

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente

(2019/C 404/05)

Ponente:	Jácint HORVÁTH (HU/PSE), concejal de Nagykanizsa
Documento de referencia:	Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente COM(2018) 673 final

RECOMENDACIONES POLITICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

Observaciones generales

1. acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión «Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente», en la que se propone un plan de acción para la aplicación de la estrategia renovada de bioeconomía de la UE en los próximos años. Considera que puede desempeñar un papel clave como instrumento de diálogo con la Comisión Europea;
2. estima que el plan de acción publicado es suficientemente ambicioso y que la aplicación de las correspondientes medidas es fundamental para que la bioeconomía europea se desarrolle a un ritmo adecuado;
3. considera, además, que el desarrollo de la bioeconomía ofrece un enorme potencial de crecimiento y empleo, y subraya que este potencial solo podrá aprovecharse si los agentes regionales y locales cooperan estrechamente sobre el terreno y persiguen objetivos comunes; insiste, además, en la importancia de la bioeconomía sostenible para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible;
4. expresa su convencimiento de que es necesario armonizar las iniciativas europeas, nacionales, regionales y locales en materia de bioeconomía, aprovechando los efectos positivos de la gobernanza multinivel a fin de crear un entorno propicio para su desarrollo en Europa. En el ámbito de la bioeconomía, el nivel local y regional también desempeña un papel importante en el fomento de la cooperación entre las universidades, la industria, los gobiernos y la sociedad civil, gracias al modelo de la «cuádruple hélice»;
5. hace hincapié en las extraordinarias posibilidades que ofrece el período 2021-2027 para el desarrollo de la bioeconomía. Los entes locales y regionales son clave para la aplicación de la política de cohesión de la UE y de numerosas estrategias regionales de especialización inteligente que permiten cofinanciar programas y proyectos que refuerzan la bioeconomía;
6. destaca, asimismo, que la Comisión también prevé la obligación, a partir de 2021, de elaborar planes de acción en el ámbito de la bioeconomía en el nivel territorial más adecuado —lo que implicará reforzar el papel de los entes locales y regionales— y de gestionar los programas de la manera más directa posible con los sectores y ciudadanos afectados, en consonancia con los principios de subsidiariedad y gobernanza multinivel. Para crear una bioeconomía sostenible y circular, las actividades a nivel regional y local deben estar firmemente integradas, ya que las poblaciones locales conocen bien las cadenas de valor existentes en las regiones. Las regiones invierten en servicios y capacidades básicos, de modo que el enfoque local y regional es la garantía de un vínculo sólido con las particularidades y la especialización regionales;
7. considera necesario, a fin de hacer realidad el enfoque de implantar la bioeconomía de la manera más amplia posible, revisar periódicamente el marco jurídico para eliminar los obstáculos jurídicos a la inversión;
8. se muestra convencido de que el desarrollo de una bioeconomía europea sostenible creará puestos de trabajo, en particular, en las zonas costeras y rurales, gracias a una mayor participación de los productores primarios en la bioeconomía local. Los sectores bioeconómicos estiman que podrían crear un millón de nuevos puestos de trabajo de aquí a 2030;
9. insta a todos los Estados miembros de la UE a que elaboren una estrategia nacional de bioeconomía antes de 2021 en el marco de la planificación del próximo marco financiero plurianual 2021-2027, a fin de facilitar la coordinación de los programas de desarrollo;

10. anima a todas las regiones de Europa, por tratarse de uno de los ámbitos territoriales más adecuados para la aplicación de las estrategias de bioeconomía, a adoptar, a más tardar a finales de 2024, planes de acción en materia de bioeconomía o a incluir un capítulo específico sobre bioeconomía en su estrategia global de desarrollo. Asimismo, habida cuenta de que los límites ecológicos de la bioeconomía van más allá de los límites administrativos, considera que también deberían elaborarse estrategias interregionales para reforzar la cooperación transfronteriza e interregional (hermanamientos, redes, etc.) con regiones que muestren un perfil similar. Al mismo tiempo, deberían promoverse asociaciones en el ámbito de la bioeconomía para las estrategias macrorregionales y de cuencas marítimas;

