

Bruselas, 25.2.2015
COM(2015) 80 final

PAQUETE SOBRE LA UNIÓN DE LA ENERGÍA

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, AL COMITÉ DE
LAS REGIONES Y AL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES**

**Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática
prospectiva**

1. POR QUÉ NECESITAMOS UNA UNIÓN DE LA ENERGÍA

El objetivo de una Unión de la Energía resiliente, centrada en una política climática ambiciosa, es ofrecer a los consumidores de la UE —hogares y empresas— una energía segura, sostenible, competitiva y asequible. La consecución de este objetivo exigirá una transformación profunda del sistema energético europeo.

Aspiramos a una Unión de la Energía en la que los Estados miembros se den cuenta de que dependen unos de otros para garantizar a sus ciudadanos una energía segura, sobre la base de una solidaridad y confianza auténticas, que hable con una sola voz en asuntos de alcance mundial.

Aspiramos a un sistema energético integrado a escala continental, en el que la energía fluya libremente a través de las fronteras, sobre la base de la competencia y el mejor uso posible de los recursos, con una regulación eficaz de los mercados energéticos a nivel de la UE, en caso necesario.

Aspiramos a la Unión de la Energía en tanto que economía sostenible, hipocarbónica y respetuosa con el clima, diseñada para durar.

Aspiramos a unas empresas europeas sólidas, innovadoras y competitivas que desarrollen la tecnología y los productos industriales necesarios para lograr la eficiencia energética y tecnologías hipocarbónicas en Europa y fuera de ella.

Aspiramos a una mano de obra europea con las cualificaciones necesarias para construir y gestionar el sistema energético del futuro.

Aspiramos a la confianza de los inversores por medio de señales de precios que reflejen las necesidades y los objetivos políticos a largo plazo.

Y lo que es más importante, aspiramos a una Unión de la Energía centrada en los ciudadanos, en la que estos asuman la transición energética, aprovechen las nuevas tecnologías para reducir sus facturas y participen activamente en el mercado, y en la que se proteja a los consumidores vulnerables.

Para alcanzar nuestro objetivo, tenemos que dejar atrás una economía propulsada por los combustibles fósiles, en la que la energía se basa en un enfoque centralizado, guiado por la oferta, y que depende de tecnologías antiguas y modelos empresariales obsoletos. Tenemos que empoderar a los consumidores, proporcionándoles información y posibilidades de elección, y flexibilizando tanto la demanda como la oferta. Tenemos que abandonar un sistema fragmentado, caracterizado por la falta de coordinación de las políticas nacionales, las barreras comerciales y las islas energéticas.

El sistema energético europeo en cifras

Según datos recientes, la UE importa el 53% de su energía a un coste de 400 000 millones de euros aproximadamente, lo que la convierte en el mayor importador de energía del mundo. Seis Estados miembros dependen de un único proveedor exterior para la totalidad de sus importaciones de gas y, por tanto, siguen siendo demasiado vulnerables a las perturbaciones del suministro. También se calcula que cada incremento porcentual adicional en términos de ahorro energético permite reducir un 2,6 %¹ las importaciones de gas. El 75 % del parque de viviendas

¹ Comunicación «La eficiencia energética y su contribución a la seguridad de la energía y al marco 2030 para las políticas en materia de clima y energía», COM(2014) 520.

es ineficiente desde el punto de vista energético. El 94 % del transporte depende de los productos derivados del petróleo, de los cuales el 90 % es importado. Globalmente, la UE gasta más de 120 000 millones de euros al año —directa o indirectamente— en subvenciones energéticas, a menudo no justificadas². Solo de aquí a 2020 habrá que invertir más de un billón de euros en el sector energético³.

Los precios de la electricidad al por mayor de los países europeos son bajos, aunque siguen siendo un 30 % más elevados que en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, los precios de la electricidad después de impuestos aumentaron para los hogares una media del 4,4 % de 2012 a 2013. Los precios del gas al por mayor siguen siendo más del doble que los de los Estados Unidos⁴. La diferencia de precios respecto a otras economías repercute en la competitividad de nuestra industria, en particular en las industrias de gran consumo de energía.

Las empresas europeas de energías renovables tienen un volumen de negocios anual combinado de 129 000 millones de euros y emplean a más de un millón de personas⁵. Las empresas de la UE tienen una cuota del 40 % de todas las patentes de tecnologías renovables⁶. El desafío consiste en mantener el liderazgo europeo en las inversiones mundiales en energías renovables⁷.

Actualmente, la Unión Europea cuenta con normas de energía a nivel europeo, pero, en la práctica, tiene veintiocho marcos reglamentarios nacionales. Esto no puede seguir así. Se requiere un mercado integrado de la energía para estimular la competencia, aumentar la eficiencia del mercado mediante un uso más eficaz de las instalaciones de producción de energía en toda la UE y garantizar precios asequibles para los consumidores.

El mercado minorista no funciona correctamente. Muchos consumidores domésticos tienen muy poco margen de elección respecto a los proveedores de energía y muy poco control sobre el coste de la energía. Un porcentaje absolutamente inaceptable de hogares europeos no puede pagar sus facturas de energía.

La infraestructura energética está quedando obsoleta y no se adapta al aumento de la producción a partir de energías renovables. Es necesario atraer inversiones, pero el diseño actual del mercado y las políticas nacionales no generan los incentivos adecuados ni ofrecen suficiente previsibilidad a los inversores potenciales.

