

Informe Especial

Demostración de captura y almacenamiento de carbono y energías renovables innovadoras a escala comercial en la UE: en los últimos diez años no se han conseguido los avances previstos

(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 Nikolaos Milionis, Miembro del TCE. La auditoría fue dirigida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal, asistido por Jerneja Vrabič, agregada de Gabinete; Helder Faria Viegas, gerente principal; Stefan Den Engelsen, jefe de tarea, y los auditores Oana Dumitrescu, Joachim Otto, Ernesto Roessing, Juan Antonio Vazquez Rivera y Anna Zalega. Zuzanna Filipski prestó asistencia lingüística.



De izquierda a derecha: Ernesto Roessing, Jerneja Vrabič, Stefan Den Engelsen, Samo Jereb, Helder Faria Viegas y Oana Dumitrescu.

ÍNDICE

	Apartados
Glosario	
Siglas y acrónimos	
Resumen	I - X
Introducción	1 - 14
El apoyo de la UE a los proyectos de demostración en el sector de la energía con baja emisión de carbono	1 - 10
Programa Energético Europeo para la Recuperación (PEER)	4
NER300	5 - 8
Otras iniciativas de la UE para apoyar proyectos de demostración de energía con baja emisión de carbono	9 - 10
La necesidad constante de innovar en energía limpia	11 - 14
Alcance y enfoque de la fiscalización	15 - 18
Observaciones	19 - 107
Tanto el PEER como el NER300 fijan objetivos ambiciosos para la implantación de la captura y almacenamiento de CO ₂ y de las energías renovables innovadoras	19 - 36
El PEER no cumplió sus aspiraciones de captura y almacenamiento de CO ₂ ...	20 - 22
... pero contribuyó de forma positiva al sector eólico marino que se está desarrollando rápidamente	23 - 27
Ninguno de los proyectos de captura y almacenamiento de CO ₂ financiados por el NER300 han obtenido resultados satisfactorios...	28 - 30
... y no parece que vaya a conseguir el impacto previsto en las energías renovables innovadoras	31 - 36
Los proyectos del PEER y el NER300 estaban afectados por condiciones de inversión adversas	37 - 55

La inseguridad en las políticas y los marcos reglamentarios afectaba al entorno de la inversión en proyectos de demostración	41 - 48
Para los proyectos de CAC dos de los principales obstáculos eran la reducción de los precios del mercado del carbono y la ausencia de otras ayudas e ingresos	49 - 55
El diseño del NER300 limitó la capacidad de la Comisión y los Estados miembros de responder de forma eficaz a las circunstancias cambiantes	56 - 85
El modelo de financiación elegido para el NER300 no reducía eficazmente el riesgo de los proyectos de demostración	57 - 65
Los procesos de selección de proyectos y toma de decisiones del NER300 eran complejos	66 - 79
Otras características del diseño del NER300 ralentizaron la respuesta a un entorno cambiante	80 - 85
Es necesario mejorar los sistemas de coordinación y rendición de cuentas	86 - 107
A pesar de que los avances están siendo más lentos de lo previsto, el Plan EETE proporciona una base para mejorar la coordinación en Europa	87 - 93
Los servicios de la Comisión deben mejorar la coordinación interna y la coherencia del apoyo de la UE a los proyectos de demostración hipocarbónicos	94 - 103
Falta de claridad en los sistemas de rendición de cuentas del NER300	104 - 107
Conclusiones y recomendaciones	108 - 127

Anexo I – Cronología de los elementos analizados en la auditoría en su contexto político y económico

Anexo II – Situación del NER300 en marzo de 2018

Anexo III – Principales factores económicos y reglamentarios que afectan al progreso del NER300 y el PEER

Anexo IV – Ejemplos de procedimientos de selección en programas de innovación en energías con baja emisión de carbono

Anexo V – Complejidad del contexto de los programas de la UE que financian la innovación en energías de baja emisión de carbono

Respuestas de la Comisión

GLOSARIO

Comité del cambio climático Véase «comitología».

Comitología: El término «comitología» se refiere al conjunto de procedimientos mediante los cuales la Comisión Europea ejerce las competencias de ejecución atribuidas por el legislador de la Unión Europea (UE) con la asistencia de los comités de representantes de los países de la UE. Estos comités están presididos por un funcionario de la Comisión y emiten una opinión sobre los actos de ejecución propuestos por la Comisión¹. Para el NER300, este es el Comité del cambio climático.

CUAC: Captura, utilización y almacenamiento de CO₂. Los programas de investigación de la UE ya financian la investigación en CUAC. Utilizar el carbono capturado como materia prima para los procesos industriales o químicos puede convertirlo en un producto básico con el que se puede comerciar y que puede generar un flujo de ingresos.

Decisión final de inversión: El consejo de administración de una empresa adopta una decisión final de inversión en un proyecto energético una vez que ha llevado a cabo un estudio previo de ingeniería y diseño, ha obtenido todos los permisos necesarios y ha confirmado las fuentes de financiación para la toda la inversión. Los trabajos de ingeniería, contratación y construcción del proyecto pueden dar comienzo una vez que el consejo de administración adopta la decisión final de inversión.

Evaluación de diligencia debida: En el contexto del presente informe, hace referencia a la evaluación del BEI de la viabilidad técnica y financiera de la solicitud de financiación de un proyecto para obtener fondos del NER300.

Financiabilidad: La financiabilidad de un proyecto generalmente es un criterio aplicado por un banco: para que un proyecto pueda recibir financiación debe demostrar que generará suficientes ingresos.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html?locale=es>.

Instrumento financiero: Los instrumentos financieros son una herramienta de ejecución destinada a proporcionar apoyo financiero con cargo al presupuesto de la UE a través de préstamos, garantías e inversiones en capital (o cuasicapital) para la ejecución de los proyectos². Según la Norma Internacional de Contabilidad 32, un instrumento financiero es «cualquier contrato que dé lugar a un activo financiero en una entidad y a un pasivo financiero o a un instrumento de capital en otra entidad».

Reserva de nuevos entrantes: Es una reserva de la Unión de 780 millones de derechos de emisión creada mediante el Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) para el período 2013-2020. Durante dicho período, los nuevos operadores del RCDE UE pueden solicitar una asignación de derechos de emisión de esta reserva. La reserva asigna derechos de emisión según el orden de llegada de la solicitud. En 2012 se reservaron 300 millones de derechos de emisión de esta reserva para financiar el NER300.

² Véase el Informe Especial n.º 19/2016 del Tribunal de Cuentas Europeo: «Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013».

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

6PM/7PM/9PM	Sexto/Séptimo/Noveno Programa Marco de Investigación
AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente
AIE	Agencia Internacional de la Energía
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CAC	Captura y almacenamiento de carbono
CCC	Comité del cambio climático
CCI	Centro Común de Investigación
CCUS	Captura, utilización y almacenamiento de CO ₂
CFD	Contrato por diferencias
CPUP	Coste unitario en términos de rendimiento
DTUE	Derechos de emisión de la UE
ETIP	Plataforma tecnológica y de innovación europea
FEED	Estudio previo de ingeniería y diseño
FEIE	Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (es decir, el Plan Juncker)
FER	Fuentes de energía renovable
FID	Decisión final de inversión
Fondos EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
Horizonte 2020	Iniciativa Horizonte 2020 (es decir, el 8PM)
IF	Instrumento financiero
IFRC	Instrumento de Financiación del Riesgo Compartido
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IRENA	Agencia Internacional de Energías Renovables
MCE	Mecanismo «Conectar Europa»
NER300	Reserva de nuevos entrantes de 300 millones de derechos de emisión

PCN	Punto de contacto nacional (por ejemplo, para el NER300)
PEER	Programa Energético Europeo para la Recuperación
RCDE UE	Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE

RESUMEN

I. En 2007, la UE presentó su paquete de medidas integradas sobre la energía y el cambio climático para 2020 que requería un mayor uso y desarrollo de las fuentes de energía renovable y las tecnologías hipocarbónicas. La UE y sus Estados miembros han adoptado medidas para respaldar las energías renovables innovadoras y la construcción y el funcionamiento de centrales de generación de energía e instalaciones industriales que capturan y almacenan carbono y para acelerar la demostración de las primeras instalaciones comerciales.

II. En 2009, la UE puso en marcha el Programa Energético Europeo para la Recuperación (PEER) con un presupuesto de 1 600 millones de euros para promover los proyectos de captura y almacenamiento de carbono (CAC) y de energía eólica marina. Al mismo tiempo, la UE creó la reserva de nuevos entrantes de 300 millones de derechos de emisión (NER300), financiada mediante la venta de 300 millones de derechos de emisión (por valor de 2 100 millones de euros) para impulsar proyectos de CAC y de energías renovables innovadoras.

III. Asimismo, la UE financió actividades de demostración energética y contribuyó a los instrumentos financieros gestionados por el BEI mediante programas de investigación en ese mismo período. El objetivo de la UE era mejorar la adaptación de las prioridades de innovación en materia energética a la financiación mediante el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE), que se puso en marcha en 2008 y se actualizó en 2015 para ajustarse a las prioridades de la Unión de la Energía.

IV. Es probable que la UE alcance sus objetivos de energía renovable para 2020. Sin embargo, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) afirma que la UE necesita intensificar considerablemente sus esfuerzos para cumplir sus aspiraciones generales de lograr economía hipocarbónica para 2050.

V. El principal objetivo del Tribunal era evaluar si las medidas adoptadas por la UE para promover la demostración a escala comercial de tecnologías CAC y de energías renovables innovadoras entre 2008 y 2017 mediante el PEER y el NER300 estaban correctamente diseñadas, gestionadas y coordinadas, y si ambos programas realizaron los avances previstos

en el apoyo a las actividades de CAC y energías renovables innovadoras para que avancen hacia su introducción en el mercado.

VI. El Tribunal concluye que ninguno de los dos programas consiguió introducir las actividades de CAC en la UE. El PEER contribuyó al desarrollo del sector eólico marino, pero el NER300 no logró los avances previstos en el apoyo de la demostración de una variedad más amplia de tecnologías innovadoras de energía renovable.

VII. Las condiciones adversas de la inversión, unidas a la inseguridad de los marcos reglamentarios y las políticas, obstaculizaron el progreso de muchos proyectos de energía procedente de fuentes renovables y de CAC. Uno de los factores clave en el fracaso de la introducción de las actividades de CAC fue el bajo precio de mercado del carbono a partir de 2011.

VIII. Además, el Tribunal constató que el diseño del NER300 limitaba la capacidad de la Comisión y los Estados miembros de responder de forma eficaz a los cambios en las circunstancias. En particular, el modelo de financiación elegido carecía de justificación cuando el marco jurídico del NER300 estaba incluido en la Directiva sobre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión y no reducía eficazmente el riesgo para los proyectos de demostración. La complejidad de los procesos de selección de proyectos y toma de decisiones y otras características del diseño limitaron la flexibilidad del programa.

IX. Por último, el Tribunal constató que también era necesario mejorar los sistemas de coordinación y rendición de cuentas. A pesar de avanzar menos de lo previsto, el Plan EETE proporciona una base para adaptar mejor los recursos y las prioridades públicas y privadas. Los servicios correspondientes de la Comisión deben coordinarse mejor para lograr una mayor coherencia del apoyo de la UE a los proyectos de demostración con baja emisión de carbono. Los sistemas de rendición de cuentas para los organismos que gestionan el NER300 tampoco son lo suficientemente claros.

X. La UE está preparando la puesta en marcha del Fondo de Innovación para sustituir al NER300 y tiene previsto acelerar la transición hacia la economía hipocarbónica. Teniendo esto en cuenta, el Tribunal recomienda a la Comisión:

- aumentar el potencial para proporcionar apoyo eficaz de la UE a dichos proyectos;
- mejorar los procedimientos de selección de proyectos y de toma de decisiones del Fondo de Innovación respecto a los del NER300 y garantizar su flexibilidad para responder a los acontecimientos externos;
- mejorar su coordinación interna para orientar de forma más coherente el apoyo de la UE;
- garantizar la rendición de cuentas para el Fondo de Innovación y los fondos del NER300.

INTRODUCCIÓN

El apoyo de la UE a los proyectos de demostración en el sector de la energía con baja emisión de carbono

1. En 2007 y 2008, la UE desarrolló su paquete de medidas integradas sobre la energía y el cambio climático para 2020. Este paquete era un conjunto de actos legislativos vinculantes promulgados en 2009 destinado a garantizar que la UE alcanzase sus objetivos en materia de energía y cambio climático para 2020. Establece tres objetivos: reducir en un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero (con respecto a 1990), alcanzar el 20 % de energía generada en la UE procedente de fuentes de energía renovable, y aumentar en un 20 % la eficiencia energética.

2. En este contexto, en junio de 2008, en sus conclusiones, la Presidencia del Consejo Europeo pidió³ a la Comisión que propusiera un mecanismo para garantizar la construcción y la puesta en funcionamiento antes de 2015 de hasta doce centrales de demostración (véase el **recuadro 1**) de generación de energía comercial con captura y almacenamiento de carbono (CAC – la **ilustración 1** contiene una descripción).

Recuadro 1 – Demostración de tecnologías innovadoras a escala comercial

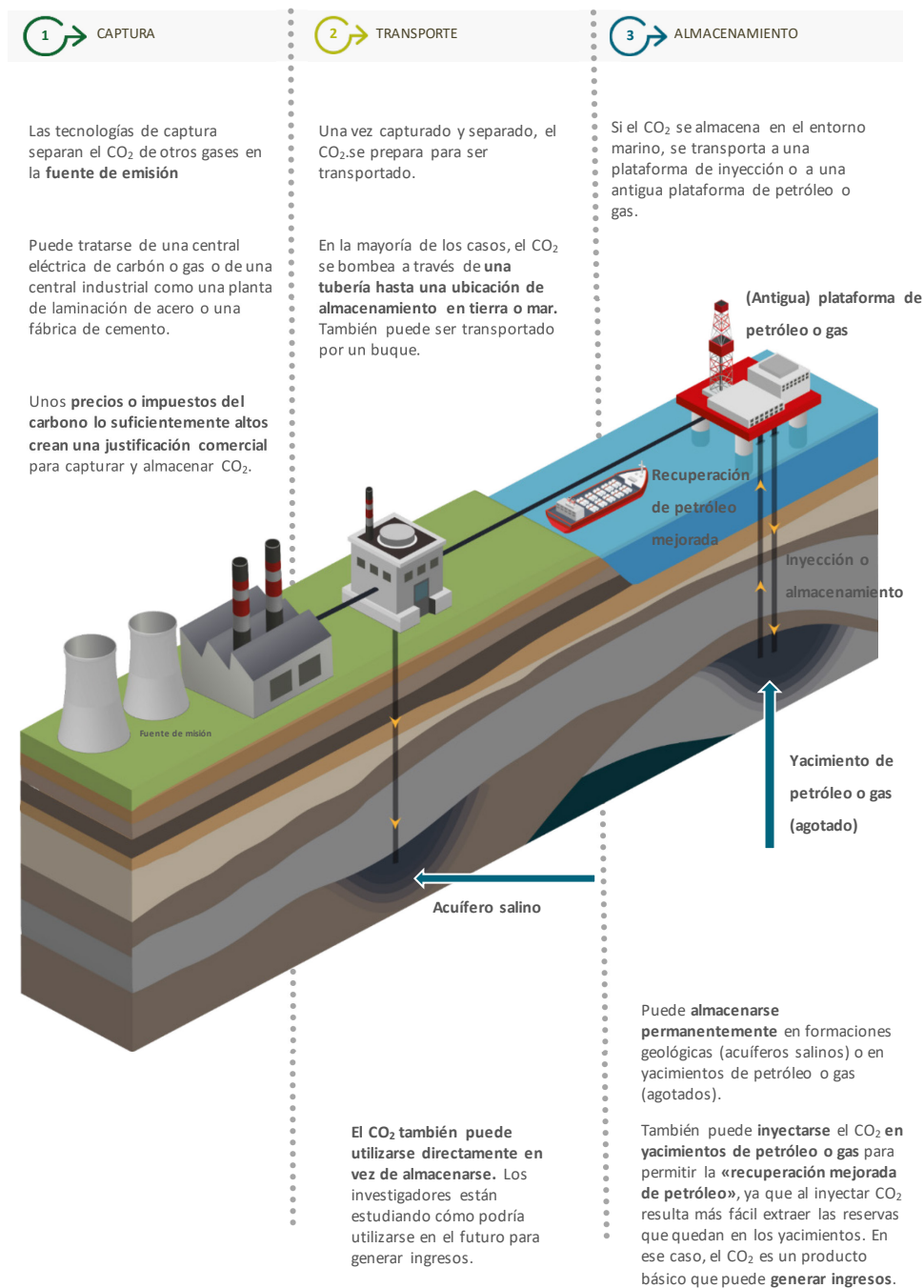
Las nuevas tecnologías desarrolladas a partir de la investigación y orientadas a la comercialización atraviesan distintas fases. La demostración es la fase en la que una tecnología se ha sometido a pruebas suficientes y está lo bastante avanzada como para alcanzar una dimensión comercial. Si la tecnología tiene éxito, el mercado invertirá en ella y permitirá su incorporación plena al mercado. De esta forma, los proyectos de demostración que tienen éxito ayudan a proporcionar a la sociedad tecnologías asequibles para conseguir un suministro energético limpio, seguro y competitivo.

A menudo, los proyectos de demostración experimentan dificultades para superar esta fase. Los desafíos a los que se enfrentan suponen elevadas inversiones de capital necesarias debido a su escala y también riesgos tecnológicos e inseguridad sobre sus realizaciones y posibles beneficios. Por lo general, son demasiado arriesgados como para atraer suficiente inversión privada y se necesitan

³ Apartado 45, Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de junio de 2008, Conclusiones de la Presidencia 11018/1/08, de 17 de julio de 2008.

diversas formas de apoyo estatal para que la tecnología salga adelante. Cuando las tecnologías no consiguen progresar más allá de esta fase, se quedan estancadas en el denominado «valle de la muerte» comercial.

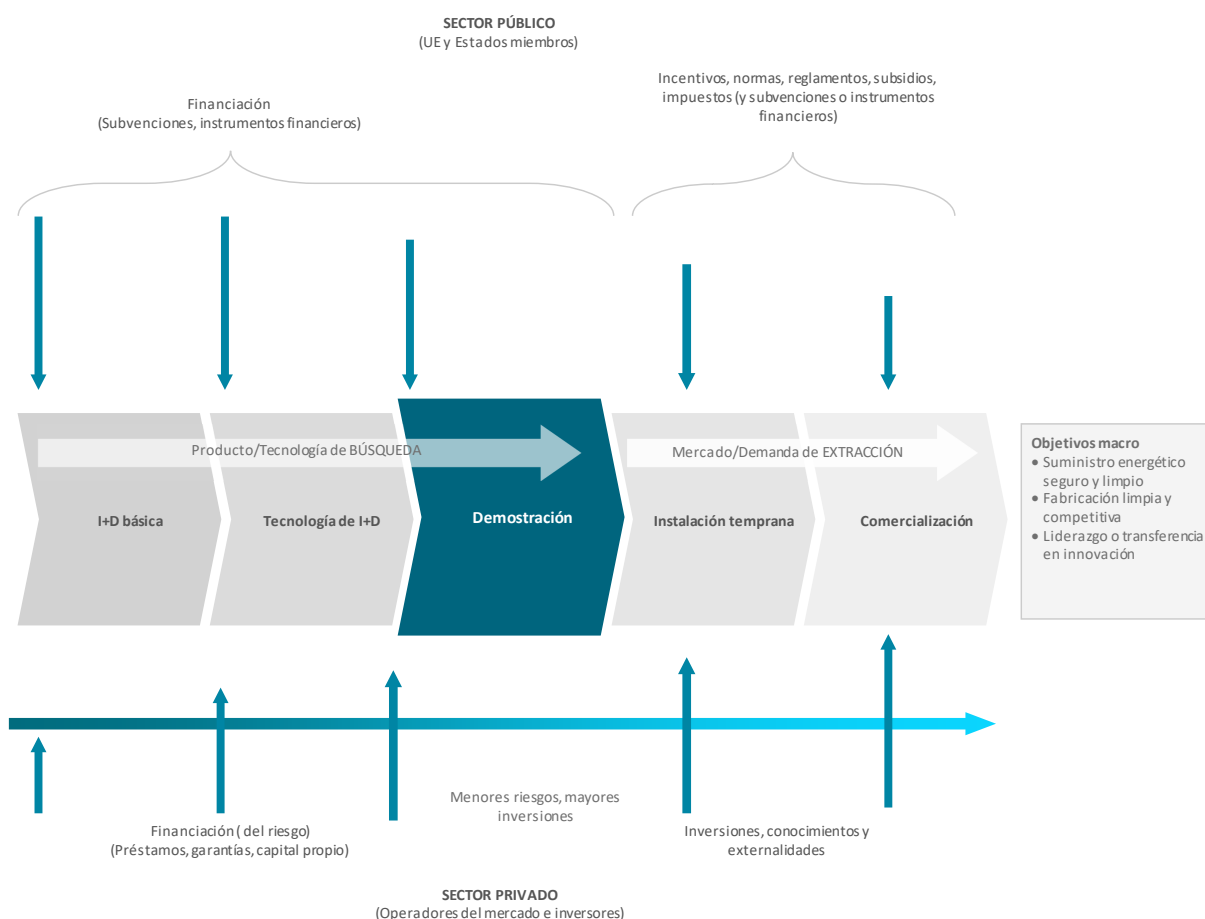
Ilustración 1 – Captura y almacenamiento de carbono



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3. Después de 2008, la UE puso en marcha dos programas principales destinados a promover las demostraciones a escala comercial (véase la **ilustración 2**) de CAC, así como de energías renovables innovadoras.

Ilustración 2 – Apoyo a la fase de demostración del ciclo de innovación



Fuente: Adaptación del Tribunal de Cuentas Europeo de los documentos y modelos del IPCC y de la Comisión.

Programa Energético Europeo para la Recuperación (PEER)

4. El primer gran programa de la UE centrado en fomentar la demostración comercial de CAC, así como de la energía eólica marina, fue el **Programa Energético Europeo para la Recuperación (PEER)**, que se puso en marcha en 2009⁴ y formaba parte de un paquete de

⁴ Reglamento (CE) n.º 663/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un programa de ayuda a la recuperación económica mediante la concesión de

recuperación económica más amplio⁵. Contaba con un presupuesto total de cuatro mil millones de euros para conceder subvenciones a proyectos, de los cuales mil millones de euros se destinaron al programa de demostración de CAC, y 565 millones de euros, a la energía eólica marina. Las subvenciones del PEER normalmente contribuían a la inversión en activo fijo para las actividades de planificación, desarrollo y construcción.

NER300

5. La UE creó la reserva de nuevos entrantes de 300 millones de derechos de emisión (NER300) en 2009 dentro del Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) para apoyar proyectos de demostración comercial de CAC y de energías renovables innovadoras⁶. En la ***ilustración 3*** figuran las tecnologías de energía renovable a las que va dirigida la ayuda.

asistencia financiera comunitaria a proyectos del ámbito de la energía (DO L 200 de 31.7.2009, p. 31).

⁵ «Un Plan Europeo de Recuperación Económica», COM(2008) 800 final, de 26 de noviembre de 2008.

⁶ Véase la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO L 140 de 5.6.2009, p. 63).

Ilustración 3 – Fuentes de energía renovable innovadoras apoyadas por el NER300



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6. El objetivo de los proyectos de demostración apoyados por el NER300 era capturar y almacenar CO₂ o producir energía renovable limpia para así contribuir a los objetivos de reducción de las emisiones para 2020 si entran en funcionamiento antes de esa fecha. Aun así, su principal objetivo es demostrar el potencial comercial de las tecnologías elegidas y contribuir en mayor medida y a largo plazo a una economía con baja emisión de carbono a partir de 2020 si se aplican en otros lugares de Europa y en el resto del mundo⁷. Se esperaba que apoyar proyectos que eran los «primeros en su género» contribuyera a la aspiración de la UE a ser un líder mundial en el desarrollo de tecnologías de energía renovable⁸.

⁷ Considerando 10 de la Decisión 2010/670/UE de la Comisión, de 3 de noviembre de 2010, por la que se establecen los criterios y las medidas aplicables a la financiación de proyectos comerciales de demostración destinados a la captura y al almacenamiento geológico de CO₂, en condiciones de seguridad para el medio ambiente, así como de proyectos de demostración de tecnologías innovadoras de energía renovable, al amparo del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad establecido por la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo («la Decisión del NER300») (DO L 290 de 6.11.2010, p. 39).

⁸ «La inversión en el desarrollo de tecnologías con baja emisión de carbono (Plan EETE)», COM(2009) 519/4.

7. La Directiva del RCDE UE reservó 300 millones de derechos de emisión procedentes de la reserva de nuevos entrantes del RCDE UE de toda la Unión. El BEI los vendió y obtuvo 2 100 millones de euros para financiar el programa. La Comisión se ocupa de la coordinación general del programa. Los Estados miembros asignan puntos de contacto nacionales (PCN) y asumen determinadas responsabilidades⁹. La Comisión concedió financiación a 39¹⁰ proyectos en 2012 y 2014 mediante las dos convocatorias de propuestas previstas en la legislación. El BEI gestiona los fondos que han sido concedidos pero aún no abonados¹¹.

