

Dictamen del Comité de las Regiones sobre «Los mercados europeos de la electricidad y del gas: tercer paquete legislativo»

(2008/C 172/11)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- hace hincapié en que el consumidor debe estar en el centro de todas las reflexiones sobre la liberalización de la energía;
- es, por este motivo, favorable a la adopción de medidas adicionales en materia de desagregación en el plano del transporte;
- acoge positivamente que el paquete legislativo proponga alcanzar la plena realización del mercado interior de la energía gracias a medidas legislativas suplementarias destinadas a garantizar a los nuevos agentes del mercado un acceso no discriminatorio a las redes de transporte –y que, por tanto, favorecen la competencia–, mejorar la coordinación entre los reguladores y los GRT, favorecer las inversiones en la producción de electricidad y las redes y aumentar la transparencia de mercado;
- pide a la Comisión que evite la concentración de los mercados y favorezca la pluralidad de los operadores privados y públicos por medio de las medidas apropiadas. Los Estados miembros que lo deseen deberán poder optar por no aplicar las normas de desagregación jurídica de los gestores de redes de distribución a las empresas de electricidad integradas que abastezcan a menos de 100 000 clientes conectados o a pequeñas redes aisladas;
- desea que se fomente la producción de energía local y regional basada en fuentes de energía renovables, que se adecuan a las condiciones medioambientales del territorio en cuestión al mismo tiempo que reducen los gastos de transporte de energía y las emisiones en el conjunto de la UE. Por ello, es necesario fomentar la elaboración de planes energéticos específicos a nivel regional, debidamente coordinados e integrados en los marcos nacional y comunitario.

Ponente: Michel LEBRUN, Miembro del Parlamento valón (BE/PPE)

Textos de referencia

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad

COM(2007) 528 final — 2007/0195 (COD)

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/55/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural

COM(2007) 529 final — 2007/0196 (COD)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía

COM(2007) 530 final — 2007/0197 (COD)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1228/2003 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad

COM(2007) 531 final 2007/0198 (COD)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1775/2005 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural

COM(2007) 532 final 2007/0199 (COD)

Recomendaciones políticas

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Recomendaciones generales

1. recuerda que los entes locales y regionales contribuyen de manera importante al éxito de las iniciativas europeas y desempeñan un papel fundamental en la política energética europea;
2. subraya que la energía constituye un bien esencial tanto para los ciudadanos como para la competitividad de las empresas. Los entes locales y regionales, en su calidad de instancias próximas a los ciudadanos, desean que los consumidores puedan beneficiarse de la electricidad y el gas sin interrupciones, a un precio competitivo y con un buen nivel de servicios;
3. hace hincapié en que el consumidor debe estar en el centro de todas las reflexiones sobre la liberalización de la energía;
4. observa que, hoy por hoy, los resultados esperados de la liberalización de la energía todavía no han visto la luz en numerosos Estados miembros, y que no existe un verdadero mercado único de la electricidad y el gas en la UE;
5. comparte el análisis de la Comisión Europea sobre las disfunciones observadas en los mercados de la electricidad y del gas: una alta concentración del mercado, un elevado índice de integración vertical de las empresas del sector de la energía, la fragmentación de los mercados, la falta de transparencia, por ejemplo en lo relativo a la formación de los precios, y la ausencia de coordinación entre gestores de redes de transporte (GRT);
6. acoge positivamente que el paquete legislativo proponga alcanzar la plena realización del mercado interior de la energía gracias a medidas legislativas suplementarias destinadas a garan-

tizar a los nuevos agentes del mercado un acceso no discriminatorio a las redes de transporte –y que, por tanto, favorecen la competencia–, mejorar la coordinación entre los reguladores y los GRT, favorecer las inversiones en la producción de electricidad y las redes y aumentar la transparencia de mercado;

7. acoge favorablemente la inclusión en el paquete legislativo del desarrollo de los mercados regionales, pues lo considera un paso esencial en la creación de un mercado único de la electricidad y del gas en la UE;

8. se alegra de que los objetivos de la política energética de la Comisión Europea sean no solo la competitividad, sino también la seguridad de suministro y la durabilidad, al mismo tiempo que destaca que estos tres objetivos no son siempre compatibles, por lo que se requiere una combinación equilibrada entre ellos;