11. espera que, en lo sucesivo, la contratación pública ecológica crezca a un ritmo lo más rápido posible en la Unión Europea, y subraya que el desarrollo de la bioeconomía es esencial para este fin. Señala, a este respecto, que la contratación pública es un instrumento importante para apoyar el desarrollo de los bioproductos y las soluciones basadas en ellos. Para respaldar y posibilitar este planteamiento, se necesita frecuentemente el apoyo de la UE en forma de requisitos de diseño ecológico, normas, declaraciones de producto medioambientales y de incidencia climática y estrategias encaminadas a impulsar las actividades de desarrollo;

12. observa con preocupación que, según un documento reciente del Centro Común de Investigación, en el período comprendido entre 2015 y 2030, alrededor del 11 % (más de 20 millones de hectáreas) de la superficie agrícola de la UE está expuesto a un elevado riesgo potencial de abandono debido a factores relacionados con la idoneidad biofísica de las tierras, la estructura de las explotaciones y la viabilidad agrícola, la población y las especificidades regionales ⁽¹⁾. Por lo tanto, hace hincapié en el enorme potencial de las tierras agrícolas abandonadas para aumentar la producción de diversos tipos de recursos biológicos, siempre que dicha utilización diversificada no ponga en peligro las zonas agrícolas de elevado valor natural ni reduzca la biodiversidad y el potencial de restauración y resiliencia de los hábitats naturales;

13. recuerda que en un Dictamen anterior sobre la reforma de la política agrícola común ⁽²⁾, en relación con el medio ambiente y la alimentación, subrayó que la superficie utilizada para la agricultura ecológica en los Estados miembros tendría que duplicarse en comparación con los niveles de 2017, es decir, al menos el 30 % de la superficie agrícola útil de los Estados miembros;

14. está de acuerdo con las conclusiones del informe sobre la revisión intermedia de la estrategia forestal de la UE, según las cuales la revisión de dicha estrategia debe coordinarse con la reforma de la Estrategia de Bioeconomía. Será necesario garantizar la coherencia entre las diferentes políticas de la UE en el desarrollo de la bioeconomía forestal y el fomento de la innovación;

Reforzar y ampliar los sectores de los bioproductos, movilizandolos las inversiones y los mercados

15. considera que las innovaciones en el ámbito de la bioeconomía no atraen actualmente a los inversores salvo si las empresas desarrollan productos de alto valor añadido. Es necesario perfeccionar los regímenes de ayuda para desarrollar tecnologías relacionadas con bioproductos que tengan un bajo valor de mercado pero que sustituyan a los productos fósiles. Se necesitan mecanismos de fijación de precios más claros para los recursos de bioenergía, sin por ello regular al detalle cómo deben utilizarse estos recursos. Asimismo, la fijación pertinente de los precios de las energías fósiles constituye un elemento fundamental para asegurar la competitividad de la bioeconomía;

16. considera que la creación de un sistema armonizado para regular las normas relativas a los productos que pueden fabricarse de forma sostenible, así como a sus residuos, velando al mismo tiempo por la estabilidad de este sistema en los Estados miembros, supondría un importante paso adelante para las organizaciones que participan en la investigación, el desarrollo y la fabricación de bioproductos;

17. pide a la Comisión Europea que apoye los procesos necesarios para la producción y la venta de bioproductos en los Estados miembros de la UE y la multiplicación tecnológica en el ámbito de la bioeconomía sostenible. La UE debería perfilarse como líder del sector, desarrollando tecnologías de vanguardia relacionadas con la bioeconomía a fin de impulsar la creación de empleo y garantizar el suministro de bioproductos de elevada calidad;