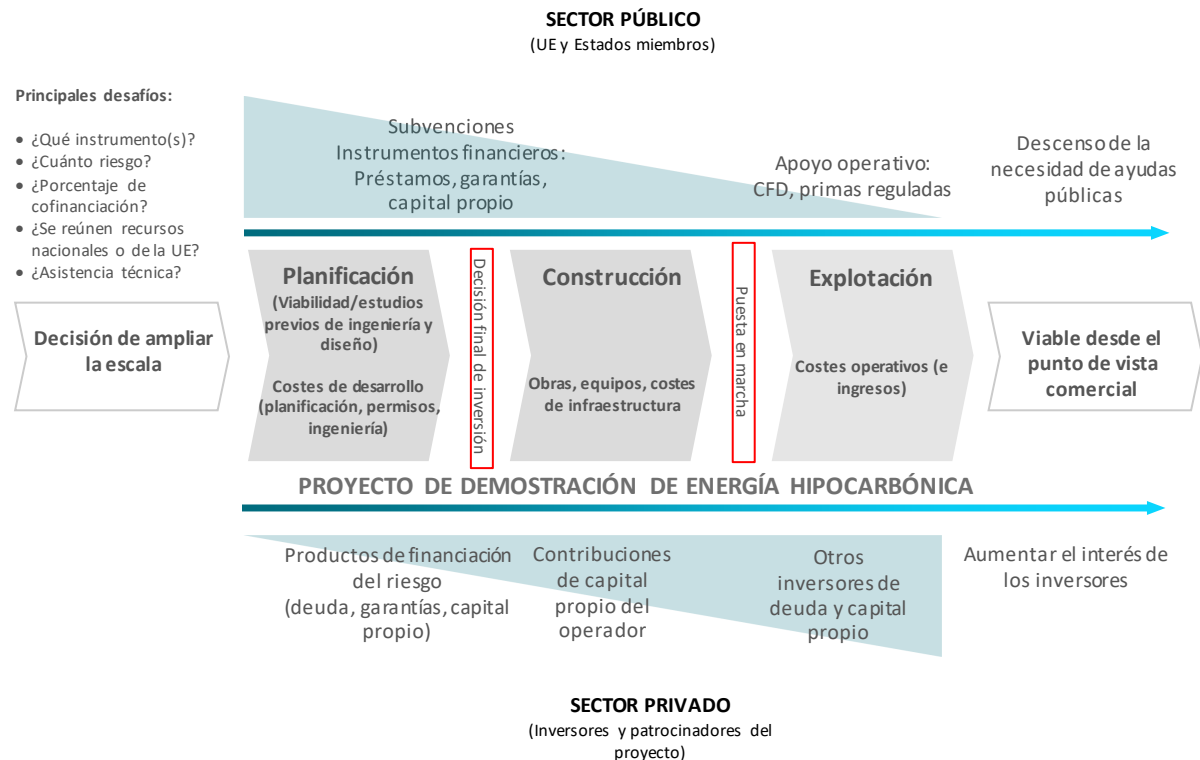
8. Tanto los costes de inversión adicionales como los costes operativos adicionales (durante cinco años para la energía renovable, y durante diez años para los proyectos de CAC) necesarios para la ejecución y explotación de los proyectos innovadores podían optar a la financiación del NER300 y obtener financiación para un máximo del 50 % de los costes previstos. El NER300 abona las subvenciones concedidas en pagos anuales cuando el proyecto se haya puesto en marcha, es decir, cuando capture y almacene CO₂ o produzca energía renovable e incurra en gastos operativos, a menos que los Estados miembros soliciten y garanticen financiación por adelantado, total o parcial, de la subvención otorgada. En la ***ilustración 4*** se describen los desafíos y las distintas fases de la financiación de un proyecto de demostración energética.

⁹ Entre otras, determinar qué proyectos son subvencionables, firmar y gestionar instrumentos jurídicamente vinculantes (contratos) con los proyectos, supervisar los proyectos, informar a la Comisión y realizar los pagos desde los proyectos del BEI. Véase la ***ilustración 10*** en el cuerpo del texto para obtener una visión general.

¹⁰ 38 proyectos de energía renovable y un proyecto de captura y almacenamiento de carbono.

¹¹ Hasta el momento, esta gestión de activos ha generado aproximadamente 70 millones de euros de ingresos adicionales, de los cuales la Comisión había cedido 39 millones de euros de activos del NER300 en 2017 para el pago de tasas al BEI por los trabajos que este realiza. Las tasas totales no pueden superar los 45 millones de euros, que representan el 2,1 % de los ingresos totales de 2 100 millones de euros.

Ilustración 4 – Financiación de un proyecto de demostración energética



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Otras iniciativas de la UE para apoyar proyectos de demostración de energía con baja emisión de carbono

9. En el mismo período, las ramas energéticas de los Programas Marco de Investigación, concretamente el **7PM** (2007-2013) y **Horizonte 2020** (2014-2020), apoyaron proyectos de demostración de una amplia gama de tecnologías energéticas. Asimismo, estos programas contribuyeron con fondos del presupuesto de la UE a los instrumentos financieros gestionados por el BEI, como el **Instrumento de Financiación del Riesgo Compartido** (IFRC, 2007-2013) e **InnovFin** (2014-2020), que incluían objetivos de demostración energética.

10. En paralelo a la implantación de estos mecanismos de financiación, la UE buscaba aumentar la adaptación de las prioridades de innovación energética y la financiación, mediante el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (**Plan EETE**), refrendado por

el Consejo en 2008¹². En 2015, se actualizó dicho plan (**Plan EETE integrado**) para que se ajustara a las prioridades de investigación e innovación de la Unión de la Energía. Todos los mecanismos de financiación descritos anteriormente promueven las prioridades del Plan EETE.

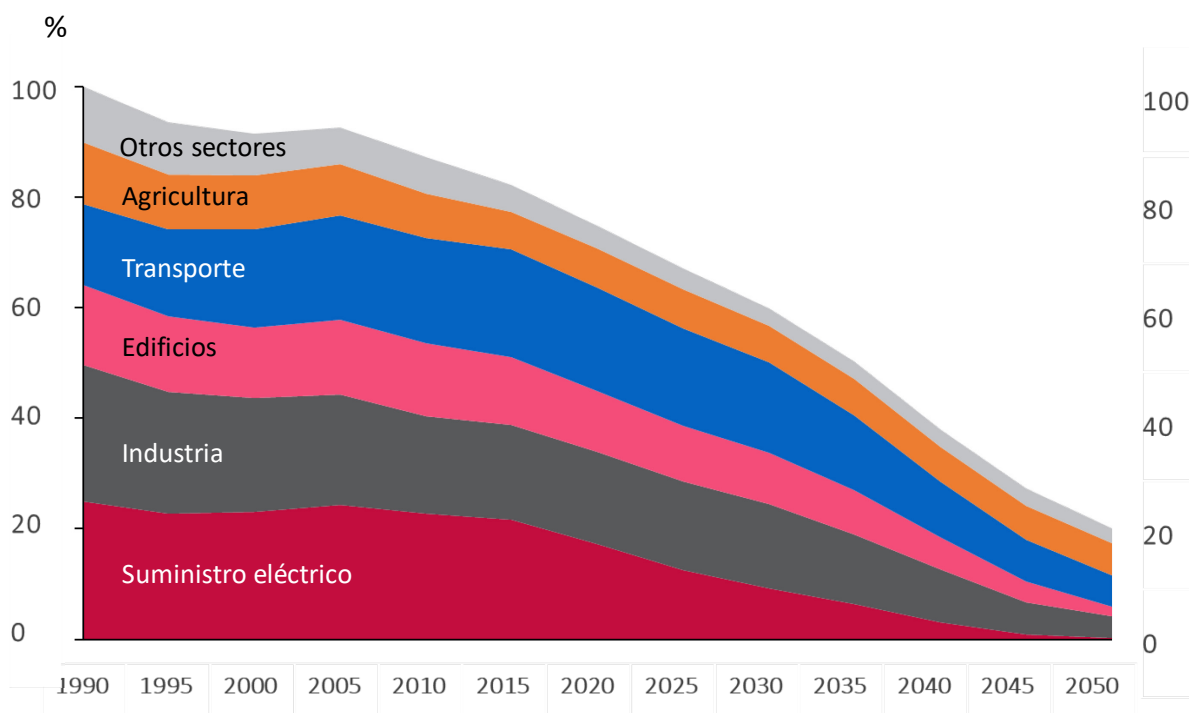
La necesidad constante de innovar en energía limpia

11. En 2015, la UE firmó el Acuerdo de París, cuyo objetivo es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático y mantener el aumento de la temperatura global este siglo por debajo de los dos grados Celsius respecto a los niveles preindustriales. La UE se comprometió a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 40 % para 2030, meta que se sumaba a su aspiración de conseguir una economía hipocarbónica para 2050¹³. Este objetivo implica que todos los sectores de la economía deben reducir drásticamente sus emisiones. Por ejemplo, la hoja de ruta de la Comisión para 2011 tenía previsto reducir a cero las emisiones procedentes del sector del suministro energético para 2050. En la ***ilustración 5*** se muestra la reducción prevista de todas las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE.

¹² Conclusiones del Consejo acerca del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética, 2854.ª reunión del Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, de 28 de febrero de 2008.

¹³ COM(2011) 112 final, de 8 de marzo de 2011, «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050»: «Para contener el cambio climático por debajo de los 2º C, el Consejo Europeo reafirmó en febrero de 2011 el objetivo de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80 % y un 95 % de aquí a 2050 respecto a los niveles de 1990».

Ilustración 5 – Previsión de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE hacia una reducción interna del 80 % (respecto a los niveles de 1990)

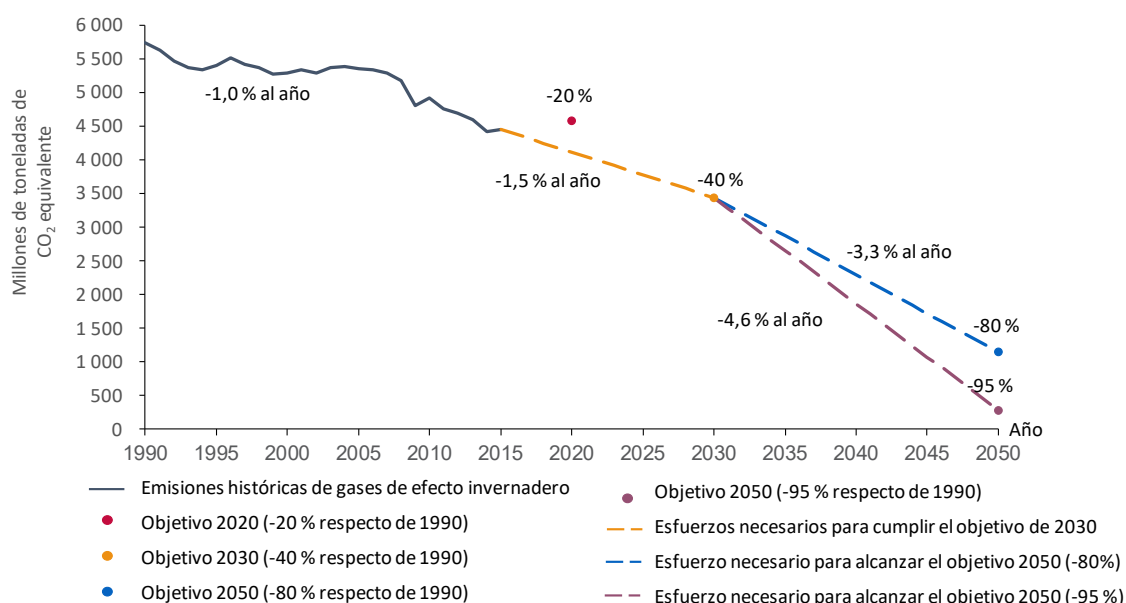


Fuente: «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050», Comisión Europea, 2011.

12. En estos momentos, la UE está en vías de alcanzar su objetivo de generar el 20 % de su consumo energético a partir de fuentes renovables en 2020 y los costes han disminuido considerablemente, especialmente los de la energía eólica terrestre y la energía solar (fotovoltaica). Sin embargo, las perspectivas a más largo plazo siguen siendo complicadas. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)¹⁴, la UE necesita intensificar considerablemente sus esfuerzos a partir de 2020 para cumplir sus aspiraciones generales de lograr economía hipocarbónica para 2050 (véase la **ilustración 6**).

¹⁴ «Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets», Informe n.º 17/2017 de la AEMA. Véase la sección «Outlook for greenhouse gas trends in 2050».

Ilustración 6 – Tendencias, previsiones y objetivos de la UE en cuanto a las emisiones de gases de efecto invernadero



Fuente: «Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets», Informe n.º 17/2017 de la AEMA.

13. En su Comunicación¹⁵ de 2016 titulada «Acelerar la innovación en energías limpias», la Comisión señalaba los retos a los que se enfrenta al apoyar proyectos de demostración de energías hipocarbónicas y destacaba la aspiración de la UE de ser líder mundial en energías renovables.

14. En 2018, la Directiva del RCDE UE modificada¹⁶ aportó el fundamento jurídico necesario para un nuevo Fondo de Innovación que absorberá todos los fondos del NER300 que no se hayan utilizado y proporcionará financiación a tecnologías energéticas e industriales innovadoras con baja emisión de carbono de aquí a 2030. Las tecnologías que reciban apoyo del Fondo de Innovación deben representar soluciones punteras o estar suficientemente avanzadas para estar listas para su demostración a escala precomercial.

¹⁵ «Acelerar la innovación en energías limpias» COM(2016) 763 final, de 30 de noviembre de 2016.

¹⁶ Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814 (DO L 76 de 19.3.2018, p. 3).

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

15. La auditoría de gestión del Tribunal evaluó si:

La ayuda de la UE a la demostración a escala comercial de la CAC y de las tecnologías de energías renovables innovadoras mediante el PEER y el NER300 estaba bien diseñada, gestionada y coordinada para permitir que contribuyeran de forma eficaz a los objetivos a largo plazo en materia de cambio climático y energía.

16. En particular, el Tribunal examinó si:

- **el NER300 y el PEER lograron los avances previstos en el apoyo** a la CAC y en los progresos de las energías renovables innovadoras hacia la comercialización;
- **el diseño y la gestión del NER300** fomentaron la eficacia del proceso decisorio;
- **los mecanismos de coordinación sólidos** dentro de la Comisión y entre esta y las autoridades nacionales promueven el proceso de innovación en energías limpias.

17. En su auditoría, el Tribunal examinó el período comprendido entre el inicio de las actividades del NER300, el PEER y el Plan EETE en 2008 y el final de 2017¹⁷, pero no controló la subvencionabilidad, la legalidad ni la regularidad del gasto. Tampoco examinó directamente las políticas, los fondos ni los instrumentos que apoyaban la implantación de tecnologías de energía renovable en fases avanzadas de desarrollo¹⁸. La auditoría no evaluó las actividades de monetización y gestión de activos del BEI para los fondos NER300.

18. El Tribunal se encargó de llevar a cabo el trabajo de auditoría en la Comisión Europea (DG Acción por el Clima, DG Energía y DG Investigación e Innovación) en 2017. También visitó el BEI y el Centro Común de Investigación (CCI) con fines informativos. Su trabajo se

¹⁷ En el **anexo I** se ofrece una cronología de la aplicación de estos mecanismos y del Plan EETE en su contexto político y económico.

¹⁸ El Tribunal se refiere, concretamente, a otro de sus informes especiales sobre la implantación de energías renovables en las zonas rurales (Informe Especial n.º 5/2018) y a su documento informativo sobre la producción de energía eólica y solar titulado «*Electricity production from wind and solar photovoltaic power in the EU*», de 20 de febrero de 2018.

basó en entrevistas y análisis de documentos entre los que se contaban veintiséis informes de evaluación de proyectos del BEI y treinta y seis informes anuales de proyectos del NER300 de cinco¹⁹ Estados miembros, expedientes de proyectos de los nueve proyectos de energía eólica marina y seis proyectos de CAC apoyados por el PEER. El Tribunal visitó estos Estados miembros para entrevistar a los puntos de contacto nacionales (PCN) del NER300 y a los representantes nacionales del Grupo Director del Plan EETE. Asimismo, revisó y visitó cinco proyectos de CAC para evaluar los avances que habían conseguido utilizando la financiación disponible. Además, realizó encuestas en las plataformas tecnológicas y de innovación europeas²⁰, la Asociación Europea de la Industria Solar Termoeléctrica y la CCI Energía-innovación²¹. Las plataformas tecnológicas y de innovación europeas forman parte de la estructura del Plan EETE y están compuestas por el Estado miembro y las partes interesadas del ámbito académico y del sector.

OBSERVACIONES

Tanto el PEER como el NER300 fijan objetivos ambiciosos para la implantación de la captura y almacenamiento de CO₂ y de las energías renovables innovadoras

19. El Tribunal analizó si el PEER y el NER300 han conseguido avanzar de forma eficaz hacia el cumplimiento de sus objetivos para promover la demostración comercial de CAC y energías renovables innovadoras. Asimismo, evaluó si la Comisión garantizaba que los proyectos que recibían financiación de la UE invertían correctamente estos fondos y contribuían a los objetivos del programa.

¹⁹ Alemania, España, Países Bajos, Polonia y el Reino Unido. El Tribunal basó su selección en sus respectivas cuotas de derechos de emisión del RCDE UE y en su interés en proyectos de CAC a través del PEER y el NER300.

²⁰ El Tribunal envió sus encuestas a las plataformas tecnológicas y de innovación europeas para la energía eólica, solar, fotovoltaica, marina, CAC, bioenergía, energía geotérmica profunda y redes inteligentes.

²¹ www.innoenergy.com.

El PEER no cumplió sus aspiraciones de captura y almacenamiento de CO₂...

20. En junio de 2008, en sus conclusiones, la Presidencia del Consejo Europeo pidió a la Comisión que propusiera un mecanismo para garantizar la construcción y la puesta en funcionamiento antes de 2015 de hasta doce centrales de demostración de CAC en la UE. Los proyectos de demostración de CAC debían conseguir reducciones significativas de las emisiones procedentes de la generación de energía proporcionando a la vez la base tecnológica y comercial necesaria para replicar esa tecnología en otros lugares. El PEER contribuiría a este objetivo²².

21. La Comisión concedió mil millones de euros a seis proyectos. Al final de 2017, la Comisión había abonado 424 millones de euros (véase el **cuadro 1**). Cuatro de los seis proyectos cofinanciados habían finalizado cuando ya se había rescindido el acuerdo de subvención, y uno de ellos todavía no se había completado cuando finalizó. El único proyecto que se completó no era de demostración de CAC a escala comercial, sino una instalación piloto de menor tamaño para captura, transporte y almacenamiento.

²² En el anexo del Reglamento del PEER (CE) n.º 663/2009 figura la lista de 12 proyectos subvencionables.

Cuadro 1 – Situación del programa de CAC del PEER a final de 2017

Ubicación del proyecto	Situación de las iniciativas del PEER en octubre de 2017	Categoría	Contribución prevista al objetivo de transición a la economía hipocarbónica*	Costes subvencionables totales mediante las iniciativas del PEER (según el acuerdo de subvención) en millones euros	Subvención de la Comisión Europea en millones euros	Porcentaje de cofinanciación de la iniciativa (acuerdo de subvención)	Subvención neta de la Comisión Europea que ha sido reembolsada (tras la recuperación – octubre de 2017)
DE	Rescindido	CAC	10	305	180	59 %	15
PL	Rescindido	CAC	9	610	180	29 %	21
IT	Rescindido	CAC	5	143	100	70 %	35
NL	Rescindido	CAC	6	371	180	48 %	67
UK	Terminó sin haberse completado	CAC	17	274	180	66 %	120
ES	Instalaciones piloto – uso limitado – no hay demostración de CAC a escala completa	CAC	5	263	180	69 %	166

* Cantidad de CO₂ que está previsto capturar y almacenar durante los cinco primeros años conforme a la solicitud de subvención (millones toneladas).

Financiación total de la UE asignada:

1 000

Financiación total de la UE abonada:

424

Nota: Pueden introducirse correcciones adicionales en los proyectos del Reino Unido y los Países Bajos debido a procedimientos de disolución.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión²³.

22. Por consiguiente, el subprograma de CAC del PEER no ha contribuido a la construcción y puesta en marcha de ningún proyecto de demostración de CAC. El **recuadro 2** proporciona ejemplos de cómo han invertido los proyectos los fondos de la UE. A pesar de que en los programas de innovación suelen cometerse errores, los resultados obtenidos gracias a la inversión de la UE en proyectos incompletos se encuentran muy por debajo del nivel inicialmente previsto. Estos proyectos tampoco consiguieron la reducción de las emisiones²⁴ prevista para los Estados miembros en cuestión.

Recuadro 2 – Ejemplos de proyectos de CAC del PEER

En todos los proyectos, los trabajos de preparación sobre el terreno se iniciaron en fases tempranas. Actualmente no se está utilizando ningún resultado tangible de estas actividades, excepto en el proyecto de España. En el proyecto de los Países Bajos se construyó un sistema de CAC unido a la base de la chimenea de gases de escape de la central de carbón que empezó a funcionar en 2013, y fue el único proyecto de CAC del PEER que obtuvo un permiso de almacenamiento de carbono con

²³ «Data on the budgetary and technical implementation of the European Energy Programme for Recovery», SWC(2018) 48 final, de 5 de marzo de 2018.

²⁴ En el proyecto del Reino Unido, no se construyó la nueva central eléctrica prevista y, por tanto, no hubo ninguna emisión de CO₂.

arreglo a la Directiva sobre captura y almacenamiento de carbono²⁵ para su emplazamiento marítimo de almacenamiento previsto, pero actualmente no captura ni almacena CO₂. El elemento más costoso del proyecto del Reino Unido fueron las licencias tecnológicas, adquiridas por 17 millones de euros, que actualmente se han amortizado por completo. A pesar de las contribuciones realizadas por la UE de 60 millones de euros a los trabajos de captura, el proyecto no obtuvo resultados en este sentido. Los patrocinadores del proyecto nunca empezaron a construir la central eléctrica de base en la que se utilizarían las instalaciones de CAC. Los proyectos de Italia, Alemania y Polonia sufrieron problemas similares, pero fueron cancelados en etapas más tempranas.

... pero contribuyó de forma positiva al sector eólico marino que se está desarrollando rápidamente

23. El objetivo del subprograma de energía eólica marina del PEER era financiar proyectos de este tipo de energía que tuvieran características innovadoras entre 2009 y 2015. Entre ellos se encontraban, por ejemplo, proyectos de instalación de turbinas y estructuras de cimentación innovadoras que permitieran construir el primer parque eólico a gran escala (400 MWh) en alta mar (>100 km) y a grandes profundidades (> 40 m) para producir energía limpia. Otro de los objetivos del proyecto era aumentar las conexiones de red entre los parques eólicos marinos y diversos Estados miembros, especialmente en el mar Báltico y en el mar del Norte, para lo cual se recurría tecnologías de conexión de red innovadoras a escala comercial.

24. Al final de 2017, la Comisión había abonado 255 millones de euros de los 565 millones de euros concedidos a nueve proyectos de energía eólica marina. Cuatro de los proyectos se habían completado y en otros dos, se rescindieron los acuerdos de subvención antes de lo previsto, cuando la Comisión ya había abonado 7,4 millones de euros. Otros tres proyectos aún están en curso en 2018. En el **cuadro 2** se presentan estos resultados.

²⁵ La Directiva sobre captura y almacenamiento de carbono de 2009 establece un marco legal para almacenamiento geológico de CO₂ en condiciones seguras para el medio ambiente durante todo su ciclo de vida y establece los criterios para los permisos de almacenamiento. Véase https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/directive_es.

Cuadro 2 – Situación del programa de energía eólica marina del PEER a final de 2017

Ubicación del proyecto	Situación de las iniciativas del PEER en octubre de 2017	Categoría	Contribución prevista al objetivo de la transición a la economía hipocarbónica*	Costes subvencionables totales mediante las iniciativas del PEER (según el acuerdo de subvención) en millones euros	Subvención de la Comisión Europea en millones euros	Porcentaje de cofinanciación de la iniciativa (acuerdo de subvención)	Subvención neta de la Comisión Europea que ha sido reembolsada (tras la recuperación – octubre de 2017)
UK	Rescindido	RED DE ENERGÍA EÓLICA MARINA	N/A (Red)	149	74	50 %	3
DE	Rescindido	ESTRUCTURAS Y TURBINAS DE ENERGÍA EÓLICA MARINA	No hay datos	205	59	29 %	4
DK/NL	En curso (retrasado)	RED DE ENERGÍA EÓLICA MARINA	N/A (Red)	173	87	50 %	5
DE/DK	En curso (retrasado)	RED DE ENERGÍA EÓLICA MARINA	N/A (Red)	507	150	30 %	58
UK	En curso (retrasado)	ESTRUCTURAS Y TURBINAS DE ENERGÍA EÓLICA MARINA	> 80 MWh	190	40	21 %	28
DE	Completado	ESTRUCTURAS Y TURBINAS DE ENERGÍA EÓLICA MARINA	> 400 MWh	118	53	45 %	53
DE	Completado	ESTRUCTURAS Y TURBINAS DE ENERGÍA EÓLICA MARINA	> 295 MWh	488	50	10 %	50
DE	Completado	ESTRUCTURAS Y TURBINAS DE ENERGÍA EÓLICA MARINA	> 400 MWh	220	43	19 %	43
BE	Completado	ESTRUCTURAS Y TURBINAS DE ENERGÍA EÓLICA MARINA	> 270 MWh	24	10	42 %	10
* Capacidad de generación de energía limpia anual prevista.				Financiación total de la UE asignada:	565	Financiación total de la UE abonada:	255

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión²⁶.