9. reconoce que el tercer paquete legislativo propuesto tiene por principal objeto mejorar el funcionamiento de los mercados europeos de la electricidad y el gas, pero desea también que este paquete respalde otros objetivos de las políticas comunitarias, como la mejora de la eficacia energética y la atenuación del cambio climático. Por eso, es necesario hacer que las fuentes de energía renovables pasen a ser la opción más recomendable;

10. recuerda un dictamen anterior en el que el CDR defendía la internalización de los costes medioambientales en los precios al consumo (CDR 216/2005). Una iniciativa de este tipo requeriría una normativa específica a escala de la UE, mientras que el paquete legislativo no prevé nada en tal sentido. El Comité pide a la Comisión que proponga un sistema similar. En su elaboración debería velarse por que la aplicación de dicha iniciativa no conlleve una subida desproporcionada de los precios de la energía, pues ello tendría repercusiones para la competitividad de la UE y la realización de los objetivos de la Estrategia de Lisboa;

11. considera que, a pesar del análisis de impacto globalmente positivo elaborado por la Comisión Europea sobre el tercer paquete legislativo en materia de energía, es necesario seguir prestando atención a las repercusiones sociales, económicas y medioambientales que tendrán las medidas propuestas, en particular a nivel regional y local.

Mercado interior de la electricidad y del gas

Competencia

12. recuerda que la liberalización de los mercados de la electricidad y del gas debería eliminar los monopolios de las empresas de energía en los Estados miembros y favorecer la competencia, que solo puede hacerse efectiva si, en el lado de la oferta, concurren realmente varios productores y proveedores;

13. observa que en la actualidad, en lo que respecta a la producción de electricidad, los mercados nacionales están dominados por un monopolio de hecho o por un oligopolio. Por lo que respecta al gas natural, no solo el número de productores potenciales es limitado, sino que, además, los productores de fuera de la Unión Europea, que son los principales proveedores, no están sujetos a la normativa comunitaria;

14. pide a la Comisión que evite la concentración de los mercados y favorezca la pluralidad de los operadores privados y públicos por medio de las medidas apropiadas. Las empresas locales y regionales de energía pueden desempeñar un papel clave en este sentido. Por este motivo, los Estados miembros que lo deseen deberán poder optar por no aplicar las normas de desagregación jurídica de los gestores de redes de distribución a las empresas de electricidad integradas que abastezcan a menos de 100 000 clientes conectados o a pequeñas redes aisladas;

15. insiste en la necesidad de que los recién llegados puedan invertir en nuevas capacidades de producción de electricidad e importación de gas, a fin de alcanzar una situación de igualdad de condiciones propicia a un mercado competitivo;

16. señala que un mercado competitivo permite asimismo que los productores locales y regionales de electricidad a partir de energías renovables puedan acceder a los consumidores sobre una base equitativa.

Exigencias en materia de desagregación

17. observa que la desagregación (*unbundling*) jurídica y funcional en el plano del transporte, que es de aplicación obligatoria desde el 1 de julio de 2004, no basta para garantizar el buen funcionamiento del mercado, ya que no resuelve el conflicto de intereses que resulta de la integración vertical;

18. comparte la opinión de que una empresa integrada verticalmente tiende a considerar las redes como activos estratégicos al servicio no de los clientes de estas redes, sino del interés comercial de la entidad integrada y, en particular, a no invertir suficientemente en nuevas redes por temor a que estas inversiones puedan ayudar a sus competidores a abrirse camino en su mercado nacional;

19. es, por este motivo, favorable a la adopción de medidas adicionales en materia de desagregación en el plano del transporte;

20. señala que la desagregación de propiedad recomendada por la Comisión no es respaldada unánimemente por los Estados miembros, aunque es una manera de garantizar un acceso equitativo a las redes para todos los proveedores y la neutralidad de la política de inversión en las redes de transporte;

21. considera, por consiguiente, que los Estados miembros que lo deseen deben poder optar por el planteamiento basado en un gestor de red independiente, sin olvidar que esta opción puede tener efectos indeseados para los accionistas (pérdida de control, privatización, etc.). Por ello, los Estados miembros también deberían tener otra opción, es decir, una desagregación eficaz y efectiva que se base, por un lado, en la independencia real de los gestores de redes de transporte y, por otro lado, en normas claras para las inversiones en la red;