18. considera necesario que las normas aplicables eviten las cargas administrativas onerosas para los usuarios de biorrecursos. En la actualidad, tanto las normas sobre ayudas estatales como la Directiva de energías renovables (RED II) exigen la presentación de informes de sostenibilidad y economía, que deben cubrir también a los socios comerciales. Además, es importante evitar regular al detalle cómo deben gestionarse estos biorrecursos, siempre y cuando cumplan los requisitos de servir para reducir las repercusiones climáticas y mejorar la sostenibilidad. En particular en las biorrefinerías, los diferentes flujos de recursos se utilizan con fines muy diversos, también para biocombustibles;

⁽¹⁾ *Agricultural Land Abandonment in the EU within 2015-2030* [El abandono de las tierras agrícolas en la UE entre 2015 y 2030], JRC Policy Insights (octubre de 2018), disponible en <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc113718.pdf>

⁽²⁾ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la política agrícola común (COR-2018-03637).

19. considera que el desarrollo de la bioeconomía, en particular en las regiones menos avanzadas, está vinculado a proyectos concretos, y que la realización de innovaciones emblemáticas permite supervisar su evolución. Por lo que se refiere a BIOEAST y otras iniciativas similares en las que participa más de un Estado miembro, propone que la Comisión fomente el refuerzo de las sinergias positivas a través de programas temáticos y subvenciones. Es importante que la interconexión entre las actividades de transferencia de tecnología y los recursos de biomasa de las regiones permita también obtener resultados demostrables para la sociedad, que demuestren que la bioeconomía sostenible es el palpitable corazón «verde» de la economía circular;

20. considera que, para acelerar la transición energética y procurar que las energías renovables sean más competitivas en el mercado que los combustibles fósiles sin que esto se considere una ayuda estatal no autorizada, debería estudiarse la posibilidad de adaptar la Directiva sobre fiscalidad de la energía y las normas sobre ayudas estatales;

21. se congratula de que la Comisión Europea tenga previsto crear en los próximos años un instrumento de apoyo a las políticas destinadas a corregir los desequilibrios territoriales en materia de bioeconomía, pero destaca la necesidad de garantizar el funcionamiento de este instrumento al menos hasta finales de 2027, con el fin de reducir eficazmente las disparidades territoriales que se han observado anteriormente en este ámbito;

22. acoge favorablemente la inclusión de la biotecnología en las estrategias de especialización inteligente (RIS3) de varios Estados miembros de la UE. Las estrategias de especialización inteligente, cuya elaboración era una condición previa para acceder a los fondos europeos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) establecidos durante el período de programación 2014-2020, son también instrumentos de acción política que proporcionan una visión general de las características regionales y territoriales, los sectores y las prioridades tecnológicas, por lo que constituyen puntos de referencia para la aplicación de las políticas. Considera, asimismo, que las RIS3 regionales relacionadas con la bioeconomía ganan en eficacia cuando se basan en un esfuerzo coordinado tanto entre regiones vecinas como a nivel de los Estados miembros, no solo desde el punto de vista de la sostenibilidad ecológica a largo plazo y la protección de la biodiversidad, sino también en términos de explotación del potencial de la bioeconomía;

23. considera necesario reforzar el apoyo a la biotecnología, tanto en lo que se refiere a las prioridades de investigación e innovación (I+i) como a las prioridades de inversión. Gracias a su base de conocimientos y sus instrumentos, así como a su condición de vínculo entre las diferentes etapas del procesamiento de la biomasa, la biotecnología no solo es capaz de reducir las consecuencias negativas para el medio ambiente, sino también de promover el desarrollo sostenible de las bioindustrias;

24. aprueba la acción 1.5 del plan de acción, que prevé el desarrollo de trescientas biorrefinerías sostenibles ⁽³⁾. Propone que, cuando se construya una nueva biorrefinería, sobre la base de los datos del sistema único de indicadores y seguimiento, se ayude a las regiones menos desarrolladas en materia de bioeconomía a recuperar terreno, de conformidad con las normas y subvenciones de la PAC y del 9.º Programa Marco. La introducción de innovaciones tecnológicas, junto con el desarrollo de sistemas conexos de transferencia de conocimientos, garantizará la explotación ecológicamente racional del potencial de los ecosistemas, lo que puede dar lugar a cadenas de valor sostenibles de biomasa;

