



Libro Verde "Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético"

Conclusiones de la Jornada de debate celebrada en Madrid el 23 de abril de 2001 y Comentarios del IDAE a varias preguntas

Septiembre de 2001

Contribución al debate sobre el Libro Verde
«Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético»

Nombre y apellidos	ISABEL MONREAL PALOMINO
Organización	Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, IDAE (Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología)
¿Cuáles son sus ámbitos de interés?	Promoción de la eficiencia energética y diversificación de las fuentes de energía, especialmente, mediante el desarrollo de las energías renovables.
Persona de contacto	MARISA OLANO
Correo electrónico	molano@idae.es
Teléfono	00 34 91 456 50 26
Fax	00 34 91 555 13 89
Dirección	Paseo de la Castellana 95, planta 21. 28046 MADRID - ESPAÑA

PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA JORNADA DEBATE SOBRE EL LIBRO VERDE: "HACIA UNA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD DEL ABASTECIMIENTO ENERGÉTICO"

El día 23 de abril de 2001 se celebró en el Colegio de Ingenieros de Caminos de Madrid, a iniciativa del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) y con la colaboración de la Comisión Europea a través de la Red OPET, una jornada de debate sobre el Libro Verde "Hacia una Estrategia Europea de Seguridad del Abastecimiento Energético" [COM (2000)769 final], cumpliendo así con las propias recomendaciones de la Comisión en relación con dicho documento.

A la jornada acudieron 350 representantes de los sectores socioeconómicos más relevantes del país, incluyendo asociaciones profesionales y empresariales, entidades financieras, agentes sociales y ONGs, fabricantes de equipos, ingenierías y otras empresas del sector, agencias de la energía y un nutrido grupo de responsables institucionales pertenecientes a todos los niveles de la Administración Española (local, regional y nacional).

La jornada se estructuró, tras las intervenciones iniciales de la Vicepresidenta de la Comisión Europea, doña Loyola de Palacio; de la Ministra de Ciencia y Tecnología, doña Ana Birulés; y de la Directora General de Política Energética y Minas, doña Carmen Becerril, en mesas temáticas de tres cuartos de hora de duración, en las que participaron expertos provenientes de distintos sectores de la sociedad, al objeto reflejar la pluralidad de opiniones que un tema de tan candente actualidad puede provocar.

Del vivo debate que se suscitó en todas ellas ha sido posible extraer una serie de conclusiones que aparecen sintetizadas a continuación:

1. El Libro Verde constituye un gran esfuerzo de reflexión global sobre la situación energética en Europa que no había tenido lugar desde hace al menos 25 años, abordándose las cuestiones más relevantes sin prejuicios: su objetivo, precisamente, es analizar todas las opciones, reconociendo las debilidades estructurales a que se enfrenta Europa y que seguramente no pueden ser resueltas en un futuro cercano. Se apuesta por objetivos de seguridad en el suministro, pero también por objetivos medioambientales, económicos y sociales en un momento en el que algunos países se están descolgando de los compromisos adquiridos en Kioto. El Libro Verde reconoce asimismo la interdependencia que

existe entre las decisiones de política energética que adopte un país de la Unión Europea y sus vecinos, primando por ello el diseño de una estrategia conjunta.

