

Bruselas, 13.3.2019
C(2019) 2055 final

REGLAMENTO DELEGADO (UE) .../... DE LA COMISIÓN

de 13.3.2019

por el que se completa la Directiva (UE) 2018/2001 en lo que respecta a la determinación de las materias primas con riesgo elevado de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono y la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DEL ACTO DELEGADO

Con la refundición de la Directiva sobre fuentes de energía renovables¹ (en lo sucesivo, «la Directiva») se ha introducido un nuevo enfoque para abordar el problema de las emisiones derivadas del cambio indirecto del uso de la tierra (CIUT) asociado a la producción de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.

Pueden producirse emisiones derivadas del CIUT cuando las tierras de pasto o los suelos agrícolas destinados anteriormente a abastecer los mercados de alimentos y piensos pasan a ser utilizados para la producción de combustibles a partir de biomasa. La demanda de alimentos y piensos deberá seguir satisfaciéndose, bien intensificándose la producción existente, bien poniendo a producir tierras no agrícolas en algún otro lugar. En este último caso, la conversión de tierras no agrícolas en tierras agrícolas para producir alimentos o piensos puede dar lugar a emisiones de gases de efecto invernadero², especialmente cuando afecta a tierras con elevadas reservas de carbono, como los bosques, los humedales y las turberas. Dichas emisiones pueden ser importantes y podrían anular parcial o totalmente la reducción de gases de efecto invernadero ligada a los diferentes biocarburantes.

Con el fin de abordar este problema, la Directiva establece límites nacionales —que irán disminuyendo gradualmente hasta llegar a cero de aquí a 2030— para los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con riesgo elevado de provocar un CIUT, producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono. Dichos límites afectarán a la cantidad de los combustibles mencionados que puede contabilizarse al calcular la cuota nacional total de energías renovables y la cuota de energías renovables en el sector del transporte. Por lo tanto, los Estados miembros seguirán teniendo la posibilidad de importar y utilizar los combustibles afectados por los límites, pero no podrán considerarlos energías renovables y, por consiguiente, tampoco podrán incluirlos en sus objetivos en materia de energías renovables.

La Directiva introduce una exención al cumplimiento de estos límites para los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa certificados con bajo riesgo de provocar un CIUT.

Con el fin de aplicar este nuevo enfoque, el presente acto delegado establece criterios específicos para:

1. determinar cuáles son las materias primas con riesgo elevado de provocar un CIUT de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono; y
2. certificar los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un CIUT.

¹ Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

² El CO₂ almacenado en los árboles y el suelo se libera cuando se talan los bosques y se drenan las turberas.

El acto delegado debe asimismo acompañar a un informe sobre la situación de la expansión mundial de la producción de los cultivos alimentarios y forrajeros en cuestión. El informe proporcionará información que los Estados miembros pueden utilizar, en conjunción con los criterios establecidos en el acto delegado, para identificar los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con riesgo elevado de provocar un CIUT y certificar los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un CIUT³.

2. CONSULTAS PREVIAS A LA ADOPCIÓN DEL ACTO

Teniendo en cuenta la brevedad del período transcurrido entre la entrada en vigor de la Directiva (el 24 de diciembre de 2018) y el plazo establecido en el artículo 26, apartado 2, para adoptar el acto delegado, el presente acto delegado no cuenta con el respaldo de una evaluación de impacto, pese a la importancia política del expediente. No obstante, el informe sobre la situación de la expansión mundial de la producción de los cultivos alimentarios y forrajeros en cuestión incluye un examen exhaustivo de la bibliografía y un análisis de las pruebas científicas existentes relacionadas con el CIUT y dicha expansión mundial. La información correspondiente permite realizar una evaluación y una comparación en profundidad de las opciones de que dispone la Comisión para ejercer la facultad establecida en el artículo 26, apartado 2, de la Directiva.

Además, el acto delegado se basa en los resultados de varios ejercicios de consulta emprendidos por la Comisión en el contexto de la aplicación del artículo 26, apartado 2, de la Directiva, que incluyen, entre otras cosas, dos talleres con expertos y partes interesadas, organizados el 19 de noviembre de 2018 y el 5 de marzo de 2019, para facilitar la participación de estas últimas y la implicación de científicos destacados en este ámbito, y una reunión con el grupo de expertos creado para recibir los comentarios y sugerencias de los expertos de los Estados miembros.

