

LIBRO VERDE
Un marco para las políticas de clima y energía en 2030



PLATAFORMA POR UN NUEVO MODELO ENERGÉTICO

30 Via Augusta P.O. box: Barcelona 08006 SPAIN

Register ID:256351811481-67

4. PREGUNTAS

4.1. Generalidades

• ¿Qué lecciones aprendidas del marco de 2020 y de la situación actual del sistema energético de la UE son las más importantes para preparar las políticas de 2030?

Probablemente una de las experiencias más importantes y positivas de la política energética europea ha sido el desarrollo de las energías renovables promovido por el objetivo de llegar en 2020 a que el 20% de la energía primaria sea de origen renovable. En 2005 la participación de las renovables en el suministro energético era del 8,5%, pero en 2010 ya alcanzaba el 12,7%. El hecho de que el objetivo sea legalmente vinculante para los estados ha conducido a unas tasas de aumento del 6,3% al año.

En cambio es difícil que la Directiva de Eficiencia Energética tenga un éxito semejante porque sus objetivos son meramente indicativos para los estados miembros. Todavía no se ha formulado como se planea alcanzar una cuarta parte del ahorro pretendido.

Pero tal vez, la lección más clara es la poca ambición de la meta referente a los gases de efecto invernadero para 2020: una reducción de solo el 20% de las emisiones de 2005 cuando se acepta que en 2050 habrá que llegar al 95%. Implica que los esfuerzos de reducción más allá de 2020 tendrán que ser muy drásticos y por tanto muy difíciles de realizar.

Un objetivo tan débil ha arrastrado al fracaso del Sistema Europeo de Comercio de Emisiones como herramienta para “dirigir” a la industria hacia tecnologías de bajas emisiones. Porque sin una fuerte restricción no hay gran necesidad de adquirir derechos de emisión en el mercado intraeuropeo, y el precio de emitir CO₂ es demasiado bajo.

Hay que señalar como fallo de la política de renovables de la UE la falta de garantía de sostenibilidad del objetivo establecido para el uso de biocombustibles en el transporte. Carece de los criterios ambientales y sociales que permitan asegurar su efecto beneficioso en la reducción de emisiones y su integridad ambiental.

La UE tiene pendiente el cumplimiento de un compromiso de financiación de los países en desarrollo adquirido bajo la Convención Marco de Cambio Climático, y en concreto en los Acuerdos de Copenhague. Se prometió que en 2020 los países ricos/desarrollados aportarían 100.000 millones de \$US anuales para adaptación al cambio climático, y no se ha dado un paso en este sentido.

4.2. Objetivos

•¿Qué metas serán las más eficaces para alcanzar los objetivos de la política de clima y energía en 2030? ¿A qué nivel deberían aplicarse (UE, Estados miembros o por sectores) y en qué medida deberían ser jurídicamente vinculantes?

El objetivo de la política del clima tiene que ser el de frenar el cambio climático a niveles que no resulten desastrosos para la humanidad, y limitar suficientemente las emisiones de gases de efecto invernadero es la única vía segura para conseguirlo. La ciencia climática ha señalado que hacia mitad de siglo las emisiones globales deben reducirse al 50% de las de 1990, por eso la UE ha asumido que, en correspondencia con su responsabilidad histórica como emisor, debe alcanzar reducciones de entre el 80% al 95%. Este propósito implica cambios muy profundos en el sistema socioeconómico europeo, y en primer lugar sobre su sistema energético.

Es necesario iniciar ya esa transformación. El objetivo de reducción de emisiones para 2020 se queda muy corto. En 2012 las emisiones de la UE-27 se han reducido ya en un 18% respecto a 1990, la mayor parte del “trabajo” para llegar al objetivo del 20% está hecho. Es necesario que se de el paso de llegar a una reducción del 30% realizada en territorio de cada miembro de la UE con medidas esencialmente domésticas. Hay que tener en cuenta, además, que el IPCC recomendó a los países industrializados para esa fecha niveles de reducción de entre el 25 y el 40% y que el 30% se sitúa en la banda baja de dicha recomendación.

