

No hi ha recuperació sense la ciutadania

Per què la participació ciutadana és clau per a la transformació ecològica d'Europa



Recerca i redacció

Daniel Thomson
CEE Bankwatch Network

Eva Pastorelli
ReCommon, Italy

Maris Pedaja
Moviment Verd
d'Estònia, Estònia

Valters Kinna
Green Liberty, Letònia

Anelia Stefanova
CEE Bankwatch Network

Iva Dimitrova
Za Zemiata, Bulgària

Carmen Kilvits
Moviment Verd
d'Estònia, Estònia

Alexa Botar
MTVSZ, Hongria

Anna Roggenbuck
CEE Bankwatch Network

Krzysztof Mrozek
Polish Green Network,
Poland

Bruna Cañada
ODG, Espanya

Zsuzsanna Ujj
MTVSZ, Hongria

Frank Vanaerschot
Counter Balance

Rafał Rykowski
Polish Green Network,
Poland

Nicola Scherer
ODG, Espanya

Agraïments

Edició
Nicholas Johns-Wickberg
Emily Gray

Disseny
longstory.eu

Maquetació
Gerard Casadevall Bach

Traducció al català
L'Apòstrof, SCCL

**CITIZENS'
OBSERVATORY**
FOR GREEN DEAL FINANCING

Aquest informe s'ha elaborat en el marc del projecte Observatori ciutadà per al finançament del Pacte Verd (Citizens' Observatory for Green Deal Financing).

**Counter
Balance**
Challenging
Public
Investment
Banks

**Eesti
Roheline
Liikumine**
Estonian Green Movement-FoE

**Magyar
Természetvédők
Szövetsége**
Föld Barátai Magyarország

Za Zemiata
Friends of the Earth Bulgaria

ReCommon

ODG
OBSERVATORI DEL DEUTE
EN LA GLOBALITZACIÓ

Green Liberty

**Polish
Green
Network**

**CEE Bankwatch
Network**

Supported by:

 Federal Ministry
for Economic Affairs
and Climate Action

 European
Climate Initiative
EUKI



**Cofinançat per
la Unió Europea**

Finançat per la Unió Europea. Tanmateix, els punts de vista i les opinions expressades són només les dels autors i no reflecteixen necessàriament les de la Unió Europea o l'Agència Executiva Europea d'Educació i Cultura (EACEA). Ni la Unió Europea ni l'EACEA no se'n poden fer responsables.

Aquest informe també s'ha elaborat en el marc del projecte «Líders locals de la transició energètica per a NextGeneration». Aquest projecte forma part de la Iniciativa Europea per a la Protecció del Clima (EUKI) del Ministeri Federal d'Afers Econòmics i Acció Climàtica (BMWK) alemany. Les opinions exposades en aquesta publicació són responsabilitat exclusiva dels autors i no reflecteixen necessàriament les opinions del Ministeri Federal d'Afers Econòmics i Acció Climàtica (BMWK).

Índex

| | |
|--|-----------|
| Resum | 4 |
| Glossari de conceptes | 6 |
| Introducció | 8 |
| Antecedents | 10 |
| El Pacte Verd de la UE i els reptes mundials | 11 |
| El paper dels recursos financers de la UE en l'assoliment dels objectius del Pacte Verd Europeu | 12 |
| El Pla NextGenerationEU com una oportunitat per «reconstruir millor» | 14 |
| Quin paper té la ciutadania en la transformació | 15 |
| REPowerEU: un pas endavant o dos enrere? | 16 |
| Quina és l'opinió de la gent sobre la recuperació de la UE? | 18 |
| El paquet de recuperació de la UE ha permès un canvi ecològic i transformador real? | 20 |
| Anàlisi del MRR | 21 |
| Marc de governança | 21 |
| Transparència i participació ciutadana en la implementació del MRR | 22 |
| Progrés mixt cap a l'assoliment de la resiliència i la transformació a llarg termini | 23 |
| Manca d'atenció a la inclusió social i als drets fonamentals | 25 |
| Anàlisi per països | 27 |
| Bulgària | 28 |
| Estònia | 33 |
| Hongria | 38 |
| Itàlia | 43 |
| Letònia | 50 |
| Polònia | 58 |
| Espanya | 66 |
| InvestEU i el BEI: finançar una transició a mitges amb el sector privat, però sense la ciutadania | 73 |
| Conclusions i recomanacions | 80 |

Resum

En els darrers anys, s'ha proporcionat una quantitat extraordinària de finançament i inversió de la UE a través del pressupost comunitari, el paquet de fons de recuperació *NextGenerationEU* de 806.000 milions d'euros i, més recentment, de 20.000 milions d'euros addicionals de noves subvencions del REPowerEU.

El Mecanisme de Recuperació i Resiliència (MRR) (en anglès, *Recovery and Resilience Facility*, RRF) representa la part més gran d'aquest paquet de recuperació global. El MRR, un nou instrument dissenyat per estimular la recuperació econòmica després de la pandèmia de la COVID-19, també és el primer mecanisme de finançament en el marc del pla del Pacte Verd Europeu del 2019 per convertir Europa en el primer continent neutre des del punt de vista climàtic. El MRR impulsa noves inversions i reformes per augmentar la resiliència i abordar millor els reptes a llarg termini, com ara el canvi climàtic, la pèrdua de biodiversitat i l'escassetat de recursos.

Així mateix, l'InvestEU, un programa finançat principalment a través del Banc Europeu d'Inversions (BEI) que pretén generar 372.000 milions d'euros en inversions, té les infraestructures verdes com una de les seves principals prioritats i serveix com a instrument clau per al finançament del Pacte Verd Europeu.

No obstant això, malgrat la gran quantitat de diners públics que s'han atorgat o s'atorgaran aviat, les decisions sobre com i on invertir aquests recursos valuosos s'han pres, cada vegada més, a porta tancada, sense la implicació de la ciutadania i d'altres agents fonamentals.

La participació pública és un requisit previ essencial per a una recuperació verda i transformadora. Així doncs, l'èxit d'aquesta recuperació depèn del grau de participació i inclusió.

En participar i implicar-se, la ciutadania ajuda a identificar i adequar les inversions a les necessitats reals de les seves societats i economies. També garanteix una millor distribució de la propietat i una implementació més eficient.

Malgrat això, la ciutadania ha quedat en gran part exclosa tant en el disseny com en l'execució dels plans de recuperació, amb inversions que no han cobert les seves necessitats. No garantir una implicació pública adequada només servirà per augmentar les desigualtats actuals i erosionar encara més la democràcia europea, a més de limitar el potencial dels fons a l'hora d'assolir els objectius ecològics.

Dos anys després que el Reglament entrés en vigor oficialment el febrer de 2021, i ara que s'acosta la meitat del termini per al pagament dels fons de recuperació, s'ha avançat poc cap a l'objectiu de la Comissió Europea de recuperar-se de la COVID-19 i assolir la resiliència econòmica a llarg termini.¹

Tot i que el programa InvestEU és una important font potencial de finançament per al Pacte Verd Europeu, han sorgit dubtes sobre la seva idoneïtat. La nostra anàlisi mostra que el seu principal soci executor, el BEI, no exclou de manera rotunda el finançament dels combustibles fòssils a través de les empreses i els inversors amb els quals treballa, i també hi ha el risc que financi principalment empreses que poden finançar projectes ecològics per elles mateixes, per la qual cosa no

¹ Comissió Europea, [Review report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility, 2022](#).

ofereix un valor afegit clar en termes d'augmentar prou el finançament climàtic. A més, el programa InvestEU no té punts d'entrada perquè els ciutadans puguin participar de manera significativa en el procés de presa de decisions per decidir quines inversions s'han de finançar.

El paquet REPowerEU, que és la resposta de la UE a la invasió russa d'Ucraïna per accelerar l'abandonament dels combustibles fòssils russos, també planteja nous reptes i oportunitats. S'han proporcionat recursos addicionals per finançar aquest canvi, però perquè siguin eficaços és crucial una consulta pública oberta.

Aquestes preocupacions es posen de manifest per l'experiència directa de vuit organitzacions de la societat civil que han anat supervisant els fons de recuperació, tant en l'àmbit nacional com europeu. Això es complementa amb els resultats d'una enquesta a més de 170 ciutadans de la UE de vint-i-un estats membres, realitzada específicament per a aquest informe.

L'informe demostra aquest fet gràcies a l'anàlisi del procés pel qual els fons de recuperació, incloent-hi els que fa poc s'han posat a disposició a través de REPowerEU, s'han decidit i es continuen decidint amb escassa supervisió i implicació cívica, i exposa set estudis de casos individuals que proporcionen informació sobre el terreny.

Per tant, l'informe sosté que la recuperació d'Europa ara mateix no aconsegueix prou la transformació verda que es pretén assolir i que es necessita, perquè els ciutadans no han participat en el disseny o en la implementació d'aquestes inversions.

Glossari de conceptes

Pacte Verd Europeu

El Pacte Verd Europeu, anunciat l'any 2019, és la principal iniciativa de la Comissió Europea per fer front al canvi climàtic i a la degradació ambiental, a la UE i més enllà de les seves fronteres. Aquesta iniciativa inclou objectius com, per exemple, assolir la neutralitat climàtica per al 2050 i accions per protegir i restaurar encara més la biodiversitat per al 2030, entre molts d'altres.

Pla de recuperació de la Unió Europea (Pla NextGenerationEU)

El maig del 2020, la Comissió Europea va anunciar el Pla de recuperació de la Unió Europea *NextGenerationEU* com a resposta a la pandèmia de coronavirus. L'objectiu d'aquest pla és mitigar els efectes econòmics de la pandèmia afegint 806.000 milions d'euros al Marc Financer Plurianual 2021-2027.

NextGenerationEU és el nom del paquet global de recuperació, que inclou diversos recursos: el MRR, que proporciona 723.000 milions d'euros en subvencions i préstecs als estats membres; el REACT-EU, un augment de 55.000 milions d'euros per als programes actuals de la política de cohesió; i un augment de 30.000 milions d'euros al Fons de Transició Justa. A més de l'augment d'aquests recursos, el paquet de recuperació inclou un nou mecanisme de suport a la solvència de 31.000 milions d'euros per mobilitzar inversions privades.

InvestEU

El programa InvestEU pretén mobilitzar 372.000 milions d'euros en inversions que cobreixen quatre àrees principals: recuperació, creixement ecològic, ocupació i benestar. És un pilar fonamental del Pla d'Inversió del Pacte Verd Europeu.

Mecanisme de Recuperació i Resiliència (MRR)

El MRR proporciona finançament per a reformes i inversions que permeten als estats membres recuperar-se de la pandèmia de la COVID-19 i dur a terme una transició ecològica fins al 2026. Per rebre finançament, cada estat membre havia de presentar un pla nacional per a la seva aprovació, en el qual es comprometia a aplicar reformes i inversions específiques, amb almenys el 37 % dels fons destinats a l'acció climàtica. No es permet que res que s'inclouï en els plans perjudiqui significativament el medi ambient, arran de la clàusula de «no causar danys significatius» del Reglament del MRR de la UE.²

Aquests plans nacionals, també coneguts com a plans de recuperació i resiliència, descriuen la manera en què els estats membres invertiran els fons de recuperació. A més, abans que es pogués fer cap pagament provinent del MRR, la Comissió Europea havia d'avaluar si cada estat membre complia les fites i els objectius específics relacionats amb l'aplicació del pla. Per finançar el MRR, la UE s'ha servit dels mercats internacionals de capitals, i el pagament es durà a terme fins al 2058. Amb això es vol evitar pressionar a curt termini les economies nacionals dels estats membres i permetre'ls que centrin els seus esforços en la recuperació.

² Parlament Europeu i Consell de la Unió Europea, «[Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility, Article 18 64e](#)», *EUR-Lex*, 12 de febrer de 2021.

REPowerEU

El 18 de maig del 2022, la Comissió va proposar modificar el Reglament del MRR per incorporar capítols dedicats a REPowerEU en els plans de recuperació i resiliència actuals dels estats membres. Aquesta proposta es va aprovar i adoptar més endavant, el febrer del 2023. Per finançar aquests capítols, s'anima els estats membres a fer ús dels préstecs no sol·licitats del MRR, mentre que el Règim Comunitari del Comerç de Drets d'Emissió posarà a disposició noves fonts mitjançant la distribució anticipada de drets d'emissió i de recurs en el Fons d'Innovació. Això s'afegeix a les nombroses reformes i inversions que ja figuren en els plans de recuperació. Els estats membres poden sol·licitar més diners presentant capítols dedicats a REPowerEU a la Comissió Europea abans de l'estiu del 2023, cosa que els permetrà sol·licitar la resta de préstecs abans del 31 d'agost del 2023.

Introducció



L'informe que es presenta a continuació s'ha redactat com a part de l'Observatori ciutadà per al finançament del Pacte Verd (en anglès, *Citizens' Observatory for Green Deal Financing*), un projecte que reuneix nou socis de set països diferents³ que engloben el centre, l'est i el sud d'Europa i que també treballen activament en l'àmbit de la UE.

L'objectiu d'aquest projecte és posar de manifest la importància de la implicació de la ciutadania de la UE tant en el disseny com en l'execució dels fons i les inversions de la UE. L'informe demostra aquest fet utilitzant el Pla de recuperació *NextGenerationEU* com a exemple.

La informació que conté aquest informe es basa en l'experiència directa d'aquestes organitzacions en el seguiment tant del procés com dels casos individuals, ja sigui en el seu context nacional respectiu o en l'àmbit de la UE. Aquestes organitzacions de la societat civil proporcionen un vincle directe entre els responsables polítics nacionals i de la UE i la ciutadania, la qual cosa ofereix una plataforma on es poden comunicar les necessitats i els interessos de les persones, i també plantejar-hi inquietuds.

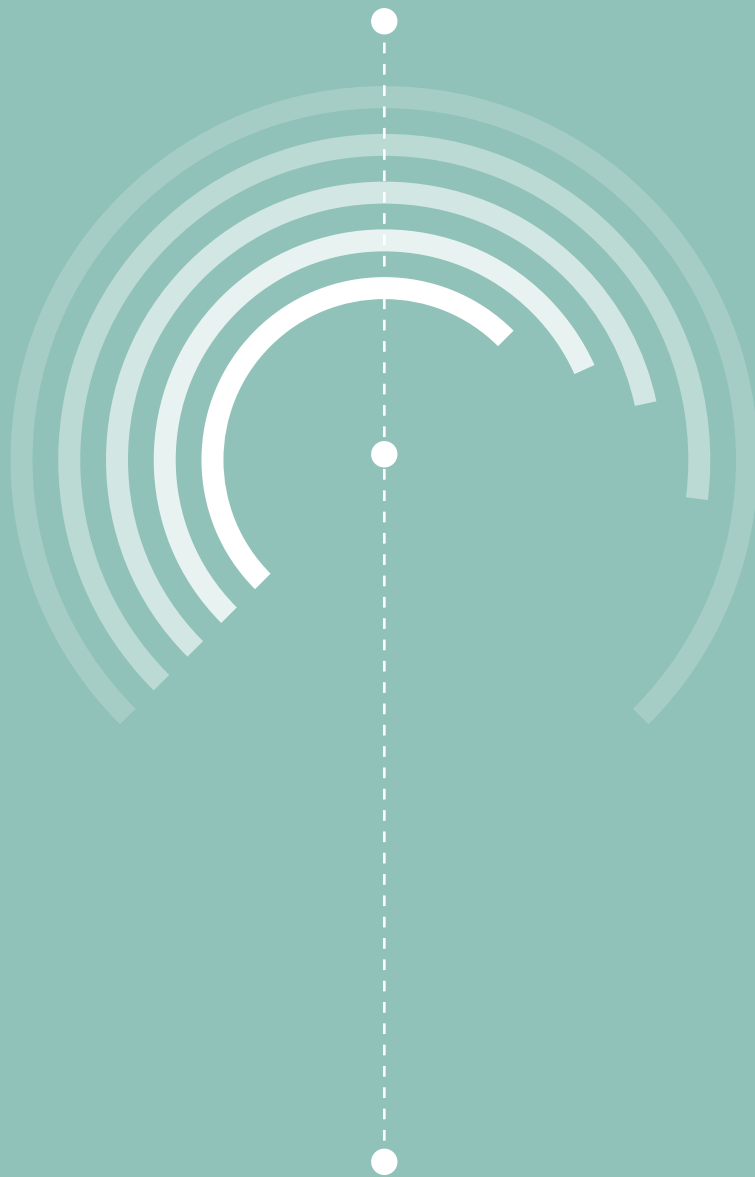
Els ciutadans de la UE també van fer aportacions directes mitjançant una enquesta realitzada específicament per a aquest informe. Els resultats obtinguts a partir de l'enquesta afegeixen justificació i proves addicionals a les conclusions principals. A més, els resultats també s'han sintetitzat en un capítol específic que ofereix una anàlisi de les conclusions més rellevants.

Així mateix, l'informe pretén destacar qüestions relacionades amb el marc polític del Pacte Verd Europeu i el Pla d'inversions per a una Europa sostenible, en què el Banc Europeu d'Inversions (BEI) i el programa InvestEU són els principals interlocutors. L'objectiu general de l'informe és:

- Mostrar que la recuperació no aborda adequadament les crisis climàtiques i de biodiversitat i les tendències socials negatives.
- Mostrar que els fons de recuperació de la UE haurien d'estar al servei dels ciutadans i ajustar-se a les seves necessitats.
- Proporcionar exemples, sobre diferents temes, basats en casos que indiquin les formes en les quals el model de recuperació actual no funciona.
- Establir les bases per a futurs debats sobre el model econòmic de governança de la UE, en particular per al pròxim pressupost de la UE.

³ En el projecte hi participen els països següents: Espanya, Itàlia, Polònia, Hongria, Letònia, Estònia i Bulgària.

Antecedents



El Pacte Verd de la UE i els reptes mundials

La Comissió Europea afirma que el Pacte Verd Europeu és la peça central d'un pla a llarg termini per «reconciliar l'economia amb el nostre planeta» mitjançant la combinació de les polítiques econòmiques, energètiques i financeres de la UE amb els objectius de les seves polítiques climàtiques. El Pacte Verd Europeu és la principal política de la Comissió i està dissenyada per dirigir el continent cap a la neutralitat climàtica, però també inclou vuit àrees per a l'elaboració de polítiques transformadores, amb una cinquantena d'iniciatives polítiques que estableixen nous objectius en qüestions com el clima, la biodiversitat, el transport, l'agricultura i l'aire net.⁴

Un dels principis del Pacte Verd Europeu també és «no deixar ningú enrere», amb la qual cosa es dona suport a la transició justa com a concepte per afrontar la transformació de les regions dependents dels combustibles fòssils en la transició ecològica.

La declaració del Pacte Verd Europeu diu clarament que «la implicació i el compromís de la ciutadania i de totes les parts interessades són crucials per a l'èxit del Pacte Verd Europeu» i que «els ciutadans són i haurien de continuar sent un motor de la transició».⁵

El Pacte Verd Europeu també va ser el primer document que es va referir a la noció de «no causar danys significatius», segons la qual les activitats econòmiques no poden perjudicar el medi ambient; estableix que la resta d'iniciatives de la UE també han de complir aquest compromís ecològic de «no causar danys».⁶ Aquest principi es va fer efectiu posteriorment en el marc del MRR.

No obstant això, algunes organitzacions com la Coalició per al Benestar de la UE també han criticat el model impulsat en el marc del Pacte Verd Europeu perquè depèn del creixement econòmic, en lloc de centrar-se en altres aspectes i prioritzar-los, com la lluita contra el consum d'energia i de recursos, els quals ens han conduït a les diferents crisis que vivim actualment, com ara l'augment de la desigualtat, l'esgotament dels recursos, la pèrdua de biodiversitat i el canvi climàtic. No ha estat mai possible fer créixer l'economia i, alhora, limitar els danys ambientals en la mesura necessària per salvar el planeta.⁷ Això es deu a una concentració extrema de riquesa que promou el consum excessiu i perpetua impactes ambientals i socials devastadors. En comptes d'això, doncs, cal centrar més l'atenció en una «economia del benestar», un sistema econòmic que ja no depengui estructuralment del creixement econòmic i que situï el benestar dels humans i del planeta al centre de totes les decisions que es prenguin.⁸

⁴ Comissió Europea, «[Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council: The European Green Deal](#)», Comissió Europea, 2019.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Oficina Europea de Medi Ambient, «[Decoupling debunked - Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability](#)», Oficina Europea de Medi Ambient, 2019.

⁸ Coalició per al Benestar de la UE, «[Our vision](#)», Coalició per al Benestar de la UE, 2023.

Un altre aspecte que preocupa són els problemes de justícia global associats a l'extracció de grans quantitats de minerals i matèries primeres, així com l'aigua necessària per a les tecnologies verdes. La nova proposta de la Comissió Europea de Regulació i Comunicació sobre Matèries Primeres Crítiques, que forma part del nou Pla industrial del Pacte Verd, és el centre del debat polític d'avui. Els nostres recursos corren el risc d'esgotar-se en un futur pròxim,⁹ si bé Europa depèn molt de la importació d'alguns d'aquests recursos, ja que són una part petita però essencial de la transició de la UE cap a la indústria neta zero.¹⁰ Per exemple, la Unió Europea¹¹ ha declarat com a matèries primeres crítiques el liti, el cobalt, el grafit, els elements de terres rares i la bauxita (utilitzada per a la fabricació d'alumini). Les matèries primeres crítiques són «aquelles que presenten un risc especialment elevat d'escassetat de subministrament en els pròxims deu anys i que són especialment importants per a la cadena de valor».

La principal extracció d'aquests materials es produeix en zones d'explotació situades majoritàriament als països del Sud. L'adquisició d'aquests materials i les cadenes globals de subministrament que hi estan associades tenen greus conseqüències socioambientals i climàtiques, sobretot per a la terra i les comunitats dels llocs on s'extreuen els minerals. Són habituals les violacions dels drets humans i la violència contra els pobles originaris.

El paper dels recursos financers de la UE en l'assoliment dels objectius del Pacte Verd Europeu

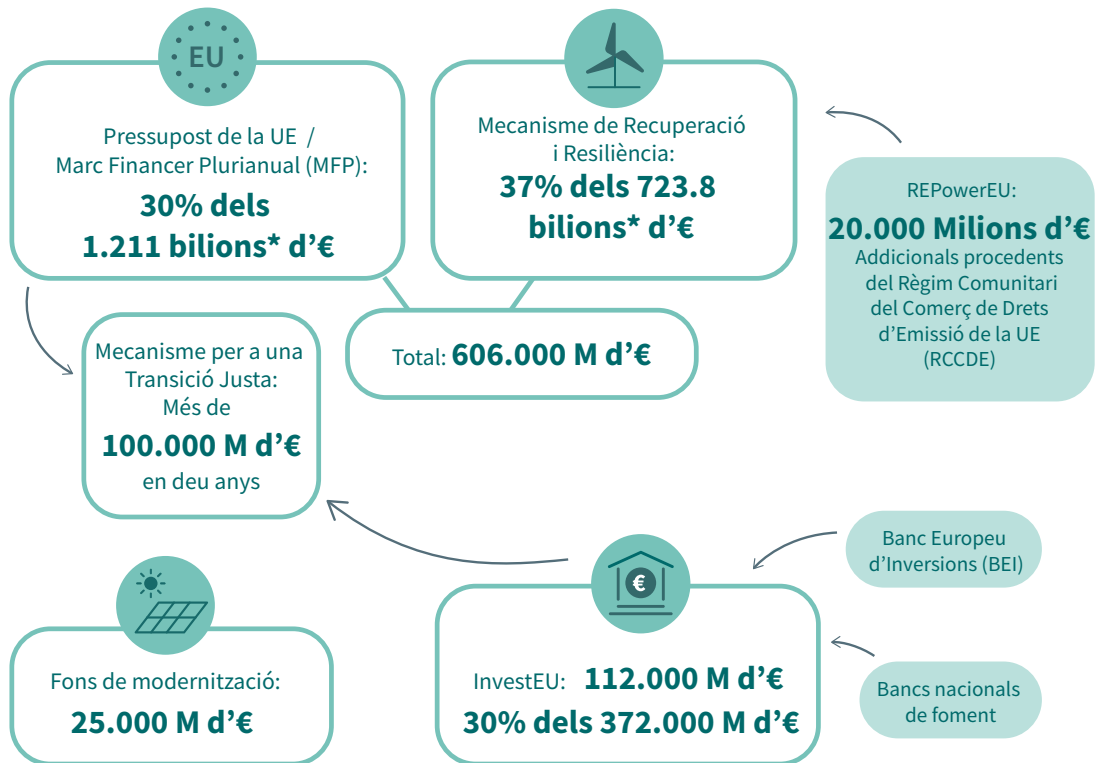
Fer coincidir els objectius polítics amb els mecanismes de finançament adequats és un aspecte clau del Pacte Verd Europeu i demostra el compromís de la UE de donar suport als estats membres en la seva aplicació. La Comissió es compromet a mobilitzar un bilió d'euros per al Pacte Verd a través de diverses fonts, entre les quals hi ha el Pla d'inversions per a una Europa sostenible, el pressupost de la UE, l'InvestEU i el Mecanisme per a una Transició Justa. El Pla *NextGenerationEU*, que té el MRR com a nucli, és un instrument de la UE completament nou pel que fa al seu funcionament i la manera de finançar-se. Amb l'objectiu de recuperar-se de la pandèmia de la COVID-19, també és el primer paquet que proposa la Comissió Europea després de l'aprovació de la declaració del Pacte Verd i, per tant, incorpora els objectius polítics del Pacte Verd a les seves pròpies fites (per exemple, un objectiu de despesa del 37 % en acció climàtica). Aquest va ser el primer intent de la UE per donar forma a un dels seus recursos financers en consonància amb el Pacte Verd. El MRR també es va utilitzar com a model a seguir per a la integració de referències al Pacte Verd en altres instruments, com el Fons de Cohesió o InvestEU, proposats el 2018 en el marc del programa Marc Financer Plurianual 2021-2027 de la UE.

⁹ Daniel Pulido, Iñigo Capellán-Pérez, Margarita Mediavilla, Carlos de Castro, i Fernando Frechoso, «[Analysis of the material requirements of global electrical mobility](#)», *DYNA*, vol. 96, 207-213, març de 2021.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Comissió Europea, «[Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability. Available](#)», *EUR-Lex* (Brussel·les, 03/09/2020). COM (2020) 474 final, 3 de setembre de 2020.

SUPORT PREVIST A L'ACCIÓ PEL CLIMA 2021-2023



*1 bilió = 1.000 milions

Tot i això, no sempre n'hi ha prou amb l'assignació de fons verds específics per fer que els diners flueixin en la direcció correcta. Per exemple, l'assignació climàtica del pressupost actual per al període 2021-2027 és del 30 %, un 10 % més que en el període anterior, del 2014 al 2020.¹² L'informe recent del Tribunal de Comptes va criticar el fet que, efectivament, durant el període anterior només es destinés el 13 % a l'acció climàtica. L'informe afegia que els colls d'ampolla subjacents encara no s'han resolt, la qual cosa planteja preguntes sobre la voluntat dels estats membres per fer passos significatius a l'hora d'augmentar la seva despesa climàtica del 13 % a almenys al 37 % i al 30 % en el Pla *NextGenerationEU* i en el nou Marc Financer Plurianual, respectivament.¹³

El bilió d'euros promès per al finançament del Pacte Verd Europeu és, en gran manera, una quantitat de diners que la UE espera mobilitzar. El programa InvestEU, el nou instrument de l'actual Fons Europeu d'Inversions Estratègiques (FEIE), representa més d'un terç d'aquesta xifra i només compta amb 26.000 milions d'euros en avals per destinar a inversions públiques i, sobretot, privades, per assolir l'objectiu.

Si bé les infraestructures sostenibles són una de les principals prioritats del programa InvestEU, aquest no exclou de manera rotunda els combustibles fòssils i, en general, no ofereix oportunitats a la ciutadania per participar en el procés de presa de decisions sobre les inversions escollides. La decisió de posar tant d'èmfasi en la mobilització de diners privats dificulta el finançament de projectes importants que serveixen per cobrir les necessitats ambientals i socials, però que no generen prou ingressos per als inversors privats. Aquestes inversions es duen a terme en gran part a través del BEI i, en menys mesura, a través de les institucions

¹² Comissió Europea, «[REGLAMENT \(UE\) 2021/1060](#)» del Parlament Europeu i del Consell, *Comissió Europea*, 2021.

¹³ Tribunal de Comptes Europeu, «[Climate spending in the 2014-2020 EU budget Not as high as reported](#)», *Tribunal de Comptes Europeu*, 2022.

financeres públiques nacionals. El mateix BEI també va deixar de finançar projectes de combustibles fòssils¹⁴ i volia convertir-se en el banc climàtic de la UE descarbonitzant totes les seves inversions i aportant un bilió d'euros de finançament per al clima per a l'any 2030. La voluntat del BEI per fer un canvi de qualitat tan significatiu s'ha posat en dubte, tenint en compte el seu suport continuat¹⁵ a les empreses i els inversors que contribueixen al canvi climàtic, així com la seva manca de transparència. Per exemple, en les seves mesures de suport al REPowerEU, el BEI va flexibilitzar les restriccions a les activitats petrolieres i de gas no convencionals perquè les empreses financessin els seus projectes d'energies renovables i d'infraestructures de càrrega de vehicles elèctrics.

El Pla NextGenerationEU com una oportunitat per «reconstruir millor»

El Pla *NextGenerationEU* va presentar una oportunitat única i poc freqüent de recuperar-se d'una manera realment ecològica i transformadora que podria abordar els reptes mundials interconnectats que s'havien vist agreujats per la pandèmia. Això va suposar allunyar-se de les anteriors «inversions habituals» que han provocat les diferents crisis a les quals ens enfrontem ara, i prioritzar aquelles que podrien abordar les crisis de biodiversitat i de clima i, alhora, reduir les desigualtats socials i de gènere.

