

Informe Especial

Energía renovable para un desarrollo rural sostenible: posibles sinergias significativas, pero en su mayoría no materializadas en la práctica

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

EQUIPO AUDITOR

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, especializada en el uso sostenible de los recursos naturales, presidida por Phil Wynn Owen, Miembro del TCE. La auditoría fue dirigida por Samo Jereb, Miembro del TCE, con la asistencia de Jerneja Vrabcic (agregada de Gabinete), Michael Bain (gerente principal), Ramona Bortnowschi y Els Brems (equipo central de auditoría), y Roussalia Nikolova, Anžela Poliulianaitė, Maria Eulàlia Reverté i Casas, Frédéric Soblet, Pekka Ulander y Jolanta Žemlaitė (auditores). Miroslava Chakalova-Siddy y Richard Moore prestaron apoyo lingüístico y Terje Teppan-Niesen se ocupó de las tareas de secretaría.

ÍNDICE

	Apartados
Glosario, siglas y acrónimos	
Resumen	I - VIII
Introducción	1 - 17
La energía renovable en la UE	1 - 4
El marco de la política de energía renovable de la UE	5 - 9
Regímenes de ayuda a la energía renovable	10 - 12
La energía renovable dentro del marco de la política de desarrollo rural de la UE	13 - 17
Alcance y enfoque de la auditoría	18 - 22
Observaciones	23 - 81
El marco de la política de energía renovable de la UE podría aprovechar mejor las oportunidades de implantación de energía renovable en las zonas rurales mitigando al mismo tiempo los riesgos asociados a ella	23 - 41
Las oportunidades que brinda la energía renovable para el desarrollo rural no se han explotado lo suficiente	24 - 31
El marco político de la UE para la energía renovable no aborda totalmente los riesgos medioambientales y socioeconómicos de la bioenergía para las zonas rurales	32 - 41
El Feader no persigue de suficientemente los objetivos de desarrollo rural a través de su gasto en energía renovable	42 - 81
La energía renovable no se tiene en cuenta adecuadamente en el proceso de programación del desarrollo rural	43 - 58
El seguimiento y la evaluación proporcionan escasa información sobre la financiación y los resultados de las inversiones en energía renovable	59 - 71
Los proyectos de energía renovable confirman su potencial para el desarrollo rural, a pesar de las insuficiencias en los procedimientos de selección y la ejecución de proyectos	72 - 81
Conclusiones y recomendaciones	82 - 93

Anexo I – Análisis: ¿Mitiga suficientemente el marco de sostenibilidad sobre bioenergía de la UE los riesgos medioambientales y socioeconómicos asociados?

Anexo II – Características de los proyectos auditados

Respuestas de la Comisión

GLOSARIO, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acuerdo de asociación	Documento elaborado por un Estado miembro con la participación de socios que establece la estrategia, las prioridades y las disposiciones del Estado miembro para utilizar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos de manera eficaz y eficiente. Es aprobado por la Comisión tras una evaluación y un diálogo con el Estado miembro.
AEBIOM	Asociación Europea de Biomasa
Ámbito de interés 5C	El ámbito de interés «energía renovable» abarca una amplia gama de objetivos entre los que se incluye facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos y residuos y demás materia prima no alimentaria para impulsar el desarrollo de la bioeconomía.
Ámbitos de interés	La Unión Europea ha definido seis prioridades para el desarrollo rural. Estas se dividen en dieciocho «ámbitos de interés» para detallar mejor los objetivos de cada prioridad y facilitar la programación.
Análisis DAFO	Método para determinar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de una organización o región, utilizado en el PDR.
Análisis del ciclo de vida (ACV)	Procedimiento de múltiples pasos para calcular el impacto medioambiental de un producto o servicio a lo largo de su vida.
Autoconsumidor (Autoconsumidor de energía renovable)	Consumidor activo que consume, y puede almacenar y vender, electricidad renovable generada en sus propias instalaciones, incluidos los bloques de apartamentos, los emplazamientos comerciales o de servicios compartidos, o las redes de distribución cerradas, siempre y cuando, en el caso de los autoconsumidores de energías renovables que no sean hogares, dichas actividades no constituyan su actividad comercial o profesional principal.
Ayudas estatales	Ayudas concedidas por los Estados miembros mediante las cuales los beneficiarios reciben una ventaja económica. Pueden consistir en una ayuda económica directa o apoyo indirecto, por ejemplo ventajas fiscales, mejores condiciones para la compra o la cesión de tierras, concesión de un préstamo o una garantía para adquirir un préstamo de un banco en mejores condiciones que las tarifas normales de mercado, etc.

Bioeconomía	Aquellas partes de la economía que utilizan recursos biológicos renovables de la tierra y el mar —como cultivos, bosques, peces, animales y microorganismos— para producir alimentos, materiales y energía.
Bioenergía	Energía producida a partir de biomasa.
Biomasa	Fracción biodegradable de los productos, desechos y residuos de origen biológico procedentes de actividades agrarias, incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal, de la silvicultura y de las industrias conexas, incluidas la pesca y la acuicultura, así como la fracción biodegradable de los residuos, incluidos los industriales y municipales de origen biológico.
Calefacción urbana o refrigeración urbana	Distribución de energía térmica en forma de vapor, agua caliente o fluidos refrigerantes, desde una fuente central de producción a través de una red a múltiples edificios o lugares, para la calefacción o la refrigeración de espacios o procesos.
Cambios indirectos del uso de la tierra	Conversión de tierras provocada por el desplazamiento de la producción agrícola, es decir, cuando las tierras agrícolas existentes se destinan a la producción de cultivos energéticos, como maíz, pasto elefante o sauce, y la producción de alimentos y forraje se expande a tierras que antes no eran agrícolas, por ejemplo bosques, pastizales, turberas, humedales y otros ecosistemas ricos en carbono. Al convertir estos tipos de tierras en cultivos, pueden aumentar las emisiones de CO ₂ .
Certificado ecológico	Un producto comercializable que demuestra que determinada energía se genera utilizando fuentes renovables.
«Chequeo» de la PAC	En 2009 se examinaron y ajustaron los distintos componentes de la PAC a fin de orientarla hacia un desarrollo equilibrado y ecológico. Este ajuste se conoce con el nombre de «chequeo» de la PAC.
CO₂	Dióxido de carbono
Comité Económico y Social Europeo (CESE)	Órgano consultivo que brinda una plataforma formal a los representantes de grupos de interés socioprofesionales de Europa y otros para expresar sus puntos de vista sobre asuntos de la UE.

Comprobación de la repercusión en las zonas rurales	La comprobación de la repercusión en las zonas rurales tiene como objetivo entender los efectos de la intervención de la política gubernamental y garantizar resultados justos y equitativos de la política en las zonas rurales. Se trata de encontrar las mejores formas de ejecutar políticas en las zonas rurales,
Comunidades de energías renovables	Una pyme o una organización sin ánimo de lucro cuyos accionistas o miembros cooperan en la generación, la distribución, el almacenamiento o el suministro de energía procedente de fuentes renovables.
Criterios de sostenibilidad	Conjunto de criterios para los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa, definidos en la Directiva sobre energías renovables y en la propuesta de Directiva, relacionados con el uso de la tierra y las prácticas de gestión forestal, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la eficiencia de la conversión de energía, con el propósito de garantizar la sostenibilidad medioambiental de la bioenergía.
Cuotas obligatorias	Cuotas mínimas de fuentes de energía renovables en la combinación energética de las compañías eléctricas, los proveedores de electricidad o a veces también los grandes consumidores de electricidad, definidas por los gobiernos nacionales, regionales o locales.
DG	Departamentos y servicios de la Comisión Europea conocidos como direcciones generales (DG).
DG AGRI	Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea
DG CLIMA	Dirección General de Acción por el Clima de la Comisión Europea
DG ENER	Dirección General de Energía de la Comisión Europea
DG ENV	Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea
Diálogo tripartito	Reuniones tripartitas sobre propuestas legislativas entre representantes del Parlamento, el Consejo y la Comisión. El propósito de estos contactos es alcanzar un acuerdo sobre un paquete de enmiendas aceptable tanto para el Consejo como para el Parlamento. La Comisión actúa como mediadora con el fin de facilitar un acuerdo entre los colegisladores.
Digestión anaeróbica	Proceso mediante el que se descompone materia orgánica, por ejemplo desechos animales o alimentarios, para producir biogás o biofertilizante.

Directiva sobre fuentes de energía renovables	Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16).
EEG	DE: <i>Erneuerbare-Energien-Gesetz</i> (Ley de fuentes de energía renovable)
Energía renovable	Energía recogida de recursos renovables, que se reponen naturalmente a lo largo de una vida humana, como la luz solar, el viento, la biomasa y el calor geotérmico.
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)	El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural tiene como objetivo ayudar a las zonas rurales de la UE a hacer frente a una amplia variedad de dificultades económicas, medioambientales y sociales.
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	El Fondo Europeo de Desarrollo Regional tiene como objetivo reforzar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea corrigiendo los principales desequilibrios regionales, objetivo que se logra mediante apoyo económico a la creación de infraestructuras e inversiones productivas creadoras de empleo, principalmente para empresas.
Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)	Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos son un grupo de cinco fondos separados cuyo objetivo es reducir los desequilibrios regionales en la UE, con marcos de política establecidos para el período presupuestario del marco financiero plurianual de siete años. Los cinco fondos son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).
Gases de efecto invernadero	Gases que actúan como una capa en la atmósfera de la Tierra, atrapando el calor y calentando la superficie terrestre mediante lo que se conoce como «efecto invernadero». Los principales gases de efecto invernadero son el dióxido de carbono (CO ₂), el metano (CH ₄), el óxido nitroso (N ₂ O) y los gases fluorados (HFCs, PFCs, SF ₆ y NF ₃).
Horizonte 2020	Programa de investigación e innovación de la UE para 2014-2020.
Huella de carbono	Cantidad de gases de efecto invernadero emitidos a la atmósfera durante el ciclo de vida de cualquier producto o actividad, expresados en equivalentes de dióxido de carbono (CO ₂ e).

LEADER	Método de desarrollo local participativo para movilizar y desarrollar comunidades rurales a través de asociaciones locales público-privadas (grupos de acción locales). El término es una sigla francesa que significa <i>Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale</i> (ES: «Vínculo entre acciones de desarrollo de la economía rural»).
LIFE	FR: <i>L'Instrument Financier pour l'Environnement</i> Instrumento financiero de la UE que apoya proyectos medioambientales, de conservación de la naturaleza y de acción por el clima en toda la Unión.
Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE)	Marco de seguimiento y evaluación de la UE para el desarrollo rural durante el período de programación 2007-2013. Para el período de programación 2014-2020, abarca ambos pilares de la PAC (Feader y FEAGA).
Marco financiero plurianual (MFP)	Plan de gasto plurianual de la UE que traduce sus prioridades políticas en términos financieros. Se aplica durante un período de siete años.
PANER	Planes de acción nacionales en materia de energía renovable, con arreglo al artículo 4 de la DER.
Período de programación	Período para aplicar la política de desarrollo rural que coincide con el marco financiero plurianual de la UE. El período de programación actual es 2014-2020 y sigue al período de programación 2007-2013.
Política agrícola común (PAC)	Conjunto de disposiciones legales y de prácticas adoptadas por la Unión Europea para crear una política común y unificada en materia de agricultura y desarrollo rural.
Primas reguladas	Régimen de ayuda en el que la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovable se vende normalmente en el mercado de electricidad y los productores reciben una prima además del precio de mercado de su producción eléctrica. Las primas reguladas pueden ser fijas (a un nivel constante independiente de los precios de mercado) u oscilantes (con niveles variables dependiendo de la evolución de los precios de mercado).
Programa de Desarrollo Rural (PDR)	Documento elaborado por un Estado miembro o región y aprobado por la Comisión para planificar y ejecutar la política de desarrollo rural a escala regional o nacional.

Propuesta de DER II	Propuesta de Directiva sobre fuentes de energía renovables de la Comisión Europea de 30 de noviembre de 2016 para el período 2021-2030.
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
Sistema Común de Seguimiento y Evaluación (SCSE)	Parte del MCSE: las normas y procedimientos relacionados con el desarrollo rural (pilar II de la PAC).
Tarifas reguladas	Régimen de ayuda en el que se pagan precios de electricidad fijos a los productores de energía renovable por cada unidad de energía producida e inyectada en la red eléctrica. El pago de la tarifa regulada está garantizado durante un determinado período de tiempo que a menudo está relacionado con la vida económica del respectivo proyecto de energía renovable (normalmente entre 10 y 25 años).
Unidades de medida de la energía	<ul style="list-style-type: none"> • tep – una tonelada equivalente de petróleo es la cantidad de energía liberada al quemar una tonelada de petróleo, aproximadamente 42 GJ ktep – un kilo de toneladas equivalentes de petróleo (mil) Mtep – un millón de toneladas equivalentes de petróleo • kW – un kilovatio • MWh/kWh – Mega/Kilovatio-hora
Uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS)	Sector del inventario de gases de efecto invernadero que comprende la emisión y la absorción de gases de efecto invernadero como resultado de actividades directas, inducidas por el ser humano, de uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura. Al igual que otros sectores económicos, el uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura afectan al ciclo mundial del carbono. Las actividades incluidas en el uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura pueden añadir o absorber gases de efecto invernadero de la atmósfera, afectando al cambio climático de forma negativa (por ejemplo, deforestación) o positiva (por ejemplo, forestación y reforestación).

RESUMEN

I. La energía renovable es energía generada a partir de fuentes renovables no fósiles que se reponen a lo largo de una vida humana. Tanto su producción como su consumo han aumentado en la UE, pero se necesitan mayores esfuerzos para cumplir los objetivos de energía renovable de la Unión de alcanzar un 20 % de consumo de energía final generada a partir de fuentes renovables para 2020 y al menos el 27 % para 2030. Es crucial utilizar más energía renovable para que la UE reduzca sus emisiones de gases de efecto invernadero con el fin de cumplir el Acuerdo de París sobre el cambio climático de 2015. Un mayor uso de la energía renovable podría reducir también la dependencia de la UE de los combustibles fósiles y la energía importada, contribuyendo así a la seguridad de su abastecimiento energético. Hay varios programas de financiación nacional y europea disponibles para incentivar la producción y el uso de la energía renovable, siendo una fuente de fondos de la UE el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

II. El Tribunal examinó el vínculo entre la energía renovable y el desarrollo rural y, para ello, analizó el marco político de la UE para la energía renovable en su conjunto y la forma en que ha integrado determinados aspectos del desarrollo rural. También evaluó si el marco empleado para gastar los fondos destinados al desarrollo rural se ha diseñado y aplicado de forma que facilite tanto el uso de la energía renovable como el desarrollo rural sostenible.

III. A partir de su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que existen posibles sinergias entre la política de energía renovable y el Feader para facilitar el desarrollo rural sostenible, pero este potencial todavía sigue sin explotarse en gran medida.

IV. Mientras que varios estudios recomiendan un enfoque proactivo para desbloquear este potencial, el Tribunal constató que la política de la UE sobre energías renovables podría ser más explícita al establecer las condiciones para vincular de manera eficaz la energía renovable al desarrollo rural. El Tribunal reconoce que algunos instrumentos del marco de la política de energía renovable propuesto pueden mejorar esta situación. Ni el actual marco de sostenibilidad sobre bioenergía ni el marco propuesto (referentes a la producción y el uso de biomasa) proporcionan una base adecuada para proteger las zonas rurales

suficientemente contra determinados riesgos medioambientales y socioeconómicos ni para maximizar su potencial de desarrollo sostenible.

V. La financiación específica disponible para el desarrollo rural puede desempeñar un papel en la consecución de los objetivos de energía renovable europeos y nacionales, pero debe ser complementaria al desarrollo sostenible de las zonas rurales de la UE. Sin embargo, la Comisión no ha facilitado suficientes aclaraciones u orientaciones en este sentido ni tampoco ha indicado cómo debe complementar el Feader los regímenes de financiación europeos y nacionales existentes. Como consecuencia, la mayoría de los Estados miembros visitados no priorizaban los proyectos de energía renovable que podrían contribuir al desarrollo rural sostenible.

VI. La Comisión tampoco dispone de información exhaustiva sobre el gasto del Feader en energía renovable durante el período de programación rural 2007-2013 ni sobre cómo encaja en el gasto global de la UE en energía renovable. También es limitada la información sobre los logros alcanzados con los fondos gastados. Pese a ciertas mejoras en el período de programación 2014-2020, persisten insuficiencias en el sistema de seguimiento, principalmente debido a complicaciones en el proceso de programación y al alcance limitado de los indicadores principales.

VII. La muestra de proyectos auditados por el Tribunal incluía tanto inversiones que habían suministrado energía de fuentes renovables a terceros como otros que habían generado energía para uso propio de los titulares de los proyectos. El Tribunal consideró un éxito la mayoría de los proyectos visitados por su impacto económico y medioambiental positivo en el desarrollo rural. Sin embargo, las insuficiencias en los procedimientos de selección de los Estados miembros también dieron lugar a la financiación de proyectos que tuvieron un beneficio económico para sus titulares pero escaso impacto en las zonas rurales.

VIII. Con arreglo a estas constataciones, el Tribunal formula las recomendaciones siguientes:

- Al diseñar su futura política de energía renovable, la Comisión y los Estados miembros deberían tener en cuenta las circunstancias y las necesidades de las zonas rurales, en particular al establecer los planes nacionales integrados de energía y clima.







- La Comisión, junto con los legisladores, debería diseñar el futuro marco político para la bioenergía de una forma que ofrezca mejores salvaguardias contra el suministro insostenible de biomasa para energía.
- La Comisión debería especificar el propósito y la función del apoyo del Feader a las inversiones en energía renovable.
- Con respecto a las ayudas del Feader a la energía renovable, la Comisión debería exigir que los Estados miembros aporten información pertinente sobre los logros programáticos de los proyectos de energía renovable en sus informes anuales de ejecución mejorados de 2019.
- La Comisión debería reforzar junto con los Estados miembros la necesidad de aplicar procedimientos de selección pertinentes con el fin de dar apoyo solo a proyectos de energía renovable viables con un beneficio claro para el desarrollo rural sostenible.

INTRODUCCIÓN

La energía renovable en la UE

1. La energía renovable es energía generada a partir de fuentes renovables no fósiles que se reponen a lo largo de una vida humana. Las fuentes de energía renovable son, entre otras, la energía solar y eólica, la energía marina e hidroeléctrica, la energía geotérmica y la bioenergía^{1,2}. Los principales tipos de energía renovable, tecnologías relevantes y aplicaciones típicas se muestran en la **ilustración 1**.

Ilustración 1. Fuentes de energía renovables, tecnologías y aplicaciones

Energía solar	Energía eólica	Energía marina	Energía hidroeléctrica	Energía geotérmica	Bioenergía
					
Fuente: Sol	Fuente: Viento	Fuente: Oleaje, mareas	Fuente: Agua	Fuente: Tierra	Fuente: Biomasa, desechos
Tecnologías: Fotovoltaica, Termosolar	Tecnologías: Turbinas eólicas	Tecnologías: Presas, presas mareomotrices	Tecnologías: Centrales hidroeléctricas	Tecnologías: Sistemas geotérmicos superficiales y bombas de calor	Tecnologías: Combustión de biomasa, plantas de biogás, biocarburantes
Aplicaciones: Electricidad, Calefacción y refrigeración	Aplicaciones: Electricidad	Aplicaciones: Electricidad	Aplicaciones: Electricidad	Aplicaciones: Electricidad, Calefacción y refrigeración	Aplicaciones: Electricidad, Calefacción y refrigeración, Transporte

Fuente: TCE.

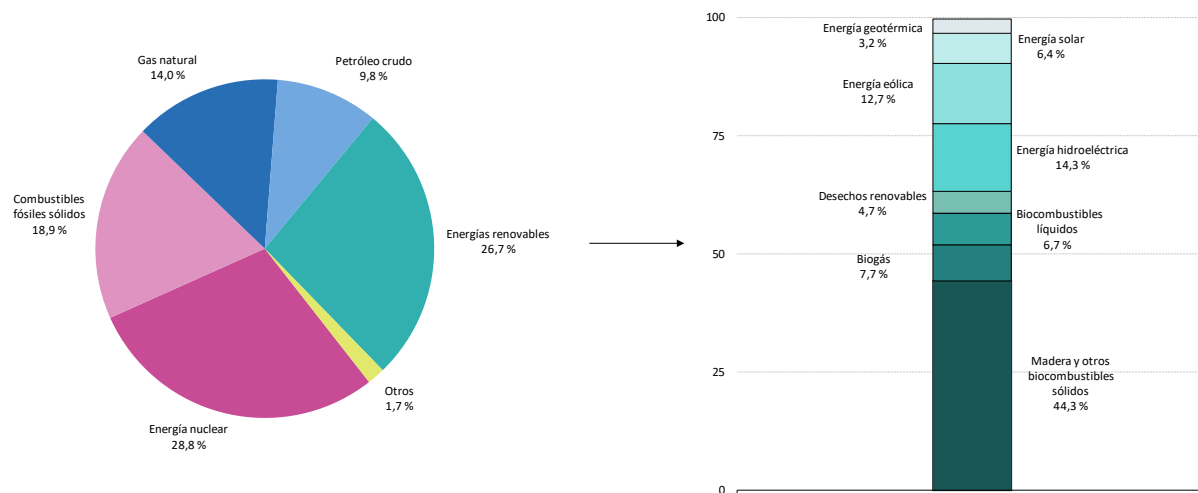
- ¹ La bioenergía es energía producida a partir de biomasa. La biomasa es la fracción biodegradable de los productos, desechos y residuos de origen biológico procedentes de actividades agrarias, incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal, de la silvicultura y de las industrias conexas, incluidas la pesca y la acuicultura, así como la fracción biodegradable de los residuos, incluidos los industriales y municipales de origen biológico.
- ² La Directiva sobre fuentes de energía renovables define en su artículo 2 a) la energía renovable de este modo: «energía procedente de fuentes renovables»: la energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica y oceánica, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás;

2. Es crucial utilizar más energía renovable para que la UE reduzca sus emisiones de gases de efecto invernadero con el fin de cumplir el Acuerdo de París sobre el cambio climático de 2015. Un mayor uso de la energía renovable podría reducir también la dependencia de la UE de los combustibles fósiles y la energía importada, contribuyendo así a la seguridad de su abastecimiento energético.

3. En 2015, el 26,7 % de la energía primaria producida en toda la UE provino de fuentes renovables (véase la ***ilustración 2***). La producción de energía renovable pasó de alrededor de 120 Mtep en 2005 a 205 Mtep en 2015 (un aumento del 71 %), mientras que la producción de energía primaria procedente de la mayoría de las demás fuentes disminuyó en el mismo período, tanto en términos absolutos como relativos³.

³ Eurostat, «Simplified energy balances – annual data [nrg_100a]», actualizado por última vez el 8.6.2017 (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/database>).

Ilustración 2 – Producción de energía primaria en la Europa de los Veintiocho en 2015 (% del total, basado en toneladas equivalentes de petróleo)



Nota: En los documentos estadísticos, las fuentes de biomasa incluyen madera y otros biocombustibles sólidos; biogás; biocombustibles líquidos; y desechos renovables (biodegradables).

Fuente: Eurostat (nrg_100a) y (nrg_107a)

(http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports y http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics).

4. En la **ilustración 2** también muestra que la biomasa (incluida la fracción biodegradable de los residuos) es con diferencia la fuente de energía renovable más importante en la UE: representa el 63,3 % de la producción de energía renovable. Esto hace que el sector agrícola y forestal sean especialmente importantes para la producción de energía renovable. En 2010, el 48,5 % (80.7 Mtep) de la energía renovable producida en la UE procedía de la biomasa forestal, mientras que la biomasa agrícola suponía otro 10,6 % (17.6 Mtep)⁴.

⁴ Eurostat, «Agri-environmental indicator – renewable energy production». Datos de marzo de 2013 (actualización prevista del artículo: Diciembre de 2018) (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Agri-environmental_indicator_-_renewable_energy_production).

El marco de la política de energía renovable de la UE

5. El elemento fundamental del actual marco de la política de energía renovable de la UE es la Directiva sobre fuentes de energía renovables, parte integrante del paquete de medidas sobre clima y energía para 2020⁵, que establece tres objetivos europeos que deben cumplirse antes de 2020. Uno de ellos es que el 20 % de la energía consumida en la UE debe producirse aprovechando recursos renovables⁶. La directiva también establece objetivos nacionales sobre el porcentaje de energía de fuentes renovables que debe consumirse, que va desde el 10 % en Malta al 49 % en Suecia⁷, y dispone asimismo que el 10 % de la energía consumida en el sector del transporte en todos los Estados miembros debe provenir de fuentes renovables.

6. La Directiva sobre fuentes de energía renovables exige que los Estados miembros adopten planes de acción nacionales en materia de energía renovable (PANER) e informen a la Comisión cada dos años sobre sus progresos en la consecución de sus objetivos de energía renovable. A partir de estos informes individuales, la Comisión elabora un informe de situación que presenta una visión global de la evolución de la política de energía renovable en la UE⁸.

