aplicare va urmări să fie cât mai incluzivă cu putință.

89. Comisia consideră că programarea în comun există deja în mai multe domenii. Acțiunile ERA-NET (Spațiul European de Cercetare) reprezintă un instrument important de finanțare comună utilizat pentru coordonarea Planului SET.

90. În luna iunie 2018 se înregistraseră progrese privind procesul de finalizare și de aprobare a planului de punere în aplicare, fiind aprobate 11 dintre cele 14 proiecte. A fost aprobată o nouă agendă pentru Planul SET pentru perioada 2018-2023, inclusiv orientările pentru raportarea cu privire la progresele înregistrate și rezultatele obținute.

Rapoartele prezentate în cadrul reuniunilor grupului de coordonare pentru Planul SET cu privire la realizările fiecărui plan de punere în aplicare vor proveni de la organismele de punere în aplicare relevante care urmează a fi instituite.

91. Noua agendă pentru Planul SET pentru perioada 2018-2023 a identificat necesitatea de a consolida implicarea organismelor naționale de finanțare în punerea în aplicare a Planului SET.

92. Comisia dorește să sublinieze faptul că foile de parcurs privind Planul SET, rezultat al activității grupurilor de lucru temporare pentru Planul SET, fac parte din baza factuală pentru dezvoltarea Fondului pentru inovare.

Comisia a organizat ateliere cuprinzătoare cu toate sectoarele eligibile în cadrul Fondului pentru inovare, urmate de o consultare publică deschisă, în care serviciile Comisiei au cooperat cu privire la includerea comunității „Planul SET”. De asemenea, Comisia a înființat un grup de experți format din reprezentanți ai industriei și ai statelor membre, care vor contribui la elaborarea actului delegat privind Fondul pentru inovare.

93. Grupul de coordonare pentru Planul SET a adoptat o nouă agendă pentru Planul SET pentru perioada 2018-2023, în care a identificat activitățile pentru următorii 5 ani pentru a optimiza impactul și punerea în aplicare a acestuia. Un accent deosebit a fost plasat pe cadrul operațional pentru aplicarea celor 14 planuri de punere în aplicare.

Pentru a evalua progresele înregistrate în îndeplinirea obiectivelor Comunicării Comisiei din 2015 „Către un Plan strategic integrat privind tehnologiile energetice (SET)” și realizarea agendei pentru 2018-2023, o evaluare independentă va fi efectuată în 2020. În plus, începând din 2020, statele membre vor raporta, de asemenea, ca parte din planurile climatice și energetice integrate ale acestora.

Executarea planurilor de punere în aplicare a Planului SET va fi monitorizată, de asemenea, utilizând sistemul strategic de informații privind tehnologiile din domeniul energiei (SETIS). SETIS oferă informații privind rezultatele semnificative realizate de-a lungul anilor, începând cu 2007, și oferă o perspectivă utilă asupra beneficiilor sale.

În cele din urmă, instrumentul InnovFin EDP (proiecte demonstrative InnovFin din domeniul energetic), dezvoltat în cadrul programului Orizont 2020 în vederea abordării nevoilor părților interesate din Planul SET, este un rezultat măsurabil.

99. Comisia ar dori să sublinieze faptul că există o serie de proiecte NER 300 care în prezent sunt examinate în mod activ sau dezvoltate în cadrul portofoliului InnovFin EDP. Unele proiecte se desfășoară cu primirea de sprijin suplimentar din partea InnovFin EDP. Proiectele pot fi sprijinite prin instrumente financiare atunci când ajung la o anumită maturitate și atractivitate financiară. Pentru a reuși acest lucru, proiectele trebuie să obțină venituri pentru a-și achita datoriile sau pentru

a asigura rentabilitatea capitalurilor proprii. Acest lucru necesită timp, întrucât mai întâi trebuie să se demonstreze fiabilitatea tehnologică.

102. Comisia ia act de faptul că Orizont 2020 și Fondul de inovare au obiective diferite stabilite de temeiul juridic al acestora, care nu pot fi îndeplinite cu ajutorul unui singur program comun. Prin urmare, acestea vor rămâne complementare, deși ar putea necesita sporirea sinergiilor posibile.