La mateixa Comissió Europea afirma que el *NextGenerationEU* «és més que un Pla de recuperació. És una oportunitat única a la vida de sortir enfortits de la pandèmia, transformar les nostres economies, crear oportunitats i llocs de treball per a l'Europa on volem viure».¹⁶ La magnitud d'aquesta oportunitat única també es reflecteix en el mateix nom, que denota la importància d'aquestes inversions i reformes per a les generacions futures.

En diversos països, el finançament del MRR representa una proporció considerable del PIB (entre el 3% i el 10% per als països inclosos en aquest informe)¹⁷ i, juntament amb els fons del pressupost de la UE, podria conformar fins al 50% el 60% de totes les inversions públiques.¹⁸ Els fons de la UE inclouen un requisit perquè els estats membres identifiquin i apliquin reformes com a part dels seus plans, a més de les inversions, especialment reforçades mitjançant el procés del MRR. D'aquesta manera, el MRR té un paper encara més crucial a l'hora d'ajudar a optimitzar i facilitar les inversions i els canvis legislatius que conduiran a un canvi transformador a llarg termini.

¹⁴ Banc Europeu d'Inversions, «[EIB energy lending policy](#)», *Banc Europeu d'Inversions*, maig de 2023.

¹⁵ Banc Europeu d'Inversions, «[The EIB Group PATH Framework: Version 1.1](#)», *Banc Europeu d'Inversions*, octubre del 2022.

¹⁶ Comissió Europea, «[Recovery plan for Europe](#)», *Comissió Europea*, consultat el 15 de maig de 2023.

¹⁷ Departament d'Investigació Estadística, «[NextGenerationEU: RRF grants and loans given to member states as a percentage of GDP](#)», *Departament d'Investigació Estadística*, 2023.

¹⁸ Cohesiodata, «[% of cohesion policy funding in public investment per Member State](#)», *Comissió Europea*, consultat el 15 de maig de 2023.

Quin paper té la ciutadania en la transformació

És fonamental establir noves maneres de dissenyar i executar inversions i reformes públiques. La importància de la participació pública, el compromís i la implicació dels ciutadans es reflecteixen tant en les comunicacions oficials com en diversos instruments polítics de la UE. La Comissió ha reconegut el paper de la ciutadania en afirmar que «l'aplicació dels [plans de recuperació i resiliència] només tindrà èxit si hi ha una gran implicació regional i local, i també si rep el suport dels agents socials i la societat civil».¹⁹

Els ciutadans i els experts de la societat civil organitzada són clau per garantir que la despesa cobreixi les prioritats locals i nacionals de manera eficaç, que els resultats s'ajustin als objectius previstos dels fons i els reflecteixin, i que els casos d'incompliment i ús indegut de la despesa pública es denunciïn i es resolguin. D'acord amb el principi de «no deixar ningú enrere» esmentat anteriorment, també cal oferir una plataforma per als grups típicament infrarepresentats i marginats, com ara les minories ètniques i racials, les persones amb discapacitat i les persones que viuen en zones desfavorides o amb ingressos baixos.

Això hauria de ser especialment viable per al MRR, el qual requereix una quantitat extraordinària de finançament per a la seva aplicació i liquidació en un període molt curt. Perquè aquesta iniciativa tingui èxit, la participació pública en el MRR és essencial i molt recomanada per la normativa de la Comissió Europea. Les crisis no s'haurien d'utilitzar com a excusa per evitar la participació ciutadana. En canvi, les respostes a aquestes crisis que incloguin les necessitats i els valors dels ciutadans poden oferir solucions a llarg termini.²⁰

La manca d'implicació ciutadana en l'elaboració i aplicació dels plans de recuperació ha suscitat diverses inquietuds. Per exemple, en la resolució de control sobre els plans de recuperació, el Parlament Europeu va expressar la seva preocupació pel fet que molts «estats membres no havien implicat gens les autoritats regionals i locals en el procés d'elaboració dels plans nacionals de recuperació, o bé ho havien fet de manera inadequada, malgrat que són agents importants en l'aplicació dels plans».²¹ També es va assenyalar que «més accessibilitat a la informació per als ciutadans fomentaria la transparència i la responsabilitat econòmica, i reforçaria així la implicació pública en l'execució».²²

¹⁹ Grup del Semestre Europeu, «[Involvement of Organised Civil Society in the National Recovery and Resilience Plans - How can we improve it?](#)», *Comitè Econòmic i Social Europeu*, 2022.

²⁰ El mateix Reglament del MRR estableix, a més: «Per a la preparació i, quan sigui possible, per a l'aplicació del Pla de recuperació i resiliència, un resum del procés de consulta, efectuat d'acord amb el marc legal nacional, de les autoritats locals i regionals, els interlocutors socials, organitzacions de la societat civil, organitzacions juvenils i altres parts interessades pertinents, així com la manera en què es reflecteix la contribució de les parts interessades al Pla de recuperació i resiliència». Això es va complementar amb la nota d'orientació oficial, que demana als estats membres que «descriguin qualsevol consulta i aportació dels interlocutors socials, la societat civil i altres parts interessades pertinents en l'elaboració i aplicació del Pla de recuperació i resiliència».

²¹ Parlament Europeu, «[Report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility](#)», *Parlament Europeu*, 6 de juny de 2022.

²² *Ibídem*.

La societat civil va plantejar diverses vegades a la Comissió Europea la seva preocupació per l'escassa transparència i participació pública durant el procés de planificació de la recuperació i va sol·licitar mesures correctores durant la fase d'execució.²³

El març de 2021, el vicepresident executiu Valdis Dombrovskis va afirmar que l'aplicació dels plans de recuperació només tindria èxit si hi havia una implicació regional i local i que s'havia de fer amb el suport dels agents socials i la societat civil.²⁴

L'any 2022, el Defensor del Poble Europeu va presentar una iniciativa de transparència i responsabilitat econòmica en l'aplicació del MRR, i va sol·licitar una resposta de la Comissió sobre els mecanismes de transparència i responsabilitat econòmica que regulen l'ús del MRR.²⁵

REPowerEU: un pas endavant o dos enrere?

La iniciativa REPowerEU ofereix noves oportunitats per finançar inversions urgents amb la finalitat d'abandonar els combustibles fòssils. Aquesta iniciativa anima els estats membres a sol·licitar 225.000 milions d'euros en préstecs i proporciona 20.000 milions d'euros complementaris en subvencions per introduir noves reformes i inversions destinades a abandonar els combustibles fòssils russos i diversificar i reduir el subministrament d'energia mitjançant energies renovables i eficiència energètica. Per fer-ho, es va incentivar que els estats membres presentessin nous capítols de REPowerEU en què descrivissin quines mesures finançarien per assolir aquests objectius, si fos possible, en un termini de dos mesos des de l'entrada en vigor del Reglament. Això oferia una nova oportunitat per aprendre de les mancances anteriors i fer millores al procés inicial, especialment pel que fa a garantir més compromís i més implicació per part dels ciutadans.²⁶ Malauradament, s'han fet poques millores quant a l'actualització de les disposicions sobre la consulta pública per desenvolupar nous capítols de REPowerEU. Tal com va passar amb el procés inicial del Pla de recuperació, les normes només exigeixen que els estats membres demostrin com han fet la consulta a les parts interessades, en lloc de definir requisits clars sobre quines mesures s'han d'adoptar per relacionar-se amb elles de manera efectiva.

Els plans modificats han de continuar contribuint als objectius generals del MRR sobre «transició ecològica», «transformació digital» i «creixement intel·ligent, sostenible i inclusiu», i també han de destinar un 37 % dels fons a l'acció climàtica. Així mateix, han de complir els objectius marcats en el Pla REPowerEU i en el recent Pla industrial del Pacte Verd per a l'era Net-Zero, que pretén millorar la competitivitat de les indústries de tecnologies netes.

²³ CEE Bankwatch Network i EuroNatur, «[Behind the green recovery](#)», *CEE Bankwatch Network*, juny de 2022.

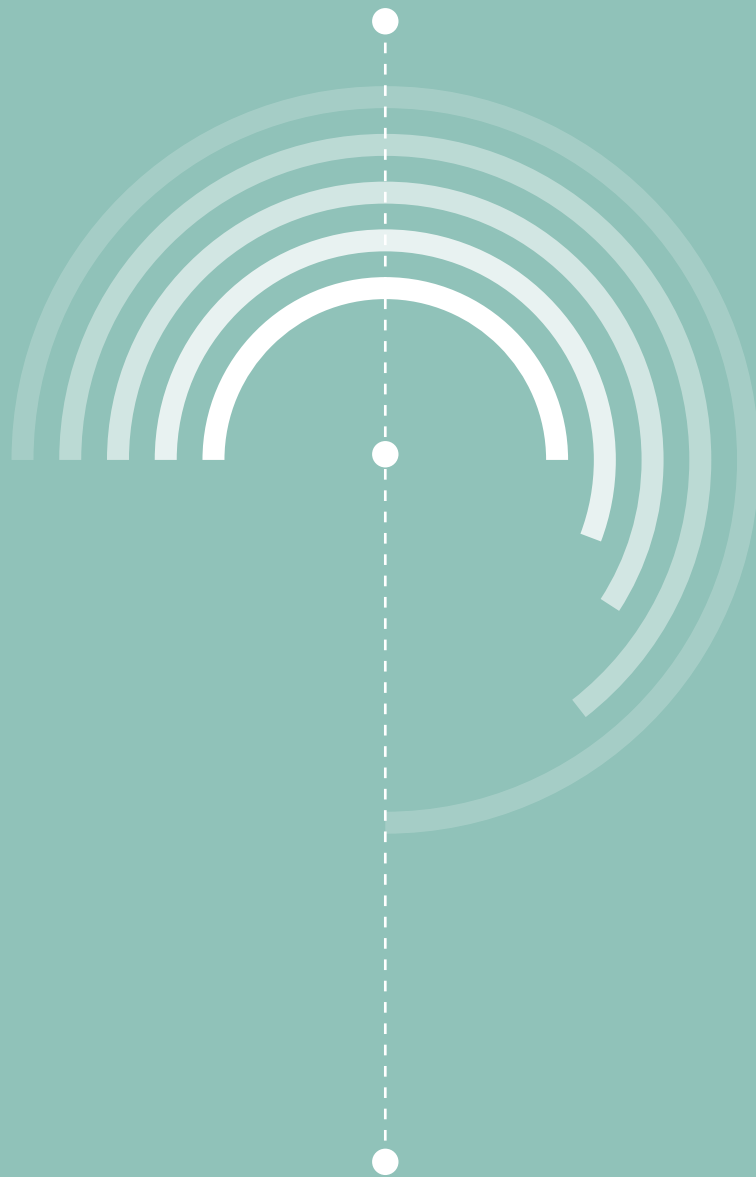
²⁴ Comitè Europeu de les Regions, «[Dombrovskis joins local authorities' call on national governments to better involve regions and cities in preparation of national recovery plans](#)», *Comitè Europeu de les Regions*, 2021.

²⁵ Defensor del Poble Europeu, «[The transparency and accountability of the Recovery and Resilience Facility](#)», *Defensor del Poble Europeu*, 24 de febrer de 2022.

²⁶ Comissió Europea, «[Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions](#)», *EUR-Lex*, 18 de maig de 2022.

No obstant això, ara els estats membres tenen permís per destinar fons al desenvolupament d'infraestructures que millorin les necessitats de seguretat de subministrament, la qual cosa pot suposar el finançament de combustibles fòssils, sobretot el gas. Això és possible a causa d'una divergència del principi de «no causar danys significatius», la mesura mediambiental incorporada dins del MRR per garantir que cap inversió no perjudiqui el clima o el medi ambient.

Quina és l'opinió de la gent sobre la recuperació de la UE?



L'enquesta sobre el grau de coneixement dels ciutadans en relació amb els fons de recuperació de la UE es va posar en marxa el març del 2023 per descobrir la comprensió i les percepcions de la gent sobre el MRR i la seva participació en el procés.²⁷ Els resultats de l'enquesta revelen que, en general, hi ha coneixement sobre l'existència del fons de recuperació (125 persones d'un total de 178 enquestats van respondre afirmativament) i dels plans de recuperació per a cada estat membre (121 respostes afirmatives). Tot i això, l'enquesta també mostra que aquest coneixement continua sent més aviat superficial; quan es va preguntar als enquestats sobre què saben de la recuperació, diverses persones van respondre que simplement els consta que aquest pla existeix però no saben res sobre el seu contingut.

Aquesta observació queda confirmada pel nombre de persones que van qualificar de «molt escassa» la implicació dels ciutadans europeus en el disseny i l'aplicació de la recuperació (80 persones de 178), mentre que només dues persones van afirmar que la implicació va ser excel·lent. Els únics enquestats que van participar en el disseny i l'aplicació dels plans de recuperació van ser els que treballaven per a organitzacions de la societat civil.

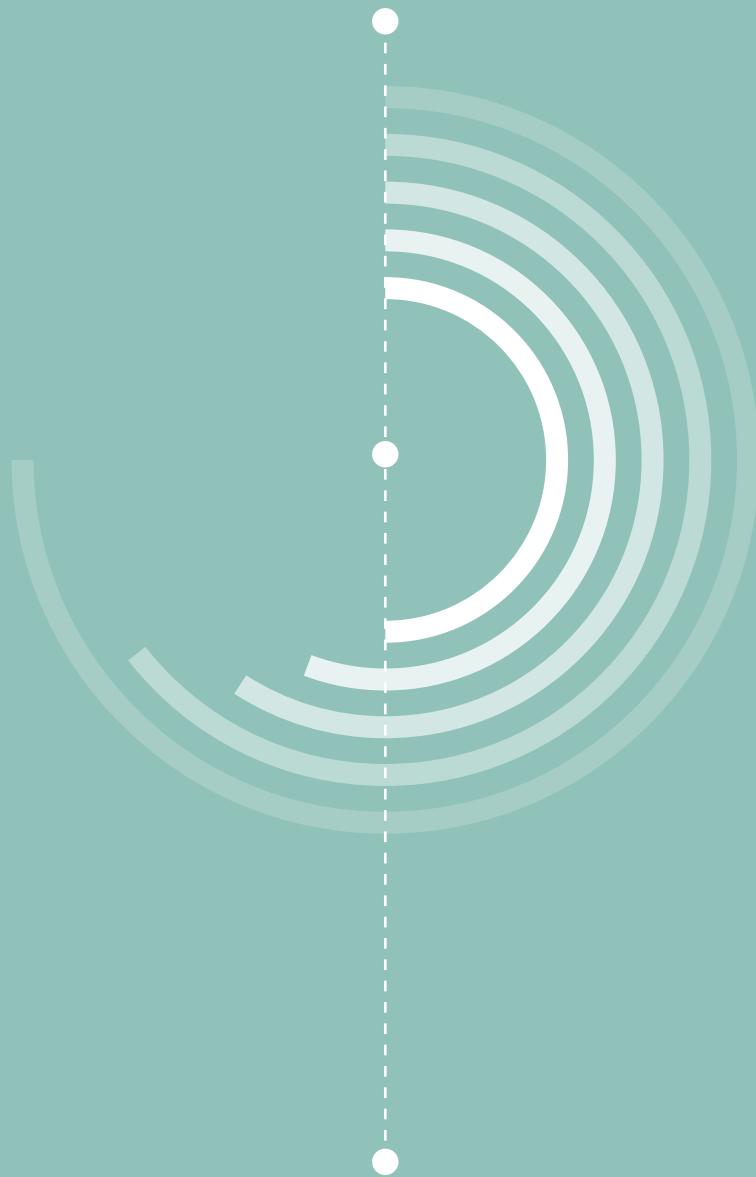
A la pregunta sobre com es podria millorar la participació dels ciutadans, els enquestats van suggerir:

- Utilitzar les xarxes socials, la televisió, la ràdio i els pòdcasts com a eines de conscienciació ciutadana. Els mitjans de comunicació haurien de tenir un paper més important a l'hora d'informar els ciutadans sobre com poden contribuir al procés. Aquests resultats queden confirmats per l'enquesta Eurobaròmetre²⁸ que es va publicar el gener de 2023: «La principal font d'informació [sobre el Pla NextGenerationEU] és la televisió. Més d'un de cada tres enquestats ha tingut coneixement del NextGenerationEU a través de la premsa. Aproximadament tres de cada deu s'han assabentat sobre el NextGenerationEU a través de les xarxes socials, i aproximadament un de cada cinc, per ràdio (21 %). Al voltant d'un de cada deu va conèixer el NextGenerationEU a través d'amics, familiars i companys (11 %)».
- Crear assemblees ciutadanes a diferents àmbits (local i regional) o organitzar seminaris i trobades a les ciutats, per tal que la ciutadania pugui conèixer i debatre personalment les seves necessitats.
- Establir condicions obligatòries per a la participació ciutadana i reforçar aquests requisits per als estats membres de la UE.

²⁷ L'enquesta va estar oberta durant quatre setmanes i va recollir un total de 178 respostes de 24 països, 21 dels quals són estats membres de la UE. Per aconseguir un nombre ampli i divers de respostes, l'enquesta es va compartir a través de canals de les xarxes socials i es va distribuir directament per correu electrònic a les xarxes d'organitzacions d'arreu d'Europa. Els enquestats van declarar que treballaven en diferents àmbits: de les 178 persones que van respondre l'enquesta, 82 treballaven per a organitzacions no governamentals (20 de les quals treballaven per a organitzacions ecologistes), mentre que els 96 enquestats restants treballaven en altres sectors.

²⁸ Comissió Europea, «Eurobarometer: EU Recovery Plan "NextGenerationEU"», gener de 2023.

**El paquet de recuperació
de la UE ha permès
un canvi ecològic i
transformador real?**



Anàlisi del MRR

La implicació de la ciutadania és fonamental per aconseguir una recuperació europea realment ecològica, justa i transformadora. La següent secció ho mostra a través d'una sèrie d'exemples temàtics que posen en relleu el fet que excloure la societat civil de la recuperació comporta el finançament d'inversions perjudicials que no s'ajusten a les seves necessitats, ni als objectius ecològics de la UE. La secció presenta diversos exemples d'inversions transformadores que es van realitzar gràcies a la implicació i la participació dels ciutadans, cosa que va donar lloc a inversions que els beneficien directament.

Cal que la ciutadania ajudi a guiar i influir en la despesa dels diners públics assignats a la recuperació. És la destinatària prevista d'aquest fons i, per tant, la seva contribució hauria de constituir la base d'aquestes reformes i inversions.

Marc de governança

Resulta imprescindible un marc de governança sòlid per aprofitar el gran potencial dels recursos financers disponibles i dur a terme una recuperació transformadora de manera adequada. Cal, doncs, un marc que impulsi inversions molt ambicioses i que permeti canvis reals, com ara les reformes per a les comunitats energètiques o els programes de restauració i conservació de la natura, i que alhora eviti inversions nocives o que condueixin a contrapartides perjudicials, com ara el desplegament mal planificat d'energies renovables que malmeten la biodiversitat. Aquests programes també s'han de distribuir de manera equitativa i justa entre tots els membres de la societat. Tot això es pot fer i s'ha de fer al mateix temps que s'inclou la ciutadania com a agents clau en el procés per garantir una aplicació eficaç i fluida.

El MRR representa un disseny completament nou per gestionar i liquidar els fons i les inversions de la UE. A diferència del tradicional sistema de gestió compartida, a través del qual la Comissió Europea revisa les despeses dels estats membres, el MRR és una eina basada en el rendiment que depèn del fet que l'estat membre compleixi determinades fites i objectius acordats per tal que es liquidi el següent pagament. Això es justifica per la necessitat que els estats membres absorbeixin aquests fons de manera àgil i eficient per facilitar una recuperació ràpida, ja que teòricament així s'evita la burocràcia i la càrrega administrativa, que requereixen temps. Ara bé, aquest nou disseny ofereix moltes menys oportunitats de participació i consulta públiques, tal com es descriu amb més detall a continuació.

S'ha identificat un conjunt de deficiències en la manera en què s'ha dissenyat i funciona aquest instrument. Aquestes deficiències han afectat negativament no només el tipus d'inversions que s'estan finançant, sinó també el procés de decisió i execució d'aquestes inversions. Per exemple, el Tribunal de Comptes va expressar la seva preocupació sobre els riscos que comporta l'aplicació satisfactòria del MRR, i va assenyalar que «l'avaluació de les disposicions de seguiment i control proposades pels estats membres es basava, en certa manera, en la descripció de sistemes que encara no s'havien establert».²⁹

²⁹ Tribunal de Comptes Europeu, «[Special report. Design of the Commission's control system for the RRF. Assurance and accountability gap remains at EU level in the new delivery model, despite extensive work being planned](#)», Tribunal de Comptes Europeu, 2023.

Transparència i participació ciutadana en la implementació del MRR

Les mancances de transparència i de participació pública en la planificació del MRR es podrien haver solucionat si s'hagués parat més atenció a aquestes qüestions durant la fase d'execució. La nostra anàlisi posa en relleu que no només hi ha buits importants en aquests àmbits, sinó també esforços actius per limitar la participació pública.

Malgrat que hi ha documents en línia dissenyats per proporcionar informació transparent a la ciutadania sobre els fons de recuperació (com ara cadascun dels plans de recuperació i les sol·licituds de pagament), aquests documents no proporcionen informació sistemàtica, detallada i homogènia sobre l'aplicació real de mesures específiques (quin projecte es finança, el seguiment del procés, els promotors o beneficiaris finals del projecte, el pressupost específic, la ubicació, la finalitat, etc.). Aquest problema es troba en la majoria dels estats membres, els quals no faciliten informació «clara, completa, oportuna, fiable i rellevant» i «disponible en un format llegible i no propi de lectura de màquina, així com fàcil de trobar, d'entendre, d'utilitzar i de reutilitzar», tal com suggereixen les directrius de l'OCDE sobre governança oberta.³⁰

La divulgació de la informació sobre els projectes és essencial, ja que, en el moment en què es van avaluar i aprovar els plans, hi va haver poca claredat pel que fa a quins projectes concrets es finançarien i a on. Per exemple, un projecte molt perjudicial per al medi ambient destinat a finançar estacions d'esquí a Espanya es va aprovar, en el moment de l'avaluació, al·legant que havia de promoure el «turisme sostenible» a la regió.³¹ De tota manera, no ha estat fins ara, el 2023, que s'han conegut tots els detalls i l'impacte ambiental, després que s'hagi liquidat el pagament dels projectes. Això demostra que, amb aquesta estructura de finançament, és impossible que la Comissió pugui avaluar amb precisió l'impacte real dels projectes que es finançaran abans d'aprovar-los.

El grau de control públic és pitjor en el cas dels plans de recuperació que en el dels fons de la política de cohesió a causa d'altres elements problemàtics del Reglament del MRR, com ara la manca d'una disposició per a comitès de seguiment obligatoris. Es tracta d'espais que faciliten l'accés a la informació a interlocutors, com per exemple representants empresarials, autoritats locals i organitzacions de la societat civil, i els permeten analitzar les mesures i els projectes proposats a fi de rebre ajuts públics de la UE. Això ofereix grans oportunitats i espais perquè els ciutadans i les parts interessades puguin qüestionar i examinar determinats projectes i mesures, així com per influir-hi positivament mitjançant l'emissió de suggeriments i la votació de convocatòries de propostes, per tal de garantir l'adequació del finançament de la UE als objectius climàtics i ambientals, i també per garantir que s'atenen les necessitats de despesa local.

En la majoria dels països no s'ha dut a terme cap avaluació dels impactes ambientals acumulats procedents de les mesures dels plans de recuperació. No obstant això, segons la normativa d'Avaluació Ambiental Estratègica (AAE o SEA per les

³⁰ OCDE, «[The OECD Recommendation of the Council on Open Government](#)», OCDE, 2017.

³¹ Parlament Europeu, «[Use of Next Generation EU funds in highly sensitive mountain areas in the Aragonese Pyrenees](#)», *Parlament Europeu*, 20 de maig de 2022.

seves sigles en anglès), aquestes avaluacions, inclosa la participació ciutadana obligatòria, s'han de realitzar en el cas dels plans i programes que puguin tenir un impacte ambiental considerable, com va ser el cas dels plans de recuperació.

Diversos països van fer canvis legislatius per accelerar l'execució dels seus projectes de cara al calendari del 2026. Per exemple, la simplificació del procediment de l'Avaluació de l'Impacte Ambiental (AIA o EIA per les seves sigles en anglès) va afectar el dret dels ciutadans i de les organitzacions de la societat civil a participar en la presa de decisions en el cas de l'escullera de Gènova, de 2.000 milions d'euros, atès que el nou procediment contemplava un termini més curt perquè les parts interessades poguessin presentar observacions sobre l'AIA.

Per tant, la transparència és una condició indispensable per a l'èxit de la recuperació d'Europa, ja que garanteix un escrutini, un seguiment i una adequació en concordança amb els objectius originals, així com la capacitat dels ciutadans per determinar l'èxit dels diners públics destinats a proporcionar benestar a la societat.

Progrés mixt cap a l'assoliment de la resiliència i la transformació a llarg termini

En general, el MRR ha aconseguit progressos positius pel que fa al finançament de reformes i inversions innovadores, concretament en el sector del clima i l'energia.³² El MRR va permetre reformes clau, com ara nous compromisos dels estats membres per eliminar gradualment el carbó (per exemple, el Pla de recuperació romanès és l'únic document oficial del país que estableix una data concreta per suprimir el carbó), així com la introducció de marcs legals i ajudes a les comunitats energètiques (com és el cas de la República Txeca), i el finançament de mesures importants per renovar habitatges, descarbonitzar els sistemes de calefacció i desplegar solucions de transport descarbonitzades.³³ En aquest sentit, el MRR contribueix a accelerar inversions molt necessàries i a posar en pràctica els objectius del Pacte Verd Europeu, tot i que aquestes inversions encara no són suficients per complir els diversos objectius.³⁴

Segons la Comissió Europea,³⁵ almenys el 37 % de cada pla avaluat i aprovat està dedicat a l'acció climàtica. Tanmateix, hi ha escepticisme sobre com es comptabilitza aquesta dada i si realment s'ha assolit. Algunes metodologies independents, com l'estudi Green Recovery Tracker, han detectat un percentatge molt inferior al 37 % dedicat a l'acció climàtica en els plans de molts països.³⁶ Per exemple, la República Txeca va arribar només al 25 % segons aquesta metodologia, en contrast amb el 42 % segons l'avaluació de la Comissió. La metodologia de recompte sobre el clima de la Comissió ha estat criticada per

³² CEE Bankwatch Network i Climate Action Network Europe, «[Reaching for a green recovery: what holds back progress in ten EU recovery and resilience plans](#)», CEE Bankwatch Network, 3 de febrer de 2022.

³³ Ibídem.

³⁴ Ibídem.

³⁵ Parlament Europeu i Consell de la Unió Europea, «[Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility](#)», article 18 §4e, *EUR-Lex*, 12 de febrer de 2021.

³⁶ E3G, «[Is the EU Recovery and Resilience Facility enabling a green recovery?](#)», E3G, 2021.

ser massa simplista i no reflectir amb exactitud la contribució real de les inversions a les causes positives per al clima.

A més, els receptors dels fons han prioritzat les inversions que es poden comptabilitzar més fàcilment dins l'objectiu del 37 % d'acció per al clima, en lloc de centrar-se en la qualitat real o el potencial transformador d'aquestes inversions. Així doncs, alguns fons s'han canalitzat cap a projectes d'infraestructures a gran escala només per complir el requisit de despesa ecològica, prestant poca atenció al seu veritable impacte transformador. Algunes d'aquestes inversions es van planificar abans de la pandèmia de la COVID-19 i no tenen prou ambició per assolir i impulsar la transformació necessària.

En diversos estats membres, els fons de recuperació de la UE s'han adjudicat de manera desproporcionada a grans corporacions en lloc de petites i mitjanes empreses o al sector públic.³⁷ Aquestes corporacions sovint tenen un accés privilegiat a la informació i als funcionaris públics, la qual cosa significa que poden exercir una influència indeguda en la presa de decisions. A Espanya, que és un dels principals beneficiaris del Pla *NextGenerationEU*, més de la meitat de les subvencions i un terç del finançament total dels fons de recuperació es van destinar a col·laboracions publicoprivades liderades per grans corporacions. A més, la gestió dels fons s'ha subcontractat parcialment a les «quatre grans empreses» de consultoria privades (Deloitte, PricewaterhouseCoopers, KPMG i Ernst & Young). Aquestes consultories també han proposat projectes dirigits pels seus propis clients corporatius. A Grècia, s'ha informat que s'havien concedit préstecs per valor de 622 milions d'euros a només tretze grans empreses i a una consultoria.³⁸

El Reglament també va oferir l'oportunitat, encara que limitada, de finançar inversions relacionades amb els combustibles fòssils. Això va provocar que diversos estats membres utilitzessin el MRR per finançar inversions en gasos fòssils, com ara la calefacció de gas fòssil, com a part de mesures més àmplies per a la renovació d'edificis i de calefacció. El Reglament del MRR i la seva guia tècnica només permeten finançar aquestes inversions en casos excepcionals (com per exemple si les calderes de gas fòssil tinguessin grans beneficis per a la salut i per als gasos d'efecte hivernacle). De fet, alguns estats membres han aprofitat aquesta excepció per finançar inversions en gas fòssil, cosa que pot contribuir a un monopoli extensiu de les infraestructures de gas a tot el continent, en conflicte amb els objectius energètics i climàtics. Per exemple, s'han destinat 67 milions d'euros a les calderes de gas a la República Txeca.³⁹

La necessitat urgent i crítica de finançar la biodiversitat a través dels fons de recuperació s'ha passat per alt gairebé completament. Això es deu, en part, al fet que el MRR no exigeix que els estats membres assignin mesures per a la restauració o la protecció de la biodiversitat, la qual cosa fa que menys de l'1 % de la despesa de recuperació es destini a aquest àmbit.⁴⁰

En alguns casos també hi ha conflictes entre les mesures destinades a lluitar contra el canvi climàtic i les mesures d'ajuts a la conservació de la biodiversitat, amb la percepció que els governs han de triar entre els dos àmbits, en lloc d'incorporar la conservació de la biodiversitat a les mesures i els projectes relacionats amb el clima.