7. En 2014, el Consejo Europeo aprobó un nuevo marco sobre clima y energía que establece nuevos objetivos que deben alcanzarse para 2030. Estas normas estipulan que al menos el 27 % de la energía de la UE debe proceder de fuentes renovables para ese año⁹.

⁵ Propuesto por la Comisión en enero de 2008 y adoptado por el Parlamento en diciembre de 2008 y por el Consejo en abril de 2009; para más información, véase EURLex – Procedure 2008/0016/COD
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:32009L0028&qid=1464183881140>

⁶ Artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre fuentes de energía renovables.

⁷ Anexo de la Directiva sobre fuentes de energía renovables.

⁸ Artículos 22 y 23 de la Directiva sobre fuentes de energía renovables.

⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de octubre de 2014, EUCO 169/14 de 24 de octubre de 2014.

Para ello, la Comisión presentó varias propuestas legislativas, en particular en su paquete «Energía limpia para todos los europeos» (también conocido como «Paquete de invierno») de 30 de noviembre de 2016. Este paquete incluía una propuesta de revisión de la Directiva sobre las fuentes de energía renovables (en lo sucesivo denominada la propuesta de Directiva)¹⁰ y está sometiéndose actualmente al procedimiento legislativo.

8. La Comisión, en su propuesta de Directiva, proponía eliminar los objetivos nacionales vinculantes para los Estados miembros, pero también les exigía no quedarse atrás con respecto a sus objetivos para 2020. En su propuesta de gobernanza de la Unión de la Energía¹¹ les exigía elaborar planes nacionales integrados de energía y clima con el fin de garantizar que sus esfuerzos nacionales sean suficientemente ambiciosos y coherentes para cumplir los objetivos de la UE.

9. Mientras que la energía renovable representa el 26,7 % de la energía producida en la UE (véase la ***ilustración 2***), según el Informe de situación sobre la energía renovable de 2017 de la Comisión, el porcentaje de energía renovable en la UE en términos de consumo solo había alcanzado el 16 % en 2014. Esto se debe a que más de la mitad del consumo energético de la UE se cubría con importaciones netas (principalmente de gas y petróleo crudo)¹². El mismo informe afirma que el conjunto de la UE y la mayoría de los Estados miembros alcanzarán o superarán sus objetivos para 2020. Sin embargo, las proyecciones también anticipan que

¹⁰ COM(2016) 767 final/2 de 23.2.2017: «Propuesta de Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables».

¹¹ COM(2016) 759 final de 21 de diciembre de 2016 «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al programa estadístico europeo 2013-2017». (<https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>)

¹² Eurostat «Energy production and imports» (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports).

Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido no cumplirán sus objetivos nacionales¹³.

Regímenes de ayuda a la energía renovable

10. Para impulsar la producción de energía renovable y cumplir sus objetivos nacionales de energía renovable, los Estados miembros han aplicado varias medidas políticas, tales como incentivos financieros como tarifas reguladas o primas, y medidas, como obligaciones de cuotas con certificados verdes negociables. A menudo se utilizan combinaciones de estos instrumentos, especialmente en el sector eléctrico. En el sector de la calefacción y refrigeración, el apoyo se basa principalmente en ayudas a la inversión e incentivos fiscales¹⁴.

11. La energía renovable es una prioridad transversal relevante para muchos ámbitos políticos de la UE, la cual apoya la energía renovable a través de varios programas de financiación. Entre ellos se incluyen el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), así como los programas Horizonte 2020 y LIFE¹⁵.

12. La Comisión no pudo facilitar información completa y reciente sobre el conjunto de la ayuda financiera a la energía renovable, ni de programas de la UE ni de regímenes nacionales establecidos por los Estados miembros. Solo el estudio de Ecofys «Subvenciones y

¹³ COM(2017) 57 final de 15 de junio de 2015, «Informe de situación sobre las energías renovables», páginas 4 a 9.

¹⁴ Herczeg, M., 2012 «Renewable energy support schemes in Europe, Copenhagen Resource Institute», y Climate Policy Info Hub, «Renewable Energy Support Policies in Europe» (<http://climatepolicyinfohub.eu/renewable-energy-support-policies-europe>).

¹⁵ FREE – Future of Rural Energy in Europe – Funding tool (http://www.rural-energy.eu/en_GB/funding#.V0gVvU1f2Hv), and Covenant of Mayors for Climate and Energy, «Quick Reference Guide – Financing Opportunities for Local Climate & Energy Actions (2014-2020)», Brussels, 2016 (http://www.covenantofmayors.eu/support/funding-instruments_en.html).

costes de la energía de la UE»¹⁶ proporciona estimaciones anuales de las subvenciones a las energías renovables) de 2008 a 2012. Según estos datos, en 2012 se pagaron 99 400 millones de euros de dinero público para apoyar el sector de la energía en la UE, principalmente con cargo a los presupuestos nacionales, de los cuales 40 320 millones de euros fueron para energía renovable. Las tarifas reguladas (23 800 millones de euros), las primas reguladas (6 400 millones de euros) y las subvenciones a la inversión (4 000 millones de euros) fueron los principales tipos de ayuda asignada a las energías renovables.

La energía renovable dentro del marco de la política de desarrollo rural de la UE

13. Los documentos legislativos y políticos de la UE definen el impacto potencialmente positivo de la energía renovable en el desarrollo rural. La Directiva sobre las fuentes de energía renovables y la propuesta de Directiva contienen referencias a las energías renovables y de las oportunidades de empleo y desarrollo regional, «especialmente en zonas rurales y aisladas»¹⁷.

14. Las Directrices estratégicas de la Unión Europea de desarrollo rural para el período 2007-2013¹⁸ y el Reglamento (CE) n.º 1698/2005¹⁹ abordan estos problemas en el marco de la política de desarrollo rural. Las consideraciones sobre el potencial de la producción y el uso de energía renovable en las zonas rurales se ampliaron en el «chequeo», un paquete de reformas de la política agrícola común (PAC) que acordaron los ministros de Agricultura de la

¹⁶ Ecofys, «Subsidies and costs of EU energy», 2014 (<http://ec.europa.eu/energy/en/content/final-report-ecofys>).

¹⁷ Véase el considerando 1 de la Directiva sobre fuentes de energía renovable y el considerando 2 de la propuesta de Directiva.

¹⁸ Decisión 2006/144/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013) (DO L 55 de 25.2.2006, p. 20) modificada por la Decisión 2009/61/CE del Consejo, de 19 de enero de 2009 (DO L 30 de 31.1.2009, p. 112). Véanse las secciones 3.1; 3.2; 3.3 y 3.4a.

¹⁹ Véanse los considerandos 22 y 23 del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

UE en noviembre de 2008. En dicho contexto, consideraron la energía renovable como una de las seis «nuevos desafíos»²⁰.

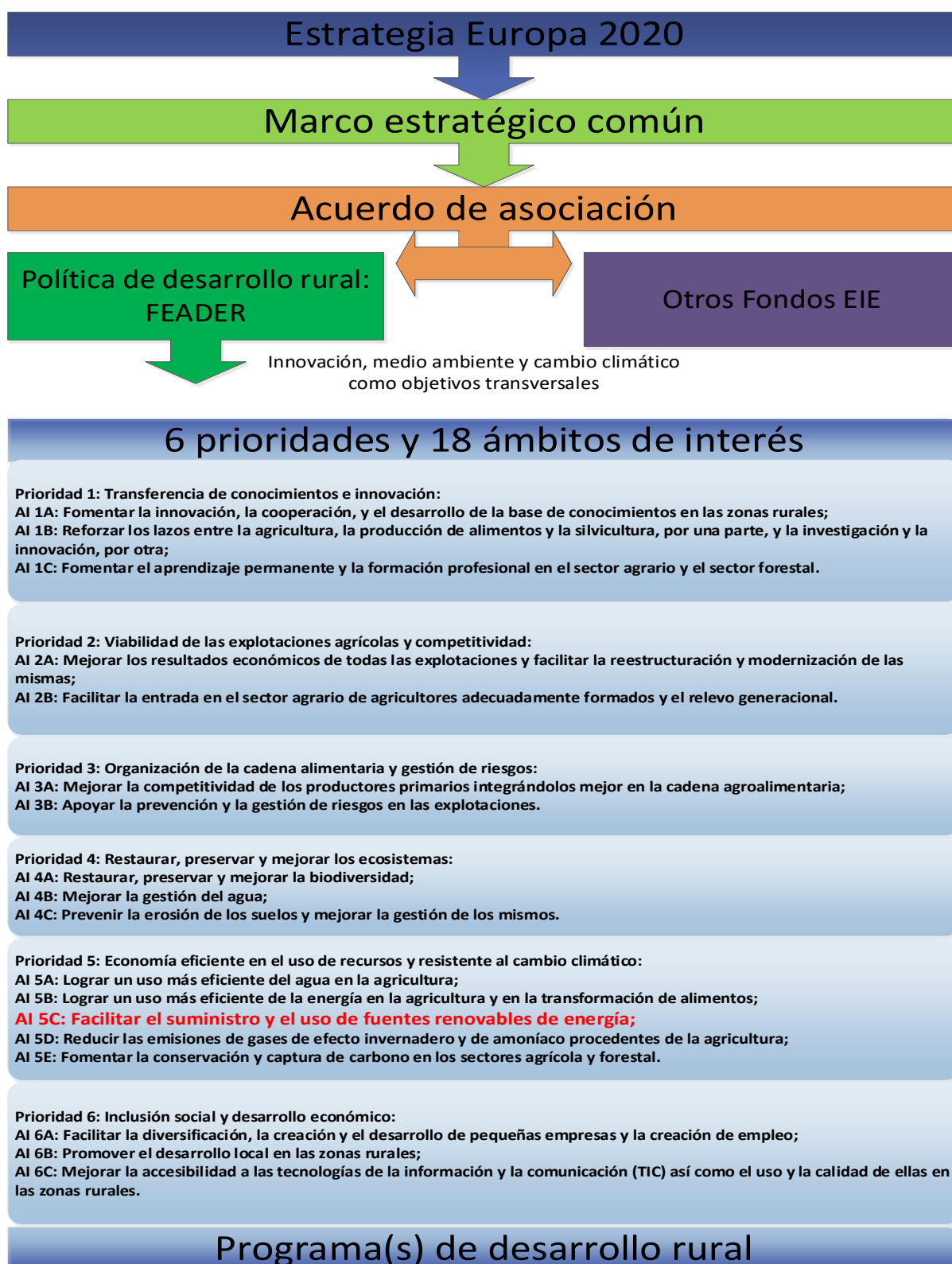
15. En el período de programación 2014-2020, el apoyo de la UE al desarrollo rural, incluido el apoyo a proyectos de energía renovable, se presta dentro de un nuevo marco. El Feader se ha convertido en uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). La función de este marco es permitir una mejor coordinación de los diferentes fondos con el fin de mejorar la aplicación de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador²¹. Los objetivos estratégicos de la Estrategia Europa 2020 se han traducido en once objetivos temáticos a nivel de los Fondos EIE. En el caso del Feader, se han dividido en seis prioridades de desarrollo rural y dieciocho ámbitos de interés²² (véase la ***ilustración 3***). La opinión del Tribunal sobre el nuevo procedimiento de programación se expone en el Informe Especial n.º 16/2017 «Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación a los resultados».

²⁰ Los otros «nuevos desafíos» eran: cambio climático, gestión del agua, biodiversidad y reestructuración del sector lechero y banda ancha.

²¹ COM(2010) 2020 final, de 3.3.2010 «Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado».

²² Véase el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

Ilustración 3 – Marco de desarrollo rural en el período de programación 2014-2020



Fuente: Comisión Europea, Red Europea de Desarrollo Rural (REDR, *Policy overview 2014-2020*, (adaptado) (<https://enrd.ec.europa.eu/es/node/1587/policy-overview-2014-2020>).

16. La energía renovable está englobada en el ámbito de interés 5C, que se refiere a «facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos y residuos y demás materia prima no alimentaria para impulsar el desarrollo de la bioeconomía». Esto significa que las medidas del Feader que apoyan la utilización de energía renovable deberían, en principio, atribuirse al ámbito de interés 5C.

17. En el marco de la política de desarrollo rural, el apoyo a la inversión para la implantación de energías renovables está sujeto a gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros. Los programas de desarrollo rural (PDR) son elaborados por los Estados miembros y aprobados por la Comisión. Posteriormente, los Estados miembros seleccionan los proyectos que recibirán financiación basándose en los programas presentados.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA

18. El Tribunal examinó el marco para la energía renovable centrándose en la forma en que ha integrado aspectos del desarrollo rural. La pregunta de auditoría principal era: «¿Están facilitando las ayudas del Feader a la energía renovable su implantación y un desarrollo rural sostenible?»

19. El Tribunal evaluó si los instrumentos de la política de energía renovable a nivel europeo y nacional han apoyado activamente el desarrollo rural y cómo. La bioenergía es de máxima importancia para las zonas rurales, donde puede accederse fácilmente a la biomasa (cultivos y desechos de origen animal u orgánico y biomasa de madera) pero existen riesgos medioambientales y socioeconómicos asociados a ella (**apartados 23 a 41**).

20. El Tribunal también examinó el marco de la política de desarrollo rural y su aplicación en los Estados miembros con el fin de evaluar si las ayudas del Feader a la energía renovable contribuyeron realmente a un desarrollo rural sostenible (**apartados 42 a 81**).

21. Teniendo en cuenta el trabajo de la OCDE en este ámbito²³, el Tribunal consideró que las inversiones en energía renovable contribuyen a un desarrollo rural sostenible si generan uno o más de los siguientes beneficios:

- beneficios medioambientales;
- diversificación de ingresos de los agricultores y propietarios de explotaciones forestales;
- oportunidades de empleo en empresas rurales y oportunidades de negocio para ellas;
- infraestructuras y servicios energéticos nuevos y mejores en las zonas rurales;
- nuevas fuentes de ingresos para apoyar servicios públicos e infraestructuras fundamentales en las zonas rurales.

²³ OECD, «Linking Renewable Energy to Rural Development», OECD Publishing, 2012, (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264180444-en>).

22. El Tribunal llevó a cabo la auditoría entre septiembre de 2016 y mayo de 2017, recabando pruebas de auditoría de las siguientes fuentes:

- Exámenes documentales y entrevistas con miembros del personal de cuatro direcciones generales de la Comisión Europea: DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Energía, DG Medio Ambiente y DG Acción por el Clima.
- Visitas de control a cinco Estados miembros: Bulgaria, Francia (Baja Normandía), Italia (Toscana), Lituania y Austria. Se seleccionaron estos Estados miembros porque suman el 53 % del gasto previsto en el ámbito de interés 5C y porque se perseguía una distribución geográfica equilibrada. El Tribunal revisó los cinco PDR correspondientes y otros documentos pertinentes y entrevistó a funcionarios de las autoridades de gestión del desarrollo rural de los Estados miembros, los organismos de pago y los ministerios de Energía, además de visitar también sobre el terreno veintinueve proyectos de energía renovable de los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 y entrevistar a los gestores de los proyectos (véase el ***anexo II***). Los proyectos visitados eran principalmente inversiones en instalaciones de energía renovable, pero también incluían varios proyectos de apoyo, por ejemplo proyectos de gestión forestal o inversiones en instalaciones de producción de astillas o gránulos de madera.
- Una breve encuesta a seis Estados miembros (Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Rumanía y Eslovenia) que habían asignado tan solo una pequeña cantidad de la financiación del Feader o nada en absoluto al ámbito de interés 5C. El objetivo del Tribunal era averiguar el motivo.
- Reuniones de consulta con partes interesadas pertinentes, entre ellas la Asociación Europea de Biomasa (AEBIOM) y BirdLife, para hablar sobre los posibles beneficios y riesgos de la bioenergía para la sostenibilidad.

OBSERVACIONES

El marco de la política de energía renovable de la UE podría aprovechar mejor las oportunidades de implantación de energía renovable en las zonas rurales mitigando al mismo tiempo los riesgos asociados a ella

23. En esta sección, el Tribunal examina si el marco de la política de energía renovable fomenta los posibles beneficios que ofrece esta última en las zonas rurales, mitigando al mismo tiempo los riesgos medioambientales y socioeconómicos asociados. El Tribunal se centró en el caso particular de la bioenergía, puesto que es la energía renovable relacionada de manera más evidente con las zonas rurales.

Las oportunidades que brinda la energía renovable para el desarrollo rural no se han explotado lo suficiente

Los estudios demuestran los efectos potencialmente positivos de la energía renovable en el desarrollo rural...

24. Varios estudios indican que pueden desarrollarse proyectos de energía renovable en beneficio de los intereses locales y el desarrollo rural sostenible²⁴. Por ejemplo, la energía renovable puede crear empleos directos (equipos de explotación y mantenimiento, por ejemplo), pero la mayoría de los empleos a largo plazo son indirectos y pueden encontrarse en toda la cadena de suministro (construcción, fabricación, o silvicultura y agricultura en el

²⁴ OECD, «Linking Renewable Energy to Rural Development», OECD Publishing, 2012, (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264180444-en>).

Revitalisation of local economy by development of renewable energy: good practices and case studies (REvLOCAL) for the IEA-RETD (International Energy Agency – Renewable Energy Technology Deployment platform) (<http://iea-retd.org/archives/publications/revlocal>).

AGRI-2010-EVAL-03 – Pedrolí, B., Langeveld, H. et al., «Impacts of Renewable Energy on European Farmers – Creating Benefits for Farmers and Society». Final Report for the European Commission Directorate-General Agriculture and Rural Development, 5.12.2011 (https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/renewable-energy-impacts_en).

SWD(2016) 416 final of 30.11.2016 [documento de trabajo de los servicios de la Comisión] «REFIT evaluation of the Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council», p. 54. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016SC0416>).

caso de la biomasa). En algunos casos, los estudios que examinó el Tribunal revelaban que la construcción de componentes para paneles solares o turbinas eólicas había sido capaz de revitalizar instalaciones de fabricación existentes que anteriormente no se utilizaban para producción energética. Algunos estudios informaban de innovaciones (por ejemplo el desarrollo de nuevos productos, prácticas y políticas) en las zonas rurales con instalaciones de energía renovable, un tipo de energía que puede ser una nueva fuente de ingresos para los agricultores o los propietarios de explotaciones forestales, pero también para los propietarios de tierras o autoridades locales. Además, al producir su propia energía, las comunidades rurales pueden ser menos dependientes de las fluctuaciones de precios de los combustibles convencionales.

25. Sin embargo, para maximizar los beneficios económicos de la implantación de energía renovable en las zonas rurales, los estudios subrayan la necesidad de un enfoque en la política de desarrollo rural que esté bien adaptado a las condiciones y las oportunidades locales y que se centre en la competitividad de las zonas rurales. Para ello, deben tenerse en cuenta determinados factores fundamentales (véase el **recuadro 1**).

Recuadro 1. Factores fundamentales para vincular con éxito la energía renovable al desarrollo rural

La OCDE, en su estudio «Linking Renewable Energy to Rural Development» identificaba los siguientes factores clave²⁵:

- **Integrar estrategias energéticas en la estrategia de desarrollo económico local** para que reflejen el potencial y las necesidades locales.
- **Integrar la energía renovable en cadenas de suministro más grandes en las economías rurales**, como la agricultura, la silvicultura, la fabricación tradicional y el turismo ecológico.
- **Limitar las subvenciones en alcance y duración** y solo recurrir a ellas para fomentar proyectos de energía renovable que se acerquen a la viabilidad en el mercado.

²⁵ OECD, «Linking Renewable Energy to Rural Development», OECD Publishing, 2012, páginas 18 y 19 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264180444-en>).

- **Evitar imponer tipos de energía renovable** en zonas que no son aptas para ellas.
- **Centrarse en tecnologías relativamente maduras** como el calor procedente de la biomasa, la energía hidroeléctrica a pequeña escala y la energía eólica.
- **Crear un sistema energético integrado** basado en redes pequeñas capaces de apoyar actividades de fabricación.
- **Reconocer que la energía renovable compite con otros sectores por los factores de producción**, especialmente la tierra.
- **Evaluar posibles proyectos aplicando criterios de inversión** y no sobre la base de niveles de subvención a corto plazo.
- **Garantizar la aceptación social local asegurando beneficios claros para las comunidades locales y haciéndolas partícipes en el proceso.**

26. Las experiencias de implantación de energías renovables en zonas rurales de Noruega, Suecia y Finlandia destacan la importancia de la cooperación local para fomentar dicha implantación y el desarrollo rural. Se trata de ejemplos relacionados principalmente con la biomasa forestal²⁶. El modelo típico de estas «comunidades de bioenergía» incluye a productores de biomasa, industrias de transformación forestal, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil locales. Estas partes interesadas suelen trabajar conjuntamente con consultorías o institutos de investigación.

²⁶ Nordregio Policy Brief 2017:3 «Bioenergy and rural development in Europe: Policy recommendations from the TRIBORN research and stakeholder consultations, 2014-17” (<http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2017/Bioenergy-and-rural-development-in-Europe-Policy-recommendations-from-the-TRIBORN-research-and-stakeholder-consultations-2014-17/>).

... pero la política de energía renovable de la UE podría perseguir estos beneficios más activamente

27. El Tribunal constató que el actual marco de la política de energía renovable de la UE podría fomentar más eficazmente proyectos de energía renovable que beneficien a las zonas rurales.

- i) Los documentos legislativos y políticos de la UE mencionan el impacto potencialmente positivo de la energía renovable en el desarrollo rural. Sin embargo, aunque la Directiva sobre fuentes de energía renovables se refiere en sus considerandos a la dimensión de desarrollo rural de la implantación de energías renovables, no contiene disposiciones específicas en el articulado relacionadas con el fomento del desarrollo rural.
- ii) En los PANER y los informes de situación pertinentes se establece una escasa conexión entre la energía renovable y el desarrollo rural. El Feader raras veces se menciona como fuente de financiación para proyectos de energía renovable. También parece existir una falta de coordinación entre los diferentes ministerios que se ocupan de las energías renovables y de la política de desarrollo rural en los Estados miembros visitados.

28. Las constataciones del Tribunal están respaldadas por el estudio «Repercusiones de las energías renovables sobre los agricultores europeos» (diciembre de 2011) y por el Comité Económico y Social Europeo (CESE), en los que se indica que los Estados miembros deberían haber desarrollado estrategias para establecer un vínculo entre el desarrollo rural y el despliegue de las energías renovables, pero que no lo habían hecho²⁷.

²⁷ AGRI-2010-EVAL-03 – Pedrolí, B., Langeveld, H. et al., «Impacts of Renewable Energy on European Farmers – Creating Benefits for Farmers and Society». Final Report for the European Commission Directorate-General Agriculture and Rural Development, 5.12.2011 (https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/renewable-energy-impacts_en).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía» (texto refundido) [COM(2016) 767 final - 2016-382-COD], apartado 2.9 (<https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/eesc-2016-06926-00-00-ac-tra-es.docx>).

29. No obstante, el Tribunal también encontró en algunos Estados miembros buenos ejemplos de estrategias relativas a la energía renovable que tienen en cuenta la dimensión rural (véase el **recuadro 2**).

Recuadro 2. Buenos ejemplos de estrategias de energía renovable que tienen en cuenta las zonas rurales

En Austria, el programa «Klima- und Energie-Modellregionen» (KEM) se financia desde 2009 con cargo al fondo nacional para clima y energía. En él se invita a las regiones a desarrollar y aplicar conceptos sobre la acción por el clima y la energía siguiendo un planteamiento ascendente para hacer frente a la demanda energética con una combinación inteligente de generación de energías renovables, mejora de la eficiencia energética y controles inteligentes en función de su propio potencial y necesidades. Actualmente participan noventa y nueve regiones en el programa KEM, que abarca el 65 % de la Austria rural.

Francia cuenta con un plan estratégico para la digestión anaeróbica dedicado a las zonas rurales, llamado EMAA (plan Énergie Méthanisation Autonomie Azote). Su objetivo es construir 1 000 digestores anaeróbicos en explotaciones agrícolas en Francia para 2020. El objetivo del EMAA es la creación de un modelo francés para aprovechar al máximo las externalidades positivas de la digestión anaerobia (como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero o la recuperación de distintos tipos de residuos orgánicos) y proporcionar una fuente de ingresos adicionales a los agricultores. A finales de 2015 había 236 digestores anaeróbicos en explotaciones agrícolas en Francia.

30. La declaración de la Conferencia europea sobre desarrollo rural celebrada en Cork en septiembre de 2016²⁸ aboga por la aplicación del «test rural» para garantizar que el potencial rural para ofrecer soluciones innovadoras, integradoras y sostenibles se refleja en las políticas y estrategias de la Unión. El test rural consiste en la búsqueda de las mejores maneras de aplicar las políticas en las zonas rurales y garantizar que las zonas rurales reciban equitativamente los resultados políticos²⁹. En mayo de 2017, la Comisión comunicó que

²⁸ Comisión Europea, «Declaración de Cork 2.0: A Better Life in Rural Areas» (http://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_es.pdf).

²⁹ DEFRA, «Rural proofing – Practical guidance to assess impacts of policies on rural areas», marzo de 2017 (<https://www.gov.uk/government/publications/rural-proofing>).

había empezado a analizar estudios pertinentes y experiencias de los Estados miembros. Los resultados de este trabajo pueden explotarse para desarrollar un mecanismo de comprobación de la repercusión en las zonas rurales.