25. Cuatro de los proyectos consiguieron desarrollar completamente una gran capacidad de generación de energía limpia, mientras que los tres proyectos que sufrieron retrasos aún pueden contribuir al mismo objetivo o a una mejor integración de la red energética de la UE. La financiación de la UE destinada a proyectos de energía eólica marina a partir de 2009 supuso una señal positiva para un sector hoy en rápido crecimiento²⁷.

26. Debido al rápido desarrollo del sector (que produjo algunos bloqueos del suministro), fue necesario realizar ajustes frecuentes en los tres proyectos que se retrasaron. La Comisión demostró contar con suficiente flexibilidad para aceptar las modificaciones de los acuerdos de subvención.

²⁶ SWD(2018) 48 final.

²⁷ Según un informe de 2017 del programa Renewable Energy Technology Deployment de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), la reducción de los costes del 60 % entre 2010 y 2017 indica que se han superado los objetivos del sector para 2025 ocho años antes de lo previsto, y que, por tanto, la energía eólica marina puede introducirse íntegramente en el mercado de algunos países Europeos de forma competitiva en los próximos diez años. Actualmente la UE es líder mundial en la implantación de energía eólica marina.

Estos programas del PEER no alcanzaron el objetivo de estimular rápidamente el crecimiento económico

27. En el contexto de la crisis económica, el principal objetivo del programa PEER era estimular el crecimiento económico impulsando la inversión y creando empleo. Para ello fue necesario invertir gran parte de los fondos disponibles al final de 2010²⁸. Aunque el gasto de los fondos no constituye un objetivo en sí mismo, los programas de CAC y energía eólica marina del PEER no cumplieron este objetivo de recuperación. Los porcentajes de pago de las ayudas ascendían aproximadamente al 10 % al final de 2010 y aún se encontraban por debajo del 50 % para ambos programas al terminar 2017.

Ninguno de los proyectos de captura y almacenamiento de CO₂ financiados por el NER300 han obtenido resultados satisfactorios...

28. El objetivo del NER300 era conceder financiación a ocho proyectos que demostraran la viabilidad económica de la CAC. Dicha financiación se podía concederse a proyectos ya financiados mediante el PEER o a otros proyectos de demostración de CAC. Tras la primera convocatoria de propuestas del NER300 en 2011, diez proyectos de demostración de CAC se consideraron subvencionables y superaron la evaluación de diligencia debida del BEI (véanse los **apartados 66 a 75**). La Comisión realizó una clasificación de los proyectos: ocho pasaron a ser considerados para recibir subvenciones y otros dos quedaron en la lista de reserva²⁹.

29. En función de esta clasificación, la Comisión solicitó a los Estados miembros que confirmaran su apoyo a estos proyectos, y tres de ellos confirmaron cinco de los diez proyectos. Sin embargo, la Comisión constató que estas confirmaciones no cumplían con los requisitos legales del NER300 (en el **recuadro 3** se ofrecen algunos ejemplos), por lo que no

²⁸ Según los criterios de adjudicación de los proyectos de CAC y energía eólica marina (véase el artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento del PEER), las subvenciones deben concederse a aquellos proyectos que sean capaces de «alcanzar la fase de inversión y de incurrir en un gasto de capital significativo para finales de 2010».

²⁹ «NER300 – Moving towards a low carbon economy and boosting innovation, growth and employment across the EU», SWD(2012) 225 final, de 12 de julio de 2012.

concedió ninguna subvención a los proyectos de CAC para la primera convocatoria de propuestas.

Recuadro 3 – Ejemplos de proyectos de CAC confirmados por los Estados miembros y rechazados por la Comisión

La Comisión rechazó la confirmación por parte del Estado miembro de un proyecto industrial de CAC en los Países Bajos debido a una discrepancia con el Estado miembro en cuanto a las cifras de financiación. Los ajustes del BEI revelaron la existencia de un déficit de financiación de 40 millones de euros que ninguna de las partes estaba dispuesta a sufragar.

La Comisión halló que la confirmación de tres proyectos por parte del Reino Unido no cumplía las normas del NER300 porque condicionaba la ayuda al éxito final de los proyectos en un concurso de financiación nacional que se estaba organizando por aquel entonces, por lo que no podía confirmarse la contribución total de la financiación pública, y la Comisión no concedió el apoyo del NER300 a estos proyectos.

30. En una segunda convocatoria de propuestas celebrada en 2014, solo el Reino Unido presentó un proyecto de CAC. La Comisión concedió una subvención de 300 millones de euros al proyecto, que también accedió al sistema nacional de apoyo para CAC del Reino Unido, y cuyo objeto es capturar y almacenar casi dieciocho millones de toneladas de CO₂ durante un período de demostración de diez años. Sin embargo, en noviembre de 2015, el Reino Unido canceló su régimen de ayuda tras llevar a cabo un análisis de gastos. Esto se tradujo en un déficit de financiación significativo y en la disolución del consorcio. En el momento de la fiscalización, se estaba preparando la retirada del proyecto del NER300, de modo que la subvención de 300 millones de euros concedida que aún no se había desembolsado no se invertiría en el objetivo de CAC del NER300³⁰.

³⁰ Los fondos del NER300 que no se han utilizado aún pueden aprovecharse mediante otros programas que promueven proyectos de CAC o traspasarse al futuro Fondo de Innovación, que también apoyará proyectos de CAC.

... y no parece que vaya a conseguir el impacto previsto en las energías renovables innovadoras

31. Además de la CAC, el NER300 tenía previsto³¹ apoyar al menos un proyecto de cada subcategoría de proyectos de energía renovable para demostrar la viabilidad de un amplio abanico de energías renovables innovadoras que aún no están disponibles en el mercado³².

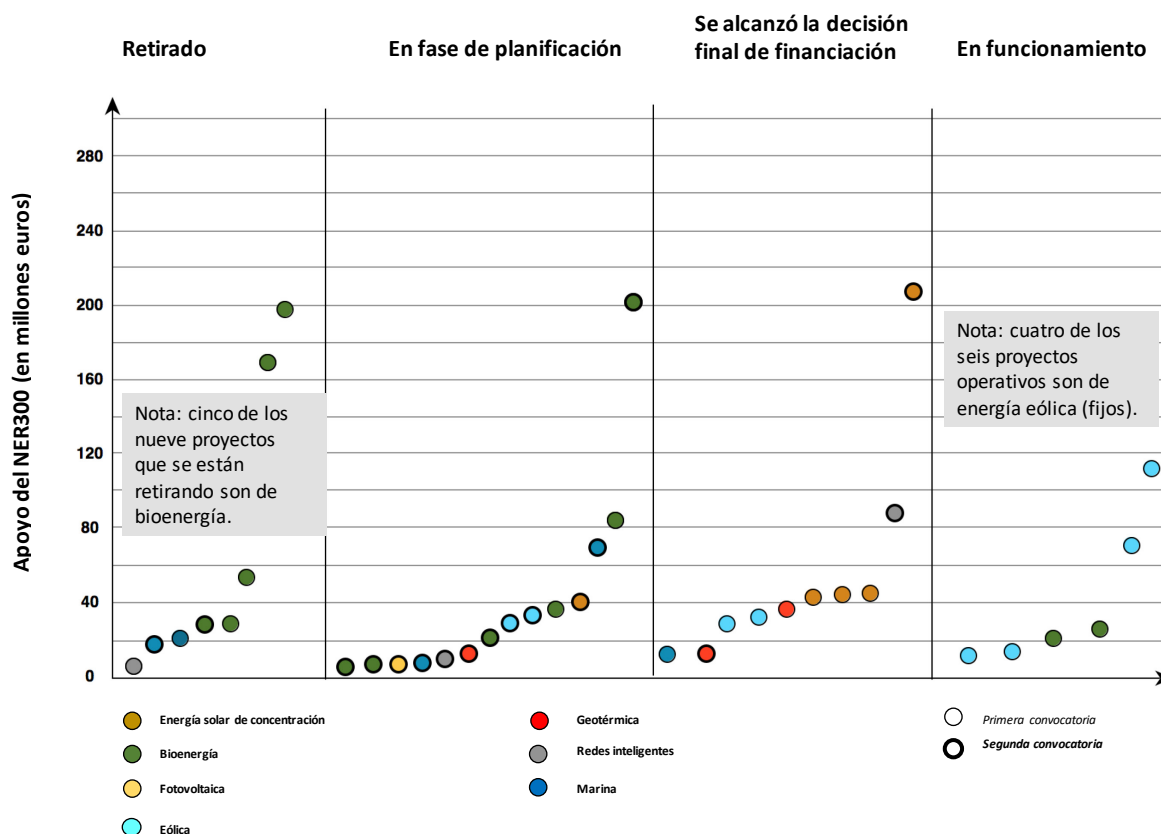
32. La Comisión concedió 1 800 millones de euros del NER300 a 38 proyectos de energías renovables innovadoras en 2012 y 2014³³. A juzgar por las cifras de los resultados previstos antes de las decisiones de adjudicación, se esperaba que los proyectos de energía renovable generasen casi 85 TWh de energía limpia en sus primeros cinco años de explotación. En la **ilustración 7** se presenta la situación de estos proyectos del NER300 en febrero de 2018. Los datos se facilitan en el **anexo II**.

³¹ Artículo 8, apartado 1, y anexo I de la Decisión 2010/670/UE de la Comisión.

³² En 2010, cuando el NER300 entró en funcionamiento estas eran la energía eólica, la energía marina, la bioenergía, las energías fotovoltaicas, la energía solar de concentración, la energía hidroeléctrica y las redes energéticas inteligentes.

³³ En la decisión de adjudicación C(2012) 9432 final, de 18 de diciembre de 2012, se concedieron subvenciones a veinte proyectos de energías renovables, y, en la decisión de adjudicación C(2014) 4493 final, de 8 de julio de 2014, a dieciocho proyectos de energías renovables y a un proyecto de CAC.

Ilustración 7 – Situación de los proyectos de energías renovables innovadoras financiados por el NER300



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del análisis de datos del NER300.

33. Según la anterior normativa aplicable al NER300, los proyectos debían llegar a la decisión final de inversión en un plazo de dos años (es decir, en 2014 y 2016) y empezar a funcionar en un plazo inferior a cuatro años (es decir, en 2016 y 2018) tras la adopción de las decisiones de adjudicación.

34. En febrero de 2015, la Comisión modificó la Decisión del NER300, posponiendo los plazos para la decisión final de inversión y la puesta en marcha dos años más³⁴. En la modificación de la Decisión se mencionó la crisis económica como principal motivo por el cual un número considerable de proyectos a los que se habían concedido fondos del NER300 no podían llegar a la decisión final de inversión en los plazos establecidos. A pesar de esta

³⁴ Decisión (UE) 2015/191 de la Comisión, de 5 de febrero de 2015, por la que se modifica la Decisión 2010/670/UE en lo que respecta a la ampliación de determinados plazos establecidos en su artículo 9 y en su artículo 11, apartado 1 (DO L 31 de 7.2.2015, p. 31).

ampliación de los plazos, siete proyectos (que habían recibido subvenciones totales superiores a los 500 millones de euros) se retiraron del NER300 a principios de 2018, y cabía la posibilidad de que otro más lo hiciera en 2018, lo cual supondría otros 31 millones de euros. Catorce proyectos a los que se concedieron subvenciones en 2014 deben alcanzar la decisión final de inversión en 2018.

35. Para obtener el 100 % de la subvención, los proyectos debían alcanzar el 75 % de la cantidad de energía producida prevista en los primeros cinco años de explotación. Al final de 2017, tres proyectos de energías renovables en funcionamiento habían recibido pagos anuales en función de la energía obtenida. Dos proyectos de bioenergía que se pusieron en funcionamiento según lo previsto estaban produciendo mucha menos energía de lo esperado, por lo que no iban bien encaminados para alcanzar el umbral del 75 % de energía producida necesario para solicitar la totalidad de sus subvenciones. El proyecto de energía eólica que recibía pagos desde 2014 sí iba bien encaminado.

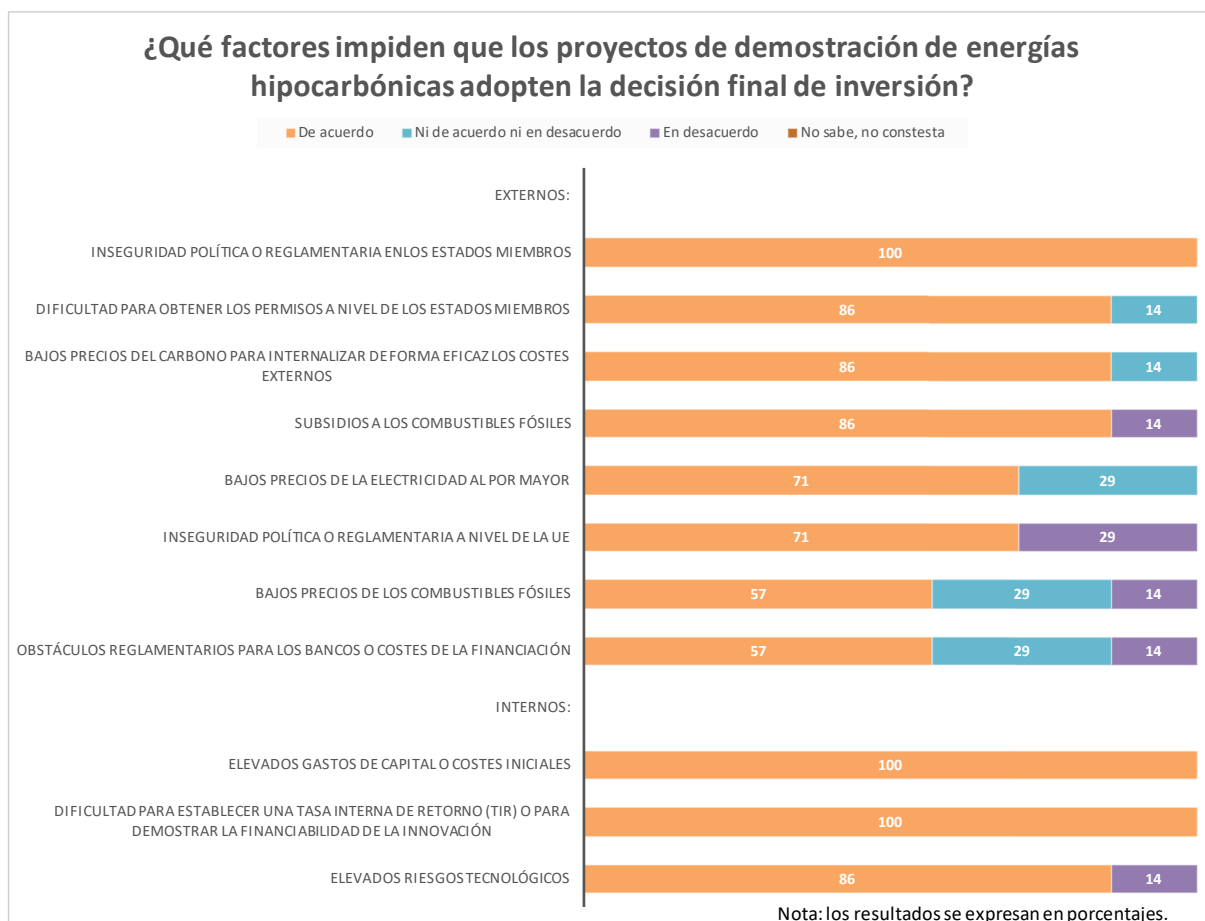
36. Debido a la retirada de proyectos, a los retrasos y a los insuficientes resultados de los proyectos, no parece que el NER300 vaya a conseguir el impacto deseado en una amplia gama de tecnologías de energía renovable para permitir su primera demostración comercial.

Los proyectos del PEER y el NER300 estaban afectados por condiciones de inversión adversas

37. Los proyectos de demostración de energías con baja emisión de carbono comportan un alto riesgo tecnológico y financiero y, por tanto, se enfrentan a muchos desafíos en su trayectoria hacia la comercialización. Su acceso a la financiación está afectado por cuestiones económicas y reglamentarias de índole más general. En esta sección, el Tribunal analiza la forma en que estos factores han afectado al rendimiento del PEER y del NER300.

38. Realizó encuestas a las plataformas tecnológicas y de innovación europeas vinculadas a la estructura del Plan EETE y a otras dos organizaciones (véase el **apartado 18**) para determinar los principales obstáculos a los que se enfrentaban los proyectos de demostración comercial para obtener financiación en la UE. Los resultados presentados en la **ilustración 8** muestran el consenso entre las partes interesadas consultadas en cuanto a la importancia de una serie de obstáculos fundamentales.

Ilustración 8 – Resultados de la encuesta sobre los obstáculos para financiar proyectos de demostración



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

39. Cuando en 2008 se idearon programas como el PEER y el NER300, los precios del petróleo, el carbón, el gas y la electricidad en el mercado mayorista alcanzaban máximos históricos, pero descendieron drásticamente a principios de 2009, justo antes de la puesta en marcha de los programas. Aunque los precios del petróleo se recuperaron hasta que, en 2014, sufrieron otra caída, estos factores determinaron la inversión en tecnologías con baja emisión de carbono. La caída y la volatilidad de los precios de los combustibles fósiles redujo el atractivo de las inversiones en nuevas tecnologías hipocarbónicas en comparación con las fuentes de energía de los combustibles fósiles.

40. En los siguientes apartados se describe cómo afectan otros obstáculos clave a las condiciones de financiación de los proyectos del NER300 y el PEER (el **anexo III** relaciona estos obstáculos con las cifras de rendimiento de estos programas).

La inseguridad en las políticas y los marcos reglamentarios afectaba al entorno de la inversión en proyectos de demostración

41. Teniendo en cuenta el desafío que supone financiar proyectos de demostración de alto riesgo, la Directiva del RCDE UE y la Decisión del NER300 aumentaron las expectativas para los proyectos potenciales de que los Estados miembros contribuirían mediante financiación pública nacional a los proyectos seleccionados por el NER300. La Comisión pidió a los Estados miembros que confirmaran esta financiación para los proyectos seleccionados antes de que el NER300 les concediera fondos.

42. La ayuda de los Estados miembros podía consistir en asignaciones de capital para el desarrollo y construcción de infraestructura. También podía incluir beneficios adicionales, como tarifas reguladas (véase el **recuadro 4**) o primas para promover el funcionamiento de las instalaciones recién construidas. Las normas del NER300 también permitían a los Estados miembros expedir una garantía para que el BEI liberara parte de los fondos concedidos a los proyectos antes de que estos empezaran a funcionar. En el momento de la auditoría, se constató que solo cuatro proyectos en cuatro Estados miembros se habían beneficiado realmente de esta garantía y habían recibido los pagos iniciales del BEI.

Recuadro 4 – Tarifas reguladas y primas para la energía renovable

Una tarifa regulada es un 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 que a menudo está relacionado con la vida económica del proyecto de energía renovable en cuestión (normalmente entre 10 y 25 años).

Una prima regulada es un 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)³⁵.

43. En 2012, antes de que se adoptara la primera decisión de adjudicación, el BEI había informado a la Comisión de que la viabilidad de los planes de financiación presentados dependía en gran medida de las ayudas que pudieran aportar los Estados miembros a través de tarifas reguladas, subvenciones u otros mecanismos. En algunos casos, en los proyectos se asumía que las subvenciones y subsidios adicionales proporcionados por los Estados miembros complementarían completamente la subvención del NER300 para financiar los costes en cuestión. El BEI había señalado que, en la mayoría de los casos, cuando se cerraba el proceso de evaluación del proyecto, los Estados miembros aún no habían definido o acordado claramente estos mecanismos de ayuda.

44. A partir de 2014³⁶, la Comisión exigió a los Estados miembros que utilizaran procedimientos de licitación competitivos para determinar los niveles de ayuda aportados a los promotores de los proyectos de energía renovable. Anteriormente, los Estados miembros solían recurrir a tarifas reguladas acordadas con los proveedores de electricidad durante largos períodos (por ejemplo, veinticinco años). A partir de 2017, el procedimiento de licitación competitivo pasó a ser el único modelo de subvenciones para apoyo operativo. El nuevo enfoque para facilitar dicho apoyo a las energías renovables no habría impedido que los Estados miembros siguieran apoyando proyectos innovadores de demostración. Las directrices de la Comisión brindaban la posibilidad de buscar la derogación del proceso de licitación para nuevas tecnologías con mayores costes por unidad de energía producida. Mientras los regímenes de ayuda nacionales cambiaban en toda la UE, los proyectos NER300 concebidos en la era de las tarifas reguladas aún trataban de llegar a la decisión final de

³⁵ Informe Especial n.º 5/2018 «Energía renovable para un desarrollo rural sostenible: posibles sinergias significativas, pero en su mayoría no materializadas en la práctica».

³⁶ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014 - 2020», 2014/C 201/01, de junio de 2014. Véanse también las recomendaciones de 2013: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «*European Commission guidance for the design of renewables support schemes*» (SWD(2013) 439 final), de 5 de noviembre de 2013, que acompaña a la Comunicación de la Comisión «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública».

inversión, y, por tanto, afrontaban la incertidumbre sobre la disponibilidad futura de apoyo operativo.

45. En el **recuadro 5** figura un ejemplo de proyecto que finalmente se retiró debido a los cambios en el contexto reglamentario y de las ayudas económicas.

Recuadro 5 – Ejemplo de proyecto del NER300 que no pudo llegar a la decisión final de inversión

Uno de los proyectos de energía marina del Reino Unido se había basado en el acceso al mecanismo de ayuda nacional que proporcionaba apoyo a la energía renovable en el momento en que solicitó financiación del NER300. Por entonces, en 2012, el Estado miembro contaba con un mecanismo de apoyo que habría proporcionado financiación para este proyecto de energía marina. El Estado miembro había confirmado la propuesta de adjudicación del NER300 teniendo en cuenta dicho mecanismo.

Sin embargo, la política energética del Estado miembro cambió durante el período de vigencia del sistema del NER300. En 2016, el proyecto notificó que, según el nuevo procedimiento de licitación competitivo, no había podido obtener los ingresos necesarios porque el Estado miembro había eliminado la sección del sistema de ayudas correspondiente al sector marino. Como no disponía de fuentes de financiación alternativas para sufragar el déficit de financiación resultante, el proyecto no pudo alcanzar la decisión final de inversión antes del 31 de diciembre de 2016 y se retiró.

46. Para los proyectos de CAC del PEER, el apoyo económico proporcionado por el Estado miembro tampoco se materializó según lo previsto. En el **recuadro 6** figuran algunos ejemplos.

Recuadro 6 – Los proyectos de CAC del PEER y la inseguridad reglamentaria

Las obras del proyecto del PEER en Alemania empezaron pronto, una vez que estableció con éxito una central piloto y una instalación de almacenamiento en tierra vinculada a ella. A pesar del compromiso inicial del Estado miembro con esta tecnología y con el proyecto, los retrasos en la transposición de la Directiva sobre captura y almacenamiento de carbono y el diseño definitivo de la legislación nacional sobre CAC llevaron al patrocinador a decidir que el proyecto era inviable y, en 2013, canceló el proyecto a pesar de que la Comisión ya había abonado 15 millones de euros.

El proyecto del PEER del Reino Unido había presentado una oferta en el segundo concurso de CAC del país (2012-2015)³⁷: un régimen nacional para apoyar dos proyectos de demostración de CAC de cadena completa. En octubre de 2012, las Administraciones Públicas no seleccionaron este proyecto para proporcionarle financiación, a pesar de que había refrendado su introducción en la lista original de proyectos preseleccionados para el PEER en 2009. El proyecto tampoco consiguió una subvención del NER300 en 2012, pero, desde 2009, la Comisión le otorgó un total de 120 millones de euros a través del PEER. La ausencia de la ayuda pública prevista procedente de otras fuentes y los debates prolongados entre el Estado miembro y la Comisión acerca de cómo se podía apoyar el proyecto mediante otros mecanismos en etapas posteriores pusieron en peligro su viabilidad y el valor obtenido mediante los fondos aportados por la UE.

47. Los regímenes reglamentarios y los mecanismos de apoyo económico para las energías renovables innovadoras tienen por finalidad contribuir alcanzar los objetivos de los Estados miembros y de la UE en materia de cambio climático y energía, y deben respetar los acuerdos internacionales sobre el cambio climático y los objetivos de reducción de las emisiones a largo plazo (es decir, hasta 2050 y con posterioridad). Sin embargo, cuando estos objetivos en materia de cambio climático y energía no se definen claramente (por ejemplo, mediante la legislación) y carecen de una perspectiva estable a largo plazo, se genera aún más inseguridad y resulta perjudicial para las condiciones de financiación de este tipo de proyectos innovadores y arriesgados. En el **recuadro 7** se describe brevemente lo mucho que aún queda por hacer en este ámbito.

