



DOCUMENT DE POZIȚIE

PLANUL NAȚIONAL DE REDRESARE ȘI REZILIENȚĂ AL ROMÂNIEI (PNRR)

Februarie 2021

PNRR, o ocazie istorică de dezvoltare a țării prin cuplare la tendințele europene

Prin Mecanismul pentru Redresare și Reziliență, Uniunea Europeană pune la dispoziția statelor membre nu mai puțin de 672,5 mld. euro sub formă de granturi și împrumuturi, pentru a atenua impactul economic și social al pandemiei Covid-19 și a susține tranziția către o economie sustenabilă, fără emisii de carbon și digitalizată. Pentru România, Mecanismul alocă 30,4 mld. euro din Cadrul Financiar Multianual (2021-2027), din care 13,7 mld. euro reprezintă granturi – a șaptea alocare ca mărime la nivel european.

Pentru a beneficia de aceste resurse, statele membre trebuie să elaboreze Planuri Naționale de Redresare și Reziliență (PNRR), bazate pe strategii de reformă și de investiții publice pentru intervalul 2021-2026. PNRR trebuie să contribuie la cele patru dimensiuni evidențiate în cadrul Strategiei Anuale de Creștere Sustenabilă 2021¹, prin care a fost lansat în acest an ciclul Semestrului European: sustenabilitate ecologică, productivitate, echitate și stabilitate macroeconomică. PNRR reprezintă o șansă istorică de cuplare a României la noile tendințe economice și sociale ale UE prin ample investiții în dezvoltarea unor sectoare economice verzi, digitalizate, cu proiecte de infrastructură, tehnologie și crearea de locuri de muncă.

Comisia Europeană va evalua PNRR din perspectiva alocării fondurilor pentru realizarea a două ținte principale:

- **37% pentru investiții „verzi” – adică investiții cu impact climatic pozitiv, precum și asupra altor obiective de mediu – ceea ce reprezintă 11,25 mld. euro;**
- **20% pentru investiții în digitalizarea economiei, inclusiv în reforme menite a susține tranziția digitală, adică 6,1 mld. euro.**

Toate investițiile din PNRR trebuie să respecte principiul *do no significant harm* asupra mediului și sistemului climatic. Dimensiunea „verde” a PNRR va fi evaluată atât din punct de vedere calitativ, din perspectiva provocărilor legate de energie, climă și mediu, cât și cantitativ, pentru a evidenția alocarea nivelului minim de investiții de 37% din total.

PNRR este structurat pe șase dimensiuni: tranziție verde; transformare digitală; creștere sustenabilă și incluzivă, cu creare de locuri de muncă; coeziune socială și teritorială; sănătate și reziliență; și politici pentru următoarea generație, copii și tineri – inclusiv educație și aptitudini. Acestea sunt aliniate cu domeniile fanion (*flagship areas*) stabilite de Comisie pentru investiții și reforme cu beneficii tangibile pentru economie și cetățenii UE.

O serie de programe din domeniile fanion sunt destinate dezvoltării surselor regenerabile de energie, eficienței energetice, electro-mobilității și digitalizării:

1. Power Up – susținerea tehnologiilor curate *future-proof*, accelerarea investițiilor în energie regenerabilă. Programul susține construirea și integrarea sectorială a aproape 40% din capacitatea de 500 GW de energie regenerabilă necesară la nivelul UE până în 2030, susținere pentru instalarea a 6 GW pe bază de electroliză, respectiv producerea și transportul a 1 milion de tone (mt) de hidrogen regenerabil până în 2025.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>

2. Renovate – program pentru îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor publice și private, menit să contribuie până în 2025 la dublarea ratei de renovare și la încurajarea renovărilor majore.

3. Recharge and Refuel – promovează soluții curate *future-proof* pentru accelerarea introducerii transportului sustenabil, a stațiilor de încărcare electrice și extinderea transportului public. Programul își propune să ajute la construirea până în 2025 a unui milion de stații electrice de încărcare din cele trei milioane necesare până în 2030 și a jumătate din cele 1000 de stații de încărcare cu hidrogen.