31. La Comisión, en su paquete «Energía limpia para todos los europeos» (véase el **apartado 7**), ha propuesto una serie de disposiciones y herramientas que podrían mejorar los efectos potencialmente positivos de la implantación de energías renovables en el desarrollo rural.

- i) Planes integrados de clima y energía en sustitución de los PANER que, en opinión de la Comisión, integrarán mejor las preocupaciones de las zonas rurales y las distintas autoridades encargadas, racionalizando al mismo tiempo la presentación de informes al evitar solapamientos.
- ii) El Reglamento sobre la gobernanza³⁰ obliga a los Estados miembros a considerar todas las partes interesadas y a aprovechar mejor las sinergias en los distintos sectores.
- iii) La propuesta de Directiva de la Comisión introdujo disposiciones sobre los autoconsumidores de energías renovables y de las comunidades de energía renovable³¹. Su propósito era facultar a los autoconsumidores para generar, almacenar, consumir y vender electricidad renovable sin enfrentarse a cargas desproporcionadas y permitir a las comunidades locales participar y ayudar a elaborar estrategias específicas para mejorar la aceptación y la implantación de energías renovables, aprovechando así el potencial que existe en las zonas rurales.

El Tribunal considera que estas propuestas de la Comisión son pasos útiles hacia la mejora de la integración de la dimensión rural en la política de energía renovable de la UE.

³⁰ COM(2016) 759 final de 21 de diciembre de 2011 «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al programa estadístico europeo 2013-2017». (<https://ec.europa.eu/energy/es/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>)

³¹ Artículos 21 y 22 de la propuesta de Directiva.

El marco político de la UE para la energía renovable no aborda totalmente los riesgos medioambientales y socioeconómicos de la bioenergía para las zonas rurales

32. La bioenergía no es sinónimo de energía sostenible. La sostenibilidad de la bioenergía depende en gran medida de cómo se produzca y se utilice la biomasa. La producción y el uso de biomasa pueden ser insostenibles, por ejemplo si afectan negativamente a las personas, el medio ambiente o los recursos naturales de una forma que comprometa la capacidad de las futuras generaciones para cubrir sus necesidades.

33. La bioenergía es la energía renovable más claramente relacionada con las zonas rurales. Las materias primas³² utilizadas para producir bioenergía se extraen, en casi todos los casos, de estas zonas. El cultivo y la extracción de biomasa agrícola y forestal brinda oportunidades de diversificación de los ingresos agrícolas, oportunidades de empleo y de negocio y posibilidades de prestación de nuevos servicios rurales.

34. Cuando la biomasa sólida, el biogás o el biometano sustituyen el uso de combustibles fósiles convencionales, pueden reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, como se muestra en las ***ilustraciones A1 y A2*** del ***anexo I***. Su potencial varía en función del sistema de producción de la biomasa agraria o forestal, o del sistema de producción de biogás y biometano.

35. Sin embargo, la bioenergía también entraña riesgos medioambientales y socioeconómicos para las zonas rurales. Por ejemplo, el cambio de uso de la tierra, la intensificación de la gestión forestal o la producción intensiva de cultivos energéticos pueden provocar una reducción de la biodiversidad, la degradación del suelo o escasez de agua y contaminación (véase el ***recuadro 3***). La combustión de biomasa leñosa puede conducir también a un aumento de las emisiones de contaminantes de la atmósfera nocivos³³, y se actualmente se debate si la biomasa de madera es realmente neutral con

³² Tales como los cultivos agrícolas (por ejemplo, maíz, colza, miscanthus), residuos procedentes de la producción agrícola (por ejemplo, madera en rollo, madera de la poda y el clareo, residuos procedentes de industrias de transformación de la madera).

³³Incluidas las partículas (PM) y el benzo(a)pireno (BaP).

respecto al carbono (véase el cuadro A1)³⁴. El Tribunal ha determinado dieciséis riesgos medioambientales y socioeconómicos asociados a la producción y el uso de bioenergía (véanse el cuadro 1 y los cuadros A2 y A3 del anexo I)³⁵. La comisión analizó los riesgos asociados a la producción y el uso de bioenergía en su La evaluación de impacto sobre la sostenibilidad bioenergética, elaborado para la refundición de la Directiva sobre las fuentes de energía renovables³⁶.

³⁴ IPCC, «Informe especial sobre fuentes de energía renovables y mitigación del cambio climático», 2011.

Agencia Europea de Medio Ambiente, «Opinion of the EEA Scientific Committee on Greenhouse Gas Accounting in Relation to Bioenergy», 15.9.2011, p. 4.

«Bioenergy and rural development in Europe: Policy recommendations from the TRIBORN research and stakeholder consultations, 2014-171», Nordregio Policy Brief 2017:3, publicado en mayo de 2017, p. 5.

Agencia Europea de Medio Ambiente, «Air quality in Europe — 2016 report», 2016.

European Academies' Science Advisory Council, «Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests», 2017.

Searchinger, T.D.; Beringer, T. y Strong, A., «Does the world have low-carbon bioenergy potential from the dedicated use of land?», 2017.

Brack, D., «Woody Biomass for Power and Heat Impacts on the Global Climate», Chatham House, 23.2.2017.

Respuesta al informe de Chatham House «Woody Biomass for Power and Heat: Impacts on the Global Climate», 13.3.2017.

³⁵ Los riesgos se determinaron principalmente sobre la base de los siguientes documentos de la Comisión:

- SWD(2014) 259 final of 28.7.2014 (documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «State of play on the sustainability of solid and gaseous biomass used for electricity, heating and cooling in the EU»).
- SEC(2016) 418 final, de 6 de octubre de 2011, «Evaluación de impacto: relativa a la sostenibilidad de la bioenergía. que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición)».

Este proceso se complementó con revisiones de otros estudios científicos y documentos políticos.

³⁶ SEC(2016) 418 final, de 6 de octubre de 2011, «Evaluación de impacto: relativa a la sostenibilidad de la bioenergía. que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición)».

Recuadro 3. Los incentivos para la producción de biogás en Alemania provocaron la producción insostenible de cultivos energéticos

Alemania es el primer productor de biogás en Europa (tiene 10 846 instalaciones de producción, lo que representa el 63 % del total de la UE). La electricidad obtenida a partir de biogás representa el 16,8 % de toda la electricidad generada en Alemania³⁷.

La producción de biogás se incentivó intensamente después de 2000 mediante las disposiciones de la Ley sobre fuentes de energía renovables (EEG), que proporcionaban a las instalaciones de biogás conexión prioritaria con la red eléctrica. Estas instalaciones también podían vender electricidad/biogás a una tarifa regulada durante veinte años. Los cambios en la ley en 2004 y 2009 introdujeron bonificaciones adicionales, por ejemplo una bonificación por utilizar cultivos energéticos. La mayoría de las instalaciones de biogás en Alemania funcionaban a partir de una mezcla de cultivos energéticos y estiércol como materia prima.

En 2013 se destinó una superficie de alrededor de 1 157 000 hectáreas (6,9 % de la superficie agrícola utilizada) a producir cultivos energéticos, principalmente maíz ensilado (73 %). Sin embargo, una mayor utilización de cultivos energéticos, en particular maíz, generó controversias, como problemas de competencia (uso de biomasa, uso del suelo), el encarecimiento del arrendamiento rústico, cambios en el uso de la tierra (rotación de cultivos más corta, más arado, menos pastos permanentes) y excedentes de nutrientes, y también ha causado problemas de aceptación entre la población³⁸³⁹.

Varias modificaciones introducidas en la ley en 2012, 2014 y 2017 (reducción de los pagos, eliminación de las bonificaciones, etc.) tenían como objetivo ralentizar el crecimiento del sector y

³⁷ Schaubach, K., Lauer, M., «Bioenergy Development in Germany and implications of the 2017 Renewable Energy Act», Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 4.4.2017.

³⁸ ADEME, « Benchmark des stratégies européennes des filières de production et de valorisation de biogaz », 10.2014.

³⁹ Scientific Advisory Board on Agriculture Policy at the Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection (<http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/Ministry/Biogas-EEG.pdf>).

fomentaban el uso de desechos en lugar de cultivos energéticos. Recientemente, en Italia, segundo productor europeo de biogás, se introdujo un cambio similar en la legislación⁴⁰.

36. La legislación vigente⁴¹ de la UE define criterios de sostenibilidad para los biocarburantes y los biolíquidos⁴². Desde que estos criterios se adoptaron en 2009 y se modificaron en 2015 han continuado los debates sobre la sostenibilidad de la bioenergía. Como consecuencia, en su paquete «Energía limpia para todos los europeos», la Comisión presentó criterios de sostenibilidad que se aplicarían también a otros tipos de bioenergía, como la procedente de combustibles de biomasa sólida y gaseosa empleada para la generación de calor y electricidad.

37. La propuesta de la contiene dos tipos de criterios de sostenibilidad:

- i) criterios que establecen determinados límites relativos a la producción de combustibles de biomasa a partir de la agricultura y la silvicultura;
- ii) criterios que exigen un porcentaje mínimo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en distintas instalaciones que utilizan biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.

⁴⁰ *Decreto ministeriale 6 luglio 2012 – Incentivi per energia da fonti rinnovabili elettriche non fotovoltaiche* (decreto ministerial de 6 de julio de 2012 – Incentivos a la generación de electricidad no fotovoltaica renovable; véase el Euroserv'ER Biogas barometer 2014 (<https://www.euroserv-er.org/biogas-barometer-2014>)).

⁴¹ Directiva sobre fuentes de energía renovables y Directiva 2009/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 98/70/CE («Directiva sobre la calidad de los combustibles») (DO L 140 de 5.6.2009, p. 88). En 2015 se introdujo una modificación en estas directivas para abordar el problema del cambio indirecto de uso de la tierra provocado por la producción de biocarburantes a partir de alimentos.

⁴² Informe Especial n.º 18/2016 del Tribunal de Cuentas, titulado «El sistema de la UE para la certificación de los biocarburantes sostenibles», apartados 10 y 11 (<http://eca.europa.eu>).

38. El Tribunal examinó si los criterios abarcan los riesgos identificados por el Tribunal, y en qué medida, y si el marco propuesto⁴³ proporciona una base adecuada para el despliegue de las energías renovables sostenibles en las zonas rurales.

39. Los criterios de la propuesta de la Comisión no constituyen condiciones vinculantes para comercializar la bioenergía. Solo son vinculantes cuando:

- i) se considera la producción de bioenergía contribuye al objetivo de energía renovable y para medir el cumplimiento de las obligaciones en materia de energía renovable;
- ii) se determina el tipo de biomasa utilizada para producción de energía que puede optar a ayuda financiera.

40. En la propuesta no se abarcan todos los cultivos y usos ni varios tipos de instalaciones (véase el **apartado A3**). Solo tres de los dieciséis riesgos detectados se abordaron íntegramente en la propuesta de Directiva y dos en otros actos legislativos; otros once riesgos se abordaron parcialmente. Los riesgos no cubiertos están relacionados principalmente con la intensificación de las prácticas agrícolas y la gestión forestal, la quema de biomasa y las emisiones de contaminantes durante el resto del ciclo de vida de la bioenergía (véase el **cuadro 1**, así como los **cuadros A2 y A3** del **anexo I**). El análisis detallado y las conclusiones que apoyan el **cuadro 1** se recogen en el **anexo I**.

⁴³ Propuesta de Directiva publicada el 30 de noviembre de 2016, y corrección de errores de 23 de febrero de 2017.

Cuadro 1 – Cobertura de los riesgos para la sostenibilidad relacionados con la bioenergía en la propuesta de Directiva de la Comisión

Riesgos para la sostenibilidad		¿Riesgo abordado?
1) Reducción de la biodiversidad	1 a) debido cambio directo del uso de la tierra (por ejemplo, la deforestación, la pérdida de zonas protegidas)	
	1 b) debido a la intensificación de las prácticas agrícolas (por ejemplo, pérdida de diversidad de cultivos)	
	1 c) debido a la intensificación de la gestión forestal	
2) Degradación del suelo	2(a) debido cambio directo del uso de la tierra (dado lugar a pérdida de carbono del suelo o a erosión)	
	2 b) debido a la intensificación de las prácticas agrícolas (por ejemplo, dando lugar a compactación, pérdida de fertilidad del suelo o erosión)	
	2 c) debido a la intensificación de la gestión forestal (que provoca, por ejemplo, pérdida de fertilidad del suelo en los bosques por la extracción de nutrientes – residuos forestales)	
3) Escasez de agua y contaminación	3 a) debido cambio directo del uso de la tierra (por ejemplo, cambios en el balance hídrico)	
	3 b) debido a la intensificación de las prácticas agrícolas (por ejemplo, irrigación, fertilización)	
	3 c) debido a la intensificación de la gestión forestal (por ejemplo, cambios en el equilibrio hídrico)	
4) Emisiones de gases de efecto invernadero	4 a) debido a las emisiones de gases de efecto invernadero durante el ciclo de vida, excluido el carbono biogénico (por ejemplo, uso de fertilizantes, transporte de la biomasa, fugas de metano de las plantas de biogás)	
	4 b) debido a los efectos indirectos (por ejemplo, cambio indirecto de uso de la tierra por el desplazamiento de los cultivos alimentarios, bosques más jóvenes)	
	4 c) debido a las emisiones de CO ₂ procedentes de la quema de biomasa (emisiones biogénicas)	
5) Contaminación atmosférica	5 a) debido a la quema de biomasa (por ejemplo, materia particulada, SO ₂ ...)	
	5 b) debido a las emisiones de contaminantes durante el resto del ciclo de vida de la bioenergía (por ejemplo, transporte de biomasa)	
6) Socioeconómicos	6 a) Uso ineficiente de la biomasa (incluida la no aplicación del principio de cascada, métodos subóptimos de conversión de biomasa en energía)	
	6 b) Competencia con usos existentes (por ejemplo, producción de alimentos, madera para la industria del papel y la pasta de papel)	

Leyenda:

Riesgo abordado	Riesgo parcialmente abordado	Riesgo no abordado

Fuente: TCE.

41. El establecimiento de objetivos de energía renovable combinado con regímenes de ayuda pública a la bioenergía estimula el uso de esta última. Así ha sucedido desde principios de la década de 2000, especialmente en el caso del transporte y la producción de electricidad. Parte de esta bioenergía es importada: en 2015, la UE importó el 34 % de los gránulos de madera y del 9,5 % de los biocarburantes líquidos que consumió⁴⁴. Ante la falta de salvaguardias suficientes (criterios de sostenibilidad laxos), el Tribunal considera un riesgo que la propuesta de Directiva fomente la producción y el uso de bioenergía mediante objetivos de energía renovable ambiciosos en combinación con incentivos financieros, puesto que podría dar lugar a un mayor uso de biomasa no sostenible a largo plazo. Por lo tanto, el marco propuesto no ofrece una base adecuada para maximizar el potencial de las zonas rurales en pro de un desarrollo sostenible.

El Feader no persigue de suficientemente los objetivos de desarrollo rural a través de su gasto en energía renovable

42. Los Estados miembros pueden decidir financiar inversiones en energía renovable a través del Feader. La política de desarrollo rural de la UE tiene como objetivo ayudar a sus zonas rurales a hacer frente a dificultades económicas, medioambientales y sociales. Por lo tanto, las inversiones en energía renovable financiadas a través del Feader deberían beneficiar claramente a las zonas rurales. En las siguientes secciones, el Tribunal examina si la Comisión y los Estados miembros han diseñado y aplicado estrategias y medidas adecuadas y si pueden demostrar los logros de la ayuda del Feader a la implantación de energías renovables y un desarrollo rural sostenible.

La energía renovable no se tiene en cuenta adecuadamente en el proceso de programación del desarrollo rural

43. El Feader puede apoyar proyectos que contribuyan tanto a la implantación de energías renovables como a un desarrollo rural sostenible. Con el fin de fomentar la optimización de recursos, la financiación del Feader para energía renovable ha de basarse en una estrategia sólida, concederse de acuerdo con necesidades determinadas y cuantificadas

⁴⁴ AEBIOM, «Statistical report 2016», páginas 121, 147 (calculado).

adecuadamente y, por último, coordinarse con otras fuentes de financiación disponibles y otros instrumentos políticos, como los PANER.

44. Los beneficiarios de proyectos de energía renovable pueden recuperar algunos de los gastos de inversión mediante la venta de la energía producida a precios preferentes o de mercado o mejorar el rendimiento económico de sus operaciones. Sin embargo, cuando el apoyo del Feader a la inversión se complementa con tarifas reguladas atractivas, existe el riesgo de exceso de compensación y ayudas estatales ilícitas en forma de ventaja financiera para los beneficiarios, extremo confirmado en una auditoría de la Comisión en Bulgaria. En el **recuadro 4** se muestran distintos enfoques en los Estados miembros visitados.

Recuadro 4. Diferentes enfoques de los Estados miembros para combinar la ayuda del Feader con tarifas reguladas

En Bulgaria y Francia se permitió combinar tarifas reguladas y ayuda del Feader en el período de programación 2007-2013. A raíz de una auditoría practicada en Bulgaria, la Comisión propuso correcciones financieras porque consideró que el enfoque ofrecía una ayuda estatal ilegal en forma de ventaja financiera a los beneficiarios. Como consecuencia, las autoridades búlgaras redujeron las tarifas reguladas con carácter retroactivo para reducir la corrección inicial propuesta. El Tribunal no tiene información de cambios similares en Francia.

Lituania en general no permitía este tipo de ayuda combinada. Sin embargo, uno de los beneficiarios visitados acudió a los tribunales y finalmente obtuvo tanto tarifas reguladas como la ayuda del Feader a la inversión.

En Austria e Italia (Toscana), durante el período de programación 2007-2013 se podía recibir tanto pagos de tarifas reguladas como ayuda del Feader, pero esta última era más reducida en el caso de los proyectos que recibían apoyo en forma de tarifas reguladas. En el período de programación 2014-2020 no se permite combinar la ayuda del Feader con tarifas reguladas.

Se desconoce cuál es el gasto previsto en energías renovables con cargo a los distintos fondos de la UE

45. No existe información exhaustiva sobre el gasto previsto en inversiones en energía renovable durante el período de programación 2014-2020 en el marco de los Fondos EIE en

general y el Feader en particular. El objetivo temático n.º 4 de los Fondos EIE, «Transición a una economía hipocarbónica», que supone un gasto previsto de 44 814 millones de euros⁴⁵, incluye las energías renovables, la eficiencia energética y la movilidad urbana sostenible. En consecuencia, la Comisión no tiene una idea clara de la contribución prevista de las inversiones de los Fondos EIE a la implantación de energías renovables.

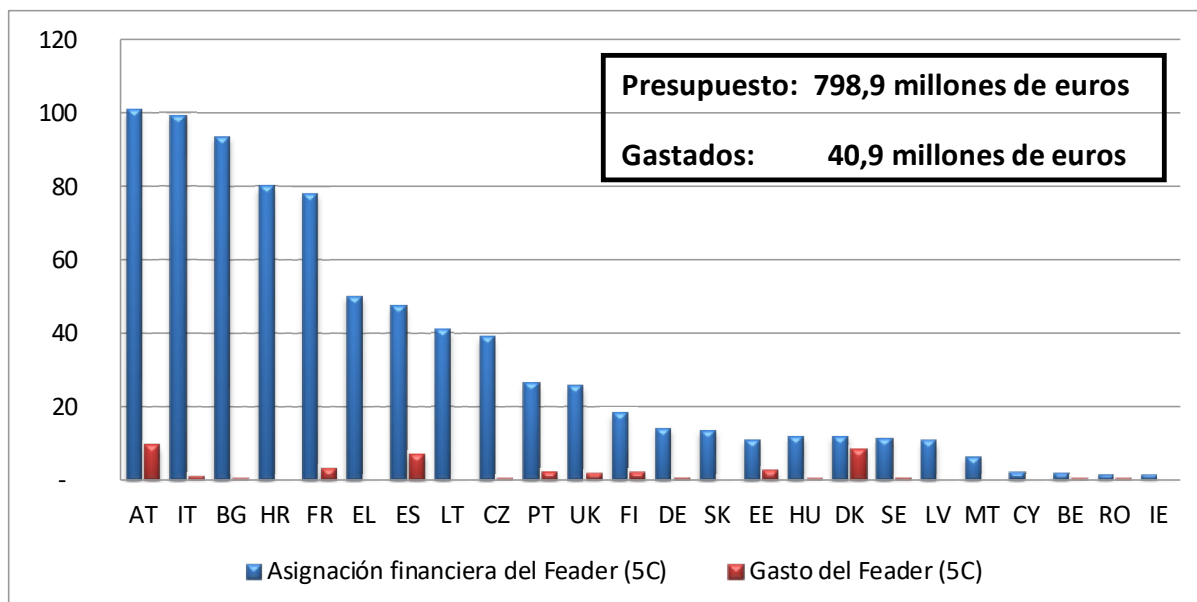
46. El Feader representaba alrededor del 11 % de la asignación de los Fondos EIE al objetivo temático 4 (aproximadamente 5 027 millones de euros⁴⁶), mientras que el gasto previsto del Feader en el ámbito de interés 5C ascendía a 798,9 millones de euros para el período de programación 2014-2020 (véase la ***ilustración 4***). Sin embargo, las inversiones en el marco de este ámbito de interés no solo se refieren a la energía renovable, sino también a otros aspectos de la bioeconomía como el suministro y uso de subproductos, desechos, residuos y otras materias primas no alimentarias.

47. Por otro lado, los Estados miembros pueden ejecutar proyectos con componentes de energía renovable en el marco de otros ámbitos de interés (véanse los ***apartados 55 a 58***), lo que complica aún más el análisis de la contribución del Feader a la financiación de la energía renovable. El Tribunal constató a partir de su encuesta (véase al ***apartado 22***) que Rumanía (véase el ***recuadro 6***) y Eslovenia, por ejemplo, decidieron asignar una financiación escasa o nula al ámbito de interés 5C, pues consideraban más oportunos otros ámbitos de interés, como el 2A, 3A, 6A o 6B. Los Países Bajos y Polonia respondieron que no habían programado ningún gasto del Feader en energías renovables, porque consideraban suficientes otros Fondos EIE y sus propios programas nacionales para apoyar la implantación de energías renovables en las zonas rurales.

⁴⁵ Comisión Europea (SFC), 12 de octubre de 2017.

⁴⁶ *Ibíd.*

Ilustración 4. Asignación de financiación al ámbito de interés 5C por Estado miembro durante el período 2014-2020 y gasto realizado a 12 de octubre de 2017 (millones de euros)



Fuente: Comisión Europea (SFC), 12 de octubre de 2017.

48. A mitad del período de programación, solo se habían efectuado gastos por valor de 40,9 millones de euros (el 5,1 % de los 800 millones de euros del presupuesto total)⁴⁷. Los retrasos considerables en la ejecución de programas de energía renovable pueden reflejar las dificultades relacionadas con la programación de ámbitos de interés (véanse los **apartados 55 a 58**), además de los retrasos en la adopción de PDR y el tiempo que necesitan los Estados miembros para diseñar el nuevo marco y adaptarse a él.

Puede mejorarse la vinculación entre las necesidades identificadas y el enfoque de financiación de las energías renovables establecido en los PDR

49. Las Directrices de programación estratégica para el período 2014-2020 de la Comisión disponen que la descripción de la estrategia (lógica de la intervención) debe justificar la elección, la combinación y la priorización de medidas de desarrollo rural a la luz de los

⁴⁷ Ibíd.

resultados del análisis DAFO y las necesidades detectadas. Dicha descripción también debe determinar la prioridad de las distintas necesidades detectadas y justificar la priorización. Para ello, la Comisión examina las consideraciones estratégicas de los Estados miembros relativas a la implantación de energías renovables en la fase de aprobación de los PDR.

50. La Comisión orienta a los Estados miembros mediante equipos de tareas, comités de seguimiento, listas de comprobación, directrices de medidas («fichas de medidas»), etc. para facilitar la elaboración y aplicación de los PDR. Sin embargo, los documentos de orientación no tratan explícitamente las consideraciones estratégicas relativas a la energía renovable ni tampoco los logros que se esperan de las inversiones del Feader en energía renovable, cómo deben añadir valor a las zonas rurales y cómo debe complementar el Feader los programas de financiación nacionales y europeos existentes.

51. El Tribunal constató que los cinco PDR examinados contenían los elementos obligatorios referentes al establecimiento de objetivos, las necesidades y las consideraciones estratégicas relativas a la energía renovable, pero ninguno de ellos incluía un análisis exhaustivo o una cuantificación de las necesidades financieras asociadas. A excepción de Austria, los Estados miembros visitados no utilizaron eficazmente la identificación de sus necesidades ni el análisis DAFO para fundamentar su enfoque estratégico con respecto a la energía renovable en sus PDR; su enfoque siguió siendo muy general. Otras insuficiencias se referían a la aplicación y los cambios a corto plazo de las estrategias iniciales (véase el **recuadro 5**).