Recuadro 7 – Estrategias de desarrollo hipocarbónicas y su impacto en la innovación energética

Con arreglo al Reglamento del mecanismo de seguimiento de la UE de 2013, antes de 2015, los Estados miembros debían presentar a la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sus «estrategias de desarrollo hipocarbónicas» para 2050 e informar de sus avances en marzo de 2017.

³⁷ Véase el informe del interventor y auditor general «Carbon capture and storage: the second competition for government support», Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, de 20 de enero de 2017. El programa invertiría 100 millones de libras para financiar el 75 % del diseño y los costes de ingeniería de los proyectos de dos de los licitadores (estudios previos de ingeniería y diseño). Se pondrían a disposición de ambos proyectos hasta 900 millones de libras como apoyo económico. Ocho proyectos presentaron ofertas y algunos también solicitaron subvenciones del NER300.

Según un estudio reciente³⁸, en 2017 solo trece de los veintiocho Estados miembros tenían estrategias que cumplían las condiciones de estrategias de desarrollo hipocarbónicas según los criterios establecidos por el proyecto. Según el estudio, la calidad de las estrategias presentadas variaba considerablemente, y no todas las estrategias y políticas recogidas en estos documentos se habían promulgado mediante la legislación.

La propuesta de Reglamento sobre la Unión de la Energía de noviembre de 2016 exige a los Estados miembros que elaboren planes nacionales de energía y clima para el período de 2021 a 2030 y en decenios posteriores de forma continua. Además, los Estados miembros tendrán que elaborar y presentar informes a la Comisión en enero de 2020 y cada diez años acerca de sus estrategias de bajas emisiones a largo plazo con una perspectiva de cincuenta años.

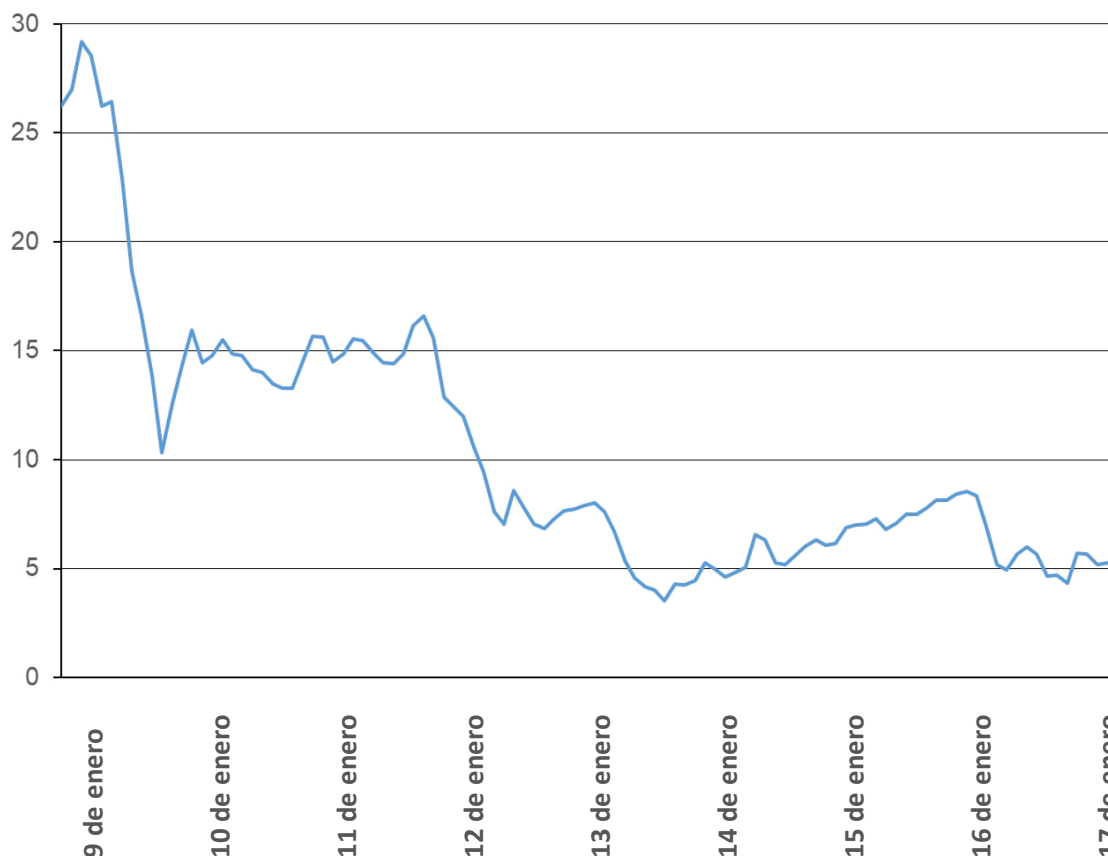
48. La inseguridad en cuanto a las políticas, las normativas y la ayuda económica pública afecta a la viabilidad financiera y al avance de los proyectos innovadores de demostración de energía hipocarbónica financiados mediante el NER300 y el PEER. Cuando se producían retrasos, aumentaba la posibilidad de que surgieran proyectos nuevos, más innovadores, al margen del NER300.

Para los proyectos de CAC dos de los principales obstáculos eran la reducción de los precios del mercado del carbono y la ausencia de otras ayudas e ingresos

49. Los seis proyectos de CAC apoyados por el PEER deberían haber alcanzado sus respectivas decisiones finales de inversión en 2011 o 2012, y empezado a funcionar en 2015. Además de muchos otros serios desafíos, uno de los factores que les impedía hacerlo era el precio de mercado del carbono inferior a lo previsto en el RCDE UE. En la ***ilustración 9*** se muestra la evolución.

³⁸ «A climate for the future: assessing the Member States' low-carbon development strategies and lessons for Energy Union Governance – an update – the outlook in October 2017», proyecto Maximiser del WWF.

Ilustración 9 – Precio histórico de los derechos de emisión del RCDE UE (euro/tonelada de CO₂e) en 2008-2017³⁹



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, según la media mensual de siete futuros contratos de derechos de emisión ([Quandl](#)).

50. El Tribunal constató que los proyectos de CAC, cuando solicitaron una subvención al PEER en 2009, se basaron en los precios elevados del carbono que estaban aumentando como base de sus planes de financiación. Un análisis de las solicitudes de subvenciones del PEER presentada en 2009 por los seis promotores que, posteriormente, recibieron subvenciones demostró que esperaban que el precio del carbono oscilara entre veinte y cuarenta euros por tonelada de CO₂ durante las fases de construcción y demostración. En uno de los proyectos se comprobó que la viabilidad de su plan de financiación también dependía de los precios de la electricidad. Se calcula que solo un precio del carbono que

³⁹ Desde mediados de 2017 empezó a disminuir el precio de mercado del carbono del RCDE UE, cuyo máximo de dieciséis euros por tonelada de CO₂ se registró en mayo.

oscilara entre 65 y 90 euros por tonelada de CO₂ habría permitido realmente que los proyectos de demostración de CAC funcionaran sin incurrir en pérdidas.

51. En su planificación financiera, estos proyectos a menudo preveían recibir una financiación significativa del NER300 en el futuro, a pesar de que por aquel entonces (en el año 2009) se desconocía cómo sería el diseño final de dicho programa. En el **recuadro 8** se describe cómo el precio de mercado del carbono también determinó la cuantía máxima de las subvenciones del NER300⁴⁰. La Comisión aceptó estos planes de financiación tan inciertos, suscribió los acuerdos de subvención y abonó el 43 % de los fondos concedidos con cargo al PEER.

Recuadro 8 – El descenso del valor de las asignaciones del RCDE se tradujo en una reducción de las subvenciones del NER300

Según las cartas de confirmación del Estado miembro y los informes de diligencia debida del BEI, el Tribunal calculó que los costes⁴¹ que asumirían ocho proyectos del sector energético de CAC subvencionados por el NER300 para instalar y poner en funcionamiento su infraestructura de CAC ascendía a una media de 1 400 millones de euros. La Directiva del RCDE UE imponía un límite para la cuantía de las subvenciones del NER300 de un 15 % de los 300 millones de derechos de emisión disponibles (es decir, el equivalente a 45 millones de derechos de emisión). Cuando el precio de mercado del carbono descendió, pasando de 15 euros por derecho de emisión en 2010 a aproximadamente 7,5 euros en 2011, también se redujo la posible cuantía máxima prevista para una subvención del NER300, pasando de 675 millones a 337 millones de euros. Finalmente, la Comisión fijó esta cuantía en 300 millones de euros. Esto supuso un gran revés para los proyectos de CAC que requerían una gran inversión de capital que esperaban recibir una ayuda mucho mayor del NER300.

⁴⁰ Véanse las secciones correspondientes al NER300 de la evaluación de la Directiva del RCDE UE llevada a cabo en el proyecto «*Support for the review of the EU Emissions Trading System*» de noviembre de 2015, elaborado por la Agencia Federal de Medio Ambiente austriaca (Umweltbundesamt), en cooperación con Ecologic and SQ Consult en noviembre de 2015 en el marco de un contrato de servicios con la Comisión Europea.

⁴¹ El artículo 3, apartado 2, de la Decisión del NER300 prevé lo siguiente sobre las actividades de CAC: «Los costes pertinentes de los proyectos de demostración de CAC serán los costes de inversión soportados por el proyecto como resultado de la aplicación de la CAC, netos del valor actual neto de la mejor estimación de los costes y beneficios de explotación derivados de la aplicación de la CAC durante los diez primeros años de explotación».

La noticia llegó cuando los patrocinadores de los proyectos presentaban la evaluación de sus propuestas y esperaban la evaluación de las mismas entre 2011 y 2012.

Cuando la Comisión clasificó los proyectos de CAC y solicitó la confirmación de los Estados miembros, comunicó a estos que suponía que iban a sufragar el déficit existente entre la subvención prevista del NER300 que ascendía a 337 millones de euros y la cifra total de financiación requerida por los proyectos. Este déficit podía suponer cientos de millones de euros, que los Estados miembros no estaban dispuestos a asumir.

52. Los proyectos de CAC del PEER en el Reino Unido y en los Países Bajos (los únicos que continuaron después de 2013) nunca pudieron restablecer su viabilidad financiera debido al descenso de los precios. Los beneficios económicos de la captura y el almacenamiento de CO₂ previstos, que supuestamente iban a evitar los elevados costes del RCDE UE, no se materializaron como se esperaba.

53. En 2012, la Comisión llevó a cabo una evaluación interna⁴² del impacto de la bajada del precio de mercado del carbono. y señaló que para estos proyectos había resultado muy difícil llegar a una decisión final de inversión. Sin embargo, mantuvo el apoyo económico del PEER y permitió que continuaran algunos trabajos de transporte y almacenamiento de paquetes en el Reino Unido y los Países Bajos. La Comisión aplicó la lógica de que estos proyectos podrían beneficiar a otros emisores de las mismas zonas si permitían construir infraestructuras de uso compartido.

54. En 2011, la Comisión y el patrocinador habían decidido ralentizar la ejecución del proyecto en los Países Bajos debido al bajo precio de mercado del carbono. Durante el período 2015-2017 la Comisión se esforzó considerablemente para encontrar fuentes adicionales de financiación que permitieran sufragar los déficits. Organizó en Bruselas diversas mesas de diálogo con partes interesadas clave del sector y de los Estados miembros y buscó intereses comunes para seguir adelante con el proyecto. El objetivo era construir al

⁴² Intercambios internos entre la DG Energía y la DG Presupuestos sobre los porcentajes de pago mucho menores de lo previsto durante el primer año del PEER.

menos la infraestructura necesaria y que el proyecto funcionara durante un breve período de demostración. Finalmente el patrocinador del proyecto retiró su apoyo al mismo en 2017.

55. La falta de viabilidad financiera es el principal factor que impide la instalación de CAC en la UE, y está en peligro debido al marcado descenso el precio de mercado del carbono y al hecho de que ninguno de los proyectos del PEER consiguió recaudar una cantidad suficiente de financiación pública adicional mediante el NER300 u otros programas nacionales para 2012 ni pudo obtener otros ingresos. La Comisión no suspendió ni canceló su apoyo económico para la demostración de CAC a través del PEER en aquel momento y después de 2013 siguió realizando pagos a dos proyectos que finalmente fracasaron.

El diseño del NER300 limitó la capacidad de la Comisión y los Estados miembros de responder de forma eficaz a las circunstancias cambiantes

56. El Tribunal estudió si el diseño general del programa NER300 se ajustaba a las necesidades detectadas y si los procedimientos de selección de proyectos garantizaban que concedería subvenciones a los mejores proyectos disponibles. Examinó, asimismo, si los mecanismos de gobernanza permitían que los organismos que dirigían este programa de innovación desempeñaran sus tareas de forma eficaz y flexible.

El modelo de financiación elegido para el NER300 no reducía eficazmente el riesgo de los proyectos de demostración

57. La Comisión debe llevar a cabo una evaluación de impacto de sus iniciativas más importantes y de aquellas cuyo impacto tenga mayor alcance. Esto se aplica a la modificación de la Directiva del RCDE UE en 2009 (posteriormente base jurídica para la creación del NER300) y de la Decisión de la Comisión de 2010 por la que se establecen las disposiciones de aplicación del NER300.

58. Al revisar las evaluaciones de impacto del fundamento jurídico del NER300 elaborado por la Comisión, el Tribunal constató que la propuesta inicial⁴³ de la Comisión para la revisión del RCDE UE no incluía un mecanismo para incentivar los proyectos de

⁴³ COM(2008) 16 final de 23 de enero de 2008.

demostración de CAC. La evaluación de impacto⁴⁴ de la Comisión que acompañaba al documento tampoco incluía ninguna evaluación de las necesidades pertinente para la base jurídica del NER300. Una evaluación de este tipo habría identificado, por ejemplo, las necesidades de financiación de los proyectos de demostración de todas las categorías tecnológicas que tenían previsto recibir ayudas. También habría identificado los mecanismos de apoyo nacional disponibles y justificado la necesidad de un programa a nivel de la UE para complementarlos.

59. La idea del mecanismo surgió por primera vez durante el proceso legislativo de la revisión del RCDE. En su documento de opciones políticas de 2008 titulado «*Financing large scale demonstration of emerging energy technologies (p. ej., CCS Demonstration Plants)*», la Comisión había señalado que probablemente solo un cierto número de Estados miembros apoyaría un mecanismo para las actividades de CAC.

60. El diseño definitivo del NER300 incluía tanto las actividades de CAC como las energías renovables innovadoras. El Parlamento Europeo y el Consejo habían introducido el artículo que establecía el fundamento jurídico para el NER300 en la versión revisada de la Directiva del RCDE y habían ampliado su alcance para que abarcara las energías renovables.

61. El Tribunal no encontró pruebas suficientes que justificaran la necesidad de un mecanismo de financiación adicional de este tipo en el ámbito de la UE. No se disponía de ninguna evaluación satisfactoria para respaldar la base jurídica del NER300 que explicara qué tipo de apoyo necesitarían los proyectos de demostración temprana de una amplia variedad de tecnologías de energía renovable y de CAC, y por qué proporcionar las ayudas una vez que empezaran a funcionar eliminaría la necesidad de reducir los riesgos de los proyectos de todas las categorías.

62. Además, comprobó si las disposiciones del nuevo artículo sobre el NER300 introducidas en la actualización de la Directiva del RCDE de 2009 suprimían la posibilidad de proporcionar

⁴⁴ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero, evaluación de impacto, SEC(2008) 52, de 23 de enero de 2008.

fondos en las primeras etapas de los proyectos. La Directiva estableció que la asignación de subvenciones tendría lugar cuando pudiera verificarse que los proyectos impedían las emisiones de CO₂. La interpretación jurídica de la Comisión se basaba en que esto podía ser tanto un requisito previo para el desembolso de la ayuda como una condición para conseguir la devolución de los fondos si el proyecto fracasaba.

63. En la evaluación de impacto que publicó⁴⁵, la Comisión afirmaba que recuperar los fondos entregados a los proyectos que no habían tenido éxito resultaría difícil ya que la tarea recaería en los Estados miembros. De esta forma, la Comisión prefirió la opción de abonar los fondos únicamente tras la puesta en marcha de los proyectos. El Reglamento de ejecución definitivo del NER300 refleja esta elección. Probablemente esta decisión afectó a la utilización de los fondos por parte de los proyectos de demostración, pero ha protegido la dotación del NER300.

64. La labor del Tribunal en el control documental, las entrevistas realizadas dentro de su trabajo de auditoría y las respuestas a su encuesta confirmaron que el diseño del NER300 como programa que debía proporcionar apoyo económico a los proyectos tras su puesta en funcionamiento no contribuyó demasiado a reducir el riesgo de dichos proyectos.

65. A falta de evaluaciones de necesidades claras y convincentes que justificaran esta característica esencial del diseño en la base jurídica del NER300, su enfoque de financiación no pudo satisfacer por completo las necesidades de financiación y reducción de riesgos de los proyectos de demostración de una amplia gama de tecnologías innovadoras. El objetivo de la Directiva RCDE UE revisada para el período 2021-2030⁴⁶ es solucionar este problema e introduce la opción de entregar el 40 % de la subvención en las etapas tempranas de los proyectos cuando se alcancen ciertos objetivos intermedios.

⁴⁵ Evaluación de impacto, SEC(2010) 1320 final, de 3 de noviembre de 2010.

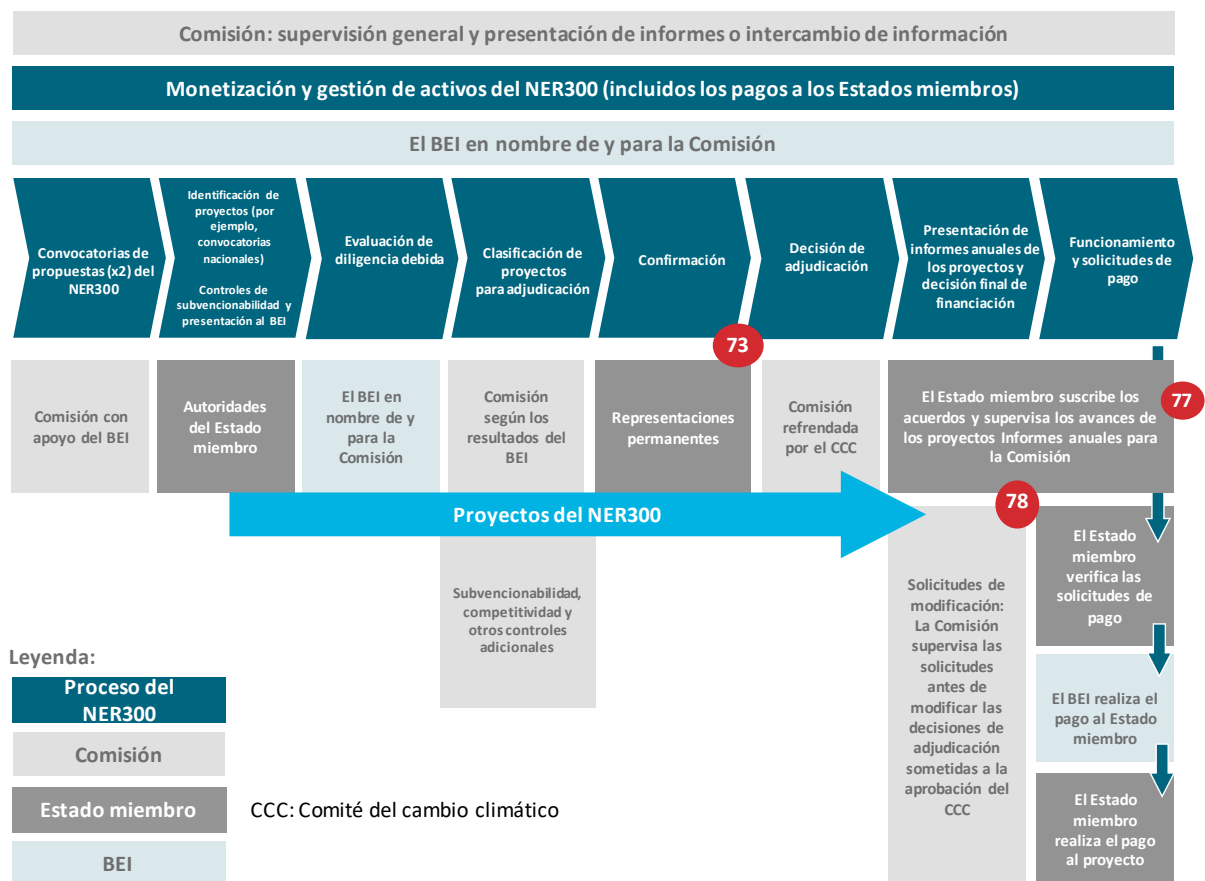
⁴⁶ Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814 (DO L 76 de 19.3.2018, p. 3).

Los procesos de selección de proyectos y toma de decisiones del NER300 eran complejos

66. Según la Decisión del NER300, la finalidad del programa era seleccionar y apoyar los mejores proyectos de una gran variedad de tecnologías en ubicaciones geográficamente equilibradas.

67. Los Estados miembros, el BEI y la Comisión desempeñaban sus respectivas funciones en los procesos de presentación, selección y adjudicación de los proyectos. En la **ilustración 10** se sintetizan las funciones asignadas a los organismos que participaron en la gestión del NER300.

Ilustración 10 – Pasos clave del proceso del NER300 y funciones y responsabilidades asignadas



Nota: Los puntos rojos hacen referencia a la numeración de los apartados en el texto.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

68. La Comisión y el BEI elaboraron un manual de procedimientos por el que se regiría el BEI para llevar a cabo la evaluación de diligencia debida (es decir, la evaluación de la viabilidad

técnica y financiera). El BEI clasificaría los proyectos con una evaluación positiva en función del coste unitario en términos de rendimiento⁴⁷. Antes de tomar las decisiones de adjudicación en función de esta clasificación, según las normas del NER300⁴⁸, la Comisión debía consultar de nuevo a los Estados miembros para confirmar su apoyo. El Tribunal considera que la Comisión debe garantizar la eficacia y el respeto de las normas en la ejecución de estos procedimientos.

Evaluación de diligencia debida del BEI

69. El BEI llevó a cabo la evaluación de diligencia debida en nombre de la Comisión y conforme al manual de procedimientos, que fue exhaustiva y se documentó en informes detallados para cada uno de los proyectos presentados, aunque no puntuaba ni calificaba el grado en que las solicitudes cumplían los criterios secundarios de la evaluación de diligencia debida. La evaluación de diligencia debida del BEI concluía con un resultado de «sí» o «no»⁴⁹.

70. Los procedimientos de diligencia debida, desarrollados bajo la supervisión de la Comisión no exigían que el BEI evaluara la viabilidad económica de los proyectos. Este es un elemento clave de lo que los bancos normalmente evalúan como «financiabilidad» de los proyectos: a saber, su capacidad para demostrar la disponibilidad de un flujo claro de ingresos que les permitiera saldar sus deudas y generar una rentabilidad de la inversión. Debido a esta diferencia, la evaluación positiva de diligencia debida del BEI para un proyecto

⁴⁷ En el artículo 8, apartado 2, de la Decisión del NER300 se ofrece la definición del coste unitario en términos de rendimiento. El coste unitario en términos de rendimiento se calcula dividiendo la suma total de fondos públicos solicitados para el elemento innovador de un proyecto por la cantidad de CO₂ almacenada prevista durante los diez primeros años de ejecución, en el caso de los proyectos de demostración de CAC, o a la cantidad prevista de energía producida durante los cinco primeros años de explotación, en el caso de los proyectos de energías renovables. La Comisión consideró que un bajo coste unitario en términos de rendimiento era un buen indicador de las posibilidades de reducción del coste de una tecnología y el parámetro más adecuado para clasificar los proyectos dentro de sus subcategorías.

⁴⁸ Artículo 5, apartado 5, de la Decisión 2010/670/UE de la Comisión.

⁴⁹ La conclusión del BEI acerca de la diligencia debida podía ser positiva sin observaciones, positiva con recomendaciones que debían ser valoradas por la Comisión, o negativa.

del NER300 no implicaba que el proyecto también cumpliera las condiciones para recibir financiación del BEI (por ejemplo, un préstamo).

71. En su evaluación de la primera convocatoria de propuestas, el BEI detectó problemas importantes de viabilidad económica y recomendó a la Comisión que prestara atención a los riesgos financieros que presentaban algunos proyectos, principalmente debido a que requerían financiar grandes cantidades de deuda y existían pocos indicios de la disponibilidad de dicha financiación. A pesar de estas preocupaciones generales, el BEI determinó que el 88 % de los proyectos eran viables (técnica y económicamente)⁵⁰ y la Comisión los tuvo en cuenta en la adjudicación.

