

Bruselas, 2 de diciembre de 2016
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2016/0382 (COD)**

**15120/16
ADD 9**

**ENER 417
CLIMA 168
CONSOM 298
TRANS 479
AGRI 650
IND 261
ENV 757
IA 130
CODEC 1802**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	1 de diciembre de 2016
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2016) 419 final - PARTE 2/2
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO relativa a la sostenibilidad de la bioenergía que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la 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

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2016) 419 final - PARTE 2/2.

Adj.: SWD(2016) 419 final - PARTE 2/2

Bruselas, 30.11.2016
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

relativa a la sostenibilidad de la bioenergía

que acompaña al documento

**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la
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**

{COM(2016) 767 final}
{SWD(2016) 416 final}
{SWD(2016) 417 final}
{SWD(2016) 418 final}

Ficha resumen
Evaluación de impacto relativa a la sostenibilidad de la bioenergía
A. Necesidad de actuar
¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta? En un momento en el que la creciente producción de bioenergía desempeña un papel fundamental para la consecución de los objetivos de la UE en materia de clima y energía, existen diversos problemas y riesgos potenciales vinculados al incremento de su utilización en el sector del suministro de calor y electricidad. La consulta pública también muestra que las opiniones de los ciudadanos en torno a los beneficios y los riesgos de la bioenergía están divididas, lo que puede tener un efecto negativo en las inversiones efectuadas en el sector, especialmente a falta de un marco público de actuación que sea sólido. A partir de las aportaciones de las partes interesadas, de estudios y de otras pruebas científicas, los servicios de la Comisión han detectado tres problemas clave o riesgos potenciales vinculados al uso de la biomasa sólida para producir calor y electricidad: i) el comportamiento climático de la bioenergía; ii) las repercusiones medioambientales para la biodiversidad, el suelo y la calidad del aire; iii) la creciente combustión de grandes cantidades de biomasa en centrales de baja eficiencia. La presente evaluación de impacto ofrece un análisis complementario a la evaluación de impacto sobre la que se sustenta la revisión propuesta de la Directiva sobre fuentes de energía renovables, que aborda cuestiones específicas relativas al uso de los biocarburantes en el transporte, concretamente las emisiones derivadas del cambio indirecto del uso de la tierra y el desarrollo de los biocarburantes avanzados.
¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa? El principal objetivo de la iniciativa consiste en garantizar la sostenibilidad de la producción de bioenergía y su uso para producir calor y electricidad. Para ello, es fundamental abordar los problemas y los riesgos anteriormente mencionados, mediante un marco de actuación claro, en el que las nuevas acciones complementen de manera eficaz las políticas y medidas ya existentes en el contexto nacional y de la UE. El objetivo de la iniciativa es ofrecer beneficios en lo relativo a la acción climática, la protección del medio ambiente, la eficiencia de los recursos y el funcionamiento del mercado interior, tomando medidas proporcionadas con respecto a la envergadura de los problemas y los riesgos. La iniciativa también debe ofrecer resultados en lo referente a los objetivos globales de la Comisión, especialmente mediante la promoción i) del crecimiento, el empleo y las inversiones, y ii) del liderazgo de la UE en materia de energías renovables.
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE? Los objetivos de reducción del cambio climático y los relativos a las energías renovables se fijan a nivel de la UE, y han sido estos últimos, concretamente, los que han marcado el aumento en el consumo de biomasa para la producción de energía en la UE en la última década. Así, es necesario garantizar en toda la UE que el uso de bioenergía para alcanzar los objetivos relativos a las energías renovables también contribuya a lograr los objetivos generales del clima. Algunos de los riesgos para la sostenibilidad vinculados al desarrollo de la bioenergía presentan una dimensión transfronteriza y pueden, por tanto, abordarse de manera más eficaz a nivel de la UE. Este es el caso, concretamente, de las repercusiones medioambientales como el impacto sobre el cambio climático, la biodiversidad o la contaminación atmosférica. Los efectos con influencia de los mercados también pueden tener un carácter transfronterizo, como es el caso, por ejemplo, de las cuestiones de competencia por las materias primas de biomasa.
B. Soluciones
¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué? A lo largo del proceso de consulta y de examen de las pruebas, surgió el dilema siguiente: - Por un lado, numerosas partes interesadas creen que el desarrollo de la bioenergía en el futuro, importante para reemplazar los combustibles fósiles, se ve obstaculizado por las dudas de la opinión pública en torno a los beneficios ambientales de algunos empleos de la biomasa para producir energía. - Al mismo tiempo, queda demostrado por las pruebas científicas que el impacto global de la utilización de biomasa para producir energía en lo que se refiere a las emisiones de gases de efecto invernadero y la biodiversidad depende de demasiadas variables, y que no puede evaluarse o garantizarse con disposiciones generales, sino que ha de examinarse caso por caso y en función de cada emplazamiento. Por ello, no es posible distinguir de manera fiable, a nivel de la UE, entre fuentes de bioenergía «sostenibles» e