Recuadro 5 – Cambios al enfoque inicial de financiación de las energías renovables establecido en los PDR

Bulgaria: la estrategia de energía renovable no se adaptó a las recomendaciones del evaluador y las condiciones de mercado

En Bulgaria, más del 90 % de los proyectos de energía renovable aprobados en el período 2007-2013 estaban relacionados con la energía solar, que también se beneficiaba de tarifas reguladas atractivas de la venta de electricidad. La evaluación intermedia del PDR 2007-2013 de Bulgaria afirmó que el potencial de producción de biomasa del país no se había explotado al máximo, principalmente debido a factores de mercado externos. Señalando el elevado número de proyectos de energía solar, el evaluador recomendó un apoyo más equilibrado del Feader a los distintos tipos de energías renovables. Sin embargo, las autoridades no adaptaron su estrategia para tener en cuenta, por

ejemplo, el potencial de la biomasa en la segunda parte del período de programación 2007-2013. En Bulgaria, las inversiones en proyectos de venta de energía ya no son admisibles en el período de programación 2014-2020.

Francia (Baja Normandía): las necesidades de energía renovable detectadas van a atenderse con la mitad de la financiación del Feader inicialmente prevista

En agosto de 2015, la Comisión aprobó el PDR de la región francesa de Baja Normandía, que se basaba en las necesidades determinadas por la propia región. En marzo de 2017, Baja Normandía presentó una versión modificada del PDR, que dio lugar a una reducción del 48 % de los fondos del Feader para energía renovable en el ámbito de interés 5C de 14,6 a 7,6 millones de euros. No está claro si las necesidades determinadas inicialmente en el PDR realmente se redujeron o desaparecieron en un período tan corto o si se cubren con otros programas nacionales o europeos.

52. Las orientaciones y comprobaciones de la Comisión no evitaron estas insuficiencias. No garantizaron que los Estados miembros articularan estrategias sólidas para la energía renovable en las zonas rurales. Además, la elección de las medidas del Feader y su asignación presupuestaria no siempre se derivaban lógicamente del potencial y las necesidades descritas en los PDR.

Coordinación insuficiente entre varias fuentes de financiación de la energía renovable

53. El marco legislativo actual⁴⁸ promueve la ejecución eficaz, eficiente y coordinada de los distintos fondos de la UE, en particular los Fondos EIE. Corresponde principalmente a los Estados miembros justificar la necesidad de las intervenciones en el marco del PDR y de garantizar una buena coordinación entre los fondos. La Comisión ofrece apoyo y orientación a los Estados miembros publicando directrices estratégicas, fomentando buenas prácticas y supervisando la aplicación de los programas.

⁴⁸ Artículo 27, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al FEDER, al FSE, al FC y al FEMP, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

54. Tras revisar una muestra de acuerdos de asociación y PDR del período de programación 2014-2020, el Tribunal constató que los Estados miembros habían definido varias posibles fuentes de financiación y establecido principios y medidas de demarcación generales para evitar la doble financiación. Sin embargo, los documentos estratégicos que revisó el Tribunal no contenían más información sobre las ventajas que podrían lograrse con una coordinación eficaz de las distintas fuentes de financiación de la energía renovable, ni tampoco analizaban los posibles efectos de sustitución o los déficits financieros en este ámbito⁴⁹.

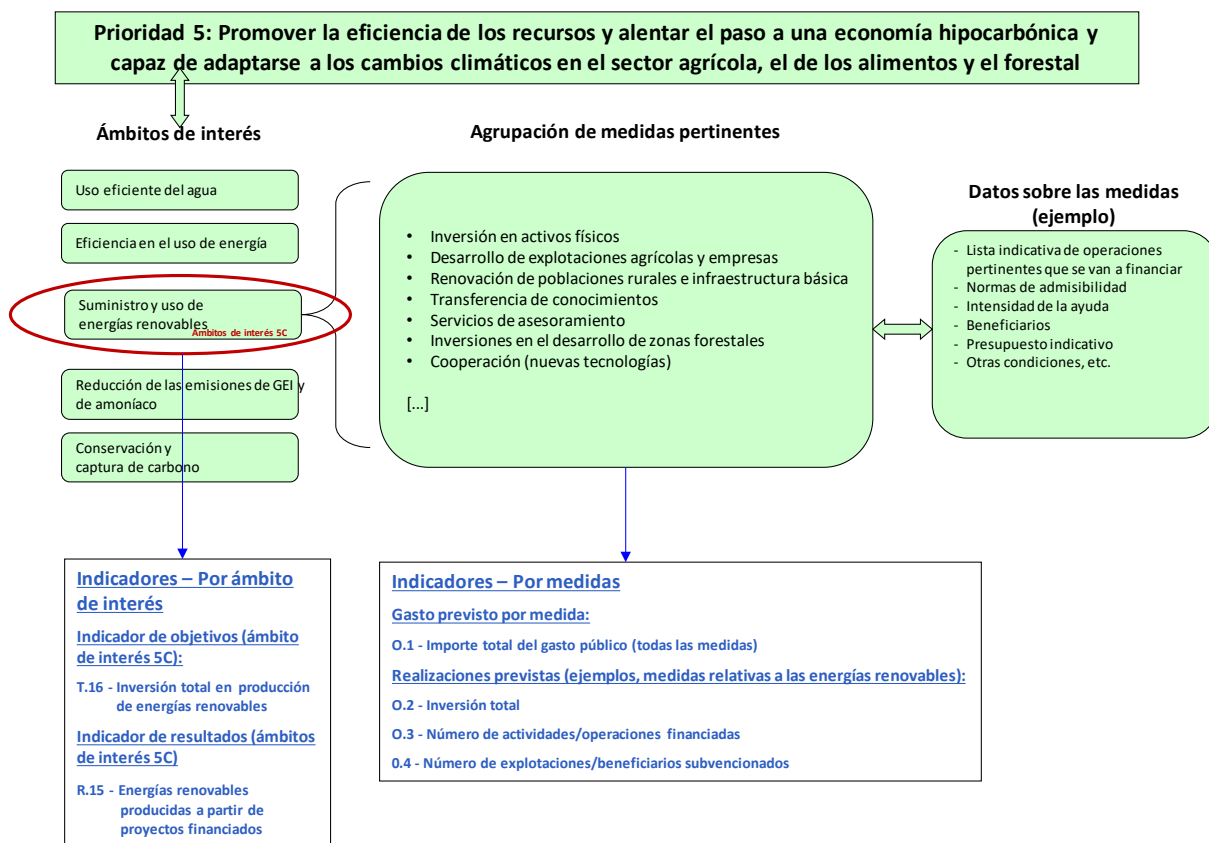
Asignación de medidas relativas a las energías renovables a diferentes ámbitos de interés

55. Como se explica en los **apartados 14 y 15**, el marco de la política de desarrollo rural para 2014-2020 se estructura en torno a seis prioridades, que se dividen a su vez en dieciocho ámbitos de interés temáticos (véase la **ilustración 3**). El apoyo a la energía renovable se incluye en el ámbito de interés 5C, que se refiere al suministro y uso de la energía renovable.

56. Los ámbitos de interés se aplican a través de medidas de desarrollo rural. La **ilustración 5** da ejemplos de la asignación de medidas y los indicadores establecidos para la prioridad 5. Sin embargo, una única medida puede contribuir a varios ámbitos de interés, prioridades y objetivos.

⁴⁹ Informe Especial n.º 16/2017: «Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación a los resultados», apartados 25 a 29 (<http://eca.europa.eu>).

Ilustración 5 – Ejemplo de agrupación de medidas e indicadores para la prioridad 5 y sus ámbitos de interés



Fuente: Comisión Europea, DG AGRI (adaptado por el TCE).

57. Además, los Estados miembros pueden identificar efectos secundarios de determinadas medidas asignadas al ámbito de interés 5C que afectan a otros ámbitos de interés. Por ejemplo, la adición de paneles fotovoltaicos en la parte superior de un nuevo establo para mejorar el rendimiento económico de un beneficiario podía evaluarse como proyecto de energía renovable (es decir, en el marco del ámbito de interés 5C) o como parte de un proyecto de modernización de la explotación, inscribiéndose así en el ámbito de interés 2A (véase la **ilustración 3**) y teniendo el componente de energía renovable un efecto secundario en el ámbito de interés 5C.

58. Los Estados miembros no han asignado de forma coherente las medidas de energía renovable y los tipos de proyectos a los ámbitos de interés (véase el **recuadro 6**), lo cual afectará a la eficacia del seguimiento y la evaluación de los proyectos de energía renovable financiados a través del Feader (véanse los **apartados 69 a 71**), en particular porque la

Comisión no ha publicado orientaciones adicionales sobre la asignación de proyectos a los ámbitos de interés de forma coherente en todos los Estados miembros.

Recuadro 6 — Asignación de los proyectos de energía renovable a diferentes ámbitos de interés

Francia – Asignación de medidas forestales

Algunas medidas forestales facilitan la producción y venta de la energía a partir de la madera y, por lo tanto, pueden vincularse a las energías renovables⁵⁰. Las regiones francesas no asignaron de forma coherente las medidas forestales a los ámbitos de interés. Menos de la mitad de las regiones las asignaron al ámbito de interés 5C y el resto las asignaron a otros ámbitos de interés como el 2A, 2B, 2C, 5E o 6A. La elección dependía de las necesidades detectadas y el ámbito de interés seleccionado para activación, aunque el resultado previsto de las medidas era similar.

Rumanía y Bulgaria. Proyectos de energía renovable para consumo propio

En el período 2014-2020, Rumanía y Bulgaria apoyaron de manera considerable o exclusiva proyectos de energía renovable para consumo propio (en la explotación o en la empresa, sin vender energía). Bulgaria considera que estos proyectos contribuyen al ámbito de interés 5C y ha asignado el tercer mayor importe de todos los Estados miembros a dicho ámbito de interés. Sin embargo, las autoridades rumanas asignaron un presupuesto muy bajo al ámbito de interés 5C, pues consideran que las inversiones en energía renovable para consumo propio tan solo realizan una contribución secundaria a este ámbito de interés. Estos proyectos se enmarcaron en cambio en los ámbitos de interés 2A, 3A, 6A o 6B.

El seguimiento y la evaluación proporcionan escasa información sobre la financiación y los resultados de las inversiones en energía renovable

59. Es necesario contar con información sobre los resultados de eficacia y eficiencia del gasto de desarrollo rural en energía renovable para demostrar lo que se ha logrado con el

⁵⁰ Las medidas forestales en el marco del Feader están relacionadas con varios aspectos de la gestión forestal (destinada generalmente a promover la gestión forestal sostenible y el papel multifuncional de los bosques), así como actividades relacionadas con la agricultura y la silvicultura. Los bosques son una fuente principal de biomasa, uno de los tipos más importantes de energía renovable en las zonas rurales. Las medidas forestales facilitan, entre otras cosas, la producción y la venta de energía obtenida de la madera. Por lo tanto, su efecto en términos de producción de energía renovable es solo parcial.

presupuesto de la UE y que este se ha gastado adecuadamente. Además, la información de seguimiento y evaluación es una valiosa herramienta para mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto de desarrollo rural al orientar la gestión en curso de los programas, señalar posibles mejoras y ayudar a configurar la futura política.

La energía renovable en el Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE) 2007-2013

No existe información completa de seguimiento en el MCSE con respecto a la energía renovable

60. Muchos Estados miembros (incluidos los cinco Estados miembros visitados) decidieron utilizar financiación del Feader para financiar proyectos de energía renovable desde el principio del período de programación 2007-2013. En ese momento no había indicadores específicos para medir las realizaciones o los resultados de dichos proyectos.

61. Esta situación cambió en el contexto del «chequeo» de la PAC, cuando la energía renovable se reconoció como «nuevo desafío» y los Estados miembros recibieron financiación adicional para proyectos de energía renovable durante el resto del período de programación (2009-2013) (véase el **apartado 14**). En este contexto, se exigió a los Estados miembros hacer un seguimiento del gasto y el número de beneficiarios de proyectos de energía renovable financiados en el marco de este «nuevo desafío», si bien no tenían que recopilar datos sobre los logros de los proyectos, como la energía renovable producida o la capacidad instalada. Como consecuencia, en el ámbito de la UE no existe información completa sobre los proyectos de energía renovable financiados a través del Feader en el período 2007-2013; los indicadores que existen se refieren exclusivamente a los fondos adicionales gastados en energía renovable en el contexto del «chequeo» de la PAC.

62. El Tribunal examinó los datos de los proyectos de energía renovable (número de proyectos, ayuda pagada) facilitados por los Estados miembros visitados y observó en cuatro de ellos⁵¹ existían discrepancias entre los datos comunicados a la Comisión y los cálculos del Tribunal basados en las cifras extraídas de las bases de datos de proyectos de los Estados

⁵¹ Todos los Estados miembros visitados, con excepción de Lituania.

miembros. Las autoridades fueron incapaces de aclarar este punto al Tribunal, lo que plantea dudas sobre la precisión y la integridad de los datos del «chequeo» de la PAC.

63. A lo anterior se añade que tampoco existe información completa en el ámbito de la UE sobre el número de proyectos, la producción de energía renovable o la capacidad instalada, por lo que resulta imposible cuantificar la contribución del Feader a la implantación de energías renovables en las zonas rurales. Ante la falta de información pertinente y fiable sobre energía renovable, no es posible evaluar la eficacia de estas medidas en este período y sigue sin estar claro sobre qué base diseñaron los Estados miembros las secciones de energía renovable de sus PDR. Estas conclusiones concuerdan con las anteriores observaciones del Tribunal relativas a los datos de control del FEDER y a la ayudas del Fondo de Cohesión a las energías renovables en el período de programación 2007-2013⁵².

Las evaluaciones de programas en el MCSE proporcionan información limitada sobre el impacto de la ayuda a las energías renovables en el desarrollo rural

64. Los retrasos en la ejecución de los programas de los MFP son problemas recurrentes anteriormente identificados por el Tribunal en muchos ámbitos políticos⁵³. Los retrasos en la aplicación de los PDR 2007-2013 provocaron una vez más un desajuste entre el ciclo de gasto y los plazos exigidos para la presentación de informes, debido a lo cual había pocos datos pertinentes disponibles sobre energía renovable para las evaluaciones intermedias, aunque se proporcionó cierta información útil (véase el **recuadro 7**). Muchos Estados miembros sufrieron retrasos en la finalización de sus evaluaciones *ex post*⁵⁴,

65. En su examen de las evaluaciones *ex post*, el Tribunal constató indicó que habían analizado las inversiones en energía renovable (por ejemplo, las medidas empleadas) pero no siempre habían estudiado su impacto en un desarrollo rural sostenible. No se llevaron a

⁵² Informe Especial n.º 6/2014, «¿Han conseguido buenos resultados los fondos de la política de cohesión destinados a apoyar la producción de energías renovables?» (<http://eca.europa.eu>).

⁵³ Informe Especial n.º 16/2017 del Tribunal de Cuentas, apartados 89 a 92.

⁵⁴ En mayo de 2017, la Comisión confirmó que todavía faltaban tres evaluaciones *ex post*: Bulgaria, Rumanía y España (Galicia).

cabo análisis pertinentes que incluyesen, por ejemplo, los beneficios medioambientales de la energía renovable para las zonas rurales, la diversificación de los ingresos, la creación de empleo, las mejoras en las infraestructuras energéticas y los servicios en las zonas rurales, etc.

66. Sin embargo, el Tribunal observó algunas buenas prácticas relativas a la evaluación de proyectos de energía renovable (véase el **recuadro 7**).

Recuadro 7. Ejemplos de buenas prácticas relativas a la evaluación de la energía renovable en las zonas rurales

Las autoridades regionales de la **Toscana (Italia)** realizaron evaluaciones adicionales que contenían información pertinente sobre la contribución de los proyectos financiados a la implantación de energías renovables: un informe de evaluación sobre quince proyectos integrados de la cadena de suministro, un informe de evaluación sobre medidas forestales, que analizaba la cadena de suministro de energía obtenida de la madera y el potencial del sector, y un documento sobre la experiencia de los cinco sistemas de calefacción urbana financiados a través de LEADER+ durante el período 2000-2006.

Las autoridades **austriacas** también elaboraron informes de evaluación que abordaban la energía renovable, en concreto respecto a la medida 321 (Servicios básicos para la economía y la población rural), y recababan información sobre los efectos económicos, regionales, sociales y medioambientales de los proyectos de energía renovable mediante una matriz de evaluación con treinta indicadores detallados. Los evaluadores concluyeron a partir de veinte estudios de casos que el impacto de los sistemas de calefacción de biomasa, según se habían utilizado en Austria, había tenido efectos positivos en el desarrollo rural sostenible, como el suministro de madera regional, la creación de empleo en toda la cadena de suministro y el suministro de calefacción a la población rural.

Austria demostró más ejemplos de buenas prácticas llevando a cabo actividades de seguimiento y evaluación fuera del MCSE, por ejemplo estudios sobre los efectos económicos y regionales de un programa nacional destinado a apoyar iniciativas locales y regionales para la implantación de energías renovables (véase el **recuadro 2**). Según dichos estudios, la concienciación regional y la coordinación de actividades estaban entre los efectos más valiosos para las regiones participantes. Las autoridades también implantaron un sistema de gestión de la calidad para los sistemas de

calefacción de biomasa de un determinado tamaño, que recogía datos de referencia que resultaban útiles para los titulares de los proyectos.

La energía renovable en el Sistema Común de Seguimiento y Evaluación (SCSE) 2014-2020

67. El nuevo marco de rendimiento del período de programación 2014-2020 tiene como objetivo orientar más a resultados la aplicación de programas de desarrollo rural que en el pasado. En este contexto, el sistema de seguimiento y evaluación del desarrollo rural (SCSE)⁵⁵ establece un conjunto común de indicadores que deben utilizarse para los ámbitos prioritarios, junto con las preguntas de evaluación comunes que debe responderse en el futuro, con el fin de evaluar los progresos y logros de la política de desarrollo rural, así como el impacto, la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de las intervenciones de la política de desarrollo rural.

68. El SCSE exige que se facilite información de seguimiento sobre la «Inversión total en producción de energías renovables» (indicador de objetivo T 16) y sobre la «Energía renovable generada a partir de proyectos financiados» (indicador complementario de resultado R 15). Los Estados miembros tienen la opción de establecer indicadores de ejecución adicionales para medidas específicas, y la Comisión confirmó que diez Estados miembros o regiones⁵⁶ han decidido hacerlo. Sin embargo, estos indicadores adicionales específicos por medida para el ámbito de interés 5C eran en su mayoría indicadores de recursos, como el gasto público, o indicadores de productividad, como el número de beneficiarios, proyectos o acciones subvencionadas. Así pues, estos indicadores no proporcionan una base sólida para la evaluación de los resultados del componente de

⁵⁵ El SCSE se estableció en los artículos 67 y 68 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 y en el artículo 14 y los anexos IV, V y VI del Reglamento (UE) n.º 808/2014, y por el que se sustituye el MCSE para el período de programación 2007-2013.

⁵⁶ Dinamarca, Estonia, Alemania (Renania del Norte-Westfalia), Italia (Sicilia, Valle de Aosta), Lituania, España (nacional, Cataluña y Murcia) y el Reino Unido (Escocia).

energía renovable de los PDR, por lo que el enfoque orientado hacia los resultados no podría mejorarse⁵⁷.

69. Otra complicación es que solo se recoge información sobre el rendimiento en los ámbitos de interés⁵⁸. Así pues, los proyectos del Feader asignados al ámbito de interés 5C no proporcionan datos completos sobre la energía renovable en las zonas rurales, porque algunos proyectos pueden estar indirectamente relacionados con la energía renovable (como la gestión forestal) pero asignados al ámbito de interés 5C, mientras que, en el caso de otros, puede haberse valorado que realizan una contribución secundaria al ámbito 5C y apoyarse así en el marco de otros ámbitos de interés, como el 2A, 3A, 6A, 6B etc. En consecuencia, la información sobre «Inversión total en la producción de energías renovables» (indicador de objetivos T 16) solo reflejará lo asignado en el ámbito de interés 5C y no presentará una visión completa de todas las inversiones en energías renovables en las zonas rurales.

70. Otro indicador, el indicador de resultado R 15 —«Energía renovable generada a partir de proyectos financiados»— tiene como objetivo englobar todos los proyectos de energía renovable. Sin embargo, las orientaciones de la Comisión señalan que los datos para este indicador podrían ser recopilados por los evaluadores de distintas maneras, como, por ejemplo a través de encuestas estadísticas nacionales de la UE. Por tanto, la comparabilidad de los datos en el ámbito de la UE depende de las opciones que elijan los evaluadores.

71. Aunque la Comisión publicó directrices detalladas para apoyar la elaboración de informes y la evaluación, las interconexiones de los indicadores del SCSE y los ámbitos de interés podrían suponer una carga adicional para los evaluadores, afectar a la calidad de las evaluaciones de los programas y su comparabilidad y provocar retrasos, como en el pasado. Si a la hora de presentar los informes no se dispone de información de seguimiento y

⁵⁷ Véase el Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 16/2017, apartados 50 y 51.

⁵⁸ Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 16/2017, apartados 23 y 24.

evaluación fiable, los Estados miembros y la Comisión pueden perder la oportunidad de mejorar la ejecución de las medidas de energía renovable.

Los proyectos de energía renovable confirman su potencial para el desarrollo rural, a pesar de las insuficiencias en los procedimientos de selección y la ejecución de proyectos

72. Los Estados miembros se encargan de la selección de proyectos de desarrollo rural, con el objetivo de orientar con mayor precisión las medidas de desarrollo rural hacia las prioridades de la UE y sus propios objetivos y estrategias, para lo cual están obligados a establecer y aplicar criterios de admisibilidad y selección claros, pertinentes y objetivos junto con procedimientos objetivos, transparentes y justos⁵⁹.

73. Los criterios de admisibilidad son los requisitos que deben cumplir los proyectos para poder optar a la ayuda del Feader. Esta admisibilidad es una condición de sí/no. Los criterios de selección son establecidos por los Estados miembros para priorizar los proyectos que mejor cubren las necesidades detectadas y los objetivos fijados en los PDR, y deben ser aplicados por aquellos incluso cuando haya suficientes fondos disponibles para aprobar todas las solicitudes, con el fin de garantizar una buena gestión financiera⁶⁰. En el caso que nos ocupa, los Estados miembros deben velar especialmente por la selección de proyectos viables que apoyen la implantación de energías renovables y añadan valor a las zonas rurales.

La mayoría de los proyectos generó beneficios para la implantación de energías renovables y el desarrollo rural

74. El Tribunal auditó proyectos de energía renovable de distintos tipos y tamaños (véase el **anexo II**). La muestra de proyectos incluía tanto inversiones que habían suministrado energía de fuentes renovables a terceros como otros que habían generado energía para consumo propio de los titulares de los proyectos.

⁵⁹ Véase el artículo 49 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

⁶⁰ DG Agricultura y Desarrollo Rural, «Draft guidelines on eligibility conditions and selection criteria for the programming period 2014-2020», marzo de 2014.

75. Los proyectos de «suministro de energía a terceros» tenían como objetivo principal diversificar los ingresos de las explotaciones agrícolas o forestales, y algunos de ellos habían sido iniciados y ejecutados por pymes o microempresas. Los proyectos de éxito de este tipo habían proporcionado servicios energéticos nuevos y muy bien recibidos a hogares particulares y edificios públicos en las zonas rurales, así como beneficios medioambientales, especialmente en el caso de los sistemas de calefacción urbana, que en general son más eficientes en el uso de la energía y generan menos emisiones que los sistemas de calefacción individual. Otra ventaja fue que permitieron a los titulares de los proyectos beneficiarse de nuevas oportunidades de negocio y a los proveedores de materia prima en toda la cadena local de suministro de biomasa, principalmente agricultores y silvicultores, diversificar sus ingresos y mantener sus explotaciones (véase el **recuadro 8**).

76. La implantación de energías renovables también exige una planificación meticulosa y trabajos de instalación y mantenimiento. La especialización y la experiencia adquiridas en la región son activos valiosos para un mayor desarrollo hacia la producción y el uso de la energía renovable, y los beneficios pueden superar la inversión inicial del proyecto.

Recuadro 8. Buenas prácticas en los proyectos de suministro de energía a terceros financiados a través del Feader

Sistemas de calefacción urbana en las zonas rurales de Austria

Las ayudas del Feader a la energía renovable en Austria en el período de programación 2007-2013 se centraron en el desarrollo de sistemas de calefacción urbana con madera.

Uno de los proyectos visitados por el Tribunal, consistente en ayuda del Feader para la diversificación hacia actividades no agrícolas, estaba dirigido por una cooperativa de veintiséis agricultores a tiempo parcial que eran copropietarios de un bosque de 400 ha y lo gestionaban. Los agricultores habían implantado un sistema de calefacción local con una caldera para astillas de madera con una capacidad de 398 kW. El sistema suministraba 580 MWh de calor al año a tres edificios situados fuera de la población: una residencia de ancianos, un centro tutelado y un monasterio. Los agricultores gestionaban el sistema de calefacción y suministraban madera de sus propios bosques para la producción de astillas, utilizando principalmente madera de baja calidad procedente del aclareo para la que antes no tenían mercado.

Los agricultores se beneficiaron económicamente del proyecto: obtuvieron flujos de ingresos procedentes del propio calor y de las astillas de madera, y adquirieron además nuevas competencias participando en cursos para entidades que gestionan sistemas de calefacción urbana.