Clasificación de los proyectos disponibles

72. Tras la evaluación de diligencia debida, la Comisión clasificó los proyectos viables y subvencionables dentro de sus subcategorías de proyecto en función del indicador del coste unitario en términos de rendimiento⁵¹. El BEI había informado a la Comisión de que existía un factor de inseguridad significativo para estos costes unitarios en términos de rendimiento. Generalmente, los proyectos presentados se encontraban en una fase de planificación temprana, por lo que el coste y los datos del rendimiento previsto que solían utilizarse para calcular este parámetro, así como la financiación pública necesaria, seguían siendo muy inciertos.

Examinar los riesgos y las recomendaciones antes de adjudicar fondos

73. El Tribunal recibió una muestra de veintiséis informes del BEI de los cinco Estados miembros seleccionados. El BEI había indicado explícitamente la existencia de riesgos importantes en siete proyectos a los que la Comisión adjudicó financiación para que esta lo

⁵⁰ En total, los Estados miembros presentaron 111 solicitudes al BEI para recibir subvenciones del NER300 en dos convocatorias de propuestas. La Comisión confirmó la subvencionabilidad de 94 proyectos y el BEI dictó conclusiones positivas de diligencia debida para 83 de estos proyectos (es decir, el 88 %).

⁵¹ En el ***anexo IV*** se ofrecen dos ejemplos de programas de los Estados miembros que además de un parámetro cuantitativo basado en el coste de la financiación aplicaron una evaluación de múltiples criterios para clasificar los proyectos energéticos innovadores con baja emisión de carbono.

tuviera en cuenta antes de adoptar las decisiones de adjudicación. Actualmente cuatro de ellos se han retirado. Los informes anuales de dichos proyectos muestran que los riesgos clave señalados por el BEI en los informes de diligencia debida correspondientes llegaron a materializarse realmente. En el **recuadro 9** figuran algunos ejemplos.

Recuadro 9 – Ejemplos de riesgos clave señalados por el BEI que afectaron al avance de los proyectos

Un proyecto de energía eólica flotante de España esperaba poder acceder a una tarifa regulada para la planificación financiera que había presentado junto con la solicitud de subvención. El BEI recomendó a la Comisión que confirmara una serie de extremos antes de adoptar la decisión de adjudicación y otorgar el acceso del proyecto a la tarifa regulada. La Comisión solicitó entonces al Estado miembro que confirmara el proyecto teniendo en cuenta dicha tarifa regulada. El Estado miembro confirmó que apoyaba el proyecto, pero declaró que no se dispondría de una tarifa regulada y no especificó cuál sería la financiación alternativa. La Comisión adjudicó la subvención pero, tras la decisión de adjudicación, en el informe anual del proyecto se notificaron retrasos en la adopción y ejecución de la decisión final de inversión, ya que no podía obtener ninguna tarifa regulada ni tampoco otras fuentes de financiación alternativas (véanse también los **apartados 42 a 48** sobre la cuestión de la inseguridad reglamentaria). Según el último informe disponible, en 2016, la situación era crítica, aunque continuaron determinados trabajos técnicos y de tramitación de permisos.

En un proyecto de bioenergía en Polonia, el BEI señaló numerosos problemas de viabilidad técnica y financiera y concluyó que, si no mejoraban las condiciones vigentes del mercado y aumentaba el interés de los inversores, existía un riesgo material de que no se adoptara la decisión final de inversión en un plazo de veinticuatro meses desde la decisión de adjudicación. También formuló diversas recomendaciones para que la Comisión las tuviera en cuenta antes de conceder la subvención. El Estado miembros confirmó el proyecto y el apoyo nacional, y la Comisión concedió la subvención. Sin embargo, cuando se llevó a cabo la auditoría, el proyecto se estaba retirando porque no era económicamente viable.

74. En este contexto, el Tribunal examinó la forma en que la Comisión y los Estados miembros habían evaluado las recomendaciones del BEI antes de adoptar las decisiones de adjudicación, y no encontró ninguna prueba de que los Estados miembros hubieran accedido a los informes de diligencia debida del BEI cuando la Comisión les pidió que confirmaran de

nuevo su apoyo a los proyectos. La mayoría de los Estados miembros solicitó los informes confidenciales del BEI tras la decisión de adjudicación.

75. El proceso de selección de proyectos y de adjudicación del NER300 era complejo y prolongado, pero no abordó la cuestión esencial de la viabilidad económica. El diseño del proceso no insistía suficientemente en la calidad comparativa, los niveles de innovación y la viabilidad financiera de los proyectos. También es importante que las autoridades de adjudicación (es decir, la Comisión y los Estados miembros o el Comité del cambio climático) sean plenamente conscientes de los riesgos del proyecto detectados en las evaluaciones de diligencia debida previas a las decisiones de adjudicación y a la suscripción de acuerdos con dichos proyectos. En conjunto, estos factores pueden haber reducido las garantías de que los proyectos cumplan los objetivos previstos dentro de las limitaciones del programa.

La adopción de decisiones del NER300 implica a muchas partes

76. En el modelo de gobernanza del NER300, la Comisión asume toda la responsabilidad del programa y dirige los debates con los Estados miembros y con el Comité del cambio climático.

77. Aunque la Comisión desempeña su función de coordinación general, no necesariamente recibe información completa y oportuna sobre el avance de los proyectos. Los Estados miembros le envían informes de situación anuales confidenciales. La plantilla de los informes anuales no exige presentar ningún dato sobre las contribuciones económicas nacionales ni sobre la planificación financiera del proyecto. Por tanto, la Comisión solo puede acceder a esta información si los Estados miembros deciden incluirla voluntariamente.

78. Los Estados miembros no pueden responder directamente a las solicitudes de modificaciones sustanciales de los proyectos, ya que la Comisión debe revisarlas y aprobarlas⁵², ya que los cambios sustanciales que afectan a la decisión de adjudicación (por ejemplo, el tamaño del proyecto, el alcance o los plazos intermedios) deben aprobarse

⁵² La sección 5 del anexo II a las decisiones de adjudicación primera (C(2012) 9432 final, de 18 de diciembre de 2012) y a la segunda (C2014) 4493 final, de 8 de julio de 2014) especifica las modificaciones de los proyectos que deben acordarse con la Comisión.

mediante procedimientos de comitología. Para que los Estados miembros puedan modificar los acuerdos que suscribieron junto con los proyectos, es necesario que la Comisión adopte decisiones de ejecución que modifiquen la decisión de adjudicación en cuestión. Se trata de un procedimiento complejo en el que participan la Comisión, las representaciones permanentes de los Estados miembros y los patrocinadores de los proyectos.

79. Los proyectos innovadores requieren que las autoridades de gestión respondan y decidan rápidamente debido a la velocidad a la que evolucionan las tecnologías y los mercados. El modelo de gobernanza del NER300 no satisface completamente estas necesidades y resulta excesivamente complejo. La Comisión también confirmó este problema en su evaluación de impacto de la fase IV de su revisión del RCDE UE (2021-2030)⁵³.

Otras características del diseño del NER300 ralentizaron la respuesta a un entorno cambiante

80. Los proyectos de demostración de energías hipocarbónicas presentan muchos riesgos, por lo que tienen más posibilidades de cambiar o de no culminar satisfactoriamente (por ejemplo, que no atraigan financiación o que no obtengan la producción de energía prevista) que proyectos de otras tecnologías que se encuentran en fases más avanzadas. Por tanto, el diseño de los programas de financiación pública destinados a este tipo de inversiones debe permitir que las autoridades encargadas de su dirección encuentren soluciones flexibles y oportunas para que los programas se desarrollen según lo previsto hasta alcanzar sus objetivos.

Los criterios tecnológicos predeterminados limitaron la flexibilidad de los programas

81. La Comisión concedió subvenciones del NER300 a los proyectos en función de una lista predeterminada de categorías y umbrales tecnológicos. Las dos convocatorias de propuestas, que se organizaron en un período de dos años, se basaron en esta lista

⁵³ *Impact Assessment accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments*, SWD(2015) 135 final de 15 de julio de 2015.

elaborada en 2009. Por tanto, el marco jurídico no preveía ninguna revisión ni modificación de dicha lista en el futuro.

82. Sin embargo, los proyectos que parecían pioneros en sus categorías cuando se aprobaron en 2012 y 2014 a menudo no pudieron adaptarse a los cambios en los mercados y sectores tecnológicos antes de entrar en funcionamiento. En algunos casos, esto sucedió rápidamente. En el **recuadro 10** se presenta un ejemplo.

Recuadro 10 – Ejemplo de proyectos de energía eólica marina apoyados por el NER300

En Alemania, dos grandes proyectos de energía eólica marina del NER300 estaban listos para empezar a funcionar a principios de 2018, que aunque poseían características positivas e innovadoras, no representaban una primera demostración de tecnología nueva (por ejemplo, la turbina de 6 MW) todavía no comercializada. El sector de la energía eólica marina se ha desarrollado rápidamente durante los últimos diez años y las turbinas de 6 MW se instalaron por primera vez en Europa en 2012⁵⁴. Si los proyectos se hubieran desarrollado dentro de los plazos iniciales del NER300 (por ejemplo, en 2016), podrían haber contribuido de forma más clara a su objetivo de primera comercialización de una tecnología innovadora.

83. Por tanto, existen limitaciones para establecer de antemano criterios tecnológicos muy específicos de un programa de apoyo. Los cambios rápidos en los mercados y las tecnologías pueden dar lugar a que los proyectos seleccionados conforme a esos criterios resulten menos problemáticos de lo previsto, especialmente cuando se producen demoras.

Se necesitaban soluciones para garantizar que los fondos no aprovechados debido a la retirada de los proyectos se invertirían correctamente en prioridades urgentes de la UE

84. Las normas del NER300 preveían que, a partir del 31 de diciembre de 2015, cualquier remanente de fondos iría a parar a los Estados miembros. A pesar de la modificación anterior de la Decisión del NER300 que posponía los plazos dos años más, los proyectos siguieron retirándose del programa en 2016 porque no conseguían cumplir el plazo fijado para llegar a la decisión final de inversión. La Comisión no pudo sustituirlos por otros

⁵⁴ Capítulo 3.2 del documento «*Wind Energy Status Report 2016 Edition*», Centro Común de Investigación (CCI), 2017.

proyectos ya examinados por el BEI porque carecía de una lista de reserva adecuada de proyectos pertinentes tras la segunda convocatoria de propuestas. El marco jurídico del NER300 tampoco preveía ninguna opción para celebrar otra convocatoria de propuestas. Es probable que, a mediados de 2018, la retirada de proyectos genere al menos 840 millones de euros de fondos no utilizados (es decir, el 40 % de los 2 100 millones de euros concedidos⁵⁵.

85. En este contexto, y de acuerdo con la opinión del Comité del cambio climático, la Comisión decidió⁵⁶ añadir los fondos no utilizados de la primera convocatoria de propuestas (al menos 436 millones de euros) a los fondos que ya poseían los instrumentos financieros gestionados por el BEI⁵⁷. Esto permitirá que los fondos del NER300 que no se hayan aprovechado se utilicen en otras actividades relacionadas hasta que se ponga en marcha el Fondo de Innovación. Sin embargo, la naturaleza y los objetivos de estos instrumentos no son idénticos a los del NER300⁵⁸. La preocupación manifestada por el Tribunal sobre la rendición de cuentas del gasto de los fondos del NER300 en la siguiente sección también se refiere a la posible canalización de estos fondos hacia otros instrumentos financieros.

Es necesario mejorar los sistemas de coordinación y rendición de cuentas

86. La UE cuenta con muchos instrumentos y programas con objetivos similares a los del NER300 (véase el [anexo V](#)). Teniendo en cuenta este complicado panorama, el Tribunal analizó si la Comisión y los Estados miembros progresaron en la adaptación de las iniciativas

⁵⁵ En el [anexo I](#) figura la relación de todos los proyectos del NER300 a los que se concedió financiación.

⁵⁶ Decisión (UE) 2017/2172 de la Comisión, de 20 de noviembre de 2017, por la que se modifica la Decisión 2010/670/UE en lo que respecta a la asignación de los ingresos no desembolsados procedentes de la primera ronda de convocatorias de propuestas (DO L 306 de 22.11.2017, p. 31).

⁵⁷ Otorgando prioridad a la iniciativa InnovFin Energy Demonstration Projects (InnovFin EDP) y al Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte (es decir, al instrumento de deuda del CEF).

⁵⁸ Por ejemplo, los instrumentos financieros no pueden conseguir la diseminación geográfica de los fondos como pretendía el NER300. Dicho programa debe destinarse a los sectores del RCDE UE (como la generación de electricidad y la industria, no el transporte). Además, según la interpretación de la Comisión de las normas del RCDE UE y el NER300, los fondos de este último deben adjudicarse cuando se compruebe que el proyecto en cuestión ha evitado emisiones de CO₂, mientras que los instrumentos financieros generalmente financian etapas anteriores de los proyectos (es decir, antes de que puedan emitir o evitar la emisión de CO₂).

públicas y privadas a la innovación en materia de energía hipocarbónica. También examinó si los servicios de la Comisión que se ocupan de los programas centrados en acelerar la innovación en energías limpias colaboran de forma eficaz para coordinar la gestión de los programas en curso, como el NER300, Horizonte 2020 e InnovFin EDP, y para aprovechar sus conocimientos técnicos de forma conjunta con el fin de desarrollar paquetes y soluciones de financiación coherentes. El Tribunal también evaluó la rendición de cuentas de los Estados miembros y la Comisión en la gestión y los resultados del programa NER300.

A pesar de que los avances están siendo más lentos de lo previsto, el Plan EETE proporciona una base para mejorar la coordinación en Europa

87. Se consigue una buena coordinación cuando la Comisión y los Estados miembros colaboran para obtener una coordinación eficaz tanto vertical (entre la Comisión y las autoridades nacionales competentes) como horizontal (entre los servicios pertinentes de la Comisión y los servicios nacionales correspondientes, así como con las partes interesadas externas)⁵⁹. Una de las iniciativas cruciales para lograr este tipo de coordinación en la UE es el Plan EETE (integrado), respaldado por el Consejo en 2008 y mantenido por la Comisión y los Estados miembros de forma voluntaria. El Plan EETE también busca interactuar con las partes interesadas del ámbito industrial y académico mediante plataformas específicas que han ido evolucionando con el paso de los años.

88. El Plan EETE no es un vehículo de financiación, su objetivo es coordinar y ajustar los recursos financieros correspondientes de la UE, del sector privado y del ámbito nacional. Los Estados miembros participan en el Grupo Director presidido por la Comisión y en los grupos de trabajo. Dentro de la Comisión, han participado en el Plan EETE la DG Investigación e Innovación, la DG Energía y el Centro Común de Investigación. La Comisión y los Estados

⁵⁹ En su documento de 2015 «*Renewable Energy Technology Innovation Policy: a process development guide*», la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) explicaba la decisiva importancia de la gobernanza para la aplicación de los instrumentos de las políticas de innovación tecnológica en energía renovable. La IRENA insistió en la importancia para la innovación de que las partes interesadas colaboren y en que es vital conseguir esta colaboración transversal para la coherencia y para evitar que las distintas políticas se contradigan.

miembros revisaron el Plan EETE en 2015 para adaptarlo a las prioridades de investigación e innovación de la Unión de la Energía.

89. Los representantes de los Estados miembros a los que el Tribunal consultó durante sus visitas valoraron de forma positiva su experiencia con dicho Plan EETE⁶⁰. No obstante, señalaron que la aspiración inicial de conseguir una programación y financiación conjuntas de las iniciativas de innovación energética pertinentes no se había materializado y hoy en día sigue representando un gran desafío.

90. En el Plan EETE integrado que está en vigor desde 2015, el Grupo Director asignó a catorce grupos de trabajo temporales la elaboración de planes de ejecución para refrendarlos en noviembre de 2017. A final de 2017, el Grupo Director había refrendado y autorizado cinco planes de ejecución⁶¹. Aún no había decidido cómo notificaría su cumplimiento.

91. La Comisión solicitó a los Estados miembros que se esforzaran para alcanzar la aspiración de llevar a cabo una programación y financiación conjuntas. Sin embargo, los Estados miembros no acordaron asignar recursos nacionales a estos planes de ejecución. Las partes interesadas del sector privado representadas en las plataformas tecnológicas y de innovación europeas tampoco se han comprometido a contribuir económicamente a los planes de ejecución del Plan EETE.

92. A pesar de su función coordinadora en el mayor programa de demostración energética de Europa y de su importancia para los objetivos del Plan EETE, la DG Acción por el Clima no se unió al Grupo Director del Plan EETE hasta octubre de 2016. No participó en los grupos de trabajo temporal que trataron el tema del alcance del NER300 o del futuro Fondo de Innovación. En 2017, la DG Acción por el Clima organizó mesas de diálogo exhaustivas con las partes interesadas en las que participaron representantes de los sectores de la energía

⁶⁰ Diecinueve Estados miembros participan en un grupo de trabajo temporal del Plan EETE como mínimo, como por ejemplo Turquía, Islandia, Noruega y Suiza.

⁶¹ Para las industrias de gran consumo de energía, CUAC, energía fotovoltaica, energía solar de concentración y pilas.

renovable, las industrias de gran consumo de energía y las actividades de CAC para debatir el futuro diseño del Fondo de Innovación.

93. En Plan EETE integrado de 2015 ajustó sus objetivos a las prioridades de la Unión de la Energía y reconoció una falta de progreso en algunas de sus aspiraciones desde que se puso en marcha en 2008. Es difícil determinar los beneficios obtenidos directamente de la cooperación del Plan EETE porque no se dispone de informes de situación periódicos y estructurados que aporten resultados claramente medibles.

Los servicios de la Comisión deben mejorar la coordinación interna y la coherencia del apoyo de la UE a los proyectos de demostración hipocarbónicos

94. En 2009, la Comisión publicó la Comunicación «La inversión en el desarrollo de tecnologías con baja emisión de carbono (Plan EETE)»⁶² que partía de los objetivos del Plan EETE formulados en 2008. Su objetivo era examinar nuevas formas de combinar recursos procedentes de distintos actores e instrumentos, como subvenciones, préstamos y garantías de préstamo para movilizar más financiación para las demostraciones a gran escala. Señaló que el BEI podría desempeñar un papel fundamental en la mejora de la coordinación y la continuidad de la financiación disponible e hizo referencia, en particular, al Mecanismo de Financiación de Riesgo Compartido (MFRC) respaldado por el 7PM.

Complementariedad del NER300 con otros programas de subvenciones de la UE

95. En su evaluación de impacto del NER300 de 2010⁶³, la Comisión indicó que dicho programa debía complementar al programa marco de investigación (es decir al 7PM para 2007-2013) y centrarse en proyectos más avanzados.

96. El 7PM (y posteriormente Horizonte 2020 en el período 2014-2020) funcionó en paralelo con el NER300 y el PEER desde 2009 o 2010. El papel de los programas de investigación en la financiación de actividades de demostración energética no estaba tan bien establecida cuando la Comisión puso en marcha el NER300 en 2010. Entre el 7PM y Horizonte 2020 el

⁶² COM(2009) 519/4.

⁶³ SEC(2010) 1320 final de 3 noviembre de 2010.

Tribunal constató que ha aumentado el número de proyectos de demostración energética de gran envergadura que reciben subvenciones, así como el tamaño de las subvenciones individuales. La mayor subvención individual para un proyecto de este tipo concedida por Horizonte 2020 se encuentra justo por debajo de 40 millones de euros⁶⁴, mientras que la cuantía media de las subvenciones del NER300 era de 54 millones de euros. El objetivo específico de Horizonte 2020 es financiar proyectos de mayor envergadura que el 7PM para conseguir un mayor impacto. Por tanto, es importante supervisar cómo se complementan o satisfacen distintas necesidades y cómo interactúan Horizonte 2020 (y su sucesor después de 2020) y el NER300 (y su sucesor después de 2021).

El NER300 y los instrumentos financieros

97. La Decisión del NER300 también hacía referencia a la posibilidad de combinar la financiación del programa con préstamos del Instrumento de Financiación del Riesgo Compartido (IFRC)⁶⁵. De hecho, dicho Instrumento brindó apoyo a numerosos proyectos de demostración de energía renovable. Aunque este es un ejemplo de la colaboración de la Comisión con el BEI para desarrollar otras opciones de financiación, estas no incluían ningún proyecto del NER300. Por ese motivo, no se combinaron los productos derivados de ambos programas.

98. En el período de programación actual (2014-2020), InnovFin sucedió al IFRC. Una de las áreas temáticas de InnovFin tiene que ver con los proyectos de demostración energética (EDP)⁶⁶. La Comisión puso en marcha este nuevo instrumento financiero para respaldar

⁶⁴ El 7PM financió treinta y un proyectos de demostración energética a gran escala y la subvención de mayor cuantía ascendió a 35,5 millones de euros. En Horizonte 2020, se han suscrito (o se están preparando) 47 de estos acuerdos de subvención, y el de mayor cuantía asciende a 39,3 millones de euros. Diez y seis proyectos del NER300 recibieron subvenciones mayores, pero cinco de ellos se habían retirado o iban a retirarse en el momento en que se llevó a cabo la auditoría.

⁶⁵ Considerando 5 de la Decisión 2010/670/UE de la Comisión.

⁶⁶ El BEI y la Comisión pusieron en marcha InnovFin EDP en 2015. La contribución inicial de la UE a InnovFin EDP procedente del programa Horizonte 2020 fue de 150 millones de euros. Esta aporta préstamos, garantías de préstamo o inversiones en capital de entre 7,5 y 75 millones de euros para proyectos de demostración a escala comercial innovadores y pioneros en los ámbitos del hidrógeno y la energía renovable. La contribución de la UE permite sufragar el 100 % de las pérdidas incurridas por el BEI si un proyecto no puede reembolsar su préstamo.

proyectos como los que apoya el NER300, cuya planificación financiera se estaba demorando en aquel momento.

99. A pesar de estos intentos de proporcionar a los proyectos de demostración una gama más amplia de proyectos financieros y contribuciones adicionales de la Comisión (véase el **recuadro 11**), ninguno de los diez proyectos del NER300 que habían solicitado préstamos de InnovFin a final de 2017 había firmado ningún contrato de préstamo. La naturaleza de los proyectos de demostración del NER300 (a saber, los riesgos tecnológicos y financieros superiores a los de otros proyectos tecnológicos que se encuentran en fases más avanzadas y la inseguridad en cuanto a los resultados previstos en términos de rendimiento e ingresos) es tan específica que tienen dificultades para cumplir con los requisitos de diligencia debida habituales del banco.

Recuadro 11 – Proyectos de demostración de energía de InnovFin

En el programa de trabajo de Horizonte 2020 para el período 2018-2020⁶⁷, la Comisión señaló que la demanda a la que se enfrentaba InnovFin EDP era considerable y supondría el doble del apoyo económico de Horizonte 2020, pasando de 150 a 300 millones de euros y adjudicando otros 100 millones de euros en 2019 y 2020. También se amplió el alcance del instrumento para abarcar todas las prioridades del Plan EETE, incluidas las actividades de CUAC, pero dejando al margen la eficiencia energética y la energía nuclear. La DG Investigación e Innovación tiene previsto abrir un plazo para solicitar subvenciones de Horizonte 2020 que complementen los productos de InnovFin EDP⁶⁸.

El Fondo de Innovación y la importancia de garantizar la complementariedad después de 2020

100. En 2017, la DG Acción por el Clima organizó mesas de diálogo con las partes interesadas para extraer lecciones del NER300 y preparar el diseño del nuevo Fondo de Innovación. Las partes interesadas también pidieron que se creara un programa que

⁶⁷ Decisión de la Comisión C (2017)7124 de 27 de octubre de 2017.

⁶⁸ Horizonte 2020 finaliza en 2020 y, por tanto, no se solapará con el nuevo Fondo de Innovación que empezará a funcionar en 2021. Ya se ha definido el plan general para el 9PM y otros instrumentos financieros.

combinara el apoyo a los instrumentos financieros y proporcionara, al mismo tiempo, ayudas a la inversión para las primeras etapas del desarrollo de los proyectos.

101. En el informe final⁶⁹ se recomendó que el Fondo de Innovación ofreciera principalmente subvenciones que se complementarían con subvenciones parciales o con préstamos desprovistos de riesgo o capital con niveles superiores de intensidad de la ayuda para las fases tempranas de los proyectos. El informe destacaba, asimismo, que el nuevo fondo debía complementar a los programas de financiación nacionales y de la UE ya existentes y no solaparse con ellos y algunos ejemplos concretos eran Horizonte 2020, InnovFin, el MCE y el capital de riesgo del Fondo Europeo de Inversiones y el FEIE.

102. Por consiguiente, tanto la DG Acción por el Clima como la DG Investigación e Innovación están valorando cómo mejorar el diseño de sus principales mecanismos de apoyo (a saber, el Fondo de Innovación e InnovFin EDP combinados con una subvención de Horizonte 2020) para los proyectos de demostración de energía con baja emisión de carbono. La financiación mediante subvenciones de Horizonte 2020 para proyectos de demostración energética más avanzados (inclusive mediante sus contribuciones a InnovFin EDP) también ha aumentado desde la puesta en marcha del NER300. No está claro si el NER300 (y el Fondo de Innovación), por una parte, y Horizonte 2020 o el 9PM (incluidas sus contribuciones a los instrumentos financieros), por otra, se complementarían en la medida suficiente para justificar la existencia de programas de financiación pública paralelos con distintos organismos gestores y de supervisión (la Comisión).