2. Para España, el Libro Verde aparece en un momento especialmente dinámico, con la incipiente liberalización de los mercados de la energía y con la publicación del Plan de Fomento de las Energías Renovables. Además, y dado contamos con una tasa de dependencia de energías importadas superior a la media europea, el debate abierto es de especial relevancia. Se han conseguido algunos logros notables, como la mejora de la eficiencia energética en el sector industrial, o el espectacular crecimiento de la producción de energía eólica, pero aún quedan retos pendientes. Un ejemplo claro lo constituye la industria quien, a pesar de haber sido la que más pasos ha dado, tiene todavía un importante margen de maniobra para lograr el descenso del consumo energético vía aumento de la eficacia. Los planes de investigación y desarrollo del Gobierno así como el Plan de Fomento de las Energías Renovables contribuirán de forma sustancial al afianzamiento de estos logros y a la consecución de todos los demás.
3. Otra de las conclusiones básicas que emana del análisis del Libro Verde y de la propia percepción que de esta cuestión se tiene en España es que no existe una energía “perfecta” y que, por lo tanto, es necesario contar con una combinación de todas ellas. La seguridad del abastecimiento pasa, ineludiblemente, por una potenciación del ahorro energético (medidas de gestión de la demanda) y por la diversificación energética (medidas del lado de la oferta). Por el lado de la demanda, la concienciación de los ciudadanos y de los diferentes sectores socioeconómicos, en particular el sector terciario y el sector doméstico, se prevén elementos claves para el éxito del desafío al que nos enfrentamos.
4. La legislación española es sensible a los objetivos medioambientales y de eficiencia energética que aparecen en el Libro Verde. Existen múltiples figuras tributarias que gravan productos y actividades especialmente contaminantes o que, por el contrario, dan un trato fiscal favorable a las energías renovables, con eficacia dispar, debido a que en su formulación han pesado más los criterios recaudatorios que medioambientales. No puede hablarse de un instrumento fiscal óptimo y universalmente aplicable en el espacio de la Unión Europea, ya que éste debe adecuarse a la realidad socioeconómica de cada Estado; así, las medidas de homogeneización fiscal, aunque necesarias, no pueden ir en detrimento de aquellos sistemas que apoyan de forma decidida la eficiencia energética y las energías renovables. Finalmente, habría que plantear un mayor protagonismo de otras medidas distintas a la fiscalidad, como son los acuerdos voluntarios, las

normativas, los programas de formación y sensibilización, el intercambio de derechos de emisión, etc.

5. Las energías renovables desempeñan un importante papel para garantizar el suministro energético en Europa y para minimizar los impactos medioambientales negativos que otras fuentes energéticas provocan. En España, el Plan de Fomento de las Energías Renovables plasma los objetivos de la Unión Europea en la materia y constituye el marco de referencia hasta el año 2010 y más adelante, debido al largo periodo de amortización de las inversiones previstas. Dado que las señales que envía el mercado no siempre son correctas, los actuales sistemas de apoyo a energías renovables previstos por el Plan de Fomento se erigen como herramientas apropiadas, si bien existe una cierta controversia a la hora de concretar la forma de bonificación que pueden recibir. Los mecanismos a utilizar son variados e incluyen bien la imposición de un gravamen especial a los productores de energías fósiles, impuestos intermedios o impuestos finales al consumidor, bien la rebaja de algún impuesto existente que compense el aumento de los impuestos que financian este tipo de inversiones. La elección final es compleja y requiere un compromiso de todos los sectores de la sociedad. En cuanto a los biocarburantes, cuyo uso se prevé aumente notablemente en los próximos años, podría pensarse en la utilización de un régimen especial similar al que disfrutaban las energías renovables en el sistema eléctrico.
6. España, como miembro de la Unión Europea, se reafirma en los compromisos adquiridos en el Convenio de Kioto para frenar el ritmo del cambio climático, constatando además que muchas de las soluciones a la cuestión ambiental lo son también al problema del aseguramiento energético. Se trata de un reto ambicioso, en el que las medidas de sensibilización social y no sólo las fiscales y normativas jugarán un papel clave. El sector de la cogeneración, que contribuye de forma notable a los objetivos de la Comisión, no ha sido, sin embargo, tratado con suficiente detalle en el Libro Verde, apreciándose un cierto déficit en este sentido.
7. El transporte supone un 32% del consumo energético de la Unión Europea y el 42% del consumo en España, con una dependencia casi total de las importaciones de petróleo, lo cual lo coloca en el centro de cualquier debate de estas características. Las medidas de eficiencia energética en el sector han de ser multisectoriales e implicar a los sectores automovilísticos, de biocombustibles y de ordenación del transporte. Los esfuerzos realizados por el sector automovilístico para disminuir el consumo de vehículos nuevos pueden

completarse con la promoción del transporte público, del ferrocarril y de la multimodalidad.