Esta adecuación al reto del calentamiento global debe ser continuada con una política climática para el año 2030 más ambiciosa que la propuesta manejada hasta ahora por la comisión. Los objetivos que se ha planteado la UE para 2050 en la hoja de ruta se sitúan en una horquilla de reducción de entre el 80 y el 95% de las emisiones, por lo que los marcados para 2030 (sólo 20 años antes) deberían adaptarse y corresponder a una progresión de esfuerzos que permitiera llegar a los objetivos de aquella fecha.

Conjuntamente con una política de reducción de emisiones es necesaria una evolución acelerada de la política energética hacia el fomento del ahorro y la eficiencia junto con las energías renovables. Entre otros motivos porque sin ese avance es imposible cumplir con la meta en emisiones. Por eso hacen falta también objetivos ambiciosos en estas áreas.

El compromiso tiene que ser asumido por cada estado miembro de forma diferenciada según su capacidad. Pero no por debajo de ella, como ha sucedido con España, a la que se permite que las emisiones de sectores difusos puedan crecer un 30% sobre el nivel de 1990. Puede calificarse de escandaloso que se permitan emisiones superiores a las del Protocolo de Kioto (un aumento del 15% sobre el año base).

Consideramos de la mayor importancia que todos los objetivos sean legalmente vinculantes para dar una señal clara de voluntad política y estabilidad como marco legal sobre el que vayan a desarrollarse, y porque no debe facilitarse la situación de los gobiernos europeos más remisos a abordar la solución de la crisis energética y climática.

•¿Ha habido incoherencias en las metas fijadas para 2020? En caso afirmativo, ¿cómo puede garantizarse de manera adecuada la coherencia de las metas de cara a 2030?

La principal incoherencia es que el objetivo de reducción de emisiones para 2020 es demasiado escaso, y

como ya se ha comentado no va a suponer un esfuerzo para los países miembros con la tendencia actual de las emisiones: unos 20 estados miembros no tendrán que modificar sus políticas en curso o ya previstas para cumplir sus objetivos. Por lo tanto no supondrá apenas ningún avance en terreno climático ni de autonomía energética.

La cota máxima (cap) establecida para el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones es demasiado alta y la concesión gratuita de derechos de emisión también, en consecuencia emitir CO₂ es demasiado barato incluso para fomentar ni siquiera un cambio en las industrias de la UE del carbón al gas.

Para colmo, hasta dos tercios de las reducciones de emisiones pueden proceder de créditos internacionales (“mecanismos de flexibilidad”), incluyendo alguno muy perjudicial ambientalmente como el de HFC23.

Por otra parte, la UE no debiera tomar decisiones sobre su esfuerzo para frenar el cambio climático condicionadas a las decisiones de otras partes del mundo. Posponer la decisión a una reducción del 30% para 2020 ha sido un error que ahora debería corregirse. Es importante que en el futuro próximo (las decisiones que habrán de tomarse en 2015) no se envíen señales confusas a los agentes económicos europeos. La UE debe recuperar el liderazgo ambiental que perdió en la Cumbre climática de Copenhague.

• ¿Son adecuadas las metas para subsectores tales como el transporte, la agricultura y la industria? En caso afirmativo, ¿cuáles? Por ejemplo, ¿es necesaria una meta para las energías renovables, dadas las metas de reducción de emisiones de CO₂ para los turismos y vehículos comerciales ligeros?

Con objetivos suficientemente ambiciosos en energías renovables y ahorro y eficiencia energéticas, en principio, no se ven convenientes objetivos subsectoriales para dar flexibilidad a los estados miembros.

Aunque se reconoce que resulta adecuado ese proceder para metas muy específicas, como los estándares de emisión de vehículos ligeros, la regulación de los gases fluorados o la política de renovación de edificios. Sobre este subsector concreto se podrían contemplar objetivos nacionales a largo plazo, pues el aprovechamiento de sus posibilidades de mejora de eficiencia requiere una estrategia sostenida en el tiempo. El Parlamento Europeo¹ ya ha apoyado una reducción de la demanda energética de edificios del 80% para 2050.