5. Reskill and Upskill – adaptarea sistemelor de educație pentru a sprijini competențele digitale, cu pregătire educațională și vocațională pentru toate vârstele.

Comisia va evalua PNRR prin prisma recomandărilor specifice ale Consiliului UE din mai 2020² pentru fiecare stat membru privind Programul național de reformă pentru 2020³ (platformă-cadru pentru definirea măsurilor de reformă, aliniate cu prioritățile UE) și Programul național de convergență pentru 2020⁴ (privind consolidarea pozițiilor bugetare și coordonarea politicilor economice). Dintre recomandările pentru România amintim:

- România trebuie să asigure finanțarea proiectelor mature de investiții publice și să promoveze investițiile private pentru a susține redresarea economică; să direcționeze cu prioritate investițiile către tranziția ecologică și digitală, în special către transportul durabil, infrastructura de servicii digitale, producția și utilizarea energiei în mod nepoluant și eficient, precum și către infrastructura de mediu, inclusiv în regiunile miniere.
- România trebuie să relanseze lucrările de infrastructură publică în domenii precum transportul durabil, energia curată și infrastructura de mediu și de servicii digitale. Infrastructura de transport, energie și apă este, în continuare, precară, ceea ce reprezintă un obstacol în calea integrării teritoriale.
- O rețea electrică bine dezvoltată, interconectată și digitalizată este esențială pentru ca România să-și valorifice potențialul de producere de energie electrică din surse regenerabile. În 2017, nivelul de interconectivitate a rețelelor de energie electrică a fost de 7%, sub ținta de 10% pentru 2020. Punerea în aplicare a proiectelor de interes comun (PIC) în domeniul energiei electrice va contribui la atingerea acestui nivel. Clusterul PCI privind coridorul Marea Neagră are obiectivul de a reduce congestia rețelei din sud-estul României și de a facilita integrarea producției de energie electrică din surse regenerabile în România și Bulgaria, creând o punte către piețele de energie ale țărilor din Balcanii de Vest.

Prin Ghidul de realizare a PNRR⁵, statele membre sunt invitate să explice în ce măsură PNRR contribuie la atingerea țintelor climatice pentru 2030 – inclusiv a țintei mărite la 55% pentru reducerea emisiilor de carbon –, a neutralității climatice până în 2050 și a altor obiective de mediu. Totodată, ele trebuie să estimeze impactul reformelor și al investițiilor planificate asupra reducerii emisiilor de carbon, a creșterii procentului de energie regenerabilă, a creșterii eficienței energetice, a integrării sistemelor, a introducerii noilor tehnologii energetice curate și a

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0523&from=EN>

³ <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2020/05/ANEXA-5.pdf>

⁴ https://mfinante.gov.ro/documents/35673/41334/ProgramdeConvergenta2020_20052020.pdf

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf

interconexiunilor prin prezentarea unor indicatori în concordanță cu Planul Național Integrat Energie-Schimbări Climatice 2021-2030 (PNIESC), respectiv cu evaluările Comisiei Europene.

Într-adevăr, PNRR trebuie conceput ca fiind complementar cu PNIESC, fiind necesar ca Guvernul României să ofere indicații clare despre modul în care proiectele de investiții, politicile și măsurile specifice din PNIESC pot fi accelerate prin PNRR. Pentru un impact multiplicat în economie, investițiile prin PNRR trebuie planificate în sinergie cu cele aproximativ 7 mld. euro ce vor fi disponibile prin Fondul pentru Modernizare în intervalul 2021-2030 și cele aproape 2 mld. euro alocate prin Fondul pentru Tranziție Justă.

Reformele prevăzute în PNRR trebuie să antreneze schimbări cu impact substanțial și pe termen lung asupra piețelor și politicilor prin modificări structurale, introducerea de stimuli economici și îmbunătățirea reglementărilor, creând un mediu propice administrativ și de afaceri. Trebuie menționat dacă investițiile publice planificate vor genera investiții private asociate, acesta fiind un factor important în evaluarea impactului general al măsurilor propuse. Statele membre trebuie să ia în considerare Taxonomia UE pentru activitățile sustenabile⁶.