³⁷ ODG, «[Guide to NextGenerationEU: doing more harm than good](#)», ODG, 2021.

³⁸ Sarantis Michalopoulos, «[More than €600 million Recovery loans in the hands of few Greek businesses](#)», *Euractiv*, 2 de maig de 2023.

³⁹ CEE Bankwatch Network, «[The role of gas in the recovery and resilience plans](#)», *CEE Bankwatch Network*, 2021.

⁴⁰ Vivid Economics, «[Fund nature, fund the future](#)», *Vivid Economics*, 2021.

Aquest problema s'havia d'abordar mitjançant la introducció del principi de «no causar danys significatius», el qual pretenia adoptar un enfocament holístic per garantir el fet que una inversió positiva en un sector, com l'energia o el clima, no n'afectés negativament un altre, com la biodiversitat.

Tot i que, en principi, aquest va ser un pas positiu per millorar la sostenibilitat de les inversions, l'eina ha resultat insuficient i no ha aconseguit evitar danys al medi ambient.⁴¹

Les organitzacions de la societat civil han assenyalat que alguns dels principals motius que podrien explicar aquest fet són el mètode de «marcar caselles» en el formulari d'avaluació de la Comissió Europea, la manca d'expertesa de les autoritats públiques nacionals a l'hora de fer aquestes avaluacions, i la falta d'informació disponible públicament durant el procés.⁴² Un cop més, aquestes avaluacions podrien ser molt més eficaces si en el procés hi participés un nombre més gran d'interlocutors, siguin organitzacions ecologistes o ciutadania interessada. Aquesta participació primerenca i efectiva de la ciutadania en la presa de decisions mediambientals no només és un requisit del Conveni d'Aarhus, sinó que garantiria una millor acceptació dels projectes que afecten directament la ciutadania.⁴³

Manca d'atenció a la inclusió social i als drets fonamentals

El MRR té, entre els seus objectius, diversos components socials: cohesió social i territorial (pilar 4); salut, i resiliència econòmica, social i institucional (pilar 5); i polítiques per a futures generacions, la infància i la joventut (pilar 6).⁴⁴ No obstant això, la UE no disposa de cap estratègia o de criteris sòlids sobre com assolir aquests objectius socials. L'anàlisi de l'Institut Sindical Europeu de Recerca, sobre la dimensió socioecològica del MRR, va concloure que està desequilibrat en el sentit que les mesures que proporcionen amortidors a la ciutadania i a les persones treballadores contra les possibles conseqüències negatives de la transició ecològica estan poc desenvolupades, mentre que el paper que ha de tenir el diàleg social en el marc de la transició no sempre és evident en les mesures proposades.⁴⁵

Els estats membres i la Comissió van posar èmfasi en projectes relacionats amb la transició ecològica i la transformació digital sense tenir en compte les tendències socials i demogràfiques que afecten els mateixos estats membres. Així doncs, es van prioritzar sectors productius per a l'economia (com el sector energètic, el de la microelectrònica, l'automoció i la construcció naval) per davant d'altres com l'alimentació, la salut, l'educació o l'atenció assistencial, la importància dels quals va quedar manifesta durant la pandèmia.

⁴¹ CEE Bankwatch Network et al., «[Applying the “do no significant harm” principle in practice. Examples of reforms and investments under national recovery plans that will cause harm to the environment](#)», CEE Bankwatch Network, 2022.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Green 10 i EuroNatur, «[EU funds should never harm nature, climate or the environment: Statement of the Green 10 on the ‘do no significant harm’ principle](#)», Green 10, novembre de 2021.

⁴⁴ Parlament Europeu i Consell de la Unió Europea, «[Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility](#)», EUR-Lex, 12 de febrer de 2021.

⁴⁵ ETUI, «[Social policy in the European Union: state of play 2022 Policymaking in a permacrisis](#)», ETUI, 2022.

A més, tot i la voluntat de potenciar les petites i mitjanes empreses, la burocràcia per accedir als fons i la brevetat dels terminis per presentar-se a les convocatòries de projectes⁴⁶ han fet que els diners hagin acabat destinant-se a les empreses més grans,⁴⁷ amb més recursos i amb infraestructures més desenvolupades.⁴⁸ Això ha provocat que es quedessin enrere les petites i mitjanes empreses, així com els projectes comunitaris i de l'economia social i solidària. Els lobbys empresarials⁴⁹ i les grans companyies de consultoria han influït en el procés de desplegament dels fons.⁵⁰

A Espanya, alguns ministeris (entre els quals figura el Ministeri per a la Transició Ecològica) van optar per la privatització de la gestió dels fons a través de grans consultories privades, com Deloitte, PricewaterhouseCoopers, KPMG i Ernst & Young.^{51,52,53} A més, el Govern espanyol no ha desenvolupat els mecanismes adequats per canalitzar aquesta participació, ja que, en general, la societat civil, el sector privat, les administracions públiques de les comunitats autònomes i les entitats locals no han estat convocades a participar en el disseny del pla, i els col·lectius desafavorits hi han tingut encara menys participació.⁵⁴

Els pocs projectes relacionats amb el benestar social tendeixen a centrar-se en la digitalització dels serveis sense abordar qüestions estructurals a fi de millorar la seva qualitat així com les condicions de les persones treballadores del sector. Per exemple, els Projectes Estratègics per a la Recuperació i la Transformació Econòmica (PERTE) d'Espanya se centren gairebé exclusivament en la digitalització: el PERTE de salut d'avantguarda està destinat a promoure solucions digitals i (bio) tecnològiques; el PERTE agroalimentari pretén fomentar el desenvolupament integrat de tota la cadena agroalimentària mitjançant la digitalització dels processos; i la «digitalització del cicle de l'aigua» vol transformar i modernitzar els sistemes de gestió de l'aigua.⁵⁵ No ofereixen cap altra proposta per millorar els serveis públics o reduir les desigualtats.

46 Celia Moro, «Las dificultades de los autónomos y las PYMEs para acceder a las ayudas Next Generation», *El Economista*, 3 de febrer de 2022.

47 Expansión, «Iberdrola capta 130 millones de los fondos Next Generation para proyectos de transición energética», *Expansión*, 30 d'abril de 2023.

48 Daniel Yebra, «El interés de las empresas por los fondos europeos cae por la lentitud de las convocatorias y la incertidumbre», *El Diario*, 14 de juny de 2022.

49 Junta de accionistas, «Repsol quiere fondos de la UE para biocombustibles, hidrógeno verde y energía hidroeléctrica», *Público*, 26 de març de 2021.

50 CEOE, «CEOE aborda con la Comisión Europea las claves de la política energética actual y de la ejecución de los fondos Next Generation EU», *CEOE*, 7 d'octubre de 2022.

51 Dani Domínguez, «Deloitte: trabajo a dos bandas para el reparto de los fondos europeos», *Lamarea*, 4 de febrer de 2021.

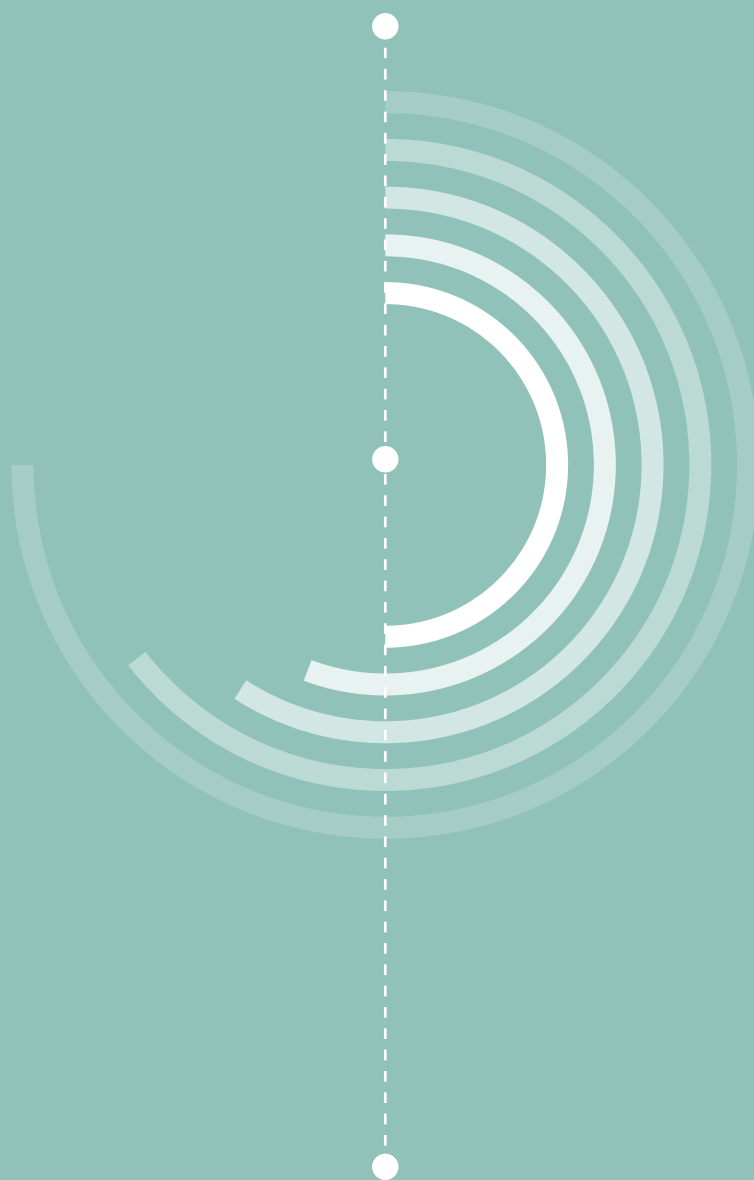
52 Juan Cruz Peña, «Cepsa ficha a Deloitte para captar fondos europeos para la recuperación poscovid», *El Confidencial*, 1 de febrer de 2021.

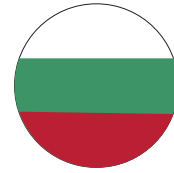
53 Nuria Blázquez, Erika González i Nicola Scherer, «Guide to NextGenerationEU: doing more harm than good», *Ecologistas en Acción, Observatori del Deute en la Globalització i Observatorio de Multinationales en América Latina*, març de 2021.

54 Beatriz Martisi, «Los 5 riesgos y retos de la gestión de los fondos europeos», *Revista Haz Fundación*, 31 de març de 2021.

55 Blanca Bayas Fernandez et al., «How public investment undermines ecofeminist transition Analysis of five strategic projects for economic recovery and transformation (PERTEs)», *Colectiva XXX, Observatori del Deute en la Globalització, OMAL i Ingeniería Sense Fronteres*, 9 de novembre de 2022.

Anàlisi per països





Estat de l'aplicació del Pla de recuperació

El 15 d'octubre del 2021, després d'un retard polític considerable, el Govern provisional de Bulgària va presentar el seu Pla de recuperació i resiliència a la Comissió Europea. El 7 d'abril del 2022, després d'una sèrie de negociacions, es va aprovar la sisena versió del Pla de Bulgària presentat pel nou govern escollit feia poc.⁵⁶ Un cop es publicava cada versió, la societat civil podia presentar opinions, comentaris i suggeriments al respecte a través d'un portal en línia destinat a consultes públiques: www.strategy.bg.⁵⁷ Tot i això, només és possible saber si s'ha tingut en compte una aportació consultant la següent versió del pla; no es va facilitar cap informe sobre les aportacions que havia fet la ciutadania. Gairebé el 60 % dels projectes del Pla de recuperació donen suport a la transició ecològica del país. Els recursos financers del pla, 5.690 milions d'euros,⁵⁸ estan associats a fites i objectius de rendiment específics.⁵⁹

De tota manera, el gener del 2023 el Parlament búlgar va obligar el Consell de Ministres a renegociar el component energètic del Pla de recuperació. El principal canvi exigint és la continuïtat del funcionament de les centrals elèctriques de carbó almenys fins a l'any 2038. Les esmenes inclouen la renegociació dels objectius de reducció d'emissions de carboni, procedents de la generació d'electricitat de carbó, en un 40 % a finals del 2025.⁶⁰ La iniciativa de renegociació no estableix propostes adequades ni objectius provisionals de com es complirà el termini per al tancament de les centrals de carbó.⁶¹ Actualment, no hi ha informació clara sobre les propostes legislatives i les reformes relacionades amb la renegociació del Pla de recuperació.

Bulgària ja va perdre prop de 100 milions d'euros en finançament assignat a la transició justa per al 2022 perquè no va presentar formalment un Pla territorial de transició justa per a les regions dependents del carbó.⁶² Cada retard augmenta el risc que el país perdi els diners destinats a la transformació energètica, la formació professional, la indemnització dels treballadors del sector energètic i la recuperació de terrenys.

⁵⁶ Parlament Europeu, «[Briefing: Next Generation EU delivery - how are the Member States doing? BULGÀRIA's National and Resilience Plan](#)», *Parlament Europeu*, gener de 2023.

⁵⁷ Consell de Ministres de la República de Bulgària, «[Портал за обществени консултации, Национални, Междусекторни покитики](#)», *Portal de Consultes Públiques*, consultat el 17 de maig de 2023.

⁵⁸ Parlament Europeu, «[Briefing: Next Generation EU delivery - how are the Member States doing? BULGÀRIA's National and Resilience Plan](#)», 1.

⁵⁹ Consell de Ministres de la República de Bulgària, «[National Recovery and Resilience Plan of the Republic of BULGÀRIA](#)», *Consell de Ministres de la República de Bulgària*, 13, consultat el 17 de maig de 2023.

⁶⁰ Agència de Notícies de Bulgària, «[Parliament Mandates Government to Renegotiate Energy Chapter in BULGÀRIA's Recovery Plan to Save Coal Plants](#)», *Agència de Notícies de Bulgària*, 12 de gener de 2023.

⁶¹ EA "Za Zemiata" - Friends of the Earth BULGÀRIA, «[Популизмът на парламента ще излезе скъпо и солено](#)», *EA "Za Zemiata" - Friends of the Earth BULGÀRIA*, 17 de gener de 2023.

⁶² CEE Bankwatch Network, «[What is the current state of play of the just transition processes in BULGÀRIA?](#)», *CEE Bankwatch Network*, 2, 30 de gener de 2023.

Nivell de transparència i d'inclusió

A la pàgina web del sistema d'informació per a la gestió i el seguiment dels fons de la UE a Bulgària de 2020⁶³ hi ha informació actualitzada sobre els procediments oberts, els procediments finalitzats i tancats, els procediments de consulta pública i l'arxiu de les consultes públiques relacionades amb el Pla de recuperació de Bulgària.

No obstant això, encara no s'ha format cap comitè de seguiment del Pla de recuperació a Bulgària, tot i les nombroses peticions i cartes que han enviat diverses organitzacions de la societat civil durant els últims dos anys.⁶⁴ Tampoc no hi ha cap justificació oficial del motiu pel qual no s'ha creat un comitè de seguiment. Entre les possibles raons figuren la inestabilitat política del país o els esforços deliberats per bloquejar el progrés en aquest àmbit.

Procés d'elaboració del capítol REPowerEU

Bulgària rebrà més de 480 milions d'euros del Pla REPowerEU per a noves infraestructures energètiques. En paraules del ministre d'Economia i Indústria de Bulgària, Nikola Stoyanov, el Pla brinda una oportunitat addicional a la indústria búlgara per descarbonitzar-se, reduir els costos energètics i ampliar la seva participació en l'economia. Stoyanov va afirmar que el Pla havia d'ajudar les petites i mitjanes empreses, que són les que més pateixen els elevats preus de l'energia.⁶⁵

Els projectes proposats en el marc de REPowerEU inclouen: la reconstrucció i el desdoblament de línies elèctriques per integrar més generació d'energia renovable a la xarxa elèctrica nacional; nova infraestructura de gas «preparada per al futur» en la instal·lació subterrània d'emmagatzematge de gas de Chiren a fi de connectar l'augment de la seva capacitat a la xarxa nacional de gas; l'increment de la capacitat tècnica de transport de gas de Grècia a Bulgària, i de Bulgària a Macedònia del Nord; la modernització i la digitalització del sistema de control del transport de gas; i inversions en edificis públics per assolir les emissions netes zero.⁶⁶

Amb tot, encara no s'ha fet cap consulta a la ciutadania o a les organitzacions de la societat civil. I tampoc no hi ha informació sobre a qui s'ha consultat, si és que s'ha consultat algú, sobre les noves inversions i reformes que s'afegiran als capítols.

⁶³ Sistema d'informació per a la gestió i el seguiment dels fons de la UE a Bulgària de 2020, «[National Recovery and Resilience Plan](#)», Sistema d'informació per a la gestió i el seguiment dels fons de la UE a Bulgària de 2020, consultat el 17 de maig de 2023.

⁶⁴ Move.bg, «[Experts Call for Establishment of Monitoring Committee for National Recovery and Resilience Plan in BULGARIA](#)», Move.bg, 12 de gener de 2022.

⁶⁵ República de Bulgària, Ministeri d'Economia i Indústria, «[BULGARIA will Receive Over EUR 480 million from the “REPowerEU” plan for new energy infrastructure](#)», República de Bulgària, Ministeri d'Economia i Indústria, 27 de febrer de 2023.

⁶⁶ Assemblea Nacional de la República de Bulgària, «[Относно реформи и инвестиции по линия REPOWEREU](#)», Assemblea Nacional de la República de Bulgària, 18 de maig de 2023.

Estudi de cas: participació pública i adequació al Pacte Verd Europeu

La lluita contra la pobresa energètica és insuficient

El Pla de recuperació búlgar inclou una mesura relativa al programa de finançament de mesures concretes d'energia renovable en edificis unifamiliars i plurifamiliars. L'objectiu de la inversió és incrementar l'ús d'energies renovables en el consum final d'energia en el sector domèstic mitjançant el finançament de:

- Component 1: compra d'instal·lacions solars per a aigua calenta sanitària.
- Component 2: compra d'instal·lacions fotovoltaïques de fins a 10 kilowatts pic (kWp), incloent-hi sistemes d'emmagatzematge d'energia elèctrica (si és tècnicament viable).

La inversió pretén ajudar almenys 10.000 llars, que actualment facin servir calefacció ineficient basada en combustibles sòlids, a instal·lar els millors equipaments d'aigua calenta sanitària escalfada per sistemes solars i també sistemes fotovoltaïcs de fins a 10 kWp, inclosos els sistemes d'emmagatzematge d'energia elèctrica (si és tècnicament viable).

El finançament total previst és de 240 milions de leva (uns 122 milions d'euros), dels quals 140 milions de leva els aportarà el MRR, i 100 milions de leva procediran del cofinançament nacional i privat. El període d'execució és del 2022 al 2025.

S'ha previst una inversió de 80 milions de leva (uns 41 milions d'euros) per al primer tram del finançament, i la resta de recursos econòmics s'assignaran a finals del 2023. No obstant això, la renegociació del Pla de recuperació podria provocar un endarreriment. L'objectiu de la reforma en què s'inclou aquesta inversió és: «respondre a la recomanació de la Comissió de regular el fenomen de la “pobresa energètica” i utilitzar la definició per atorgar un tractament prioritari a les llars que entrin dins d'aquesta definició a l'hora d'aplicar mesures i projectes d'eficiència energètica».⁶⁷

La reforma és un pas en la direcció correcta per promoure formes d'energies renovables amb baix impacte ambiental. En principi, l'aigua calenta sanitària solar i l'energia fotovoltaïca són formes d'energies renovables positives i caldria prioritzar-les, sobretot si es despleguen en zones de baix impacte ambiental, com ara a les teulades.

Tanmateix, aquesta inversió és problemàtica des del punt de vista de la lluita contra la pobresa energètica, ja que cada beneficiari final ha de pagar, a l'inici, la instal·lació d'aquesta tecnologia d'energia renovable amb els seus propis diners, i després ha d'esperar a rebre el reemborsament.

L'autoritat responsable de la gestió reemborsarà als sol·licitants els pagaments inicials de fins a 975 euros per a un sistema solar d'aigua calenta i de 7.680 euros per a un sistema fotovoltaïc elèctric. Pel que fa a l'aigua calenta solar, el reemborsament cobreix el 100 % del cost, però pel que fa als sistemes fotovoltaïcs només és del 70 %, la qual cosa vol dir que els usuaris finals han de cobrir igualment el 30 % del cost. El sistema complet de generació d'electricitat d'una sola llar pot costar més de 10.700 euros, que ha de pagar el sol·licitant sense cap garantia que s'aprovi el projecte ni que s'efectuï el reemborsament del percentatge corresponent del cost total.

⁶⁷ Consell de Ministres de la República de Bulgària, «National Recovery and Resilience Plan of the Republic of BULGÀRIA», 97.



Foto: Gregory Krastev

Això automàticament exclou del procediment les llars pobres en energia, tenint en compte que no poden invertir-hi tants diners. Per tant, la mesura només s'ajusta als segments de la societat d'ingressos mitjans i alts. Les persones que reben subsidis de calefacció específics (més de 300.000 llars a tot Bulgària, que són les que més necessiten ajuts per substituir els seus sistemes de calefacció) no tindran els mitjans econòmics per sol·licitar aquesta mesura. El propietari està obligat a assegurar els seus béns contra robatoris, desastres naturals i altres riscos rellevants i a proporcionar els recursos adequats per al manteniment de la instal·lació durant un mínim de cinc anys després de la finalització del projecte, cosa que també és inviable per a les llars pobres en energia. A més, si l'objectiu de la inversió era combatre la pobresa energètica, es podria haver dedicat una part més gran de la inversió als sistemes solars d'aigua calenta sanitària, ja que són més barats i s'hauria pogut oferir ajuda a més llars.

Un altre problema d'accessibilitat és la manca d'una campanya informativa. El procés de sol·licitud és totalment digital, la qual cosa crea una barrera d'entrada afegida per a les persones més desfavorides, com ara la gent gran, grups minoritaris o persones amb un nivell baix d'alfabetització tecnològica.

D'altra banda, un dels requisits previs per sol·licitar la mesura és disposar d'un sistema de calefacció contaminant, fet que suggereix que aquest programa havia d'abordar aquesta qüestió. Tanmateix, el programa en realitat no substituirà els sistemes de calefacció contaminants, atès que els sistemes fotovoltaics i solars d'aigua calenta sanitària no arriben a cobrir les necessitats de calefacció de les llars durant l'hivern. Encara no s'ha determinat què passa amb el sistema de calefacció contaminant en aquestes circumstàncies. Si és obligatori desfer-se del calefactor antic, les llars s'hauran de gastar grans quantitats de diners en aparells de calefacció nous.

A més, l'actual procés de sol·licitud no exigeix que els sol·licitants presentin factures de calefacció (cosa que ajudaria a fer un seguiment de l'impacte del projecte un cop s'instal·lin els nous sistemes), malgrat que el programa es defineix com una

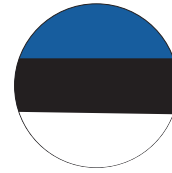
mesura de calefacció. Així mateix, el programa no és vàlid per a edificis nous, tenint en compte que cal presentar les factures d'electricitat dels darrers sis mesos com a part de la sol·licitud.

El programa no promou la diversificació energètica ni l'ús de fonts renovables en tot el seu potencial, atès que no ofereix opcions per al consum proactiu, no ajuda les comunitats energètiques i no permet que les llars puguin vendre l'excés d'energia. Tampoc no ofereix garanties per tal que s'hi incloguin les llars de diferents regions del país o aquelles persones que viuen en diferents tipus d'edificis.

La convocatòria per al finançament està oberta des del 9 de maig del 2023 fins al 10 de novembre de 2023,⁶⁸ però una gran part de la població no en coneix l'existència.

Per tal de facilitar la participació ciutadana i garantir una millor adequació als objectius del Pacte Verd Europeu, hi ha diversos aspectes que encara es poden millorar, com ara eliminar el requisit previ de pagar per avançat els costos d'instal·lació de sistemes d'energies renovables, prioritzar les llars pobres en energia i dur a terme una campanya informativa per assegurar que els més necessitats realment coneguin l'oportunitat.

⁶⁸ Sistema d'informació per a la gestió i el seguiment dels fons de la UE a Bulgària de 2020, «[Support for renewable energy for house-holds - Call 1](#)».



Estat de la implementació del Pla de recuperació

La Comissió Europea va aprovar el Pla de recuperació i resiliència d'Estònia⁶⁹ el 5 d'octubre de 2021, i el Consell de la Unió Europea el va adoptar el 29 d'octubre de 2021. Segons els càlculs inicials, l'import de l'ajuda del MRR que havia de rebre Estònia era de 1.100 milions d'euros, però a causa del creixement inesperat del PIB en el període de 2020-2021, aquesta quantitat es va reduir fins als 863,3 milions d'euros.⁷⁰ Un aspecte clau del Pla és la transició ecològica i digital, amb mesures per millorar l'eficiència energètica i desenvolupar les energies renovables.⁷¹ Tot i que no hi ha cap plataforma integral i unificada que ofereixi una visió general de tots els beneficiaris dels projectes, les organitzacions ecologistes fan un seguiment manual de les convocatòries de les propostes i dels beneficiaris. Això suposa comprovar totes les mesures del MRR a les pàgines web de les diferents autoritats responsables d'aplicar-lo.

Nivell de transparència i d'inclusió

El Ministeri d'Hisenda va crear un comitè de seguiment per al Marc Financer Pluri-annual 2021-2027 que en un principi també havia de supervisar el MRR de manera paral·lela. No obstant això, des que el comitè de seguiment es va posar en funcionament l'any 2022, ha quedat clar que no rep actualitzacions sobre l'evolució del Pla de recuperació, malgrat les afirmacions prèvies dels ministeris. Així doncs, no hi ha cap comitè específic que supervisi l'aplicació del pla modificat, i això ha dificultat que les organitzacions de la societat civil poguessin fer un seguiment del progrés del capítol de REPowerEU. Aquest fet és força lamentable, perquè anteriorment el Moviment Verd d'Estònia (EGM) havia presentat el comitè de seguiment d'Estònia en conjunt com un bon exemple, ja que havia de fer que la supervisió dels fons esdevingués més eficient i coherent. Ara, el Ministeri hauria de resoldre aquesta situació i posar en pràctica el seu pla inicial mantenint al dia el comitè de seguiment ja en funcionament sobre l'evolució del MRR, cosa que garantiria un procés de seguiment més inclusiu i eficient dels diversos fluxos de finançament.

Procés d'elaboració del capítol REPowerEU

Estònia va presentar una sol·licitud a la Comissió el 9 de març de 2023 per modificar el seu Pla de recuperació, juntament amb la incorporació del capítol de REPowerEU, la qual cosa va convertir Estònia en el primer país a incloure aquest capítol al seu Pla de recuperació i resiliència.⁷² Tenint en compte que el pla modificat encara és un document en elaboració segons el Ministeri d'Hisenda, no s'ha fet públic. Només les esmenes acceptades del pla estan disponibles en format de taula des de finals de desembre de 2022.⁷³ Les modificacions inclouen cinc noves inversions, l'eliminació de quatre inversions (no relacionades amb l'energia)

⁶⁹ Ministeri d'Hisenda d'Estònia, «[Taaste-ja vastupidavuskava](#)», Centre estatal de serveis compartits, 5 d'octubre de 2021.

⁷⁰ Centre estatal de serveis compartits, «[Recovery and Resilience Facility](#)», Centre estatal de serveis compartits, 28 de novembre de 2022.

⁷¹ Comissió Europea, «[Estònia's recovery and resilience plan](#)», Comissió Europea, consultat el 28 d'abril de 2023.

⁷² Comissió Europea, «[NextGenerationEU: Estònia submits request to modify recovery and resilience plan and add a REPowerEU chapter](#)», Comissió Europea, 10 de març de 2023.

⁷³ Govern d'Estònia, «[VV 15.12.2022 protokollilise otsuse lisa_REPowerEU toetuse kasutamise ja taastekava muutmise ettepaneku kinnitamine.docx | 27,76 KB | docx](#)», Centre estatal de serveis compartits, 15 de desembre de 2022.

i ajustos financers a tretze mesures previstes. La darrera modificació assigna més ajudes econòmiques a la reconstrucció d'habitatges individuals (20 milions d'euros, finançats amb ajustos del MRR) i a la millora de la xarxa d'electricitat (18 milions, REPowerEU), afegeix noves inversions per a la producció de biogàs (20,2 milions, REPowerEU), introdueix una reforma per accelerar el desplegament d'energia eòlica (31,8 milions, REPowerEU) i de radars de vigilància aèria (66 milions, MRR), reserva uns fons per construir l'Hospital de Viljandi (72 milions, MRR) i els viaductes de Rail Baltica (31 milions, MRR) i proporciona ajuts en la instal·lació de fonts de calefacció més competitives per a les empreses, inclosa la calefacció urbana (els combustibles fòssils no són subvencionables) (20 milions, MRR). El maig, el Ministeri d'Hisenda va emetre un comunicat de premsa sobre l'aprovació per part de la Comissió Europea del Pla de recuperació i resiliència modificat d'Estònia, que incloïa el capítol de REPowerEU. El comunicat anava acompanyat d'una nova taula que mostrava les esmenes, juntament amb una nova inversió per al desenvolupament de parcs eòlics marins (66,8 milions d'euros, MRR), cosa que no s'havia fet pública fins aquell moment.⁷⁴

Tot i que les organitzacions ecologistes havien presentat els seus suggeriments per al capítol de REPowerEU fins i tot abans de ser informades sobre els plans de REPowerEU del govern, no van rebre cap resposta. Els ministeris van informar, però no consultar, les organitzacions ambientals sobre els plans de REPowerEU abans de l'aprovació final del pla durant un seminari informatiu, en què van centrar les seves propostes en l'anàlisi de REPowerEU que havia dut a terme la consultoria independent Trinomics. Entre els agents consultats hi ha ministeris (d'Hisenda, de Medi Ambient, d'Afers Econòmics i Comunicació, i de Medi Rural); associacions industrials i d'energies renovables; empreses d'energia, calefacció i transport; i algunes universitats, però cap organització de la societat civil.⁷⁵ En aquest sentit, per beneficiar de debò un conjunt més ampli de la societat, cal que aquestes organitzacions, sobretot les que treballen en l'àmbit ambiental, també s'incloguin en les consultes que determinen a què es destinen els diners públics.