• ¿Cómo pueden las metas reflejar de la manera más adecuada la viabilidad económica y el grado variable de madurez de las tecnologías en el marco de 2030?

Las tecnologías energéticas que pueden llevar a la UE (y al resto del mundo) a solucionar las necesidades ambientales, de autonomía energética y seguridad de suministro son sin duda las energías renovables.

No consideramos que sea necesario/ conveniente distribuir el objetivo de renovables entre los diferentes tipos, de modo que sea cada estado miembro el que pueda, en su caso, tomar esas decisiones.

¹ 2012/2103(INI) -14/03/2013 Text adopted by Parliament
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1253916&t=d&l=en>

Dependiendo del recurso potencial de cada país y la rentabilidad de cada una de las renovables, se debiera potenciar un equilibrio entre las diferentes modalidades mediante la implementación de mecanismos de apoyo para acceso al mercado y apoyo público para investigación y desarrollo y proyectos de demostración.

• ¿Cómo pueden evaluarse los progresos respecto a otros aspectos de la política energética de la UE, como la seguridad de suministro, que pueden no estar integrados en las metas principales?

Como es bien sabido la dependencia energética de la UE es enorme: un 80% del suministro de gas y un 90% del de petróleo proceden de fuera de sus fronteras². La inestabilidad política y económica que produce esta situación convierte a la opción por el ahorro y las energías renovables en inversiones de rentabilidad segura. Esta idea podría visibilizarse mediante la creación de un indicador de seguridad de suministro que se incorpore al paquete 2030 como objetivo indicativo. Sería la proporción mínima del mix energético que debería proceder del territorio europeo.

. 4.3. Instrumentos

• ¿Se requieren cambios en otros instrumentos políticos? ¿Cómo interaccionan los distintos instrumentos, en particular entre el nivel de la UE y el nivel nacional?

Un instrumento muy eficaz es la política de tasas y de subvenciones. Los combustibles fósiles reciben todavía una cantidad muy considerable de subvenciones. La Agencia Internacional de la Energía³ ha publicado recientemente un informe en que pone de relevancia el nefasto papel de las subvenciones a los combustibles fósiles:

“La aceleración de la eliminación progresiva parcial de las subvenciones a los combustibles fósiles evitaría unos 360 Mt de emisiones de CO₂ en 2020 y posibilitaría la aplicación de medidas de eficiencia energética. Las subvenciones a los combustibles fósiles totalizaron 523 000 millones de dólares (USD) en 2011, alrededor de seis veces el nivel de apoyo a las energías renovables. Actualmente, el 15% de las emisiones mundiales de CO₂ recibe un incentivo de 110 dólares (USD) por tonelada a través de las subvenciones a los combustibles fósiles, cuando solo el 8% paga por emitir CO₂. Las crecientes presiones presupuestarias refuerzan la reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles en numerosos países importadores y exportadores, y el apoyo político ha venido creciendo en los últimos años. Los países miembros del G20 y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) se han comprometido a eliminar progresivamente las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles y muchos están avanzando en la ejecución de este compromiso.”

Medidas directas como la tasación sobre las emisiones de CO₂ de cada combustibles son también necesarias.

No puede olvidarse la competencia desleal de la energía nuclear frente a las renovables. Su intrínseca falta de flexibilidad para adecuarse a los cambios horarios de demanda están produciendo en España la desconexión de parques eólicos. Además de fuertes pérdidas económicas para los productores se discrimina a una fuente no contaminante. En la actualidad no hay ninguna compensación ni defensa ante

² IEA, 2012 WorldEnergy Outlook

³ DIBUJANDO UN NUEVO MAPA ENERGÍA-CLIMA Perspectivas de la energía en el mundo
http://www.iea.org/media/translations/weo/Redrawing_Energy_Climate_Map_Spanish_WEB.pdf

estos hechos.