Sigue habiendo islas energéticas, ya que muchos mercados no están debidamente conectados con sus vecinos. Esta situación es fuente de costes adicionales para los consumidores y genera vulnerabilidad en términos de seguridad energética.

Seguimos siendo líderes en innovación y energías renovables, pero otras regiones del mundo se están aproximando rápidamente y ya hemos perdido terreno en lo que respecta a algunas tecnologías limpias, con bajas emisiones de carbono.

El refuerzo de la inversión en empresas de alta tecnología que compitan a escala mundial mediante políticas estables generará crecimiento y empleo en Europa. Surgirán nuevos sectores empresariales, nuevos modelos de negocio y nuevos perfiles profesionales. Esa

² Estrategia Europea de la Seguridad Energética, COM(2014) 330.

³ Estimaciones de la Comisión. La AIE calcula que se requieren 1,3 billones de euros de aquí a 2025 para producción, transporte y distribución.

⁴ Cálculos de la DG Energía basados en los informes de mercado de Platts y en los datos de la AIE para el primer semestre de 2014.

⁵ Informe de EurObser'ER 2014.

⁶ En comparación con una cuota de la UE del 32 % del conjunto de patentes mundiales.

⁷ Tendencias mundiales de las inversiones en energías renovables, 2014 (PNUMA-BNEF).

transformación afecta profundamente al papel que desempeñan todos los agentes del sistema energético, incluidos los consumidores.

Es el momento de que Europa tome las decisiones correctas. Si continúa en la trayectoria actual, será más difícil hacer frente al reto ineludible de pasar a una economía hipocarbónica debido a los costes económicos, sociales y ambientales que supone la fragmentación de los mercados nacionales de la energía. El bajo nivel actual de los precios del petróleo y el gas, si se mantiene, debería aprovecharse como una oportunidad histórica —junto con la bajada del coste de formas de energía más limpias, una política decidida de la UE en materia de clima y la aparición de nuevas tecnologías— para que la política energética de la UE vaya en la dirección correcta: la de una Unión de la Energía.

2. CAMINO A SEGUIR

La estrategia de la Unión de la Energía tiene cinco *dimensiones* estrechamente relacionadas entre sí y que se refuerzan mutuamente, cuyo objetivo es impulsar la seguridad energética, la sostenibilidad y la competitividad:

- seguridad energética, solidaridad y confianza,
- un mercado europeo de la energía plenamente integrado,
- eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda,
- descarbonación de la economía,
- investigación, innovación y competitividad.

2.1. Seguridad energética, solidaridad y confianza

En su Estrategia Europea de la Seguridad Energética⁸ de mayo de 2014, la Comisión indicaba cómo la UE seguía siendo vulnerable a perturbaciones energéticas externas e invitaba a los responsables de las políticas nacionales y de la UE a explicar claramente a los ciudadanos las opciones existentes para reducir nuestra dependencia de determinados combustibles, proveedores de energía y rutas. La Unión de la Energía se basa en esta estrategia.

Los factores clave de la seguridad energética son la realización del mercado interior de la energía y un consumo de energía más eficiente. Ello depende de una mayor transparencia, así como de una mayor solidaridad y confianza entre los Estados miembros. La seguridad energética de la UE está estrechamente relacionada con sus vecinos.

El establecimiento de enfoques conjuntos en el ámbito de la energía puede contribuir a que todas las regiones de la Unión Europea sean más fuertes, por ejemplo en caso de escasez o interrupciones del suministro. El espíritu de solidaridad en materia de energía se menciona explícitamente en el Tratado y ocupa un lugar central en la Unión de la Energía.

Diversificación del suministro (fuentes de energía, proveedores y rutas)

Los retos políticos de los últimos meses indican que la diversificación de fuentes de energía, proveedores y rutas es crucial para garantizar un suministro energético seguro y

⁸ COM(2014) 330.

resiliente a las empresas y ciudadanos europeos, que esperan acceder a la energía a precios asequibles y competitivos en todo momento. Para garantizar la diversificación de los suministros de gas, deben intensificarse los trabajos relativos al Corredor Meridional de Gas a fin de que los países de Asia Central puedan exportar su gas a Europa. En el norte de Europa, el establecimiento de centros líquidos de gas con múltiples proveedores está incrementando en gran medida la seguridad del suministro. Este ejemplo debería seguirse en Europa Central y Oriental y en la zona del Mediterráneo, donde se está construyendo un centro de gas para el Mediterráneo.

La construcción de infraestructuras para proporcionar nuevas fuentes de gas a la UE exige la participación de muchos socios, y constituye una iniciativa al mismo tiempo compleja y costosa. La resolución de estos problemas requiere una acción decidida a nivel de la UE. La Comisión reforzará su apoyo a este proceso utilizando todos los instrumentos de financiación disponibles, en particular el futuro Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), y la plena participación de las instituciones financieras europeas. No obstante, es preciso contar también con la infraestructura necesaria dentro de la UE, incluyendo la posibilidad de recurrir a flujos bidireccionales para llevar el gas allí donde se necesite.

Vamos a explorar todo el potencial del gas natural licuado (GNL), en particular como combustible de reserva en situaciones de crisis, en las que el gas que llega a Europa a través del sistema de gasoductos existente resulta insuficiente. El aumento del comercio de GNL contribuirá a acercar aún más los precios del gas natural a nivel mundial. En los últimos años, los precios del GNL han sido más elevados que los del gas de gasoducto, debido, en particular, a los elevados costes de licuefacción, regasificación y transporte, así como a la demanda asiática. Para solucionar estos problemas, la Comisión elaborará una estrategia global del GNL, que también tendrá en cuenta la infraestructura de transportes necesaria para conectar los puntos de acceso del GNL al mercado interior. En este contexto, también se estudiará el potencial de almacenamiento de gas en Europa y el marco normativo necesario a fin de garantizar un nivel suficiente de reservas de gas para el invierno. La Comisión también se esforzará por eliminar los obstáculos a las importaciones de GNL procedentes de los Estados Unidos y de otros productores.