103. Comisia a adoptat recent o propunere de program de investiții „Invest EU”, care va armoniza și va consolida instrumentele financiare ale UE. Articolul 6 din propunerea de Regulament privind „InvestEU” include dispoziții pentru combinarea granturilor cu instrumente financiare, ca măsură esențială care să permită oferta efectivă de produse specifice adecvate pentru diferite sectoare și profiluri de risc.

Instrumentele de împrumut ale Mecanismului pentru interconectarea Europei (MIE) includ, de asemenea, o cerere de propuneri „mixtă”. Un mecanism de finanțare mixtă care leagă Orizont 2020 cu InnovFin EDP este în curs de elaborare.

104. Comisia remarcă faptul că acordul de delegare cu BEI prevede o monitorizare riguroasă și obligații de raportare pentru a asigura buna gestiune financiară.

Comisia va aborda chestiunile legate de controlul financiar în acordurile de delegare relevante încheiate cu BEI și în actul delegat privind Fondul pentru inovare.

105. Veniturile și activele NER 300 aflate în gestionarea BEI nu fac parte din bugetul UE și nu se află sub controlul Comisiei. Proiectele sunt selectate și contractate de către statele membre, iar restul veniturilor le revin acestora. Prin urmare, acestea nu pot fi integrate în bugetul UE și raportate în bilanțul UE în conformitate cu norma contabilă UE aplicabilă nr. 2 („Consolidarea și contabilitatea pentru acorduri comune și entități asociate”).

Comisia raportează anual cu privire la punerea în aplicare a NER 300 în planul său de gestionare și în rapoartele anuale de activitate.

106. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 104.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

109. Comisia subliniază condițiile deosebit de dificile care au predominat începând din 2012. Deși Comisia a depus eforturi considerabile în ceea ce privește cele șase proiecte, aceasta nu a putut merge împotriva tendinței industriale sau a cererii generale a pieței, nici nu s-a putut împotrivi evoluției priorităților politice ale guvernelor statelor membre.

112. Comisia dorește să sublinieze că retragerea proiectelor inovatoare este o caracteristică normală a pieței. Rată de retragere de 50 % este o situație normală și se manifestă, de asemenea, la nivel mondial în alte programe de sprijinire a inovării. Este clar că proiectele care se retrag nu pot produce rezultate, întrucât acestea se dovedesc a nu fi viabile pe piață. Faptul că proiectele respective nu au reușit să atragă resurse NER 300 oferă o asigurare prudentă că resursele nu au fost irosite și permite sprijinirea unor proiecte noi (în cadrul proiectelor demonstrative InnovFin din domeniul energetic sau al instrumentului de împrumut al Mecanismului pentru interconectarea Europei). Resursele neutilizate din cea de a doua cerere vor fi direcționate către Fondul pentru inovare și, prin urmare, pentru sprijinirea unor proiecte noi. Cu toate acestea, Comisia recunoaște că „resursele înghețate” nu reprezintă un rezultat eficace al programului.

113. Comisia ar dori să sublinieze efectul negativ la nivel global al prețurilor scăzute ale petrolului asupra proiectelor în domeniul bioenergiei. Potrivit investitorilor, piața bioenergiei inovatoare s-a prăbușit după scăderea dramatică a prețului petrolului și după furnizarea pe piață a numeroase rezerve de petrol.

115. Decizia de a sprijini inovarea este un risc politic asumat de Comisie, de Consiliu și de Parlamentul European. Comisia a fost încurajată să sprijine această inovare de către statele membre și părțile interesate, precum și luând în considerare potențialul imens al CSC în ceea ce privește contribuția la obiectivele energetice și climatice ale Uniunii.