25. considera que, con el fin de optimizar, convertir e integrar las cadenas de valor, es esencial lograr la participación activa de las partes interesadas locales y regionales, y en particular de las pymes, para hacer así participe a toda la cadena empresarial, más allá de los productores primarios. Resulta fundamental apoyar los esfuerzos de las pymes en sus procesos de conversión tecnológica y empresarial a la bioeconomía;

Implantar rápidamente en toda Europa las bioeconomías locales

26. recomienda que la Comisión Europea preste especial atención a la información de los responsables de las administraciones urbanas y rurales para que integren las posibilidades de producción y transformación de la biomasa en los procesos de planificación estratégica y presupuestación a largo plazo;

27. subraya que las consultas entre regiones vecinas deberían permitir el desarrollo de tecnologías y soluciones para la agricultura ecológica circular en el contexto de una cooperación mutua;

28. considera que las ciudades deberían convertirse en centros importantes de la bioeconomía circular. La gestión circular de los materiales y el reciclado (o, en su caso, la regeneración) de residuos, incluidos los residuos orgánicos, en las ciudades son fundamentales, y su aplicación no solo requiere infraestructuras y sistemas de recogida, tratamiento y reciclado (o regeneración), sino también la sensibilización del público. Pide a la Comisión Europea que prevea de manera coordinada los recursos necesarios para este fin, lo que incluye también el desarrollo conjunto y complementario de adaptaciones tecnológicas y sistemas de transferencia de conocimientos;

⁽³⁾ OCDE, *Meeting Policy Challenges for a Sustainable Bioeconomy* [Responder a los retos políticos de cara a una bioeconomía sostenible], 2018, ISBN 9789264292345; BIO-TIC, *A roadmap to a thriving industrial biotechnology sector in Europe* [Hoja de ruta para un sector biotecnológico floreciente en Europa], 2015.

29. considera, en particular, que en realidad ni la estrategia ni el plan de acción abordan cuestiones de gobernanza. Para llevar a buen puerto los procesos desarrollados en el plan de acción hay que atribuir responsabilidades concretas a los agentes pertinentes y respetar plenamente la gobernanza multinivel a fin de garantizar la aplicación efectiva y eficiente de cada uno de los elementos de la estrategia;

30. considera necesario armonizar la legislación, ya que actualmente los veintiocho Estados miembros aplican normas diferentes a los flujos de biomasa, que son las materias primas principales de las cadenas de valor, cruciales para la bioeconomía, y a los flujos de residuos procedentes de su tratamiento;

31. considera que las organizaciones [como la Red Europea de Regiones Químicas (ECRN)], plataformas [como el Consorcio de Bioindustrias (BIC)] y agrupaciones empresariales capaces de maximizar el potencial de los resultados y conocimientos adquiridos y combinar las iniciativas locales y regionales pueden promover eficazmente los procesos de la bioeconomía. En el futuro, será especialmente importante incluirlas en los sistemas de transferencia de conocimientos;

Calibrar los límites ecológicos de la bioeconomía

32. propone que se utilicen los límites ecológicos y los ecosistemas, en lugar de los límites administrativos, como base para evaluar el potencial de producción de biomasa. Para alcanzar los objetivos del plan de acción, las cantidades de biomasa producidas deben evaluarse con precisión y registrarse en un único sistema. Esto requiere una cooperación coordinada entre las regiones y resulta esencial desarrollar y definir métodos normalizados de medición y control para esta evaluación;