De dichas consultas se desprende que existe un consenso en cuanto a la necesidad de utilizar los datos más recientes y de permitir que se tengan en cuenta los cambios futuros, por ejemplo, en el examen de 2023. Hubo, no obstante, una división entre los que abogaban firmemente por tener en cuenta las diferencias regionales y los partidarios de un enfoque global. Por lo que respecta a la certificación relativa al bajo riesgo de provocar un CIUT, la mayoría de las partes interesadas subrayó la necesidad de garantizar la transparencia e impedir el fraude mediante el sistema de certificación. Además, los participantes, por lo general, consideraron importante garantizar que las medidas adoptadas para producir materias primas con bajo riesgo de provocar un CIUT sean adicionales, es decir, que vayan más allá del *statu quo*.

El proyecto de acto delegado estuvo publicado en el portal «Legislar mejor» entre el 8 de febrero y el 8 de marzo de 2019. El informe sobre la situación de la expansión mundial de la producción de los cultivos alimentarios y forrajeros en cuestión se publicó también en el sitio web de la DG Energía el 14 de marzo.

Gracias a las numerosas contribuciones recibidas en el contexto de la consulta pública se pudo recoger la opinión del espectro completo de las partes interesadas. Se invitó expresamente a la Comisión a reconsiderar la gama de materias primas adicionales que se pueden certificar, así

³ El informe se publicará en breve en la siguiente página web:
<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/sustainability-criteria>

como el alcance de las principales exenciones establecidas en el artículo 5 en el contexto de la certificación de los combustibles con bajo riesgo de provocar un CIUT. En particular, recibieron muchas críticas las exenciones de los criterios de adicionalidad financiera aplicadas a los biocarburantes producidos en tierras sin explotar y por pequeños agricultores, en la medida en que podrían crear posibles accesos a la categoría de riesgo elevado de provocar un CIUT y, por consiguiente, dar lugar a riesgos de provocar un CIUT. Asimismo, varias observaciones aludieron a la necesidad de incluir los factores de productividad correctos correspondientes a cada especie de cultivo, de modo que la fórmula del artículo 3 fuera más adecuada y más fácil de utilizar para determinar qué materia prima pertenece a la categoría de riesgo elevado de provocar un CIUT.

Como resultado de los comentarios y sugerencias recibidos, se suprimió la referencia general a las «tierras sin explotar» del artículo 5, con el fin de limitar la exención correspondiente solo a las categorías de «tierras abandonadas» y «tierras gravemente degradadas». Se modificó también la definición de «pequeños agricultores», a fin de impedir abusos potenciales de grandes empresas que tengan a varios pequeños agricultores bajo su control. Por otra parte, la producción adicional que haya de certificarse se calculará sobre la base de un rendimiento dinámico de referencia, lo que refleja mejor los incrementos reales de la producción por encima del *statu quo*. Y la fórmula se revisó para incluir factores de productividad correspondientes a cada categoría de cultivo.

Por último, se reformularon varios considerandos para aclarar que: i) la mejor opción para abordar los objetivos establecidos en la Directiva es el enfoque global, y no el enfoque por país, con respecto a cada materia prima concreta; ii) los combustibles con bajo riesgo de provocar un CIUT que se pueden certificar estarán, en cualquier caso, ligados a aumentos de la producción que superen los de la hipótesis del *statu quo*; iii) el criterio específico de la adicionalidad financiera que debe demostrarse en el caso de que se tomen medidas para aumentar la productividad de las materias primas se inspira en el Mecanismo de Desarrollo Limpio creado en el contexto del Protocolo de Kioto, que ya está sólidamente establecido; iv) la exención destinada a los pequeños agricultores por la cual no deberán demostrar la adicionalidad financiera se basa en el reconocimiento de su mayor potencial, en términos de incrementos factibles de la productividad, en comparación con los grandes productores; v) la amortización de las inversiones en la nueva producción desempeña un papel importante a la hora de definir el plazo para tener en cuenta las medidas de adicionalidad; y vi) la Comisión seguirá concretando y armonizando las normas sobre la certificación relativa al bajo riesgo de provocar un CIUT mediante la adopción de actos de ejecución.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DEL ACTO DELEGADO

El acto delegado se adopta de conformidad con el artículo 26, apartado 2, de la Directiva, que faculta a la Comisión para hacerlo a fin de establecer los criterios relativos a la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un CIUT, y de determinar cuáles son las materias primas con riesgo elevado de provocar un CIUT de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono. El acto delegado se basa en los mejores datos científicos disponibles y acompaña a un informe sobre la situación de la expansión mundial de la producción de los cultivos alimentarios y forrajeros en cuestión.