Acordurile de grant cu trei dintre cele șase proiecte CSC sprijinite de PEER au fost sistate într-un stadiu relativ incipient, iar unul a avut ca rezultat o instalație-pilot. Pentru celelalte două proiecte, Comisia a depus eforturi considerabile în vederea identificării unor surse de finanțare suplimentare pentru a acoperi deficitele de finanțare. Statele membre au continuat să sprijine proiectele, iar Comisia consideră că exista un plan fiabil pentru punerea în aplicare a acestora. Prin urmare, la momentul respectiv, încă se preconiza că proiectele vor fi realizate.

Cunoștințele semnificative acumulate în acest proces continuă să fie utilizate la nivelul UE, în special în contextul Planului strategic privind tehnologiile energetice, precum și în rețeaua europeană de proiecte demonstrative CSC, care este o platformă de schimb de cunoștințe dobândite în cadrul unor astfel de proiecte.

116. Comisia va avea un rol în examinarea planurilor statelor membre și în raportare pentru a stabili dacă acestea conțin toate elementele necesare. Aceasta ar trebui să ia în considerare planurile energetice și climatice naționale integrate atunci când acordă finanțare din partea UE.

Cu toate acestea, pentru programele UE gestionate la nivel central, în care beneficiarul primar al fondurilor nu este statul membru însuși, caracterul complet al planurilor energetice și climatice integrate ale statelor membre nu ar trebui să fie utilizat ca un criteriu pentru evaluarea meritelor, nici pentru a lua o decizie finală cu privire la finanțarea unui proiect. Acest lucru ar putea avea efectul negativ de a compromite proiecte care ar fi putut fi benefice pentru politicile energetice și climatice. În cazul programelor gestionate la nivel central, Comisiei îi revine responsabilitatea de a se asigura că proiectele sunt conforme cu obiectivele politicilor energetice și climatice ale UE.

Recomandarea 1 – Creșterea potențialului pentru un sprijin eficace din partea UE pentru inovațiile în domeniul energiei cu emisii scăzute de dioxid de carbon

Comisia acceptă recomandarea.

În cadrul Fondului pentru inovare, se va solicita un angajament clar din partea statelor membre, dacă este cazul. Recomandarea va fi luată în considerare pentru criteriile de selecție.

În ceea ce privește Orizont 2020/Orizont Europa, cofinanțarea la nivel național ar putea face parte în mod potențial din finanțarea unui proiect (în anumite limite), dar adesea acest lucru nu se întâmplă. Disponibilitatea finanțării rămase, fie publice, fie private, în afară de grant se ia în considerare în cursul evaluării propunerilor și influențează evaluarea pe fond a proiectelor. Cu toate acestea, experiența arată că finanțarea care pare să fie garantată în timpul evaluării propunerilor poate fi în pericol într-o etapă ulterioară.

Coerența cu planurile energetice și climatice naționale ar putea reprezenta un factor de luat în considerare în cadrul criteriilor de selecție a unor programe ale UE, de exemplu atunci când se abordează proiecte relevante de interes european comun¹.

118. Programul NER 300 a fost creat în cadrul procedurii de codecizie pentru a sprijini proiecte inovatoare din domeniul energiei din surse regenerabile și proiecte CSC prin Directiva privind EU ETS. Comisia a elaborat o evaluare a impactului cu privire la opțiunile de punere în aplicare a

¹ De exemplu, propunerea de Regulament de instituire a mecanismului Conectarea Europei (COM(2018) 438 final) prevede „coerența cu legislația Uniunii și cu planurile energetice și climatice naționale” ca fiind unul dintre criteriile de atribuire.

programului NER 300 în limitele prevăzute de Directiva privind ETS. Directiva privind ETS a prevăzut că sprijinul se acordă pe baza reducerilor verificate ale emisiilor. Prin urmare, opțiunea implicită a fost de a acorda finanțarea în funcție de performanțele dovedite, cu opțiunea de finanțare în avans acordată de statele membre, care ar permite reducerea riscurilor proiectelor.

119. Procedurile de selecție și de atribuire a proiectelor NER 300 au fost stabilite în temeiul său juridic, Directiva privind ETS și Decizia privind NER 300. Singurul criteriu de selecție stabilite de temeiul juridic NER 300 a fost CPUP. Alte criterii nu au făcut parte din dispozițiile pentru punerea în aplicare a programului NER 300 și, prin urmare, nu au putut fi utilizate în procesul de selecție.