O atenție aparte trebuie acordată în PNRR creării de locuri de muncă, cercetării, inovării și dezvoltării, precum și formării profesionale și recalificării pentru dobândirea de aptitudini și deprinderi necesare în sectoarele tranziției „verzi”. Aceasta va contribui esențial la creșterea acceptabilității sociale a tranziției verzi.

Prima versiune a PNRR

În noiembrie 2020, Ministerul Fondurilor Europene a publicat o primă versiune a PNRR⁷. Potrivit documentului de 262 de pagini, sunt urmărite trei obiective strategice: ameliorarea stării economice a României ca urmare a crizei pandemice; consolidarea rezilienței; asigurarea unei creșteri economice pe termen lung.

Bugetul PNRR este structurat pe trei piloni, cu domenii de intervenție aferente:

- **Pilonul I:** Transport și schimbări climatice, cu un buget total de 21,4 mld. euro (64,9%);
- **Pilonul II:** Servicii publice, dezvoltare urbană și valorificare patrimoniu, cu un buget total de 6,5 mld. euro (19,7%);
- **Pilonul III:** Competitivitate economică, digitalizare și reziliență, cu un buget total de 5,1 mld. euro (15,4%).

Investițiile planificate în Pilonul I

Domeniile de intervenție ale Pilonului I, care reprezintă punctul focal al prezentului document de poziție, sunt următoarele:

- **Transport durabil** – buget 9,27 mld. euro

⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en

⁷ <https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2020/11/6760ee6d1224bb0b47c74cb995abca36.pdf>

- **Schimbări climatice** – buget 6,50 mld. euro
- **Mediu** – buget 2,30 mld. euro
- **Energie și tranziție verde** – buget 1,55 mld. euro
- **Eficiență energetică și termică** – buget 1,80 mld. euro.

Pentru Transport durabil, categoriile de investiții propuse sunt următoarele:

- Autostrăzi și drumuri expres: 662,8 km – 6,420 mld. euro
- VO și conexiuni la rețeaua TEN-T: 636,2 km – 2,34 mld. euro
- Linii de cale ferată: 318,19 km – 4,03 mld. euro
- Material rulant feroviar: 39 rame – 0,35 mld. euro
- Linii de metrou București: 34,8 km – 2,87 mld. euro
- Material rulant metrou București: 50 rame – 0,5 mld. euro
- Linii metrou alte orașe: 13 km – 1 mld. euro

Pentru Schimbări climatice, investițiile propuse sunt:

- Circa 300 de amenajări de irigații, în suprafață totală deservită de 2,9 mil. ha
- Circa 550 de amenajări de desecare-drenare, în suprafață totală deservită de 3 mil. ha
- Circa 650 de amenajări de combatere a eroziunii solului, în suprafață totală deservită de 2,2 mil. ha
- Circa 120 de sisteme antigrindină
- Amenajare fond forestier (circa 40.000 ha) și colectare torenți.

Pentru Mediu este alocat un buget total de 0,65 mld. euro pentru investiții în conservarea biodiversității, asigurarea calității aerului și remedierea siturilor contaminate, respectiv în măsuri de adaptare la schimbările climatice și managementul riscurilor.

Pentru Energie și tranziție verde sunt propuse următoarele categorii de intervenții și bugete:

- Investiții în dezvoltarea RET (inelul electric de 400 kV al României), 435 km – 0,25 mld. euro
- Sprijin pentru producția, transportul, distribuția de energie din surse regenerabile, peste 1.000 MW – 0,5 mld. euro
- Investiții în rețele inteligente de transport și distribuție a combustibililor de tranziție și a energiei obținute din surse regenerabile – 0,8 mld. euro. Ținta este de 123.000 de gospodării racordate la distribuția de gaze naturale, cu o valoare medie a proiectelor de 6.500 euro/gospodărie.