El acto delegado establece los elementos clave que deben tenerse en cuenta a la hora de ejercer la facultad mencionada, en particular:

- a) los criterios para determinar cuáles son las materias primas con riesgo elevado de provocar un CIUT de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono⁴;
- b) los criterios generales para la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un CIUT;
- c) criterios específicos relacionados con las medidas de adicionalidad;
- d) los requisitos de auditoría y verificación para la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un CIUT.

⁴ La importancia de la expansión se determina mediante la aplicación de una fórmula que incluye entre sus factores la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero obtenida gracias a biocarburantes producidos a partir de determinadas materias primas cultivadas en tierras con elevadas reservas de carbono, así como las emisiones de gases de efecto invernadero causadas indirectamente por estos mismos biocarburantes, como se explica en el informe sobre la situación de la expansión mundial de la producción de los cultivos alimentarios y forrajeros en cuestión.

REGLAMENTO DELEGADO (UE) .../... DE LA COMISIÓN

de 13.3.2019

por el que se completa la Directiva (UE) 2018/2001 en lo que respecta a la determinación de las materias primas con riesgo elevado de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono y la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Vista la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables⁵, y en particular su artículo 26, apartado 2, párrafo cuarto,

Considerando lo siguiente:

- (1) Con el fin de abordar el problema del cambio indirecto del uso de la tierra (CIUT), la Directiva (UE) 2018/2001 exige a la Comisión que adopte un acto delegado que dicte las disposiciones que establezcan los criterios para determinar cuáles son las materias primas con riesgo elevado de provocar un CIUT de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono, así como para certificar los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un CIUT. Dichas disposiciones deben acompañar al informe sobre la situación de la expansión mundial de la producción de las materias primas en cuestión (en lo sucesivo, «el informe sobre la expansión de las materias primas»), presentado hoy al Parlamento Europeo y al Consejo.
- (2) Puede producirse un CIUT cuando la tierra destinada anteriormente a la producción de alimentos o piensos se transforma para producir biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa. En casos así, la demanda de alimentos y piensos debe seguir satisfaciéndose, lo que puede dar lugar a la expansión de las tierras agrícolas a zonas con elevadas reservas de carbono, como los bosques, los humedales y las turberas, provocando un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- (3) Los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que establecen tanto la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁶ como la Directiva (UE) 2018/2001 no tienen en cuenta las emisiones derivadas del CIUT.

⁵ DO L 328 de 21.12.2018, p. 82.

⁶ Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

- (4) La Directiva (UE) 2015/1513 del Parlamento Europeo y del Consejo⁷ no solo reconoció la existencia de las emisiones derivadas del CIUT, sino que admitió también que, pese a la dificultad para calcularlas, la magnitud de las emisiones de gases de efecto invernadero vinculadas al CIUT puede llegar a anular parcial o totalmente la reducción de gases de efecto invernadero ligada a los diferentes biocarburantes, tal y como se definen en dicha Directiva, y a los biolíquidos. Por consiguiente, introdujo un límite global a la cantidad de dichos combustibles producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos en almidón, de azúcares y de oleaginosas, así como de cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos, que puede contabilizarse a efectos del cumplimiento de los objetivos establecidos en la Directiva 2009/28/CE. Este límite consiste en una contribución máxima de dichos combustibles fijada en un 7 % del consumo final de energía en los sectores del transporte por ferrocarril y por carretera de cada Estado miembro.
- (5) La Directiva (UE) 2018/2001 mantiene la limitación relativa a los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros y consumidos en el sector del transporte y la refuerza mediante la introducción de límites nacionales específicos para la contribución total de estos combustibles a la consecución del objetivo de la Unión en materia de energías renovables para 2030. Estos límites se determinan mediante la cuota de dichos combustibles en el consumo nacional final de energía en los sectores del transporte por ferrocarril y por carretera en 2020 en cada Estado miembro, con la posibilidad de incrementarla en un punto porcentual, con un máximo del 7 %.
- (6) La Directiva (UE) 2018/2001 aboga también por establecer un límite específico para los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros con riesgo elevado de provocar un CIUT y de cuyas materias primas se observa una expansión significativa de la superficie de producción a tierras con elevadas reservas de carbono, en consonancia con su nivel de consumo en cada Estado miembro en 2019. A partir del 31 de diciembre de 2023, su contribución debe reducirse gradualmente hasta llegar al 0 % en 2030, a más tardar.
- (7) Si bien se admite generalmente que existen riesgos derivados del CIUT relacionados con el uso de cultivos alimentarios y forrajeros para la producción de combustible, la bibliografía científica muestra que el nivel de las emisiones derivadas del CIUT depende de múltiples factores, entre ellos el tipo de materia prima utilizada para la producción de combustibles renovables, el nivel de la nueva demanda de materias primas provocada por el uso de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa, y el grado de protección en todo el mundo de las tierras con elevadas reservas de carbono.
- (8) La bibliografía científica muestra también que las repercusiones del CIUT sobre el potencial de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa para conseguir la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero son especialmente pronunciadas en el caso de las oleaginosas. Por lo tanto, se considera generalmente que los combustibles renovables producidos a partir de dichas materias primas conllevan un riesgo más elevado de provocar un CIUT. Así se refleja en el