Entre el novembre de 2022 i el gener de 2023 es van enviar diversos correus electrònics al ministeri corresponent per demanar informació sobre el calendari previst del REPowerEU i el procés de consulta pública. El gener, el ministeri va explicar que la manca de transparència era conseqüència d'unes instruccions poc clares de la Comissió Europea, les quals no definien prou bé el desenvolupament de les consultes públiques perquè es poguessin fer.

⁷⁴ Ministeri d'Hisenda, «[Taastekava muudatused said Euroopa Komisjoni heakskiidu](#)», *Ministeri d'Hisenda*, 12 de maig de 2023.

⁷⁵ Siim Meeliste et al., «Support to REPowerEU: Draft Country Report Estònia», *Trinomics*, 82-85, 9 de desembre de 2022.

Estudi de cas: participació pública i adequació al Pacte Verd Europeu

Revisió del procediment d'autorització d'energies renovables

A Estònia, no s'ha construït cap parc eòlic amb més de tres aerogeneradors en els últims deu anys. Això es deu al fet que els governs anteriors no tenien la voluntat política de prendre les decisions que haurien permès aquesta construcció, i els procediments d'autorització van requerir molt de temps.⁷⁶ Els objectius del Pacte Verd Europeu i la crisi energètica agreujada per la guerra de Rússia a Ucraïna han obligat finalment els responsables polítics a accelerar el procés de concessió dels parcs eòlics.



Foto: Margaret Mäsas

El capítol de REPowerEU d'Estònia contempla una reforma per accelerar l'autorització d'energies renovables (31,8 milions d'euros), la qual consisteix en una revisió de les lleis per escurçar els tres procediments que requereixen més temps: la planificació territorial, la tramitació dels permisos i l'Avaluació de l'Impacte Ambiental (AIA). La reforma és especialment rellevant tenint en compte l'objectiu actualitzat d'Estònia en matèria d'electricitat renovable del 100 % per a l'any 2030.⁷⁷ El 30 de setembre de 2022 es va fer pública una auditoria de la situació actual, i el 30 de gener de 2023 es van publicar les observacions de les parts interessades, que inclouen les respostes del Departament de Govern. Així mateix, el 2 de març de 2023 es va publicar per a una consulta pública un document titulat «Els fonaments de l'avantprojecte de llei sobre l'acceleració del desplegament de les energies renovables». En aquest document es descriuen les principals decisions que s'han pres a l'hora d'elaborar la llei.⁷⁸

⁷⁶ Toomas Pott, «Tuuleparkide arendajad: Eestis on menetlusprotsess liiga pikk», *ERR*, 20 de gener de 2022.

⁷⁷ Silver Sillak, «100 per cent renewable electricity is a realistic and necessary target for Estònia and Europe», *CEE Bankwatch Network*, 19 d'octubre de 2022.

⁷⁸ Departament de Govern de la República d'Estònia, «Submission of the fundamentals of the draft law on accelerating the deployment of renewable energy to public consultation», *Eelnõude infosüsteem*, 2 de març de 2023.

A més, el document exposa diversos canvis previstos en l'àmbit d'aplicació de la llei sobre energies renovables, així com altres iniciatives. Entre aquestes, figuren la possibilitat d'ometre determinades etapes en la planificació territorial, escurçar el procés de l'AIA perquè no hi ha un període de consultes independent per a les institucions, i possibles mesures per agilitzar el funcionament dels tribunals administratius. També s'hi esmenta la possibilitat de facilitar la construcció de parcs eòlics en zones boscoses, però no s'explora en detall.

Tot i que la transició cap a les energies renovables és necessària, no ha d'agreujar encara més la crisi de la biodiversitat. Fins ara, el Govern estonià ha prioritzat els objectius climàtics per sobre de la protecció de la biodiversitat. Per exemple, el Fons per a la Natura d'Estònia va rebre la següent resposta per part del Departament de Govern als seus comentaris sobre l'auditoria d'acceleració d'energies renovables: «No tots els aerogeneradors poden col·locar-se fora dels terrenys forestals. Ara mateix, cal prendre decisions, i l'assoliment dels objectius climàtics és essencial per a la protecció de la biodiversitat».⁷⁹ Però les organitzacions ecologistes volen que la biodiversitat i les crisis climàtiques s'abordin conjuntament.

En aquests moments ja hi ha problemes d'infracció i d'aplicació indeguda de la legislació de la UE a Estònia,⁸⁰ la qual cosa afegeix més preocupació pel que fa a la implementació de noves reformes que pretenen flexibilitzar la legislació mediambiental. Això fa saltar les alarmes, perquè l'ús del sòl, el canvi d'ús del sòl i el sector forestal han estat alliberant carboni en lloc d'absorbir-lo des del 2020 a causa de la intensificació de l'explotació forestal.⁸¹

Si bé l'any 2022 l'Agència de Medi Ambient d'Estònia va cartografiar les possibles zones per al desplegament d'energies renovables, aquestes zones encara no s'han determinat i caldrà esperar fins a la primavera del 2024 perquè se'n cartografiïn més. De les zones que l'Agència de Medi Ambient d'Estònia ha cartografiat fins ara, 341 km² són adjacents a la xarxa Natura 2000⁸² i la meitat del terreny declarat apte per a parcs eòlics se situa en àrees forestals.⁸³ Per tant, la reforma preveu la desforestació de les zones adequades per a parcs eòlics alhora que s'intenten compensar aquests danys mitjançant una taxa de desforestació (7.000 euros) i, simplement, plantant més arbres en un altre lloc.⁸⁴

Les organitzacions ecologistes consideren que això és una amenaça per a la biodiversitat, tenint en compte que un ecosistema forestal existent no es pot substituir ni recrear plantant arbres en un altre lloc. A més, com que fins ara els parcs eòlics s'han construït principalment en entorns oberts, s'ha estudiat molt menys el seu impacte en entorns forestals i en la fauna que hi viu.⁸⁵ Així doncs, les organitzacions ecologistes van recomanar en la seva resposta a l'auditoria de la reforma que s'evitessin zones boscoses, o que almenys es considerés l'ampliació de zones

⁷⁹ Govern de la República d'Estònia, «[LISA 10 Tagasiside auditile](#)», *Govern de la República d'Estònia*, 2, 30 de gener de 2023.

⁸⁰ Comissió Europea, «[Environmental impact assessment: Commission calls on Estònia to improve its national rules on environmental impact assessment of projects](#)», *Comissió Europea*, 19 d'abril de 2023.

⁸¹ Fons per a la Natura d'Estònia, «[Background paper: logging and carbon storage in Estònia and what can be done](#)», *Fons per a la Natura d'Estònia*, 4, 3 de maig de 2022.

⁸² Departament de Govern de la República d'Estònia, «[LISA 9 Eelisarendusaladega seotud uuringute eelarve kalkulasioon ja tegevusplaan](#)», *Govern de la República d'Estònia*, 2, 30 de setembre de 2022.

⁸³ Departament de Govern de la República d'Estònia, «[LISA 8 Raadamise kompenseerimise kontseptsioon](#)», *Govern de la República d'Estònia*, 30 de setembre de 2022.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Consell de Medi Ambient, «[Maismaa tuuleparkide1 mõjust elustikule ja Keskkonnaameti soovitusend nende planeerimise kohta kohaliku omavalitsuse üldplaneeringutes](#)», *Consell de Medi Ambient*, 10 de novembre de 2021.

forestals protegides per compensar la quantitat de desforestació. El Departament de Govern no hi va estar d'acord, ja que els boscos protegits estan exclosos de la desforestació en virtut del que disposa la reforma i, amb la desforestació, només es redueix la superfície de boscos productius. Tanmateix, amb això no n'hi ha prou, perquè ja s'està duent a terme una activitat elevada de tala d'arbres per a altres finalitats econòmiques, i això només accentuaria la fragmentació dels hàbitats.

A més, l'auditoria proposava modificar les normes per poder definir els projectes d'energies renovables com a «d'interès públic prioritari» als efectes de les avaluacions pertinents d'acord amb la Normativa sobre hàbitats. Actualment, la legislació d'Estònia segueix la Normativa de manera rigorosa, però l'auditoria proposava permetre que un comitè seleccionés projectes d'interès nacional que posteriorment es considerarien d'interès públic prioritari.⁸⁶ No queda clar de quina manera això es compliria, a la pràctica, d'acord amb els requisits de la Normativa, ja que aquesta decisió s'ha de prendre mitjançant una avaluació adequada per a cada cas, inclosa la consulta pública. Les organitzacions ecologistes han destacat en les seves observacions que s'oposen rotundament a aquesta mesura, atès que la planificació de parcs eòlics a les zones de la xarxa Natura 2000 molt probablement tindrà un impacte negatiu a la zona i, com que hi ha disponibles altres ubicacions alternatives, és possible que no hi hagi cap motiu per declarar que aquests projectes siguin d'interès públic prioritari. Malgrat això, el nou govern d'Estònia ha expressat en el seu acord de coalició⁸⁷ que les energies renovables es tractaran com un interès públic prioritari.

En el context del desplegament accelerat de tecnologies d'energies renovables per compensar la inactivitat de les darreres dècades, també és fonamental amplificar els esforços per protegir la biodiversitat. Cal claredat i transparència per cobrir les necessitats energètiques reals del país i protegir els terrenys forestals, i per això s'han de respectar els principis de conservació de la biodiversitat en totes les etapes de la reforma (és a dir, cartografiar les possibles zones per al desplegament d'energies renovables, aplicant la taxa de desforestació, etc.). A més, el país ha d'intensificar els seus esforços per millorar de manera considerable l'eficiència energètica i l'estalvi d'energia, accelerar els corrents d'electrificació i donar ajuts a la producció descentralitzada d'energia comunitària per minimitzar el risc d'haver d'escollir entre l'energia eòlica i els ecosistemes forestals.

⁸⁶ Departament de Govern de la República d'Estònia, «[Taastuenergia arendamise kiirendamise audit](#)», *Govern de la República d'Estònia*, 20 i 30 de gener de 2023.

⁸⁷ Partit Reformista d'Estònia, Estònia 200 i Partit Socialdemòcrata, «[Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu program aastateks 2023-2027](#)», *Radiotelevísió pública d'Estònia*, 13, 8 d'abril de 2023.



Estat de l'aplicació del Pla de recuperació

El 30 de novembre de 2022, després de gairebé dos anys de negociacions, la Comissió Europea va aprovar el Pla de recuperació i resiliència d'Hongria (que s'ha de cobrir amb subvencions del MRR), però la Comissió ha posat com a condició per al pagament de 5.800 milions d'euros de finançament del MRR el fet que Hongria compleixi vint-i-set «grans fites».^{88, 89}

Alhora, també s'han congelat 7.500 milions d'euros procedents dels fons de la política de cohesió. Quan el Govern abordi les preocupacions de la Comissió pel que fa a la independència judicial, l'estat de dret i la corrupció, els fons es desbloquejaran.

L'any 2023, el Govern hongarès va redactar la legislació⁹⁰ necessària per poder sol·licitar oficialment préstecs del MRR. A finals d'abril, el ministeri responsable va comunicar públicament⁹¹ que el Pla del capítol de REPowerEU (gestionat com un sol paquet juntament amb el pla de la llista de projectes del préstec del MRR) actualment encara està «en preparació i en negociacions amb la Comissió Europea» i que es publicarà degudament per a la seva consulta pública.

Nivell de transparència i d'inclusió

El maig de 2021, la ciutadania i les organitzacions de la societat civil van rebre un document prou avançat. Durant les poques setmanes que va durar la consulta pública el 2021, es van acceptar petites propostes al pla, però no hi havia marge per introduir-hi millores profundes o conceptuals «per falta de temps». El Govern va fer el mínim esforç per implicar la ciutadania en el procés de consulta, el qual va consistir a publicar un breu resum el 2020 i a notificar a les organitzacions de la societat civil que s'havia anunciat a Google, i després es va publicar el document gairebé complet només dues setmanes abans de la data límit. A finals de 2022, la Comissió va adoptar un Pla de recuperació lleugerament modificat, sense cap altra consulta pública. Aquest nivell de transparència no és proporcional ni de bon tros a la quantitat de diners i a la complexitat dels projectes. El Pla de recuperació és molt complex i el ciutadà mitjà necessita orientació per poder fer-hi aportacions de qualitat.

El Pla de recuperació d'Hongria i les convocatòries de propostes estan disponibles en línia a www.palyazat.gov.hu. Aquesta no és una manera gaire adequada de promoure activament la implicació del ciutadà mitjà o de facilitar la consulta pública. No es difon el contingut nou, ja que cal consultar la pàgina web manualment cada dia per saber-ne les actualitzacions. Comentar les mesures financeres i els projectes requereix un procés de registre complex, prolongat i aprovat de manera individual segons cada cas. La informació que s'hi publica està actualitzada, però

⁸⁸ Comissió Europea, «[Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds](#)», *Comissió Europea*, 30 de novembre de 2022.

⁸⁹ Think Tank del Parlament Europeu, «[Rule of law-related 'super milestones' in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland](#)», *Parlament Europeu*, 24 de gener de 2023.

⁹⁰ «[Hungarian Official Gazette No. 2023/12](#)», *Butlletí Oficial d'Hongria*, 24 de gener de 2023.

⁹¹ «[Még csak egyeztetet a kormány Brüsszellel, hogy mire költené az energiaátmenetre szánt pénzeket](#)», *HVG*, 28 d'abril de 2023.

els terminis per fer-hi comentaris solen ser extremament curts. Els comentaris generals que es presenten de manera oficial a través del lloc web, inclosos els de les convocatòries de propostes, reben una resposta adient, però normalment no s'aproven.

Les organitzacions ecologistes de la societat civil hongaresa han criticat⁹² (en una carta oberta conjunta i públicament) el comitè de seguiment del MRR, el qual funciona des del 2021, perquè no inclou les organitzacions de conservació de la natura i no hi convoca els delegats de la plataforma conjunta d'organitzacions ecològiques,⁹³ cosa que és habitual en altres comitès de seguiment.

El gener de 2023, es va iniciar el procés de creació d'un nou comitè de seguiment amb més membres de la societat civil, amb una convocatòria oberta (modificada al març)⁹⁴ per a sol·licituds d'entre deu i quinze delegats (per cobrir tretze àmbits: política social, educació, mercat laboral, sanitat, medi ambient, lluita contra el canvi climàtic, energia, desenvolupament sostenible, transport sostenible, drets fonamentals, promoció de la igualtat de tracte i no-discriminació, transparència, i prevenció i lluita contra la corrupció). Les organitzacions Amics de la Terra d'Hongria (MTVSZ) i Grup d'Acció per a l'Aire Net (Levegő Munkacsoport), entre altres, van obtenir la condició de membres del comitè de seguiment del MRR el 22 de maig de 2023. És possible que aquest nou comitè es constitueixi i es posi en funcionament en algun moment del mes de juny, si bé a finals de maig no hi havia cap notícia al respecte. Qualsevol organització que complís els requisits podia presentar la seva sol·licitud, però no podien fer-ho com a plataforma conjunta. Aquesta convocatòria oberta suposa un pas positiu cap a la transparència. Tot i això, tenint en compte el termini previst per a la finalització del capítol de REPowerEU (a principis d'estiu), la seriositat d'aquestes consultes públiques és qüestionable.

El ministeri corresponent hauria de posar aviat a disposició de la ciutadania, per a la seva consulta, un esborrany del préstec del MRR i dels plans del capítol de REPowerEU. Tanmateix, hi ha dubtes sobre quin paper tindrà la consulta anticipada del nou comitè de seguiment i també sobre si la consulta pública (a través de <https://www.palyazat.gov.hu>, per escrit) encara pot influir en l'esborrany avançat, que s'hauria de presentar a la Comissió Europea perquè aquesta l'aprovi al més aviat possible, potser a principis d'estiu.

Procés d'elaboració del capítol REPowerEU

Hongria té dret a 700 milions d'euros del recurs REPowerEU. Segons el compromís entre el Consell de la Unió Europea i el Parlament Europeu, alguns estats membres sense litoral i sense alternatives viables immediates als subministraments russos podran finançar les inversions de la indústria petroliera a partir dels fons de REPowerEU. Hongria és un d'aquests països.^{95, 96}

⁹² Carta oberta conjunta d'organitzacions ambientals, «A zöld civil szervezetek helyet kérnek a helyreállítási alap monitorozásában», *MTVSZ*, 12 de desembre de 2021.

⁹³ Hungarian Green NGO Cooperation, «Zöld civil szervezetek», *Hungarian Green NGO Cooperation*, consultat el 15 de maig de 2023.

⁹⁴ Departament del primer ministre, «Official webpage of EU funds and EU funds projects to Hungary», consultat el 15 de maig de 2023.

⁹⁵ Comissió Europea, en roda de premsa, «Questions and Answers on the REPowerEU Communication», *Comissió Europea*, 18 de maig de 2022.

⁹⁶ Brückner Gergely, «Lantos Csaba és Navracsics Tibor soha nem látott, közel 6000 milliárd forintos energiatervet készít», *Telex*, 6 de febrer de 2023.

Encara no s'ha publicat cap esborrany del capítol ni s'han realitzat consultes sobre com Hongria planeja gastar els recursos de REPowerEU (o el préstec del MRR), i el ministeri coordinador (el departament del primer ministre) amb prou feines ha fet cap declaració oficial o pública al respecte fins ara. Les organitzacions de la societat civil poden enviar, i ja han enviat, documents d'opinió i suggeriments al ministeri coordinador i a altres ministeris implicats. Aquestes «cartes fredes» s'han respost en part, però en aquests moments les qüestions encara no s'han abordat de manera adient. Mig any després que l'organització MTVSZ enviés una carta de sol·licitud d'informació al departament del primer ministre, MTVSZ va poder concertar una reunió amb el ministeri coordinador (mitjan març de 2023). Però aquestes reunions semblen només simples tràmits per a l'administració: encara no hi ha cap comentari sobre si les qüestions i els suggeriments plantejats per MVSZ s'han tractat o si es tractaran correctament i quan es farà, si és que es fa.

El març de 2023, el Ministeri d'Energia d'Hongria va anunciar el seu pla per construir tres noves turbines de gas de cycle tancat (amb una capacitat total de 1.650 megawatts (MW), que requereixen aproximadament 1.500 milions de metres cúbics de gas fòssil d'importació a l'any) i va iniciar la contractació pública per a aquest projecte.⁹⁷ Probablement, el Govern hongarès intentarà aconseguir que aquestes turbines es financin, almenys en part, amb un préstec del MRR (REPowerEU), si és possible. El Govern argumenta que les centrals de gas són necessàries per equilibrar les fluctuacions de les energies renovables que depenen del clima, però admet que aquestes centrals també són necessàries per a la «renovació industrial». De fet, l'esborrany de revisió del Pla nacional d'energia i clima (en anglès, National Energy and Climate Plan, NECP) preveu un augment del 40 % al 50 % en l'ús domèstic d'electricitat (en part a causa de l'electrificació i en part a causa de nous desenvolupaments industrials) per al 2030. MTVZ i altres organitzacions sostenen que aquestes turbines principalment responen a visions poc realistes de la industrialització i reforçarien encara més la dependència del gas importat. MTVSZ és partidària de destinar la major part del préstec del MRR i de REPowerEU a renovacions energètiques d'edificis residencials i a les energies renovables comunitàries.

De moment, no hi ha informació pública oficial sobre qui ha estat consultat pel que fa al capítol de REPowerEU i el préstec del MRR. El febrer de 2023, es va filtrar informació als mitjans de comunicació independents hongaresos sobre una llista de vint projectes d'infraestructures energètiques (que podrien rebre finançament, almenys en part, amb un préstec del MRR),⁹⁸ però el Govern no ho ha confirmat oficialment i pot ser que aquesta llista de projectes hagi canviat significativament durant les negociacions entre Hongria i la Comissió que han tingut lloc des de llavors.

⁹⁷ Pàgina oficial de l'Administració de contractació pública d'Hongria: [«Procurement for the CCGTs with 1 turbine block»](#) i [«Procurement for the CCGTs with 2 turbine blocks»](#).

⁹⁸ Brückner Gergely, [«Lantos Csaba és Navracsics Tibor soha nem látott, közel 6000 milliárd forintos energiatervet készít»](#), *Telex*, 6 de febrer de 2023.

Estudi de cas: participació pública i adequació al Pacte Verd Europeu

Pràctiques mal planificades de gestió de l'aigua

Una de les inversions previstes a Hongria és un projecte de gestió de l'aigua dissenyat per lluitar contra la desertificació a la part central del país. S'han destinat 117,1 milions d'euros a aquest projecte, que representen el 77 % de la totalitat del paquet de gestió de l'aigua del Pla de recuperació.⁹⁹ La convocatòria de propostes per materialitzar aquest projecte es va publicar el 30 de gener de 2023. El projecte és una fase d'una sèrie; la resta de fases es finançaran amb fons de la política de cohesió. El projecte consisteix en la renovació i la construcció de noves infraestructures per regular el cabal d'aigua (bombes, canals, canonades, comportes i embassaments). Això permetrà bombar més aigua des dels rius Danubi i Tisza cap als canals existents, alhora que conservarà part de l'aigua en diverses depressions poc profundes.

Des del seu primer esborrany (publicat l'any 2021), el projecte s'ha millorat, s'han incorporat aspectes de biodiversitat al disseny¹⁰⁰ i s'han suprimit les referències al reg agrícola com a objectiu. No obstant això, aquesta inversió no és la manera més eficient d'assolir els objectius proposats. Quan hi ha sequera en zones rurals, convé que també es dissenyin solucions d'àmbit rural; altrament, qualsevol actuació és com abocar aigua en un recipient foradat. La sequera és tan greu que augmentar el subministrament d'aigua a la regió és una mesura comprensible. Però per resoldre realment el problema, cal canviar l'ús de la terra, abandonar els cultius comercials i ajudar els agricultors a adoptar pràctiques agrícoles sostenibles, com ara la pastura.

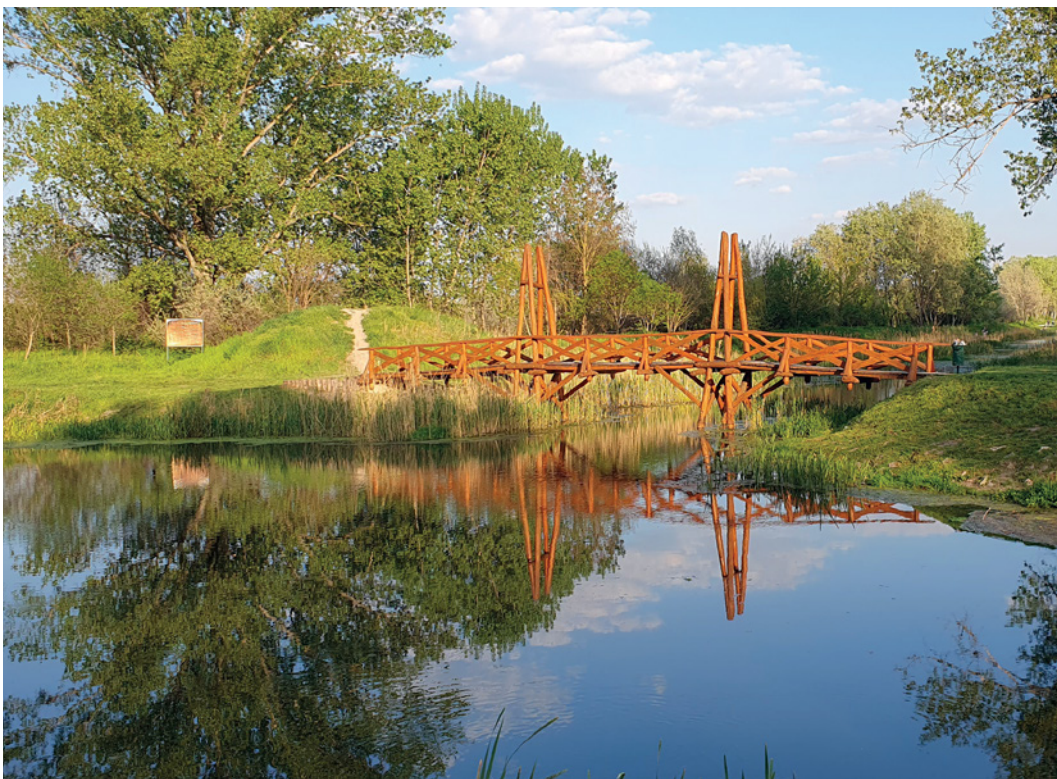


Foto: Zsuzsanna Ujj

⁹⁹ El títol oficial de la inversió és «Obres de construcció dels principals sistemes d'abastament d'aigua, creació de noves xarxes i sistemes: millora i restauració de les condicions ecològiques d'escassetat d'aigua de l'arenal de Duna-Tisza (Homokhátság) - Fase 1».

¹⁰⁰ Els canals i altres infraestructures s'han de desenvolupar de manera que permetin i augmentin la infiltració, i que la vegetació circumdant pugui accedir a l'aigua.

Aquests problemes són massa complexos perquè els abordi un sol sector, una sola organització o un sol recurs financer. Caldria la coordinació activa i compromesa d'agents de tots els àmbits: agricultura, conservació de la natura, gestió de l'aigua i govern. Però ara com ara no hi ha ningú que dirigeixi aquest assumpte. Tot i que les parts interessades solen ser capaces de treballar juntes en l'àmbit local,¹⁰¹ els representants dels diferents sectors sovint es perceben els uns als altres com a adversaris.

El Pla de recuperació preveu la creació d'un grup de treball per abordar les qüestions intersectorials, el qual s'inclou en l'apartat de «reformes» del paquet. Però encara no s'ha aclarit si la conservació de la biodiversitat hi estarà representada, ni com.

¹⁰¹ Hi ha molts casos locals en què agricultors, guardes forestals i gestors de l'aigua treballen conjuntament i entenen la perspectiva dels altres.



Estat de l'aplicació del Pla de recuperació

Itàlia Domani és el portal institucional a través del qual l'Estat informa la seva ciutadania sobre el Pla de recuperació i resiliència. Aquest portal informa de les convocatòries i els anuncis públics a través dels quals les administracions competents seleccionen els projectes que seran finançats pel Pla de recuperació o que identifiquen els beneficiaris o les entitats executores. Disposa d'una secció específica anomenada «catàleg de dades obertes» destinada a la recollida de dades i informes de progrés de les intervencions i activitats del Pla.¹⁰²

Dos anys després de l'inici del Pla de recuperació i després d'innombrables peticions de transparència, el març de 2023 finalment es va poder accedir a la informació de cadascun dels projectes finançats. Això representa un gran progrés per a la transparència i la responsabilitat econòmica d'un projecte governamental tan important; per fi es descobreix com s'assignen realment els recursos i quants projectes hi ha. Saber quins projectes es financen i on, sobre quins temes i amb quins objectius permet que la ciutadania i les organitzacions interessades puguin avaluar la utilitat i l'eficàcia de les accions que s'han dut a terme.

Itàlia està en espera del resultat de la seva última sol·licitud de finançament, que es va presentar a la Comissió Europea el 30 de desembre de 2022, juntament amb la documentació que hauria d'acreditar que ha complert els cinquanta-cinc terminis de la UE fixats per al segon semestre de 2022. No obstant això, segons la comprovació d'OpenPNRR, onze dels cinquanta-un terminis (en el quart trimestre de 2022) encara no s'han complert.¹⁰³ Segons l'informe semestral del Pla nacional de recuperació de 2023 del Tribunal de Comptes, publicat el 28 de març, Itàlia només ha gastat el 12% dels recursos totals disponibles entre l'agost de 2021 i el juny de 2026.¹⁰⁴

El 31 de maig de 2023, el Govern va anunciar la publicació del seu informe de situació per al Parlament d'Itàlia sobre l'aplicació del Pla de recuperació, que estava prevista per al desembre de 2022.¹⁰⁵ Aquest informe havia de proporcionar informació sobre el progrés realitzat cap als objectius i fites del Pla. Tanmateix, gràcies a la tasca de seguiment que ha fet la fundació Openpolis a través del portal cívic OpenPNRR, podem veure que set dels dotze terminis de la UE per al primer trimestre del 2023 (en els quals es basa la Comissió Europea per avaluar el rendiment d'Itàlia i autoritzar el desemborsament del fons) no s'han complert.¹⁰⁶

Nivell de transparència i d'inclusió

Itàlia Domani informa de les convocatòries de propostes en el marc del Pla de recuperació, i la informació publicada al lloc web finalment s'ha actualitzat. De fet, després de nombroses peticions de transparència per part de les organitzacions

¹⁰² Itàlia Domani, «[National Recovery and Resilience Plan](#)», *Itàlia Domani*, consultat el 15 de maig de 2023.

¹⁰³ OpenPNRR, «[Deadlines for the fourth trimester of 2022](#)», *OpenPNRR*, consultat el 5 de juny de 2023.

¹⁰⁴ Corte dei Conti, «[Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#)», 6-7, 28 de març de 2023.

¹⁰⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, «[PNRR, conferenza stampa del Ministro Fitto](#)», *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 5 de juny de 2023.

¹⁰⁶ OpenPNRR, «[Deadlines for the first trimester of 2023](#)», *OpenPNRR*, consultat el 5 de juny de 2023.

de la societat civil Itàliana, el març de 2023 es va actualitzar el catàleg de dades obertes amb conjunts de dades relacionades amb 50.000 projectes, les entitats que hi estaven implicades i les seves licitacions.

Aquestes dades, si bé encara són només una porció dels 134.000 projectes totals publicats com a part d'«Universo ReGIS»,¹⁰⁷ representen, no obstant això, un canvi important respecte al passat i un pas endavant en termes de transparència i responsabilitat econòmica, així com una oportunitat per a tots els agents implicats de fer el seguiment cívic del Pla.