Recomandarea 2 – Îmbunătățirea procedurilor de selecție a proiectelor și de luare a deciziilor pentru viitorul Fond pentru inovare

(a) Comisia acceptă recomandarea.

Fondul pentru inovare prevede distribuirea finanțării în raport cu obiective de etapă clare. În cazul în care obiectivele de etapă nu sunt îndeplinite, fondurile vor fi eliberate și vor fi redirecționate fie spre lista de rezervă, fie spre cererile de propuneri ulterioare.

(b) Comisia acceptă recomandarea.

Viabilitatea economică și riscurile proiectelor vor fi evaluate împreună cu alte criterii de eficacitate, eficiență și impact pentru a selecta cel mai bun portofoliu de proiecte în vederea îndeplinirii obiectivelor stabilite pentru Fondul pentru inovare în Directiva privind EU ETS.

În plus, se va solicita un angajament solid din partea părților la cofinanțare în cadrul proiectelor selecționate.

(c) Comisia acceptă recomandarea.

Fondul pentru inovare prevede o evaluare bazată pe criterii multiple, care vor consta într-o combinație de criterii calitative și cantitative pentru a se putea lua în considerare toate aspectele proiectelor inovatoare. Aceasta va garanta faptul că, la momentul atribuirii, vor fi selectate proiectele cele mai viabile și cu cel mai mare potențial.

(d) Comisia acceptă recomandarea.

Statele membre vor fi implicate în guvernarea Fondului pentru inovare. Toate informațiile care nu sunt confidențiale și care vor sprijini avansarea proiectelor vor fi comunicate statelor membre, asigurându-se că toate părțile implicate dețină informațiile transparente necesare pentru identificarea și reducerea riscurilor importante legate de proiecte.

(e) Comisia acceptă recomandarea.

Procedura de selecție va garanta că Fondul pentru inovare selectează un vast portofoliu de proiecte în ceea ce privește sectoarele și statele membre, care contribuie în cea mai mare măsură la atingerea obiectivelor de decarbonizare ale UE. Potențialul de reducere/evitare a emisiilor de gaze cu efect de seră al proiectelor va reprezenta unul dintre principalele criterii de selecție.

(f) Comisia acceptă recomandarea.

Actul delegat privind Fondul pentru inovare va urmări o mai mare flexibilitate pentru a reflecta dinamica în evoluție a inovării, asigurând în același timp realizarea obiectivelor programului.

Modificările proiectelor care nu afectează domeniul de aplicare a proiectelor, nici procedura de selecție vor fi gestionate de organismul de punere în aplicare cu un grad mai ridicat de eficiență.

121. Alinierea obiectivelor și a dispozițiilor referitoare la răspunderea în ceea ce privește instrumentele financiare care canalizează sprijinul NER 300 sunt abordate în modificările relevante aduse acordurilor de delegare cu BEI.

Recomandarea 3 – Asigurarea flexibilității Fondului pentru inovare pentru a răspunde evoluțiilor pieței și tehnologiei

(a) Comisia acceptă recomandarea.

Eligibilitatea proiectelor decurge în mod direct din Directiva privind EU ETS. Proiectele vor fi evaluate în funcție de contribuția la îndeplinirea obiectivelor de politică mai degrabă decât în funcție de atingerea unor parametri specifici cu privire la tehnologie sau la produse, care sunt greu de stabilit în prealabil și cu certitudine.

(b) Comisia acceptă recomandarea.

Fondul pentru inovare prevede cereri de propuneri periodice. Sprijinul prin intermediul instrumentelor financiare, dacă este utilizat, ar fi disponibil pe baza principiului „primul venit, primul servit”.

122. Acesta este un obiectiv esențial pentru următoarea perioadă de programare în scopul de a se spori sinergiile între programele UE.