8. El margen de aumento del ahorro energético en el sector de los edificios es considerable, y pasa por la integración entre edificación, sistemas y entorno. De hecho, el urbanismo está planteando ya la posibilidad de construir viviendas bioclimáticas, lo que constituye un avance con respecto a las actitudes del pasado. En contra de ciertas opiniones más o menos extendidas, los edificios solares bioclimáticos no tienen por qué implicar un aumento sustancial del coste de construcción y bajo múltiples supuestos resultan más económicos. Por este motivo, resultaría aconsejable la creación de unos “edificios de referencia”, actividad en la que el sector público sería especialmente apropiado, que servirían de demostración para los constructores y promotores privados. El aumento del parque de vivienda bioclimático ha de ser, asimismo, abordado desde el lado de la demanda, sensibilizando a un comprador generalmente mal informado de las ventajas que supone, no sólo medioambientales sino también económicas.

Madrid, 23 de abril de 2001

COMENTARIOS DEL IDAE A VARIAS DE LAS PREGUNTAS FORMULADAS EN EL LIBRO VERDE

7.	<p>El desarrollo de determinadas energías renovables exige la realización de importantes esfuerzos en términos de Investigación y Desarrollo Tecnológico, de ayuda a la inversión o ayuda al funcionamiento. ¿No debería contemplarse una cofinanciación de dichas ayudas a través de la contribución de sectores que gozaron para su desarrollo inicial de ayudas muy importantes y que son hoy muy rentables (gas, petróleo, energía nuclear)?</p> <p>Respuesta: El desarrollo de las energías renovables, como la mejora de la eficiencia energética, viene determinado por factores de estrategia económica, social, política y medioambiental, que la Unión Europea está obligada a afrontar. El importante esfuerzo político y económico que conlleva el desarrollo de estas fuentes requiere el reconocimiento, en términos económicos, de los beneficios que encierran a medio y largo plazo, y de sus ventajas comparativas frente a las energías de origen fósil o nuclear.</p> <p>Por ello, la creación de un marco de libre competencia en el sector energético, que redunde en un mejor funcionamiento de este mercado, ha de contemplar, necesariamente, la contribución de las distintas fuentes de energía a la conservación o el deterioro del medio ambiente, y a la seguridad de la oferta que permita la atención estable de las necesidades económicas y sociales.</p> <p>Los instrumentos económicos (entre ellos, los fiscales) ofrecen un amplio potencial para orientar y moderar la demanda, y permiten la cofinanciación de las fuentes renovables. Una utilización mucho más amplia que la actual de estos instrumentos y un diseño cuidado de las formas de aplicación, probablemente sea crucial para la innovación tecnológica y el desarrollo de las fuentes renovables, como también para una mejora sustancial de la eficiencia energética.</p> <p>Los sistemas de apoyo al precio de la electricidad con fuentes renovables, como el vigente en España, han demostrado su eficacia para el desarrollo de algunas fuentes, especialmente la eólica, y constituyen en sí, una forma de cofinanciación.</p>
9.	<p>¿Qué políticas pueden permitir a la Unión Europea cumplir los compromisos contraídos en el protocolo de Kioto? ¿Qué medidas podrían adoptarse a fin de explotar plenamente el potencial de ahorro energético y reducir a la vez nuestra dependencia externa y las emisiones de CO₂?</p> <p>Respuesta: La mayoría de los países de la UE presenta una situación desfavorable al cumplimiento de los compromisos de Kioto. La Comisión Europea¹ señalaba el pasado año a Luxemburgo, Alemania y Reino Unido como excepciones a esa valoración.</p> <p>La década de los noventa (especialmente, desde 1992) ha discurrido con el práctico estancamiento de los índices de intensidad energética en la Unión Europea y con el aumento de tales índices en algunos Estados miembros. Dada la preponderancia de las emisiones asociadas a la transformación y consumo de energía sobre los gases del protocolo de Kioto, la actuación sobre los factores que determinan tales consumos es crucial y requiere un alcance e intensidad sensiblemente superior a la registrada durante la pasada década.</p> <p>A este respecto, el Libro Verde señala:</p> <p style="padding-left: 40px;">“El cumplimiento de los compromisos de Kioto y, más en general, el control de las emisiones de gases de efecto invernadero dependen esencialmente de las políticas energéticas y de transporte. Una lucha eficaz contra el cambio climático a falta de medidas drásticas en estos sectores requiere que la Unión Europea se comprometa resueltamente, como preconiza el presente Libro Verde, a adoptar medidas concretas (en particular, fiscales y reglamentarias) a favor del ahorro energético y la promoción de las energías renovables (por ejemplo, en los edificios). En efecto, dichas medidas están tanto más justificadas cuanto que el nuevo funcionamiento del mercado</p>

¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: Hacia un programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC). COM (2000) 88 final, Bruselas, 8.3.2000.

energético en Europa concede una importancia esencial a la demanda”.

Simplificando la respuesta a la pregunta de las medidas que podrían adoptarse, podemos responder que se necesitan dos cosas:

- El desarrollo de tecnologías eficientes y limpias.
- La persuasión de los usuarios (administraciones, empresas y particulares) para su utilización.

Ahora bien, difícilmente se podrá conseguir una y otra, difícilmente se podrán integrar las políticas energética y medioambiental en el resto de las políticas, y **difícilmente se podrá explotar todo el potencial de ahorro energético desde la perspectiva de un desarrollo sostenible, sin la necesaria sensibilización, un adecuado marco normativo y un importante reequilibrio económico que favorezca la utilización de equipos, energías y prácticas energética y ambientalmente saludables, frente a las consumidoras y contaminantes.**

El hecho de incluir en las futuras actuaciones medidas que reflejen el coste del impacto medioambiental - incluida la escasez de recursos - asociado al consumo de energía, debe considerarse como una cuestión esencial a la hora de abordar la concepción y diseño de los futuros programas, ya que afecta a las posibilidades y amplitud de la innovación y difusión tecnológica.

La sensibilización y apoyo al desarrollo y difusión de tecnologías y combustibles limpios necesita un gran esfuerzo por instaurar una cultura de respeto al medio ambiente y a los recursos escasos, y un volumen importante de recursos para hacer atractivas las inversiones y rentable la práctica de esa cultura.

Por ello, el **reequilibrio en el precio de las energías** a través de la intervención pública, y la **discriminación en el precio de los equipos consumidores en el momento de la compra** (coches, edificios, electrodomésticos, etc.), apoyándose en los sistemas de etiquetado y certificación energética/ambiental, se presentan como elementos fundamentales para explotar a fondo el potencial de ahorro.

En cualquier caso, la energía es un bien básico en el desarrollo económico y social, y una reforma que afecte significativamente a sus precios puede tener efectos no deseados sobre sectores económicos o capas sociales, por lo que es imprescindible analizar con detalle distintas alternativas de aplicación, posibles impactos sobre los diferentes sectores, aplicaciones diferenciadas o exenciones, formas de compensar o minimizar tales impactos, etc., una aplicación gradual y anunciada, la participación en la planificación de los agentes sociales, y la puesta en marcha de los sistemas de información y apoyo que permitan la adopción más adecuada de alternativas.

Otro aspecto fundamental en una reforma de este tipo es la utilización de un criterio de saldo recaudador neutro, equilibrando el aumento de recaudación energético/ambiental, con disminuciones en otros impuestos o cargas sociales que compensen a los sectores y capas más afectados y estimulen la creación de empleo, a la vez que se destinan fondos para el apoyo a la eficiencia energética y las energías renovables.

