

Comentarios de la Asociación Española de Cogeneración (ACOGEN) sobre el “LIBRO VERDE: Un marco para las políticas de clima y energía en 2030”

Madrid, 2 de julio de 2013

Introducción

Desde ACOGEN consideramos muy positiva la iniciativa de la Comisión Europea de establecer con suficiente antelación los objetivos y políticas que debemos perseguir para el año 2030 teniendo en cuenta las líneas maestras ya establecidas en materia de energía y cambio climático para 2020 y 2050.

Concretamente, el sector de la cogeneración, necesita un marco regulatorio estable que favorezca las inversiones en esta tecnología de eficiencia energética que está, en España y muchos otros países, fuertemente vinculada a la actividad industrial y con importantes ventajas para todos los sectores energéticos, tanto de combustible como eléctrico. La industria que se apoya en la cogeneración como herramienta clave de competitividad realiza inversiones significativas de recursos económicos y humanos, a este proceso, distinto al de su actividad principal, a fin de asegurar unos costes energéticos reducidos, favorecer la eficiencia, reducción de emisiones y garantía de suministro. Sin embargo, dado el elevado componente tecnológico y operativo de la técnica de cogeneración y su vulnerabilidad ante las alteraciones de las “reglas de juego” en el mercado y los marcos regulatorios y de fomento, es fundamental que la Unión Europea logre consensuar una estrategia de apoyo clara y definitiva que permita a la cogeneración aportar su contribución a la eficiencia energética, ahorro de emisiones, producción distribuida y competitividad de la economía europea, especialmente de la industria, en línea con los objetivos europeos en materia de energía y cambio climático.

El documento preliminar “LIBRO VERDE: Un marco para las políticas de clima y energía en 2030” destaca con gran acierto la importancia de que las medidas que se establezcan no mermen la competitividad de la industria europea. Por ello y por lo significativo de esta técnica para el cumplimiento de mayores objetivos de eficiencia energética y contribución a la competitividad industrial es de crucial importancia, es crucial contemplar una mención específica a la cogeneración.

Cabe destacar que el marco regulatorio europeo aplicable a la cogeneración está definido por la nueva Directiva de Eficiencia Energética, todavía en proceso de trasposición, y que tendrá un horizonte de implantación de más de dos años. La Comisión Europea ha expuesto en más de una ocasión su preocupación por el hecho de que difícilmente la Directiva de Eficiencia Energética sea capaz de garantizar el cumplimiento de los objetivos de eficiencia energética para el 2020. La cogeneración, cuyo impulso es considerado una de las medidas con mayor contribución al ahorro de energía primaria contemplado en la Directiva, debe ser por tanto claramente impulsada ex-ante en el marco que se determine para el año 2030 o nos encontraremos con una significativa debilitación de las políticas de eficiencia energética y con ello para la competitividad y subsistencia de la industria europea.