33. acoge con satisfacción el apoyo prestado por la Comisión, con arreglo a la acción 3.2 del plan de acción, al desarrollo de sistemas cartográficos y estadísticos de seguimiento de los ecosistemas. Propone, no obstante, elaborar y aplicar un sistema europeo uniforme de indicadores para el seguimiento de la producción de biomasa. Considera esencial establecer un marco de información único para la instalación de tecnologías de tratamiento posterior y la optimización de su funcionamiento desde el punto de vista de la eficiencia energética, la protección del medio ambiente y la logística de la biomasa;

34. propone desarrollar un sistema único de indicadores capaz de facilitar información sobre la actividad regional a través de indicadores básicos y específicos. Con respecto a los indicadores básicos, se propone supervisar los siguientes parámetros: i) PIB por región (porcentaje del PIB nacional); ii) actividad internacional de I+D+i; iii) ahorro de energía fósil; iv) reducción de emisiones, en particular de amoníaco (NH₃) y gases de efecto invernadero (GEI) (CO₂, CH₄); v) producción de energía renovable (en este caso, se propone estandarizar la dimensión de medición). Los indicadores específicos capaces de caracterizar el rendimiento de las regiones en relación con el plan de acción de la Estrategia de Bioeconomía serían los siguientes: i) número de nuevos puestos de trabajo (relacionados con el desarrollo de la bioeconomía); ii) papel de la bioeconomía en el rendimiento regional; iii) importancia del esfuerzo realizado para mantener y desarrollar la biodiversidad (fondos asignados); iv) conservación del medio ambiente y reducción de la cantidad de residuos;

35. considera que la extensión de los sistemas transfronterizos de apoyo a los procesos de innovación y a las posibilidades de cooperación que respaldan de manera específica el desarrollo de la bioeconomía contribuye eficazmente a la coordinación transfronteriza de las estrategias en las regiones vecinas. La cooperación basada en enfoques ecológicos, sociales y económicos similares puede orientar la especialización de la formación a nivel local y tener también un impacto positivo en las tasas de empleo sectoriales;

36. recomienda promover mecanismos que permitan lograr compromisos entre la biodiversidad y la producción, así como buscar sinergias entre las diferentes políticas. La aceleración del cambio climático también está dando lugar a transformaciones a nivel microrregional;

37. pide que se desarrolle un marco de desarrollo global que contribuya a la coordinación de las medidas de política climática a escala de la Unión para luchar contra la pérdida de biodiversidad y las alteraciones del medio ambiente, preservando y mejorando los recursos y la fertilidad del suelo;

38. acoge con satisfacción la creación de una Estrategia de Bioeconomía acorde con los objetivos de sostenibilidad, acompañada de un plan de acción cuya piedra angular es la protección de las zonas de producción contra la sobreexplotación, en paralelo al desarrollo del potencial de la biomasa. Además, se congratula de la protección de los recursos básicos para la producción y pide a la Comisión que garantice a las regiones un acceso más equitativo a los fondos destinados a la sensibilización;

Financiación de la bioeconomía

39. se congratula de que el objetivo de las propuestas de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual 2021-2027 consista en dar un fuerte impulso a la investigación e innovación sistémicas en los ámbitos y sectores cubiertos por la bioeconomía: en particular, se prevé asignar 10 000 millones EUR ⁽⁴⁾ al grupo «Alimentos y Recursos Naturales» del programa Horizonte Europa ⁽⁵⁾, lo que representa alrededor del 10 % del presupuesto. También acoge con especial satisfacción la inclusión de «soluciones sostenibles, inclusivas y circulares de base biológica» en los ocho ámbitos de asociación del programa;

40. señala, no obstante, que el desarrollo de la bioeconomía necesita un enfoque global, lo que significa también que su financiación requiere el uso simultáneo y coordinado de diferentes fuentes. Considera necesario que la Comisión Europea fomente las complementariedades de los instrumentos financieros del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, la política agrícola común, los recursos disponibles para la I+D+i y los instrumentos financieros del programa InvestEU y diseñe instrumentos adecuados de coordinación de los recursos a fin de capacitar a los Estados miembros y las regiones para que hagan un uso pleno de los fondos disponibles con vistas a aprovechar las posibilidades de apoyo a la bioeconomía;