103. En términos generales, la Comisión aún no ha alcanzado las aspiraciones que declaró en 2009 y reiteró en 2016⁷⁰ de permitir una asignación coherente y más específica de los recursos y productos financieros, incluidas las subvenciones de la UE, los productos de préstamo y el capital destinados a las distintas fases de los proyectos de demostración a gran escala.

⁶⁹ Véase el informe de síntesis presentado durante una conferencia de clausura celebrada por la DG Acción por el Clima: «*Finance for Innovation: towards the ETS innovation fund*», Climate Strategy & Partners, 12 de junio de 2017.

⁷⁰ COM(2016) 763 final.

Falta de claridad en los sistemas de rendición de cuentas del NER300

104. Los fondos del NER300 no forman parte del presupuesto general de la Unión Europea y, por tanto, el Reglamento Financiero de la UE no se aplica a su gestión. Se trata de fondos de los Estados miembros generados mediante un instrumento de las políticas de la UE (en este caso, el RCDE UE). El fundamento jurídico del NER300 (concretamente, la Directiva del RCDE UE y la Decisión del NER300) no incluye referencias específicas al control financiero (por ejemplo, para los pagos) ni a las auditorías (internas o externas).

105. Los puntos de contacto nacionales consultados por el Tribunal durante la fiscalización solían pensar que los fondos del NER300 eran fondos de la UE⁷¹. No existe ningún requisito legal que imponga a la Comisión la obligación de comunicar anualmente el rendimiento operativo o financiero del programa para garantizar la plena rendición de cuentas al público. No existe ningún procedimiento de aprobación de la gestión para la administración de estos fondos por parte de la Comisión. El BEI proporciona a la Comisión las fichas de financiación confidenciales sobre sus actividades de gestión de activos del NER300 y consigna los fondos como asientos fuera de balance en nombre de un tercero⁷². La Comisión no consigna los fondos del NER300 en el balance de la UE.

106. En general, el control financiero y los sistemas de rendición de cuentas del programa NER300 no están lo suficientemente claros. Dichos sistemas son necesarios para poder garantizar de forma sólida la buena gestión financiera de estos fondos públicos por parte de los organismos que dirigen el programa.

⁷¹ Véase la referencia a los fondos del NER300 como fondos de la UE en la página 21 del informe del interventor y auditor general «*Carbon capture and storage: the second competition for government support*», Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, de 20 de enero de 2017.

⁷² Véase también «*Off balance sheet as at 31 December 2016*» del Informe Financiero del BEI de 2016 y la nota Z: en la que el BEI apoya a la Comisión Europea como agente participante en la ejecución de la iniciativa del NER300 y afirma que prepara fichas de financiación independientes para dicho programa.

107. En 2016, el Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» señaló que una posibilidad para los nuevos recursos propios sería introducir los ingresos procedentes del Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE)⁷³.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

108. Aunque reconoce que las condiciones de mercado para este tipo de actividad desde 2008 son complicadas, la conclusión general del Tribunal es que el PEER y el NER300 no apoyaron los avances previstos para demostrar la viabilidad comercial de las actividades de CAC y diversas energías renovables innovadoras.

109. EL PEER no pudo cumplir sus ambiciosos objetivos de captura y almacenamiento de carbono, ya que ninguno de los proyectos que recibieron financiación de la UE demostraron la tecnología a escala comercial (véanse los **apartados 20 a 22**). Cinco de los seis proyectos cofinanciados no pudieron completarse.

110. El objetivo del apoyo del PEER a la energía eólica marina es proporcionar turbinas y estructuras de cimentación innovadoras a la vez que se aumenta las conexiones entre las redes de los Estados miembros. Este programa contribuyó de forma positiva a un sector en rápido desarrollo, a pesar de algunos retrasos y de la suspensión de dos proyectos (véanse los **apartados 23 a 26**).

111. Además, el Tribunal constató que el NER300 tampoco consiguió que ningún proyecto de demostración de CAC tuviera éxito (véanse los **apartados 28 a 30**). El único proyecto de CAC al que la Comisión adjudicó financiación en 2014 suspendió sus actividades después de que el Estado miembro retirara su apoyo nacional en 2015, por lo que el proyecto no pudo llegar a la decisión final de inversión y es probable que se retire del NER300 en 2018.

112. El NER300 tampoco está en vías de conseguir el impacto previsto en las energías renovables que aún no se comercializaban cuando la Comisión seleccionó los proyectos (véanse los **apartados 31 a 36**). A pesar de que en 2015 se decidió postergar todos los plazos

⁷³ «*Future Financing of the EU*», informe final y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios», recomendación 4 b), de diciembre de 2016.

dos años más, desde 2018 se han retirado siete proyectos que no utilizan los fondos concedidos y no obtienen los resultados previstos de energía limpia.

113. El Tribunal constató que los motivos de los fracasos y demoras de los proyectos innovadores de energía con baja emisión de carbono apoyados por el PEER y el NER300 se debían a la influencia de las condiciones de inversión adversas (véanse los **apartados 37 a 55**). Si bien algunas condiciones de inversión obedecen a circunstancias económicas más generales, los responsables de las políticas pueden determinar muchas otras o influir en ellas. La inseguridad en torno a las estrategias a largo plazo en materia de clima y energía, así como las políticas, reglamentos y la ayuda económica pública subyacentes afectaron a la capacidad de los proyectos para atraer inversiones privadas y alcanzar la decisión final de inversión a tiempo (véanse **los apartados 41 a 48**).

114. Además de los factores económicos y de otro tipo ya mencionados, el descenso del precio de mercado de las emisiones de carbono en el RCDE UE desde 2011 fue uno de los principales obstáculos para los proyectos de demostración de CAC en la UE (véanse los **apartados 49 a 55**). Esto afectó a la justificación económica de estos proyectos, ya arriesgada de por sí, y en la que la Comisión se había basado para adjudicar las subvenciones del PEER en 2009. La bajada de los precios también se tradujo en la disponibilidad de subvenciones de importes menores de lo previsto a través del NER300, lo que generó más déficits de financiación.

115. Por otra parte, el hecho de que ninguno de los proyectos del PEER consiguiera obtener un importe suficiente de financiación pública mediante el NER300 u otros programas nacionales en 2012 puso en peligro la viabilidad de dichos proyectos. La Comisión intensificó sus esfuerzos para que el trabajo en la demostración de actividades de CAC pudieran continuar, pero en aquel momento no suspendió ni rescindió su apoyo económico a los proyectos que finalmente fracasaron.

116. Los proyectos energéticos innovadores que contribuyen a la transición de la UE hacia energías con baja emisión de carbono requieren una mejora del entorno de inversión. En este sentido, la propuesta de Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía prevé que los Estados miembros elaboren y presenten a la Comisión planes nacionales de

energía y clima que describan sus estrategias de desarrollo a largo plazo con baja emisión de carbono (véase el **recuadro 7**), respaldadas por políticas y reglamentos estables con el fin de promover el uso de energías renovables y reducir aún más las emisiones⁷⁴. La Comisión participará en el control de la planificación y las notificaciones de los Estados miembros para determinar si contienen todos los elementos necesarios, y deberá utilizar esta información cuando adjudique financiación de la UE.

Recomendación 1 – Aumentar la capacidad de la UE para proporcionar apoyo eficaz a la innovación en energías hipocarbónicas

Con el fin de incrementar la eficacia de la ayuda económica de la Unión a los proyectos de demostración de energías hipocarbónicas, **la Comisión** debería garantizar --cuando los grandes proyectos que requieran altas inversiones y necesiten una combinación de apoyo nacional **y** de la UE se presenten para su financiación con cargo al Fondo de Innovación propuesto y a otros programas de la UE de gestión centralizada pertinentes-- que evalúa su coherencia con los planes nacionales integrados de energía y clima y que se asegura de que los Estados miembros asumen un compromiso firme y transparente antes de que la adjudicación de los fondos de la UE.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2021.

117. Además, el Tribunal constató que el diseño del NER300 limitaba la capacidad de la Comisión y los Estados miembros de responder de forma eficaz a los cambios en las circunstancias (véanse los **apartados 56 a 85**).

118. El modelo elegido para el NER300 para proporcionar fondos públicos a los proyectos únicamente tras su puesta en funcionamiento no estaba suficientemente justificado por evaluaciones de las necesidades por lo que la mayor parte del riesgo recaía en los promotores de los proyectos. Antes de la creación del NER300 en la Directiva del RCDE UE en 2009 no se efectuaba una evaluación clara que explicara qué tipo de apoyo necesitarían los proyectos de demostración temprana de una amplia variedad de tecnologías de energía

⁷⁴ Ya en 2014, el Tribunal recomendó que la Comisión promoviera el establecimiento de marcos reglamentarios estables y previsibles para las fuentes de energía renovable por parte de los Estados miembros. Véase la Recomendación 1 del 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?», Tribunal de Cuentas Europeo, 2014.

renovable y de CAC que se enfrentaban a muy diversos retos reglamentarios y de inversión en toda la UE. La finalidad del fundamento jurídico establecido en 2018 para el nuevo Fondo de Innovación es solucionar el problema de la reducción de los riesgos (véanse los **apartados 57 a 65**).

119. Los procesos de selección de proyectos y de adopción de decisiones del NER300 eran complejos (véanse los **apartados 66 a 75**). El proceso de selección y adjudicación de subvenciones de la Comisión y los Estados miembros no insistía suficientemente en la calidad comparativa y en los riesgos para la viabilidad económica y financiera de los proyectos. El Tribunal tampoco pudo determinar si los Estados miembros tenían conocimiento suficiente de los riesgos y recomendaciones identificados por el BEI antes de refrendar los proyectos clasificados en la decisión de adjudicación de la Comisión. Estos factores redujeron las garantías de que estos proyectos cumplieran los objetivos previstos dentro de las limitaciones del programa. También cabe mejorar el proceso decisorio del NER300, en particular, para las solicitudes de cambios importantes en los proyectos que actualmente requieren modificar la legislación.

Recomendación 2 – Mejorar los procedimientos de selección de proyectos y de adopción de decisiones para el futuro Fondo de Innovación

Teniendo en cuenta que está previsto que el nuevo Fondo de Innovación empiece a funcionar en 2021, **la Comisión** debe mejorar aspectos fundamentales de los procesos de selección de proyectos y de adopción de decisiones respecto a los del NER300. En particular, debe:

- a) establecer criterios para retirar la financiación cuando los proyectos no alcancen los objetivos intermedios acordados;
- b) evaluar aspectos de la viabilidad económica (financiabilidad) de los proyectos, incluidos los mencionados en la recomendación 1;
- c) definir umbrales precisos y medibles para cada uno de los criterios de adjudicación o diligencia debida;
- d) poner a disposición de las autoridades del Estado miembro en cuestión los resultados de la evaluación de diligencia debida de forma confidencial antes de la decisión de adjudicación;
- e) proporcionar apoyo a los proyectos que en el procedimiento de selección demostraron tener mayores posibilidades de contribuir a las prioridades de la UE;

- f) simplificar el procedimiento de solicitud de modificación de los proyectos para que no sea preciso modificar los actos jurídicos de la Comisión.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2020.

120. Otras características del diseño del NER300 ralentizaron la respuesta a un entorno cambiante (véanse los **apartados 80 a 85**). El uso de criterios tecnológicos específicos establecidos de antemano en 2009 limitó la capacidad del programa para responder a la evolución de la tecnología y el mercado. Los proyectos seleccionados conforme a esos criterios pueden resultar menos problemáticos de lo previsto cuando se producen demoras.

121. Como los proyectos se retiraban porque no podían cumplir con los plazos (ampliados) del programa, la Comisión buscó soluciones para reasignar grandes sumas de fondos no utilizados a otros programas y garantizar que estos pudieran usarse para aumentar la inversión en proyectos innovadores. La naturaleza y los objetivos de estos programas no son idénticos a los del NER300 y es necesario garantizar que se satisfacen las necesidades de rendición de cuentas en el uso de dichos fondos.

Recomendación 3 – Garantizar la flexibilidad del Fondo de Innovación para responder a la evolución de la tecnología y el mercado

La Comisión debe asegurarse de que el diseño del Fondo de Innovación permite responder de forma más flexible a la evolución de la tecnología y a las retiradas de proyectos en comparación con el diseño del NER300.

Entre otras medidas para lograrlo pueden citarse:

- a) un enfoque flexible para diseñar y actualizar los umbrales y tecnologías subvencionables;
- b) la organización continua de convocatorias de propuestas y decisiones de adjudicación;

Fecha prevista de aplicación: Final de 2021.

122. Existen numerosos mecanismos de financiación que promueven la innovación energética en la UE. En este contexto, el Tribunal constató que deben mejorarse las deficiencias en materia de coordinación y rendición de cuentas (véanse los **apartados 86 a 107**).

123. A pesar de que los avances están siendo más lentos de lo previsto, el Plan EETE proporciona una base para adaptar mejor las acciones europeas públicas y privadas de innovación en energía hipocarbónica. La revisión del Plan EETE en 2015 era importante para ajustar el Plan original a las prioridades de la Unión de la Energía en materia de investigación e innovación y, además, reconoció la falta de avances en algunas de sus principales aspiraciones. Sin embargo, sigue resultando complicado identificar y medir claramente los beneficios obtenidos directamente de la cooperación del Plan EETE (véanse los **apartados 87 a 93**).

124. Asimismo, el Tribunal determinó que existían deficiencias en la coordinación entre los propios departamentos de la Comisión responsables de la innovación en energías limpias que posiblemente le impidan combinar de forma más coherente y eficaz los recursos públicos y los productos financieros destinados a las diferentes fases de los proyectos de demostración a gran escala (véanse los **apartados 94 a 103**).

125. A final de 2017, ninguno de los proyectos del NER300 había obtenido préstamos de los instrumentos financieros gestionados por el BEI que apoyan a los proyectos de demostración energética, pues, dada la naturaleza tan específica de dichos proyectos, es complicado que cumplan los requisitos de diligencia debida habituales del banco. Los distintos servicios de la Comisión están valorando cómo puede mejorarse el diseño de sus principales mecanismos de financiación. Incrementar el apoyo de Horizonte 2020 a los proyectos de demostración energética que se encuentran en etapas más avanzadas plantea la cuestión de si el NER300 (y el futuro Fondo de Innovación) y Horizonte 2020 o el 9PM (incluidas las contribuciones de estos a los instrumentos financieros) son suficientemente complementarios para justificar la posible existencia de programas paralelos en el futuro con distintos organismos gestores y de supervisión.

126. Actualmente están en curso las negociaciones sobre el nuevo marco financiero plurianual, la simplificación de Horizonte 2020 y los debates acerca del futuro de las finanzas de la UE. Estos brindan una oportunidad para aclarar qué programas son más adecuados para proporcionar apoyo a (las diferentes fases de) los proyectos de demostración de energías hipocarbónicas y cómo pueden crearse sinergias para afrontar sus retos en materia de financiación.

Recomendación 4 – Mejorar la coordinación de la Comisión para orientar de forma más coherente el apoyo de la UE

Para orientar de forma más coherente y eficaz el apoyo de la UE a la innovación en energía hipocarbónica, los correspondientes **servicios de la Comisión (en particular, la DG Investigación e Innovación, la DG Energía, la DG Acción por el Clima, la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, y la DG Asuntos Económicos y Financieros)** deben:

- a) llevar a cabo evaluaciones entre los diferentes servicios para demostrar que el Fondo de Innovación, Horizonte 2020 e InnovFin EDP (y sus sucesores después de 2020) se complementan y están orientados de forma coherente a los proyectos de demostración de energía hipocarbónica;
- b) racionalizar los procesos de selección de proyectos⁷⁵ entre programas para evitar la ineficacia y los solapamientos.

Fecha prevista de aplicación: al final de 2021.

127. Por último, los sistemas de rendición de cuentas y supervisión financiera del NER300 no son lo suficientemente claros como para demostrar que los organismos que dirigen el programa garantizan la aplicación de principios de buena gestión financiera (véanse los **apartados 104 a 107**).

Recomendación 5 – Garantizar la rendición de cuentas

Teniendo en cuenta el lanzamiento del nuevo Fondo de Innovación en 2021, **la Comisión** debe mejorar aspectos fundamentales de la gobernanza y la rendición de cuentas con respecto al NER300.

- a) aclarar las disposiciones relativas a la apropiación y la rendición de cuentas del Fondo de Innovación y los fondos del NER300 no utilizados;
- b) garantizar que todos estos fondos gestionados por la Comisión se registran en el presupuesto y el balance general y se someten a una auditoría anual y a la aprobación de la gestión por parte del Parlamento y el Consejo;

⁷⁵ Véase la propuesta 5 del documento informativo del Tribunal: «Contribución a la simplificación del programa de investigación de la UE después de Horizonte 2020».

- c) incluir en el marco jurídico disposiciones sobre la presentación periódica de informes de situación a las autoridades presupuestarias.

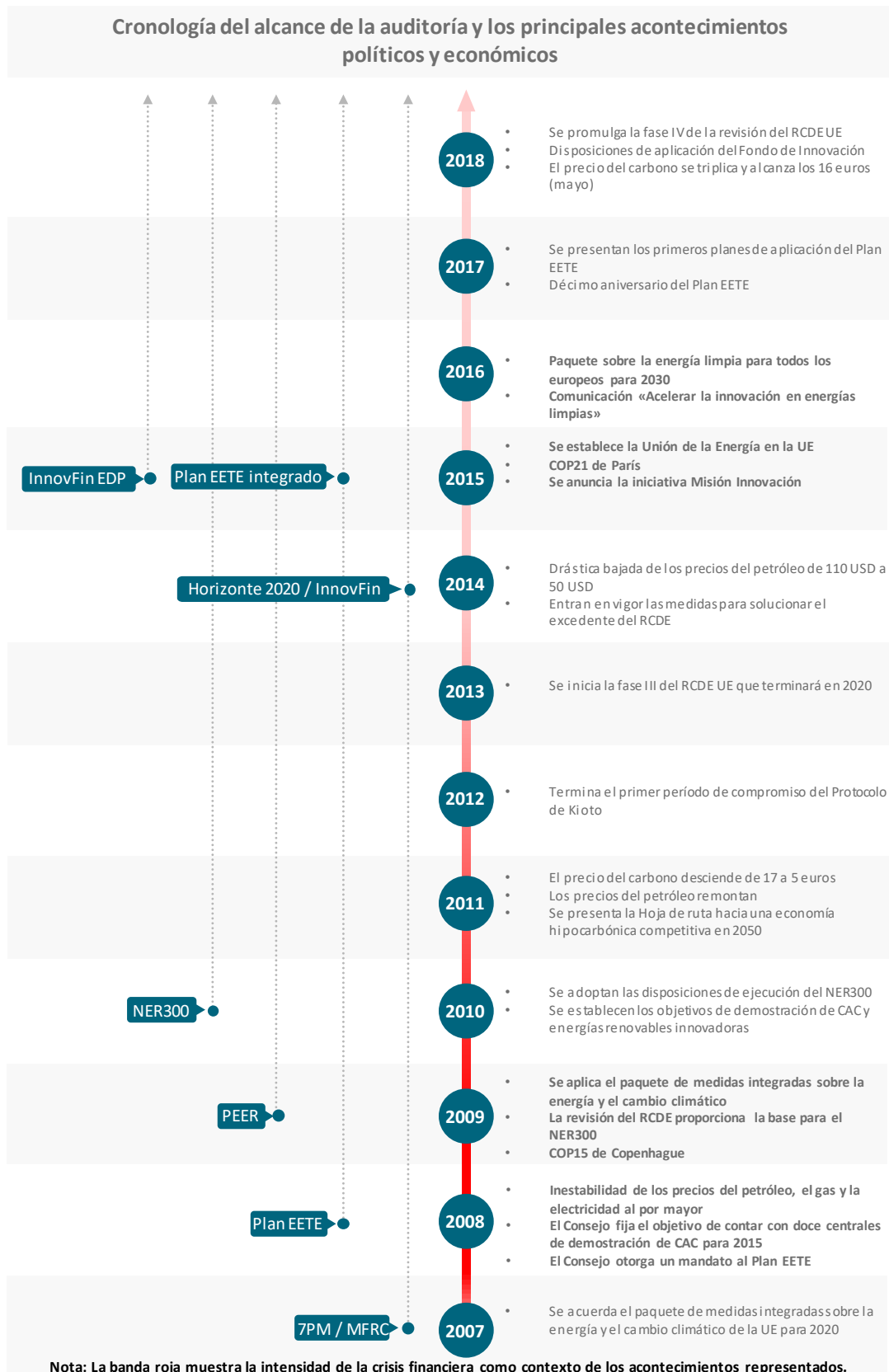
Fecha prevista de aplicación: Final de 2021.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Nikolaos A. Millionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 5 de septiembre de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO I**Cronología de los elementos analizados en la auditoría en su contexto político y económico**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

ANEXO II**Situación del NER300 en marzo de 2018**

Convocatoria	Año	Estado miembro	Categoría	Máximo de financiación del NER300 adjudicada (millones euros)	Previsión de energía producida en los primeros cinco años (1 000 MWh)	Entrada en funcionamiento	Decisión final de financiación	Situación	Fondos no utilizados de proyectos retirados
Primera	2012	IT	Bioenergía	28	1 415	1.6.13	2011	Bioenergía	
		DE	Bioenergía	22	502	3.1.14	19.8.11	En funcionamiento	
		SE	Energía eólica	15	3 462	1.1.15	6.2.14	En funcionamiento	
		DE	Energía eólica	113	3 569	1.7.17	29.6.15	En funcionamiento	
		DE	Energía eólica	70	6 060	31.12.17	18.12.14	En funcionamiento	
		AT	Energía eólica	11	363	3.10.17	4.12.14	En funcionamiento	
		FI	Bioenergía	89	6 785	31.12.18	31.12.16	Se adoptó la decisión final de financiación	
		UK	Energía marina	17	100	31.12.18	14.12.16	Se adoptó la decisión final de financiación	
		CY	Energía solar de concentración	47	578	31.12.18	28.12.16	Se adoptó la decisión final de financiación	
		EL	Energía solar de concentración	45	595	31.12.18	12.12.16	Se adoptó la decisión final de financiación	
		EL	Energía solar de concentración	42	488	31.12.18	14.12.16	Se adoptó la decisión final de financiación	
		HU	Energía geotérmica	39	370	31.12.18	14.12.16	Se adoptó la decisión final de financiación	
		PT	Energía eólica	30	365	31.12.18	17.12.16	Se adoptó la decisión final de financiación	
		FR	Energía eólica	34	412	31.12.18	11.7.16	Se adoptó la decisión final de financiación	
		PL	Bioenergía	31	1 400	31.12.16		En retirada	31
		BE	Redes inteligentes	8	890	-	-	Retirado	8
		FR	Bioenergía	170	6 144	-	-	Retirado	170
		NL	Bioenergía	199	6 346	-	-	Retirado	199
		SE	Bioenergía	59	3 850	-	-	Retirado	59
		UK	Energía marina	21	148	-	-	Retirado	21
Segunda (FER)	2014	CY	Energía solar de concentración	60	552	30.6.20		Se adoptó la decisión final de financiación	
		CY	Redes inteligentes	11	621	30.6.20	Plazo límite 30.6.2018		
		DK	Bioenergía	39	1730	30.6.20	Plazo límite 30.6.2018		
		EE	Bioenergía	7	851	30.6.20	Plazo límite 30.6.2018		
		EE	Bioenergía	25	3200	31.12.20	Plazo límite 30.6.2018		
		ES	Bioenergía	29	824	30.6.20	Plazo límite 30.6.2018	Retirado	29
		ES	Energía eólica	33	427	30.6.20	Plazo límite 30.6.2018		
		ES	Energía eólica	34	500	30.6.20	Plazo límite 30.6.2018		
		FR	Energía geotérmica	17	1051	30.6.20	Plazo límite 30.6.2018		
		FR	Energía marina	72	369	30.6.20	Plazo límite 30.6.2018		
		HR	Energía geotérmica	15	258	30.6.19	17.3.15		
		IE	Energía marina	23	58	30.6.20	Plazo límite 30.6.2018	Retirado	23
		IT	Energía solar de concentración	40	488	31.12.18	Plazo límite 30.6.2018		
		IT	Redes inteligentes	85	19277	30.6.18	18.2.15	Se adoptó la decisión final de financiación	
		LV	Bioenergía	4	833	30.6.20	Plazo límite 30.6.2018		
		PT	Energía marina	9	57	1.1.20	Plazo límite 30.6.2018		
		PT	Fotovoltaica	8	203	1.7.19	Plazo límite 30.6.2018		
		SE	Bioenergía	204	7360	30.6.20	Plazo límite 30.06.2018		
			Subtotal FER:		82501				
					Previsión de CO ₂ capturado y almacenado en los primeros diez años (millones toneladas)				
Segunda (CAC)	2014	UK	CAC	300	17734	30.6.18	Plazo límite 30.06.2018	En retirada	300
				2 106					Total: 840

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

ANEXO III

Principales factores económicos y reglamentarios que afectan al progreso del NER300 y el PEER

Grupo tecnológico	CAC		Energías renovables	
	NER300	PEER	NER300	PEER
Programa				
Fondos adjudicados (millones euros)	300	1 000	1 800	565
Proyectos	1	6	38	9
Promedio por proyecto (millones euros)	300	167	47	63
Factores externos que retrasaron el avance de los proyectos de demostración:				
Condiciones adversas del entorno de inversión en energía hipocarbónica ¹	X	X	X	X
Acceso limitado o alto coste del capital privado (véase la siguiente ilustración)	X	X	X	X
Bajada del precio de mercado del carbono	X	X	X	
Inseguridad reglamentaria nacional o de la UE	X	X	X ²	
Apoyo público nacional menor de lo previsto (por ejemplo, debido a la crisis económica o a limitaciones presupuestarias)	X	X	X ³	
Largas esperas para obtener permisos nacionales	X	X	X	X
Aceptación del público	X	X		
Cantidad abonada a finales de 2017 (millones euros)	0	424 ⁴	13	255
Retirados (fondos no utilizados – millones euros)	300	540	540	
Liberados a finales de 2017 (millones euros)		576		130 ⁵
Porcentaje de fondos no utilizados para los objetivos de los programas	100 %	58 %	30 %	23 %

¹Precios bajos de los combustibles fósiles, precios bajos de la electricidad al por mayor.