Pentru Eficiență energetică și termică sunt propuse următoarele categorii de intervenții, cu bugetele respective:

- Eficiența energetică a clădirilor publice – 0,50 mld. euro

- Eficiența energetică a blocurilor de locuințe (circa 300, 2,5 mil. euro/bloc) – 0,75 mld. euro
- Rețele inteligente de asigurare a energiei termice (inclusiv sisteme de producere a energiei termice în cogenerare, energie regenerabilă) – București (80 km) și celelalte localități urbane (200 km) – 0,55 mld. euro.

Totalul cheltuielilor planificate pentru eficientizarea energetică a clădirilor și a sistemelor de producere și transport a căldurii este de 1,8 mld. euro.

Analiza propunerilor din prima versiune a PNRR

Documentul, elaborat fără o implicare a mediului de afaceri, are o abordare generală conservatoare, orientată către perpetuarea dependenței structurale de combustibili fosili a economiei naționale care, în opinia RWEA, nu conduce la atingerea obiectivelor principale ale acestui tip de facilitate financiară, anume dezvoltarea rezilienței economiei naționale prin investiții care să stimuleze dezvoltarea surselor regenerabile de energie electrică și digitalizarea proceselor economice și administrative.

Cu privire la încadrarea în nivelul minim de 37% pentru investițiile cu impact climatic, prima versiune a PNRR comite confuzia între măsuri de reducere a emisiilor de carbon (*mitigation*) cu cele de adaptare la efectele încălzirii globale (*adaptation*). Din cele 6,5 mld. euro alocate schimbărilor climatice, o mare parte este destinată măsurilor de adaptare: irigații, amenajări de desecare, combaterea eroziunii solului, sisteme antigrindină. Deși foarte importante, astfel de proiecte nu au valențe de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră. În acest domeniu de intervenție, numai planul de amenajare a unui fond forestier se înscrie în bugetul de 37%.

În plus, PNRR forțează în mod neplauzibil semnificația conceptului de *smart infrastructure* pentru a încadra investiții planificate în autostrăzi și rețele de distribuție a gazelor naturale în categoriile decarbonare și digitalizare. Dezvoltarea de *smart grids* în transportul și distribuția de energie electrică constituie o precondiție pentru integrarea de surse regenerabile, baterii, prosumatori, electro-mobilitate, integrare intersectorială etc. Digitalizarea în acest sector contribuie la decarbonarea economiei, în vreme ce digitalizarea sectoarelor combustibililor fosili nu aduce astfel de beneficii, decât în mod limitat și tranzitoriu.

În ceea ce privește investițiile în rețele inteligente de transport și distribuție a „combustibililor de tranziție” (adică a gazelor naturale), care se bucură de o atenție aparte în PNRR, acestea ar putea contribui semnificativ la țintele climatice doar în măsura în care vor permite folosirea în viitor a hidrogenului „curat”, adică produs integral pe bază de electroliză a electricității regenerabile – și doar în mod tranzitoriu a hidrogenului „albastru”, produs prin reformarea metanului, cu captarea și stocarea carbonului (CCS).

PNRR nu oferă lămuriri privind complementaritatea cu alte instrumente de finanțare europeană disponibile pentru România, alocând majoritatea finanțării pentru proiecte mari de investiții cu grad mic de maturitate, în contradicție cu recomandările Comisiei. Lipsește o impulsionare a creșterii economice și a locurilor de muncă pe termen scurt, accentul fiind pus pe proiecte susceptibile de întârzieri. Sunt ignorate, în mare parte, domeniile fanion de investiții și reformele evidențiate de Comisia Europeană.

Componenta de investiții a domeniilor de intervenție **Energie și tranziție verde și Schimbări climatice** nu integrează recomandările din ghidul de realizare a PNRR și nu oferă proiecte aliniate cu prioritățile UE. În contextul actual, în care România a devenit un importator net de energie, sunt ignorate în mare parte investițiile în noi capacități de generare a energie electrice din surse regenerabile, care au devenit cele mai ieftine surse de producere a energiei. De asemenea, doar într-o mică măsură pot fi regăsite proiecte ce sprijină integrarea energiei electrice din surse regenerabile de energie în sectoare precum transporturile, clădirile sau industria, rămânând neclar care sunt traiectoriile de decarbonare ale acestor sectoare.