L'octubre de 2021, es va constituir la Taula Permanent per a l'Associació Econòmica, Social i Territorial, amb funcions assessores per a totes les qüestions relacionades amb el Pla. La Taula (que també va comptar amb representants del govern, les autoritats regionals i les autoritats locals, així com representants dels agents socials, els sectors productius i les universitats) només va incloure dues xarxes de la societat civil, l'Observatori Cívic PNRR i el Fòrum del Tercer Sector, d'un total de trenta-quatre membres. La Taula està pensada per ser un mecanisme de consulta i participació, però mancava d'alguns elements que la convertissin formalment en un comitè de seguiment (per exemple, no quedava definit el seu procés de presa de decisions, per determinar aspectes com el període de presentació de propostes, la transparència, les votacions, etc.).

Procés d'elaboració del capítol REPowerEU

La primera ministra Giorgia Meloni ha declarat¹⁰⁸ que «el Pla REPowerEU permetrà a Itàlia fer una gran contribució a la realització del Pla Mattei»,¹⁰⁹ una contribució que diversificarà el subministrament de gas d'Itàlia, posarà les bases per a l'eliminació total del gas rus i transformarà Itàlia en un centre energètic mediterrani per a Europa. Això també hauria d'ajudar a establir una relació de repartiment d'energia amb els països africans. El Pla de recuperació de l'Osservatorio informa que el Govern es planteja d'incloure l'ampliació del gasoducte de l'Adriàtic al capítol de REPowerEU,¹¹⁰ i el diari *La Stampa* ha informat fa poc sobre la possible inclusió del projecte d'extracció i emmagatzematge de carboni de les empreses energètiques ENI i SNAM a Ravenna, que ja es va excloure de la llista de projectes de recuperació el 2021.¹¹¹ Entre els altres projectes energètics susceptibles d'incloure's, n'hi ha alguns més de combustibles fòssils: dues unitats flotants d'emmagatzematge i regasificació amb una capacitat de 5.000 milions de metres cúbics a Piombino (Toscana) i a Ravenna (Emília-Romanya), dues unitats similars a Sardenya amb una xarxa de transport de gas connectada, i un gasoducte d'hidrogen entre Algèria i Itàlia.

107 El conjunt de dades «Universo ReGIS» informa de tots els projectes que figuren a la plataforma ReGIS en la data d'extracció, independentment de quan es presentessin i del resultat del procés de consolidació periòdica de la informació mitjançant comprovacions automàtiques de coherència i amb els controls administratius oportuns que duen a terme les autoritats de gestió.

108 Rai News, «Pnrr, Meloni: da repower Ue “Piano Mattei”», *Rai News*, 6 de febrer de 2023.

109 El Pla Mattei, que porta el nom del fundador del grup energètic italià Eni (ENI.MI), Enrico Mattei, té com a objectiu convertir Itàlia en un important centre energètic, que distribueixi gas des del nord d'Àfrica i la Mediterrània cap a la resta d'Europa. Reuters, «Italy to announce Africa energy cooperation plan in October, says PM», *Reuters*, 14 d'abril de 2023.

110 Pla de recuperació de l'Osservatorio, «Dorsale Adriatica del gas tra i primi progetti del capitolo repower EU del PNRR», *Pla de recuperació de l'Osservatorio*, 27 de febrer de 2023.

111 Dagsopia, extracte de l'article de Paolo Baroni, «La cassaforte REPowerEU», *La Stampa*, 21 d'abril de 2023.

Les organitzacions de la societat civil i la ciutadania han quedat totalment excloses del procés d'elaboració del nou capítol, ja que no s'ha convidat cap organització de la societat civil a participar en les reunions del comitè de direcció, òrgan que anteriorment comptava amb l'assistència de la Taula Permanent per a l'Associació Econòmica, Social i Territorial (suprimida pel decret llei núm. 13, de 24 de febrer de 2023). Sense un espai formal de consulta, l'Observatori Cívic PNRR, que havia estat membre de la Taula, va presentar les seves propostes sobre el capítol als ministeris competents i a la ciutadania en general.

El 6 de febrer, la primera ministra Meloni, els ministres corresponents i les companyies energètiques (ENI, ENEL, SNAM i TERNA) es van reunir com a parts del comitè directiu del Pla de recuperació per discutir com s'havia d'integrar el nou capítol sobre REPowerEU.¹¹² El ministre d'Afers Europeus responsable del Pla de recuperació, Raffaele Fitto, va mantenir algunes reunions amb les autoritats regionals i locals,¹¹³ empreses i sindicats,¹¹⁴ però no hi ha hagut transparència sobre els resultats. Atès l'esperit centralitzador del nou Govern, temem que la mateixa opacitat que va caracteritzar la redacció del Pla s'aplicarà també a l'elaboració d'aquest capítol, amb les grans corporacions petrolieres i de gas dictant la direcció.¹¹⁵ A més, l'agenda del ministre de Medi Ambient i Seguretat Energètica no s'ha fet pública des del maig de 2021, la qual cosa suposa una reducció de la transparència en les activitats i les interaccions del Govern sobretot amb les grans corporacions.

¹¹² Adnkronos, «Pnrr, cabina di regia a Palazzo Chigi, Adnkronos», 7 de febrer de 2023.

¹¹³ Adnkronos, «Energia, cabina regia Pnrr: 'Primo confronto con i territori, saranno centrali'», Adnkronos, 7 de març de 2023.

¹¹⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, «NRRP steering committee meetings with businesses and trade unions held at Palazzo Chigi», Presidenza del Consiglio dei Ministri, 20 d'abril de 2023.

¹¹⁵ ReCommon, «Ripresa e Connivenza. L'attacco dell'industria fossile al Recovery Plan», ReCommon, 28 de juny de 2021.

Estudi de cas: participació pública i adequació al Pacte Verd Europeu

Construcció d'una nova escullera al port de Gènova

La construcció d'una nova escullera al port de Gènova, inclosa en els projectes del Pla de recuperació i resiliència d'especial complexitat o gran impacte (decret llei núm. 77, de 31 de maig de 2021), permetrà que atraquin al port naus de grans dimensions com vaixells turístics o de càrrega de 20.000 unitats equivalents a uns 6.000 metres, i també de mida més gran. Amb això, serà possible adaptar les característiques del port de Gènova a les necessitats de les principals navilieres. Fins avui, la construcció de l'escullera és el projecte d'infraestructures més gran que ha finançat el Govern italià en el marc del Pla de recuperació, i el seu cost, estimat inicialment en 1.300 milions d'euros (dels quals 950 milions corresponen a la primera fase), ara ha superat els 2.000 milions.

La primera fase del projecte es finançarà amb 500 milions d'euros a través del Fons Complementari del Pla de recuperació creat pel Govern italià; 100 milions d'euros a través del Fons d'Infraestructures Portuàries; 264 milions d'euros mitjançant un préstec del BEI a l'Autoritat del Sistema Portuari del mar de Ligúria occidental, i 57 milions d'euros procedents de la regió de Ligúria.

El projecte no aborda cap de les prioritats de la recuperació, l'objectiu de la qual és millorar la resiliència econòmica i social dels estats membres i donar ajudes a la transició ecològica i digital, obrint el camí cap a una economia climàticament neutra que sigui més justa, més resilient i més sostenible per a les generacions futures.¹¹⁶

L'escullera genera un impacte a la ciutat, el qual comporta més trànsit i contaminació, així com efectes negatius sobre l'entorn marí i el clima. Segons sembla, els estudis mediambientals del projecte estan incomplets i no tenen en compte la manera en què l'escullera afectarà i es veurà afectada pels corrents del mar Mediterrani. En el debat públic sobre aquest assumpte, s'ha assenyalat que l'impacte de la construcció de l'escullera i de les obres d'infraestructura associades podria repercutir en tot l'ecosistema del Mediterrani. Això no s'ha analitzat en cap dels documents de l'Avaluació de l'Impacte Ambiental (AIA) que ha presentat el promotor, l'Autoritat del Sistema Portuari del mar de Ligúria occidental. El fet de no tenir en compte l'impacte del projecte sobre l'ecosistema mediterrani incompleix els requisits de la normativa de l'AIA de la UE a l'hora d'avaluar els impactes acumulatius, així com el Conveni d'Espoo, i genera el risc de provocar danys importants a l'ecosistema marí perquè afecta la seva capacitat per mitigar el canvi climàtic.

¹¹⁶ Comissió Europea (COM/2020/442 final), «The EU budgeting powering the recovery plan for Europe», Comissió Europea, 27 de maig de 2020.



Foto: Daniela Sala

No hi ha recuperació sense la ciutadania
Perquè la participació ciutadana és clau per
a la transformació ecològica d'Europa

Cal considerar l'impacte transnacional de la intervenció, així com el dragatge del fons marí i el vessament de materials a l'ecosistema marí del golf de Ligúria. Aquest impacte s'ha de comunicar als països afectats (França, Principat de Mònaco i Espanya), tal com preveu el Conveni d'Espoo (punt 9, sobre ports comercials, vies navegables i ports fluvials que permeten el pas de vaixells de més de 1.350 tones).

Unes altres preocupacions que suscita el projecte són els danys causats a les espècies marines (dofins, balenes, foques i tortugues), que sovint són presents a la zona de l'escullera, especialment al Santuari Pelagos, una àrea protegida. De fet, es tracta d'àrees d'alimentació, reproducció i descans de moltes espècies durant la migració estacional, i el deteriorament o la destrucció intencionats de llocs de cria o de zones de descans infringeixen el Conveni de Berna sobre la conservació de la vida silvestre i del medi natural d'Europa (art. 4.3; art. 6).

A més, malgrat el cost públic d'entre 1.000 i 1.300 milions d'euros, no hi ha cap garantia que augmenti l'ocupació, que depèn de la futura inversió privada, de l'automatització portuària, de les rutes de les quals depèn el port, i del lloc on els armadors decideixen atracar els seus vaixells.

Un projecte destinat a incrementar el trànsit de grans embarcacions comportarà inevitablement un empitjorament de la qualitat de l'aire i, en conseqüència, impactes negatius sobre la salut humana i els ecosistemes, tal com destaca l'informe «Transport and Environment Reporting Mechanism (TERM)» de l'Agència Europea de Medi Ambient (2017), que aborda la repercussió del transport marítim internacional en les emissions de contaminants atmosfèrics. L'informe mostra que hi ha unes 500.000 morts prematures atribuïbles a la contaminació de l'aire cada any a Europa, amb unes 80.000 només a Itàlia. La incidència de morts prematures és especialment elevada a les regions portuàries, en les quals entre el 55 % i el 77 % de les emissions totals de contaminants atmosfèrics provenen dels vaixells.¹¹⁷

¹¹⁷ Agència Europea de Medi Ambient, «Aviation and shipping - impacts on Europe's environment», Agència Europea de Medi Ambient, 2017.

El projecte es va tramitar per la via ràpida en virtut tant d'un programa extraordinari d'inversions urgents a la zona de Gènova com d'un nou procediment accelerat d'avaluació d'impacte ambiental adoptat pel Govern italià per als projectes del Pla de recuperació. El nou procediment contempla un període més curt perquè les parts interessades puguin presentar observacions sobre l'avaluació de l'AIA (de 60 a 30 dies).¹¹⁸ Segons els testimonis d'organitzacions ecologistes i de ciutadans, la durada de la consulta pública va ser insuficient. Els documents informatius sobre el projecte es van lliurar al públic molt tard i, en alguns casos, no se'n van ni lliurar.

Durant el debat públic es van tractar qüestions molt tècniques, i es va donar molt poc espai a la relació entre el port i la població, que és el que interessava a la ciutadania. La discussió no va abordar l'opció de no construir la nova escullera: l'anàlisi cost-benefici indicava que això comportaria un descens constant del comerç fora del Mediterrani, i que el comerç s'extingiria en una dècada. Aquesta anàlisi cost-benefici va rebre crítiques per la seva massa optimista taxa de creixement del trànsit marítim, estimada en un 4 % anual constant, molt allunyada de les estimacions de la consultoria McKinsey, segons les quals els volums de trànsit marítim augmentaran al voltant de l'1,3 % de mitjana anual fins al 2050.¹¹⁹

Tal com informa el diari *Il Fatto Quotidiano*,¹²⁰ l'impacte de la nova escullera en el trànsit del port serà inferior a un terç del previst el març de 2022, quan es va presentar l'anàlisi cost-benefici en el marc del procediment d'avaluació d'impacte ambiental. La mateixa Autoritat Portuària de Gènova ha afirmat, tot i que de manera indirecta, que el trànsit del port serà inferior al que s'indica a l'AIA. Com a part d'una licitació d'una altra instal·lació portuària, l'Autoritat va presentar una anàlisi detallada i una previsió del trànsit marítim que contradiu la que es va presentar per a l'escullera,¹²¹ descreditant les afirmacions que l'Autoritat havia fet per justificar el projecte de construcció de l'escullera. Fa un any, una previsió tan a la baixa del trànsit marítim probablement hauria comportat la denegació del finançament públic i, per tant, l'anul·lació del projecte.

És inaudit que un projecte d'aquesta envergadura no s'hagi sotmès a avaluacions rigoroses d'impacte ambiental i social, i que els responsables de la inversió no hagin considerat ni reconegut les preocupacions, manifestades repetidament, d'associacions, experts i ciutadans. Aquest *modus operandi* podria establir un precedent que provocarà un impacte nociu en el medi ambient i un malbaratament dels recursos públics.

Cal més participació de la ciutadania

La diversificació d'opinions, la manca de transparència i l'exclusió de la societat civil de la governança del Pla de recuperació restringeixen encara més l'espai democràtic de debat, que ja és prou limitat. Per tant, convé que el Parlament italià supervisi l'aplicació del Pla i, per fer-ho, és essencial que el Govern faciliti les dades de cada projecte individual i es comprometi a complir els terminis de publicació de l'informe semestral sobre l'aplicació del Pla, previst per al desembre de 2022.

¹¹⁸ Decret llei núm. 77, de 31 de maig de 2021, art. 19.

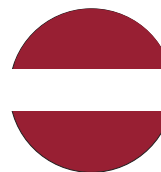
¹¹⁹ Arjen Kersing i Matt Stone, «[Charting global shipping's path to zero carbon, McKinsey and Company](#)», 25 de febrer de 2022.

¹²⁰ Andrea Moizo, «[Bluff Diga di Genova: passerà solo il 30% delle navi previste](#)», *Il Fatto Quotidiano*, 16 d'abril de 2023.

¹²¹ Autoritat Portuària de Gènova, «[Call for tenders for the railway shunting service in the port of Genoa](#)», consultat el 15 de maig de 2023.

A més, per garantir una àmplia participació de totes les parts interessades (a fi d'orientar millor les reformes i les inversions que donen suport als objectius climàtics), cal establir un mecanisme de consulta pública i de seguiment, semblant al de la Taula però amb un abast més estès, que reuneixi els agents implicats en la gestió de fons: el Govern i les seves estructures, les autoritats locals, el Parlament, les entitats nacionals (d'estratègia, d'estadística, etc.), les organitzacions que representen el teixit empresarial, i la societat civil.

Paral·lelament, la ciutadania podria cobrir els buits institucionals en matèria de transparència participant en el seguiment cívic impulsat per les organitzacions de la societat civil: podria adquirir les competències necessàries per investigar què passa en l'àmbit local, comprovar fins a quin punt són realment transformadors els projectes proposats per als seus territoris i presentar alternatives. Aquesta és l'única manera de fer que el Pla italià s'orienti de veritat cap al benestar de la ciutadania i cap als objectius del Pacte Verd.



Estat de l'aplicació del Pla de recuperació

La informació general de les reformes i les inversions incloses en el Pla de recuperació, distribuïda en diferents documents i taules, està disponible a la pàgina web del Ministeri d'Hisenda: www.esfondi.lv.

Aquest lloc web ofereix una taula que s'actualitza periòdicament i que conté informació bàsica sobre els acords assolits en relació amb els projectes que ha finançat el MRR: els noms dels projectes concrets en les diferents inversions, els seus beneficiaris i altra informació.¹²² Tot i això, no s'hi inclou tota la informació dels projectes. Per exemple, des del 15 de maig de 2023 hi falta la informació sobre «1.3.1.2.i. Inversions en infraestructures per a la reducció del risc d'inundacions».

Una altra taula d'aquesta web mostra un termini orientatiu per a la selecció de projectes, així com informació sobre els actes legislatius que contenen les normes d'aplicació de les diferents inversions, i altres dades.¹²³

El lloc web també ofereix informació sobre la quantitat de diners del MRR que es gastarà cada any,¹²⁴ juntament amb la quantitat que queda per gastar. Tot i que hi ha un gran volum d'informació relativa a l'aplicació del Pla de recuperació de Letònia que està disponible públicament, és difícil fer-ne un seguiment a causa de la manera en què està organitzada.

Nivell de transparència i d'inclusió

Malauradament, no s'ha creat cap comitè o subcomitè de seguiment independent per al Pla de recuperació. Segons el que sabem, el comitè de seguiment dels fons de la UE tampoc no ha revisat l'aplicació del Pla. En canvi, les inversions del MRR les supervisa el Ministeri d'Hisenda. Amb tot, la nostra recomanació és que, en el futur, l'aplicació del Pla de recuperació i les convocatòries de projectes es revisin i es debatin en el comitè de seguiment dels fons de la UE per garantir la transparència i la participació pública. Atès l'ampli espectre d'inversions proposades en el Pla de recuperació i el calendari actual per a la seva implementació, seria més lògic discutir-les dins dels subcomitès temàtics existents en lloc de crear un nou subcomitè independent només per al Pla de recuperació.

Procés d'elaboració del capítol REPowerEU

Un cop finalitzat el text d'aquest informe, el 19 de maig es va obrir a consulta pública el capítol de REPowerEU del Pla de recuperació de Letònia. Tanmateix, per limitacions de temps, no s'analitza en aquest apartat.

¹²² Ministeri d'Hisenda de la República de Letònia, «[Latvia's Recovery and Resilience Plan - Section "Implementation"](#)», Ministeri d'Hisenda de la República de Letònia, consultat el 15 de maig de 2023.

¹²³ Ministeri d'Hisenda de la República de Letònia, «[Latvia's Recovery and Resilience plan - Section "Planned project selections"](#)», Ministeri d'Hisenda de la República de Letònia, consultat el 15 de maig de 2023.

¹²⁴ Ministeri d'Hisenda de la República de Letònia, «[Latvia's Recovery and Resilience plan - Section "Amount of available finances"](#)», Ministeri d'Hisenda de la República de Letònia, consultat el 15 de maig de 2023.

Fins al 15 de maig de 2023, dues setmanes després de la data límit orientativa per presentar els capítols REPowerEU a la Comissió Europea, només s'havia donat a conèixer públicament una àrea d'inversió proposada en aquest capítol, que havia esmentat el ministre de Clima i Energia: inversions en la modernització de la xarxa elèctrica a les zones urbanes per promoure l'electrificació (instal·lació i ús de bombes de calor, vehicles elèctrics), així com la modernització i l'augment de la capacitat de les línies de transport. En aquell moment, no es van facilitar més detalls. Tot i això, aquestes inversions són crucials per a la descarbonització de Letònia, de manera que es valoren positivament.

L'organització ecologista Green Liberty va enviar de manera proactiva diverses cartes amb comentaris sobre inversions i mesures que s'haurien d'incloure al capítol, i es va reunir amb un representant del Ministeri d'Economia el juliol i l'agost de 2022. També va enviar, repetidament, altres cartes demanant un procés de consulta per al capítol i recordant al ministeri els comentaris del febrer. A finals d'abril, el ministeri va anunciar que la ciutadania podria presentar observacions sobre les inversions proposades durant el procés de conciliació o consulta a través del portal electrònic d'actes legislatius.

Els interlocutors socials (com l'Associació de Municipis de Letònia, la Cambra de Comerç, i la Confederació d'Empresaris de Letònia) han presentat les seves observacions als ministeris; no obstant això, aquestes observacions no s'han explorat més, ja que el ministeri va al·legar que, a causa del finançament limitat de REPowerEU, no podrien afegir-hi noves inversions.

Estudi de cas: participació pública i adequació al Pacte Verd Europeu

Infraestructures de mitigació del risc d'inundacions

Una mesura potencialment delicada o problemàtica, finançada pel MRR a través del Pla de recuperació original i executada per l'empresa estatal *Zemkopibas Ministrijas nekustamie īpašumi* (la propietat immobiliària del Ministeri d'Agricultura; d'ara endavant ZMNI), és la inversió prevista en infraestructures per a la reducció del risc d'inundacions (1.3.1.2.i.). Aquesta inversió contempla la renovació de trams regulats de cursos fluvials i estacions de bombeig de pòlders, i la rehabilitació de preses de protecció. L'objectiu general d'aquesta inversió és adaptar-se al canvi climàtic alhora que es disminueix la possibilitat de patir inundacions. Segons el Pla de recuperació i resiliència de Letònia,¹²⁵ aquesta mesura costarà 32.967 milions d'euros i, segons algunes versions anteriors del Pla, protegirà 59.000 hectàrees de terreny contra les inundacions.

No obstant això, l'indicador relatiu a la zona protegida contra inundacions es va reduir posteriorment durant el procés, ja que es van retirar vuit projectes d'aquesta inversió a causa de l'increment dels preus des de la presentació del pla original, però també a causa de les objeccions que van plantejar les organitzacions ecologistes a través del Consell d'Assessorament Ambiental¹²⁶ pels alts riscos que comportava per a la biodiversitat de les zones Natura 2000. Segons l'esborrany del document legislatiu nacional¹²⁷ que regula aquesta inversió, el qual des de principis de maig de 2023 s'està tramitant en el Consell de Ministres de Letònia, la rehabilitació o restauració que s'ha fet en vint-i-una obres d'infraestructura disminuirà el risc d'inundació en 16.363 hectàrees de terreny cap al 2026. Tal com ha indicat el Ministeri d'Hisenda, la reducció de la quantitat d'obres i de la superfície afectada encara ha de ser aprovada per la Comissió Europea. A la llista inicial de vint-i-nou obres, que es va adjuntar al Pla de recuperació de Letònia, aquestes obres consistien en nou estacions de bombament, quinze preses de protecció i la renovació de la regulació de cinc cursos fluvials. Malauradament, no hi ha cap llista actualitzada sobre les obres d'infraestructura específiques finançades en el marc del MRR (mesura 1.3.1.2.i.) a la pàgina web de ZMNI ni a qualsevol altre lloc de domini públic.

Des del 15 de maig de 2023, només es poden trobar dades més precises sobre les inversions en els contractes que són d'accés públic a través del sistema nacional de contractació, d'acord amb la legislació de Letònia.¹²⁸ Actualment, no hi ha informació sobre si aquesta reducció de la superfície afectada es traduirà també en una reducció de costos.

¹²⁵ Ministeri d'Hisenda de la República de Letònia, «[Latvia's recovery and resilience plan, Annex 2: Costs and Funding](#)», *Ministeri d'Hisenda de la República de Letònia*, consultat el 15 d'abril de 2023.

¹²⁶ Consell d'Assessorament Ambiental, «[A committee of elected NGOs operating as consultative structure regarding environmental issues in Latvia](#)», *Ministeri de Medi Ambient i Desenvolupament Regional de Letònia*, consultat el 15 d'abril de 2023.

¹²⁷ Cancelleria estatal de Letònia, «[National Legal act \(not approved yet\): Rules of Implementation of the 1.3.1.2.i. Investment: Flood risk mitigation infrastructure, including restoration and reconstruction of polder pumping stations, restoration of protective dams, restoration of regulated sections of potamal rivers](#)», *Cancelleria estatal de Letònia*, consultat el 30 d'abril de 2023.

¹²⁸ Sistema de contractació electrònica de Letònia, «[Public procurements published by "Real Estate of Ministry of Agriculture"](#)», *Sistema de contractació electrònica de Letònia*, consultat el 15 de maig de 2023.

Fins ara, s'ha identificat una obra inclosa en el Pla com a especialment problemàtica i delicada: la renovació del canal de drenatge del riu Bolupe, de rellevància nacional.

La inversió es finançarà a través del primer component del Pla, «Canvi climàtic i sostenibilitat ambiental», apartat «1.3 Reformes i inversions en adaptació al canvi climàtic». Està cofinançada pel Govern de Letònia (per cobrir els costos de l'IVA).

La finalitat de la inversió és, en principi, comprensible, ja que es preveu que el canvi climàtic augmenti considerablement els riscos d'inundacions en el futur. Les previsions mostren que, en els pitjors escenaris de canvi climàtic, les pèrdues econòmiques provocades per les inundacions a la Unió Europea podrien augmentar gairebé sis vegades, i el nombre de persones que veuran les seves llars afectades per les inundacions es podria triplicar, amb la qual cosa s'arribaria al mig milió de persones cada any.^{129, 130}

L'avaluació de «no causar danys significatius» d'aquesta inversió indica que «aquestes inversions no tindran un impacte negatiu en la biodiversitat i els ecosistemes, atès que es prioritzaran les solucions d'infraestructures ecològiques. D'altra banda, es crearan infraestructures combinades que vagin acompanyades de conjunts de solucions basades en la natura. Així, la inversió reduirà l'impacte negatiu sobre la biodiversitat, i els possibles efectes nocius s'avaluaran d'acord amb els requisits legals. S'aplicaran totes les mesures necessàries per minimitzar la repercussió negativa i es reflectiran en cada acció».

Tot i que es pot estar d'acord en què moltes de les obres que es renovaran tenen un paper important o fins i tot crític en la mitigació del risc d'inundacions, els contractes per a l'elaboració de plans de construcció¹³¹ transmeten la impressió que les accions previstes fins ara se centren principalment en la restauració dels antics sistemes de drenatge més o menys al seu estat original, amb la introducció d'alguns elements artificials addicionals d'infraestructura ecològica. Però la «prioritat per a solucions d'infraestructura ecològica» i l'èmfasi en la infraestructura ecològica que es van prometre hi són absents. El fet que les planes inundables naturals, els ecosistemes de zones humides, els meandres naturals dels rius i altres ecosistemes acumulin l'excés d'aigua durant les inundacions i també serveixin com a dipòsits de nutrients si es permet que funcionin correctament¹³² s'ignora en gran manera en l'execució d'aquesta inversió, tal com va passar durant l'època soviètica i fins i tot abans, quan es van crear inicialment les obres d'infraestructura i els sistemes de drenatge que avui dia són objecte de renovació, amb la qual cosa es malmeten molts dels ecosistemes naturals.

A més, l'Avaluació Ambiental Estratègica (AAE) del Pla de recuperació i resiliència de Letònia ni tan sols esmenta cap risc potencial per a les zones humides o els hàbitats aquàtics als indrets Natura 2000, o a prop d'aquests, derivat de la restauració dels sistemes de drenatge dels cursos fluvials. En l'AAE no s'han fet

¹²⁹ Centre Comú de Recerca de la UE, «Facing increasing river flood risk in Europe: adaptation measures can save lives and billions of euro», *Centre científic de la UE*, 6 de febrer de 2023.

¹³⁰ Observatori Europeu de la Salut i el Clima, «Flooding», *Observatori Europeu de la Salut i el Clima*, consultat el 15 de maig de 2023.

¹³¹ Immobiliària del Ministeri d'Agricultura, «Selected public procurement documents related to projects financed by RRF reviewed» (riu Bolupe i canal Meiranu, riu Bārta, riu Misa i altres), *Sistema electrònic de contractació*, consultat el 15 de maig de 2023.

¹³² Comissió Europea, «Management of Natura 2000 habitats Northern Boreal alluvial meadows 6450, European Commission», *Comissió Europea*, consultat el 15 de maig de 2023.

estudis adequats dels espais Natura 2000 tal com exigeix l'article 6.3 de la Normativa sobre hàbitats. Quan es va completar l'AAE, encara hi havia almenys cinc projectes recollits en el Pla de recuperació de Letònia que eren adjacents o dins de les zones Natura 2000 i que comportaven impactes potencials en zones humides o hàbitats aquàtics protegits. Alguns d'aquests projectes es van eliminar del Pla posteriorment. Tanmateix, segons les darreres informacions, l'edició actual del Pla encara inclou almenys un riu amb zones d'aiguamolls i hàbitats fluvials i també un important espai Natura 2000 proper (vegeu el cas del Bolupe més avall).

La necessitat de restaurar els aiguamolls naturals i els ecosistemes fluvials es recolza en la Directiva marc de l'aigua de la UE,¹³³ així com en l'Estratègia d'adaptació al canvi climàtic,¹³⁴ que considera les infraestructures ecològiques com a «solucions polivalents i “sense perjudicis” que proporcionen simultàniament beneficis mediambientals, socials i econòmics i contribueixen a augmentar la resiliència climàtica». La Normativa d'inundacions¹³⁵ també subratlla que els plans de gestió del risc d'inundacions haurien de fer més èmfasi en els rius i considerar, sempre que sigui possible, el manteniment o la restauració de les zones inundables. Un estudi recent del Centre Comú de Recerca de la UE publicat a la revista científica *Nature*¹³⁶ conclou que reduir els pics d'inundació utilitzant zones de contenció (és a dir, prats i boscos inundables, torberes i altres zones humides) és econòmicament una de les opcions més atractives.

A més, molts dels aiguamolls i ecosistemes fluvials de Letònia són hàbitats protegits de la UE amb un estat de conservació «desfavorable» o «dolent»,¹³⁷ com ara alguns prats al·luvials (codi d'hàbitat 6450) i trams fluvials naturals o de corrent ràpid (codi 3260). Mentrestant, la UE ha presentat alguns plans ambiciosos per restaurar aquests hàbitats com a part de l'Estratègia de biodiversitat de la UE per al 2030, i també per restaurar el cabal natural i els meandres de més de 25.000 quilòmetres de rius. Les accions de mitigació d'inundacions previstes en el Pla de recuperació i resiliència podrien haver estat beneficioses tant per a la gestió de la reducció d'inundacions com per a la restauració dels ecosistemes naturals, si les inversions previstes s'haguessin planificat de manera realment transformadora i en línia amb els objectius del Pacte Verd.