Dada la dependencia de las importaciones de la UE y los desafíos del cambio climático a nivel mundial, es necesario adoptar medidas suplementarias para reducir nuestro consumo de petróleo. Los precios del petróleo son actualmente bajos debido a un exceso de producción, combinado con un menor consumo y una mayor eficiencia energética⁹.

La UE depende en gran medida de la importación de combustible nuclear y de servicios conexos en los Estados miembros en los que la energía nuclear forma parte de la combinación energética. La diversificación del suministro es importante para garantizar su seguridad. La Comisión actualizará y reforzará los requisitos relativos a la información que debe proporcionarse, de conformidad con el artículo 41 del Tratado Euratom, sobre los proyectos de instalaciones nucleares.

La energía producida internamente también contribuye a reducir la dependencia de Europa respecto a las importaciones de energía. Esto incluye, en particular, las energías renovables, necesarias para la descarbonación, y los recursos fósiles convencionales y, en el caso de los Estados miembros que opten por ellos, no convencionales. La producción en Europa de petróleo y gas de fuentes no convencionales, como el gas de esquisto, es

⁹ Los líderes de la UE seguirán impulsando el establecimiento de normas y la mejora de la eficiencia a nivel mundial a fin de reducir el consumo de petróleo y, por tanto, la dependencia de la UE.

una alternativa posible, siempre que se tengan debidamente en cuenta los problemas de aceptación pública y de impacto ambiental.

Colaboración en materia de seguridad de suministro

Los Estados miembros, los gestores de redes de transporte, la industria de la energía y todas las demás partes interesadas deben trabajar en estrecha colaboración para garantizar un nivel elevado de seguridad energética a los ciudadanos y empresas europeas.

En relación con el petróleo, ya se han tomado medidas importantes con la adopción, en 2009, de la Directiva sobre reservas de petróleo¹⁰, que impone a los Estados miembros la obligación de crear y mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y productos petrolíferos.

Los Estados miembros deben tener la seguridad de que, en situaciones de escasez de suministro, pueden contar con sus vecinos. El informe de la Comisión de 2014 sobre la capacidad de reacción a corto plazo del sector del gas¹¹ hacía hincapié en la necesidad de reforzar la cooperación a la hora de hacer frente a una posible interrupción del suministro. Para establecer una gestión común de las crisis, la Comisión propondrá planes de medidas preventivas y de emergencia a nivel regional y de la UE, incluidas las partes contratantes de la Comunidad de la Energía. Debe reforzarse la solidaridad entre Estados miembros, especialmente en tiempos de crisis de suministro. Esas cuestiones y la experiencia adquirida en la aplicación del Reglamento se tendrán en cuenta en la propuesta de revisión del Reglamento sobre seguridad del suministro de gas.

La Comisión evaluará las opciones existentes en materia de mecanismos de agrupación voluntaria de la demanda para la compra colectiva de gas durante una crisis y en caso de que los Estados miembros dependan de un único proveedor. Estas medidas tendrían que ser plenamente conformes con las normas de la OMC y con las normas de competencia de la UE.

Muchos Estados miembros tienen actualmente unos marcos inadecuados en materia de seguridad de suministro de electricidad y utilizan enfoques obsoletos e incoherentes de evaluación a este respecto. En colaboración con los Estados miembros, la Comisión establecerá una serie de niveles de riesgo aceptables respecto a las interrupciones de suministro y una evaluación de la seguridad de suministro objetiva y factual para toda la UE que aborde la situación en los Estados miembros. Para ello se tendrán en cuenta los flujos transfronterizos, la producción variable de energías renovables, la respuesta a la demanda y las posibilidades de almacenamiento. Solo deben establecerse mecanismos de capacidad para hacer frente al problema de la seguridad de suministro en caso de que una evaluación de la adecuación de un sistema regional indique esa necesidad, teniendo en cuenta el potencial de eficiencia energética y de respuesta a la demanda¹².

Refuerzo del papel de Europa en los mercados mundiales de la energía

La Unión de la Energía no es un proyecto replegado en sí mismo. Una UE más fuerte y más unida puede comprometerse de forma más constructiva con sus socios, en beneficio mutuo.

¹⁰ Directiva 2009/119/CE, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos.

¹¹ COM(2014) 654 final.

¹² Véase la Comunicación «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública», C(2013) 7243.

La política energética se utiliza a menudo como una herramienta de política exterior, en particular en los principales países productores y de tránsito de energía. Esta realidad ha de tenerse en cuenta a la hora de debatir la política exterior europea en materia de energía.

Por tanto, la Unión Europea tiene que aumentar su capacidad para proyectar su poder en los mercados mundiales de la energía. Junto con sus principales socios, la Unión Europea se esforzará en conseguir un mejor sistema de gobernanza mundial de la energía, lo que dará lugar a unos mercados energéticos mundiales más competitivos y transparentes.