²En particular para los proyectos de biocarburantes del NER300.

³En particular para los biocarburantes, la energía solar de concentración y la energía marina.

⁴Con problemas de rendimiento importantes o cuantía final sometida a futuras correcciones.

⁵Tres proyectos de energía eólica marina del PEER aún están en curso.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

ANEXO IV

Ejemplos de procedimientos de selección en programas de innovación en energías con baja emisión de carbono basados en múltiples criterios de clasificación (cualitativos y cuantitativos)

Reino Unido – Programa de comercialización de CAC

Las normas para la selección de proyectos del segundo concurso de CAC del Reino Unido se establecieron en el documento «*Carbon capture and storage commercialisation programme – Invitation to discussions*», elaborado por el Departamento de Energía y Cambio Climático del Reino Unido.

La parte 3 de este documento describe las normas de subvencionabilidad y evaluación. El proceso de selección consta de tres fases diferentes y la primera de ellas es la selección de proyectos. En esta fase se lleva a cabo una evaluación de diligencia debida de los proyectos en función de cuatro criterios principales, cada uno de los cuales consta de otros criterios secundarios. La calificación y puntuación de las ofertas se realiza mediante un sistema de evaluación cualitativo por colores. El sistema es el siguiente:

Ámbito	Criterios	Fundamento de la evaluación		Realizaciones de la evaluación	
	DILIGENCIA DEBIDA DE LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO	Subcriterios	Criterios	Evaluación del ÁREA	Observaciones
ASPECTOS TÉCNICOS	Viabilidad y solidez técnicas	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Desarrollo e integración del proceso	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Solidez del transporte	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Solidez del almacenamiento	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Impacto operativo de las actividades de CAC	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Validación técnica y costes previstos	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde	Puntuación 1-5	Problemas, riesgos e incertidumbres principales
ASPECTOS RELATIVOS A LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS	Solidez del programa del proyecto	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Disponibilidad de los activos y acceso a los mismos	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Capacidad y experiencia del equipo del proyecto	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Gobernanza del proyecto	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Rigurosidad de la gestión de riesgos	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Solidez de la expedición de permisos y las consultas	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Solidez de la integración de cadena completa	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Evaluación del riesgo del proyecto	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde	Puntuación 1-5	Principales problemas, riesgos e incertidumbre
ASPECTOS COMERCIALES	Adecuación de la justificación comercial	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Aceptación de los riesgos asignados y principios de los contratos	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde		
	Riesgo comercial	Puntuación cualitativa por colores	Puntuación rojo/amarillo/verde	Puntuación 1-5	Principales problemas, riesgos e incertidumbre
ESPECTOS FINANCIEROS	Situación financiera del participante en la subasta	Cuantitativa		Puntuación 1-5	
	Acuerdos de financiación	Cuantitativa		Puntuación 1-5	
	Ajuste del coste de la electricidad para la administración y los consumidores de electricidad	Cuantitativa		GBP/MWh	
	Ajuste del coste del CO ₂ para la administración y los consumidores de electricidad	Cuantitativa		GBP/t de CO ₂ almacenado	
					Principales problemas, riesgos e incertidumbre

Nota: Las puntuaciones rojo/amarillo/verde corresponden a «básico», «bueno» y «excelente», respectivamente. Las puntuaciones del uno al cinco corresponden a «muy deficiente», «deficiente», «aceptable», «bueno» y «excelente», respectivamente.

Países Bajos – Biocarburantes avanzados

Entre 2006 y 2009, los Países Bajos contaban con un régimen de subvenciones nacional para reducir las emisiones de CO₂ mediante biocarburantes innovadores para el transporte⁷⁶. Su objetivo era promover la segunda generación de biocarburantes y proyectos que eran novedosos en el país. Además de los cuatro criterios de subvencionabilidad principales, el sistema contaba con cinco criterios de clasificación para permitir la distribución de los fondos disponibles a los proyectos más convenientes:

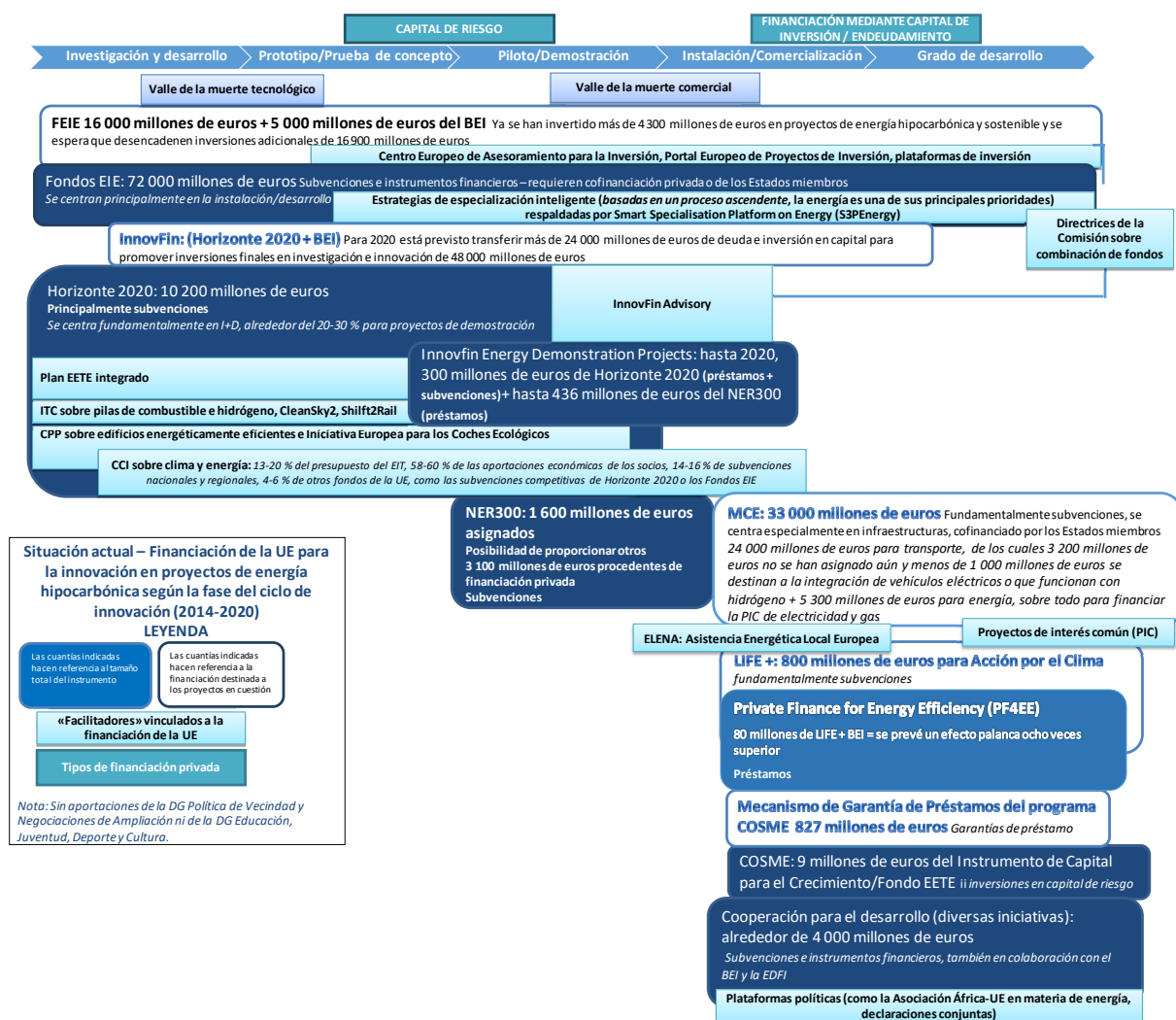
- el volumen previsto de reducción de las emisiones de CO₂ respecto a los combustibles fósiles;
- el tamaño del área de reducción demostrada en comparación con los procesos de producción de biocarburantes existentes;
- el potencial de mercado a corto y largo plazo (cantidad de combustible que está previsto producir, beneficios en emisiones de CO₂, posibilidades de replicación) y la viabilidad (técnica, organizativa y financiera) según una evaluación de riesgos y la probabilidad de obtener los resultados previstos;
- porcentaje de financiación mediante subvenciones (un porcentaje inferior conlleva una puntuación superior);
- sostenibilidad del suministro de alimentos, la biodiversidad y el medio ambiente.

El grado en que estaba previsto que el proyecto contribuyera a estos criterios determinaba las puntuaciones y, por consiguiente, la clasificación. Los criterios figuraban en una lista en orden de importancia decreciente.

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

ANEXO V

Complejidad del contexto de los programas de la UE que financian la innovación en energías de baja emisión de carbono



Fuente: Comisión Europea.

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

«DEMOSTRACIÓN DE LA CAPTURA Y ALMACENAMIENTO DE CARBONO Y ENERGÍAS RENOVABLES INNOVADORAS A ESCALA COMERCIAL EN LA UE: EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS NO SE HAN CONSEGUIDO LOS AVANCES PREVISTOS»

RESUMEN

IV. Atendiendo a la petición del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo, la Comisión está elaborando la estrategia para la reducción a largo plazo de las emisiones de gases de efecto invernadero a escala de la UE, de conformidad con el Acuerdo de París, teniendo en cuenta los planes nacionales.

En este contexto, el incremento del apoyo a la innovación y comercialización de tecnologías hipocarbónicas constituye una iniciativa importante que ya está en curso.

En su propuesta para el próximo marco financiero plurianual 2021-2027, la Comisión propuso que se fijase un objetivo más ambicioso para la integración de las consideraciones climáticas, incluida la transición a una energía limpia, en todos los programas de la UE, y que se estableciese un máximo del 25 % del gasto en la UE para contribuir a su consecución. La propuesta para el futuro programa de investigación Horizonte Europa incluye un objetivo de integración de las consideraciones climáticas, incluida la transición a una energía limpia, cuyo límite de gasto se sitúa en el 35 %.

Sobre la base de las propuestas de la Comisión integradas en el paquete «Energía limpia para todos los europeos», la UE ha alcanzado ya acuerdos políticos preliminares sobre la eficiencia energética en la UE y el nivel de ambición con respecto a las energías renovables de aquí a 2030 así como sobre el marco reglamentario pertinente.

VIII. La Comisión está de acuerdo con las observaciones del TCE respecto de las limitaciones impuestas por los legisladores, actuando por codecisión, en el diseño de la reserva de nuevos entrantes de 300 millones de derechos de emisión (en lo sucesivo, el NER300), así como sobre la complejidad de su aplicación.

IX. La Comisión destaca que las definiciones, documentos de referencia y directrices correspondientes al NER300 se han desarrollado con la coordinación colegiada de los servicios de la Comisión. Además, los distintos servicios de la Comisión proceden periódicamente a la coordinación de cuestiones de interés común en apoyo de las tecnologías hipocarbónicas innovadoras.

INTRODUCCIÓN

7. La Comisión se encarga de la coordinación general del programa. La responsabilidad de la gestión de los contratos (sobre la base de instrumentos jurídicamente vinculantes) recae en los Estados miembros.

12. Atendiendo a la petición del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo, la Comisión está elaborando la estrategia para la reducción a largo plazo de las emisiones de gases de efecto invernadero a escala de la UE, de conformidad con el Acuerdo de París, tomando en consideración los planes nacionales existentes.

En este contexto, el incremento del apoyo a la innovación y comercialización de tecnologías hipocarbónicas constituye una iniciativa importante que ya está en curso.

En su propuesta para el próximo marco financiero plurianual 2021-2027, la Comisión propuso que se fijase un objetivo más ambicioso para la integración de las consideraciones climáticas, incluida la transición a una energía limpia, en todos los programas de la UE, y que se estableciese un máximo

del 25 % del gasto en la UE para contribuir a su consecución. La propuesta para el futuro programa de investigación Horizonte Europa incluye un objetivo de integración de las consideraciones climáticas, incluida la transición a una energía limpia, cuyo límite de gasto se sitúa en el 35 %.

Sobre la base de las propuestas de la Comisión integradas en el paquete «Energía limpia para todos los europeos», la UE ha alcanzado ya acuerdos políticos preliminares sobre la eficiencia energética en la UE y el nivel de ambición con respecto a las energías renovables de aquí a 2030 así como sobre el marco reglamentario pertinente.

OBSERVACIONES

20. Tras evaluar los proyectos presentados por los Estados miembros a raíz de la convocatoria de propuestas, la Comisión decidió apoyar únicamente seis proyectos de demostración de la captura y el almacenamiento de carbono (CAC) que cumplieran los criterios de subvencionabilidad y selección (Decisión de la Comisión C (2009) 9943 final de 9.12.2009).

21. La Comisión considera que el resultado de este segmento del Programa Energético Europeo para la Recuperación (PEER) obedece a la combinación de los retos inherentes a la naturaleza de la CAC con la aparición de la crisis financiera y bancaria y la persistencia de un bajo nivel de precios del carbono. El objetivo del PEER, y de la decisión política subyacente, era fomentar el desarrollo de la CAC, y la existencia de un nivel de riesgo tangible es una constante en el desarrollo y la demostración de soluciones innovadoras.

22. Si bien no se ha alcanzado el objetivo de plena demostración de la CAC, la Comisión estima que la realización de las fases iniciales del proyecto ha permitido adquirir unos conocimientos y una experiencia considerables, también en relación con los obstáculos a la ejecución de los proyectos de demostración de la CAC. La Comisión y los Estados miembros siguen aprovechando estos conocimientos (por ejemplo, en el contexto del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética, acción 9, sobre captura, utilización y almacenamiento del carbono).

Recuadro 2

Los proyectos obtuvieron una contribución de la UE en concepto de financiación de los trabajos de preparación previstos en los acuerdos de subvención y ejecutados por el consorcio. La experiencia adquirida a través de los proyectos y de las dificultades que entrañan resulta valiosa. La Comisión señala, por ejemplo, que, por lo que respecta al proyecto en los Países Bajos, los trabajos de preparación en el yacimiento marítimo de gas agotado P18 y el gasoducto marino ya estaban avanzados, y ahora vendrán a sumarse positivamente a los esfuerzos emprendidos por el Puerto de Rotterdam en lo relativo a la CAC.

26. La evolución tecnológica es una constante en los proyectos innovadores. La Comisión considera que ha demostrado la flexibilidad necesaria para tener en cuenta las condiciones del mercado y el entorno reglamentario, así como los cambios tecnológicos.

Respuesta conjunta al apartado 29 y al recuadro 3:

La Comisión se atuvo al procedimiento establecido en la Decisión NER 300 en materia de selección, clasificación y adjudicación, que no preveía la supeditación de los proyectos a su confirmación por los Estados miembros ni la adjudicación de proyectos cuya fecha de puesta en funcionamiento fuese posterior a la fijada en la Decisión NER 300, ni tampoco la aceptación de proyectos que registraran un déficit de financiación en el plazo límite fijado. Por lo tanto, los proyectos de CAC del Reino Unido, Italia y los Países Bajos no pudieron presentarse para la adjudicación del NER 300, dado que estos problemas no se habían resuelto al finalizar el plazo para la adopción de una decisión de adjudicación.

35. Los proyectos de demostración en el ámbito de la bioenergía requieren una fase de prueba más prolongada antes de aumentar su capacidad hasta el 100 % debido a la calidad variable de las materias primas y a que los procesos de fermentación requieren un largo período de adaptación a los cambios. Además, uno de los proyectos de bioenergía tuvo que iniciarse en una planta inacabada (en la que solo se habían terminado 5 de los 9 módulos previstos) a fin de respetar la fecha de entrada en funcionamiento acordada. Dado que en 2015 el plazo de entrada en funcionamiento de todos los proyectos se prorrogó dos años, se solicitó que la fecha de entrada en funcionamiento del proyecto pasara de 2014 a 2016 de modo que pudiera cubrir el largo período de puesta en servicio. Ello permitiría que el proyecto alcanzara un rendimiento superior al 75 % demostrando así la viabilidad de la tecnología.

41. La Comisión opina que el entorno de inversión se vio afectado fundamentalmente por la incertidumbre existente con respecto a los marcos reglamentarios nacionales.

La Comisión señala que el Programa NER 300 fue desarrollado en colaboración con los Estados miembros y se basó en el firme compromiso de estos últimos de apoyar los proyectos que habían preseleccionado y confirmado.

44. Las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía de 2014 incluían varias disposiciones destinadas a garantizar que los proyectos ya en curso no se vieran afectados por la nueva obligación de licitación pública para la obtención de ayudas de funcionamiento que entraría en vigor en 2017. Por otro lado, las Directrices de 2014 preveían también una protección específica para los proyectos de demostración (y para los proyectos de pequeñas y medianas dimensiones) estableciendo que no estaban sujetos a licitación, aun cuando se hubiesen iniciado después de 2017. Así pues, los Estados miembros habrían podido mantener el apoyo a proyectos NER 300 sin introducir cambios.

Entre 2014 y 2015, muchos Estados miembros intentaron dotar de mayor eficiencia a sus regímenes de ayuda con el fin de evitar problemas de sobrecompensación y de reducir la carga financiera para los consumidores de electricidad como consecuencia del apoyo a las energías renovables a través del mecanismo de tarifas reguladas. Las Directrices de 2014 brindaron a los Estados miembros algunas de las herramientas necesarias para introducir regímenes de ayuda más eficientes, pero muchos Estados miembros optaron por no limitarse a los requisitos establecidos en dichas Directrices.

Recuadro 5

La Comisión observa que el Reino Unido acometió una amplia reforma de su sector energético. A fin de apoyar las fuentes de energía renovables, el Reino Unido deseaba conceder financiación mediante procedimientos de licitación mucho antes de lo exigido por las Directrices sobre ayudas estatales, ya que quería reducir los costes derivados de ese apoyo.

Recuadro 6

Por lo que se refiere a la situación reglamentaria en Alemania, la Comisión no podía prever el importante cambio que iba a registrar la postura de las autoridades nacionales y el retraso en la transposición de la Directiva sobre captura y almacenamiento de carbono (Directiva CAC). Los pagos efectuados para apoyar los trabajos de planificación se atuvieron a las normas sobre subvencionabilidad aplicables, definidas en el acuerdo de subvención.

El proyecto del Reino Unido en el marco del PEER (Don Valley) fue eliminado del Concurso para la Comercialización de la CAC del Reino Unido. Aunque la Comisión solicitó que no se contrajeran compromisos financieros importantes con respecto al proyecto sin una garantía de financiación por las autoridades nacionales británicas, sí que permitió que este avanzara en los módulos de actividades que se habían desarrollado conjuntamente con el proyecto White Rose NER 300 de la

Red Nacional (es decir, los módulos de actividades de transporte y almacenamiento). Con la cancelación totalmente inesperada del Concurso para la Comercialización de la CAC el 25 de noviembre de 2015, la ambiciosa política que el Reino Unido había venido aplicando respecto de la CAC se suspendió, y el proyecto Don Valley se interrumpió. En consecuencia, y a pesar de la solicitud de prórroga por parte del coordinador, la Comisión tuvo que poner fin al acuerdo de subvención (el 31 de diciembre de 2015).

48. Cuando los retrasos se deben a la incertidumbre en los mercados y a la inseguridad jurídica, es probable que todos los proyectos innovadores que ofrecen el mismo producto se ralenticen.

53. La Comisión considera que otros emisores en las zonas de los proyectos podrían haberse beneficiado de los componentes de los proyectos de CAC subvencionados relacionados con las infraestructuras de almacenamiento y transporte. En concreto, en el caso del proyecto Don Valley, el desarrollo de infraestructuras de CAC nunca tuvo por objeto beneficiar exclusivamente a un único proyecto de captura, sino que fue concebido desde un principio para ser compartido por varios usuarios.

55. Tres de los seis proyectos del PEER se dieron por concluidos en una fase relativamente temprana, cuando los socios del proyecto se dieron cuenta de que este no podía progresar debido a problemas de índole jurídica o financiera. Uno de los proyectos consistía en la construcción de una instalación piloto. Por lo que respecta a los otros dos, la Comisión realizó esfuerzos significativos por encontrar fuentes de financiación adicionales que permitieran sufragar el déficit de financiación. Los Estados miembros participantes siguieron manteniendo su apoyo a los proyectos y se adoptó un plan fiable para su aplicación. Por lo tanto, la Comisión considera que, en aquel momento, todavía existían expectativas razonables de que los proyectos se realizaran.

Respuesta conjunta a los apartados 57 y 58

Habida cuenta de que la propuesta de Directiva relativa al régimen de comercio de derechos de emisión (Directiva RCDE) no incluía el programa NER 300, las características y repercusiones de este último no pudieron tenerse en cuenta en la evaluación de impacto de dicha Directiva. Los apartados en los que se establece el programa NER 300 fueron incorporados por los legisladores durante el proceso de codecisión.

Por lo que se refiere a la Decisión NER 300, se elaboró una evaluación de impacto proporcionada, basada en el marco jurídico establecido por el acto modificativo de la Directiva RCDE. Sin embargo, el alcance de este análisis se vio limitado por diversas disposiciones jurídicas contempladas en el acto de base.

Respuesta conjunta a los apartados 61 y 62:

El NER 300 fue establecido por el Consejo y el Parlamento durante el proceso legislativo relativo a la Directiva RCDE. Dicha Directiva exigía que la concesión de las ayudas se supeditara a una comprobación de la reducción efectiva de las emisiones.

La Comisión procedió a la consulta de las partes interesadas y llevó a cabo una evaluación de impacto proporcionada sobre las opciones de ejecución del programa NER 300 dentro de los límites legales previstos por la Directiva RCDE.

63. La decisión sobre la estructura de los pagos, que formaba parte de la Decisión NER 300, fue propuesta por la Comisión y sometida a votación de los Estados miembros participantes en el Comité del Cambio Climático.

No obstante, la Decisión autorizaba la financiación anticipada, siempre que los promotores del proyecto y los Estados miembros lo solicitaran y constituyeran la garantía exigida.

65. La Comisión señala que los legisladores introdujeron el diseño de esta característica de «pago en el momento de la entrega» en el texto de la Directiva RCDE. No obstante, los Estados miembros tenían la posibilidad de proporcionar financiación anticipada, apoyar la fase de construcción y compartir los riesgos con los promotores del proyecto.

70. La evaluación de la financiabilidad solo puede resultar pertinente para los proyectos que son viables desde el punto de vista económico y disponen de fuentes de ingresos claras y garantizadas, de una estructura de financiación clara, y de justificación comercial. Estas características no son las inherentes a un tipo de proyecto pionero cuyo principal objetivo es demostrar la viabilidad tecnológica. Por lo tanto, evaluación de la diligencia debida no incluía la evaluación del criterio de financiabilidad. Cabe suponer que solo algunos de los proyectos presentados o seleccionados habrían obtenido una calificación positiva, como ocurre normalmente con las inversiones para la demostración precomercial, en la fase temprana de solicitud/desarrollo del proyecto. La financiabilidad cobra importancia en la fase de cierre financiero, una vez que la demostración tecnológica ha otorgado plena visibilidad a la justificación comercial del proyecto.

71. La Comisión solo consideró a efectos de adjudicación aquellos proyectos en relación con los cuales los Estados miembros confirmaron su apoyo.

72. De acuerdo con la norma, establecida en la base jurídica (Decisión NER 300), los proyectos debían clasificarse en función del indicador de coste unitario en términos de rendimiento: no había por tanto otra alternativa que atenerse a las disposiciones del acto de ejecución adoptado.

Esta incertidumbre con respecto a los costes es una característica común a todos los proyectos con un grado similar de madurez tecnológica y de preparación. La Decisión NER 300 y las decisiones de adjudicación prevén el ajuste de los costes pertinentes y del importe máximo adjudicado en el momento en que se adopta la decisión final de inversión y disminuye la incertidumbre en relación con los costes.

73. La Comisión tuvo en cuenta la información remitida por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). No obstante, la decisión final de adjudicación se adoptó una vez que los Estados miembros hubieron confirmado de forma directa su apoyo a todos los proyectos.

Recuadro 9

El Estado miembro en cuestión confirmó su apoyo a todos los proyectos seleccionados. Hubieran podido utilizarse otros mecanismos de apoyo distintos del de tarifa regulada.