Otros sistemas de calefacción urbana con calderas para astillas de madera que visitó el Tribunal estaban gestionados por pymes o microempresas y tenían mayor capacidad energética, por lo que suministraban calor a un mayor número de consumidores, incluidos hogares particulares, autoridades locales y restaurantes. En todos los casos, la madera o las astillas eran suministradas por agricultores o propietarios de explotaciones forestales locales que se encontraban en un radio de 50 km.

77. Los «proyectos para consumo propio» beneficiaron a explotaciones agrícolas o forestales y empresas de transformación de alimentos, por ejemplo gracias a la seguridad energética y la autosuficiencia, la reducción de los costes de la energía, la mejora de los resultados económicos o la reducción de la huella de carbono. Estos proyectos también contribuyeron indirectamente al desarrollo rural sostenible ofreciendo empleo y oportunidades de ingresos a residentes locales o contribuyendo a mejorar la situación medioambiental de la región (véase el **recuadro 9**).

Recuadro 9. Los proyectos de energía renovable «para consumo propio» contribuyen indirectamente al desarrollo rural

Reducción de la huella de carbono de una bodega de la Toscana

Un proyecto polifacético que visitó el Tribunal había recibido ayuda del Feader para la transformación de alimentos y se refería a la construcción de una nueva bodega. La sostenibilidad medioambiental era una prioridad para la bodega, que calculaba la huella de carbono de sus productos. El proyecto incluía varios elementos para reducir el consumo energético y producir energía renovable: una planta geotérmica para refrigeración, una instalación fotovoltaica, una planta de calefacción con biomasa de madera y varias inversiones para ahorrar energía (un sistema de captura de luz solar, ventilación, torre de refrigeración por evaporación). En 2015, la empresa produjo el 68 % de la energía que consumió. El proyecto también dio lugar a una reducción de la huella de carbono por cada botella de vino.

Además de mejorar sus resultados medioambientales, la empresa había mejorado sus resultados económicos, lo que también le permitió aumentar su número de empleados (de 8 en enero de 2011 a 20 en diciembre de 2016).

Pequeños proyectos de energía renovable en Bulgaria adaptados a las necesidades de los agricultores

Dos proyectos de inversión en pequeñas explotaciones que visitó el Tribunal en Bulgaria (12,5 ha y 4 ha) ponen de relieve el potencial de los proyectos de energía renovable financiados por el Feader, aunque de forma más modesta. Ambos proyectos utilizaban electricidad de células fotovoltaicas para hacer funcionar una bomba de irrigación para la producción de avellanas y trufas ecológicas y para la iluminación eléctrica de un almacén de fruta también ecológica. Al ejecutarse ambos proyectos fuera de la población sin conexión a la red, por lo que se consideraba que las instalaciones fotovoltaicas eran soluciones económicas y favorables al medio ambiente, adaptadas a las necesidades de los agricultores. La producción de avellanas y trufas ecológicas ofrece oportunidades no solo a los agricultores, sino también a la región para desarrollar nuevas oportunidades de negocio.

Sin embargo, los procedimientos de selección de los Estados miembros no garantizaban que se seleccionasen los proyectos más pertinentes...

78. Los Estados miembros han de establecer criterios para la selección de los proyectos a fin de garantizar que los recursos financieros destinados al desarrollo rural se utilizan de la mejor manera posible. El Tribunal constató que los Estados miembros visitados no siempre cumplían este principio.

79. El Tribunal examinó los criterios y los procesos de selección en el período de programación 2014-2020 y constató que cuatro de los cinco Estados miembros⁶¹ visitados habían aplicado criterios de selección que eran pertinentes, en cierta medida, para garantizar la priorización de proyectos que facilitaban la implantación de energías renovables y un desarrollo rural sostenible: por ejemplo, proyectos de los que se esperaban efectos positivos en la diversificación de ingresos y el medio ambiente, el uso de materias primas producidas y transformadas a nivel local (combustibles de biomasa) o la

⁶¹ Todos los Estados miembros visitados, salvo Bulgaria, había utilizado los criterios pertinentes.

consideración de estrategias locales y la participación de la población local. Sin embargo, estos esfuerzos se veían comprometidos en parte por procesos de selección deficientes. El Tribunal consideró que Austria, Bulgaria, Italia (Toscana) y Francia (Baja Normandía en cuanto a las medidas forestales) habían utilizado sistemas de puntuación poco exigentes con umbrales mínimos que podían lograrse cumpliendo solo uno o unos pocos criterios.

...y dieron lugar a algunos proyectos de energía renovable que ofrecían un beneficio marginal a las zonas rurales

80. Las insuficiencias en el proceso de selección pueden dar lugar a la financiación de proyectos que generan un beneficio económico para sus titulares pero que tienen escaso impacto en las zonas rurales. Este es el caso de algunos de los proyectos visitados durante la auditoría. La ayuda financiera no siempre se había utilizado para crear empleo o iniciar nuevas oportunidades de negocio, mejorar la situación de las explotaciones agrícolas o forestales existentes o prestar servicios energéticos a la población rural (véase el **recuadro 10**).

Recuadro 10. Proyectos de energía renovable con un beneficio marginal para el desarrollo rural

Beneficio marginal de los proyectos fotovoltaicos para las zonas rurales en Bulgaria

Como se indica en el **recuadro 2**, Bulgaria destinó a proyectos fotovoltaicos más del 90 % de su ayuda del Feader para energía renovable en el período de programación 2007-2013, a pesar de las recomendaciones en contra y de las limitaciones de capacidad de la red⁶².

Tres proyectos de energía renovable que visitó el Tribunal en Bulgaria habían recibido ayuda del Feader para la creación y el desarrollo de microempresas y la diversificación hacia actividades no agrícolas. Cada uno de los proyectos creó un puesto de trabajo para mantener y proteger las instalaciones. Los tres proyectos dependían de pagos de tarifas reguladas preferentes y no ofrecían otras oportunidades de negocio o servicios, por lo que no generaban un beneficio considerable para el desarrollo rural.

⁶² DG Energía, «Mid-term evaluation of the Renewable Energy Directive for the European Commission», abril de 2015, p. 38.

81. Las visitas a los proyectos realizadas por el Tribunal confirmaron el impacto positivo de determinados tipos de proyectos de energía renovable en el desarrollo rural, que justificaba la ayuda financiera del Feader. Sin embargo, teniendo en cuenta la existencia de otros varios regímenes de ayudas a la energía renovable, los proyectos que no contribuyen al objetivo de energía renovable y al objetivo global de desarrollo rural no deberían recibir ayuda del Feader.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

82. Los documentos legislativos y políticos de la UE destacan la intención de explotar el impacto potencialmente positivo de la inversión en energía renovable para un desarrollo rural. Los estudios confirman que la energía renovable puede tener efectos positivos en el desarrollo rural sostenible, pero también existen riesgos medioambientales y socioeconómicos vinculados a la implantación de determinados tipos de energía renovable.

83. En su auditoría, el Tribunal examinó el marco para la energía renovable centrándose en la forma en que ha integrado aspectos del desarrollo rural, así como el marco de la política de desarrollo rural y su aplicación en los Estados miembros con el fin de evaluar si las ayudas del Feader a la energía renovable contribuyeron realmente a un desarrollo rural sostenible.

84. A partir de su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que la financiación de proyectos de energía renovable tiene un potencial considerable para facilitar el desarrollo rural sostenible, pero este potencial todavía sigue sin explotarse en gran medida.

85. El Tribunal constató que la dimensión de desarrollo rural de la energía renovable no se había tenido en cuenta adecuadamente en el actual marco político de la Comisión y los Estados miembros. Como consecuencia, no se han explotado lo suficiente las oportunidades que brinda la implantación de energías renovables en las zonas rurales. La Comisión ha propuesto recientemente algunos cambios en el marco de la política de energía renovable que pueden mejorar la situación (**apartados 24 a 31**).

Recomendación 1. Comprobación de la repercusión en las zonas rurales de la futura política de energía renovable

Al diseñar su futura política de energía renovable, la Comisión y los Estados miembros deberían tener en cuenta las circunstancias y las necesidades de las comunidades y la economía rurales, estudiar los posibles impactos positivos y negativos de la política y velar por que las zonas rurales reciban equitativamente los efectos de la política.

Para ello, la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, debería desarrollar un mecanismo pertinente que podría inspirarse en el mecanismo de comprobación de la repercusión en las zonas rurales contemplado en la orientación política 1 de la Declaración de Cork 2.0 de 2016.

La Comisión debería introducir esta herramienta en el proceso de consulta con los Estados miembros sobre los planes nacionales integrados de energía y clima, que la Comisión debe recibir antes del 1 de enero de 2019, y orientar a los Estados miembros sobre cómo aplicarla.

Fecha máxima de aplicación: Final de 2019

86. Además, en el caso de la bioenergía (la energía renovable relacionada de manera más evidente con las zonas rurales), no se han abordado suficientemente los riesgos medioambientales y socioeconómicos ligados a su implantación en el marco político de la Comisión actual o propuesto. La combinación de los objetivos en materia de energías renovables, los regímenes de ayudas públicas y los débiles criterios de sostenibilidad para la bioenergía podría dar pie al aumento del uso de la biomasa con fines energéticos sin ofrecer garantías suficientes de que la biomasa proceda de fuentes sostenibles (**apartados 32 a 41**).

Recomendación 2 – Mejora del marco de sostenibilidad de la bioenergía

La Comisión, junto con los legisladores, debería diseñar el futuro marco político para la bioenergía de una forma que ofrezca suficientes salvaguardias contra el suministro insostenible de biomasa para energía. El marco debería reconocer y abordar los riesgos para la sostenibilidad del impulso del uso de la bioenergía mediante objetivos y regímenes de ayuda financiera y garantizar que se mitiguen los riesgos medioambientales y socioeconómicos asociados.

Fecha prevista de aplicación: 2020.

87. La Comisión no ha facilitado orientaciones claras sobre cómo podría añadir valor a nivel europeo la ayuda del Feader a la energía renovable y cómo debe complementar los regímenes de financiación europeos y nacionales existentes. Por lo tanto, el Feader corre el riesgo de convertirse simplemente en otra fuente de financiación para la energía renovable, sin dar prioridad al desarrollo rural.

88. La Comisión facilitó orientaciones exhaustivas a los Estados miembros sobre el establecimiento y la aplicación de sus PDR. Sin embargo, en parte debido a la ausencia de una visión clara de la ayuda del Feader a la energía renovable, los Estados miembros visitados habían adoptado solo un enfoque estratégico muy general con respecto a las ayudas a la energía renovable y no habían coordinado lo suficiente la ayuda del Feader con las distintas fuentes de financiación europeas y nacionales para la energía renovable con el fin de maximizar su impacto en las zonas rurales. Además, el Tribunal constató que las medidas de energía renovable no se habían asignado de forma coherente a los ámbitos de interés en la UE, lo que no resulta óptimo, pero considera que esto responde principalmente a un problema de seguimiento y evaluación (**apartados 49 a 58**).

Recomendación 3. Orientaciones claras sobre el papel del Feader en el apoyo a la energía renovable

Al diseñar su futura política de desarrollo rural, la Comisión debería establecer qué deben lograr las inversiones del Feader en energía renovable, cómo deben añadir valor en las zonas

rurales y cómo debe complementar el Feader a los regímenes nacionales y europeos de financiación de la energía renovable existentes.

En este contexto, la Comisión debería aprovechar la experiencia de buenas prácticas constatada durante la auditoría (véanse el recuadro 7, el recuadro 8 y el recuadro 9), así como la experiencia similar descrita en el estudio de la OCDE «Linking Renewable Energy to Rural Development» (Vincular la energía renovable al desarrollo rural) (véase el recuadro 1).

Fecha máxima de aplicación: Final de 2018

89. Al elaborar los informes es necesario disponer de información de seguimiento y evaluación pertinente y fiable para que la Comisión y los Estados miembros mejoren la ejecución de la ayuda del Feader a la energía renovable. Sin embargo, pese a algunos ejemplos de buenas prácticas, no existe información completa de seguimiento y evaluación sobre las ayudas a proyectos de energía renovable con cargo al Feader y otros fondos de la UE disponibles en el período de programación 2007-2013 (apartados 60 a 65).

90. Para el período de programación 2014-2020, la Comisión publicó unas directrices para ayudar a la presentación de informes y la evaluación de los Estados miembros. Sin embargo, los distintos enfoques de los Estados miembros a la hora de definir las contribuciones primarias y secundarias de los proyectos y la asignación de las medidas y tipos de proyectos afectarán negativamente a la eficacia de los procesos de seguimiento y evaluación. Los principales indicadores relevantes para las energías renovables en el período de programación 2014-2020⁶³ tienen un valor informativo limitado debido a su alcance restringido y a cuestiones metodológicas. Los Estados miembros podían utilizar indicadores adicionales pertinentes, pero pocos lo hicieron. Estas limitaciones requieren esfuerzos adicionales por parte de los evaluadores de los Estados miembros, y pueden dar lugar a incoherencias y retrasos de notificación en la UE (apartados 67 a 71).

⁶³ T16 – Inversión total en producción de energías renovables,
R15 –Energía renovable generada a partir de proyectos financiados.

91. En su Informe Especial n.º 16/2017⁶⁴, el Tribunal ya puso de relieve la necesidad de que la Comisión garantice que los informes anuales de 2019 proporciona una información clara y completa sobre los logros de los programas, y defina los diversos tipos de indicadores de manera más precisa para el período de programación posterior a 2020.

Recomendación 4. Un marco de seguimiento y evaluación más simple y significativo

Con respecto a las ayudas del Feader a la energía renovable, la Comisión debería exigir que los Estados miembros aporten información pertinente sobre los logros programáticos de los proyectos de energía renovable en sus informes anuales de ejecución mejorados de 2019. Esta información debería permitir a la Comisión conocer el gasto del Feader destinado a proyectos de energía renovable, la capacidad instalada o la energía generada a partir de estos proyectos.

Fecha máxima de aplicación: Final de 2018

92. Los Estados miembros son responsables de orientar su selección de proyectos hacia las prioridades de la UE y sus propios objetivos, en consonancia con su estrategia. Para ello, deben establecer y aplicar criterios de admisibilidad y selección claros, pertinentes y objetivos junto con procedimientos objetivos, transparentes y justos. La Comisión ha publicado orientaciones en este sentido, por ejemplo en forma de seminarios y directrices⁶⁵.

93. Los proyectos visitados producían energía para consumo propio de los operadores del proyecto o para el suministro a terceros, o apoyaban indirectamente la implantación de energías renovables (**apartados 74 a 77**). Sin embargo, los elevados presupuestos para el ámbito de interés 5C, junto con los bajos porcentajes de ejecución (véase el **apartado 48**) y los procedimientos de selección deficientes (**apartados 78 y 79**), entrañan el riesgo de que la ayuda del Feader se conceda a proyectos de energía renovable que no ofrecen un beneficio

⁶⁴ Informe Especial no 16/2017, apartados 3 y 4.

⁶⁵ Comisión Europea, «Draft guidelines on eligibility conditions and selection criteria for the programming period 2014-2020», marzo de 2014. Criterios de selección (https://enrd.ec.europa.eu/news-events/events/enrd-workshop-selection-criteria-towards-more-performant-rd-policy_en).

claro a las zonas rurales donde se localizan, con el fin de evitar la liberación de los fondos asignados.

Recomendación 5. Mejora de la selección de proyectos teniendo en cuenta el valor añadido a las zonas rurales y la viabilidad de los proyectos

A fin de mitigar los riesgos relacionados con los elevados presupuestos para el ámbito de interés 5C, junto con los bajos porcentajes de ejecución y los procedimientos de selección deficientes, la Comisión debería reforzar junto con los Estados miembros la necesidad de aplicar procedimientos de selección pertinentes con el fin de dar apoyo solo a proyectos de energía renovable viables con un beneficio claro para un desarrollo rural sostenible.

Fecha máxima de aplicación: Final de 2018

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Phil Wynn Owen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 10 de enero de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Klaus-Heiner Lehne

Presidente

Análisis: ¿Mitiga suficientemente el marco de sostenibilidad sobre bioenergía de la UE los riesgos medioambientales y socioeconómicos asociados?

A1. El Tribunal examinó si el marco de sostenibilidad de la bioenergía de la UE aborda dieciséis riesgos medioambientales y socioeconómicos relacionados con la implantación de la bioenergía y en qué medida.

La Comisión ha propuesto cambios en el actual marco de sostenibilidad de la bioenergía...

A2. La legislación vigente⁶⁶ de la UE define criterios de sostenibilidad para los biocarburantes y los biolíquidos. Desde que estos criterios se adoptaron en 2009 y se modificaron en 2015 han continuado los debates sobre la sostenibilidad de la bioenergía. Como consecuencia, en su paquete «Energía limpia para todos los europeos», la Comisión presentó criterios de sostenibilidad que se aplicarían también a otros tipos de bioenergía, como la bioenergía procedente de combustibles de biomasa sólida y gaseosa (véase el **cuadro A1**).

Cuadro A1. El marco de sostenibilidad propuesto para la bioenergía de un vistazo

Criterios de sostenibilidad propuestos		
Criterios de sostenibilidad ¹ relativos a la producción de combustibles de biomasa		Criterios de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero
de la agricultura	de la silvicultura	
- se prohíbe obtener biomasa para energía de determinados tipos de tierras (tierras de elevado valor en cuanto a biodiversidad, tierras con	- deben existir leyes y sistemas de supervisión y garantía del cumplimiento que aseguren el respeto de determinadas prácticas de gestión forestal	- un porcentaje mínimo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para distintos tipos de instalaciones dependiendo de la fecha en la que empezaron a funcionar (véase asimismo el

⁶⁶ Directiva sobre fuentes de energía renovables y Directiva 2009/30/CE En 2015 se introdujo una modificación en estas directivas para abordar el problema del cambio indirecto de uso de la tierra provocado por la producción de biocarburantes a partir de alimentos.

elevadas reservas de carbono y turberas)	- los países o regiones que suministren biomasa forestal a la UE deben cumplir una serie de requisitos UTCUTS, entre ellos ratificar el Acuerdo de París; contar con compromisos y acciones para conservar y reforzar las reservas y sumideros de carbono; y contar con un sistema de presentación de informes sobre las emisiones de gases de efecto invernadero	apartado A4 sobre cuestiones de contabilidad)
Artículo 26, apartados 2 a 4	Artículo 26, apartados 5 a 6	Artículo 26, apartado 7
Otras disposiciones que pueden afectar a la sostenibilidad de la bioenergía		
Requisito de eficiencia energética	- la necesidad de utilizar tecnología de cogeneración de alta eficiencia para instalaciones que produzcan electricidad con una capacidad de combustible ≥ 20 MW	Artículo 26, apartado 8
Limitación del uso de cultivos alimentarios o forrajeros	- el uso de cultivos alimentarios o forrajeros para la producción de biocarburantes y biolíquidos debe limitarse al 7 % y reducirse al 3,8 % en 2030	Artículo 7
Objetivo de energía renovable en calefacción y refrigeración	- la cuota de energía renovable suministrada para calefacción y refrigeración debe aumentar anualmente un 1 %	Artículo 23
Objetivo de energía procedente de «biocarburantes avanzados»	- la cuota mínima de energía procedente de «biocarburantes avanzados» (enumerados en el anexo IX), de carburantes renovables líquidos y gaseosos de origen no biológico para el transporte, de combustibles fósiles derivados de residuos y de electricidad renovable en la cantidad total de combustibles del transporte debe ser del 1,5 % en 2021 y aumentar al 6,8 % en 2030	Artículo 25, apartado 1

¹ Los criterios de sostenibilidad son aplicables a las instalaciones que producen electricidad, calefacción y refrigeración o combustibles con una capacidad de combustible igual o superior a 20 MW (biomasa sólida) y con una capacidad eléctrica igual o superior a 0,5 MW (biomasa gaseosa). Los Estados miembros pueden aplicar los criterios a instalaciones con una capacidad de combustible menor.

Fuente: TCE.

... pero la cobertura de la propuesta es limitada...

A3. El marco de sostenibilidad no abarca toda la biomasa producida y utilizada en la UE, sino que solo se aplica a la biomasa utilizada para fines de energía, a la vez que se excluyen algunos cultivos o usos, y se limita el número de instalaciones cubiertas.

- i) Los cultivos destinados a la producción de biogás para electricidad no están contemplados en el artículo 7, apartado 1.
- ii) El biogás para uso en el sector del transporte no se incluye en los criterios de reducción de la emisiones de gases de efecto invernadero (artículo 26, apartado 7).
- iii) Estos criterios solo son aplicables a instalaciones por encima de una determinada capacidad. El sector industrial no es el mayor consumidor de biomasa sólida, ya que la mayor parte se utiliza para la calefacción residencial⁶⁷. Por otra parte, el límite de 20 MW para combustibles de biomasa sólida se basa únicamente en datos relativos a las instalaciones que utilicen las virutas de madera⁶⁸; pero solo el 32 % de la biomasa sólida se consume en forma de virutas de madera procedentes de las instalaciones con una capacidad superior a 1 MW⁶⁹. El umbral de 0,5 MW para las plantas de biogás significa que los criterios de riesgo se aplique únicamente a un número muy limitado de plantas, ya que las empresas basada en materias primas agrícolas tienen capacidad eléctrica media de 450 kW⁷⁰.

⁶⁷ Las estadísticas relativas al consumo de biomasa sólida muestran que el consumo doméstico (excepto los gránulos de madera) solo representa ya el 39 % del consumo total de biomasa sólida. A esta cifra debe añadirse una proporción del consumo de gránulos (teniendo en cuenta que el 65 % del consumo de gránulos de madera en la UE es para calefacción residencial) y «otros biocarburantes sólidos (uso de astillas de madera a pequeña escala, leña negra, etc.)» que no tiene lugar en instalaciones industriales.

⁶⁸ Se desconoce el número de centrales eléctricas que utilizan biomasa sólida en Europa (especialmente centrales que utilizan gránulos de madera y otros biocarburantes sólidos (uso de astillas de madera a pequeña escala, leña negra, etc.)) y también su tamaño, pero existen algunos datos sobre centrales que utilizan astillas de madera. Las centrales que utilizan astillas de madera por encima de 20 MW representan, según el informe completo de 2016 de la AEBIOM, el 16 % del número total de centrales que utilizan este material como materia prima; solo estas consumen el 75 % de la biomasa de astillas de madera.

⁶⁹ AEBIOM, «Statistical report 2016», página 68 (calculado).

⁷⁰ La información disponible sobre el número y la capacidad de las plantas de biogás en la UE es muy limitado. El informe estadístico de 2016 de la EBA (p. 8) indica una cifra media de 450 kW de capacidad eléctrica en las plantas que utilizan materia prima agrícola.

... incluye cuestiones de contabilidad pendientes relacionadas con las emisiones de gases de efecto invernadero...

A4. El cálculo de los niveles de emisión de gases de efecto invernadero procedentes de la producción de bioenergía es una tarea problemática. Los problemas más significativos se describen a continuación. Sin embargo, no se incluyen en la propuesta de Directiva, aunque tendrían que abordarse en la propuesta de la Comisión sobre el UTCUTS.

- i) Instalaciones individuales: las emisiones directas de dióxido de carbono asociadas a la combustión de biomasa no se contabilizan en los análisis del ciclo de vida⁷¹ para calcular las emisiones de gases de efecto invernadero en la Directiva sobre energías renovables. Se presupone implícitamente que se produce una absorción casi inmediata del carbono a través del rebrote de las plantas. Sin embargo, este supuesto es incorrecto en el caso de la biomasa de madera debido al tiempo que necesitan los árboles para crecer hasta la madurez y a que no se tiene en cuenta la absorción y la liberación de carbono que generaría la tierra si no se utiliza para la producción de biomasa. Esto se explica en mayor detalle en el **recuadro A1**.
- ii) Contabilidad nacional de emisiones de gases de efecto invernadero: con arreglo a las normas actuales de Kioto de contabilidad nacional de las emisiones de gases de efecto invernadero, la combustión de biomasa se contabiliza como cero en el sector de la energía partiendo del supuesto de que cualquier cambio resultante en las reservas de carbono se contabilizan como emisiones en el sector UTCUTS⁷². Esto se hace para evitar la doble contabilización de estas emisiones. Por otro lado, el sector UTCUTS todavía no se incluye plenamente en el objetivo interno de reducción de emisiones de la UE para 2020, por lo que las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la

⁷¹ El ACV es un instrumento para la evaluación sistemática de los aspectos medioambientales de un producto o servicio del sistema a través de todas las fases de su ciclo de vida. Lamentablemente, los métodos de análisis del ciclo de vida no pueden caracterizar adecuadamente los efectos del uso de la tierra.

⁷² Se entiende por UTCUTS uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (para más información, véase el glosario).

combustión de biomasa no se contabilizan actualmente en ningún sector. En julio de 2016, la Comisión propuso un Reglamento que obligaría a las emisiones de gases de efecto invernadero y las absorciones resultantes del UTCUTS debe incluirse en el marco de clima y energía para 2030 a partir de 2021⁷³.

Recuadro A1. ¿Es neutral el carbono procedente de la biomasa de madera?³²

La quema de madera para producir energía normalmente emite más carbono por unidad de energía producida que la quema de combustibles fósiles.