La política comercial de la UE contribuye a una mayor seguridad y diversificación de la energía mediante la inclusión de disposiciones relacionadas con la energía en los acuerdos comerciales con sus socios. Cuando la UE negocie acuerdos con países importantes desde la perspectiva de la seguridad del suministro, la Comisión considerará prioritario negociar disposiciones específicas que contribuyan a la seguridad energética, en particular el acceso a los recursos, y a los objetivos de la Unión Europea en materia de energía sostenible. En general, la Comisión emprenderá un programa activo en materia de comercio e inversión en el sector energético, incluido el acceso de la tecnología y servicios energéticos europeos a los mercados extranjeros¹³.

Como parte de una diplomacia europea revitalizada en materia de clima y energía, la UE se servirá de todos los instrumentos de política exterior de que dispone para establecer asociaciones energéticas estratégicas con regiones o países productores y de tránsito cada vez más importantes, como Argelia y Turquía, Azerbaiyán y Turkmenistán, Oriente Próximo, África y otros posibles proveedores.

La UE seguirá desarrollando su asociación con Noruega, su segundo mayor proveedor de petróleo crudo y gas natural. También continuará integrando plenamente a este país en sus políticas internas en materia energética y desarrollará sus asociaciones con países como los Estados Unidos y Canadá.

Cuando se den las condiciones adecuadas, la UE considerará la posibilidad de redefinir su relación con Rusia en materia energética, basada en la igualdad de condiciones en términos de apertura del mercado, competencia leal, protección del medio ambiente y seguridad, en beneficio de ambas partes.

Se prestará especial atención a la mejora de la asociación estratégica con Ucrania en el ámbito de la energía. En este contexto, se abordarán cuestiones relacionadas con la importancia de Ucrania como país de tránsito, así como las relativas a las reformas del mercado de la energía de ese país, en particular la mejora de su red de gas, la creación de un marco reglamentario adecuado para el mercado de la electricidad y el incremento de la eficiencia energética para reducir su dependencia de la energía importada.

En nuestra vecindad inmediata, la Comisión va a proponer reforzar la Comunidad de la Energía, garantizando la aplicación efectiva del acervo de la UE en materia de energía, medio ambiente y competencia y de las reformas del mercado de la energía e incentivando las inversiones en este sector. El objetivo es una integración más estrecha de los mercados de la energía de la UE y de la Comunidad de la Energía. Las relaciones energéticas con los países de la Política Europea de Vecindad (PEV) se estudiarán en el marco de la revisión en curso de dicha política.

¹³ Iniciativas tales como «el comercio de productos ecológicos» contribuirán a promover productos que permitan reducir las emisiones de CO₂, benefician al medio ambiente y generen empleo y crecimiento en la UE.

Mayor transparencia en materia de suministro de gas

Un elemento importante a la hora de garantizar la seguridad energética (en particular por lo que respecta al gas) es la plena conformidad de los acuerdos relativos a la compra de energía de terceros países con el Derecho de la UE. En el caso de los acuerdos intergubernamentales y de los acuerdos comerciales conexos basados en la Decisión pertinente¹⁴, esos controles de la conformidad se llevan a cabo en la actualidad después de que un Estado miembro y un tercer país hayan concluido un acuerdo. Hemos observado que, en la práctica, resulta muy difícil renegociar tales acuerdos. Dado que las posiciones de los signatarios ya se han fijado, hay una presión política para no modificar ningún aspecto del acuerdo. En el futuro, la Comisión debe ser informada de la negociación de acuerdos intergubernamentales desde la fase inicial, a fin de garantizar una mejor evaluación *ex ante* de la compatibilidad del acuerdo intergubernamental con las normas del mercado interior y los criterios de seguridad de suministro. Asimismo, la participación de la Comisión en esas negociaciones con terceros países y la evolución hacia cláusulas contractuales normalizadas podrían evitar de manera más eficaz presiones innecesarias y garantizar el respeto de las normas europeas. Por tanto, la Comisión revisará la Decisión relativa a los acuerdos intergubernamentales y presentará opciones para garantizar que la UE hable con una sola voz en las negociaciones con terceros países.

En el contexto de la revisión del Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas, la Comisión propondrá, además, garantizar una transparencia adecuada de los contratos comerciales de suministro de gas que puedan tener un impacto en la seguridad energética de la UE, al tiempo que se protege la confidencialidad de la información sensible.

2.2. Un mercado interior de la energía plenamente integrado

A pesar de los progresos realizados en los últimos años, el sistema energético europeo sigue siendo poco eficaz. Dada la configuración actual del mercado no se generan inversiones suficientes, la concentración del mercado y la escasa competencia siguen siendo un problema y el panorama energético europeo continúa estando demasiado fragmentado. Tenemos que dar un nuevo impulso político a la realización del mercado interior de la energía.

El *hardware* del mercado interior: unir mercados mediante interconexiones

Hoy por hoy, las redes europeas de transporte de gas y electricidad, en particular las conexiones transfronterizas, no son suficientes para un buen funcionamiento del mercado interior de la energía ni para conectar las islas energéticas que aún existen a la red principal de gas y electricidad.

Los trabajos sobre proyectos de infraestructuras se han acelerado en los últimos años, y más aún a raíz de los recientes acontecimientos en la frontera oriental de la Unión Europea. En 2013, la Unión Europea determinó 248 proyectos de infraestructuras energéticas de interés común (PIC). La lista se revisará y actualizará a finales de este año y, a continuación, cada dos años¹⁵. En 2014, la Estrategia Europea de la Seguridad

¹⁴ Decisión n° 994/2012/UE, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía.