⁷ Directiva (UE) 2015/1513 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se modifican la Directiva 98/70/CE, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 239 de 15.9.2015, p. 1).

anexo VIII, parte A, de la Directiva 2009/28/CE y de la Directiva (UE) 2018/2001. El informe sobre la expansión de las materias primas, que refleja los mejores y más recientes datos científicos disponibles relativos a la expansión mundial de la superficie de producción de cultivos alimentarios y forrajeros a tierras con elevadas reservas de carbono, confirma que estos cultivos son también responsables, en una proporción abrumadora, de la mayor parte de la expansión mundial de la superficie de producción de cultivos alimentarios y forrajeros a tierras con elevadas reservas de carbono observada hasta ahora.

- (9) El informe sobre la expansión de las materias primas destaca también que las repercusiones de la expansión de la superficie de producción de oleaginosas a tierras con elevadas reservas de carbono sobre el potencial de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa para conseguir la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero dependen de varios factores. Entre ellos, las magnitudes absoluta y relativa de la expansión de las tierras desde un año de referencia específico en comparación con la superficie total de producción del cultivo en cuestión, la proporción de esta expansión a tierras con elevadas reservas de carbono y el tipo al que pertenezcan dichas tierras desempeñan un papel fundamental a la hora de determinar la importancia de dicha expansión a efectos de la Directiva (UE) 2018/2001. Estos factores, así como los factores de productividad específicos de cada grupo de cultivo, deben, por lo tanto, tenerse en cuenta al establecer los criterios para determinar los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros con riesgo elevado de provocar un CIUT y de cuyas materias primas se observa una expansión significativa de la superficie de producción a tierras con elevadas reservas de carbono.
- (10) Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, sin olvidar todos los estudios y la información científica pertinentes, las diferencias entre las distintas materias primas, la naturaleza global de los diferentes mercados de productos básicos y la manera en que funcionan, el riesgo asociado de que se produzcan efectos involuntarios o contraproducentes de desviación de recursos, la disponibilidad relativa de datos completos y la revisión periódica y frecuente de dichos datos, así como las obligaciones internacionales pertinentes de la Unión Europea, se considera que el método más apropiado, objetivo y equilibrado en esta fase del proceso regulador debe basarse en la posición general mundial con respecto a cada materia prima concreta, y no en un enfoque que distinga entre países concretos. Este es el mejor enfoque normativo que se puede adoptar teniendo en cuenta los objetivos contrapuestos, aunque complementarios, que persigue el presente Reglamento, y se equilibra, además, gracias a la posibilidad de certificación relativa al bajo riesgo de provocar un CIUT.
- (11) De conformidad con el artículo 26, apartado 2, de la Directiva (UE) 2018/2001, los Estados miembros deben aplicar los criterios establecidos en el presente Reglamento para determinar cuáles son las materias primas con riesgo elevado de provocar un CIUT de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono. Deben hacerlo basándose en la información incluida en un anexo, que debe revisarse de conformidad con el presente Reglamento. La Comisión debe examinar periódicamente el informe sobre la expansión de las materias primas, para tener en cuenta la evolución de las circunstancias y los últimos datos científicos disponibles. El anexo debe modificarse cuando proceda.
- (12) En determinadas circunstancias, pueden impedirse las repercusiones del CIUT de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa considerados