22. desea que la desagregación jurídica y funcional en el plano de la distribución, que solamente es obligatoria desde el 1 de julio de 2007, no se aplique únicamente de manera formal, sino también en cuanto al fondo. Para impedir, de la manera más eficaz posible, la concentración del mercado, se necesita aplicar al mismo tiempo una estrategia de apoyo a las pequeñas y medianas empresas de energía. Por este motivo, el Comité acoge positivamente el mantenimiento de la actual excepción aplicable a los pequeños gestores de redes de distribución (menos de 100 000 clientes);

23. opina que convendría animar a los entes locales y regionales a convertirse en accionistas activos de las empresas gestoras de redes de transporte y distribución, que son auténticos puntos de confluencia del mercado de la energía.

Los reguladores de energía

24. hace hincapié en la necesidad de disponer de instancias reguladoras que no solo sean independientes, sino también competentes y eficaces en un mercado con operadores monopolísticos y/o dominantes;

25. muestra su satisfacción por ver armonizado y reforzado el papel de los reguladores nacionales. Es importante que los reguladores no se centren únicamente en las actividades reguladas, sino que velen también por el buen funcionamiento general del mercado por medio de poderes discrecionales ex-ante;

26. señala que, con frecuencia, la visión de los reguladores se centra excesivamente en el corto plazo, a fin de reducir las tarifas de la red de electricidad y de gas a cualquier precio, relegándose los objetivos a largo plazo: el desarrollo óptimo de la red y la mejora –o al menos el mantenimiento– de la calidad de la red y los servicios. Por este motivo, debe procurarse que los reguladores apliquen un planteamiento integrado a su tarea, de modo que esta no se limite a la regulación de los precios;

27. subraya la necesidad de que los reguladores tengan la competencia necesaria para poder esforzarse por ofrecer incentivos a fin de posibilitar las inversiones necesarias en las redes, incluidas las requeridas para las fuentes de energía renovable;

28. pide que las metodologías de evaluación comparativa de tarifas y costes de acceso a las redes de transporte y distribución, establecidas por los reguladores, incluyan no solo aspectos cuantitativos (costes), sino también cualitativos (por ejemplo: criterios de fiabilidad relativos a la calidad de las redes), de tal modo que se mantenga el nivel de calidad actual de las redes.

Inversiones para garantizar la seguridad del suministro energético

29. observa que la seguridad del suministro energético no solo está amenazada por la insuficiencia de las inversiones en nuevas centrales eléctricas, sino que, además, un elemento fundamental para la seguridad del suministro será el desarrollo de nuevas redes de transporte y distribución y ampliación y mejora de las existentes, así como líneas de interconexión, que requerirán, además de un importante esfuerzo inversor, la superación de importantes dificultades en su diseño y tramitación;

30. hace hincapié en la importancia de un entorno estable y atractivo para las inversiones;

31. destaca la enorme importancia que tendrá la diversificación de las fuentes de energía para garantizar la seguridad del suministro energético;

32. desea que se fomente la producción de energía local y regional basada en fuentes de energía renovables, que se adecuan a las condiciones medioambientales del territorio en cuestión al mismo tiempo que reducen los gastos de transporte de energía y las emisiones en el conjunto de la UE. Por ello, es necesario fomentar la elaboración de planes energéticos específicos a nivel regional, que deberán tener la debida coordinación e integración en los marcos estatal y comunitario;

33. pide a la Comisión que adopte todas las medidas necesarias para animar no solo a los productores, sino también a los gestores de redes, a invertir –respectivamente– en la construcción de instalaciones de producción e infraestructuras para las redes, con el objetivo de lograr en igualdad de condiciones un acceso a la generación local de energía renovable;

34. señala, sin embargo, a la Comisión que, por lo general, las redes no están pensadas actualmente para acoger una proporción importante de energías renovables, lo que requerirá inversiones y, por consiguiente, medios financieros adicionales para adaptar las redes al desarrollo de las energías renovables. También será necesario reflexionar sobre las posibilidades de almacenamiento de la energía, lo cual exigirá inversiones adicionales importantes;

35. insiste en que las políticas de utilización racional de la energía y de eficacia energética constituyen la mejor manera de disminuir la tensión actual entre la oferta y la demanda de energía.