Esto significa que los beneficios medioambientales de la bioenergía en forma de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero no puede materializarse en la fase de uso de la biomasa (es decir, la quema de la biomasa para obtener energía). En cambio, los beneficios deben lograrse durante la producción de la biomasa, bien reduciendo las emisiones (especialmente al utilizar desechos y residuos, que de otro modo liberarían su carbono a la atmósfera si no se recogen para la producción de energía), bien aumentando los sumideros de carbono (por ejemplo si la producción de la biomasa para energía aumenta el crecimiento de las plantas, conocido como biomasa «adicional»).

Los científicos no se ponen de acuerdo sobre el período de tiempo adecuado en el que cabe esperar que se materialicen los beneficios medioambientales de la bioenergía (el período de amortización del carbono). A corto plazo, la quema de biomasa procedente de desechos o residuos de madera puede generar una reducción considerable de las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, el aprovechamiento de los bosques principalmente para fines energéticos aumentará el contenido de CO₂ de la atmósfera aunque se planten nuevos árboles, porque los árboles recién plantados no pueden absorber la misma cantidad de carbono que los más maduros y la cantidad de CO₂ liberado durante la quema tarda tiempo en volver a capturarse. Incluso puede desencadenar un cambio irreversible en el clima mundial de un estado estable a otro con una mayor temperatura («puntos de inflexión climáticos»). Algunos científicos afirman que la duración del período de amortización del carbono no importa realmente, mientras se absorban a la larga todas las emisiones de CO₂.

Otros debates están relacionados con las hipótesis de referencia adecuadas. Según el Comité Científico de la AEMA, el error básico en el supuesto de neutralidad general del carbono de la biomasa es que no se contabilizan la producción y los usos de la biomasa que generaría la tierra si no

⁷³ COM(2016) 479 final y SWD(2016) 249 final.

se utiliza para la bioenergía (hipótesis de contraste). Por lo tanto, el Comité recomienda que solo se utilicen para el consumo de bioenergía la biomasa adicional y los desechos, es decir, la biomasa que de lo contrario se descompondría en el bosque. Otros científicos disienten, alegando que es aceptable aprovechar los bosques para la obtención de bioenergía, puesto que se aprovecharían de todas formas.

... y no aborda plenamente los riesgos de la bioenergía para la sostenibilidad

A5. Los datos estadísticos confirman que la producción de biomasa procedente de la silvicultura y la agricultura está aumentando en términos absolutos⁷⁴. Los bosques de la UE, un sumidero de carbono neto, están expandiéndose. Cada año, este aumento anula el equivalente a aproximadamente el 10 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE no procedentes del sector UTCUTS. Sin embargo, si la demanda de bioenergía aumenta considerablemente, podría ponerse en peligro esta capacidad de absorción y podrían agravarse los riesgos para la sostenibilidad.

A6. Al realizar su análisis, el Tribunal constató que el marco de sostenibilidad establecido en la propuesta de Directiva no aborda plenamente los dieciséis riesgos medioambientales y socioeconómicos que este detectó. Solo tres de los dieciséis riesgos detectados se habían abordado en la propuesta de Directiva y dos en otros actos legislativos; otros seis riesgos se abordaron parcialmente y cinco no se abordaron (véanse los **cuadros A2 y A3**). Los principales riesgos que solo se abordaron parcialmente o no se abordaron fueron los siguientes:

- i) Intensificación de las prácticas forestales (véase el **cuadro A2**, riesgos 1 c), 2 c) y 3 c)). La Comisión no ha propuesto hacer obligatorios los requisitos de sostenibilidad voluntarios existentes. En ausencia de normas vinculantes que garanticen un nivel elevado y equivalente de prácticas sostenibles de gestión forestal⁷⁵, la propuesta se basa en las

⁷⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_renewable_energy_production

⁷⁵ «Impact assessment' SWD(2016) 418 final.

iniciativas voluntarias en los Estados miembros de la UE (como «Forest Europe») y el suministro de biomasa en los países no pertenecientes a la UE.

- ii) Intensificación de las prácticas agrícolas (véase el **cuadro A2**, riesgos 1 b), 2 b) y 3 b)). En la actual Directiva sobre fuentes de energía renovables, los criterios de sostenibilidad para los biocarburantes imponen explícitamente normas para mantener la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales⁷⁶. Este requisito se ha suprimido en la propuesta de Directiva. Como consecuencia, las normas medioambientales pertinentes no son obligatorias para los ámbitos que no se verifican con arreglo a la política agrícola común. Tampoco se contemplan estas normas para la biomasa extraída fuera de la UE.
- iii) Uso en cascada (véase el **cuadro A3**, riesgo 6 a)). Según la lógica de la economía circular, la madera debe utilizarse bien antes de reutilizarla, reciclarla y finalmente quemarla para obtener energía. Este principio, conocido como principio de uso en cascada, prioriza los usos de mayor valor y promueve el uso energético solo cuando empiezan a agotarse otras opciones. Sin embargo, las cascadas solo se establecen si tienen sentido desde el punto de vista económico. Los fuertes incentivos políticos para utilizar biomasa como fuente de energía renovable, como las ayudas económicas y los objetivos ambiciosos, pueden distorsionar esta lógica. Este riesgo no se aborda en la propuesta de la Comisión.

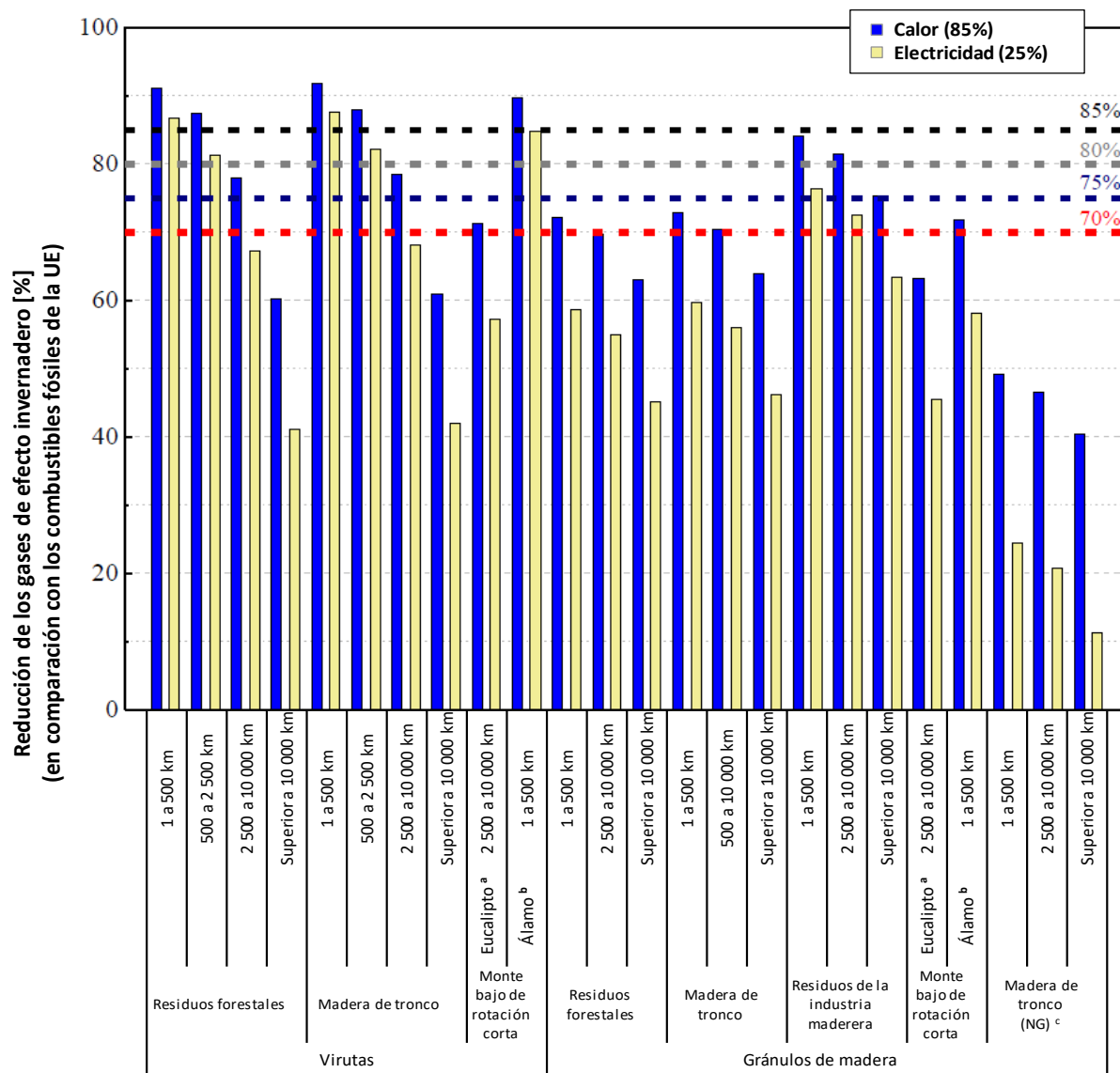
A7. El establecimiento de objetivos de energía renovable combinado con regímenes de ayuda pública a la bioenergía estimula el uso de esta última. Así ha sucedido desde principios de la década de 2000, especialmente en el caso del transporte y la producción de electricidad. Parte de esta biomasa es importada: en 2015, la UE importó el 34 % de los gránulos de madera y del 9,5 % de los biocarburantes líquidos que consumió⁷⁷. Ante la falta de salvaguardias suficientes (criterios de sostenibilidad laxos), el Tribunal considera un riesgo

⁷⁶ El artículo 17, apartado 6, de la Directiva sobre energías renovables establece que los requisitos de condicionalidad se aplica na tierras agrícolas utilizadas para la producción de biocarburantes y biolíquidos. Algunos de estos requisitos están relacionados con la protección del suelo, el mantenimiento de la materia orgánica y la estructura del suelo, la prevención del deterioro de hábitats y la gestión del agua.

⁷⁷ AEBIOM, «Statistical report 2016”, páginas 121, 147 (calculado).

que la propuesta de Directiva fomente la producción y el uso de bioenergía mediante objetivos de energía renovable ambiciosos en combinación con incentivos financieros, puesto que podría dar lugar a un mayor uso de biomasa no sostenible a largo plazo. Por lo tanto, el marco propuesto no ofrece la base adecuada para proteger las zonas rurales lo suficiente contra los riesgos medioambientales y socioeconómicos detectados ni maximizar su potencial para un mayor desarrollo sostenible.

Ilustración A1. Comparación de las emisiones de gases de efecto invernadero de la cadena de suministro con las emisiones procedentes de combustibles fósiles de referencia en las vías más representativas de biomasa sólida



Nota: Los valores excluyen la combustión y todas las emisiones y absorciones de carbono biogénico en la cadena de suministro, excepto de metano. Los valores se basan en los valores por defecto de emisión de gases de efecto invernadero.

MBRC = monte bajo de rotación corta.

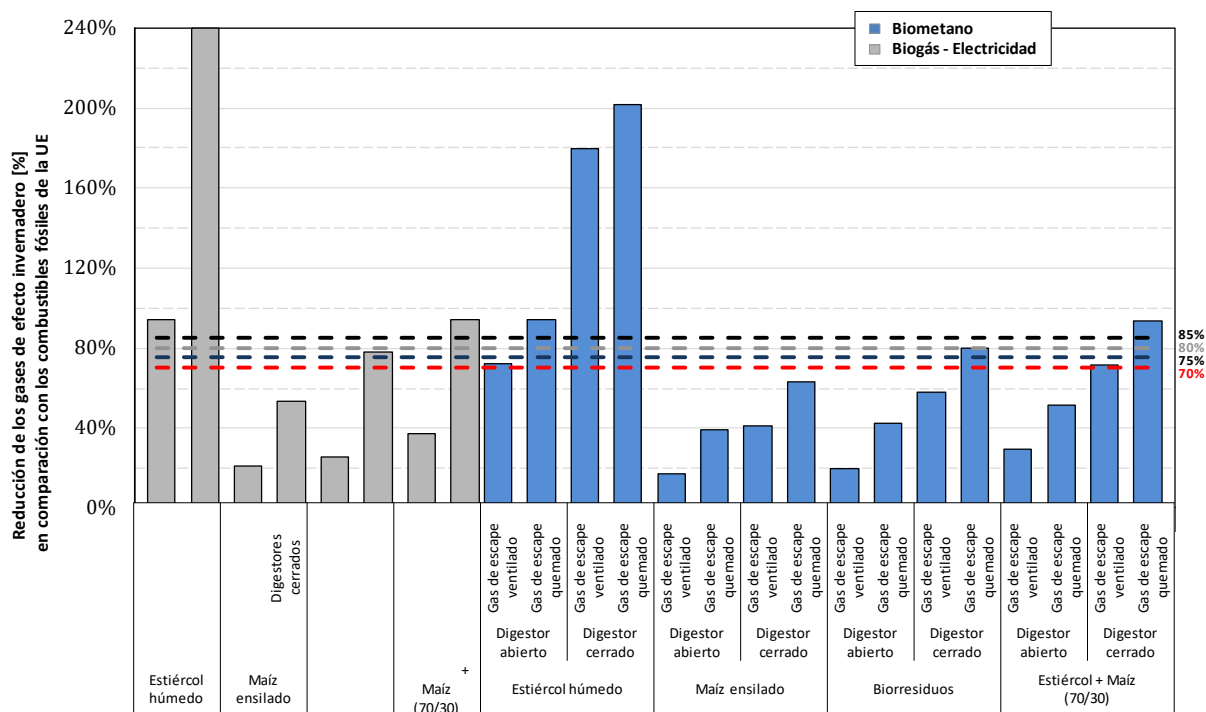
a) Los cálculos se basan en datos de gases de efecto invernadero de cultivos de eucalipto en zonas tropicales.

b) Los datos se basan en álamo cultivado en la UE sin fertilización sintética.

c) Tronco (GN) = gránulos producidos utilizando gas natural como combustible de proceso; todas las demás vías se basan en madera como combustible de proceso.

Fuente: Giuntoli J, Agostini A, Edwards R, Marelli L, *Solid and gaseous bioenergy pathways: input values and GHG emissions. Calculado según la metodología establecida en el documento COM(2016) 767, EUR 27215 EN, doi:10.2790/27486, p. 131*
(<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104759/Id1a27215enn.pdf>).

Ilustración A2. Reducción de gases de efecto invernadero en las vías más representativas de biogás y biometano



Nota: Los valores excluyen la combustión y todas las emisiones y absorciones de carbono biogénico en la cadena de suministro, excepto de metano. Los valores se basan en los valores por defecto de emisión de gases de efecto invernadero. Los valores superiores a 100 % representan sistemas en los cuales los créditos derivados de la gestión agrícola mejorada compensan con creces cualquier emisión de la cadena de suministro. A efectos ilustrativos, también se incluyen los valores obtenidos de la codigestión de una mezcla de 70 % (masa húmeda) de estiércol y 30 % (masa húmeda) de maíz.

Fuente: Giuntoli J, Agostini A, Edwards R, Marelli L, *Solid and gaseous bioenergy pathways: input values and GHG emissions. Calculado según la metodología establecida en el documento COM(2016) 767, EUR 27215 EN, doi:10.2790/27486, p. 141 (adaptado) (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104759/Id1a27215enn.pdf>).*

Cuadro A2. Grado en que se abordan los riesgos asociados a la producción de biomasa

Riesgos para la sostenibilidad		Riesgo abordado en los criterios de sostenibilidad o de reducción de los gases de efecto invernadero previstos en la propuesta de Directiva	Marco político de la UE relacionado	
Medioambientales	1) Reducción de la biodiversidad	1 a) debido cambio directo del uso de la tierra (por ejemplo, la deforestación, la pérdida de zonas protegidas)	Sí: Artículo 26, apartado 2, letras a), b) y c); artículo 26, apartado 3, letras b) y c); artículo 26, apartado 5, letra a), incisos ii), iii) y iv); artículo 26, apartado 5, letra b), incisos ii), iii) y iv)	Estrategia de biodiversidad de la UE: Directiva 2009/147/CE sobre aves; Directiva 92/43/CEE sobre hábitats; Reglamento n.º 1143/2014 sobre especies exóticas invasoras
		1 b) debido a la intensificación de las prácticas agrícolas (por ejemplo, pérdida de diversidad de cultivos)	Abordado parcialmente en el artículo 7, apartado 1, que establece un límite de uso de cultivos alimentarios y forrajeros para biocarburantes y biolíquidos y de combustibles de biomasa para transporte. Sin embargo, este límite no se aplica al uso de cultivos para biogás destinado a la generación de electricidad. Además, la referencia a los requisitos de condicionalidad (Directiva sobre fuentes de energía renovables, artículo 17, apartado 6, se ha suprimido.	Política agrícola común: Reglamento n.º 1306/2013 del Consejo; Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 de la Comisión; Reglamento Delegado n.º 640/2014 de la Comisión.
		1 c) debido a la intensificación de la gestión forestal	Abordado parcialmente en el artículo 26, apartado 5, letra a), inciso iv), y en el artículo 26, apartado 5, letra b), inciso iv), pero no se imponen medidas adicionales de gestión forestal sostenible. El artículo 26, apartado 5, se basa íntegramente en la legislación y los planes de gestión existentes. Ante la falta de normas vinculantes que garanticen un nivel elevado y equivalente de prácticas de gestión forestal sostenible, la propuesta se basa en iniciativas voluntarias.	Estrategia forestal de la UE, COM(2013) 659 final
	2) Degradación del suelo	2(a) debido cambio directo del uso de la tierra (dado lugar a pérdida de carbono del suelo o a erosión)	Sí: Artículo 26, apartado 3, letra a); artículo 26, apartado 4, artículo 26, apartado 5, letra a), inciso ii) y artículo 26, apartado 5, letra b), inciso ii).	Política agrícola común: Reglamento n.º 1306/2013 del Consejo; Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 de la Comisión; Reglamento Delegado n.º 640/2014 de la Comisión.
		2 b) debido a la intensificación de las prácticas agrícolas (que provocan, por ejemplo, pérdida de fertilidad del suelo, erosión)	Parcialmente abordados. Abordado de manera indirecta y parcial en el anexo VI, punto 6: pueden tenerse en cuenta determinadas prácticas de gestión agrícola para el cálculo de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (por ejemplo la reducción o supresión de la labranza, la mejora de la rotación de cultivos, el uso de cultivos de cobertura), si existen pruebas sólidas y verificables de aumento de carbono en el suelo. Además, la referencia a los requisitos de condicionalidad (Directiva sobre fuentes de energía renovables, artículo 17, apartado 6, se ha suprimido. No se	

Riesgos para la sostenibilidad		Riesgo abordado en los criterios de sostenibilidad o de reducción de los gases de efecto invernadero previstos en la propuesta de Directiva	Marco político de la UE relacionado
		definen salvaguardias con respecto al aumento de la extracción de residuos agrícolas que provoca la degradación del suelo.	
	2, letra c), debido a la intensificación de la gestión forestal (conducente, por ejemplo, a la pérdida de fertilidad del suelo en los bosques debido a la extracción de nutrientes, residuos forestales)	Parcialmente abordados. Aunque en el artículo 26, apartado 5 figuran requisitos relativos al riesgo del recurso a la producción de biomasa forestal, no se definen salvaguardias respecto a un aumento de la extracción de residuos forestales conducente a la degradación del suelo. No se impone ninguna otra medida de gestión forestal sostenible (GFS). El artículo 26, apartado 5 se basa plenamente en la legislación y los planes de gestión existentes si cumplen los requisitos establecidos en el propio artículo. Ante la falta de normas vinculantes que garanticen un nivel elevado y equivalente de prácticas de gestión forestal sostenible, la propuesta se basa en iniciativas voluntarias.	Estrategia forestal de la UE, COM(2013) 659 final
3) Escasez de agua y contaminación	3 a) debido al cambio de uso de la tierra (por ejemplo, cambios en el equilibrio hídrico)	Sí: Artículo 26, apartado 3, letra a); artículo 26, apartado 4; artículo 26, apartado 5, letra a), inciso ii), y artículo 26, apartado 5, letra b), inciso ii).	Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE)
	3 b) debido a la intensificación de las prácticas agrícolas (por ejemplo, irrigación, fertilización)	Parcialmente abordados. Abordado de manera indirecta y parcial en el anexo VI: El álamo de monte bajo de rotación corta sin fertilización da lugar a valores ligeramente más altos para las emisiones de gases de efecto invernadero que dicho álamo con fertilización. Además, la referencia a los requisitos de condicionalidad (Directiva sobre fuentes de energía renovables, artículo 17, apartado 6) se ha suprimido.	Política agrícola común: Reglamento n.º 1306/2013 del Consejo; Reglamento de Ejecución n.º 809/2014 de la Comisión; Reglamento Delegado n.º 640/2014 de la Comisión.
	3 c) debido a la intensificación de la gestión forestal (por ejemplo, cambios en el equilibrio hídrico)	Parcialmente abordados. Aunque en el artículo 26, apartado 5, figuran requisitos relativos al riesgo del recurso a la producción de biomasa forestal, no se impone ninguna otra medida de gestión forestal sostenible. El artículo 26, apartado 5, se basa íntegramente en la legislación y los planes de gestión existentes. Ante la falta de normas vinculantes que garanticen un nivel elevado y equivalente de prácticas de gestión forestal sostenible, la propuesta se basa en iniciativas voluntarias.	Estrategia forestal de la UE, COM(2013) 659 final
4) Emisiones de gases de efecto	4 a) debido a las emisiones de gases de efecto invernadero durante el ciclo de vida, excluido el carbono biogénico (por ejemplo, uso de	Parcialmente: Artículo 26, apartado 7, letras a), b), c) y d) Sin embargo, el biogás para transporte no se contempla en los anteriores requisitos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.	Política climática: Propuesta de Reglamento UTCUTS Régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) Directivas 2003/87/CE y 2009/29/CE,

Riesgos para la sostenibilidad		Riesgo abordado en los criterios de sostenibilidad o de reducción de los gases de efecto invernadero previstos en la propuesta de Directiva	Marco político de la UE relacionado
	fertilizantes, transporte de la biomasa, fugas de metano de las plantas de biogás)		Decisión n.º 406/2009/CE sobre el reparto del esfuerzo; Directiva 2009/30/CE relativa a la calidad del combustible; Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética
	4 b) debido a los efectos indirectos (por ejemplo, cambio indirecto de uso de la tierra por el desplazamiento de los cultivos alimentarios, bosques más jóvenes)	Abordado parcialmente en el artículo 7, apartado 1, que establece un límite de uso de cultivos alimentarios y forrajeros para biocarburantes y biolíquidos y de combustibles de biomasa para transporte. Sin embargo, este límite no se aplica al uso de cultivos para biogás destinado a la generación de electricidad.	Propuesta de Reglamento UTCUTS ILUC Directiva sobre cambios indirectos del uso del suelo (CIUS) 2015/1513

Fuente: TCE.

Cuadro A3. Grado en que se abordan los riesgos asociados al uso de biomasa

Riesgos para la sostenibilidad		Riesgo abordado en los criterios de sostenibilidad o de reducción de los gases de efecto invernadero previstos en la propuesta de Directiva	Marco político de la UE relacionado
Medioambientales	4) Emisiones de gases de efecto invernadero	Parcialmente: Artículo 26, apartado 7, letras a), b), c) y d) Sin embargo, el biogás para transporte no se contempla en los anteriores requisitos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. No se abordan las cuestiones de contabilidad pendientes relacionadas con las emisiones de gases de efecto invernadero biogénicas (véanse los <u>apartados A1 y A4</u>).	Política climática: Directivas 2003/87/CE y 2009/29/CE sobre el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE); Decisión n.º 406/2009/CE sobre el reparto del esfuerzo; Directiva 2009/30/CE relativa a la calidad del combustible; Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética
	5) Contaminación atmosférica	5 a) debido a la quema de biomasa (por ejemplo, materia particulada, SO2...)	Política de la UE contra la contaminación atmosférica: Directiva 2009/125/CE sobre aves; Directiva 2015/2193 sobre las instalaciones de combustión medianas Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales
		5 b) debido a las emisiones de contaminantes durante el resto del ciclo de vida de la bioenergía (por ejemplo, transporte de biomasa)	No se aborda en esta propuesta pero sí a través de otros instrumentos. La legislación no incluye el gran número de aparatos (residenciales) viejos que utilizan biomasa para calefacción.
6) Socioeconómicos	6 a) Uso ineficiente de la biomasa (incluida la no aplicación del principio de cascada, métodos subóptimos de	Parcialmente: El artículo 26, apartado 8, aborda la eficiencia de la producción de electricidad a partir de biomasa, pero no se refiere a la producción de calor. Este artículo solo se aplica a instalaciones con capacidad de combustible > 20MW. Teniendo en cuenta el tamaño medio mucho menor de las plantas de biogás, se aplica solo a una pequeña minoría de ellas.	Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética Directiva marco sobre el agua (2008/98/CE)

Riesgos para la sostenibilidad	Riesgo abordado en los criterios de sostenibilidad o de reducción de los gases de efecto invernadero previstos en la propuesta de Directiva	Marco político de la UE relacionado
conversión de biomasa en energía)	El riesgo de no aplicación del principio de cascada no se aborda en la propuesta. Los principios de la jerarquía de los residuos se mencionan en el artículo 7, apartado 5, pero solo en relación con la inclusión de nuevas materias primas en el anexo IX (materias primas para la producción de biocarburantes avanzados).	
6 b) Competencia con usos existentes (por ejemplo, producción de alimentos, madera para la industria del papel y la pasta de papel)	Abordado parcialmente en el artículo 7, apartado 1, que establece un límite de uso de cultivos alimentarios y forrajeros para biocarburantes y biolíquidos y de combustibles de biomasa para transporte. Sin embargo, este límite no se aplica al uso de cultivos para biogás destinado a la generación de electricidad. El artículo 7, apartado 5, reconoce la necesidad de <i>evitar los efectos distorsionadores importantes en los mercados de (sub)productos, desechos o residuos</i> al incluir nuevas materias primas en el anexo IX (materias primas para la producción de biocarburantes avanzados). No se menciona la posible distorsión de los mercados de productos, desechos o residuos incluidos actualmente en el anexo IX propuesto. Las materias primas incluidas en el anexo IX no pueden retirarse posteriormente.	