41. subraya la importancia del programa InvestEU como futura fuente de financiación de la bioeconomía; pide, por lo tanto, que la bioeconomía siga siendo un objetivo de financiación y que siga figurando entre los ámbitos financiados por el programa InvestEU;

42. recuerda que la meta prevista de contribuir con el 25 % del gasto presupuestario de la UE a la consecución de los objetivos climáticos no parece ser suficiente para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. En su Dictamen dedicado al Paquete sobre el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 ⁽⁶⁾, ya señaló que la propuesta relativa a las próximas perspectivas financieras debería tener como propósito que la posibilidad de aumentar el porcentaje del gasto que contribuye a la descarbonización de los sectores de la energía, la industria y el transporte y a la transición hacia una economía circular pueda superar el 30 %; estos objetivos contribuyen al desarrollo de la bioeconomía a un ritmo adecuado;

43. reitera que la propuesta de la Comisión Europea sobre el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Horizonte Europa —el programa marco para la investigación y la innovación— señala que son justificables medidas específicas para las regiones ultraperiféricas de la Unión (que dependerán en cada caso de la situación estructural, social y económica) en materia de acceso a los programas horizontales de la Unión. Lamenta que este reconocimiento no se haya concretado en el texto propuesto, lo que hará difícil que el programa tenga en cuenta las necesidades específicas de estas regiones y los recursos únicos que ofrecen como bancos de pruebas para la investigación y la innovación en los ámbitos determinados en sus estrategias de especialización inteligente, como por ejemplo la bioeconomía o el cambio climático;

Educación, formación y sensibilización en materia de bioeconomía

44. manifiesta su preocupación por las estadísticas que apuntan a un incremento anual de la media de edad de los productores y empresarios de la bioeconomía. A no ser que una generación más joven tome el relevo de la población que envejece, con la consiguiente transferencia de conocimientos, así como la necesaria adquisición de nuevas capacidades y competencias, se verá amenazado el futuro suministro de alimentos de calidad en cantidades suficientes y crecientes. Se ha de dar prioridad al desarrollo de sistemas adecuados de transferencia de conocimientos en los sectores de la bioeconomía y a las dimensiones innovadoras, sociales, económicas y ecológicas de la conectividad intersectorial;

45. considera que, a largo plazo, se podrá contar con la mano de obra necesaria para unas cadenas de valor sostenibles basadas en bioproductos y adaptadas al ecosistema si se realiza un esfuerzo para satisfacer las necesidades laborales específicas de los sectores de la bioeconomía mediante el recurso a módulos progresivos y coherentes desde la educación primaria, así como a módulos de formación y aprendizaje permanente, elaborados por los Estados miembros sobre la base del método abierto de coordinación. Considera que el desarrollo de estos módulos es absolutamente necesario ya que los conocimientos en materia de cultura medioambiental y sostenibilidad deben transmitirse en todos los niveles de la educación, así como en la formación y el aprendizaje permanente. A este respecto, pide a la Comisión Europea que ayude a los Estados miembros a identificar y determinar conjuntamente objetivos comunes y que les facilite los medios necesarios para alcanzarlos a nivel de la UE;

⁽⁴⁾ COM(2018) 435 de 7.6.2018: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa» y se establecen sus normas de participación y difusión.*

⁽⁵⁾ COM(2018) 321 final de 2.5.2018: *Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el período 2021-2027.*

⁽⁶⁾ COR-2018-02389

46. hace hincapié en que el desarrollo de la economía pasa por la creación de una demanda del mercado de un abastecimiento de bioproductos; llama la atención sobre la necesidad no solo de emprender acciones y actividades de sensibilización, sino también de apoyar la demanda, para lo cual es necesaria una cooperación entre la Comisión Europea, las regiones y los municipios.

Bruselas, 26 de junio de 2019.

El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones
Karl-Heinz LAMBERTZ