Això encara es podria aconseguir si els sistemes actuals de drenatge d'aigua es revisessin sistemàticament amb l'objectiu d'afegir i integrar l'ús d'ecosistemes naturals i d'infraestructures ecològiques als plans i infraestructures de gestió de l'aigua actuals, com ara la restauració del règim d'inundacions a les planes inundables adjacents i altres zones humides sempre que sigui possible, o bé la restauració dels trams de riu canalitzats al seu estat original de meandres.

133 Parlament Europeu i Consell, «[Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy](#)», article 1, *EUR-Lex*, 20 de novembre de 2014.

134 Comissió Europea, «[Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change](#)», *EUR-Lex*, 24 febrer 2021.

135 Comissió Europea i Parlament «[Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks \(Text with EEA relevance\)](#)», article 14, *EUR-Lex*, 23 d'octubre de 2007.

136 Centre Comú de Recerca de la UE, «[Facing increasing river flood risk in Europe: adaptation measures can save lives and billions of eur](#)», *Centre científic de la UE*, 6 de febrer de 2023.

137 Agència de Conservació de la Natura, «[State of EU protected habitats in Latvia, period 2013-2018, summary](#)», *Agència de Conservació de la Natura*, consultat el 15 d'abril de 2023.

Així mateix, la creació d'infraestructures ecològiques artificials, com ara aiguamolls artificials, piscines de sedimentació i altres elements, s'hauria d'integrar de manera sistemàtica i intencionada, no afegir-se com la «cirereta del pastís» per fer la impressió d'inversió ecològica.

Pel que fa a la llista actual dels projectes de renovació d'infraestructures previstes dins d'aquesta inversió, s'hi ha identificat un projecte que presenta un risc particular de danyar els valors naturals i de no aprofitar prou les oportunitats d'integració d'ecosistemes naturals i les infraestructures ecològiques: la renovació del canal de drenatge del Bolupe, d'importància nacional.

El cas del riu Bolupe

El riu Bolupe, situat a l'est de Letònia, té 82 quilòmetres de llarg. Desemboca al riu Vecpededze, que es troba en el territori del complex d'aiguamolls de la reserva natural de Lubana, un lloc Natura 2000 i Ramsar (Conveni de Ramsar per a la conservació de zones humides), reconegut internacionalment com a molt important per a la biodiversitat, en concret per als ocells.¹³⁸ La longitud del tram del riu subjecte a les obres previstes és de 27 quilòmetres. El lloc es troba aigües amunt del complex d'aiguamolls de la reserva natural de Lubana, però és limítrof. El riu Bolupe es va regular fa uns seixanta anys i en trams separats es van fer canals rectes per drenar-lo.¹³⁹ Des d'aleshores, no s'han dut a terme obres de manteniment i ha començat a recuperar la seva estructura natural, amb els seus elements (roques, afloraments a les ribes, bancs de sorra fluvial, etc.) i els seus meandres (vegeu la imatge 1). Fins i tot, hi ha una secció d'1,5 quilòmetres d'hàbitat (codi 3260) amb trams fluvials naturals o de corrent ràpid. S'han format ecosistemes i llocs d'alimentació adequats per a diverses espècies d'aus, amfibis, peixos, invertebrats i mamífers, com ara el blauet comú, la cigonya negra i la llúdriga euroasiàtica (tots protegits o en perill d'extinció). No hi ha grans zones poblades a les proximitats del tram del riu que puguin veure's amenaçades per les inundacions, però sí que hi ha algunes finques unifamiliars. L'àrea que envolta el riu està coberta majoritàriament de boscos, incloses algunes parts de l'hàbitat protegit de la UE (codi 9080*) amb boscos pantanosos caducifolis i altres medis protegits.¹⁴⁰ Els boscos limiten amb extenses terres agrícoles que també inclouen almenys 45 hectàrees d'hàbitat (codi 6450) amb prats al·luvials (terrenys inundables dels rius).¹⁴¹ Aquest tipus de medi necessita un sistema d'inundació anual específic per mantenir-se en un estat ecològic saludable. Només així pot ser beneficiós per a les aus i altres espècies i proporcionar diversos serveis ecològics, com la retenció d'aigua durant les inundacions i la capacitat de dipositar nutrients.¹⁴²

138 Servei d'informació de llocs Ramsar, «[Lubana wetland complex](#)», *Servei d'informació de llocs Ramsar*, consultat el 15 d'abril de 2023.

139 U. Bergmanis, «Habitat expert's conclusions on the potential impact of the foreseen actions in Bolupe project in the section pickets 88/00-358/00» (títol escurçat). Rebut de l'Agència de Conservació de la Natura per correu electrònic, 12 de desembre de 2022.

140 *Ibidem*.

141 Aproximat mitjançant [el sistema de gestió de dades de Nature OZOLS](#), consultat el 16 de maig de 2023.

142 Mats O.G. Eriksson, «[Management of Natura 2000 habitats: 6450 Northern Boreal alluvial meadows](#)», *Comissió Europea*, març de 2008.



El riu Bolupe es va canalitzar fa més de seixanta anys, però ara comença a recuperar els seus meandres naturals Foto: [Uģis Bergmanis](#).

Encara no s'ha fet cap AIA ni cap anàlisi adequada, però el promotor va encarregar un estudi d'hàbitats que va concloure que el riu està bloquejat per múltiples acumulacions de residus al llarg del tram de 27 quilòmetres que cal netejar a fi de millorar el cabal i la qualitat de l'aigua, però que això només pot fer-se de manera selectiva i prudent. Aquesta hauria de ser, en essència, l'abast de les actuacions pel que fa a la neteja de la llera del riu.¹⁴³ Es tractaria, doncs, d'una intervenció molt més petita en comparació amb les actuacions inicialment previstes,¹⁴⁴ com ara:

- Eliminació mecànica d'arbres, arbustos i plantes aquàtiques de la llera i dels marges del riu.
- Retirada massiva de terra i biomassa de la llera del riu.
- Anivellament de la biomassa excavada en els boscos i prats adjacents.

Aquestes i altres actuacions podrien ser perjudicials per a l'ecosistema del riu i els entorns adjacents si es fessin en la magnitud prevista originalment. S'ha promès la introducció d'elements respectuosos amb el medi ambient («piscina de sedimentació, acumulació de roques, etc.»),¹⁴⁵ però actualment l'abast d'aquestes accions encara no s'ha definit. Segons la legislació nacional, ara correspon a la ZMNI crear un avantprojecte i presentar-lo per obtenir un permís de construcció preliminar. És competència del Servei Estatal de Medi Ambient revisar el projecte i les conclusions de la persona experta i prendre una decisió sobre si aquest projecte necessita una AIA d'acord amb la legislació nacional. Pel que fa a l'avaluació de «no causar danys significatius» per a aquest projecte, inclosa en les modificacions del Pla de Letònia¹⁴⁶ que es van obrir a consulta pública el 19 de maig de 2023, el

¹⁴³ U. Bergmanis, «Habitat expert's conclusions on the potential impact of the foreseen actions in Bolupe project in the section pickets 88/00-358/00» (títol escurçat).

¹⁴⁴ ZMNI, «[Agreement for the development of construction project and supervision of the restoration of Bolupe river and Meirānu canal, Annex 2: Design order](#)», *Sistema de contractació electrònica*, 10, 14 de desembre de 2022.

¹⁴⁵ *Ibidem*, 10.

¹⁴⁶ Cancelleria estatal de Letònia, «[National Legal act \(submitted for consultations\): On the addition to the Latvia' Recovery and Resilience Plan](#)», *Cancelleria estatal de Letònia*, consultat el 18 de maig de 2023.

projecte del Bolupe rebria una AIA «en la mesura prevista per la legislació». Tot i que no queda clar si es durà a terme una avaluació adequada de l'impacte en el lloc Natura 2000, és necessària i obligatòria per a aquest projecte segons l'article 6.3 de la Normativa sobre hàbitats de la UE,¹⁴⁷ ja que pot tenir un impacte directe i significatiu en la biodiversitat dels llocs Natura 2000 i en els ecosistemes protegits de la UE a prop i dins del mateix riu. També s'hauria d'exigir una avaluació de la repercussió ambiental d'acord amb la llei letona sobre l'avaluació de l'impacte ambiental¹⁴⁸ i la Normativa de l'AIA.¹⁴⁹ L'AIA també hauria d'analitzar no només l'impacte potencial de les accions sobre el complex d'aiguamolls de Lubana i els hàbitats protegits de la UE, sinó també explorar altres oportunitats per utilitzar la infraestructura ecològica abordant la restauració de les planes inundables i els meandres naturals del riu Bolupe i l'impacte d'aquestes solucions en el sistema hidrològic del riu, la biodiversitat i les oportunitats de gestió.

Cal la participació ciutadana en tots els projectes de protecció contra inundacions

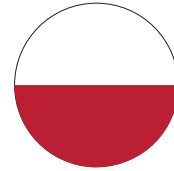
Fins ara, no hi ha constància que s'hagin fet o que s'hagin de fer consultes públiques sobre projectes específics per a aquesta inversió. Serà obligatori per llei si algun dels projectes finançats per aquesta inversió se sotmet als procediments de l'AIA. Gairebé no hi ha informació detallada de domini públic sobre els projectes finançats en el marc de la inversió en infraestructures de mitigació d'inundacions, tret de la informació que es proporciona en el sistema de contractació.

La ZMNI ha d'informar els ciutadans i fer consultes públiques que es tinguin en compte sobre projectes concrets, amb la finalitat de garantir la participació ciutadana i mantenir els principis establerts al Conveni d'Aarhus, és a dir, el dret de les persones a accedir a la informació i a participar en les decisions que s'adoptin sobre qüestions mediambientals.

¹⁴⁷ Consell Europeu, « [Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora](#) », article 6.3, *EUR-Lex*, consultat el 15 de maig de 2023.

¹⁴⁸ Parlament de la República de Letònia, « [Law on Environmental impact assessment](#) », art. 4.2, *Parlament de la República de Letònia*, 10 d'octubre de 1998.

¹⁴⁹ Consell Europeu, « [Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment](#) », *EUR-Lex*, 13 de desembre de 2011.



Estat de l'aplicació del Pla de recuperació

El Consell de la Unió Europea va aprovar el Pla de recuperació i resiliència de Polònia el juny de 2022. Inclou 49 reformes i 53 inversions i està valorat en més de 35.000 milions d'euros, dels quals 23.900 milions provenen de subvencions, i 11.510 milions, de préstecs. Es preveu que la contribució climàtica arribi al 42,6%.

Des del primer moment, el Govern no ha estat incliusiu: va redactar els plantejaments, les hipòtesis i els primers esborranys a porta tancada, i la societat civil va quedar exclosa del procés de preparació. Les violacions del principi de col·laboració en la fase de preparació van limitar la capacitat de la societat civil per millorar el pla i influir en la seva forma. Al final, es va forçar la cooperació gràcies a activistes que van escriure cartes i articles i van organitzar rodes de premsa per denunciar la manca de participació.

Va valdre la pena. El febrer de 2021, el Ministeri de Fons de Desenvolupament i Política Regional va acceptar fer reunions públiques organitzades per la Federació Nacional d'ONG Poloneses, així com la Polish Green Network i altres membres de la societat civil. Van ser cinc reunions, una per a cada component del pla. Nosaltres vam assenyalar molts problemes, com ara la inexistència de mesures sobre biodiversitat, la falta de claredat en els compromisos de «no causar danys significatius», inversions en gas fòssil i inversions inadequades en comunitats energètiques.

Tot i així, va ser difícil determinar si el Govern va tenir en compte els comentaris rebuts durant el procés de consulta ciutadana a l'hora d'enllestir el Pla i reaccionar-hi a temps, ja que la versió actualitzada no es va fer pública fins després de la seva presentació a la Comissió, el maig de 2021. Finalment, el juliol de 2021, es van celebrar una sèrie de «reunions públiques inverses». En aquest format, que era innovador per als estàndards de Polònia, el Govern va respondre els comentaris de la ciutadania rebuts durant la consulta.

Així mateix, en paral·lel es van iniciar les negociacions no revelades amb la Comissió Europea. Després de més d'un any de negociacions, principalment per qüestions relacionades sobre l'estat de dret, el Pla de recuperació de Polònia va ser aprovat per la Comissió l'1 de juny de 2022, i posteriorment aprovat pel Consell.¹⁵⁰ A mitjan 2022, per fi es va fer públic el Pla de recuperació actualitzat, la primera vegada que la ciutadania podia veure'l després de la presentació de la versió anterior a la Comissió tretze mesos abans. Malgrat l'aprovació formal, no s'ha desemborsat ni un euro del finançament per a la recuperació a Polònia, perquè les qüestions relatives a l'estat de dret (una fita del Pla que Polònia ha d'assolir abans que els diners puguin circular)¹⁵¹ continuen sense resoldre's i Polònia no pot presentar cap sol·licitud de pagament.

Amb tot, l'aplicació del Pla de recuperació ha començat formalment després de la seva aprovació a mitjan 2022. Les reformes i les inversions recollides en la part de la subvenció estan en curs, amb «finançament pont»

¹⁵⁰ Consell de la Unió Europea, «[Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland](#)», Consell de la Unió Europea, 2022/0181 (NLE), 14 de juny de 2022.

¹⁵¹ Fons de la UE, «[Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności \(KPO\)](#)», objectiu F5G, Fons de la UE, juny de 2022.

procedent del Fons de Desenvolupament de Polònia, de propietat estatal.¹⁵² Tanmateix, hi ha hagut un avançament lent i moltes fites s'han retardat. Com a part de la revisió del Pla de recuperació (vinculat al pla REPowerEU), el Govern ha proposat ajornar les reformes ja endarrerides.

Nivell de transparència i d'inclusió

Les modificacions al Pla, majoritàriament positives, són el resultat de les negociacions entre el Govern polonès i la Comissió. En general, els canvis aborden les «banderes vermelles» i les esmenes presentades per organitzacions no governamentals durant el procés de consulta pública i incorporades pels negociadors de la Comissió. D'altra banda, durant les negociacions, tant la part polonesa com la de la UE van negar diverses vegades l'accés a qualsevol versió més nova del pla a les organitzacions no governamentals. Els problemes de transparència en el procés de planificació susciten preocupació pel que fa a la insuficient supervisió pública tenint en compte que es gastaran milers de milions d'euros durant la fase d'execució.

Amb una inflació elevada i un cost de la vida que creix ràpidament, els polonesos, segons les enquestes d'opinió, culpen el Govern d'haver privat el país de milers de milions en fons per a la recuperació, que a parer seu són essencials per superar els problemes econòmics. En una enquesta feta per Ipsos l'abril de 2023, el 54 % dels enquestats va culpar les autoritats poloneses per no disposar dels fons, mentre que un 14 % va culpar la Comissió Europea, i un 17 % va culpar l'oposició polonesa.¹⁵³ El percentatge de polonesos convençuts que el Govern hauria d'arribar a un compromís amb la Comissió a qualsevol preu per desbloquejar el finançament de la recuperació va arribar al 69,6 % (abril de 2023, centre de recerca IBRIS).¹⁵⁴ El discurs públic se centra en el bloqueig dels fons de recuperació a causa de la preocupació per l'estat de dret.

Si bé el Reglament del MRR (2021/241) no exigeix que els països creïn un comitè de seguiment o un organisme de supervisió similar, Polònia va decidir fer-ho. Davant del temor dels experts i de l'oposició que el finançament de la recuperació es pogués utilitzar per reforçar el suport al partit governant en comptes de destinar-se allà on més es necessita, i davant la manca de suport del Govern entre els seus partits de coalició en la votació parlamentària sobre l'instrument de recuperació, la majoria governant va acordar crear un comitè de seguiment amb membres independents del Govern a canvi que l'oposició donés suport a aquesta votació tan important.

La creació del comitè de seguiment es va incloure en el Pla de recuperació polonès.¹⁵⁵ Tot i que el comitè va ser designat formalment per una ordre ministerial el 4 d'agost de 2022 (dos mesos després de la data límit per assolir l'objectiu), les controvèrsies al voltant de la selecció dels representants no governamentals van provocar que els membres del comitè no es designessin fins a mitjan desembre de 2022. Fins al maig del 2023 no va celebrar la seva primera reunió.¹⁵⁶

¹⁵² Departament de Serveis Financers de PFR, «[Krajowy Plan Odbudowy \(KPO\) - najważniejsze informacje dla przedsiębiorcy](#)», *Fons de Desenvolupament de Polònia*, consultat el 18 de maig de 2023.

¹⁵³ OKO.press, «[Blokada KPO to Wina rządu PiS - tak uważa większość Polaków. Prezydent niewinny \[SONDAŻ IPSOS\]](#)», *OKO.press*, 6 d'abril de 2023.

¹⁵⁴ Rzeczpospolita, «[Sondaż: Polacy chcą kompromisu ws. KPO i ustępstw w sporze z KE](#)», *Rzeczpospolita*, 7 d'abril de 2023.

¹⁵⁵ Fons de la UE, «[Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności \(KPO\)](#)», 483; i reforma F3.1, objectiu F5G, en el component F: «Millora de la qualitat de les institucions i les condicions per a l'aplicació del PRR».

¹⁵⁶ Ministeri de Fons de Desenvolupament i Política Regional, «[Pierwsze posiedzenie Komitetu Monitorującego KPO: przyjęcie regulaminu, ocena realizacji KPO](#)», *pàgina web de la República de Polònia*, www.gov.pl, consultat el 19 de maig de 2023.

El Ministeri de Fons de Desenvolupament i Política Regional tenia previst celebrar la primera reunió sobre la presentació de la primera sol·licitud de pagament. Però com que calia que el capítol REPowerEU i les modificacions del Pla fossin revisades pel comitè de seguiment (art. 14 lk, p. 11.7 de la Llei sobre els principis de la política de desenvolupament), la primera reunió va tenir lloc el 17 de maig de 2023.

A diferència dels comitès de seguiment de la política de cohesió, el comitè de seguiment del Pla de recuperació i resiliència és un òrgan d'opinió i no s'encarrega d'aprovar els criteris de selecció de projectes. No obstant això, té un paper important en la supervisió d'inversions valorades en milers de milions d'euros i executades en un calendari molt ajustat.

Procés d'elaboració del capítol REPowerEU

Després de la invasió russa d'Ucraïna el febrer del 2022, Polònia ha hagut de desfer-se de la seva dependència energètica de Rússia, cosa que ha representat un repte. Abans de la guerra, Polònia importava de l'estranger el 46% dels seus combustibles fòssils, dels quals el 75% del carbó, el 55% del gas i el 66% del petroli provenien de Rússia, amb un cost de més de 200.000 milions d'euros durant els darrers vint anys. Atesa la proporció relativament petita de les energies renovables en la combinació energètica (15,62% del consum final d'energia el 2021), l'eliminació progressiva dels combustibles fòssils russos significa: (1) reorientar i diversificar les importacions de combustibles fòssils i (2) augmentar les inversions en energies renovables i mesures d'estalvi energètic. En aquest sentit, el finançament complementari del pla REPowerEU és vital per a Polònia.

L'Estat polonès pot sol·licitar 2.760 milions d'euros més en concepte de subvencions, i 22.700 milions d'euros en préstecs (la part del préstec no utilitzada de la de recuperació). Tanmateix, a causa d'uns indicadors socioeconòmics satisfactoris, l'assignació de subvencions de Polònia en el marc del Pla de recuperació s'ha reduït l'any 2022 en 1.320 milions d'euros, la qual cosa significa que només la meitat de la nova subvenció són realment diners «nous», mentre que la segona meitat es pot utilitzar per compensar la dotació reduïda (per a inversions en línia amb les prioritats de REPowerEU).

Per a Polònia, el finançament de REPowerEU és important no només perquè pot impulsar la transformació energètica, sinó també perquè podria ser la primera dotació econòmica destinada a la recuperació que rebrà Polònia. Les llargues negociacions i l'aprovació tardana del Pla polonès van ocasionar que Varsòvia no rebés cap pagament per avançat. Ara, és possible transferir fins a un 20% a Polònia com a pagament per avançat en virtut del capítol REPowerEU.

Tot i que el Reglament de REPowerEU (2023/435)¹⁵⁷ va entrar en vigor a finals de febrer de 2023, alguns estats membres de la UE van anticipar el calendari ajustat i van començar a programar els seus capítols REPowerEU i les modificacions dels seus plans amb molta antelació. La posició del Govern polonès sobre REPowerEU es va debatre el 3 d'agost de 2022 a la Comissió d'Afers Exteriors del Senat (la cambra alta del parlament).

Va acollir la iniciativa positivament i va subratllar la seva importància per a la seguretat energètica de Polònia, però va expressar els seus dubtes sobre si el desplegament de les inversions més necessàries

¹⁵⁷ Comissió Europea, «[Regulation \(EU\) 2023/435 of the European Parliament and of the Council of 27 February 2023](#)», *EUR-Lex*, consultat el 18 de maig de 2023.

(emmagatzematge d'energia, xarxes de transmissió d'energia, i energia nuclear - aquesta última és una perspectiva del Govern, no de Polish Green Network-) és viable fins a mitjan 2026.¹⁵⁸

El juny de 2022, el Ministeri de Clima i Medi Ambient va consultar la comunicació de la Comissió (COM(2022) 230) sobre el Pla REPowerEU.¹⁵⁹ El desembre de 2022, el Ministeri de Fons de Desenvolupament i Política Regional va respondre a la petició de Polish Green Network sobre el fet que experts i membres del comitè de seguiment participessin en la preparació del capítol REPowerEU. En la resposta es deia que els ministeris respectius estaven identificant les necessitats d'inversió. El març de 2023, Polish Green Network va preparar unes observacions específiques per a aquest capítol i les va presentar a la Comissió i al Govern de Polònia. El 27 de març de 2023 es va celebrar una taula rodona d'experts amb participació de representants dels ministeris responsables de l'aplicació del Pla de recuperació, arran de la petició de Polish Green Network. Els representants del Ministeri de Clima i Medi Ambient van informar Polish Green Network que aproximadament el 80 % de les seves observacions s'aplicaria.

Polish Green Network, en les seves propostes presentades al Ministeri de Fons el 14 de març de 2023, va recomanar fer inversions específiques amb les quals s'aplicarien els principis del Pla REPowerEU a Polònia, i també va demanar a les autoritats que aprofitessin l'oportunitat per modificar el Pla de recuperació i resiliència per reforçar les reformes destinades a optimitzar la transformació energètica.

Les principals propostes van ser les següents:

- **Reforma:** Marc legal per a la modernització de les xarxes de distribució d'electricitat.
- **Inversió:** Donar suport a la inversió en xarxes de distribució destinades a augmentar la capacitat d'absorció de les energies renovables.
- **Reforma:** Plena adaptació a la legislació polonesa de les disposicions RED II relatives als consumidors proactius i a les comunitats energètiques.
- **Inversió:** Augmentar el suport a les comunitats energètiques.
- **Reforma:** Desenvolupament del mercat del biogàs i del biometà.
- **Inversió:** Donar suport a infraestructures de biogàs i de biometà sostenibles.
- **Reforma:** Fer de les reformes i inversions del sector de la construcció un capítol independent del Pla de recuperació i resiliència. I introduir esmenes al destacat Programa d'Aire Net per combatre la pobresa energètica.

¹⁵⁸ Senat de la República de Polònia, «[Posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej \(nr 114\) w dniu 03-08-2022](#)», Senat de la República de Polònia, consultat el 22 de maig de 2023.

¹⁵⁹ Ministeri de Clima i Medi Ambient, «[Konsultacje komunikatu Plan REPowerEU](#)», pàgina web de la República de Polònia, www.gov.pl, consultat el 18 de maig de 2023.

- **Inversió:** Augmentar el suport a la substitució de fonts de calor, juntament amb millores de l'eficiència energètica per a llars unifamiliars i plurifamiliars, així com excloure el suport a les calderes de gas fòssil, i prioritzar les llars pobres energèticament.
- **Inversió:** Reforçar la xarxa d'assessors energètics i vincular-la als serveis socials.
- **Reforma:** Fomentar els vehicles d'emissions zero (cotxes i bicicletes).
- **Inversió:** Donar suport a la compra de vehicles de transport públic d'emissions zero en els municipis rurals.
- **Reforma:** Enfortiment institucional del Departament Regulador d'Energia, l'Administració de supervisió d'edificacions.

El 18 d'abril de 2023, el Ministeri va publicar una proposta de modificació del Pla de recuperació i un esborrany del capítol REPowerEU.¹⁶⁰ Les inversions previstes en aquest capítol tenen un valor de 25.280 milions d'euros (2.760 milions d'euros en subvencions i 22.520 milions d'euros en préstecs) i el Govern calcula que la contribució climàtica és del 95,1%.¹⁶¹

Els plans del Govern pel que fa a la part de subvencions del capítol REPowerEU no plantegen cap preocupació. Mesures com doblar la dotació d'inversions en comunitats energètiques (juntament amb una nova reforma que alleugereixi la càrrega burocràtica que aquestes pateixen) i xarxes elèctriques, canviar la forma de donar suport als sistemes d'emmagatzematge d'energia de préstecs a subvencions, i reforçar les institucions encarregades de concedir permisos per a projectes d'energies renovables s'adeqüen a les recomanacions dels experts.

D'altra banda, hi havia algunes propostes polèmiques pel que fa a la part de préstecs del capítol. El Govern té previst invertir 1.150 milions d'euros en infraestructures de gas fòssil per augmentar les capacitats d'importació i transport. A més, fins a 16.500 milions d'euros es transferirien a un Fons de Suport Energètic de nova creació. Els detalls de com funcionaria aquest fons encara no s'han especificat, si bé es pretén donar suport a les inversions en transformació energètica. Per ara no s'ha aclarit si la Comissió aprovarà aquesta mesura tan general ni si la dotació substancial del fons s'ha de gastar a mitjan 2026 o si pot romandre disponible després d'aquesta data.

Aquests plans es van sotmetre a consulta pública l'abril i el maig de 2023, així com a l'anàlisi del comitè de seguiment. La proposta no anava acompanyada d'una avaluació de «no causar danys significatius»; això s'hauria de preparar més endavant.¹⁶² El Govern tenia previst presentar la proposta final a la Comissió a principis de juny de 2023.

¹⁶⁰ Ministeri de Fons de Desenvolupament i Política Regional, «[Konsultacje rewizji Krajowego Planu Odbudowy](#)», *Portal de Fons de la UE*, consultat el 18 de maig de 2023.

¹⁶¹ A causa de la reducció de l'assignació de subvencions de Polònia el 2022 a 1,32 milions d'euros, el Govern té previst traslladar una sèrie d'inversions del Pla de recuperació original al capítol REPowerEU per mantenir o fins i tot augmentar els seus pressupostos.

¹⁶² Ministeri de Fons de Desenvolupament i Política Regional, «[Rozdział REPowerEU](#) *Portal de Fons de la UE*, 42, consultat el 18 de maig de 2023.

Les autoritats poloneses no han publicat cap informació sobre la participació d'entitats empresarials en l'elaboració del capítol REPowerEU. Tanmateix, les empreses energètiques són majoritàriament de propietat estatal i és probable que siguin consultades diàriament pels respectius ministeris dedicats a l'energia. Les entitats estan controlades pel Ministeri de Patrimoni de l'Estat, el qual forma part del procés d'elaboració.

Estudi de cas: participació pública i adequació al Pacte Verd Europeu

Un exemple positiu: les comunitats energètiques

Un element positiu del Pla de recuperació de Polònia amb un potencial transformador important és la inversió B2.2.2 Instal·lacions de FER per part de les comunitats energètiques, dotada amb 97 milions d'euros.¹⁶³ De vegades, les comunitats energètiques reben el nom de «la baula perduda» de la transformació energètica de Polònia. Malgrat el gran l'interès que desperten entre els ciutadans, el marc legal obsolet, la càrrega burocràtica aclaparadora i la manca de plans de finançament per donar suport a la creació de comunitats energètiques han frenat la seva implantació a Polònia. La legislació polonesa només permet la seva creació en zones mixtes, rurals i urbanes, i exclou d'aquesta possibilitat els municipis urbans.

Els experts en energia i els moviments ecologistes promouen les comunitats energètiques per diversos motius. En primer lloc, aquests petits sistemes energètics poden ser fins a cert punt autosuficients, ja que, a diferència dels consumidors proactius individuals, no només poden invertir en equipaments fotovoltaics, sinó també en emmagatzematge d'energia i, fins i tot, en plantes de biogàs.



Foto: Gelpi, a través d'Adobe Stock

163 Si s'accepta l'esborrany del capítol REPowerEU de Polònia, aquesta inversió es traslladarà al capítol REPowerEU com a la inversió G1.1.2 i es completarà amb 91,5 milions d'euros addicionals (en total, 188,5 milions d'euros).

En segon lloc, tenen un impacte social positiu gràcies a la integració de les comunitats locals i la participació en potència de persones que viuen en la pobresa energètica o que pateixen altres dificultats, i les ajuden a tirar endavant.

Per acabar, però igualment important, les comunitats són un element essencial d'un sistema energètic descentralitzat més resistent a les crisis climàtiques i a les de seguretat. Per tant, incloure el suport a les comunitats energètiques en el Pla de recuperació és un pas endavant pel que fa a la transformació ecològica de Polònia. Els experts en energia, entre els quals hi ha Polish Green Network, van recomanar augmentar la dotació del Pla de recuperació per finançar les comunitats energètiques i la descentralització del sistema energètic.

L'inconvenient que es percep en la inversió B2.2.2 i en els projectes als quals dona suport actualment és que afavoreixen els clústers energètics (empreses que produeixen energia que no necessàriament és renovable) més que no pas les comunitats energètiques cíviues (o, com s'anomenen en la legislació polonesa, «cooperatives energètiques»). Si bé tots dos tipus contribueixen a la transformació energètica, aquest últim no té el vessant empresarial i se centra més en el benefici social de la comunitat.