¹⁵ Esa actualización incluirá proyectos estratégicos de interés para la Comunidad de la Energía (PICE), que son importantes para reforzar la seguridad de suministro de la Unión de la Energía, si satisfacen también los criterios para convertirse en PIC.

Energética determinó treinta y tres proyectos de infraestructuras que son esenciales para mejorar la seguridad del suministro y conectar mejor los mercados de la energía.

Se ha establecido un objetivo mínimo específico de interconexión de electricidad del 10 % de la capacidad instalada de producción de electricidad de los Estados miembros, que debe alcanzarse de aquí a 2020. Las medidas necesarias para alcanzar este objetivo del 10 % se exponen en la Comunicación de la Comisión que acompaña a la presente Estrategia Marco para la Unión de la Energía. En 2016, la Comisión presentará un informe sobre las medidas necesarias para alcanzar el objetivo del 15 % de aquí a 2030.

La transición a un sistema energético más seguro y sostenible requerirá grandes inversiones en producción, redes y eficiencia energética, estimadas en unos 200 000 millones de euros al año en la próxima década¹⁶. Si bien el sector privado asumirá los costes de muchas de esas inversiones, el acceso a la financiación será fundamental. Actualmente, el Banco Europeo de Inversiones, el Mecanismo «Conectar Europa» y la financiación en virtud de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ya prevén medios a tal fin. Por otra parte, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas propuesto prestará apoyo adicional, facilitando así en mayor medida el acceso a la financiación de proyectos de importancia europea, como las redes de energía, las energías renovables y la eficiencia energética. La Comisión estudiará propuestas de regímenes de inversión en el ámbito energético que pongan en común recursos para financiar inversiones viables desde el punto de vista económico, evitando la distorsión y fragmentación del mercado.

Los inversores pueden apoyarse en el portal de inversiones que se está creando en el marco del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, cuyo objetivo es impulsar la transparencia de la reserva de proyectos de inversión de la UE, a fin de que los inversores potenciales puedan acceder a la información. La Comisión también pondrá en común información sobre los proyectos de infraestructuras financiados por el Mecanismo «Conectar Europa» y los fondos de la política de cohesión de la UE para lograr una mayor coherencia en la amplia gama de sistemas de financiación existentes y maximizar su impacto.

La Comisión hará un balance periódico de la ejecución de los principales proyectos de infraestructuras que contribuyen a la Unión de la Energía, en particular en el marco del seguimiento de los PIC. Como parte de este balance, la Comisión presentará un informe anual sobre los progresos realizados en la consecución del objetivo del 10 % de interconexión eléctrica, prestando especial atención a la aplicación de los planes de acción regionales. Por último, la Comisión convocará también un foro específico de infraestructuras energéticas para analizar los progresos con los Estados miembros, los grupos de cooperación regional pertinentes y las instituciones de la UE. Dicho foro se reunirá por primera vez a finales de 2015.

Aplicación y actualización del *software* del mercado interior de la energía

Para establecer la Unión de la Energía, debe concederse la máxima prioridad a la plena ejecución y al control estricto de la aplicación de legislación vigente en materia de energía y ámbitos conexos. No tiene sentido desarrollar nuevas políticas y planteamientos sobre bases débiles.

¹⁶ Un plan de inversiones para Europa, COM(2014) 903.

La Comisión utilizará todos los instrumentos políticos disponibles a este respecto e insistirá en que los Estados miembros apliquen plenamente y hagan cumplir el tercer paquete del mercado interior de la energía, en particular en lo que se refiere a la separación y a la independencia de los reguladores. Deben cumplirse determinadas condiciones *ex ante* de manera que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos puedan utilizarse para cofinanciar inversiones en el sector energético. Ello contribuirá a garantizar el respeto de la legislación de la UE en materia de energía.

El control estricto de la aplicación de las normas del Tratado en materia de competencia contribuirá a evitar que las empresas distorsionen el mercado interior de la energía. El control de la aplicación de la normativa de defensa de la competencia permitirá que la energía fluya libremente, eliminando las restricciones territoriales en los contratos de suministro y abordando las cuestiones relativas a la exclusión de los mercados ascendentes y descendentes y de las redes (interconectores incluidos). Asimismo, la Comisión evaluará —mediante el control de la aplicación del Derecho de competencia— la evolución y formación de los precios de la energía.

Un mercado interior de la energía que funcione adecuadamente requiere un marco reglamentario eficaz. El tercer paquete sobre el mercado interior de la energía establece organismos para garantizar la cooperación entre los gestores de redes de transporte y los reguladores. El funcionamiento de esos organismos se reforzará en el contexto del debate sobre el diseño del mercado. Hoy por hoy, las decisiones adoptadas en esos organismos siguen reflejando las posiciones nacionales.

La gestión de la red de transporte tendrá que ser mucho más integrada para hacer frente a los retos de la transformación del sistema energético. Las Redes Europeas de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad y Gas (REGRT-E/G), creadas también en el marco del tercer paquete del mercado interior de la energía, deben actualizarse para que puedan cumplir esa función. Deben crearse centros operativos regionales, de manera que puedan planificar y gestionar de forma efectiva los flujos transfronterizos de gas y electricidad.

La Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) se estableció en el ámbito del tercer paquete del mercado interior de la energía para ayudar a los reguladores nacionales, en particular en cuestiones transfronterizas. No obstante, la ACER en la actualidad actúa fundamentalmente por medio de recomendaciones y dictámenes. Sus derechos en materia de toma de decisiones son muy limitados, por ejemplo, solo puede tomar decisiones a petición de los reguladores nacionales o si estos no adoptan una decisión en un plazo determinado. Es preciso fortalecer el reglamento del mercado único a nivel de la UE mediante un refuerzo significativo de los poderes y la independencia de la ACER para asumir funciones reglamentarias a nivel europeo, a fin de que pueda vigilar eficazmente el desarrollo del mercado interior de la energía y las normas de mercado conexas, y hacer frente a todas las cuestiones transfronterizas necesarias para crear un mercado interior homogéneo¹⁷.

El tercer paquete del mercado interior de la energía preveía asimismo la adopción de códigos de red a fin de que contribuyeran a armonizar el flujo de electricidad y gas entre diferentes redes de transporte. Este trabajo debe completarse para garantizar un mejor funcionamiento de los mercados transfronterizos de la energía.

¹⁷ Cabe citar, a modo de ejemplo, las decisiones relativas a las nuevas infraestructuras que afectan a más de dos Estados miembros, las exenciones a la inversión de los flujos físicos en consonancia con el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas, la asignación de costes transfronterizos en virtud del Reglamento RTE-E u otras cuestiones similares.

La integración de los mercados de producción de electricidad renovable exige mercados flexibles, tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda, dentro y fuera de las fronteras de un Estado miembro. Por tanto, las redes de electricidad deben evolucionar de forma significativa. Es necesario ampliar las posibilidades de la producción distribuida y la gestión de la demanda, incluidos los mercados intradiarios, para desarrollar nuevas conexiones de alta tensión a larga distancia (superredes) y nuevas tecnologías de almacenamiento.

La Comisión va a preparar una propuesta legislativa ambiciosa para rediseñar el mercado de la electricidad, enlazando el mercado mayorista y el minorista. De este modo aumentará la seguridad del suministro y se garantizará un mercado de la electricidad más adaptado a la transición energética, lo que traerá consigo multitud de nuevos productores, sobre todo de fuentes de energías renovables, y permitirá la plena participación de los consumidores en el mercado, en particular a través de la respuesta a la demanda. Una mayor integración, también a nivel regional, el aumento del comercio transfronterizo y el desarrollo de mercados a corto y largo plazo con una formación de precios efectiva enviarán las señales de inversión adecuadas y proporcionarán la flexibilidad necesaria para que puedan integrarse en el mercado nuevas fuentes de producción.

Un mercado interior de la energía plenamente operativo, que envíe señales de inversión eficientes, es la mejor manera de reducir la necesidad de mecanismos de capacidad. La Comisión ya ha establecido orientaciones¹⁸ y normas¹⁹ para limitar los efectos negativos de intervenciones públicas mal diseñadas, fragmentadas y descoordinadas. No obstante, la aplicación efectiva de esas orientaciones solo puede constituir un primer paso para garantizar que las diferentes disposiciones acordadas en los mercados nacionales, como los mecanismos de capacidad y los planes descoordinados de apoyo a las energías renovables, sean más compatibles con el mercado interior²⁰. Aunque en algunos casos resulten necesarias y justificadas para hacer frente a las deficiencias del mercado, algunas formas de intervención pública han tenido un gran impacto negativo en el funcionamiento eficaz del mercado interior de la energía. La Comisión colaborará con los Estados miembros para garantizar que los mecanismos de capacidad y de apoyo a la electricidad procedente de fuentes de energía renovables sean plenamente conformes con las normas vigentes y no distorsionen el mercado interior de la energía. Las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente deben eliminarse por completo²¹. La reforma del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión también desempeñará un papel importante al enviar las señales de inversión oportunas.

Por último, la Comisión garantizará una mayor transparencia en la composición de los costes y precios de la energía mediante el seguimiento y la presentación de informes periódicos y detallados, en particular sobre el impacto de los costes y precios de la energía en la competitividad. Se prestará especial atención a las intervenciones públicas, como las tarifas reguladas, las políticas de fiscalidad de la energía y el nivel de ayudas públicas, así como a su impacto en los mecanismos de fijación de precios, incluido el déficit de tarifa eléctrica.

¹⁸ Véase la Comunicación «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública», C(2013) 7243.

¹⁹ Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía, DO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

²⁰ A pesar de que la aplicación de las orientaciones a los regímenes de ayuda aprobados hasta la fecha haya atenuado parcialmente los efectos de la fragmentación, se requieren nuevas medidas.

²¹ Véanse las Comunicaciones «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos», COM(2011) 571, y «Velar por la buena marcha del mercado interior de la energía», COM(2012) 663, de acuerdo con el compromiso del G20.

Mayor cooperación regional en un marco común de la UE

En una Unión de la Energía, los Estados miembros deben coordinarse y cooperar con sus vecinos para elaborar sus políticas de energía.

La ejecución técnica de los diferentes elementos de la estrategia de la Unión de la Energía será muy compleja. Algunos elementos, como las nuevas disposiciones de mercado para los mercados a corto plazo del gas y la electricidad o la integración de las actividades de los gestores de redes de transporte, deben desarrollarse y aplicarse a nivel regional, como un paso hacia la plena integración del mercado a nivel de la UE. Las disposiciones existentes, como el foro pentagonal de la energía o el plan de interconexión del mercado báltico de la energía (BEMIP), son iniciativas que deben consolidarse. El éxito obtenido en esas regiones debe servir de catalizador para otras regiones. La Comisión se asegurará de que todas las iniciativas regionales evolucionen de manera coherente y den lugar a un mercado único de la energía plenamente integrado.