Otro tipo de instrumentos necesarios son los que faciliten la entrada en red de la electricidad renovable: por ejemplo la simplificación de los procesos administrativos de conexión a red. Tiene relevancia especial en el fomento sistemas de autoabastecimiento con balance neto. Esencialmente pequeñas instalaciones fotovoltaicas para uso doméstico o de pequeña industria cuyo excedente se vierta a red si la regulación administrativa no lo obstaculiza.

• ¿Cuál sería la mejor manera de determinar medidas específicas a nivel de la UE y de los Estados miembros para optimizar la rentabilidad en el cumplimiento de los objetivos de clima y energía?

La rentabilidad para la sociedad europea significa que los recursos invertidos en los objetivos de clima y energía son recuperados posteriormente en impactos del cambio climático evitados (desplazamiento de población, salud, bienestar etc), junto con disminución de la polución del aire y en una sustancial mejora de la independencia en el suministro energético y disminución de la factura de la importación de combustibles.

En el caso de la eficiencia en el uso de la energía son precisas medidas específicas para el parque de edificios existente, y refuerzo en políticas de etiquetado energético y ecodiseño.

Sin duda, la mejor medida es que la transición de modelo energético se acelere, puesto que cuanto más se tarde será más cara.

• ¿Cuál sería la mejor manera de evitar la fragmentación del mercado interior de la energía, especialmente en relación con la necesidad de fomentar y movilizar las inversiones?

• ¿Qué medidas podrían preverse para conseguir un mayor ahorro energético de la manera más rentable posible?

Concretamente en la rehabilitación de edificios, para reducir costes y desarrollar todo el potencial de ahorro se necesita planificación a largo plazo. Debe tenerse en cuenta en la valoración de la rentabilidad los efectos positivos asociados a la rehabilitación, especialmente la creación de empleo.

Una parte de la inversión se recupera en periodos cortos mediante la disminución de la factura energética, aun así no se lleva a cabo por falta de información del consumidor y falta de financiación.

Otro sector esencial para reducir el consumo de energía es el del transporte. La UE debería poner en marcha normativa para implementar cambios sustanciales en la movilidad de las personas y las mercancías: reducir las necesidades de desplazamientos, cambio modal, incrementar el transporte público al tiempo que se fomenta la reducción del transporte privado, y no sólo mejoras en la eficiencia de vehículos y de combustibles. La electrificación del transporte es una vía que necesita ser desarrollada.

Un marco regulatorio fuerte, con un objetivo de eficiencia ambicioso y legalmente vinculante, dará certidumbre a los inversores. Esto es algo que falta en el paquete 2020.

Los gobiernos de los estados miembros son los responsables de proveer la capacidad de financiación de

acuerdo con la Directiva de Eficiencia Energética. Una fuente adecuada pueden ser un impuesto sobre el CO₂ finalista, o incluso los ingresos que pudiera producir el mercado europeo de emisiones.

- **¿Cuál sería la mejor manera de que las políticas de investigación e innovación de la UE apoyasen la realización del marco de 2030?**

La mejor manera es que la distribución de los fondos públicos disponibles refleje el potencial técnico y económico de cada tecnología energética en el largo plazo para mitigar el cambio climático y reducir la dependencia energética. Esto implica una corrección de la situación actual, pues la energía nuclear ha recibido desde 1984 más de 12 mil millones de € el presupuesto de investigación de la UE, mientras el resto de fuentes (incluyendo los combustibles fósiles, captura y almacenamiento de C y renovables) recibieron 6,5 mil millones de €⁴.

. 4.4. Competitividad y seguridad de suministro

- **¿Qué elementos del marco de políticas de clima y energía podrían reforzarse para promover la creación de empleo, el crecimiento y la competitividad?**

La existencia de objetivos vinculantes y ambiciosos en energías renovables y eficiencia tendría una gran influencia en la creación de empleo. Fomentaría empleo de calidad con altos niveles de formación, pero además afectaría muy positivamente a sectores especialmente dañados por la crisis, como el de la construcción. Actualmente las energías renovables en Europa emplean (de forma directa e indirecta) a unos 1,2 millones de personas, con un crecimiento desde 2009 del 30%. Se puede llegar hasta 2,7 millones de puestos de trabajo en 2020⁵. Es muy notable que la organización alemana DENEFF estima un incremento de empleos creados en el área de eficiencia de 737.000 a 807.000 en 2012⁶.