generalmente con riesgo elevado de provocar dicho cambio, y el cultivo de la materia prima correspondiente puede incluso resultar beneficioso para las superficies de producción en cuestión. En lo que se refiere a tales casos, es necesario establecer criterios que permitan la identificación de dichos biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa y su certificación como productos con bajo riesgo de provocar un CIUT. Los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa certificados con bajo riesgo de provocar un CIUT deben quedar exentos del límite y de la reducción gradual establecidos para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros con riesgo elevado de provocar un CIUT, siempre que cumplan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero pertinentes establecidos en el artículo 29 de la Directiva (UE) 2018/2001.

- (13) Los biocarburantes, los biolíquidos o los combustibles de biomasa solo deben considerarse con bajo riesgo de provocar un CIUT si la materia prima utilizada para su producción se cultiva a resultas de la aplicación de medidas debidamente verificables para aumentar la productividad más allá de los incrementos que se lograrían normalmente en una hipótesis de *statu quo*. Además, estas medidas deben garantizar la sostenibilidad de las materias primas a la vista de todos los requisitos establecidos en la Directiva 2009/28/CE o en la Directiva (UE) 2018/2001 en relación con los objetivos en materia de energías renovables.
- (14) Como garantía adicional de los efectos positivos de la certificación relativa al bajo riesgo de provocar un CIUT, la materia prima adicional que debe utilizarse para los combustibles con bajo riesgo de provocar un CIUT solo debe tenerse en cuenta si se produce gracias a determinados tipos de medidas. En particular, solo deben tenerse en cuenta las medidas que resulten atractivas desde el punto de vista financiero porque permiten obtener la prima financiera derivada de dicha certificación, por analogía con los criterios de adicionalidad financiera aplicados en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto.
- (15) Además, conviene no aplicar el criterio de adicionalidad financiera a las materias primas adicionales cultivadas en tierras abandonadas o gravemente degradadas o por pequeños agricultores independientes. De hecho, esto supondría una carga administrativa desproporcionada, habida cuenta de su gran potencial para mejorar la productividad y de los obstáculos que se oponen a la financiación de las inversiones necesarias. Por lo tanto, las medidas adoptadas en tierras abandonadas o gravemente degradadas o por pequeños agricultores independientes deben quedar exentas de demostrar el cumplimiento de los criterios de adicionalidad financiera, sin perjuicio del requisito de producir materias primas adicionales y cumplir los criterios de sostenibilidad. A la luz del trabajo estadístico llevado a cabo en diversos análisis, como la descripción de los pequeños agricultores (*Smallholders data-portrait*) que realiza la FAO, las explotaciones de menos de dos hectáreas deben considerarse pequeñas en este contexto.
- (16) Solo deben tenerse en cuenta los incrementos reales de la productividad conseguidos en proyectos nuevos o ya existentes que resulten de medidas destinadas a lograr rendimientos adicionales. Por lo tanto, el período de certificación debe limitarse razonablemente en su duración y en su alcance, para que se pueda amortizar completamente la inversión en cuestión y puedan existir procedimientos sólidos para controlar la eficacia de la certificación.

- (17) Con el fin de garantizar un proceso de certificación fluido para los biocarburantes, los biolíquidos o los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un CIUT, los operadores económicos deben poder basarse en normas de certificación sólidas y fiables. Dichas normas deben tener en cuenta el papel de los regímenes nacionales o internacionales voluntarios, de conformidad con el texto refundido del artículo 30 de la Directiva (UE) 2018/2001, que reforzó la solidez de la verificación que dichos regímenes deben llevar a cabo en comparación con las disposiciones correspondientes establecidas en la Directiva 2009/28/CE. Además de los regímenes nacionales reconocidos por la Comisión de conformidad con el artículo 30, apartado 6, de la Directiva (UE) 2018/2001, los regímenes voluntarios pueden certificar los biocarburantes, los biolíquidos o los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un CIUT, como lo hacen ya a efectos de certificar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad establecidos en el artículo 29 de la Directiva (UE) 2018/2001.
- (18) A fin de garantizar que la información facilitada por los operadores económicos sea transparente, exacta y fiable y esté protegida contra el fraude, deben introducirse normas generales relativas a la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos o los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra que proporcionen un nivel adecuado de auditoría independiente en cuanto a las declaraciones presentadas por los operadores económicos. Dichas normas, incluidas las relativas a la certificación agrupada, podrán seguir concretándose y armonizándose mediante la adopción de actos de ejecución de conformidad con el artículo 30, apartado 8, de la Directiva (UE) 2018/2001.