Dada su especial vulnerabilidad, es necesario mejorar la cooperación, la solidaridad y la confianza en Europa Central y Sudoriental. La celebración de acuerdos de cooperación específicos contribuiría a acelerar la integración de esos mercados en un mercado europeo de la energía más amplio, lo que permitiría aumentar la liquidez y la resiliencia del sistema energético, así como la plena utilización del potencial de eficiencia energética y energías renovables de la región. La Comisión adoptará con carácter urgente y prioritario iniciativas concretas en este sentido.

Por lo que respecta al mar del Norte y el Báltico, la Comisión colaborará con los Estados miembros y la industria para aplicar una reducción de costes a esos sistemas de producción de energía en el mar.

Nuevo marco para los consumidores

En una Unión de la Energía, los consumidores de un Estado miembro deben poder elegir con conocimiento de causa y comprar energía libremente y sin problemas a una empresa de otro Estado miembro. Ello requiere una mayor adaptación de los actuales marcos reglamentarios nacionales, ya que en su gran mayoría los hogares europeos siguen siendo consumidores pasivos. En algunos Estados miembros, las posibilidades de elección de los consumidores son limitadas, y el cambio de proveedor es relativamente complejo.

Para empoderar a los consumidores, los Estados miembros y sus autoridades deben aplicar plenamente y hacer cumplir las normas europeas existentes, en particular las que se refieren a la protección de los consumidores. Los entes regionales y locales, por su parte, deben tomar las medidas de apoyo necesarias para que los consumidores dispongan de una información comprensible y accesible, herramientas sencillas e incentivos financieros para ahorrar energía.

Las tecnologías inteligentes ayudarán a los consumidores y a las empresas energéticas que les presten servicios a aprovechar las oportunidades existentes en el mercado de la energía asumiendo el control de su consumo (y eventualmente recurriendo a la autoproducción). De este modo se logrará una mayor flexibilidad en el mercado y, en su caso, se reducirá la factura de los consumidores.

La Comisión seguirá impulsando la normalización, apoyando el despliegue de contadores inteligentes a nivel nacional²² y promoviendo el desarrollo de aparatos y redes inteligentes, de manera que se recompense el uso flexible de energía. Establecerá sinergias entre la Unión de la Energía y la Agenda del mercado único digital y tomará medidas para garantizar la protección de la vida privada y la ciberseguridad.

No obstante, esto solo será posible si los precios de mercado envían las señales correctas. En algunos Estados miembros, las tarifas reguladas siguen limitando el desarrollo de una competencia efectiva, lo que desincentiva las inversiones y la aparición de nuevos operadores en el mercado. Las tarifas reguladas para los usuarios finales se utilizan a menudo para proteger a los hogares o incluso a los clientes no domésticos de los aumentos de los costes de la energía. El impacto de esas medidas recae en los consumidores no regulados, en las empresas de electricidad y/o en las finanzas públicas, que son los que soportan los déficits tarifarios de electricidad. Sin embargo, a largo plazo, esas medidas perjudican los intereses de los consumidores a los que pretenden proteger. La Comisión procurará eliminar progresivamente los precios regulados inferiores al precio de coste mediante la normativa de competencia y de gobernanza económica. Asimismo, animará a los Estados miembros a establecer una hoja de ruta para la eliminación progresiva de todos los precios regulados.

Protección de los consumidores vulnerables

La pobreza energética influye negativamente en las condiciones de vida y de salud. Sus causas son múltiples, en su mayoría resultantes de una combinación de bajos ingresos y condiciones generales de pobreza, viviendas ineficientes y un régimen inmobiliario incapaz de impulsar la eficiencia energética. Solo se puede hacer frente a la pobreza energética mediante una combinación de medidas, sobre todo en el ámbito social y dentro de las competencias de las autoridades nacionales, regionales o locales. Al mismo tiempo que se eliminan progresivamente los precios regulados, los Estados miembros deben proponer un mecanismo para proteger a los consumidores vulnerables, que podría aplicarse, preferentemente, por medio del sistema general de protección social. Si se facilita por medio del mercado energético, podría aplicarse mediante sistemas tales como una tarifa de solidaridad o un descuento en la factura energética. El coste de esos sistemas debe quedar cubierto colectivamente por los clientes no beneficiarios. Así pues, es importante que este tipo de sistema esté bien orientado a fin de contener los costes globales y limitar las distorsiones derivadas de los precios regulados (por ejemplo, no debe aumentar el déficit tarifario de los Estados miembros).

2.3. Eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda de energía

En octubre de 2014, el Consejo Europeo estableció un objetivo indicativo a nivel de la UE de al menos un 27 % de mejora de la eficiencia energética en 2030. Este objetivo se revisará de aquí a 2020, con miras a fijarlo en un 30 %. En este contexto, es necesario redefinir completamente la eficiencia energética y considerarla fuente de energía por derecho propio, que representa el valor de la energía ahorrada. Dentro de la revisión del diseño del mercado, la Comisión velará por que la eficiencia energética y la respuesta de la demanda puedan competir en igualdad de condiciones con la capacidad de producción.

La mayor parte del trabajo debe llevarse a cabo a nivel nacional, regional y local, pero la Comisión puede desempeñar un papel importante mediante la creación del marco

²² Véase el informe «Evaluación comparativa de la implantación de los contadores inteligentes en la Europa de los 27, en particular en lo relativo a la electricidad», COM(2014) 356.

adecuado para avanzar en este sentido. Por tanto, la Comisión animará a los Estados miembros a primar la eficiencia energética en sus políticas.