En el sector de edificación pueden crearse buena parte de los 2 millones de empleos que prevé el Plan de Acción de Eficiencia Energética 2011, un número que en la propuesta inicial de la Comisión podía aumentar en 400.000 puestos más.

Sobre crecimiento y competitividad: Es evidente que el hecho de producir lo mismo con menos energía es una ventaja frente a los que no puedan hacerlo. Por tanto el crecimiento en eficiencia genera competitividad y permite que el ahorro de recursos consiguiente se dirija al desarrollo en otras áreas, preferentemente a mejorar la situación de los consumidores más vulnerables.

Además reduce los riesgos frente a la volatilidad de precios energéticos.

- **¿Que pruebas existen respecto a la fuga de carbono en el marco actual y cómo puede cuantificarse? ¿Cómo podría solucionarse este problema en el marco de 2030?**

- **¿Cuáles son los factores específicos que explican las tendencias observadas en los costes de**

⁴www.cordis.europa.eu

⁵http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/doc/20120424_energy_council_non_paper_efficiency_en.pdf

⁶<http://www.deneff.org/cms/index.php/news-reader/items/markt-fuer-energieeffizienz-waechst-um-16-prozent-auf-146-milliarden-euro.html>

la energía y en qué medida la UE puede influir en ellos?

- **¿Cómo deberían tenerse en cuenta, en las negociaciones internacionales en curso, las incertidumbres en cuanto a los esfuerzos que realizarán otros países desarrollados y naciones en desarrollo económicamente importantes, y el nivel de compromiso que asumirán?**

Las incertidumbres sobre la posición de países extracomunitarios deberían abordarse con una posición política de liderazgo, tal como la UE venía planteando hasta la Cumbre del Clima de Copenhague. Si bien la UE ha de intentar que todos los países del mundo avancen en la lucha contra el cambio climático, la estrategia energética de la UE no puede ser dependiente de los intereses de terceras partes.

El cambio de modelo energético hacia el desarrollo de las renovables y la mejora de la intensidad energética es una estrategia que responde a los intereses económicos y sociales de los ciudadanos de la UE y además coloca a Europa en una posición de ventaja que le dará peso en las negociaciones sobre el futuro de la reducción de emisiones a escala mundial.

- **¿Cómo reforzar la seguridad normativa para las empresas integrando la flexibilidad necesaria para adaptarse a las nuevas circunstancias (p. ej., progresos en las negociaciones internacionales sobre el clima y cambios en los mercados de la energía)?**

- **¿Cómo puede la UE aumentar la capacidad innovadora de la industria manufacturera? ¿Qué papel pueden desempeñar los ingresos de la subasta de derechos de emisión?**

Esos ingresos deben ser finalistas, para apoyar las políticas de mitigación del cambio climático como las de ahorro y eficiencia y energías renovables. Así como para desarrollar programas de transición justa encaminados a proteger el empleo en los sectores que necesiten reestructurarse debido a políticas climáticas.

- **¿Cómo puede la UE aprovechar al máximo el desarrollo de fuentes de energía autóctonas convencionales y no convencionales para reducir el precio de la energía y la dependencia de las importaciones?**

Las fuentes autóctonas en las que se puede confiar a corto y largo plazo son el ahorro y la eficiencia y las energías renovables. Su rendimiento en creación de empleo y liderazgo tecnológico son aportaciones muy necesarias para el territorio UE en la situación de crisis actual. Pero, sobre todo, son la única vía compatible con el mantenimiento de un medioambiente saludable y la contención del cambio climático.