Fuente: TCE.

Características de los proyectos auditados

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
01	AT-01	2007-2013 M 121	Calefacción generada a partir de biomasa de madera en una explotación agrícola (vivienda)	36 424,57 euros	Bioenergía Uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none">• Aspectos medioambientales: sistema de calefacción eficiente en el uso de la energía; emisiones de materia particulada procedentes de la quema de madera• Suministro de combustible local: madera del propio bosque de la explotación• Sin diversificación de los ingresos agrícolas, sin actividades o servicios agrícolas adicionales

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
02	AT-02	2007-2013 M 413 (321)	Calefacción urbana – biomasa de madera (proyecto de ampliación de una red de calor)	269 512,69 euros	Bioenergía Suministro de energía a terceros	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: sistema de calefacción eficiente en el uso de la energía; sistema de calefacción urbana; emisiones de materia particulada procedentes de la quema de madera • Suministro de combustible local: madera de proveedores localizados en un radio de 50 km de la caldera • Diversificación de los ingresos agrícolas / conservación del empleo en las explotaciones y en toda la cadena de suministro de madera • Prestación de servicios energéticos locales • Participación local (proyecto LEADER)

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
03	AT-03	2007-2013 M 321	Calefacción urbana – biomasa de madera, biogás + red de distribución	928 443,47 euros	Bioenergía Suministro de energía a terceros	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: sistema de calefacción energéticamente eficiente; sistema de calefacción urbana; emisiones de partículas procedentes de la combustión de madera; «producción» de biogás de estiércol • Suministro de combustible local: madera de proveedores localizados en un radio de 50 km de la caldera y la planta de biogás local • Diversificación de los ingresos agrícolas / conservación del empleo en las explotaciones y en toda la cadena de suministro de madera • Prestación de servicios energéticos locales

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
04	AT-04	2007-2013 M 413 (311)	Calefacción urbana – biomasa de madera, cooperativa de agricultores	311 865,86 euros	Bioenergía Suministro de energía a terceros	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: sistema de calefacción eficiente en el uso de la energía; sistema de calefacción urbana; emisiones de materia particulada procedentes de la quema de madera • Suministro de combustible local: madera de proveedores localizados en un radio de 50 km de la caldera • Diversificación de los ingresos agrícolas / conservación del empleo en las explotaciones y en toda la cadena de suministro de madera (cooperativa de agricultores) y de la venta de calor • Prestación de servicios energéticos locales • Participación local (proyecto LEADER)

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
05	AT-05	2007-2013 M 311	Planta de biogás	1 550 000,00 euros	Bioenergía Suministro de energía a terceros y uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: Cogeneración; uso principalmente de desechos animales de la propia explotación y de otras explotaciones locales en la planta de biogás; «producción» de estiércol para biogás • Diversificación de los ingresos agrícolas / conservación del empleo agrícola • Un empleo creado: mantenimiento técnico y gestión contable/financiera • Uso significativo de calor: prestación de servicios de secado (semillas); estiércol desecado para explotaciones hortícolas
06	AT-06	2014-2020 M 6.4.3	Instalación fotovoltaica	18 065,00 euros	Energía solar Uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los costes de energía de la explotación • Sin diversificación de los ingresos agrícolas, sin actividades o servicios agrícolas adicionales

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
07	AT-07	2014-2020 M 4.1.1	Calefacción generada a partir de biomasa de madera en una explotación	25 902,53 euros	Bioenergía Uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: sistema de calefacción eficiente en el uso de la energía; emisiones de materia particulada procedentes de la quema de madera • Suministro de combustible local: madera de bosques locales • Conservación del empleo y ampliación de las actividades agropecuarias (ampliación de la cría de animales) debido al ahorro de tiempo y espacio (que antes se utilizaba para almacenar paja para calefacción)
08	BG-01	2007-2013 M 121	Instalación fotovoltaica para bomba de irrigación y otros dispositivos eléctricos; producción de trufa y avellana orgánicas	42 791,12 euros	Energía solar Uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: uso de energía solar (frente a un generador diésel, que habría sido la alternativa, puesto que el terreno no tiene conexión con la red eléctrica de la población) • Establecimiento de una nueva explotación con producción innovadora: creación de nuevas empresas y empleos

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
09	BG-02	2007-2013 M 312	Instalación fotovoltaica (microempresa)	278 112,28 euros	Energía solar Suministro de energía a terceros	<ul style="list-style-type: none"> • Microempresa creada: ingresos por la venta de electricidad (pagos de tarifas reguladas) • Un empleo creado (principalmente vigilancia) • No se crearon nuevas empresas u oportunidades de negocio ni se prestaron nuevos servicios
10	BG-03	2007-2013 M 312	Instalación fotovoltaica (microempresa)	277 908,78 euros	Energía solar Suministro de energía a terceros	<ul style="list-style-type: none"> • Microempresa creada: ingresos por la venta de electricidad (pagos de tarifas reguladas) • Un empleo creado (principalmente vigilancia) • No se crearon nuevas empresas u oportunidades de negocio ni se prestaron nuevos servicios

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
11	BG-04	2007-2013 M 123	Instalación fotovoltaica y planta de biogás (producción de calor); uso propio a través del transformador de alimentos	3 615 358,49 euros	Energía solar y bioenergía Uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: electricidad solar, el tratamiento de aguas residuales y aprovechamiento adecuado de los lodos procedentes del tratamiento de aguas residuales en las plantas de biogás • Reducción de los costes de energía de la empresa • Oferta de empleos en la zona rural • Oferta de oportunidades de comercialización para los agricultores locales (conservación del empleo y las explotaciones)
12	BG-05	2014-2020 M 04.1	Instalación fotovoltaica para iluminación; explotación nueva pequeña	El proyecto no había finalizado en el momento de la visita de control	Energía solar Uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: uso de energía solar (frente a un generador diésel, que habría sido la alternativa, puesto que el terreno no tiene conexión con la red eléctrica de la población) • Establecimiento de una nueva explotación con producción innovadora: creación de nuevas empresas y empleos

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
13	BG-06	2007-2013 M 311	Instalación fotovoltaica; diversificación agrícola	255 764,12 euros	Energía solar Suministro de energía a terceros	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de los ingresos agrícolas (pago de tarifas reguladas) • Un empleo creado (principalmente vigilancia) • No se crearon nuevas empresas u oportunidades de negocio ni se prestaron nuevos servicios
14	FR-01	2007-2013 M 121	Instalación de una bomba de calor	49 945,00 euros	Proyecto de eficiencia energética	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del rendimiento económico y medioambiental de la actividad agrícola a través de la reducción del consumo de combustible en la explotación y la mejora de la producción lechera

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
15	FR-02	2007-2013 M 413 (311)	Construcción de un digestor anaeróbico en la explotación	1 409 920,00 euros	Bioenergía Suministro de energía a terceros y uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: Cogeneración; uso principalmente de desechos animales de la propia explotación y de otras explotaciones locales en la planta de biogás; «producción» de estiércol para biogás • Diversificación de los ingresos agrícolas / conservación del empleo agrícola • Un empleo creado: mantenimiento técnico • Aprovechamiento adecuado del calor para secar cereales • Participación local (proyecto LEADER)
16	FR-03	2007-2013 M 411 (121)	Instalación fotovoltaica	47 500,00 euros	Energía solar Suministro de energía a terceros	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los costes de energía de la explotación • Sin diversificación de los ingresos agrícolas, sin actividades o servicios agrícolas adicionales • Participación local (proyecto LEADER)
17	FR-04	2014-2020 M 04.3	Apoyo a servicios forestales - apartado 2	13 506,00 euros	Proyectos de apoyo a la producción de biomasa	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad de negocio para empresas forestales locales

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
18	FR-05	2014-2020 M 08.6	Conversión forestal - apartado 2	El proyecto no había finalizado en el momento de la visita de control	Se seleccionaron proyectos, porque en el momento de la auditoría no había comenzado ningún proyecto de inversión en energía renovable del período 2014-2020	
19	IT-01	2007-2013 M 311	Central geotérmica	71 042,00 euros	Energía geotérmica Uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del rendimiento económico y medioambiental de las actividades agrícolas y de agroturismo a través de la reducción de las emisiones de CO₂ y el aumento de la venta de vino
20	IT-02	2007-2013 M 311	Instalación fotovoltaica	16 570,12 euros	Energía solar Uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del rendimiento económico y medioambiental de la actividad agrícola a través del uso de energía fotovoltaica y el aumento de las actividades de agroturismo
21	IT-03	2007-2013 M 123	Central geotérmica, calefacción de biomasa, paneles fotovoltaicos y sistema de captura de luz	807 500,00 euros	Energía geotérmica, energía solar, bioenergía, + técnicas de ahorro de energía Uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: valorización de los residuos de poda, limpieza de zanjas, arbustos y zonas boscosas de la explotación; ahorro energético; reducción de la huella de carbono (por botella de vino) • Aumento de la venta de vino • Creación de doce nuevos empleos

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
22	IT-04	2007-2013 M 121	Construcción de aislamiento para ahorro energético	241 064,50 euros	Proyecto de eficiencia energética (el proyecto forma parte del proyecto IT-03)	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios medioambientales del ahorro energético
23	IT-05	2007-2013 M 121	Central geotérmica	315 022,94 euros	Energía geotérmica Uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del rendimiento económico y medioambiental de la actividad agrícola a través de la reducción de las emisiones de CO₂ y el aumento de la facturación • Dos empresas locales instalaron la central geotérmica
24	IT-06	2007-2013 M 311	Paneles fotovoltaicos, planes termosolares y calefacción de biomasa	32 740,20 euros	Energía geotérmica, energía solar, bioenergía Uso propio de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: sistemas eficientes para la producción de energía sustituyen a las calderas de combustibles fósiles (gas); • El suministro de materia prima (madera) viene de las propias actividades de gestión forestal del beneficiario y de la poda de olivos y árboles frutales • Inicio de actividades de agroturismo • Creación de empleos (2-3 ETC) • Solo empresas locales instalaron los componentes de energía renovable

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
25	LT-01	2007-2013 M 312	Central hidroeléctrica	552 712,80 euros	Energía hidroeléctrica Suministro de energía a terceros	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de los ingresos agrícolas a través de la venta de electricidad (sin pago de tarifas reguladas)
26	LT-02	2007-2013 M 123	Producción de gránulos de paja	831 500,00 euros	Producción de combustible de biomasa	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una microempresa rural • Veinte empleos creados • Uso de materia prima local • Suministro de gránulos de paja para instalaciones de energía renovable no rentable, por lo que cambió a un producto de lechos para animales
27	LT-03	2007-2013 M 312	Producción de gránulos de paja y actividades de calefacción	202 784,00 euros	Bioenergía Suministro de energía a terceros	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos medioambientales: calefacción eficiente en el uso de energía en dos edificios públicos • Creación de una microempresa rural • Seis empleos creados • Uso de materia prima local • Suministro de gránulos de paja para instalaciones de energía renovable no rentable, por lo que se consideró cambiar a un producto de lechos para animales

N.º de proyecto		Período de programación Medida Feader	Título del proyecto y breve descripción	Coste real del proyecto (proyecto completo, incluidas las partes no relacionadas con la energía en algunos casos)	Tipo de la energía renovable; tipo de uso de la energía	Características del proyecto con respecto al desarrollo rural sostenible
28	LT-04	2007-2013 M 311	Producción de astillas de madera - adquisición de equipos necesarios (tractor, remolque, semirremolque y cortadora de madera)	85 200,00 euros	Producción de combustible de biomasa	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de los ingresos agrícolas • Tres empleos existentes salvaguardados • El tractor y otros equipos utilizan diésel
29	LT-05	2007-2013 M 311	Turbina eólica en la explotación	404 024,00 euros	Energía eólica Suministro de energía a terceros	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de los ingresos agrícolas a través de la venta de electricidad (pago de tarifas reguladas)

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«ENERGÍA RENOVABLE PARA UN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE: POSIBLES SINERGIAS SIGNIFICATIVAS, PERO EN SU MAYORÍA NO MATERIALIZADAS EN LA PRÁCTICA»

RESUMEN

IV. La Directiva sobre energías renovables de la UE promueve la implantación de energías renovables fijando un objetivo del 20 % para la UE hasta 2020, así como objetivos nacionales vinculantes en materia de energías renovables. Los Estados miembros disponen de un amplio poder discrecional sobre el modo de alcanzar sus objetivos nacionales en materia de energía renovable y sobre las energías renovables que prefieren apoyar.

Desde la política de desarrollo rural se puede abordar mejor el modo de contribuir a intensificar los beneficios de las energías renovables para el desarrollo rural, y se puede llevar a la práctica a través de los programas de desarrollo rural nacionales o regionales.

Los datos ponen de manifiesto que los criterios de sostenibilidad existentes en la UE en lo que respecta a los biocarburantes y biolíquidos establecidos en la actual Directiva sobre energías renovables (DER) han sido eficaces para evitar impactos medioambientales directos no intencionados. La Directiva se modificó en 2015 para abordar también los riesgos del cambio indirecto del uso de la tierra. La propuesta de la Comisión de refundir la Directiva sobre energías renovables para el período posterior a 2020 refuerza los criterios de sostenibilidad de la UE al abarcar también la biomasa y el biogás empleados para generar calor y electricidad, ya que intensifica la protección de las zonas rurales frente a los riesgos medioambientales y socioeconómicos detectados y saca el máximo provecho al potencial de la bioenergía para promover el desarrollo sostenible.

Por otra parte, la propuesta legislativa de la Comisión sobre el uso de la tierra en el marco del paquete de medidas sobre clima y energía para 2030 de la UE (propuesta UTCUTS) —actualmente en proceso de codecisión (si bien los colegisladores ya han alcanzado el un acuerdo provisional el 14 de diciembre de 2017)— ofrece una salvaguardia general para la sostenibilidad de la biomasa para todos los usos al disponer que el sumidero de carbono terrestre de la UE debe, como mínimo, mantenerse, si no incrementarse («norma de deuda cero»).

Además, la política agrícola común proporciona actualmente una protección del carbono orgánico del suelo en las tierras de cultivo y los pastizales. Por lo tanto, la política agrícola común tiene la finalidad de proteger el carbono orgánico del suelo y contribuir así a la sostenibilidad de la biomasa en las zonas sujetas a pagos de la PAC. Para el futuro, la Comisión pretende desarrollar una PAC más ambiciosa en lo que respecta a la eficiencia de los recursos, la protección del medio ambiente y la acción por el clima.

V. Durante las negociaciones para el período de programación 2014-2020, la Comisión ha fomentado activamente la creación de sinergias y complementariedades en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, tomando también en cuenta los programas de financiación existentes tanto nacionales como europeos. Sin embargo, las decisiones relativas a la aplicación son responsabilidad de los Estados miembros.

VI. Si bien es cierto que, a comienzos del período 2007-2013, no existían indicadores de productividad específicos para los proyectos de energía renovable, una vez introducido el «chequeo», se dispuso de datos sobre los gastos. Además, el MCSE 2007-2013 incluía un indicador de impacto para la producción de energía renovable.

Para el período de programación 2014-2020, se ha mejorado el SCSE teniendo en cuenta cuestiones relativas a la disponibilidad de datos en todos los Estados miembros, la rentabilidad del sistema y el nivel de burocracia aceptable para los Estados miembros.

VII. El marco jurídico obliga a los Estados miembros a incluir los principios relativos al establecimiento de criterios de selección en sus PDR. Sin embargo, los procedimientos y criterios de selección que realmente se aplican siguen siendo competencia de los Estados miembros, en consonancia con el principio de gestión compartida.

VIII.

Párrafo primero: La Comisión acepta esta recomendación en la medida en que se refiere a la actuación de la Comisión. La Comisión considera que ha abordado el diseño de la futura política de energías renovables a través de las propuestas de la Comisión sobre el Reglamento de gobernanza y sobre el texto refundido de la Directiva sobre energías renovables.

Cuando elaboraron los planes nacionales integrados en materia de energía y clima que exigía el Reglamento de gobernanza —actualmente en proceso de codecisión—, los Estados miembros pudieron tener en cuenta, entre otros aspectos, las circunstancias y las necesidades de sus zonas rurales.

Párrafo segundo: Se acepta la recomendación. La Comisión considera que su propuesta de 2016 de refundición de la Directiva sobre energías renovables (DER II) refuerza considerablemente el marco de sostenibilidad de la bioenergía de la UE, incluyendo salvaguardias adicionales que evitan el suministro insostenible de biomasa forestal.

Por otra parte, la propuesta legislativa de la Comisión sobre el uso de la tierra en el marco del paquete de medidas sobre clima y energía para 2030 (propuesta UTCUTS) — actualmente en proceso de codecisión (si bien los colegisladores ya han alcanzado un acuerdo provisional el 14 de diciembre de 2017)— ofrece una salvaguardia general para la sostenibilidad de la biomasa para todos los usos, al establecer que el sumidero de carbono terrestre de la UE debe, como mínimo, mantenerse, si no incrementarse («norma de deuda cero»).

Además, tal y como se recoge en la Comunicación sobre el futuro de los alimentos y de la agricultura, la Comisión pretende desarrollar una PAC más ambiciosa en lo que respecta a la eficiencia de los recursos, el cuidado medioambiental y la acción por el clima.

Párrafo tercero: La Comisión solo puede aceptar en parte esta recomendación, habida cuenta de que, en este momento, no está en situación de realizar compromisos específicos en relación con propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

La Comisión se compromete a analizar posibles formas de reforzar la orientación a los resultados de la futura PAC, generando valor añadido de la UE y reflejando al mismo tiempo las necesidades y las aspiraciones de los territorios afectados, tal como se señala en la Comunicación de la Comisión COM(2017) 713 final.

Párrafo cuarto: La Comisión acepta en parte esta recomendación. La recomendación ya ha sido aplicada y los informes anuales de ejecución mejorados de 2019 contendrán la información necesaria.

Párrafo quinto: La Comisión considera que esta recomendación debe dirigirse a los Estados miembros. Pese a que los procedimientos de selección y la definición de los criterios de selección que se llevan a cabo efectivamente siguen siendo competencia de los Estados miembros, en consonancia con el principio de gestión compartida, la Comisión seguirá realizando esfuerzos para animar a los Estados miembros a aplicar los procedimientos de selección pertinentes.

INTRODUCCIÓN

12. La Comisión ya ha iniciado la elaboración de un nuevo estudio sobre el apoyo al sector de la energía y otros sectores (por ejemplo, el transporte), incluido el de las fuentes de energía renovables. En el marco de la gobernanza de la Unión de la Energía —actualmente en proceso de codecisión—, la Comisión está realizando un seguimiento a las subvenciones del sector de la energía. En la próxima edición del informe sobre los precios y los costes de la energía, que se publicará en 2018, se recogerá de forma pormenorizada un análisis y los resultados.

15. La postura de la Comisión se describe de forma resumida en las respuestas de la Comisión al Informe Especial n.º 16/2017.

OBSERVACIONES

25. La política de desarrollo rural ofrece un marco flexible o «caja de herramientas» que permite a los Estados miembros, en consonancia con el principio de subsidiariedad y en el contexto de la gestión compartida, decidir la mejor manera de apoyar la implantación de las energías renovables, de conformidad con los objetivos políticos de la UE y las necesidades, el potencial y el contexto específicos de las regiones o Estados miembros.

27.

i) La conexión entre la energía renovable y el desarrollo rural se produce de dos modos. Por una parte, la política en materia de energía renovable de la UE, al crear una demanda de energías renovables, puede apoyar indirectamente el desarrollo de las zonas rurales, que se convierten en proveedores de energía renovable (por ejemplo, a través de la energía eólica y solar) o de materia prima de biomasa (de la silvicultura y la agricultura). Por otra parte, la producción de energía renovable en las zonas rurales puede recibir ayuda directa en el marco de la política de desarrollo rural que, a escala de la UE, está apoyada principalmente por el Feader.

30. En la Comunicación de la Comisión sobre el futuro de los alimentos y de la agricultura se incluye una referencia a la verificación rural (véase la página 25 de COM(2017) 713 final).

En dicha Comunicación, la Comisión se compromete a promover un mecanismo de comprobación de la repercusión en las zonas rurales («verificación rural»), que revise sistemáticamente las políticas pertinentes aplicando una «lente rural» para analizar sus posibles impactos en las comunidades rurales.

Un ejemplo concreto de verificación rural es el concepto de «pueblos inteligentes», que cuenta con el apoyo de diferentes políticas y Fondos EIE para favorecer la creación de los pueblos del futuro, bien equipados para desarrollar sus activos específicos (véase la página 24 de COM(2017) 713 final).

35. Los riesgos relacionados con la producción y la utilización de bioenergía se analizan en la evaluación de impacto sobre la sostenibilidad de la bioenergía de 2016¹ (SWD(2016) 418 final), realizada para la refundición de la Directiva sobre energías renovables. El impacto del carbono de la producción de biomasa se analiza asimismo en la evaluación de impacto de la propuesta del Reglamento UTCUTS de 2016 (SWD(2016) 249 final)².

39. Los criterios de la UE de sostenibilidad de la bioenergía actuales y propuestos son vinculantes para los Estados miembros y operadores económicos. Los criterios de sostenibilidad de la UE no

¹ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bdc63bd-b7e9-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0249&from=EN>

son un requisito imperativo para comercializar bioenergía en el mercado de la UE. A fin de evitar una excesiva burocracia, los criterios de sostenibilidad y de reducción de gases de efecto invernadero de la UE expuestos en la propuesta de DER II no se aplican a las instalaciones pequeñas de electricidad y de refrigeración/calefacción basadas en biomasa con una capacidad de combustible inferior a 20 MW en el caso de la biomasa y de 0,5 MW en el caso del biogás.

40. Los riesgos asociados a la producción y a la utilización de bioenergía y el contexto político de la UE relacionado se analizan en la evaluación de impacto sobre la sostenibilidad de la bioenergía elaborada por la Comisión para la refundición de la Directiva sobre energías renovables. El impacto del carbono de la producción de biomasa se analiza asimismo en la evaluación de impacto del Reglamento UTCUTS de 2016 (SWD(2016) 249 final)³.

Una vez adoptada, la DER II reforzará los criterios de sostenibilidad de la UE para minimizar los riesgos importantes de los impactos medioambientales negativos asociados a la biomasa para energía. En concreto, la propuesta tiene como objetivo minimizar el riesgo de impactos medioambientales negativos asociados a una mejora en el aprovechamiento de los bosques para la obtención de biomasa. Por otra parte, exige que se reduzca al mínimo el impacto del aprovechamiento de biomasa en la calidad del suelo y la biodiversidad. La prueba del cumplimiento puede incluir la legislación en vigor en el país de origen de la biomasa, o en caso de que esta no esté disponible, pruebas a escala de la explotación forestal. Estos criterios deben considerarse en relación con las demás políticas pertinentes de la UE.

Por otra parte, la propuesta de la Comisión de un Reglamento para integrar las emisiones de gases de efecto invernadero y las absorciones resultantes del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura en el marco de clima y energía para 2030 (Reglamento UTCUTS), incluye las emisiones o absorciones relacionadas con la producción de biomasa para energía, y prevé el mantenimiento de la reserva de carbono del sector UTCUTS de la UE («norma de deuda cero»).

41. La Comisión considera que tanto la actual DER como la propuesta de DER II disuaden de la producción y utilización de bioenergía no sostenible.

La Comisión considera que la propuesta de DER II refuerza considerablemente el marco de sostenibilidad de la bioenergía de la UE y garantiza que la utilización de bioenergía en la UE después de 2020 permita reducir de forma óptima los gases de efecto invernadero, al tiempo que minimiza el riesgo de los impactos medioambientales negativos asociados a una mejora en el aprovechamiento de los bosques para la obtención de biomasa. La propuesta de la Comisión sobre el UTCUTS —actualmente en proceso de codecisión— establece una salvaguardia de sostenibilidad adicional. La propuesta prevé la continuación de la «norma de deuda cero» del Protocolo de Kioto para el sector UTCUTS de la UE, lo que significa que se protegerá, o al menos se conservará, el sumidero de carbono del UTCUTS de la UE.