PREGUNTAS

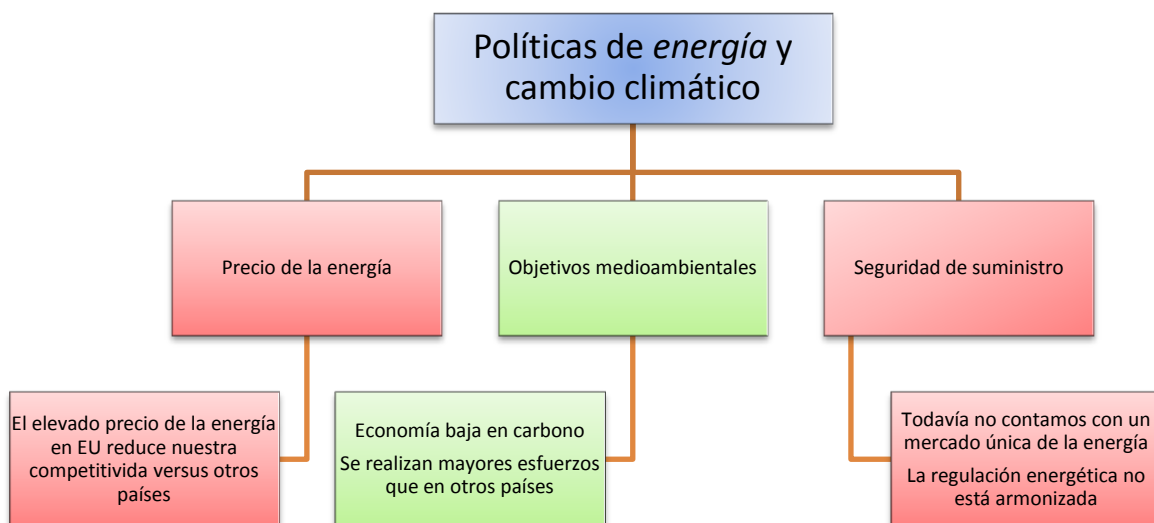
1. Generalidades

- *¿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?*

Para preparar las políticas de energía y medioambiente de 2030 consideramos que los objetivos del marco que se establezca debe apoyarse en los tres pilares fundamentales de política energética: Competitividad de la energía en Europa (fuertemente vinculado al precio y desarrollo de un mercado interior fuertemente interconectado), sostenibilidad ambiental (especialmente centrado en la reducción de emisiones de CO₂) y la seguridad de suministro (fomentada a través de mecanismos de mercado, desarrollo de infraestructuras y mayor generación distribuida).

Las políticas actuales están dando un peso muy significativo a los objetivos de reducción de emisiones de CO₂ mientras que se potencia con menor intensidad y esfuerzos la competitividad en los costes energéticos y la seguridad de suministro, no promoviendo en mayor medida la economía real.

La cogeneración como tecnología madura, eficiente y firme proporciona al tejido productivo europeo los medios necesarios para cumplir con estas tres metas.



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? ¿A qué nivel deberían aplicarse (UE, Estados miembros o por sectores) y en qué medida deberían ser jurídicamente vinculantes?*

Los objetivos que se consideren prioritarios deben ser vinculantes. En el marco 20-20-20 el único objetivo que no ha contado con objetivos vinculantes ha sido el de la eficiencia energética. Herramientas como la cogeneración, con un alto potencial de contribución a la reducción del consumo de energía, debería contar con objetivos vinculantes relacionados con el desarrollo del potencial de crecimiento de la tecnología identificado en cada país. Deben establecerse un objetivo Europeo, subsidiariamente objetivos nacionales y específicamente en el contexto del desarrollo de la eficiencia energética a nivel industrial objetivos de desarrollo de cogeneraciones industriales por sectores de actividad y países.

- *¿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?*

El marco de objetivos de política energética y medioambiente para el 2020 ha tenido como principal debilidad las interferencias que se han producido entre los diferentes ámbitos (eficiencia energética, renovables y reducción de emisiones de CO₂) que han producido ineficiencias en los mecanismos de desarrollo de cada una de estas áreas. Estas interferencias que han afectado negativamente a los resultados en el caso de la cogeneración se han debido a una falta de coordinación entre las políticas de los tres ámbitos, que se han tratado como cajones estancos, cuando la eficiencia y la reducción de emisiones, y por supuesto las renovables, están íntimamente relacionadas.

En el caso concreto de la cogeneración, cabe destacar que el EU ETS, al ser un sistema de reducción de emisiones en foco emisor, penaliza gravemente el reconocimiento de los ahorros de emisiones que produce la cogeneración. La cogeneración, al producir simultáneamente el calor y la electricidad para un proceso industrial o aplicación en el sector de servicios, aumenta la emisión a nivel foco local pero reduce las emisiones a nivel global (en el área o país), dado que utiliza menos combustible para la generación de la misma cantidad de calor y electricidad que si se produjeran por separado. En este sentido, el industrial que utiliza la cogeneración tiene un mayor coste y sensibilidad para con la compra de derechos de emisión y resulta penalizado frente al que el que compra su electricidad del sistema y produce el propio calor, a pesar de ser el industrial cogenerador más eficiente energéticamente y evitar emisiones de CO₂ al país.

El tratamiento de la asignación de derechos de emisión otorgado a la cogeneración en el ETS es un error que debe ser enmendado para favorecer su desarrollo.

- *¿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?*

Sí, siempre y cuando con ello se logren resultados eficaces que consideren la integración de otros objetivos de la unión, y se prevean las herramientas más adecuadas para los mismos. Debe prevenirse que los principales esfuerzos recaigan solamente sobre la industria, la industria con cogeneración y algunos sectores de servicios y lograr una contribución ecuánime.

- *¿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?*

Estableciéndose objetivos, a nivel nacional, para cada tecnología, diferenciando aquellas que están en fase de desarrollo de las que ya han alcanzado un grado suficiente de madurez tecnológica, y coordinando las diferentes políticas nacionales para converger en una verdadera política europea común. Las medidas de apoyo a las tecnologías en etapa de desarrollo deben contar con mecanismos de autorregulación que hagan posibles las disminuciones de incentivos en función del desarrollo tecnológico y el grado de implantación de cada tecnología, en relación con las necesidades reales del mix energético de cada localidad.

- *¿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?*

Precisamente lo que sugerimos es que la seguridad de suministro sea considerada una de las metas principales, al no poderse dar por descontado. Precisamente el mayor desarrollo de las energías

renovables y su integración en el despacho eléctrico requieren viabilizar las tecnologías que sí aportan garantía de suministro. El desarrollo de un mercado único eléctrico y de gas, desplegando las interconexiones internacionales necesarias para su correcta implantación, puede ser una de las mejores medidas del aumento de la seguridad de suministro. Otra medida del aumento de la garantía de suministro es el desarrollo de la producción distribuida, y en particular de la cogeneración que emplea combustibles fósiles.

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?*

Además de los instrumentos ya vigentes para la aplicación de políticas de energía y cambio climático establecidos a nivel europeo consideramos de especial importancia la correcta utilización de los mecanismos tributarios en estas materias. En este sentido se requiere un mayor control a nivel comunitario de los impuestos energéticos y medioambientales que se aplican en los diferentes Estados a fin de evitar descompensaciones y avanzar hacia la armonización.

- *¿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?*

Consultando todos los stakeholders involucrados en el sector sobre el que se vaya a tomar la medida concreta, estudiando casos de éxito y experiencias de diferentes Estados en relación con cada tema.

- *¿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?*

Identificando las deficiencias del mercado (posibles monopolios u oligopolios por zonas, barreras establecidas por los Estados, ayudas de Estado encubiertas, etc.) de este modo se pueden homogeneizar las condiciones en las distintas áreas facilitando que los mecanismos de mercado lleven a una optimización de los recursos e inversiones disponibles.

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

A través de la utilización de tecnologías maduras, como la cogeneración, y el fomento del I+D+i a través de colaboraciones internacionales entre entes y gobiernos, especialmente a nivel europeo, a fin de alcanzar el grado de madurez de las tecnologías con mayor celeridad.

Se debería reconocer en los distintos mercados de los Estados Miembros la aportación significativa de la cogeneración mediante la definición de un peaje o coste regulado que externalice los ahorros en redes y la producción-consumo in-situ.

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

Fomentando las colaboraciones entre distintas universidades, institutos tecnológicos y otros entes capaces de potenciar el intercambio de información y los avances científicos en materia de energía y medioambiente.

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?*

El empleo y el crecimiento no son un fin en sí mismos sino una consecuencia de la mayor competitividad. Los elementos a reforzar son una aceleración del calendario de mercado único y la evolución de las señales de precio, tanto en mercados como en uso de redes, reflejando las ventajas reales aportadas por cada agente.

Todos aquellos que fomenten el I+D+i y no mermen la competitividad industrial. Fomentar sobre todo aquellas tecnologías intensivas en empleo y con mayores posibilidades de desarrollarse con costes que permitan su competitividad a nivel internacional.

- *¿Qué 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?*

Las evidencias de la fuga de carbono pueden ser identificadas a través de estudios / encuestas aplicadas a industrias con presencia internacional. En estos mismos estudios se podrían identificar las causas específicas que hayan ocasionado la deslocalización para poder combatirlas a través de futuras medidas o adecuaciones de las medidas existentes en materia de energía y cambio climático.

- *¿Cuáles son los factores específicos que explican las tendencias observadas en los costes de la energía y en qué medida la UE puede influir en ellos?*

Una de las principales causas de los elevados costes de la energía en Europa es la baja disponibilidad de recursos autóctonos. La disminución de los precios pasa por la introducción de nuevos competidores en el mercado de suministro y la estructuración de mercados organizados. El fomento de los mercados únicos de electricidad y gas en Europa favorecerá la bajada de precios, así como la creación de infraestructuras que permitan la entrada de nuevos suministradores internacionales en el mercado europeo (por ejemplo, el gas de EEUU) o la explotación de recursos autóctonos que, hasta el momento, no contaban con permisos para ser explorados.

- *¿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?*

Europa debería alinearse con el nivel de compromiso y esfuerzos que asuman los países con mayor responsabilidad en materia de cambio climático, como por ejemplo, EEUU, China, Brasil, India, Rusia, etc.

- *¿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)?*

Parte de los riesgos deben ser asumidos por las empresas pero el Estado debe garantizar, especialmente en relación con las actividades reguladas, el mantenimiento de las condiciones de retribución de las distintas actividades establecidas en el momento de comprometer la inversión correspondiente.

Se deben crear asimismo mecanismos de corrección de las herramientas de apoyo vinculadas a las diferentes políticas, que puedan ser previsibles y no arbitrarios, en función de los cambios

estructurales, utilizando indicadores públicos y transparentes.

- *¿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?*

Promoviendo la utilización de las mejores técnicas disponibles para cada actividad y proceso a través de beneficios que fomenten la inversión privada. Los ingresos de la subasta deben fomentar aquellas medidas, como la cogeneración, por ejemplo, que favorece la disminución de consumo de energía primaria.

- *¿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?*

A través del fomento del mercado único de gas y electricidad y otorgando permisos de explotación de dichos recursos siempre que cumplan los requisitos medioambientales establecidos a nivel comunitario.

- *¿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?*

Como hemos mencionado anteriormente el aumento de capacidad de interconexiones, ajustándolos a las necesidades de intercambio reales de cada zona, y la diversificación de fuentes internacionales de suministro, unidos al desarrollo de mercados organizados puede favorecer la seguridad de suministro a nivel europeo.

En todo caso, también es necesario fomentar la generación distribuida y eficiente como forma de asegurar el suministro a nivel local.

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?*

A través de la valoración del potencial de cada Estado Miembro, en relación con cada medida, de implantación de las mismas. En este sentido deben distinguirse los potenciales técnicos del potencial económico. Debe primarse el desarrollo del potencial económico. Las medidas pueden establecerse en función del potencial identificado. Deben establecerse condiciones homogéneas de valoración de dichos potenciales.

- *¿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?*

El establecimiento de metodologías de valoración del potencial de implantación de las medidas.

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

Los instrumentos de financiación deben establecerse en función de los objetivos que se determinen. Una vez creado un mercado único de gas y de electricidad se verá con mayor precisión las zonas que requieran inversiones mayores en infraestructuras o las tecnologías que requieran mayor apoyo.

En todo caso deben apoyarse las tecnologías maduras cuya implantación favorezca el ahorro a nivel global de energía primaria, de emisiones de CO₂ y la seguridad de suministro, como es el caso de la cogeneración. Si los mecanismos tradicionales de retribución de la energía ofrecida por estas tecnologías no reconocen los ahorros globales que éstas aportan, deben establecerse mecanismos adicionales de retribución que reconozcan sus ventajas.