România are nevoie acută de noi investiții în rețelele de transport și distribuție a energiei electrice. Acestea ar debloca investiții publice și private în noi capacități de generare din surse regenerabile care au marele avantaj ca au un termen foarte scurt de realizare de la stadiul de proiect la cel de operare. Pentru astfel de proiecte sunt necesare urgent noi linii de transmisie, fie preluate dintre proiectele din PDRET al Transelectrica, ce sunt prevăzute spre finalul perioadei 2020-2029, fie proiecte noi – de exemplu, conexiuni pentru dezvoltarea capacității *offshore* de energie eoliană.

Investițiile din domeniul de intervenție Energie și tranziție verde trebuie să contribuie semnificativ la obiectivele din PNIESC, respectiv la obiectivul de reducere a emisiilor cu cel puțin 55% până în 2030, încă neasumat prin PNIESC. Din această perspectivă, alocarea a doar 1,55 mld. euro este subdimensionată în raport cu cerințele de decarbonare a sectorului energetic și cu cerința ca PNRR să aibă o componentă verde de cel puțin 37%. PNRR nu este corelat cu obiectivele asumate în PNIESC și nici cu recomandările Comisiei de creștere a țintei de energie regenerabilă de la 30,7% la 34% pentru 2030, precum și de mai multă ambiție și claritate asupra eficienței energetice, a calității aerului, a tranziției juste și a cercetării.

Numeroase obstacolele din calea realizării proiectelor verzi nu sunt de natură financiară, dar PNRR ratează ocazia de a propune reforme care pot debloca investiții, cum ar fi eliminarea barierelor legislative și de reglementare, de exemplu în acordarea autorizațiilor de construcție și de conectare la rețea, integrarea tehnologiilor de stocare etc. De asemenea, PNRR nu include investiții și reforme pentru decarbonare industriei și creșterea competitivității sale pe termen lung, în special în ramuri intensive din punct de vedere al emisiilor de carbon, precum industria cimentului, metalurgie, sticlărie, producția hârtiei, petrochimie, care reprezintă o parte semnificativă a economiei naționale.

Pentru **Transportul durabil**, este propusă o sumă ce totalizează aproximativ 30% din bugetul întregului PNRR, în condițiile în care doar o parte dintre intervențiile propuse pot avea o contribuție semnificativă la obiectivele climatice – și anume, transporturile feroviare și dezvoltarea rețelelor de metrou. Lipsesc proiectele de investiții în soluții curate *future-proof* pentru accelerarea adoptării transportului sustenabil, accesibil și inteligent: stații de încărcare și alimentare pentru energie electrică și ceilalți combustibili alternativi, precum și extinderea transportului public ecologic.

Propuneri și recomandări de îmbunătățire

La finalul implementării PNRR (2026), România trebuie să fie considerabil mai aproape de traiectoria de implementare a obiectivelor asumate prin PNIESC și a țintelor de decarbonizare pentru 2030. Investițiile menționate la capitolul Energie și tranziție verde sunt utile. Cu toate acestea, o alocare suplimentară cuplată cu modificări legislative și de reglementare va fi necesară pentru dezvoltarea rapidă de capacități regenerabile, de sisteme de baterii și de rețele adecvate și flexibile.

Reforme

Prin modificări legislative și de reglementare, dezvoltarea surselor regenerabile de producție a energie electrice poate fi deblocată și accelerată. În domeniul energiei electrice, astfel de reforme trebuie să vizeze simplificarea și abordarea unitară în procesele de autorizare, facilitarea contractelor bilaterale (PPA), reducerea gradului de concentrare în piața de echilibrare pentru a reduce costurile și a genera semnale corecte de preț pentru investitori, legislație secundară actualizată pentru integrarea sistemelor de stocare în baterii și stimularea dezvoltării rețelelor de transport și distribuție a energiei electrice.