Pentru Orizont Europa se va stabili un proces de programare strategică, implicând toate serviciile relevante ale Comisiei în elaborarea în comun a priorităților și în cererile de propuneri. Scopul este instituirea unui cadru comun privind inovarea, astfel încât toate programele să fie puse în aplicare în mod coerent și complementar.

Dispozițiile referitoare la răspundere vor fi instituite prin temeiul juridic corespunzător al acestora în următoarea perioadă de programare.

123. Grupul de coordonare a Planului strategic privind tehnologiile energetice (Planul SET) a aprobat noul plan de punere în aplicare, acesta, comparativ cu activitățile precedente ale Planului SET, oferă o serie de obiective noi, clare și măsurabile.

În plus, acest grup de coordonare a adoptat o nouă agendă pentru Planul SET pentru perioada 2018-2023, în care a identificat activitățile pentru următorii 5 ani pentru optimizarea impactului și realizarea planului. Prin urmare, cele de mai sus oferă un cadru mai bun pentru o evaluare suplimentară în viitor.

Astfel cum se menționează mai sus (a se vedea punctul 93), evaluarea independentă care urmează să fie realizată în 2020, rapoartele statelor membre și rapoartele privind planurile de punere în aplicare vor permite o evaluare globală a progreselor înregistrate în ceea ce privește atingerea obiectivelor deja stabilite.

124. Propunerea privind noul cadru financiar multianual (CFM) include Regulamentul de instituire a Programului InvestEU. Noul Fond InvestEU va consolida toate instrumentele financiare ale UE și va armoniza produsele oferite, pentru a aborda cu mai multă eficiență diferitele profiluri de risc din diverse sectoare economice. Componenta sa de cercetare și inovare va consolida instrumentele în materie de cercetare și inovare. Articolul 6 din propunerea de regulament include dispoziții pentru combinarea cu alte programe ale UE, inclusiv Fondul pentru inovare. Acest lucru va asigura reducerea suprapunerilor și furnizarea de produse care abordează situații specifice de investiții.

125. Comisia ia act de faptul că domeniul de aplicare, amploarea și nivelul de ambiție ale programului Orizont 2020 și ale programului NER 300/Fondului pentru inovare sunt diferite în prezent. În următoarea perioadă de programare, Comisia va elabora o abordare eficace și

complementară a activităților ambelor programe în etapa strategică a programului Orizont Europa și în actul delegat privind Fondul pentru inovare.

În ceea ce privește operațiunile BEI, există unele proiecte NER 300 supuse examinării de către BEI pentru InnovFin EDP. Finanțarea din instrumente financiare impune ca proiectele să aibă un anumit grad de maturitate. În acest context, se preconizează că prima operațiune va avea loc în curând.

126. În cadrul Orizont Europa, în iulie 2018 va începe un proces de programare strategică pentru primii ani ai Orizont Europa, care ar trebui să conducă la un plan strategic comun de cercetare și inovare până la sfârșitul anului 2018, care, ulterior, va face obiectul consultării cu părțile interesate.

Scopul este instituirea unui cadru prioritar de cercetare și inovare convenit între toate serviciile relevante ale Comisiei, care poate constitui ulterior referința pentru toate programele UE, astfel încât diferitele programe să contribuie la aceleași obiective în mod coerent și complementar, respectând totodată temeiurile juridice specifice ale programelor.

Recomandarea 4 – O mai bună coordonare în cadrul Comisiei pentru o direcționare mai coerentă a sprijinului UE

(a) Comisia acceptă recomandarea.

Evaluarea interservicii are loc deja, în contextul dezvoltării următoarei arhitecturi a cadrului financiar multianual și a Fondului pentru inovare.

(b) Comisia acceptă recomandarea.

Asigurarea sinergiilor este unul dintre obiectivele principale cuprinse în Orizont Europa, propunerile programului InvestEU și Fondul pentru inovare. Programul InvestEU reprezintă, printre alte măsuri, o modalitate de a simplifica și a armoniza oferta de produse financiare în sprijinul acțiunilor în materie de combatere a schimbărilor climatice. Aceasta include, de asemenea, introducerea unor posibilități de combinare cu alte programe ale UE și cu Fondul pentru inovare ETS, dacă este relevant și necesar.