Protección de los consumidores

36. recuerda que las obligaciones que corresponden a un servicio público deben constituir un complemento necesario de la competencia y mantenerse en un lugar central del proceso de apertura del mercado;

37. recomienda que la libertad de elección de los consumidores de energía vaya acompañada de garantías sólidas por lo

que respecta a los derechos de los consumidores de energía. En este sentido, sería deseable que las disposiciones de la futura «carta europea de los derechos de los consumidores de energía» tuviesen valor jurídico;

38. acoge favorablemente el establecimiento de un foro minorista, por analogía con los foros de Madrid y Florencia;

39. pide a la Comisión que supervise aún más los mercados minoristas para evaluar los efectos de la liberalización para los hogares, con el fin de aumentar la confianza de los consumidores en el mercado de la energía y limitar los riesgos de manipulación del mercado;

40. subraya la importancia de que la facturación de la electricidad y el gas sea más transparente, con el fin de incitar a los consumidores a modificar sus comportamientos gracias al ahorro de energía y a un aumento de la eficacia energética;

41. hace hincapié en la necesidad de poner en funcionamiento sistemas informáticos neutros e independientes de los proveedores que permitan una gestión automatizada del cambio («switch»);

42. pide a la Comisión que la instalación generalizada de contadores inteligentes se supedita a dos condiciones previas: que sea razonable desde el punto de vista financiero y que sea proporcionada, dado el ahorro de energía que puede obtenerse según los diferentes tipos de clientes;

43. recomienda aumentar en el futuro la protección de los consumidores vulnerables, con el fin de combatir el fenómeno de la pobreza energética.

Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía

44. reconoce que, por lo que se refiere a las cuestiones transfronterizas, hay un vacío normativo, y que es necesario mejorar las interconexiones en determinadas partes del mercado;

45. es partidario, no obstante, de reforzar el GREGE, en lugar de sustituirlo por una nueva agencia. En efecto, en vez de crear una nueva estructura, con los consiguientes gastos y costes burocráticos, sería posible proseguir sobre las bases actuales, con un GREGE reforzado, que tendría competencia para resolver los problemas transfronterizos y al que se confiarían también las demás tareas que deberían asignarse a la agencia que se quiere crear. Si estas medidas no generasen un aumento suficiente de la competencia, la constitución de una agencia diferenciada estaría entonces justificada.

Los intercambios transfronterizos

46. se alegra de que el tercer paquete legislativo refuerce la cooperación entre los GRT, al crear una red europea de GRT. De esta manera se fomentan los intercambios transfronterizos de electricidad y gas, que son uno de los requisitos necesarios para que el mercado interior sea plenamente funcional. Una buena capacidad de transporte es un requisito técnico indispensable, tanto para la seguridad del suministro como para contar con una competencia efectiva en el mercado común de la energía. Esto es aplicable sobre todo a los Estados miembros orientales de la UE, que aspiran a liberarse definitivamente de la dependencia energética de sus vecinos del Este;

47. opina que es necesario hacer un esfuerzo para ir pasando progresivamente hacia un sistema de gestores de redes de transporte regionales;

48. señala que las propuestas de la Comisión Europea relativas a la red europea de GRT de electricidad y gas confieren a los GRT un estatus similar al de una autoridad reguladora, mientras que el papel de la agencia parece reducirse al de un órgano consultivo. Algunas normas, como las relativas a la transparencia o al comercio, son más bien competencia de las autoridades reguladoras;

49. acoge favorablemente la obligación impuesta a la red europea de los GRT de electricidad de que publiquen cada dos años un plan decenal de inversión en las redes para el conjunto de la Comunidad;

50. desea que los nuevos agentes que acceden al mercado, en particular las empresas locales y regionales de electricidad,

puedan disponer del mismo nivel de información sobre los mercados que los operadores históricos.

Red de transporte del gas

51. opina que la disponibilidad limitada de las capacidades de almacenamiento de gas, que con frecuencia están en manos de los operadores históricos, afecta seriamente a la competencia en el sector del gas e indirectamente, a nivel de la producción, al sector de la electricidad; por consiguiente, acoge favorablemente las propuestas destinadas a mejorar el acceso a las instalaciones de almacenamiento, así como a las instalaciones de GNL;

52. respalda la creación de un régimen de «entrada-salida» en el cual la capacidad se asigne a una zona o región y no a un gaseoducto en particular, lo que favorecerá el desarrollo de la competencia.

Bruselas, el 10 de abril de 2008.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Luc VAN DEN BRANDE