Potrivit PNIESC, România va instala peste 11 GW de energie în parcuri eoliene și fotovoltaice. Astfel, se stabilesc premisele atragerii unei părți a capacităților producătoare de componente și echipamente ale industriilor tranziției energetice, având în vedere și presiunea asupra costul forței de muncă din vestul Europei, odată cu scăderea costului tehnologiilor. În plus, dezvoltarea de surse regenerabile deschide noi perspective pentru creșterea sectorului transportului ecologic și a soluțiilor de stocare a energiei, context în care pot fi dezvoltate lanțuri tehnologice pentru hidrogen și baterii. Astfel, PNRR poate fi o șansă pentru conturarea unei politici industriale care să atragă aceste lanțuri valorice de importanță strategică în România, cu impact direct asupra transformării economice, a creșterii locurilor de muncă în industrii ale viitorului și a protecției mediului și sistemului climatic.

Creșterea procentului de energie regenerabilă

- Actualizarea legislației primare și secundare pentru a include noile și viitoarele directive și regulamente ale UE (Regulamentul UE 943/2019 și Directiva UE 944/2019, Pachetul *Fit for 55%*);
- Actualizarea PNIESC conform recomandărilor Comisiei și actualizarea sa în urma creșterii țintei de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2030 la 55%;
- Introducerea în anul 2021 a unui mecanism de *contracte pentru diferență (CfD)* pentru sprijinirea investițiilor în capacități regenerabile prevăzute în PNIESC până în 2026;
- Elaborarea legislației și a reglementărilor pentru investiții în capacități eoliene *offshore*;
- Eliminarea barierelor pentru autorizarea, construirea și conectarea la rețea a noilor capacități regenerabile;
- Un plan guvernamental realist de eliminare a cărbunelui din mixul energetic (*coal phaseout*);

- O strategie pentru creșterea consumului de energie regenerabilă în sectoarele de transport, rezidențial și industrial, în scopul decarbonării acestora, inclusiv prin folosirea hidrogenului verde;
- Susținerea dezvoltării și relocării unei părți importante din lanțul valoric al tehnologiilor regenerabile în România.

Dezvoltarea lanțului valoric și a capacității de producție și utilizare a hidrogenului verde

- Actualizarea legislației primare și a cadrului de reglementare pentru tehnologiile bazate pe hidrogen; adoptarea unei strategii naționale pentru hidrogen, cel puțin cu orizontul anului 2030, în concordanță cu o strategie de cuplare a sectoarelor economiei (energie, transport, rezidențial, industrie, agricultură), precum și un plan dezvoltare a energiei eoliene *offshore*;
- Asumarea unei ținte de instalare clare de electrolizoare alimentate cu energie regenerabilă;
- Un program de sprijinire a decarbonării proceselor industriale intensive din punct de vedere al emisiilor de carbon folosind hidrogenul verde;
- Dezvoltarea unei rețele de stații de alimentare cu hidrogen pentru vehicule, în conformitate cu legislația privind infrastructura combustibililor alternativi;
- Sprijinirea dezvoltării și relocării unei părți din lanțul tehnologic al hidrogenului în România.

Investiții

Investițiile în creșterea capacității și flexibilității sistemelor de transport și distribuție a energie electrice trebuie să fie prioritare pentru a debloca investiții private și surse financiare europene destinate sectorului energetic, precum Fondul pentru Modernizare, Fondul pentru Tranziție Justă sau Programele Operaționale Dezvoltare Durabilă, respectiv Tranziție Justă. O soluție la îndemână este includerea în PNRR a investițiilor din PDRET 2020-2029 al Transelectrica, proiecte ce erau planificate inițial pentru a doua parte a decadei.

Prin utilizarea componentei de împrumuturi și instrumente financiare a Mecanismului de Redresare și Reziliență, pot fi scăzute costurile de capital pentru finanțarea proiectelor noi, ceea ce va putea debloca instalarea de noi surse de energie regenerabile (inclusiv energie eoliană *offshore*), stocare și, în general, creșterea ponderii energiei electrice în balanța energetică a României.