Comisia va îmbunătăți eforturile de coordonare în pregătirea respectivelor cereri de propuneri pentru atribuirea de subvenții sau instrumente financiare.

Cu toate acestea, vor trebui să fie respectate temeiurile juridice specifice care stabilesc criteriile de selecție, pentru a garanta aderarea la obiective de politică specifice.

Recomandarea 5 – Asigurarea răspunderii

(a) Comisia acceptă recomandarea.

Dispozițiile privind răspunderea vor fi explicate în mod clar în regulamentul privind Fondul pentru inovare și sunt în curs de îmbunătățire în acordurile de cooperare cu BEI pentru fondurile NER 300 necheltuite.

(b) Comisia acceptă parțial recomandarea.

Includerea de fonduri în bilanțul UE trebuie să respecte cerințele stabilite de standardele de contabilitate relevante, standardele internaționale de contabilitate pentru sectorul public, în special norma contabilă a UE nr. 2 („Consolidarea și contabilitatea pentru acorduri comune și entități asociate”). Programele UE finanțate din bugetul UE sunt înregistrate în bilanțul său și sub rezerva descărcării bugetare. Programele UE care nu fac parte din bugetul UE și asupra cărora instituțiile UE nu au control exclusiv (de exemplu, fondurile gestionate de Comisie în numele unor părți terțe) nu pot fi înregistrate în bilanțul UE dacă nu sunt integrate în buget (de exemplu, ca venituri alocate), în conformitate cu temeiul juridic al cadrului financiar multianual.

Fondul pentru inovare nu face parte din propunerea de cadru financiar multianual, întrucât acesta este finanțat în cadrul ETS, și nu din bugetul UE, iar ciclul său de viață depășește ciclul bugetar al CFM. Mai mult, veniturile nu sunt decise sau cunoscute în avans, întrucât acestea depind de prețul carbonului la momentul monetizării certificatelor. Cu toate acestea, vor fi puse în aplicare măsuri menite să asigure buna gestiune financiară, inclusiv auditul și raportarea.

(c) Comisia acceptă recomandarea.

În actul delegat privind Fondul pentru inovare va fi prevăzută raportarea periodică privind progresele înregistrate către autoritățile bugetare competente, în funcție de modelul de guvernare ales.

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	17.5.2017
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	8.6.2018
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	5.9.2018
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	5.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0799-7

doi:10.2865/521983

QJ-AB-18-021-RO-N

HTML ISBN 978-92-847-0819-2

doi:10.2865/68620

QJ-AB-18-021-RO-Q

Pentru a contribui la îndeplinirea obiectivelor sale pentru 2020 și a celor pe termen mai lung în materie de energie și de climă, UE a lansat, în 2009, două programe majore de finanțare vizând sprijinirea captării și stocării dioxidului de carbon și a producției inovatoare de energie din surse regenerabile: Programul energetic european pentru redresare (PEER) și programul NER 300. Deși există probabilitatea ca Uniunea să își atingă țintele stabilite pentru 2020, Curtea a constatat că niciunul dintre aceste programe nu a reușit să ducă la implementarea la nivelul UE a captării și stocării dioxidului de carbon. PEER a contribuit în mod favorabil la dezvoltarea sectorului energiei eoliene *offshore*, însă programul NER 300 nu a obținut progresul scontat în ceea ce privește sprijinirea demonstrării unei game mai largi de tehnologii de producție inovatoare de energie din surse regenerabile. În prezent, UE este în curs de a pregăti lansarea Fondului pentru inovare, care va înlocui NER 300 începând cu anul 2021, precum și de a proiecta noul cadru financiar multiannual (2021-2027). Pentru ca Uniunea să își poată îndeplini obiectivele pentru 2030 și pe termen mai lung în materie de energie și de climă, este necesar ca tranziția către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon să fie accelerată. În acest context, Curtea formulează în atenția Comisiei Europene un număr de recomandări menite să remedieze deficiențele identificate în cursul auditului său și să consolideze proiectarea unor programe viitoare.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.