HA ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

Objeto

El presente Reglamento establece los criterios para determinar cuáles son las materias primas con riesgo elevado de provocar un CIUT de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono, así como para certificar los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un CIUT.

Artículo 2

Definiciones

A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- 1) «oleaginosas», los cultivos alimentarios y forrajeros como la colza, la palma, la soja y el girasol, que no sean cultivos ricos en almidón ni cultivos de azúcar de los utilizados habitualmente como materias primas para la producción de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa;
- 2) «tierras sin explotar», las zonas en las que, durante un período de al menos cinco años consecutivos anteriores al inicio del cultivo de la materia prima utilizada para la producción de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa, no se

explotaban ni cultivos alimentarios y forrajeros, ni otros cultivos energéticos, ni ninguna cantidad importante de forrajes para pastos;

- 3) «tierras abandonadas», las tierras sin explotar que se utilizaron en el pasado para explotar cultivos alimentarios y forrajeros, pero cuya explotación se interrumpió debido a limitaciones biofísicas o socioeconómicas;
- 4) «tierras gravemente degradadas», las tierras definidas en el anexo V, parte C, punto 9, de la Directiva (UE) 2018/2001;
- 5) «medida de adicionalidad», toda mejora de las prácticas agrícolas que conduzca, de manera sostenible, a un aumento de los rendimientos de los cultivos alimentarios y forrajeros en tierras que ya se utilizan para dichos cultivos, así como toda medida que haga posible sembrar cultivos alimentarios y forrajeros en tierras sin explotar, incluidas las tierras abandonadas, para la producción de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa;
- 6) «materias primas adicionales», la cantidad adicional de un cultivo alimentario y forrajero producido en una zona claramente delimitada en comparación con un rendimiento dinámico de referencia, y que es consecuencia directa de la aplicación de una medida de adicionalidad;
- 7) «rendimiento dinámico de referencia», el rendimiento medio de la zona delimitada en la que se ha adoptado una medida de adicionalidad, calculado durante el período de tres años inmediatamente anterior al año de aplicación de dicha medida, teniendo en cuenta el incremento medio del rendimiento observado respecto a esa materia prima en la década anterior y las curvas de rendimiento a lo largo de la vida útil en el caso de los cultivos permanentes, excluyendo las fluctuaciones de los rendimientos;
- 8) «tierras con elevadas reservas de carbono», los humedales, incluidas las turberas, y las zonas arboladas continuas, en el sentido del artículo 29, apartado 4, letras a), b) y c), de la Directiva (UE) 2018/2001;
- 9) «pequeños agricultores», los agricultores que desarrollan una actividad agrícola de manera independiente en una explotación con una superficie agrícola de menos de dos hectáreas de la que son propietarios, ostentan derechos de tenencia o poseen un título equivalente que les concede el control sobre la tierra, y que no trabajan por cuenta de una empresa, a no ser que se trate de una cooperativa de la que sean miembros junto con otros pequeños agricultores, siempre que dicha cooperativa no esté controlada por un tercero;
- 10) «cultivos permanentes», los cultivos no sometidos a rotación, distintos de los prados y los pastizales permanentes, que ocupan las tierras durante un período de cinco años o más y producen cosechas repetidas.

Artículo 3

Criterios para determinar cuáles son las materias primas con riesgo elevado de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono

A efectos de determinar cuáles son las materias primas con riesgo elevado de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra de cuya superficie de producción se observa una expansión significativa a tierras con elevadas reservas de carbono se aplicarán los criterios acumulativos siguientes:

- a) la expansión media anual de la superficie de producción global de las materias primas desde 2008 es superior al 1 % y afecta a más de 100 000 hectáreas;
- b) la proporción de dicha expansión a tierras con elevadas reservas de carbono es superior al 10 %, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$x_{hcs} = \frac{x_f + 2,6x_p}{PF}$$

siendo

x_{hcs} = la proporción de la expansión a tierras con elevadas reservas de carbono;

x_f = la proporción de la expansión a las tierras a que se refiere el artículo 29, apartado 4, letras b) y c), de la Directiva (UE) 2018/2001;

x_p = la proporción de la expansión a las tierras a que se refiere el artículo 29, apartado 4, letra a), de la Directiva (UE) 2018/2001, incluidas las turberas;

PF = el factor de productividad.