Por sectores, cabe citar la importancia de las actuaciones en el transporte (sector que mayor presión ejerce al alza sobre consumo y emisiones), la generación de electricidad (junto al transporte, es el sector que más emisiones de CO2 produce), las energías renovables, la cogeneración, y los edificios (cuyas características constructivas van a condicionar los consumos y emisiones durante muchas décadas). El sector residencial tiene una importancia superior a la que se deriva del consumo reflejado en el sector, pues de los hogares no sólo depende también el consumo de los vehículos privados, sino que además, como destinatarios finales de los bienes y servicios producidos en la economía, reciben y envían señales al mercado a través de su demanda, de la que cabe esperar respuesta por parte de los sectores productivos. Y la industria, lógicamente, que además de mejorar, como lo ha venido haciendo, la eficiencia en sus procesos productivos, es el sector encargado de impulsar e incorporar los avances tecnológicos en la fabricación de equipos, que van destinados al conjunto de sectores consumidores de energía.

10.	<p>¿Puede un programa ambicioso a favor de los biocarburantes y otros carburantes de sustitución, incluido el hidrógeno, destinado a lograr una cuota de hasta el 20% del consumo total de carburante en el año 2020, seguir dependiendo de programas nacionales, o bien exige decisiones coordinadas en materia de fiscalidad, de distribución y de perspectivas para la producción agrícola?</p> <p>Respuesta:</p> <p>La diferencia de precio de producción entre los biocarburantes y los carburantes fósiles constituyen la principal barrera para su utilización, y un tratamiento fiscal claramente diferenciado con respecto a los hidrocarburos resulta imprescindible en la actualidad para su desarrollo.</p> <p>Un objetivo tan ambicioso como una cuota para los biocarburantes y carburantes alternativos del 20% en el año 2020 necesita un fuerte apoyo a distintos niveles y difícilmente puede concebirse sin decisiones coordinadas en las materias señaladas, y sin el compromiso de los Estados miembros para alcanzarlo.</p> <p>Por un lado, requiere mejorar la situación competitiva de los biocarburantes y otros carburantes alternativos, tanto por la reducción de costes del lado de la producción, como por el tratamiento fiscal aplicado a su consumo. La ausencia en el seno de la UE de una armonización fiscal a favor de los biocarburantes, o de un régimen especial similar al que disfrutaban las energías renovables para producción de electricidad en España, constituye un freno para su desarrollo.</p> <p>Por otro lado, el aumento sustancial de la producción de biocarburantes, y la necesaria garantía de continuidad, suponen la irrupción de la bioenergía en el sector agrícola, con implicaciones sobre la política agraria y la evolución de las zonas rurales. Hasta la fecha, en la Unión Europea, el mercado de los biocarburantes ha estado estrechamente vinculado a la retirada obligatoria de tierras establecida en la Política Agraria Común (PAC), permitiéndose estas producciones no alimentarias bajo contrato y fuertes controles. Esto ha dado lugar a importantes variaciones en la producción de biocarburantes, en función de la evolución del porcentaje de retirada obligatoria, lo que parece indicar que en el futuro las materias primas para usos energéticos deberán proceder de las mismas tierras que las destinadas a usos alimentarios y recibir las mismas ayudas.</p> <p>Así mismo, la introducción de los biocarburantes y otros carburantes alternativos en la red de distribución, es otro elemento fundamental para su desarrollo.</p>
11.	<p>¿Deben adoptarse incentivos, por ejemplo fiscales, para lograr el ahorro de energía en los edificios (40% del consumo de energía), ya sean públicos o privados, nuevos o rehabilitados, o bien son necesarias también medidas de orden reglamentario, a semejanza de lo que se ha hecho en el sector de las grandes plantas industriales?</p> <p>Respuesta:</p> <p>Los edificios constituyen el elemento consumidor de energía de más larga vida útil y sus características constructivas van a condicionar su consumo energético y emisiones ambientales durante muchas décadas. La actuación, por tanto, en este sector, es básica, para conseguir elevados y crecientes grados de eficiencia energética, y la incorporación de energías renovables a su abastecimiento, especialmente, las diferentes aplicaciones solares (pasiva, térmica, fotovoltaica) y biomasa para calefacción donde sea posible.</p> <p>Para ello, la combinación de incentivos, entre ellos, fiscales, con las medidas reglamentarias puede ser lo más eficaz. Las medidas reglamentarias deben garantizar un mínimo aceptable de obligado cumplimiento y los incentivos primar las mejoras introducidas con respecto a ese mínimo.</p> <p>Es fundamental la sensibilización de diseñadores, constructores y compradores sobre la incidencia medioambiental y el coste económico que el consumo de energía de cada edificio va a originar durante décadas. Paralelamente, la discriminación económica a favor de los edificios de alta eficiencia ha de jugar un papel cada vez más importante en las decisiones de compra y en el diseño de los edificios.</p> <p>La calificación energética/medioambiental de los edificios es un elemento que aporta información al consumidor, favorece la tendencia a una construcción más eficiente y permite asociar instrumentos económicos de apoyo y/o penalización en función del grado de eficiencia.</p>