43. La política de desarrollo rural está basada en los principios de gestión compartida y de subsidiariedad, por lo que es competencia de las regiones o los Estados miembros determinar de qué modo las inversiones en energías renovables apoyadas por el Feader pueden cumplir mejor sus objetivos de desarrollo rural de conformidad con sus necesidades, potencial y contexto específicos.

44. Con el fin de garantizar que no se produzca un exceso de compensación, las intensidades máximas de ayuda y otras condiciones están establecidas en las normas sobre ayudas estatales horizontales, principalmente el Reglamento general de exención por categorías (UE) n.º 651/2014

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0249&from=EN>

(véase la sección 7) y las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 45 y 46:

Los objetivos temáticos con arreglo a los Fondos EIE se han establecido a nivel general y no cubren partes aisladas de aspectos interrelacionados, como puede ser la implantación de energías renovables únicamente. Sin embargo, el indicador de objetivo T 16 refleja adecuadamente las inversiones planificadas en la producción de energías renovables con arreglo al Feader (ámbito de interés 5C, véase también el apartado 68).

48. La Comisión no comparte la opinión de que las supuestas dificultades relacionadas con la programación de ámbitos de interés hayan provocado retrasos significativos en la ejecución de los programas de energía renovable. Estos retrasos se deben, entre otros, al tiempo que necesitan los Estados miembros para publicar convocatorias y seleccionar proyectos, así como para realizar los proyectos de inversión sobre el terreno.

50. La Comisión ha facilitado un conjunto completo de documentos de orientación sobre programación estratégica, con el fin de orientar a los Estados miembros sobre cómo desarrollar una lógica de intervención sólida para contribuir a las prioridades y los objetivos de la UE (por ejemplo, el objetivo de energía renovable) y los objetivos de desarrollo rural de conformidad con las necesidades, el potencial y el contexto específicos de las regiones o Estados miembros. Esta lógica de intervención (elección de los objetivos pertinentes, fijación de objetivos, combinación de medidas pertinentes, asignación respectiva de fondos, etc.) está establecida en los PDR y la Comisión la evalúa exhaustivamente durante la negociación de los programas.

Facilitar el suministro y el uso de energía renovable no es más que un objetivo entre los muchos de una amplia lista del Feader. Los Estados miembros pueden decidir apoyar las energías renovables mediante instrumentos distintos de los PDR. La coordinación entre diferentes Fondos EIE y otros instrumentos de financiación se determina en los acuerdos de asociación, que son evaluados por la Comisión.

51. La cuantificación de las necesidades financieras se refleja en el presupuesto asignado a las medidas pertinentes y los valores objetivo fijados para los indicadores pertinentes. La Comisión reconoce, no obstante, que hay margen para seguir mejorando la relación entre las necesidades detectadas y el enfoque estratégico.

Recuadro 5 – Cambios en el planteamiento inicial de financiación de la energía renovable establecido en los PDR

Párrafo primero:

En el caso de Bulgaria, se han tenido en cuenta en el actual período de programación las enseñanzas extraídas de la ejecución del período de programación 2007-2013, incluido un mayor índice de error y correcciones financieras. Para el programa de desarrollo rural 2014-2020, Bulgaria ha decidido limitarse a apoyar proyectos relacionados con el consumo en la propia explotación agrícola a fin de mitigar el riesgo de futuros errores.

Párrafo segundo:

Durante el período de programación pueden producirse adaptaciones de las asignaciones presupuestarias por diferentes motivos. En el caso de Francia (Baja Normandía), se redujo la asignación financiera del Feader a los objetivos de energía renovable ya que la región decidió cambiar la fuente de financiación para ciertos tipos de proyectos para los cuales se había previsto inicialmente financiación del Feader. Antes de realizar la modificación, se comunicaron a la Comisión las justificaciones del cambio propuesto. Los cambios consistieron en trasladar la

financiación de la producción de la energía basada en la madera y de los programas relacionados con calderas a la financiación nacional de la Agencia para el Medio Ambiente y la Gestión Energética (ADEME) y en apoyar los proyectos de biogás (digestión anaeróbica) a través de contribuciones de capital o garantías bancarias con la ayuda de la Agencia de Desarrollo de Normandía (ADN).

52. La programación estratégica con arreglo al Feader persigue hallar un equilibrio entre los distintos objetivos y necesidades, en lugar de aplicar una estrategia completa para la energía renovable en las zonas rurales.

Los cambios de la asignación presupuestaria, como en el caso del PDR Baja Normandía, tienen que justificarse cuando se solicitan las modificaciones del programa. Por otra parte, si se produce modificación superior al 50 % de un objetivo cuantificado relativo a un ámbito de interés, es decir, en caso de modificaciones presupuestarias significativas, será necesario realizar un cambio en la estrategia del programa, que deberá dar lugar a una decisión de la Comisión, mediante actos de ejecución, de conformidad con el artículo 11, letra a), del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

54. Durante las negociaciones de los acuerdos de asociación y los programas pertinentes, la Comisión ha fomentado activamente la creación de sinergias y complementariedades en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, tomando también en consideración los programas de financiación existentes tanto nacionales como europeos. Sin embargo, las decisiones relativas a la aplicación son responsabilidad de los Estados miembros.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 56 y 57:

Dentro del enfoque de la programación estratégica, los Estados miembros pueden elegir los ámbitos de interés que consideren más adecuados para programar una medida específica de conformidad con el objetivo concreto de la medida. Así pues, por lógica, una única medida puede aparecer clasificada con arreglo a diferentes ámbitos de interés. Por otra parte, el concepto de efectos secundarios es un buen reflejo del poliédrico carácter de numerosas medidas de desarrollo rural, que con frecuencia no responden a un único objetivo.

Recuadro 6 – Asignación de proyectos de energía renovable a diferentes ámbitos de interés

Párrafo primero:

La atribución de medidas a diferentes ámbitos de interés en los programas de desarrollo rural refleja asimismo una cuantificación de los resultados esperados de la medida, que puede variar según los programas. Las medidas se atribuyen a ámbitos de interés teniendo en cuenta su principal efecto, mientras que los efectos secundarios no resultan decisivos para esta decisión.

Párrafo segundo:

La comparación de los PDR de Rumanía y Bulgaria también demuestra la diferente jerarquía de los objetivos: Bulgaria persigue la producción de energía renovable para autoconsumo como objetivo principal de la medida y, por lo tanto, la asigna al ámbito de interés 5C. En el PDR rumano, sin embargo, la situación es diferente, en tanto en cuanto solo se programaron para tener una contribución directa al ámbito de interés 5C los proyectos que contenían inversiones en renovables para autoconsumo, al tiempo que se consideró que otras medidas, programadas con arreglo a FA 2A, 3A, 6A y 6B, tienen efectos secundarios en el ámbito de interés 5C. Un ejemplo son las infraestructuras de pequeña escala, incluidas las inversiones en energía renovable y ahorro energético, que se considera que fomentan principalmente el desarrollo local de zonas rurales y, por lo tanto, se asignan al ámbito de interés 6B.

61. Si bien es cierto que no existían indicadores de productividad específicos para los proyectos de energía renovable a comienzos del período 2007-2013, el MCSE 2007-2013 incluía un indicador

referido explícitamente a la producción de energía renovable para la evaluación de los programas. Para analizar el indicador de impacto n.º 7 *Contribución a la lucha contra el cambio climático* se midió el incremento de la producción de energías renovables (cambio cuantitativo y cualitativo en la producción de energía renovable imputable a la intervención financiada por el Feader).

62. En el contexto de informar sobre el seguimiento y los indicadores, la Comisión facilita orientaciones para ayudar a los Estados miembros a reforzar sus capacidades con el fin de atender a sus obligaciones de seguimiento. Por lo que se refiere a la información facilitada por los Estados miembros, la Comisión evalúa su calidad. No obstante, la fiabilidad de estos datos es responsabilidad de las autoridades de los Estados miembros.

63. Habida cuenta de que los proyectos destinados a la implantación de energía renovable se encuentran dispersos en diferentes medidas y de que no existía ningún indicador de productividad antes del «chequeo», resulta difícil obtener información completa. Sin embargo, el indicador de impacto, tal y como se menciona en la respuesta al apartado 61, proporciona cierta información sobre la posible eficacia del apoyo a las inversiones en materia de energía renovable.

Teniendo en cuenta que la energía renovable se introdujo como un nuevo reto en el «chequeo» cuando los programas ya estaban en funcionamiento, la información relacionada con la energía renovable en las evaluaciones *ex ante* utilizadas para el diseño de los PDR era limitada.

65. En las evaluaciones *ex post*, todas las regiones o Estados miembros tuvieron que responder a una determinada pregunta de evaluación directamente relacionada con la energía renovable. La Comisión proporcionó orientaciones (no vinculantes). Sin embargo, el contenido de las evaluaciones *ex post* depende del contenido de los PDR concretos, que es reflejo de las decisiones políticas adoptadas por los Estados miembros. Si la atención prestada a la energía renovable en un PDR es marginal, su cobertura dentro de la evaluación también lo será.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 68 y 69:

En el marco de los programas de desarrollo rural, los resultados esperados y las correspondientes metas se establecen en relación con los objetivos (es decir, ámbitos de interés), y no en relación con las distintas medidas.

La eficacia y la eficiencia de los programas de desarrollo rural se analizarán mediante evaluaciones más amplias para las que los indicadores del SCSE no son más que una herramienta y se complementarán con otra información. La definición de los indicadores comunes tuvo que realizarse teniendo en cuenta cuestiones relativas a la disponibilidad de datos en todos los Estados miembros, la rentabilidad del sistema y un grado de burocracia aceptable para los Estados miembros. Si bien no siempre se corresponden con la definición de indicadores de «resultados», la Comisión considera que los indicadores adicionales específicos de los programas pueden ser útiles para evaluar los programas.

70. Las orientaciones de la Comisión «Assessment of RDP results: how to prepare for reporting on evaluation in 2017» («La evaluación de los resultados de los PDR: cómo preparar la presentación de informes sobre la evaluación en 2017») proponen en el anexo 11 (pág. 76) varias fuentes de datos, como las siguientes: formularios de solicitud de los beneficiarios y solicitudes de pago, estadísticas nacionales/regionales, información de los organismos de control y de suministro de energía, Eurostat — estadísticas sobre energía. Las «encuestas/grupos de muestra» también se mencionan como una posible fuente de datos, en el último lugar de una larga lista de otras fuentes de datos posibles, arriba mencionadas (https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/guidelines-assessment-rdp-results-how-prepare-reporting-evaluation-2017_es).

Cabe señalar también que las orientaciones de la Comisión son documentos no vinculantes. Su objetivo consiste en mejorar la calidad y la comparabilidad de las evaluaciones responsabilidad de los Estados miembros.

71. En el marco de los programas de desarrollo rural, diferentes medidas pueden funcionar para alcanzar los resultados de un determinado objetivo. Estos resultados solo pueden evaluarse realizando evaluaciones. La Comisión reconoce el riesgo de burocracia que esto puede generar, pero su objetivo es alcanzar un equilibrio adecuado entre los costes y los beneficios. En cuanto a la supuesta falta de comparabilidad debido a las especificidades de los programas, como por ejemplo, los indicadores adicionales específicos de los programas, una evaluación individual de un PDR tiene en cuenta los impactos y los resultados de este mismo programa y sirve de ejemplo para otros PDR, que pueden no tener siquiera las medidas correspondientes.

75. En el marco del desarrollo rural, hay diferentes actividades que contribuyen a la mejora de la implantación de las energías renovables, de las cuales, las inversiones en la producción de energía renovable o la movilización de biomasa forestal para fines energéticos representan solo dos.

El Feader también apoya proyectos de energía renovable a través de estrategias de desarrollo local financiadas por LEADER. Este tipo de iniciativas de desarrollo local participativo suelen ofrecer ventajas en términos de mayor aceptación local y garantizan que los proyectos de energía renovable se inscriben en una estrategia más amplia para el desarrollo sostenible de la zona en cuestión.

78. La función de los criterios de selección es determinar la prioridad de los proyectos con arreglo a la jerarquización de los objetivos del programa en su conjunto, sobre la base de las necesidades y del potencial identificados.

En consonancia con la gestión compartida, los Estados miembros fijaron los criterios de selección para cada medida y las consultas al comité de seguimiento del PDR (donde todas las partes interesadas pertinentes están representadas, de acuerdo con el principio de asociación).

79. La Comisión participa en estos comités de seguimiento, donde ofrece orientaciones y aporta observaciones y comentarios, indicando claramente incluso que los umbrales son demasiado bajos, si así los consideran. Este es el caso, por ejemplo, del PDR francés visitado por el TCE.

Recuadro 10 – Proyectos de energía renovable con un beneficio marginal para el desarrollo rural

Sobre la base de las enseñanzas extraídas en el período de programación 2007-2013, durante el período de programación actual, el PDR búlgaro está apoyando las inversiones en producción de energía renovable solamente para autoconsumo (en la explotación agrícola o en la empresa).

81. Por lo general, se anima a los Estados miembros a que escojan proyectos subvencionables con arreglo al Feader que realicen una contribución importante al desarrollo rural. Sin embargo, cuando se analizan las ventajas para el desarrollo rural en comparación con proyectos de energía renovable financiados por otros programas de ayuda, debe tenerse en cuenta el ámbito de aplicación de este tipo de proyectos con arreglo al Feader. Deben considerarse en ese contexto el número de puestos de trabajo creados, así como otras oportunidades de negocio y servicios prestados .

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

84. La Comisión está de acuerdo en que los proyectos de energía renovable tienen el potencial de contribuir al desarrollo sostenible de las zonas rurales, en particular, a través de la inclusión de las partes interesadas locales. No obstante, explotar el potencial de la financiación del Feader en este sentido es una decisión que deben adoptar las regiones/Estados miembros cuando diseñan sus programas de desarrollo rural y tratan de hallar un equilibrio entre los diferentes objetivos de sus estrategias de desarrollo rural.

85. La Directiva sobre energías renovables constituye un marco jurídico general para promover la implantación de energías renovables en toda la UE y la consecución de los objetivos en materia de energía renovable para 2020. Si bien el desarrollo rural representa un importante factor de impulso para la implantación de las energías renovables, la propia Directiva deja un amplio margen de actuación a los Estados miembros en cuanto al modo de alcanzar sus objetivos nacionales en materia de energía renovable, incluida la manera de promover la implantación de las energías renovables en las zonas rurales. La propuesta de la Comisión de una refundición de la Directiva de energías renovables aborda los modelos emergentes de consumo de energía renovable y de comunidades de energías renovables, que pueden apoyar más intensamente los beneficios de las energías renovables para el desarrollo rural.

Recomendación 1 – Comprobación de la repercusión en las zonas rurales de la futura política de energía renovable

Párrafo primero: La Comisión acepta esta recomendación en la medida en que se refiere a la actuación de la Comisión. La Comisión considera que ha abordado el diseño de la futura política de energías renovables a través de las propuestas de la Comisión sobre el Reglamento de gobernanza y sobre el texto refundido de la Directiva sobre energías renovables.

Cuando elaboraron los planes nacionales integrados en materia de energía y clima que exigía el Reglamento de gobernanza —actualmente en proceso de codecisión—, los Estados miembros pudieron tener en cuenta, entre otros, las circunstancias y las necesidades de sus zonas rurales.

Párrafo segundo: En la Comunicación de la Comisión sobre el futuro de los alimentos y de la agricultura se incluye una referencia a la verificación rural (véase la página 25 de COM(2017) 713 final).

En dicha Comunicación, la Comisión se compromete a promover un mecanismo de comprobación de la repercusión en las zonas rurales («verificación rural»), que revise sistemáticamente las políticas pertinentes aplicando una «lente rural» para analizar sus posibles impactos en las comunidades rurales.

Párrafo tercero: Se acepta la recomendación en tanto en cuanto la propuesta de la Comisión de un Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía —actualmente en proceso de codecisión— ofrece ya un diálogo interactivo con los Estados miembros con el fin de evaluar si las metas, los objetivos y las aportaciones incluidas en sus planes nacionales relativos al clima y la energía son suficientes para la consecución colectiva de los objetivos de la Unión de la Energía.

86. Los trabajos de modelización efectuados para la evaluación de impacto sobre la sostenibilidad de la bioenergía apuntan al hecho de que, si bien se prevé un incremento de las importaciones de biomasa, el origen del suministro de biomasa para energía seguirá siendo principalmente el mercado interior. De acuerdo con la propia modelización de la Comisión para una perspectiva 2020-2030, se prevé que la demanda de biomasa para la producción de calor y electricidad alcance un máximo en 2025 y disminuya ligeramente después, hasta 2030, como consecuencia de la competencia de otras energías renovables y de los efectos de las medidas de eficiencia energética aplicadas a los edificios. En una perspectiva a largo plazo (2050), se prevé que la demanda de biocarburantes aumente considerablemente debido a la necesidad de descarbonizar el sector del transporte, incluida la aviación.

Por otra parte, la Comisión considera que la propuesta de refundición de la Directiva sobre energías renovables refuerza el marco de sostenibilidad de la bioenergía de la UE, estableciendo así salvaguardias suficientes para garantizar que se produce y se utiliza biomasa para energía de forma sostenible.

Recomendación 2 – Mejora del marco de sostenibilidad de la bioenergía

La Comisión acepta la recomendación. En su opinión, la propuesta de una refundición de la Directiva sobre energías renovables —ahora en proceso de codecisión—, una vez adoptada, reforzará el marco de sostenibilidad de la bioenergía de la UE, estableciendo así suficientes salvaguardias para garantizar que la biomasa para energía se produce de forma sostenible y se utiliza de forma eficiente.

Además, la propuesta de un Reglamento de la Comisión que integre las emisiones de gases de efecto invernadero y las absorciones resultantes del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura en el marco de clima y energía para 2030 (Reglamento UTCUTS) — actualmente en proceso de codecisión (si bien los colegisladores ya han alcanzado un acuerdo provisional el 14 de diciembre de 2017)— tiene como objetivo garantizar que las emisiones o las absorciones para la biomasa con fines energéticos sean contabilizadas a escala nacional por los Estados miembros y que la «norma de deuda cero» se aplique al sector UTCUTS. Por todo ello, la Comisión considera que esta recomendación se cumple en lo que se refiere a las propuestas de la Comisión sobre la DER II y el UTCUTS.

Por otra parte, la política agrícola común incluye en la actualidad disposiciones para la protección del carbono orgánico del suelo en tierras de cultivo y pastizales. Por lo tanto, la política agrícola común tiene la finalidad de proteger el carbono orgánico del suelo y contribuir así a la sostenibilidad de la biomasa en las zonas sujetas a pagos de la PAC.

Tal y como se recoge en la Comunicación sobre el futuro de los alimentos y de la agricultura, la Comisión pretende que la PAC sea más ambiciosa en lo que respecta a la eficiencia de los recursos, el cuidado medioambiental y la acción por el clima.

87. Durante las negociaciones de los acuerdos de asociación y los programas pertinentes, la Comisión ha fomentado activamente la creación de sinergias y complementariedades en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, tomando también en consideración los programas de financiación existentes tanto nacionales como europeos. Sin embargo, las decisiones relativas a la aplicación son responsabilidad de los Estados miembros.

En el caso de proyectos de energías renovables, el Feader puede ser perfectamente el mecanismo de apoyo adecuado para proyectos locales, complementando así otras fuentes de financiación existentes. Por otra parte, sus destinatarios serán los beneficiarios potenciales de las zonas rurales no admisibles con arreglo a otros fondos.

88. Dentro del enfoque de programación estratégico, los Estados miembros pueden elegir los ámbitos de interés que consideren más adecuados para programar una medida específica de conformidad con el objetivo de la medida. Así pues, por lógica, los proyectos de energías renovables pueden clasificarse con arreglo a diferentes ámbitos de interés.

Recomendación 3 – Orientaciones claras sobre el papel del Feader en el apoyo a la energía renovable

Párrafo primero: La Comisión solo puede aceptar en parte esta recomendación, habida cuenta de que, en este momento, no está en situación de realizar compromisos específicos en relación con propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

La Comisión se compromete a analizar posibles modos de reforzar la orientación a los resultados de la futura PAC, generando valor añadido de la UE y al mismo tiempo reflejando mejor las necesidades y las aspiraciones de los territorios afectados, tal como se señala en la Comunicación de la Comisión COM(2017) 713 final.

Además, los Estados miembros y las regiones están en mejor situación para decidir qué instrumentos de financiación son los más adecuados en su contexto específico y cuál sería la mejor

forma de combinarlos para alcanzar los objetivos en materia de energía renovable y en materia de desarrollo rural de la forma más rentable.

Párrafo segundo: La Comisión acepta esta recomendación y considera que ya la ha aplicado.

El sitio web de la Red Europea de Desarrollo Rural incluye una base de datos de buenas prácticas, que incluye, entre otros, ejemplos de proyectos de energías renovables subvencionados por el Feader y de enfoques participativos en este ámbito. Por otra parte, acaba de crearse, dentro de la AEI-AGRI, un grupo temático sobre la mejora de la producción y del uso de energías renovables en las explotaciones agrícolas, que se reunió por primera vez los días 21 y 22 de noviembre de 2017.

89. Si bien es cierto que no existían indicadores de productividad específicos para los proyectos de energía renovable a principios del período 2007-2013, el MCSE 2007-2013 incluía un indicador de impacto que cubría el incremento de la producción de energía renovable para la evaluación del programa. Este indicador proporcionó alguna información dependiendo del grado en que los programas habían abordado esta cuestión.

90. En el marco de la gestión compartida, las evaluaciones de los PDR son responsabilidad de los Estados miembros.

La eficacia y la eficiencia de los programas de desarrollo rural se analizarán mediante evaluaciones más amplias para las que los indicadores del SCSE no son más que una herramienta y se complementarán con otra información. La definición de los indicadores comunes tuvo que realizarse teniendo en cuenta cuestiones relativas a la disponibilidad de datos en todos los Estados miembros, la rentabilidad del sistema y el grado de burocracia considerado aceptable para los Estados miembros.

Si bien los indicadores adicionales específicos de los programas pueden ocasionar dificultades a la hora de comparar los informes, la Comisión considera que su inclusión es aceptable y entiende que puede resultar útil para evaluar los programas.

91. En la actualidad la Comisión está elaborando orientaciones para la mejora de la presentación de informes anuales de ejecución de 2019.

Como se indica en las reflexiones sobre el período posterior a 2020, la Comisión se compromete a analizar posibles modos de mejorar la medición de los resultados de la PAC en su conjunto. Se prevé el desarrollo de un modelo mejorado de aplicación de la PAC centrado en los resultados. Para ello, el proceso de garantía tendría que adaptarse a los requisitos de un enfoque político centrado en los resultados que incluyese la elaboración y la aplicación de indicadores claros y cuantificables y de un sistema fiable de seguimiento y notificación.

Recomendación 4 – Un marco de seguimiento y evaluación más simple y significativo

La Comisión acepta en parte esta recomendación. La recomendación ya ha sido aplicada con respecto a los datos sobre el gasto en energía renovable y la energía renovable generada por los proyectos financiados. Los informes anuales de ejecución mejorados de 2019 contendrán esta información.

No obstante, la Comisión no tiene poder para exigir a los Estados miembros que faciliten datos en estos informes si no se les había solicitado que los recabasen desde el comienzo del período de programación, datos tales como los relativos a la capacidad energética instalada.

93. El período de programación actual aplica la denominada norma «n+3» a escala del programa con el fin de permitir la plena utilización de la financiación del Feader de conformidad con los objetivos establecidos en los respectivos programas de desarrollo rural. El objetivo es reducir el riesgo de que la subvención del Feader se conceda sin beneficio, al tiempo que los procedimientos

de selección se puedan adaptar durante el período de programación de conformidad con la gestión compartida y el principio de asociación.

Recomendación 5 - Mejora de la selección de proyectos teniendo en cuenta el valor añadido a las zonas rurales y la viabilidad de los proyectos

La Comisión considera que esta recomendación debe dirigirse a los Estados miembros. Pese a que los procedimientos de selección y la definición de los criterios de selección siguen siendo competencia de los Estados miembros, en consonancia con el principio de gestión compartida, la Comisión seguirá realizando esfuerzos para animar a los Estados miembros a aplicar procedimientos de selección pertinentes.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	10.11.2016
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	13.11.2017
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	10.1.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	7.2.2018

Un mayor uso de la energía renovable es fundamental para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE y su dependencia de los combustibles fósiles y de la energía importada, y así contribuir a la seguridad de su abastecimiento energético. Además, las energías renovables pueden desempeñar un papel importante para impulsar el desarrollo sostenible en las zonas rurales. En su auditoría, el Tribunal constató que existen posibles sinergias entre la política de energía renovable y los fondos destinados a facilitar el desarrollo sostenible, pero que estas sinergias siguen sin aprovecharse en gran medida. La política de la UE sobre energías renovables podría ser más explícita al establecer las condiciones para vincular de manera eficaz la energía renovable al desarrollo rural. La financiación específica disponible para el desarrollo rural podría influir en la consecución de los objetivos de energía renovable europeos y nacionales, pero los Estados miembros no siempre otorgaron prioridad a los proyectos de energía renovable que podrían contribuir al desarrollo rural sostenible.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.