74. La Comisión señala que los Estados miembros tenían la posibilidad de solicitar los informes de diligencia debida una vez concluido el proceso competitivo. La Comisión carecía de un mandato que le permitiera facilitar dichos informes, salvo que los Estados miembros los solicitaran.

75. El diseño del proceso de selección y adjudicación quedó fijado en el acto de ejecución correspondiente (Decisión NER 300), y se basó en un único indicador de coste unitario en términos de rendimiento. Por lo tanto, no fue posible emplear otra metodología para la selección y la adjudicación de los proyectos.

Los criterios de subvencionabilidad incluían el indicador de innovación, que constituía un requisito previo para poder competir por la obtención de financiación.

82. Todos los proyectos seleccionados con cargo al NER 300 cumplían los requisitos relativos a la innovación, ya que, en el momento de la adjudicación, ninguna de las tecnologías se había comercializado.

El hecho de que los mercados evolucionen, de que ciertas tecnologías progresen con mayor rapidez que otras, y de que algunas puedan verse ralentizadas en función del marco económico o reglamentario existente es una característica inherente a la economía de mercado.

Recuadro 10

La primera convocatoria de propuestas NER 300 se puso en marcha en 2011. Todos los proyectos seleccionados fueron considerados innovadores en el marco de la evaluación y, a la sazón, no habían sido objeto de ensayo comercial ni se habían ejecutado. El carácter innovador era un criterio de subvencionabilidad que fue controlado tanto por los Estados miembros como por la Comisión. Los dos proyectos de energía eólica marina analizados tenían carácter innovador en el momento de la presentación de la solicitud. Contribuyeron en su momento al logro del objetivo del Plan EETE (Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética) en energía eólica, presentado en el Plan de Ejecución 2010-2012 del Equipo para la iniciativa Industrial Europea en el ámbito de la energía eólica, de mayo de 2010.

85. Los objetivos, criterios y requisitos de control de los instrumentos financieros seleccionados para canalizar los fondos del NER 300 no utilizados correspondientes a la primera convocatoria se han armonizado con los requisitos de la base jurídica de NER 300, mediante la introducción de modificaciones en los convenios de delegación específicos con el BEI. Se llevará a cabo un control conjunto en materia de subvencionabilidad, a fin de garantizar la consecución de los objetivos del NER 300.

87. Pese a su carácter voluntario, el Plan EETE integrado sigue siendo uno de los principales instrumentos estratégicos «flexibles» de que se dispone para armonizar y coordinar esfuerzos (a escala nacional y de la UE) en materia de innovación en tecnologías energéticas limpias. Las plataformas para la interacción con las partes interesadas han ido evolucionando a lo largo de los años. Se procurará que la creación de estructuras de ejecución que permitan progresar en la oferta de actividades en el marco de cada plan de ejecución sea lo más integradora posible.

89. La Comisión considera que la programación conjunta ya se está llevando a cabo en diversos ámbitos. Las acciones en el marco de ERA-NET (Red del Espacio Europeo de Investigación) constituyen un importante instrumento de financiación conjunta que se emplea para la coordinación del Plan EETE.

90. Hasta junio de 2018, el proceso de finalización y refrendo de los planes de ejecución ha avanzado y se han refrendado once de los catorce planes. Se ha refrendado un nuevo programa del Plan EETE para el período 2018-2023 en el que se incluyen directrices para la presentación de informes sobre los progresos realizados y logros obtenidos.

Está previsto crear órganos de ejecución competentes que serán los encargados de informar en las reuniones del grupo director del Plan EETE sobre los logros de cada plan de ejecución.

91. El nuevo programa del Plan EETE para 2018-2023 ha determinado la necesidad de intensificar la participación de los organismos de financiación nacionales en la ejecución de dicho Plan.

92. La Comisión desea destacar que las hojas de ruta del Plan EETE, elaboradas por los grupos de trabajo temporales del Plan EETE, forman parte de la base de pruebas para el desarrollo del Fondo de Innovación.

La Comisión ha organizado talleres que abarcan a todos los sectores que pueden optar a financiación con cargo al Fondo de Innovación, y ha lanzado a continuación una consulta pública abierta en la que sus servicios han cooperado en la inclusión de la comunidad del Plan EETE. Además, la Comisión ha creado un grupo de expertos, compuesto por representantes del sector y de los Estados miembros, que contribuirá al desarrollo del Acto Delegado relativo al Fondo de Innovación.

93. El grupo director del Plan EETE ha adoptado un nuevo programa para 2018-2023 del Plan EETE en el que se determinan las actividades para los próximos cinco años con objeto de optimizar

su repercusión y sus resultados. Se ha hecho especial hincapié en el marco operativo para la realización de los catorce planes de ejecución.

A fin de evaluar los avances realizados en la consecución de los objetivos de la comunicación de la Comisión de 2015 «Hacia un Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética» y en la realización del programa 2018-2023, se llevará a cabo una evaluación independiente en 2020. Además, a partir de 2020, los Estados miembros también deberán presentar informes en el marco de sus nuevos planes integrados en los sectores del clima y la energía.

La realización de los planes de ejecución del Plan EETE también será objeto de seguimiento mediante el sistema estratégico de información sobre tecnologías energéticas (SETIS). SETIS proporciona información sobre los resultados significativos que se han ido alcanzado desde 2007 y permite lograr una mejor comprensión de sus beneficios.

Por último, los proyectos de demostración en el ámbito de la energía InnovFin (InnovFin EDP), desarrollados en el marco de Horizonte 2020 para hacer frente a las necesidades de los participantes en el Plan EETE, constituyen un resultado mensurable.

99. La Comisión desea subrayar que, en el marco de los proyectos de demostración InnovFin EDP en preparación, se están cribando o desarrollando activamente una serie de proyectos NER 300. Algunos proyectos están avanzando gracias a la ayuda suplementaria obtenida con cargo a InnovFin EDP. Los proyectos pueden recibir financiación a través de instrumentos financieros cuando alcanzan cierta madurez y financiabilidad. Para llegar a ese estadio, los proyectos deben generar los ingresos necesarios para poder atender al servicio de su deuda o garantizar la rentabilidad de su capital. Ello requiere tiempo, dado que es preciso demostrar en primer lugar su viabilidad tecnológica.

102. La Comisión señala que Horizonte 2020 y el Fondo de Innovación persiguen diferentes objetivos, establecidos por sus respectivas bases jurídicas, que no pueden lograrse a través de un único programa conjunto. Por lo tanto, seguirán siendo complementarios, aunque puedan precisar una intensificación de sus posibles sinergias.

103. La Comisión ha adoptado recientemente una propuesta de Reglamento relativa al Programa InvestEU que permitirá racionalizar y consolidar los instrumentos financieros de la UE. El artículo 6 de dicha propuesta incluye disposiciones que prevén la combinación de subvenciones con instrumentos financieros como una medida clave para permitir la oferta efectiva de productos específicos que se adapten a los diversos sectores y perfiles de riesgo.

Los instrumentos de deuda del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) también incluyen una convocatoria de financiación mixta. Se está desarrollando un mecanismo de financiación mixta que combina el Programa Horizonte 2020 con la iniciativa InnovFin EDP.

104. La Comisión observa que el convenio de delegación con el BEI impone obligaciones estrictas en materia de seguimiento y presentación de informes a fin de garantizar una buena gestión financiera.

La Comisión abordará las cuestiones sobre control financiero en los correspondientes convenios de delegación con el BEI así como en el Acto Delegado relativo al Fondo de Innovación.

105. los ingresos y activos del NER 300 gestionados por el BEI no forman parte del presupuesto de la UE y no están bajo el control de la Comisión. Los proyectos son seleccionados y contratados por los Estados miembros, por lo que el remanente de ingresos les corresponde. Por lo tanto, dichos ingresos no pueden integrarse en el presupuesto de la UE ni anotarse en el balance de la UE conforme a la norma contable n.º 2 de la UE aplicable («Consolidación y contabilidad de los acuerdos conjuntos y entidades asociadas»).

La Comisión informa anualmente sobre la ejecución del NER 300 en su plan anual de gestión y en los informes anuales de actividad.

106. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 104.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

109. La Comisión destaca las condiciones particularmente adversas que han venido imperando de 2012 en adelante. Aunque la Comisión ha desplegado importantes esfuerzos con respecto a los seis proyectos mencionados, no ha podido oponerse a las tendencias existentes en el sector ni, de manera más general, a la demanda del mercado y tampoco ha podido ir en contra de la evolución de las prioridades políticas de los Gobiernos de los Estados miembros.

112. La Comisión desea hacer hincapié en que la retirada de proyectos innovadores es un fenómeno normal en el mercado. Un porcentaje de retirada del 50 % refleja una situación normal que también se manifiesta de manera general en otros programas de apoyo a la innovación. Es evidente que los proyectos que se retiran no pueden aportar resultados, puesto que han demostrado su inviabilidad desde el punto de vista comercial. El hecho de que los recursos del NER 300 no se utilizaran para financiar esos proyectos permite afirmar, si bien con cautela, que los recursos no se desaprovecharon, y permiten apoyar nuevos proyectos (en el marco de los proyectos de demostración en el ámbito de la energía InnovFin o del instrumento de deuda del Mecanismo «Conectar Europa»). Los recursos no utilizados correspondientes a la segunda convocatoria se canalizarán hacia el Fondo de Innovación, apoyando así nuevos proyectos. Sin embargo, la Comisión reconoce que el hecho de que existan «recursos inmovilizados» denota la falta de eficacia del programa en cuanto a sus resultados.

113. La Comisión desea destacar los efectos negativos a escala mundial que el descenso de los precios del petróleo ha tenido sobre los proyectos de bioenergía. En opinión de los inversores, el mercado de la innovación en el ámbito de la bioenergía se desplomó tras la caída del precio del petróleo y después de que se abasteciera el mercado con abundantes reservas de este producto energético.

115. La decisión de apoyar la innovación es un riesgo político asumido por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. La Comisión fue alentada por los Estados miembros y las partes interesadas a apoyar la innovación en este sector y le impulsó asimismo a ello el enorme potencial de la CAC a la hora de contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión en materia de energía y clima.

Los acuerdos de subvención con tres de los seis proyectos de CAC del PEER se dieron por concluidos en una fase relativamente temprana y uno ellos dio lugar a una instalación piloto. Por lo que respecta a los dos proyectos restantes, la Comisión realizó esfuerzos significativos por encontrar fuentes de financiación adicionales que permitieran cubrir el déficit de financiación. Los Estados miembros participantes siguieron manteniendo su apoyo a los proyectos y la Comisión considera que se adoptó un plan fiable para su ejecución. Por lo tanto, en aquel momento, todavía se esperaba que los proyectos se realizaran.

Los importantes conocimientos adquiridos en este proceso siguen aplicándose a escala de la UE, especialmente en el marco del Plan Estratégico de Tecnología Energética, así como en contexto de la Red Europea de Proyectos de Demostración de CAC, que es una plataforma para compartir los conocimientos adquiridos con este tipo de proyectos.

116. La Comisión desempeñará un papel en el examen pormenorizado de los planes y de los informes presentados por los Estados miembros a fin de determinar si incluyen todos los elementos necesarios. Cuando adjudique fondos de la UE, deberá tener en cuenta los planes nacionales integrados en los ámbitos de la energía y el clima.

No obstante, en el caso de los programas de la UE cuya gestión esté centralizada, cuando el principal beneficiario de los Fondos no sea el propio Estado miembro, la exhaustividad de los planes integrados de los Estados miembros en los ámbitos de la energía y el clima no debe utilizarse como criterio para evaluar su mérito o para adoptar una decisión final de financiación con respecto a un proyecto. De lo contrario, ello podría tener el efecto adverso de comprometer proyectos que podrían haber tenido efectos positivos sobre las políticas energéticas y climáticas. En los programas gestionados de manera centralizada, corresponderá a la Comisión garantizar que los proyectos se corresponden con los objetivos de las políticas climática y energética de la UE.

Recomendación 1 — Aumentar la capacidad de la UE para proporcionar apoyo eficaz a la innovación en energías hipocarbónicas

La Comisión acepta la recomendación.

En el marco del Fondo de Innovación, se tratará de obtener de los Estados miembros, cuando proceda, un compromiso claro. La recomendación se tendrá en cuenta a la hora de elaborar los criterios de selección.

Por lo que respecta a Horizonte 2020/Horizonte Europa, la financiación de un proyecto podría incluir, dentro de ciertos límites, una cofinanciación nacional, si bien no suele ser el caso. La financiación disponible restante, distinta de la subvención, ya sea pública o privada, se tiene en cuenta durante la evaluación de las propuestas e influye en la apreciación del valor de los proyectos. No obstante, la experiencia demuestra que la financiación que parece asegurada durante la evaluación de las propuestas puede peligrar en una fase ulterior.

La coherencia con los planes nacionales en materia de clima y energía puede ser un factor a tener en cuenta en los criterios de selección de algunos programas de la UE, por ejemplo, a la hora de abordar importantes proyectos de interés común europeo¹.

118. El programa NER 300 se estableció durante el proceso de codecisión a fin de apoyar los proyectos innovadores en el ámbito de las energías renovables y los proyectos de CAC a través de la Directiva RCDE UE. La Comisión llevó a cabo una evaluación de impacto de las diversas opciones de aplicación del programa NER 300 dentro de los límites previstos por la Directiva RCDE. La Directiva RCDE exigía que la concesión de ayudas se supeditara a una comprobación efectiva de la reducción de las emisiones. Por lo tanto, la opción por defecto era adjudicar la financiación previa demostración de los resultados, previendo la posibilidad de financiación anticipada por los Estados miembros, lo que permitiría que el riesgo de los proyectos disminuyera.

119. Los procedimientos de selección y adjudicación de proyectos en relación con el NER 300 se establecieron en su base jurídica, es decir, la Directiva RCDE y Decisión NER 300. El único criterio de selección establecido por la base jurídica del NER 300 era el relativo al coste unitario en términos de rendimiento. Los demás criterios no se contemplaban en las disposiciones de aplicación del Programa NER 300, por lo tanto, no pudieron ser utilizados en el proceso de selección.

Recomendación 2 – Mejorar los procedimientos de selección de proyectos y de adopción de decisiones para el futuro Fondo de Innovación

a) La Comisión acepta la recomendación.

El Fondo de Innovación prevé condicionar el desembolso de fondos al logro de unos objetivos intermedios precisos. Si no se alcanzan esos objetivos intermedios, los fondos se liberarán y

¹ Por ejemplo, la propuesta de Reglamento por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» (COM (2018) 438 final) prevé «la coherencia con el Derecho de la Unión y los planes nacionales de energía y clima» como uno de los criterios de adjudicación.

reorientarán a la financiación de cualquiera de los proyectos de la lista de reserva o a convocatorias posteriores.

b) La Comisión acepta la recomendación.

Los riesgos que entrañan los proyectos y su viabilidad económica se evaluarán junto con los demás criterios de eficacia, eficiencia e impacto a fin de seleccionar la mejor cartera de proyectos para alcanzar los objetivos definidos en relación con el Fondo de Innovación en la Directiva sobre el RCDE UE.

Además, se exigirá el firme compromiso de las partes que participan en la cofinanciación de los proyectos seleccionados.

c) La Comisión acepta la recomendación.

El Fondo de Innovación prevé una evaluación basada en criterios múltiples, que supondrá una combinación de criterios cualitativos y cuantitativos para poder considerar todos los aspectos de los proyectos innovadores. Así se garantizará que, en el momento de la adjudicación, se seleccionen los proyectos más viables y con más posibilidades de éxito.

d) La Comisión acepta la recomendación.

Los Estados miembros participarán en la gobernanza del Fondo de Innovación. Toda información que no sea confidencial y que vaya a contribuir al avance de los proyectos se compartirá con los Estados miembros, velando por que todas las partes interesadas dispongan de información transparente que les permita identificar y atenuar los riesgos significativos del proyecto.

e) La Comisión acepta la recomendación.

Mediante el procedimiento de selección, el Fondo de Innovación elegirá una amplia cartera de proyectos de distintos sectores y Estados miembros, que contribuyan en mayor medida a la consecución de los objetivos de descarbonización de la Unión. Entre los principales criterios de selección figurará el potencial de los proyectos en términos de eliminación o reducción de los gases de efecto invernadero

f) La Comisión acepta la recomendación.

El Acto Delegado relativo al Fondo de Innovación tratará de lograr una mayor flexibilidad a fin de reflejar la dinámica cambiante de la innovación, garantizando al mismo tiempo la consecución de los objetivos del programa.

El órgano de ejecución gestionará con mayor eficiencia las modificaciones introducidas en los proyectos que no alteren el alcance de los mismos ni el procedimiento de selección.

121. La armonización de los objetivos y las disposiciones en materia de rendición de cuentas de los instrumentos financieros que canalizan los fondos del NER 300 se abordan en las modificaciones correspondientes de los convenios de delegación con el BEI.

Recomendación 3 — Garantizar la flexibilidad del Fondo de Innovación para responder a la evolución de la tecnología y el mercado

a) La Comisión acepta la recomendación.

La subvencionabilidad de los proyectos se deriva directamente de la Directiva RCDE UE. Los proyectos se evaluarán en función de su contribución a los objetivos políticos y no tanto del logro de determinados parámetros específicos tecnológicos o del producto, que son difíciles de determinar de antemano y con certeza.

b) La Comisión acepta la recomendación.

El Fondo de Innovación prevé convocatorias de financiación periódicas. El apoyo de los instrumentos financieros, en su caso, se obtendría aplicando el principio de orden de llegada.

122. Lograr mayores sinergias entre los distintos programas de la UE constituye un objetivo clave para el próximo período de programación.

Por lo que respecta a Horizonte de Europa, se establecerá un proceso de programación estratégica en el que participarán todos los servicios competentes de la Comisión con vistas al establecimiento conjunto de prioridades y de convocatorias de propuestas. El propósito es establecer un marco común de innovación, de modo que todos los programas se ejecuten de forma coherente y complementaria.

Las disposiciones en materia de rendición de cuentas se adoptarán con arreglo a su correspondiente base jurídica en el próximo período de programación.

123. El Grupo director del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE) ha aprobado el nuevo plan de ejecución que, con respecto a las anteriores actividades del Plan EETE, aportan una nueva serie de objetivos claros y mensurables.

Además, este Grupo Director ha adoptado un nuevo Programa para 2018-2023 del Plan EETE en el que se determinan las actividades para los próximos cinco años con objeto de optimizar su repercusión y sus resultados. Por lo tanto, se ofrece un marco mejorado para una nueva evaluación en el futuro.

Como se ha mencionado anteriormente (véase el apartado 93), la evaluación independiente que se realizará en 2020, los informes de los Estados miembros y los informes de los planes de ejecución permitirán una medición global de los progresos realizados en la consecución de los objetivos ya fijados.

124. La propuesta de nuevo marco financiero plurianual (MFP) abarca el Reglamento por el que se establece el Programa InvestEU. El nuevo Fondo InvestEU consolidará todos los instrumentos financieros de la UE y racionalizará los productos ofrecidos, a fin de abordar con mayor eficacia los distintos perfiles de riesgo en los diferentes sectores económicos. Su vertiente relacionada con la investigación y la innovación consolidará los instrumentos dedicados a estos ámbitos. El artículo 6 del Reglamento propuesto contempla disposiciones que hacen posible la combinación con otros programas de la UE, incluido el Fondo de Innovación. De este modo se reducirá el solapamiento y se garantizará que los productos ofrecidos permiten hacer frente a situaciones de inversión específicas.

125. La Comisión observa que el alcance, la magnitud y la ambición de Horizonte 2020 y NER 300/Fondo de Innovación son ahora diferentes. Durante el próximo período de programación, la Comisión elaborará un enfoque complementario y eficaz para las actividades en la fase de programación estratégica de Horizonte Europa y en el Acto Delegado relativo al Fondo de innovación.

Por lo que se refiere a las operaciones del BEI, hay algunos proyectos NER 300 sujetos a análisis por parte del BEI para la iniciativa InnovFin EDP. La financiación mediante instrumentos financieros exige que los proyectos hayan alcanzado un determinado grado de madurez. En este contexto, se espera que en breve se lleve a cabo la primera operación.

126. Por lo que respecta a Horizonte Europa, en julio de 2018 se iniciará un proceso de programación estratégica para sus primeros años de andadura que debería dar lugar a un Plan Estratégico Común de Investigación e Innovación de aquí a finales de 2018, que, a continuación, se someterá a consulta con las partes interesadas.

El objetivo que se persigue es establecer un marco prioritario de investigación e innovación acordado entre todos los servicios competentes de la Comisión que pueda servir de referencia para todos los programas de la UE, de modo que los diferentes programas contribuyan a los mismos objetivos de forma coherente y complementaria, respetando al mismo tiempo los fundamentos jurídicos específicos de los programas de la UE.

Recomendación 4 - Mejorar la coordinación de la Comisión para orientar de forma más coherente el apoyo de la UE

a) La Comisión acepta la recomendación.

Ya se están llevando a cabo evaluaciones cruzadas entre los diferentes servicios, en el marco del desarrollo de la arquitectura del próximo MFP y el Fondo de Innovación.

b) La Comisión acepta la recomendación.

Garantizar las sinergias es uno de los principales objetivos recogidos en Horizonte Europa, en las propuestas del Programa InvestEU y en el Fondo de Innovación. El Programa InvestEU, entre otras medidas, es una forma de simplificar y racionalizar la oferta de productos financieros en apoyo de la acción por el clima. Ello incluye asimismo la posibilidad de financiación combinada con otros programas de la UE y el Fondo de Innovación del RCDE, cuando sea pertinente y necesario.

La Comisión intensificará sus esfuerzos de coordinación en la preparación de las respectivas convocatorias de subvenciones o instrumentos financieros.

Sin embargo, deberán respetarse las bases jurídicas específicas por las que se establecen los criterios de selección, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos específicos.

Recomendación 5 — Garantizar la rendición de cuentas

a) La Comisión acepta la recomendación.

Las disposiciones en materia de rendición de cuentas se expondrán claramente en el Reglamento relativo al Fondo de Innovación y están siendo objeto de mejora en el marco de los acuerdos de cooperación con el BEI respecto de los fondos no utilizados del NER 300.

b) La Comisión acepta parcialmente esta recomendación.

La inclusión de los fondos en el balance de la UE debe atenerse a los requisitos que fijan las normas contables pertinentes, en este caso, las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y, en particular, a la norma contable n.º 2 de la UE («Consolidación y contabilidad de los acuerdos conjuntos y entidades asociadas»). Los programas de la UE financiados con cargo al presupuesto de la UE se registran en su balance, a reserva de la aprobación de la gestión presupuestaria. Los programas de la UE que no forman parte del presupuesto de la UE y en relación con los cuales las instituciones de la Unión no disponen de control exclusivo (por ejemplo, los fondos gestionados por la Comisión en nombre de terceros) no pueden registrarse en el balance de la UE a menos que se integren en el presupuesto (por ejemplo, como ingresos afectados), en consonancia con la base jurídica del MFP.

El Fondo de Innovación no forma parte de la propuesta de MFP, ya que se financia en el marco del RCDE UE, y no con cargo al presupuesto de la UE, y su ciclo de vida supera el ciclo presupuestario del MFP. Por otro lado, la magnitud de los ingresos no se determina o se conoce por anticipado, ya que depende del precio del carbono en el momento de la monetarización de los derechos de emisión. Sin embargo, se aplicarán medidas destinadas a garantizar la buena gestión financiera, incluida la auditoría y la presentación de informes.

c) La Comisión acepta la recomendación.

El Acto Delegado relativo al Fondo de Innovación contemplará la comunicación periódica de los progresos realizados a las autoridades presupuestarias pertinentes, que estará supeditada al modelo de gobernanza elegido.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	17.5.2017
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	8.6.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	5.9.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	5.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0795-9 doi:10.2865/494970 QJ-AB-18-021-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-0822-2 doi:10.2865/483708 QJ-AB-18-021-ES-Q

Con el objeto de contribuir al logro de sus objetivos en materia de cambio climático y de energía para 2020 y a más largo plazo, la UE estableció en 2009 dos grandes programas de financiación destinados a la captura y almacenamiento de carbono y a las energías renovables innovadoras: el Programa Energético Europeo para la Recuperación (PEER) y el programa NER300. Aunque es probable que la UE cumpla las metas fijadas para 2020, el Tribunal constató que ninguno de estos programas consiguió introducir las actividades de captura y almacenamiento de carbono en la UE. El PEER contribuyó de forma positiva al desarrollo del sector de la energía eólica marina, aunque el programa NER300 no logró los avances previstos en su apoyo a la demostración de una amplia variedad de tecnologías relativas a las energías renovables innovadoras.

La UE prepara actualmente la puesta en marcha del Fondo de Innovación, que sustituirá al NER300 a partir de 2021, y está diseñando el nuevo marco financiero plurianual (2021-2027). Es necesario acelerar la transición hacia la economía hipocarbónica con el fin de cumplir sus objetivos en materia de cambio climático y de energía en 2030 y a más largo plazo. En este contexto, el Tribunal formula una serie de recomendaciones a la Comisión Europea para subsanar las insuficiencias identificadas en su auditoría, y reforzar el diseño de los futuros programas.



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.