12.	<p>El ahorro de energía en el transporte (32% del consumo de energía) pasa por la corrección del desequilibrio creciente entre los modos de transporte de mercancías a favor de la carretera y en detrimento del ferrocarril. ¿Debe considerarse este desequilibrio una fatalidad o exige medidas de corrección, independientemente de su impopularidad, en particular para racionalizar el uso del coche en las ciudades? ¿Cómo conciliar la apertura a la competencia, las inversiones en infraestructuras para suprimir los cuellos de botella y la intermodalidad?</p> <p>Respuesta:</p> <p>La mayor globalización y especialización de los mercados, que aleja los centros de producción y consumo de bienes y servicios, y la mejora del nivel de vida, están produciendo un crecimiento importante del tráfico de mercancías y personas, con gran preponderancia del uso de la carretera y los vehículos privados.</p> <p>El transporte es actualmente el sector que mayor presión ejerce al alza sobre el consumo de energía y emisiones de CO₂ en la mayoría de los países europeos. Como quiera que las tendencias actuales del sector no son sostenibles, desde el punto de vista del consumo de recursos limitados, del aumento de la dependencia, del impacto medioambiental o de la ocupación del espacio y saturación del tráfico, y aumentan la vulnerabilidad económica y social, exige medidas de corrección.</p> <p>El ahorro de energía en el transporte requiere actuaciones conjuntas en dos direcciones básicas: la modificación de las formas de movilidad y la reducción del consumo de los vehículos, aparte de la necesaria y creciente sustitución por biocarburantes y otros carburantes alternativos, con efectos positivos sobre la dependencia energética y las emisiones medioambientales.</p> <p>Parece razonable conjugar la discriminación económica de los distintos modos y medios de transporte en función del daño que producen, con la creación de un marco que favorezca el impulso al desarrollo tecnológico y la creación de infraestructuras y servicios que permitan un comportamiento más racional del transporte.</p> <p>Por lo que se refiere a los coches, dos elementos tienen especial importancia en el ahorro de energía:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La adquisición informada/discriminada del coche. La compra de uno u otro vehículo va a condicionar sus consumos durante la próxima década, y entre vehículos similares pueden existir diferencias de consumo superiores al 30%. El adecuado etiquetado² de vehículos nuevos en función de la clase de eficiencia facilita esa elección. La discriminación fiscal, con gravámenes o desgravaciones en función de la clase de eficiencia, puede tener un efecto importante sobre la adquisición de vehículos menos consumidores y favorecer el desarrollo tecnológico. - Continua mejora y adaptación del transporte público, con aumento de la calidad, disponibilidad y posibilidad de utilización de plataformas exclusivas. <p>Por otro lado, la incorporación al planeamiento urbanístico de criterios de racionalidad energética y de la política de transportes debe redundar en un crecimiento de las áreas urbanas, comerciales e industriales, menos dependiente del uso del coche privado, sobre todo, en los alrededores de las grandes ciudades.</p>
-----	---

² Derivado de la Directiva 1999/94/CE, relativa a la información sobre el consumo de combustible y sobre las emisiones de CO₂ facilitada al consumidor al comercializar turismos nuevos.