La situació jurídica i la pràctica actuals de la creació de comunitats energètiques també són problemàtiques. Les comunitats s'enfronten a molts obstacles legals o fins i tot se'ls denega la connexió a la xarxa energètica (a causa de la baixa capacitat de la xarxa de distribució). Aquesta és la raó per la qual fins ara només hi ha vuit comunitats registrades a Polònia (un augment del 400 % respecte al 2022), i només dues estan connectades a la xarxa i realment produeixen electricitat. Per tant, la inversió del Pla de recuperació en comunitats energètiques, malgrat les seves deficiències, pot contribuir al desenvolupament de l'energia ciutadana a Polònia.

Un exemple problemàtic: les infraestructures de gas fòssil

Juntament amb les mesures que experts i activistes han aollit positivament, com ara inversions en eficiència energètica i energies renovables, el Reglament de REPowerEU (2023/435) permet inversions destinades a «millorar les infraestructures i les instal·lacions energètiques per cobrir les necessitats immediates de seguretat de subministrament de gas, inclòs el gas natural líquid, en concret per permetre la diversificació del subministrament en interès del conjunt de la Unió» (art. 21c, p. 3a).¹⁶⁴ En teoria, només s'hauria de permetre la substitució del gas fòssil procedent de Rússia per gas fòssil procedent d'altres països per tal de mantenir la seguretat energètica i l'estabilitat del subministrament. Tot i que el Reglament esmenta específicament la «seguretat immediata del subministrament», el qual hauria de ser l'únic motiu per invertir en combustibles fòssils en el marc del Pla REPowerEU, segons els càlculs disponibles podrien destinar-se fins a 60.000 milions d'euros en projectes de combustibles fòssils.¹⁶⁵ A més, entre les inversions proposades pels estats membres hi ha les que es preveuen executar en els últims mesos del marc regulador del MRR (a mitjan 2026), cosa que difícilment es pot considerar que respongui a la «seguretat immediata del subministrament».

¹⁶⁴ Parlament Europeu, «Regulation (EU) 2023/435 of the European Parliament and of the Council of 27 February 2023», *EUR-Lex*, consultat el 18 de maig de 2023.

¹⁶⁵ Maria Maggiore, «€60bn earmarked for EU Covid recovery could go to fossil-fuel projects», *EU Observer*, 9 de gener de 2023.

Un d'aquests projectes és la inversió polonesa G2.1.1 Construcció d'infraestructures de gas fòssil per diversificar encara més el subministrament i garantir la seguretat energètica en un context nacional i regional, dissenyat pel Ministeri de Clima i Medi Ambient. La inversió està dotada amb 1.150 milions d'euros i es preveu que s'executi des de l'1 de febrer de 2022 (inici del període de concessió de subvencions de REPowerEU) fins al segon trimestre de 2026. Consisteix en:

- Desplegament de l'apartat marí del programa, de la unitat flotant d'emmagatzematge i regasificació a Gdansk, així com l'estació flotant, la part submarina de la terminal i el gasoducte submarí
- Desplegament de gasoductes costaners (apartat del programa d'unitats flotants d'emmagatzematge i regasificació)
- Reconversió del sistema de gasoductes de Yamal-Europa Occidental (abans transportava gas rus, ara s'inclourà al sistema de transport nacional)
- Construcció i posada en funcionament de l'intercomunicador de gas Stork II, que connectarà Polònia i la República Txeca

El programa d'unitats flotants d'emmagatzematge i regasificació es va incloure en l'Estratègia de seguretat nacional de la República de Polònia, adoptada el 12 de maig de 2020, molt abans de la invasió russa d'Ucraïna. Sens dubte, forma part de l'estratègia de diversificació del Govern polonès, però la seva envergadura, el llarg període d'inversió i el fet que es planifiqués fins i tot abans de l'inici de la guerra plantegen dubtes sobre si entra dins de l'àmbit de REPowerEU.

El disseny final del capítol polonès de REPowerEU es decidirà després que s'hi incloguin els resultats de la consulta pública i les opinions del comitè de seguiment, i després de les negociacions amb la Comissió Europea (segon semestre de 2023).



Estat de l'aplicació del Pla de recuperació d'Espanya

El Pla de recuperació, transformació i resiliència d'Espanya (*Plan de recuperación, transformación y resiliencia. España puede*, en castellà) va ser presentat pel Govern de Pedro Sánchez a la Comissió Europea l'abril de 2021 i es va aprovar el juliol de 2021.

En aquesta fase inicial, Espanya només va sol·licitar ajuts econòmics, concretament 69.580 milions d'euros en subvencions directes que Brussel·les transferirà a Espanya entre el 2021 i el 2026 per facilitar la seva recuperació econòmica i la transició ecològica i digital. Des del 30 de març de 2023, s'han transferit a Espanya 37.000 milions d'euros, l'equivalent al 53 % del total de les subvencions, mitjançant tres pagaments.

El 20 de desembre de 2022, el Govern de Pedro Sánchez va presentar un projecte d'addenda de dues pàgines al Pla que conté una mesura anomenada «Impuls a la industrialització estratègica d'Espanya». A l'addenda, el Govern descriu les inversions i les reformes previstes i exposa les sol·licituds de finançament addicional necessari per dur-les a terme: 84.000 milions d'euros en préstecs, 7.700 milions d'euros addicionals en subvencions, i 2.600 milions d'euros addicionals en subvencions per a inversions REPowerEU. El document mostra les fites i els objectius, però no esmenta projectes concrets ni ofereix informació sobre els indicadors utilitzats per tal de mesurar si s'han assolit aquests propòsits.

Les inversions del MRR a Espanya es distribueixen a través de tres mecanismes: (1) els projectes estratègics per a la recuperació i la transformació econòmica (PERTE), que són grans col·laboracions publicoprivades coordinades pels ministeris; (2) les transferències de fons a les comunitats autònomes; i (3) les convocatòries i licitacions directes gestionades per l'Estat a través dels seus ministeris, amb els fons destinats a empreses privades o entitats locals.

Tenint en compte les prioritats de la UE en relació amb el context geopolític actual, l'addenda d'Espanya no crea nous mecanismes, sinó que augmenta la quantitat de les subvencions i els crèdits que rebrà el país. Aquells projectes que reforcin l'autonomia estratègica d'Espanya i Europa en àmbits com l'energia, l'agroalimentació, la indústria, la tecnologia i la seguretat digital seran prioritaris per als fons del MRR. Per exemple, els PERTE rebran més de 40.000 milions d'euros en subvencions, la qual cosa suposa al voltant del 52% i 18.600 milions d'euros en crèdits. En total, els dotze PERTE, liderats per grans corporacions, rebran 58.600 milions d'euros dels 160.000 milions del Pla de recuperació nacional.

El PERTE amb més pressupost és el de Microelectrònica i Semiconductors (12.250 milions d'euros en subvencions), seguit del d'Energies renovables, hidrogen renovable i emmagatzematge (10.475 milions en subvencions), i el de Vehicles elèctrics i connectats (4.300 milions en subvencions). Així doncs, es prioritzen primerament els projectes vinculats al sector tecnològic i digital, al sector energètic i al sector de l'automoció, sota la premissa de reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle.

L'aplicació del Pla nacional espanyol avança ràpidament en comparació amb la d'altres països europeus.

Espanya ja ha rebut el tercer pagament del MRR després de superar l'avaluació de la Comissió pel que fa a l'assoliment de vint-i-quatre fites i cinc objectius el febrer de 2023. Tot i això, l'aplicació s'ha vist eclipsada per tres problemes principals.

En primer lloc, els òrgans administratius espanyols han patit retallades i reduccions de recursos (per exemple, de recursos humans) i de capacitats (per exemple, de formació) des de la crisi del 2008 a causa d'anys de mesures d'austeritat. Per això, les administracions d'àmbit nacional i d'àmbit de comunitats autònomes han optat per subcontractar parcialment la gestió dels fons a consultories privades com Deloitte, PriceWaterhouseCoopers, KPMG i Ernst & Young. Aquestes consultories tenen un paper central tant en l'elaboració de projectes (a través d'empreses consultores) com en les avaluacions de finançament de *NextGenerationEU*, i han rebut crítiques de la societat civil per entrar en conflictes d'interessos, en proposar els seus propis clients com a beneficiaris dels fons. Per exemple, el Ministeri per a la Transició Ecològica va contractar Deloitte perquè l'ajudés a obtenir i a concedir fons europeus el 2021. La mateixa consultoria també va ser contractada per la multinacional CEPSA per elaborar els seus projectes *NextGenerationEU* el 2020.¹⁶⁶

D'altra banda, la manca de capacitat pública per gestionar les convocatòries i l'assignació dels 160.000 milions d'euros en fons de recuperació ha provocat greus colls d'ampolla burocràtics. Les associacions empresarials han criticat durament el Govern per la lentitud dels tràmits administratius i per les relacions informals privilegiades entre els ministeris i les grans corporacions, les quals van acabar absorbint gran part dels fons en el primer període.¹⁶⁷

En segon lloc, hi ha una important manca d'accés a les dades primàries. El Govern espanyol ha creat una pàgina web oficial sobre el Pla de recuperació d'Espanya¹⁶⁸ amb la informació bàsica a disposició de la ciutadania. Conté dades sobre la manera d'accedir als fons: un cercador de convocatòries, una previsió de convocatòries per als pròxims sis mesos, un apartat especial que explica les dotze cooperacions publicoprivades per a la recuperació (els PERTE), un número de telèfon públic per a preguntes sobre les convocatòries, un altre apartat especial dirigit a petites i mitjanes empreses i en què es destaquen convocatòries específiques, i un apartat de publicacions de documents i informes oficials (com ara l'addenda al Pla de recuperació, els informes d'execució del Pla de recuperació, etc.). També hi ha un butlletí setmanal del Pla i una secció d'últimes notícies.

Tanmateix, aquesta pàgina web no revela dades primàries, sinó que serveix com a plataforma per publicar informació secundària, és a dir, informes en què ja s'han analitzat les fonts primàries dels ministeris. Aquesta pàgina web, doncs, no ofereix cap informació sobre els beneficiaris dels fons (noms de les empreses i dotacions de diners). Aquesta va ser la principal crítica dels col·lectius de la societat civil, com Open Generation, la plataforma ciutadana per a uns fons *NextGenerationEU*

¹⁶⁶ Ecologistas en Acción, OMAL, Observatori del Deute en la Globalització, «[Guide to NextGenerationEU: doing more harm than good. An analysis of the European recovery and resilience funds: opportunities, shortcomings and proposals](#)», *Observatori del Deute en la Globalització*, 16, 25 de març de 2021.

¹⁶⁷ Per exemple, les convocatòries per a grans empreses van passar del 5 % al 20 % el 2021. Marcos Iriarte, «[Las ayudas a grandes empresas se quintuplican con los primeros fondos europeos, pero no las de pymes y autónomos](#)», *El Mundo*, 7 de setembre de 2021.

¹⁶⁸ Govern d'Espanya, «[Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#)», *Govern d'Espanya*, consultat el 15 de maig de 2023.

transparentes i accessibles,^{169, 170} respecte al Reial decret llei 36/2020, que estableix la governança dels fons *NextGenerationEU* a Espanya. La llei proposa establir un registre públic per a aquelles empreses interessades en els PERTE, el qual, després de dos anys de pressió per part de la societat civil, encara no s'ha posat en marxa.

En tercer lloc, el Reial decret llei 36/2020 també estableix mecanismes de participació de la societat civil en la governança dels fons *NextGenerationEU*, que consisteixen únicament en la participació dels dos sindicats majoritaris, la Unió General de Treballadors (UGT) i Comissions Obreres (CCOO), juntament amb les principals organitzacions patronals (entre d'altres, la Confederació Espanyola d'Organitzacions Empresarials (CEOE), la institució representativa de l'empresariat espanyol) en la Taula de Diàleg Social.¹⁷¹ No hi ha representats altres agents socials ni organitzacions ecologistes.

Aquest òrgan havia de ser un espai de diàleg i consulta, però, en realitat, les propostes dels sindicats només es limiten a «ser tingudes en compte». En la pràctica, ha esdevingut un fòrum en què els seus participants són informats de les decisions ja preses per l'òrgan de Govern *de facto*, la Comissió Interministerial i el seu comitè tècnic, que negocia els principals projectes (sobretot els PERTE) amb els representants polítics de les comunitats autònomes en les conferències sectorials (un fòrum organitzat pel ministre d'Hisenda amb representants de les comunitats autònomes en el qual es negocia l'assignació geogràfica i el repartiment dels fons del MRR).

No s'han creat processos ni espais de participació reals de la societat civil, entesa en un sentit més ampli que la tradicional dicotomia patronal-sindicats. A Espanya no hi ha un veritable comitè de seguiment del Pla de recuperació que compti amb representació de la societat civil. A més, el Govern espanyol actualment no manté un diàleg democràtic amb el Parlament, ni amb altres agents com els ajuntaments, o amb interlocutors a petita escala com les petites i mitjanes empreses, els autònoms, les economies socials i solidàries o feministes i la societat civil per millorar la governança dels fons, per exemple, aplicant millores als processos d'auditoria, els quals en aquests moments no garanteixen un procés d'auditoria ciutadana, cosa que la plataforma ciutadana Open Generation EU reclama des del 2021.

El capítol REPowerEU del Pla de recuperació d'Espanya

El 20 de desembre de 2022 va tenir lloc la cinquena reunió de la Comissió de recuperació, transformació i resiliència, en la qual es va aprovar el projecte d'addenda¹⁷² al Pla de recuperació, «Impuls a la industrialització estratègica». En aquest projecte es va confirmar que 2.580 milions d'euros de les transferències de REPowerEU es destinaran a la diversificació i l'emmagatzematge d'energia, al desplegament d'energies renovables i l'enfortiment de la seva cadena de valor industrial (en particular, la promoció de l'hidrogen verd), a l'estalvi d'energia i a la mobilitat elèctrica. Segons el Reglament (UE) 2021/241, Espanya és l'estat membre que rebrà més diners a través de REPowerEU després d'Itàlia i Polònia. En concret, rebrà el

¹⁶⁹ Open Generation EU, «[Citizen platform for transparent and accessible Next Generation EU funds](#)», *Open Generation EU*, consultat el 15 de maig de 2023.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ Diana Fresneda, «[Gobierno y agentes sociales constituyen la Mesa del Diálogo Social para concertar y evaluar los fondos europeos](#)», *RTVE*, 16 de novembre de 2020.

¹⁷² El projecte d'addenda es pot consultar en el següent enllaç: Govern d'Espanya, «[Proyecto de Adenda al Plan de Recuperación: Impulso a la Industrialización Estratégica](#)», *Ministeri d'Afers Econòmics i Transformació Digital*, 20 de desembre del 2022.

12,93% dels fons disponibles, l'equivalent a 2.580 milions d'euros d'un total de 20.000 milions d'euros per a la UE-27.

De tota manera, no hi ha informació detallada sobre les inversions de REPowerEU, més enllà de les dues pàgines de l'esborrany del document d'addenda (que parla de REPowerEU de manera molt genèrica) i d'una presentació en PowerPoint que només dedica una sola diapositiva a REPowerEU (conté esquemes genèrics dels objectius i les activitats subvencionables, les reformes i les inversions previstes).

No hi ha constància que s'hagi realitzat una consulta pública o a la societat civil sobre l'esborrany del capítol REPowerEU que s'ha d'incorporar al Pla de recuperació, transformació i resiliència.

Tal com va afirmar un participant de la Taula de Diàleg Social per a la recuperació, la transformació i la resiliència, les organitzacions sindicals CCOO i UGT van participar en l'elaboració de les propostes del capítol REPowerEU, però les mesures concretes en què havien treballat no es van incorporar a la proposta que el Govern espanyol va presentar a la Comissió Europea (que ara la mateixa Comissió està estudiant) i el resultat final és molt genèric.

Segons l'esborrany d'addenda, durant el procés de «consulta pública» també es van dur a terme diverses consultes sectorials (concretament, a Fòrums d'Alt Nivell i a consells assessors, en els quals la societat civil va tenir un paper escàs o nul). A més, no s'ha ofert cap informació específica sobre les reunions per a l'elaboració del capítol REPowerEU ni per part dels ministeris ni del Govern espanyol.

Estudi de cas: participació pública i adequació al Pacte Verd Europeu

El finançament de projectes d'hidrogen

Espanya gaudeix d'una situació especial i privilegiada a la UE pel que fa al seu paper com a proveïdor barat d'energia verda. Es promou l'hidrogen com a element clau de la transició energètica europea, i Espanya hauria d'estar preparada per subministrar aquest tipus d'energia a Europa, especialment a la part central del continent, al més aviat possible. Com a conseqüència, s'han modificat les lleis sobre l'ús del sòl a les comunitats autònomes per permetre un ràpid desplegament d'infraestructures, amb la qual cosa s'ocupen terres fèrtils i es destrueix la biodiversitat.



Foto: Alexey Rezvykh, a través d'Adobe Stock

En el cas d'Espanya, encara no es disposa de l'assignació detallada dels fons per a projectes d'hidrogen, ja que el capítol REPowerEU no s'ha publicat. Tot i això, algunes subvencions del MRR ja s'han distribuït a través de les convocatòries del PERTE d'energies renovables, hidrogen renovable i emmagatzematge, que rebrà uns 10.000 milions d'euros en subvencions, a més de préstecs (encara no hi ha detalls sobre els préstecs).

Per exemple, el 22 de desembre de 2021 es van aprovar les bases reguladores per a la concessió de subvencions del programa d'incentius a projectes pioners i singulars d'hidrogen renovable (Programa H2 PIONEROS) en el marc del Pla de recuperació espanyol. Tot i que es va proposar que els principals beneficiaris fossin les petites i mitjanes empreses, s'ha aprovat que grans empreses de combustibles fòssils i energètiques com CEPSA, Enagás i Iberdrola puguin produir hidrogen verd.

CEPSA rebrà 12,71 milions d'euros, amb un límit per projecte de 15 milions. La planta de producció d'hidrogen de CEPSA, el Parc Energètic de San Roque (a Cadis, Andalusia), serà una de les dues plantes de producció de la Vall d'Hidrogen Verd d'Andalusia, que entrarà en funcionament el 2027. Aquesta planta, juntament amb

el Parc Energètic de Palos de la Frontera, utilitzarà 2 gigawatts (GW) en electrolitzadors per generar un total de 300.000 tones d'hidrogen verd anuals a partir del 2030.

Iberdrola rebrà 5,14 milions d'euros per a la seva planta de producció d'hidrogen, H2 Galicia (a Pontevedra, Galícia), que es destinaran a la producció de metanol verd per a ús industrial. Es preveu que la producció de metanol verd arribi a les 100.000 tones anuals, tot i que en la primera fase es produiran 10.000 tones. El projecte es duu a terme en col·laboració amb l'empresa Foresa, la qual utilitzarà el metanol verd en els seus processos industrials per a la producció de coles i resines de fusta, que substituiran el que s'importa actualment.

Una de les principals obres d'infraestructures d'hidrogen, que es troba en fase de planificació i que es preveu incloure i finançar en el capítol REPowerEU d'Espanya, és BarMar, presentat per Enagás juntament amb altres operadors europeus del sistema de transport de gas fòssil. Amb un pressupost total de 2.100 milions d'euros, BarMar forma part d'un gran projecte de transport d'hidrogen anomenat H2Med, que connectarà Portugal amb Europa central; serà un gasoducte submarí que unirà Barcelona i Marsella.

Cal destacar que, l'any 2022, CEPSA va tenir un benefici net de 790 milions d'euros; Enagás, 375 milions d'euros, i Iberdrola, 4.300 milions d'euros, unes xifres rècord. Aquest finançament públic de la convocatòria PERTE és a fons perdut, és a dir, no caldrà que retornin ni un euro concedit en la convocatòria.

La primera conclusió que podem extreure d'aquesta anàlisi és que les grans empreses energètiques i de combustibles fòssils aposten per l'hidrogen per a la seva transició energètica. A més, pretenen fer-ho amb fons i avals públics, encara que el 2022 hagin tingut uns beneficis rècord. D'altra banda, cal tenir en compte els impactes que han generat la producció i el transport d'hidrogen verd, com ara l'elevat consum energètic, l'augment de l'estrès hídric, l'ocupació de terres agrícoles, les amenaces a la biodiversitat, les fuites d'hidrogen i els impactes ambientals i socials en països del Sud a causa de l'extracció de matèries primeres crítiques.

Tot i que és probable que en el futur l'hidrogen renovable tingui un paper limitat en els sectors difícils de descarbonitzar, en els darrers anys se li ha donat una importància excessiva per a la transició energètica en l'àmbit de la UE. Un camí més sostenible seria descentralitzar i desmantellar l'oligopoli energètic d'Espanya, i augmentar el suport financer públic per a projectes energètics a petita escala que produeixin per al consum local, així com promoure solucions de base pública i comunitària, i permetre la propietat i la governança comunitàries.

Què opina la ciutadania sobre aquesta inversió?

Concretament, els projectes estratègics (PERTE) no són coneguts entre la ciutadania en general. Tot i això, la ciutadania està més familiaritzada amb el terme *NextGenerationEU* a conseqüència de les subvencions de menys quantitat que concedeix aquest instrument, més properes a la ciutadania i canalitzades a través dels governs de les comunitats autònomes.

Si bé la percepció dels fons *NextGenerationEU* és positiva, hi ha hagut un cert malestar entre les petites institucions, com els ajuntaments¹⁷³ o altres entitats a

¹⁷³ Per a més informació, vegeu l'article següent: Pau Rovira, «Perdre temps i diners: els ajuntaments petits queden fora dels fons europeus», *Catalunya al dia*, 1 d'abril de 2023.

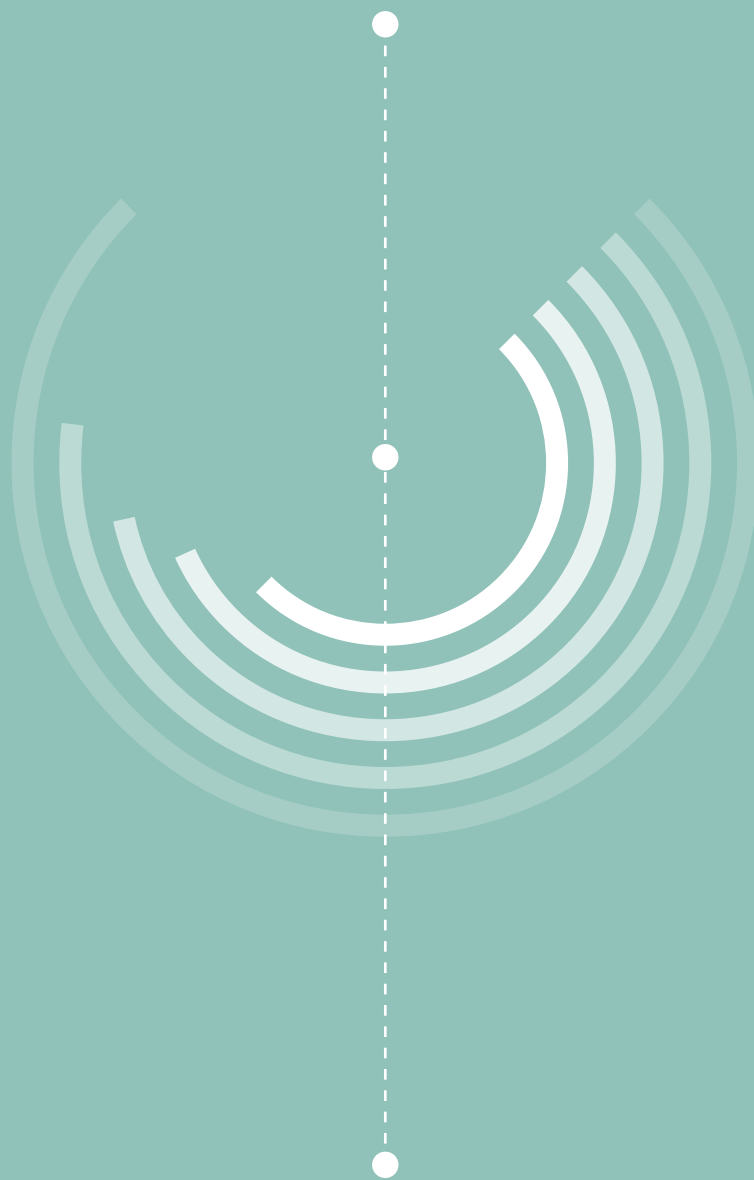
petita escala, que s'han trobat amb dificultats per accedir als fons i han tingut la sensació que estaven pensats més aviat per a grans empreses o institucions amb molts recursos.

Més implicació de la ciutadania

Democratitzar els processos de consulta i control del Pla contribuiria a avançar cap a una transició més justa i ecològica. Per exemple:

- Haurien de ser obligatòries les consultes públiques i el debat públic al Parlament espanyol sobre els esborranys del Pla abans d'enviar-los a la Comissió Europea, amb possibilitat real d'influir en les inversions i reformes que es proposen.
- També caldria modificar la mateixa la Taula de Diàleg Social perquè sigui un òrgan veritablement consultiu amb capacitat d'influir, així com ampliar els interlocutors que participen en la taula o els òrgans consultius que actuen com a agents socials, incorporant-hi representants de sindicats minoritaris, representants de la societat civil organitzada, grups de recerca especialitzats en la defensa dels drets humans i del planeta, o grups ecologistes i feministes, entre d'altres.
- Els ministeris espanyols haurien de consultar la societat civil sobre els criteris mediambientals, socials i de gènere útils i necessaris per als fons del MRR, a fi de construir un marc sòlid per planificar, aplicar i avaluar les inversions i les reformes.
- El Govern hauria de garantir mesures reals de transparència, com ara posar a disposició de la ciutadania les dades primàries en relació amb tots els beneficiaris de les subvencions i els préstecs, així com la informació sobre els projectes finançats, els imports rebuts i les condicions signades, especialment pel que fa als PERTE.
- El Govern hauria de crear una auditoria ciutadana per al deute públic i l'impagament del deute il·legítim. Aquesta auditoria ciutadana hauria de comptar amb la participació activa de la ciutadania i les associacions independents, amb l'objectiu de garantir que la gestió, les concessions i els contractes, els préstecs i les operacions financeres s'han dut a terme en interès general de la població. En aquesta línia, els ciutadans haurien de negar-se a pagar els deutes generats pels fons NextGenerationEU que s'han concedit a empreses les activitats de les quals perjudiquen el medi ambient, la població o l'interès públic.

InvestEU i el BEI: finançar una transició a mitges amb el sector privat, però sense la ciutadania



Aquest capítol examina dues altres fonts relacionades d'inversions públiques de la UE per al Pacte Verd Europeu: InvestEU i el BEI. En el Pacte Verd Europeu, InvestEU es considera una gran font de finançament. El BEI té un paper important en l'aplicació d'InvestEU i també es promou com el «banc climàtic de la UE», ja que destina bona part de les seves inversions totals a l'acció climàtica. En aquest apartat, analitzarem si InvestEU i el BEI contribueixen al canvi transformador i la manera en què la ciutadania pot participar en les inversions que es duen a terme.

InvestEU

InvestEU és el successor del Fons Europeu d'Inversions Estratègiques (FEIE).¹⁷⁴ Es va crear el 2021 i es va posar en funcionament el novembre d'aquell any. Proporciona 26.200 milions d'euros procedents del pressupost de la UE en forma d'aval, principalment al BEI i a altres institucions financeres públiques regionals i nacionals per donar suport a projectes d'inversió que implementin els objectius polítics de la UE, concretament infraestructures sostenibles, recerca, innovació i digitalització, i accés al finançament per a petites i mitjanes empreses i companyies de mitjana capitalització, així com l'accés al microfinançament i al finançament per a les empreses socials, perquè adquireixin competències i habilitats, i desenvolupin i consolidin mercats d'inversió social. Al voltant d'un terç dels avals es reserven per a infraestructures sostenibles, que són les més rellevants per al finançament del Pacte Verd Europeu.

En el marc d'InvestEU, només el 75% dels diners del pressupost de la UE es reserva perquè el Banc financi projectes InvestEU. El BEI també aportarà 5.000 milions d'euros. El pressupost restant de la UE, més de 6.500 milions, està a disposició d'altres socis executius seleccionats per la Comissió Europea, els quals també estan obligats a fer contribucions econòmiques. Actualment, hi ha set socis executors a més del Grup BEI: el Banc Europeu de Reconstrucció i Desenvolupament (BERD), el Banc de Desenvolupament del Consell d'Europa (BDCE), el Banc Nòrdic d'Inversions (BNI), i les institucions financeres de foment nacionals d'Espanya, Itàlia i França.

Hem analitzat les inversions relacionades amb InvestEU del BEI a partir de les dades que ens ha proporcionat el Banc. Fins a finals de 2022, InvestEU va garantir operacions del BEI per valor de 10.000 milions d'euros. Els àmbits que més recursos econòmics han rebut han estat els préstecs de programes en recerca, innovació i digitalització (3.400 milions), seguits de les operacions en el sector del transport (1.800 milions) i el sector energètic (1.500 milions).

Fins ara, el sector del transport ha estat marcat per una sola operació: la millora de la línia ferroviària d'alta velocitat a Itàlia, promoguda per l'empresa pública. Entre les altres operacions de transport que han rebut ajudes, hi ha un projecte per desenvolupar, fabricar i desplegar tecnologia de l'hidrogen, concretament sistemes d'emmagatzematge d'hidrogen i sistemes de bateries de combustible.¹⁷⁵ La companyia promotora, Faurecia, també ha aconseguit una subvenció de la UE de 213 milions d'euros de la Comissió Europea en el marc del Projecte Important d'Interès Comú Europeu per a un projecte molt semblant: el desenvolupament i la industrialització d'una nova generació de dipòsits d'hidrogen.¹⁷⁶

¹⁷⁴ CEE Bankwatch Network i Counter Balance, «[Not work celebrating yet: the Investment Plan for Europe, a critical analysis of the pilot phase of the “Junker Plan”](#)», *CEE Bankwatch Network*, setembre de 2019.

¹⁷⁵ El projecte està finançat pel Banc Europeu d'Inversions. Banc Europeu d'Inversions, «[Faurecia-Hydrogen Mobility](#)», *Banc Europeu d'Inversions*, 25 de juliol de 2022.