La UE no debe apoyar el desarrollo de fuentes fósiles propias porque sería una solución de muy corto plazo, que empeora la situación climática y compite con la apuesta por las renovables. La energía nuclear es demasiado cara e insegura para ser una opción. El alargamiento de vida de viejas centrales (como se intenta con Garoña) está obligando de hecho en España a rechazar electricidad de origen eólico para dar cabida a la producción nuclear.

Desde hace poco tiempo se ha presentado en Europa una nueva fuente energética “no convencional” que se ofrece como una solución a la perspectiva de penuria de combustible en la UE. Se trata del gas de

esquisto o de pizarra, más conocido por “fraking”. Se apunta a EEUU como ejemplo de aprovechamiento rentable y exitoso de este nuevo recurso, pero se olvidan de la contaminación, los problemas sociales y la creciente disminución de la rentabilidad de las explotaciones.

El gas de pizarra no ayudará a Europa a reducir el precio del gas. Solo producir del 2 al 3% del consumo europeo del gas natural supondría hacer de 500 a 800 nuevos pozos cada año (un incremento de actividad del 5 al 10% comparado con la actual). Todo para obtener un volumen de gas demasiado pequeño para influir en los precios. Las estimaciones más optimistas no prevén que se pueda llegar a satisfacer ni un 10% de la demanda de gas en la UE.

Además la producción de los pozos decae hasta un 70% de la original en tan solo 1 año, lo que obliga a nuevas perforaciones continuamente. Dado que Europa es un área densamente poblada, esto garantiza el enfrentamiento social.

El desarrollo de la explotación del gas de pizarra seguramente se revelará pronto como un fracaso, y retrasará la inversión en las tecnologías adecuadas: renovables y eficiencia.

• ¿Cómo puede la UE mejorar al máximo la seguridad del suministro energético, garantizando el funcionamiento pleno y efectivo del mercado interior de la energía a nivel interno (p. ej., mediante el desarrollo de las interconexiones necesarias) y diversificando las fuentes de suministro energético a nivel externo?

La Unión Europea debe fijarse lo antes posible el objetivo de autoabastecerse de energía. Eso solo se puede conseguir desarrollando las energías renovables hasta que sean la principal fuente de energía.

4.5. Aspectos relacionados con la capacidad y la distribución de esfuerzos

• ¿Cómo puede el nuevo marco garantizar una distribución equitativa de los esfuerzos entre los Estados miembros? ¿Qué medidas concretas en materia de clima y energía pueden tomarse para tener en cuenta sus diferentes capacidades a la hora de aplicarlas?

• ¿Qué mecanismos pueden preverse para promover la cooperación y un reparto justo de los esfuerzos entre los Estados miembros, procurando conseguir al mismo tiempo la mayor rentabilidad de los nuevos objetivos en materia de clima y energía?

En lo referente a las energías renovables, su característica capacidad de dispersión regional supone una ventaja en el sentido de reducir la necesidad de nueva infraestructura de transmisión eléctrica a la que inevitablemente se asocian pérdidas de energía.

Sin embargo, dado que la capacidad de generación renovable no es igual para todos los países, puede jugar cierto papel la transferencia del exceso de generación eléctrica renovable (entendiendo como tal lo que, por causas diversas, no pueda ser consumido dentro del estado miembro productor). En este caso, hay que tener en cuenta el apoyo económico que pueda haber recibido esa generación por parte del estado exportador, de forma que se evite que los ciudadanos de un estado miembro costeen, de facto, la electricidad verde que se utilice en otro país de la UE.

- **¿Se requieren nuevos instrumentos o dispositivos de financiación para apoyar el nuevo marco de 2030?**

Se requieren instrumentos de financiación para el desarrollo de algunas tecnologías renovables muy prometedoras pero que requieren inversiones altas, como la solar termoeléctrica, y para tecnologías cuyo potencial ha recibido muy poca atención, como la geotérmica.

- **5. RESPUESTAS A LA CONSULTA**

El plazo para responder a la consulta finaliza el 2 de julio. Para más información sobre la manera de contribuir a esta consulta, véase:

http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm