

RESPUESTA DE UNESA A LA CONSULTA DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE EL LIBRO VERDE UN MARCO PARA LAS POLÍTICAS DE CLIMA Y ENERGÍA EN 2030

Con relación a la consulta sobre el Libro verde "*Un marco para las políticas de clima y energía en 2030*", COM(2013) 169 final, a continuación se incluye la posición de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) a las distintas cuestiones planteadas.

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?

La crisis económica ha reducido notablemente las emisiones en Europa disminuyendo la demanda de derechos de emisión y el precio de los mismos. El mercado funciona correctamente: proporciona un límite absoluto de emisiones, asigna un precio único a las emisiones y responde a las condiciones económicas. Los precios bajos indicarían que estamos cerca de alcanzar los objetivos de 2020 con varios años de antelación.

Cuando se fijaron los objetivos a 2020 no se pudo prever el impacto de la crisis económica, y al ser objetivos fijos no dan la señal correcta sobre la necesidad de cumplir unos objetivos estrictos y ambiciosos de reducción de CO₂ en el medio y largo plazo.

Los objetivos 20-20-20 se fijaron sin valorar adecuadamente su impacto. De hecho, las Directivas de energías renovables y de eficiencia energética interfieren con los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y con el funcionamiento del mercado de carbono.

El esfuerzo asociado a la reducción de emisiones de CO₂ y al cumplimiento con la cuota de renovables ha recaído de manera desproporcionada en el sector eléctrico, lo que ha distorsionado su funcionamiento, ha tenido consecuencias económicas significativas y va a hacer necesario incorporar mecanismos de retribución de la capacidad instalada para garantizar la seguridad de suministro.

Una importante lección que se puede extraer es que debería incorporarse un cierto nivel de flexibilidad en los diseños del objetivo de reducción de emisiones que permita hacer frente a las principales contingencias de forma previsible y transparente y, bajo este marco, revisarse periódicamente la adecuación de los instrumentos para conseguir los objetivos de la forma más eficiente posible.

Se ha puesto de manifiesto que la descarbonización no se puede conseguir mediante palancas distintas (renovables, CO₂, eficiencia energética) en las que no se considera su interrelación.

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

Los nuevos objetivos deberían definirse en base a una serie de principios:

- Racionalidad: que el beneficio de un objetivo supere al coste tanto directo como indirecto.
- Equidad: Todos los sectores deberían contribuir al esfuerzo en función de lo que contaminen.
- Competitividad: debe garantizarse la competitividad respecto a terceros países.

La actuación más coherente sería establecer un objetivo de reducción de GEI para el 2030.

En todo caso, y teniendo en mente el objetivo de crear el mercado interior de la energía y poder disponer en la UE de un marco común, la opción de 27 EEMM implantando distintas medidas y objetivos (tasas, sistemas de control de precio del CO₂, etc...) no es la óptima

Por lo anterior, es necesario un objetivo de reducción de emisiones único y vinculante en 2030. Los valores deberían definirse tras un análisis que actualice las previsiones de la Hoja de Ruta 2050 partiendo de la situación actual (emisiones, demanda energética, renovables, competitividad de la economía, etc.).

Asimismo, sería contraproducente fijar objetivos vinculantes en materia de eficiencia energética o de energías renovables. En el horizonte 2030 las tecnologías de energía renovable maduras deben competir en el mercado en igualdad de condiciones con el resto de las tecnologías.

En todo caso, para las renovables y la eficiencia energética es preciso hacer un seguimiento de su evolución.

• ¿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?

Sí. Los tres objetivos (Renovables, CO₂ y Eficiencia energética) son incoherentes entre sí tal y como están establecidos. Las políticas de descarbonización requieren elevadas inversiones en tecnologías con bajas emisiones (renovables, captura, etc...). Para promover la descarbonización y la sostenibilidad medioambiental de la industria eléctrica se necesita una política estable y predecible en el largo plazo, tanto a nivel europeo como nacional.

El establecimiento de diferentes objetivos ha conllevado una pérdida de eficiencia de costes, por lo que de cara al 2030, el mercado de derechos de emisión debe ser la única herramienta para la reducción de emisiones de CO₂ en la UE

• ¿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?

En un escenario con un objetivo exclusivo para el CO₂, este tipo de objetivos específicos para sectores y subsectores sólo tiene sentido si el sector transporte está fuera del ETS. Consideramos que éste y otros sectores deberían incluirse en el ETS. En el caso de que no sea posible deberían establecerse mecanismos equivalentes que incorporen el coste del CO₂ de manera que todos los sectores emisores contribuyan al objetivo de reducción de CO₂.

Asimismo debería haber un seguimiento específico del desarrollo de las renovables en el transporte y la producción de calor y frío semejante al que se hace para la producción de electricidad.

• ¿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?

El objetivo de reducción de emisiones incentivará, gracias al mercado del ETS y de los mercados energéticos, las tecnologías más eficientes

El desarrollo de nuevas tecnologías debe canalizarse a través de ayudas para I+D. Así, las tecnologías no maduras podrían apoyarse a través de programas de I+D que tuvieran objetivos definidos, en los que se limitara los costes asociados y se evaluara el progreso a través de indicadores KPI (*Key Performance Indicators*)

• ¿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?

La seguridad de suministro y la competitividad son los grandes olvidados de la política energética europea

En la seguridad de suministro habría que diferenciar entre la adecuación de las instalaciones y la seguridad de abastecimiento de energías primarias.

Para las primeras, son suficientes los análisis sobre adecuación de la generación, junto con medidas adicionales como los mecanismos de capacidad, cuando sean necesarios.

Los mecanismos de capacidad son esenciales para garantizar la seguridad de suministro en un contexto de alta penetración de renovables y en condiciones como las actuales en que los fallos de mercado no garantizan la existencia de la capacidad necesaria.

Otros objetivos o indicadores: Sería deseable un mayor seguimiento de la seguridad de abastecimiento de energías primarias, tanto a nivel comunitario como nacional, a través de indicadores que reflejen aspectos como la dependencia energética, la diversificación del suministro o su vulnerabilidad ante shocks energéticos. Estos indicadores deberían orientar las medidas a adoptar en función de su evolución y tendencia en el tiempo.

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?*

Si el objetivo principal es la reducción de emisiones, el instrumento principal debe seguir siendo el UE-ETS que debe ir acompañado de una revisión del umbral o CAP para adecuarlo a los nuevos objetivos que se establezcan y a los sectores que finalmente se integren.

Todos los sectores difusos que no participen en el ETS deben asumir el coste de las emisiones mediante un impuesto que refleje el precio del derecho o medida equivalente.

Renovables: Se desarrollan básicamente por criterios de mercado. Para tecnologías no suficientemente maduras, pero con posibilidades de ser competitivas, se puede mantener un sistema de apoyo a través de programas de investigación y desarrollo,

Financiación de ayudas: las ayudas para reducción de emisiones, renovables y eficiencia, deben proceder de fondos destinados a I+D+i, y de los ingresos procedentes de las subastas y de los nuevos impuestos a las emisiones. Estos ingresos, y su destino, deben ser gestionados por los propios EE.MM. en función de sus posibilidades de reducción.

- *¿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?*

Reducción de emisiones: Esquema de reparto semejante al actual. Sectores ETS (a nivel de la UE) incorporando nuevos sectores emisores de CO₂ y no-ETS (a nivel nacional) que asumen una medida equivalente que recoja el precio del CO₂ fijado en el sistema ETS.

No habría objetivos para renovables ni eficiencia energética, que se impulsarían a través del objetivo único para el CO₂.

Otros objetivos o indicadores: Cada E.M. hace el seguimiento de sus indicadores

- *¿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?*

Si hay un objetivo único comunitario de reducción de emisiones y el ETS funciona adecuadamente, da una única señal de precio para la UE que, al interiorizarse en todos los sectores y EE.MM. de forma semejante, evita la fragmentación en el mercado interior de la energía. La fragmentación del mercado proviene en primer lugar de la aplicación no coordinada de los principios de las Directivas de los mercados energéticos en los países miembro.

La principal preocupación seguirán siendo las inversiones, ya que la profunda transformación del sistema energético es un asunto de décadas. Es por esta razón por la que es necesaria una política estable y predecible.

Dejar que los mercados funcionen. Un sistema en competencia es el único enfoque para garantizar precios razonables para los consumidores en el largo plazo, fomentar la innovación tecnológica y permitir inversiones competitivas

Tiene que haber una capacidad de interconexión adecuada entre EE.MM. para el aprovechamiento óptimo de la capacidad de generación existente en los mismos.

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

Eficiencia: Básicamente por criterios de mercado, se adoptarán medidas que sean eficientes desde el punto de vista económico. Es necesario que los consumidores reciban la señal de precio (desaparición de precios regulados). Se debe reforzar la eficiencia de los equipos consumidores mediante normativa (ecodiseño). Cada E.M puede realizar campañas específicas para sectores con grandes posibilidades y fallos de mercado: transporte y edificios.

En el caso de los pequeños consumidores, serán necesarias medidas adicionales de formación e información que faciliten la implementación de las posibilidades tecnológicas existentes

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

Apostar por la innovación y por las nuevas tecnologías que permitan la reducción de las emisiones de CO₂. Europa necesita potenciar al máximo la innovación en el sector energético, identificar las mejores prácticas, y hacer posible que se traduzcan en una mayor competitividad europea. Los gobiernos tienen un papel fundamental que jugar en el apoyo a la cadena de innovación en su conjunto, con el establecimiento de políticas y marcos legales adecuados.

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?*

Las inversiones en infraestructuras energéticas, especialmente en interconexiones y redes inteligentes, contribuyen tanto a la seguridad y reducción de emisiones como a la reactivación de la economía y creación de puestos de trabajo.

La promoción de las renovables debe centrarse en aquellas tecnologías que puedan ser competitivas a medio plazo a través del I+D

En conjunción con las actuaciones en mitigación, podrán favorecer nuevas oportunidades de negocio y podrán incentivar la transformación de diseños, procesos, tecnología y servicios.

- *¿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?*

La incidencia de precios de la energía en la competitividad es muy diversa entre los diferentes sectores energéticos, dependiendo del peso de su factura energética en el precio final del producto. Por otra parte, hay que tener en cuenta que con medidas de eficiencia energética se puede reducir la factura energética que paga el consumidor final.

La normativa actual ya contempla medidas de protección de la industria con riesgo de fuga de carbono: derechos gratuitos y ayudas al precio de la energía.

En todo caso es imprescindible avanzar en un compromiso mundial sobre cambio climático. Es necesario recordar que la UE sólo representa un 11% de las emisiones totales y que, aunque consideramos adecuado el liderazgo, su compromiso debe enmarcarse en un compromiso global con el fin de no perjudicar la competitividad de la industria, sin que a cambio, haya una repercusión importante en la lucha contra el cambio climático dada la pequeña participación de la UE en las emisiones mundiales. En este sentido, parece claro que la fuga de carbono se reduciría si se alcanzara un acuerdo internacional con compromisos vinculantes para los principales países emisores, por lo que este debería ser el objetivo principal de la política energética y ambiental de la UE.

- *¿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?*

Hay que diferenciar entre precio energético y facturas energéticas. El objetivo debe ser reducir la factura energética.

Los precios energéticos se ven mayormente influenciados por el precio de las energías primarias y por las subvenciones a las tecnologías renovables. La diversificación de fuentes de suministro y la participación de las tecnologías renovables maduras en el mercado tras eliminar los esquemas de ayuda son dos factores importantes a considerar.

Como indica la Comisión Europea, en el caso de la electricidad, los precios mayoristas se han incrementado menos que los de las energías primarias. El fuerte incremento de los precios finales, se debe más bien a políticas nacionales relacionadas con los impuestos u otras cargas.

Es muy frecuente que el sobre coste de las políticas de reducción de emisiones y de promoción de renovables, recaigan casi exclusivamente en los consumidores eléctricos. Esto, además de ser discriminatorio, perjudica la competitividad de la electricidad respecto otras energías finales y en definitiva dificulta lograr la descarbonización que, según indica la Hoja de Ruta para el 2050, pasa por una mayor electrificación de la economía, dada la capacidad del sector eléctrico para integrar renovables y mejorar la eficiencia energética.

En este sentido, aunque las decisiones pertenezcan a los EE.MM. entendemos que la UE podría establecer criterios generales que permitan reconducir este problema, ya que de otra manera habrá una pérdida de competitividad relativa de la electricidad respecto a otras energías claramente ineficiente y que pondrá en riesgo la consecución de los objetivos medioambientales. Así, tal y como hemos indicado anteriormente, sería conveniente que los sectores emisores no-ETS asuman el costes del CO₂ a través de un impuesto que se establezca a nivel comunitario, el transporte asuma parte de los objetivos y coste de desarrollo de las renovables, y que a semejanza de lo que indica la Directiva sobre ETS para los ingresos por subastas de derechos, los nuevos ingresos procedentes de los impuestos se destinen a fomentar la reducción de emisiones; promoción de renovables y de eficiencia energética.

• ¿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?

En este sentido, tal y como hemos dicho anteriormente, consideramos adecuada la continuación de la política existente: establecer inicialmente un objetivo de reducción de emisiones en 2030. Sería necesario adaptar la normativa existente sobre ETS a los nuevos valores y compromisos

- *¿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)?*

La industria energética, y especialmente la eléctrica, necesita marcos regulatorios estables y visibilidad y viabilidad a largo plazo.

Los cambios en los mercados energéticos actualmente vienen del desarrollo de las tecnologías renovables derivado de ser cada vez más competitivas. Hay que ir adaptando el marco regulatorio a la nueva situación para resolver los problemas que se presenten tal y como se está estudiando actualmente de cara a la integración eficiente de estas energías: necesidad de mecanismos de capacidad (indispensables para asegurar la seguridad de suministro), mayor participación de la demanda, desarrollo de tecnológico de redes inteligentes, etc..

- *¿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?*

Si el mercado actúa correctamente, las señales de precio incentivarán que la industria adopte las medidas más adecuadas desde el punto de vista económico: de eficiencia energética, adaptación de su proceso productivo a los precios horarios de la electricidad, participación en el mercado energético con ofertas de interrupibilidad, etc.

Como se ha indicado anteriormente, los ingresos provenientes de las subastas y de los nuevos impuestos al CO₂ deberían destinarse íntegramente a políticas de reducción de emisiones, de eficiencia energética y de renovables, lo que redundaría en una menor factura energética para la industria. De esta manera se conseguiría además que las inversiones en tecnologías de bajas emisiones fueran más atractivas.

- *¿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?*

Lo primero que necesita la UE para aprovechar al máximo sus fuentes autóctonas es un mercado plenamente integrado y sin distorsiones. La experiencia de estos años ha demostrado que un mercado distorsionado genera una enorme pérdida económica en el conjunto de la Unión. En el periodo post 2020 las tecnologías renovables deben competir en el mercado sin ningún tipo de ayuda.

Asimismo, es absolutamente necesario que dicho mercado tenga un diseño que garantice una seguridad de suministro adecuada. Para conseguir esto, y dada la alta penetración de tecnologías renovables que existirá en la década 2030, se necesita establecer unos mecanismos de capacidad que garanticen el correcto funcionamiento de las tecnologías de *back-up*.

- *¿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?*

Uno de los motivos que impiden la realización del mercado único en la falta de infraestructuras energéticas. Aunque el Consejo Europeo ha aprobado hace tiempo el objetivo de un mínimo del 10% de capacidad de interconexión, éste no se ha cumplido. Todavía existen EE.MM. virtualmente aislados. Por este motivo consideramos que la construcción de estas interconexiones debe ser una de las prioridades principales ya que también son necesarias para lograr la descarbonización de la economía, la integración de las renovables, la mejora de la eficiencia y correspondiente reducción de precios energéticos y para impulsar la economía y la creación de puestos de trabajo.

Asimismo consideramos que el desarrollo de las redes inteligentes de distribución debe ser otras de las prioridades ya que de manera análoga a las interconexiones, también contribuye a la integración de las renovables, con sus correspondientes beneficios derivados, a la gestión de la demanda y correspondiente utilización eficiente de las instalaciones existentes y al desarrollo tecnológico y creación de puestos de trabajo.

La diversificación de fuentes y rutas de suministro, es asimismo una necesidad. Como hemos indicado anteriormente, sería conveniente la utilización de indicadores que valoren esta diversificación y su evolución.

La implementación del reciente Reglamento sobre infraestructuras energéticas debe hacerse lo antes posible.

26 Junio 2013