¹⁷⁶ Dina Kartit, «[Faurecia gets 213 million euros from the EU to develop hydrogen tanks](#)», *Reuters*, 2022.

Dels nou projectes finançats fins ara en el sector energètic, vuit han estat d'energia eòlica i fotovoltaica. Entre aquests figuren el primer projecte eòlic marí al Bàltic polonès i un destinat al desenvolupament del transport d'electricitat a Espanya, que han rebut llum verda del comitè d'inversions.

Mobilització de finançament per a inversions transformadores que no podrien finançar-se en el mercat

La idea d'InvestEU és utilitzar el pressupost de la UE com a garantia per ajudar els bancs d'inversió públics com el BEI a finançar projectes d'energies renovables o altres inversions necessàries per a la transició climàtica (i els altres objectius d'InvestEU) però que les empreses o els inversors privats no finançarien pel seu compte per considerar que aquests projectes no són prou rendibles o interessants des del punt de vista comercial. Amb l'ajuda de 26.200 milions d'euros en avals, InvestEU vol convèncer els bancs d'inversió públics com el BEI perquè financin empreses i inversors que inverteixin diners i ajudin a realitzar aquests projectes que d'una altra manera no es realitzarien. En total, InvestEU aspira a aconseguir 372.000 milions d'euros.

InvestEU es troba en les seves primeres etapes d'aplicació, però ja planteja grans interrogants sobre si aquest mecanisme és efectiu per finançar projectes que d'una altra manera no es portarien a terme. Per començar, l'avaluació del Tribunal de Comptes Europeu del predecessor d'InvestEU, el FEIE, va concloure que les inversions complementàries mobilitzades pel FEIE estaven sobreestimades i també va constatar que algunes ajudes del FEIE es limitaven a substituir el finançament existent de la UE,¹⁷⁷ el BEI o altres fonts de finançament públic o privat. Els inversors privats simplement preferien el finançament garantit pel FEIE perquè era més barat o oferia un període d'amortització més llarg, una conclusió que també va confirmar l'Informe d'Avaluació del FEIE.¹⁷⁸

El Reglament d'InvestEU posa més èmfasi en definir la complementaritat i obliga els socis executors a demostrar-la amb criteris concrets. Per exemple, un dels nous criteris és que el soci executor utilitzi el finançament per donar suport a operacions més arriscades del que normalment acceptaria. No obstant això, a la pràctica, n'hi ha prou amb el compliment d'un sol criteri perquè el projecte es consideri complementari. D'altra banda, les aprovacions dels avals que es poden consultar en els taulers de resultats publicats no fan referència específicament als criteris de complementaritat establerts pel Reglament i no aporten proves objectives del fet que el projecte no s'hauria pogut dur a terme amb altres fonts públiques o privades sense el suport d'InvestEU.

Per exemple, un projecte de l'empresa francesa Loxam va rebre un préstec del BEI a través d'un aval de la UE, que es va considerar justificat perquè havia de permetre que l'empresa obtingués préstecs a més llarg termini i noves fonts de finançament.¹⁷⁹ La justificació era que el préstec del BEI «oferirà una seguretat financera a l'empresa promotora i donarà suport al seu pla d'electrificació d'equipaments i davant la incertesa provocada per la crisi de la COVID-19». Però aquesta empresa va assolir una facturació rècord de 2.400 milions d'euros l'any 2022, per la qual cosa és difícil veure per què es necessitaven diners públics per ajudar aquesta

¹⁷⁷ Tribunal de Comptes Europeu, «[Special report no 03/2019: European Fund for Strategic Investments: Action needed to make EFSI a full success](#)», Tribunal de Comptes Europeu, 2019.

¹⁷⁸ Banc Europeu d'Inversions, «[Evaluation of the European Fund for Strategic Investments 2021](#)», Banc Europeu d'Inversions, 2021.

¹⁷⁹ Banc Europeu d'Inversions, «[Evaluation of the European Fund for Strategic Investments 2021](#)».

empresa a dur a terme projectes que compleixen els objectius polítics de la UE.¹⁸⁰ I tampoc no s'explicava per què el BEI no hauria pogut finançar el projecte en les condicions de préstec habituals sense l'aval de la UE.

Tot i que els avals de la UE poden afavorir algunes inversions complementàries, l'estratègia d'InvestEU no té l'eficàcia necessària per dur a terme prou projectes transformadors que les empreses i els inversors privats no financin actualment.

Inversions en energia amb zero emissions de carboni

En aquest apartat, analitzarem les inversions en energia que ha fet el BEI, incloent-hi algunes fetes a través d'InvestEU, i moltes a risc propi. Des de principis del 2022, el BEI ha mantingut la seva decisió de no finançar més projectes de combustibles fòssils i s'ha compromès a destinar un bilió d'euros a inversions climàtiques per al 2030.¹⁸¹

Entre principis de 2022 i mitjan març 2023, el BEI va finançar projectes energètics per valor de 13.700 milions d'euros. Els seus préstecs es van destinar a energies renovables a gran escala (2.100 milions); energies renovables a petita i mitjana escala (3.900 milions); distribució d'energia (3.500 milions); transport d'energia (1.100 milions); connexió de xarxes elèctriques (1.600 milions); eficiència energètica, en què es contempla la renovació d'habitatges (476 milions); i altres projectes, com ara infraestructures, emmagatzematge de bateries i biometà (1.000 milions). Dos d'aquests projectes d'energies renovables també inclouen hidrogen basat en energies renovables (sovint anomenat «hidrogen verd»).

Malgrat que l'abandonament dels combustibles fòssils és un pas crucial, encara queda molta feina per fer perquè la cartera energètica del BEI sigui compatible amb l'objectiu del Banc d'esdevenir un banc climàtic.¹⁸²

El Banc hauria d'adoptar un enfocament molt més estricte pel que fa a l'energia «baixa en carboni», com l'hidrogen i els biocombustibles. Per aconseguir convertir-se en el banc del clima que vol ser, el BEI hauria de considerar el risc del fet que aquestes tecnologies puguin utilitzar-se com a justificació per al desenvolupament continuat d'infraestructures de gas natural, i proposar així l'eliminació gradual del gas fòssil, així com d'altres fonts d'energia no sostenibles. Qualsevol fons públic que es destini a projectes d'hidrogen basats en energies renovables hauria de prioritzar la substitució de l'hidrogen basat en combustibles fòssils (sovint anomenat «gris» o «blau») i centrar-se estrictament en un nombre limitat de sectors difícils de descarbonitzar en què els càlculs d'eficiència tinguin lògica des del punt de vista econòmic, ambiental i social.

Ajuts a les empreses de combustibles fòssils

Hi ha una altra qüestió relacionada amb les empreses, els bancs i els fons d'inversió a través dels quals els préstecs energètics del BEI acaben arribant als projectes previstos. A principis de 2022, el BEI va adoptar criteris climàtics per a empreses i intermediaris financers: el Banc ja no finança empreses que extreguin nou petroli i gasos no convencionals o que iniciïn noves explotacions de carbó. També exigeix

¹⁸⁰ Loxam, «[LOXAM enregistre une croissance à deux chiffres et affiche un chiffre d'affaires 2022 record](#)», Loxam, 2023.

¹⁸¹ Banc Europeu d'Inversions, «[Climate Bank Roadmap](#)», Banc Europeu d'Inversions, 2022.

¹⁸² Banc Europeu d'Inversions, «[EIB energy lending policy: Supporting the Energy Transformation: Version with updated technical annexes](#)», Banc Europeu d'Inversions, 2023.

que les empreses elaborin plans de descarbonització (l'anomenat «marc PATH»¹⁸³). L'única excepció a aquesta regla és per als projectes «innovadors». L'excepció es va ampliar parcialment a finals de 2022 per donar suport a REPowerEU. Això permet que empreses com les grans petrolieres que encara extreuen nou petroli i gasos no convencionals, com el gas de lutita o la sorra asfàltica, es beneficiïn d'ajuts financers del BEI per a les energies renovables o les infraestructures de càrrega de vehicles elèctrics. No obstant això, les empreses que inicien nous projectes de carbó en continuen excloses. Una gran empresa espanyola de petroli i gas va rebre un préstec, malgrat que també participa activament en la producció de petroli de lutita, que el mateix BEI considera que no s'adequa a l'Acord de París. Les inversions globals de l'empresa en projectes «verds» com aquests representen només el 25 % del que tenia previst invertir en petroli i gas l'any passat i menys de la meitat de la quantitat pagada en dividendes i recompra d'accions per l'empresa en els nou primers mesos del 2022,¹⁸⁴ un any en què l'empresa va obtenir 4.200 milions d'euros de beneficis.

El marc PATH del BEI també estableix condicions per als intermediaris financers, però són molt laxes. Actualment, els bancs i els fons d'inversió poden complir-les simplement revelant informació sobre el seu grau d'exposició als riscos físics i financers relacionats amb el canvi climàtic (segons les recomanacions de Task Force on Climate-related Financial Disclosures, TCFD). Aquest lliandar tan baix no és suficient per diverses raons. Com a supervisor dels bancs més importants de la UE, el Banc Central Europeu va fer una prova de resistència climàtica per primera vegada l'any 2022 i va expressar la seva preocupació per la manca de progrés dels bancs de la UE a l'hora de detectar aquests riscos i desenvolupar una estratègia per gestionar-los.¹⁸⁵

Gairebé 2.000 milions d'euros dels 13.500 milions en inversions energètiques del BEI s'han fet amb sis bancs europeus: BNP Paribas, BPCE, Crédit Agricole, Santander, Société Générale i UniCredit. Aquests bancs es troben entre els principals finançadors de combustibles fòssils a escala mundial, i alguns d'ells tenen un paper important en el finançament de nous projectes d'extracció de combustibles fòssils o projectes de petroli i gasos no convencionals. Alguns també financen l'extracció de carbó.¹⁸⁶ Totes aquestes són activitats que les empreses han d'excloure si volen rebre finançament del BEI.

Per garantir que els bancs deixen de finançar la crisi climàtica, es podria fer un primer pas en què els criteris que s'apliquen a les empreses també s'apliquin als intermediaris financers. La revisió del Full de Ruta Contra el Canvi Climàtic d'enguany és una bona oportunitat per aplicar condicions climàtiques estrictes a l'hora de treballar amb intermediaris financers i assegurar-se que les inversions del BEI ja no alimenten indirectament l'escalfament global.

El banc climàtic de la UE? El BEI fa inversions climàtiques transformadores o bé promou beneficis?

De manera similar a les nostres conclusions sobre InvestEU, també és qüestionable que l'estratègia del BEI sigui l'ús més eficaç de les finances públiques per dur a terme projectes que d'una altra manera no es durien a terme. Gran part del

¹⁸³ Banc Europeu d'Inversions, «The BEI Group PATH Framework: Version 1.1», *Banc Europeu d'Inversions*, 2022.

¹⁸⁴ ReCommon, «75 billion excess profits for European oil giants», *ReCommon*, 2022.

¹⁸⁵ Banc Central Europeu, Supervisió bancària, «Banks must sharpen their focus on climate risk, ECB supervisory stress test shows 2022», *Banc Central Europeu*, 8 de juliol de 2022.

¹⁸⁶ Clima i energia, «Banking on climate chaos. Fossil fuel finance report 2023», *Banking on Climate Chaos*, 2023.

finançament energètic del BEI s'ha fet a través d'empreses i intermediaris financers que obtenen grans beneficis enmig d'una inflació elevada i la crisi del cost de la vida. Repsol i Iberdrola (que han rebut més de 1.000 milions d'euros en préstecs del BEI des del 2022) van obtenir més de 4.000 milions d'euros de beneficis cadascuna l'any passat, i els sis bancs europeus que hem analitzat van assolir els 37.000 milions d'euros en beneficis. Els bancs centrals admeten ara que la crisi d'inflació és, en gran part, la conseqüència de beneficis empresarials massius com aquests.¹⁸⁷

Durant molt de temps, un dels principis centrals de l'estratègia del BEI ha estat cofinançar i minimitzar el risc per a les empreses privades i els intermediaris financers, amb la finalitat que els projectes resultin més atractius comercialment per als inversors privats. Això significa que companyies com Iberdrola i Société Générale, que tenen diners més que suficients per finançar projectes per elles mateixes, obtenen molts beneficis de les inversions públiques del BEI. Aquest no és el cas dels membres de la societat que pateixen la crisi del cost de la vida i que necessiten accés a energies renovables assequibles les quals respectin els límits ambientals més amplis. Per descomptat, si el primer objectiu d'un projecte és resultar atractiu per als inversors, també ha de generar una font d'ingressos, cosa que no necessàriament és compatible amb la prestació de serveis públics bàsics i democràticament accessibles com l'energia.

Però en el context d'una crisi d'inflació i de cost de la vida induïda pels beneficis empresarials, l'estratègia del BEI alimenta encara més l'especulació que provoca aquesta inflació, la qual cosa dona lloc a una estratègia d'inversió pública que produeix projectes més ecològics que fa uns anys, però que queda molt lluny d'emprar les inversions públiques per cobrir les necessitats de la gent.

L'adaptació de les infraestructures per assegurar que tots puguem viure una vida digna i respectar els límits ecològics requereix no només erradicar la contribució del BEI al canvi climàtic, sinó, sobretot, canviar-ne l'estratègia. Tant InvestEU com el BEI poden donar ajuts a més projectes i de més qualitat si se centren en altres agents públics i en iniciatives a petita escala que no tinguin fins lucratius. La inversió pública també es podria aprofitar millor treballant amb empreses i inversors privats només si les seves operacions s'adeqüen al Pacte Verd Europeu i contribueixen a combatre la desigualtat. Això es pot fer deixant de banda les empreses que paguen dividends i recompren les seves pròpies accions i, en comptes d'això, treballar amb empreses que reinverteixen els seus ingressos en projectes accessibles i d'interès general per a la ciutadania.

En l'àmbit dels projectes, InvestEU i el BEI haurien d'exigir una contribució clara i informar sobre la distribució de l'assumpció de riscos per part de les empreses privades en projectes l'objectiu dels quals no sigui principalment resultar atractius des del punt de vista comercial, sinó prioritzar les necessitats de les persones. Un altre pas positiu seria reduir la mida mínima dels projectes, la qual cosa permetria finançar més projectes petits directament pel BEI o a través d'entitats financeres públiques nacionals.

Participació pública i transparència

Tots els projectes duts a terme en el marc d'InvestEU i finançats pel BEI es poden consultar en línia. Ara bé, aquesta informació no està organitzada de manera senzilla, la qual cosa dificulta innecessàriament la recopilació d'informació completa i detallada. Les dades que es faciliten pel que fa a la complementarietat tant dels

¹⁸⁷ Martin Arnold et al., «Central bankers warn companies on fatter profit margins», *Financial Times*, 2023.

projectes d'InvestEU com dels projectes del BEI sense el suport d'InvestEU també són poc clares i sovint no mostren a la ciutadania quin valor afegit té la inversió pública per als projectes.

Una altra tendència alarmant és la disminució de la transparència¹⁸⁸ per part del BEI.

El 2011, el BEI va publicar gairebé tots els seus projectes tres setmanes abans de la seva aprovació. Però el 2021, aquesta xifra es va reduir al 57 %. Altres projectes es van publicar amb menys antelació abans que se n'aproessin els préstecs (1,2 % el 2011, i 8 % el 2021), després que s'aproessin (0 % el 2011, i 28 % el 2021) o bé no es van publicar en cap cas (0,3 % el 2011, i 7 % el 2021).

En deu anys, la ciutadania ha perdut moltes possibilitats de tenir un període de temps adequat per respondre a les decisions d'inversió pendents que poden afectar el seu entorn i, en alguns casos, no poden conèixer en absolut les operacions del BEI.

Un exemple preocupant d'aquest fet és un préstec de gran valor econòmic¹⁸⁹ a PGE, una empresa pública d'energia de Polònia (que contribueix en gran manera a la contaminació a través dels seus projectes de carbó). En resposta a una sol·licitud formulada en el marc de la política de transparència del BEI, el Banc va adduir l'interès comercial com a motiu per no publicar el préstec abans de la seva signatura, justificant-ho amb l'argument que l'empresa cotitza a la borsa. Això és problemàtic, perquè la política de transparència del BEI no estableix la forma de l'empresa en si mateixa com a raó de pes per no publicar la informació abans de la signatura. El Defensor del Poble Europeu¹⁹⁰ va obrir un expedient sobre aquest préstec problemàtic, que en el moment de redactar aquest informe encara està pendent.

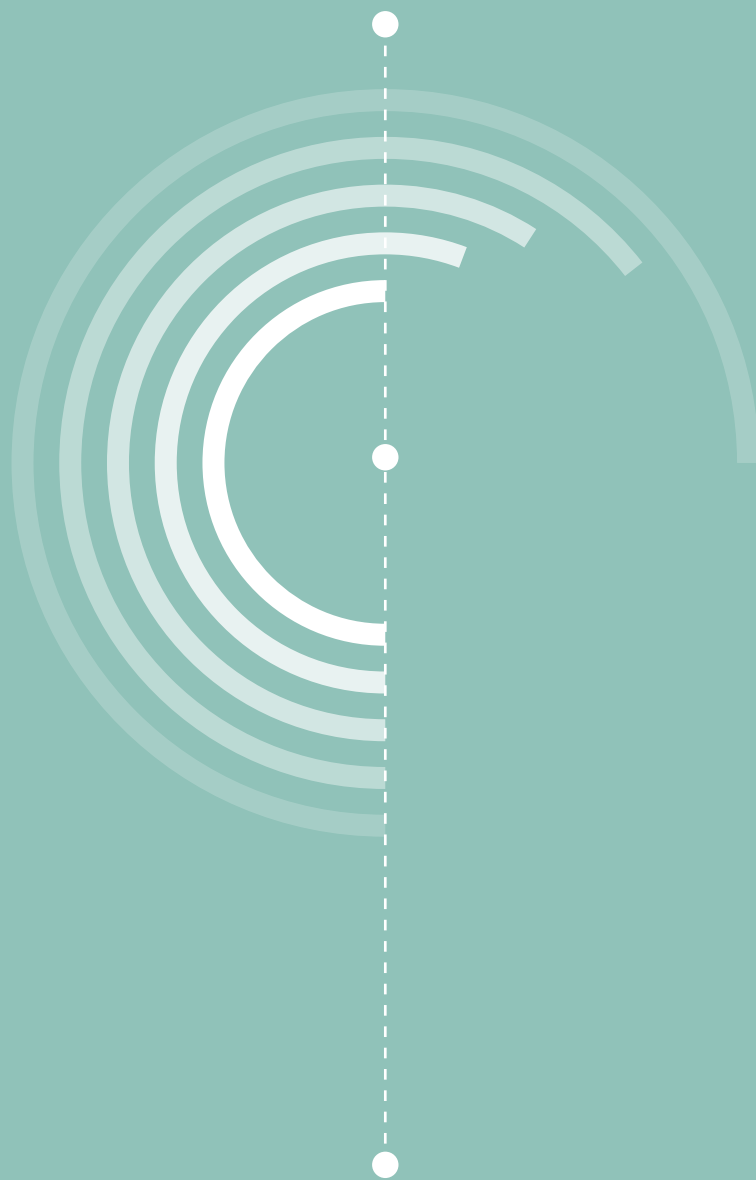
És evident que la ciutadania no pot supervisar exhaustivament les operacions del BEI si la informació no es publica amb prou temps. El Banc hauria de tornar a la seva pràctica anterior de publicar tots els projectes abans de la signatura. Caldria que InvestEU proporcionés una visió general millorada i més accessible dels projectes finançats i que col·laborés amb la societat civil per fer viable i fomentar la participació pública en el procés d'execució.

¹⁸⁸ Banc Europeu d'Inversions, [Report on the implementation of the EIB Group Transparency Policy in 2021](#), *Banc Europeu d'Inversions*, 7 de novembre de 2022; i Banc Europeu d'Inversions, «Report on the implementation of the EIB Group Transparency Policy in 2011», *Banc Europeu d'Inversions*, 29 de maig de 2012.

¹⁸⁹ Banc Europeu d'Inversions, «[PGE Electricity Distribution](#)», *Banc Europeu d'Inversions*, 23 de desembre de 2022.

¹⁹⁰ Defensor del Poble Europeu, «[How the European Investment Bank \(EIB\) handled a request for public access to the summary of a project it is financing on the modernisation of an electricity distribution network in Poland](#)», *Defensor del Poble Europeu*, 1 de febrer de 2023.

Conclusions i recomanacions



Aquest informe ha exposat que la recuperació actual no resulta útil per a la ciutadania perquè no pot participar-hi de manera realista. No fer consultes públiques adequades comporta el finançament d'inversions que no s'ajusten a les necessitats, els interessos i les prioritats de la societat civil, ni tampoc al Pacte Verd Europeu. Al llarg d'aquest informe, diversos exemples han demostrat que no s'han prioritzat les necessitats de la ciutadania, en concret perquè no s'aborden de manera integral el canvi climàtic, la pèrdua de biodiversitat, la inclusió social i el benestar, i massa sovint s'afavoreixen projectes d'infraestructures a gran escala i interessos empresarials.

Tot i que s'han aconseguit alguns avenços positius pel que fa a l'augment de la despesa en acció climàtica en el marc del paquet de mesures *NextGenerationEU*, encara no queda clara la manera en què oferirà solucions concretes a llarg termini que s'ajustin als objectius climàtics i contribueixin al benestar de la ciutadania. El MRR actualment contribueix, fins a cert punt, a l'adopció de mesures que poden ajudar a fer front als diferents reptes, incloses algunes reformes clau que són crucials per a la descarbonització d'alguns països, però aquests són només uns passos petits en comparació amb el que cal. La prioritat general no és la ciutadania, sinó el pagament de diners ràpids i en grans quantitats.

De la mateixa manera que InvestEU i el BEI, les altres institucions de la UE encarregades de finançar el Pacte Verd Europeu han potenciat les inversions ecològiques i han centrat més l'atenció i l'ambició en el finançament de la lluita contra el canvi climàtic. Tot i això, no tenen cap estratègia per prioritzar aquelles inversions realment transformadores que posin en primer lloc els interessos de la ciutadania. Per tant, cal un canvi important per replantejar el paper de les finances públiques i la manera en què poden influir en les decisions d'inversió, amb la participació dels ciutadans com a agents clau en el disseny i l'aplicació d'aquestes inversions. La consulta pública encara es considera una càrrega o un obstacle per a les autoritats. Tanmateix, si està ben planificada i es duu a terme de manera àmplia, pot esdevenir un recurs que permeti a les autoritats dissenyar més eficaçment les inversions en funció de les necessitats de la població i millorar-ne l'execució.

A l'hora de reconsiderar la forma en la qual es prenen les decisions d'inversió, cal conciliar les finances públiques amb les necessitats dels ciutadans, no només amb l'acció per al clima i la protecció de la natura. Les recomanacions següents es proporcionen amb l'objectiu de millorar tant l'aplicació de les mesures actuals finançades pel MRR com el procés en curs d'elaboració de noves inversions REPowerEU. Aquestes recomanacions també pretenen establir les bases per als debats sobre el pròxim pressupost de la UE.

Millorar la transparència i l'accés a la informació

Algunes inversions i reformes de recuperació tindran impactes significatius a llarg termini sobre el medi ambient i el clima i, per tant, hauran de complir els requisits del Conveni d'Aarhus sobre accés a la informació, participació pública i accés a la justícia. Cal que la transparència i la participació ciutadana es reconeguin com a requisits legals. La implicació de la societat civil ajudaria a adequar les polítiques a les necessitats més urgents i permetria aplicar-les més satisfactòriament i obtenir resultats més tangibles.

Convé mantenir les disposicions de participació pública del Conveni d'Aarhus per a totes les formes d'energia renovable que puguin tenir un impacte significatiu en el medi ambient, tant si reben finançament de la UE com si no. Les mesures per accelerar els procediments de concessió de permisos s'han de centrar en els endarreriments administratius innecessaris, i no han de comprometre la protecció del medi ambient ni les consultes públiques.

Establir terminis molt curts per a la planificació i l'execució dels projectes, així com permetre descripcions imprecises de les mesures en els plans de recuperació, fa que sigui més difícil garantir unes consultes públiques adequades. La Comissió ha d'evitar-ho en el futur.

Així mateix, la Comissió hauria de crear una plataforma integral i unificada que ofereixi una visió general de tots els beneficiaris dels projectes per assegurar més transparència. Convé que aquesta informació es disposi de manera completa i actualitzada per garantir que les parts interessades puguin influir en allò que es finançarà.

InvestEU i el BEI també haurien de millorar les seves pràctiques de transparència per permetre una millor participació civil. D'una banda, el BEI ha de tornar a publicar tots els projectes abans de la seva signatura. De l'altra, InvestEU hauria de proporcionar una visió general millorada i més accessible dels projectes que es financen i col·laborar amb la societat civil per permetre i fomentar la participació en el procés d'execució.

Reforçar el paper de la societat civil en el seguiment de l'aplicació dels plans nacionals

Cal millorar els mecanismes de seguiment i control que s'estableixen durant tot el procés d'aplicació dels plans nacionals. La Comissió ha de garantir que hi hagi comitès de seguiment que facilitin el diàleg amb les autoritats encarregades de supervisar els projectes i que plantegin les seves inquietuds quan sigui necessari. Els comitès de seguiment han d'incloure un ampli ventall d'interlocutors.

La Comissió també hauria d'introduir un mecanisme de denúncies que permeti a la societat civil i als ciutadans expressar les seves preocupacions sobre els projectes que consideren que no compleixen el principi de «no causar danys significatius» o qualsevol legislació mediambiental o normativa de la UE.

La Comissió també podria utilitzar de manera proactiva l'Instrument d'Assistència Tècnica (TSI, en anglès) per posar en marxa una iniciativa pionera que capaciti les organitzacions de la societat civil a l'hora de supervisar dels fons de recuperació. També podria animar els estats membres a presentar propostes d'assistència tècnica elaborades amb la societat civil o en benefici d'aquesta, o fins i tot dedicar una convocatòria especial a aquesta finalitat.

Evitar els monopolis perjudicials dels combustibles fòssils amb REPowerEU

Impedir el finançament dels combustibles fòssils, sobretot d'infraestructures de gas, és el mínim necessari per evitar monopolis i inversions que no s'adeqüen al Pacte Verd Europeu. Una manera de fer-ho per als fons de recuperació és reforçant l'aplicació del principi de «no causar danys significatius». Recomanem que s'actualitzin les guies tècniques, que encara concedeixen recursos econòmics a les calefaccions de gas i a les xarxes de distribució de combustibles fòssils.

En el futur, els fons de la UE no han de permetre en cap cas el finançament dels combustibles fòssils.

El BEI ha de resoldre els buits legals que va crear per a les empreses de combustibles fòssils amb el seu paquet d'ajudes de REPowerEU. Enguany, l'entitat bancària ha programat una revisió del seu Full de Ruta del Banc Climàtic, i ha d'aprofitar aquesta oportunitat per aplicar condicions climàtiques estrictes que garanteixin que només finança empreses i intermediaris financers que tinguin models de negoci compatibles amb un escenari d'«1,5 graus».

Paral·lelament, cal prioritzar la disminució de la demanda d'energia mitjançant el finançament de renovacions energètiques i el desenvolupament d'energies renovables comunitàries.

Impedir la influència empresarial

Els estats membres no haurien de delegar la definició dels plans a les empreses de consultoria privades. Per als estats membres que no tinguin la capacitat de planificar i executar les parts restants dels seus plans de recuperació, caldria que se'ls proporcionés assistència tècnica i recursos humans, per permetre un procés obert de planificació i execució que fomenti una àmplia participació ciutadana.

S'hauria de publicar informació detallada sobre els termes i les condicions dels contractes per fer possible una avaluació pública, especialment quan les grans corporacions reben subvencions i préstecs per a la recuperació. InvestEU i el BEI també haurien de prendre mesures per garantir que el seu paper en el finançament del Pacte Verd Europeu sigui transformador i faci front a la desigualtat. Tant InvestEU com el BEI poden arribar a més projectes i de més qualitat cooperant més amb altres agents públics i iniciatives a petita escala que no tinguin fins lucratius. La inversió pública també es podria aprofitar de manera molt més efectiva si les institucions només treballessin amb empreses privades i inversors que operin plenament a favor del Pacte Verd Europeu i que reinverteixin els seus ingressos en projectes d'interès general per a la societat civil en comptes de pagar dividends i oferir recompres d'accions.

En l'àmbit dels projectes, InvestEU i el BEI haurien d'exigir una contribució clara i informar sobre la distribució de l'assumpció de riscos per part de les empreses privades en projectes l'objectiu dels quals no sigui principalment resultar atractius des del punt de vista comercial, sinó prioritzar les necessitats de les persones. Un altre pas útil seria reduir la mida mínima dels projectes, la qual cosa permetria finançar més projectes petits directament pel BEI o a través d'entitats financeres públiques nacionals.

Qüestions estructurals sobre els fons de recuperació i els plans d'inversió pública de la UE

El MRR, InvestEU, el BEI i altres estratègies i instruments d'inversió pública continuaran tenint un paper fonamental en la política de la UE i en les societats europees. Hem d'assegurar-nos que els interessos de la ciutadania estiguin al centre d'aquests programes. Per fer-ho, cal una millor coordinació entre els diferents mecanismes i una estratègia general que prioritzi la participació ciutadana i la lluita contra les desigualtats.

En el nou pressupost de la UE, la normativa s'hauria d'adaptar per permetre aquesta coordinació. Això requerirà recursos financers addicionals, més i millor planificació i optimitzar la cooperació entre els àmbits europeu, nacional i local. També serà necessària la capacitat administrativa en els àmbits nacional i local, a fi de garantir que els processos de planificació i aplicació s'executen correctament amb l'interès públic com a eix central.

La primera etapa d'aquest procés hauria de consistir a traçar un mapa de les necessitats d'inversió de la ciutadania i adequar els programes i els instruments actuals per tal de satisfer aquestes necessitats. Un cop fet això, s'haurien de proporcionar nous recursos per cobrir aquests buits.



CITIZENS'
OBSERVATORY
FOR GREEN DEAL FINANCING