«insostenibles» para los sectores de suministro de calor y electricidad, y materializar esta distinción en la legislación. No obstante, una opción sin carácter regulador y cuatro de carácter regulador pretenden abordar las causas de los problemas y de los riesgos señalados anteriormente. La hipótesis de referencia (opción 1) se basa en la incorporación de las soluciones a otros elementos del marco en materia de clima y energía para 2030, así como a otras políticas ya existentes. El considerable impacto de estas políticas sin contar con otras disposiciones complementarias convierte esta opción en el planteamiento más eficiente en lo que se refiere al equilibrio entre los resultados y la carga administrativa, pero no ofrece ningún tipo de garantía legal en caso de que las prácticas que acentúan los problemas se desarrollen en mayor medida de lo considerado en el trabajo de modelización. A la luz del nivel de inseguridad existente sobre el futuro desarrollo de la biomasa, incluidos los patrones del comercio y las alternativas de materias primas, esto resulta importante. Las otras cuatro opciones de actuación proponen una serie de garantías para hacer frente a los riesgos detectados, a pesar de que las cuestiones relativas al impacto de la biomasa en el clima («carbono biogénico») son especialmente difíciles de abordar. Ante esta situación, los servicios de la Comisión no han podido determinar qué opción de actuación es claramente preferible a las demás.

¿Quién apoya cada opción?

En la consulta a las partes interesadas, el 35 % de los encuestados consideraron que las actuales políticas nacionales y de la UE bastan para abordar las cuestiones que se plantean, mientras que el 59 % instaron a la adopción de un nuevo instrumento político a nivel de la Unión. La opción 2, por la que se formalizarían los requisitos de sostenibilidad que actualmente tienen categoría de recomendación de la Comisión, no contó con un apoyo claramente significativo. La opción 3 fue respaldada por varios productores y usuarios de bioenergía y por diversos Estados miembros. La propuesta de abordar la eficiencia de conversión (opción 4) contó con el beneplácito de diversas industrias que utilizan madera para fines distintos a la producción de energía y diversas organizaciones de la sociedad civil. Este último grupo también mostró un claro apoyo a un límite global a la bioenergía.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

El análisis sugiere que, de acuerdo con las condiciones previstas por las hipótesis, las opciones de actuación presentadas solo tendrían un efecto limitado (aunque positivo) en los problemas detectados. Servirían más bien como «garantía» en caso de que las prácticas que acentúan los problemas se desarrollaran en mayor medida que en las proyecciones del modelo.

Si bien la bioenergía es fundamental para alcanzar el objetivo del 27 % de energías renovables en la cesta energética de la UE para 2030, una cuota de bioenergía ligeramente mayor frente a otras fuentes renovables se traduciría en unos incentivos ligeramente inferiores para las tecnologías emergentes. Consecuentemente, las opciones que incluyen limitaciones al uso de la bioenergía (1, 3, 4 y 5) estimularían, de manera indirecta, el interés del sector energético por otras fuentes de energía renovables, fomentando así el incremento de las inversiones y la creación de empleos en el sector de las energías renovables. Puesto que todas las opciones tienen un efecto cuantitativo bastante limitado en las futuras cantidades de bioenergía, sus repercusiones en el crecimiento y el empleo también son limitadas.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

Los nuevos requisitos legales derivados de las opciones 2 a 5 generarían costes administrativos suplementarios para los productores de biomasa agrícola, los propietarios forestales y la cadena de valor de la madera. De acuerdo con las estimaciones, los importes oscilarían entre los 63 y los 150 millones de euros de costes únicos, y entre los 31 y los 51 millones de euros de costes anuales recurrentes (de manera acumulativa para todos los operadores). Es probable que estos costes suplementarios se transfieran al consumidor final (si no hay ayudas públicas) o a la sociedad en su conjunto (si se recurre a las ayudas públicas), o una combinación de ambas. Como se describe previamente, en general, las distintas opciones apenas suponen beneficios económicos vinculados al cambio limitado hacia otras fuentes de energía renovables.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

Las pymes y las microempresas están ampliamente representadas en la cadena de producción y uso de la bioenergía, concretamente a través de los pequeños propietarios forestales y las centrales de bioenergía pequeñas. Estas últimas, sin embargo, solo se verían afectadas en función de la capacidad mínima de las centrales que pasarán a ser objeto de requisitos de sostenibilidad (1 a 5 MW, 5 a 10 MW, 10 a 20 MW, o más de 20 MW). Los pequeños propietarios forestales también pueden resultar afectados por las opciones de actuación presentadas, aunque en menor medida en caso de que se adopte un planteamiento basado en el riesgo (opción 3).

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?
En lo que se refiere a las autoridades nacionales, solo habrá costes administrativos limitados vinculados a la ejecución de la legislación y las tareas de notificación, seguimiento y comprobación correspondientes. Estos importes incluyen costes únicos de entre 60 000 y 200 000 euros, y costes anuales recurrentes de entre 400 000 y un millón de euros.
¿Habrá otras repercusiones significativas?
No.
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
Las políticas se revisarán regularmente en el contexto del marco de gobernanza de la Unión de la Energía, en el que el seguimiento específico de la cantidad global de biomasa empleada para la producción de energía, así como el tipo de biomasa, el tipo de materia prima, su origen geográfico y el uso final, serán importantes para evaluar la evolución de los problemas y los riesgos detectados en la evaluación de impacto. No se prevé ninguna cláusula de revisión particular.