PF será igual a 1,7 en el caso del maíz, a 2,5 en el caso del aceite de palma, a 3,2 en el caso de la caña de azúcar y a 1 por lo que respecta al resto de los cultivos.

La aplicación de los criterios mencionados en las letras a) y b) se basará en la información incluida en el anexo, revisada de conformidad con el artículo 7.

Artículo 4

Criterios generales para la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra

1. Los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa solo podrán certificarse como combustibles con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra si cumplen todos los criterios siguientes:
 - a) los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa cumplen los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero establecidos en el artículo 29 de la Directiva (UE) 2018/2001;
 - b) los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa se han producido a partir de materias primas adicionales obtenidas mediante medidas de adicionalidad que cumplen los criterios específicos establecidos en el artículo 5;
 - c) los operadores económicos pertinentes han recopilado debidamente y documentado con exhaustividad las pruebas necesarias para identificar las materias primas adicionales y fundamentar las declaraciones relativas a la producción de materias primas adicionales.
2. Las pruebas a que se refiere el apartado 1, letra c), incluirán, como mínimo, información sobre las medidas de adicionalidad adoptadas para producir materias primas adicionales, las zonas delimitadas en las que se han aplicado estas medidas y el rendimiento medio obtenido de las tierras en las que se han aplicado dichas medidas durante el período de tres años inmediatamente anterior al año en que se aplicó la medida de adicionalidad.

Artículo 5

Medidas de adicionalidad

1. Los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa solo podrán certificarse como combustibles con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra:
 - a) si las medidas de adicionalidad para producir las materias primas adicionales cumplen al menos una de las siguientes condiciones:
 - i) resultan atractivas desde el punto de vista financiero o no encuentran obstáculos que impidan su ejecución únicamente porque los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa producidos a partir de materias primas adicionales pueden contabilizarse a efectos del cumplimiento de los objetivos en materia de energías renovables establecidos en la Directiva 2009/28/CE o en la Directiva (UE) 2018/2001;
 - ii) hacen posible sembrar cultivos alimentarios y forrajeros en tierras abandonadas o en tierras gravemente degradadas;
 - iii) las aplican pequeños agricultores;
 - b) si las medidas de adicionalidad se adoptaron, como máximo, diez años antes de la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa como combustibles con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra.

Artículo 6

Requisitos de auditoría y verificación para la certificación de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra

1. A efectos de certificar los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra, los operadores económicos:
 - a) presentarán información fiable que justifique sus declaraciones, garantizando que se han cumplido debidamente todos los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5;
 - b) adoptarán las medidas necesarias que garanticen un nivel adecuado de auditoría independiente en cuanto a la información presentada y un nivel adecuado de transparencia, que refleje la necesidad de someter al escrutinio público el enfoque de auditoría; y
 - c) aportarán pruebas de que se llevan a cabo las auditorías.
2. Las auditorías verificarán que la información presentada por los operadores económicos sea exacta, fiable y haya sido protegida contra el fraude.
3. Para demostrar que una partida debe considerarse como de biocarburantes, biolíquidos o combustibles de biomasa con bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra, los operadores económicos utilizarán el sistema de balance de masas establecido en el artículo 30, apartado 1, de la Directiva (UE) 2018/2001. Podrán utilizarse regímenes voluntarios para demostrar el cumplimiento

de los criterios establecidos en los artículos 4 a 6 de conformidad con el artículo 30 de la Directiva (UE) 2018/2001.

Artículo 7

Supervisión y examen

A más tardar el 30 de junio de 2021, la Comisión examinará todos los aspectos pertinentes del informe sobre la expansión de las materias primas, en particular los datos relativos a la expansión de las materias primas, así como las pruebas relativas a los factores que justifiquen la disposición relativa a los pequeños agricultores del artículo 5, apartado 1, y, si procede, modificará el presente Reglamento. Este informe revisado se presentará al Parlamento Europeo y al Consejo y servirá de base para la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 3.

A partir de entonces, la Comisión examinará los datos incluidos en el informe a la luz de la evolución de las circunstancias y de los últimos datos científicos disponibles.

Artículo 8

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el 13.3.2019

Por la Comisión
El Presidente
Jean-Claude JUNCKER