La UE ya ha adoptado el conjunto de medidas más avanzado del mundo para ser más eficientes en el consumo de energía. Gracias a la legislación sobre diseño ecológico y etiquetado energético, los consumidores pueden elegir con conocimiento de causa en materia de consumo de energía. Aunque todos los sectores económicos deben tomar medidas para aumentar la eficiencia del consumo de energía, la Comisión prestará una atención especial a los sectores con un enorme potencial de eficiencia energética, en particular los sectores de la construcción y del transporte. La Comisión seguirá estableciendo sinergias entre las políticas de eficiencia energética, las políticas de eficiencia en el uso de los recursos y la economía circular. Ello incluirá aprovechar el potencial de producción de «energía a partir de residuos».

Incremento de la eficiencia energética en el sector de la construcción

La calefacción y la refrigeración constituyen la principal fuente de demanda energética en Europa, y la mayoría de las importaciones de gas en Europa se utilizan para esos fines. Todavía pueden obtenerse mejoras de eficiencia enormes en los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración, que serán objeto de una estrategia de la Comisión.

Los Estados miembros deben tomar medidas, sobre todo a nivel local y regional, para aprovechar el potencial de eficiencia energética de los edificios. Atraer inversiones a la escala necesaria sigue siendo un reto, en particular a nivel local, debido principalmente a la falta de sensibilización y conocimientos especializados en cuanto a la financiación a pequeña escala. La Comisión apoyará los medios necesarios para simplificar el acceso a la financiación existente y ofrecerá a las autoridades de gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y a las partes interesadas modelos de financiación de los instrumentos financieros «listos para el uso», promoverá nuevos sistemas de financiación basados en el reparto de riesgos y beneficios, y desarrollará nuevas técnicas de financiación y apoyo en términos de asistencia técnica. La ayuda financiera debe combinarse con apoyo técnico para contribuir a integrar los proyectos de pequeña escala en programas más amplios, lo que puede abaratar los costes de transacción y atraer al sector privado a la escala necesaria.

El trabajo desarrollado en el marco de las iniciativas sobre Ciudades y Comunidades Inteligentes, así como el Pacto de los Alcaldes, que realizan principalmente los alcaldes, las organizaciones de la sociedad civil, los inversores, las instituciones financieras y los proveedores de servicios, es importante para seguir avanzando en el ámbito de la eficiencia energética dentro y fuera de la UE. Este trabajo cuenta con el apoyo decidido de la Comisión. Esta va a elaborar asimismo una iniciativa de «excelencia mundial para la elaboración de políticas de eficiencia energética» como contribución al plan de acción del G20 en materia de eficiencia energética. Fomentará activamente la adopción de metas y objetivos ambiciosos en el ámbito de la eficiencia energética en foros tales como la iniciativa «Energía sostenible para todos» de las Naciones Unidas y la Agencia Internacional de la Energía. Como líder mundial en tecnologías de eficiencia energética, debe impulsar las exportaciones, así como el crecimiento y el empleo en la UE.

Los fondos de la UE y la financiación del BEI pueden ser decisivos. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas ofrece la oportunidad de promover importantes inversiones en la renovación de los edificios. Las inversiones en este ámbito pueden aportar grandes beneficios en términos de crecimiento y empleo.

Hacia un sector del transporte energéticamente eficiente e hipocarbónico

El transporte representa más del 30 % del consumo final de energía en Europa. La realización de su potencial de eficiencia energética exige seguir centrándose en el endurecimiento de las normas de emisiones de CO₂ de los turismos y vehículos comerciales ligeros después de 2020 y en medidas para aumentar la eficiencia del combustible y reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos pesados y autobuses. También debe promoverse la mejora de la gestión del tráfico, como herramienta moderna y prospectiva para reducir las emisiones de CO₂.

Esta iniciativa debe ir acompañada de medidas encaminadas a aprovechar mejor el potencial del mercado único e internalizar los costes externos. La Comisión fomentará el uso de sistemas de tarificación vial sobre la base de los principios de «quien contamina, paga» y de «quien utiliza, paga» y redoblará los esfuerzos para crear un espacio único europeo de transporte, basado en un uso optimizado del parque de vehículos. También puede conseguirse un ahorro considerable de combustible eliminando los obstáculos al desarrollo de modos de transporte con menos emisiones de gases de efecto invernadero, como el ferroviario, marítimo y fluvial, y haciéndolos más atractivos y rentables. La Comisión seguirá promoviendo la iniciativa «Shift2Rail»²³.

Asimismo, la Comisión tomará nuevas medidas para descarbonar el sector del transporte, que sigue utilizando esencialmente productos derivados del petróleo. Esto requerirá una transformación progresiva de todo el sistema de transporte, así como un mayor desarrollo y despliegue de combustibles alternativos. La Comisión tomará medidas adicionales para promover el rápido despliegue de la infraestructura necesaria, es decir, puntos de repostaje y recarga²⁴. La aceptación por el mercado de esos vehículos depende del despliegue simultáneo de infraestructuras, vehículos y combustibles.

La electrificación del transporte es importante para romper la dependencia del petróleo y descarbonar el transporte, especialmente el transporte por carretera (de corta y media distancia) y por ferrocarril. Europa necesita acelerar la electrificación de su parque de vehículos y de otros medios de transporte y convertirse en líder en materia de tecnologías de almacenamiento de energía y electromovilidad. Ello exige la plena integración de los vehículos eléctricos en las políticas de movilidad urbana y en la red de electricidad, en su calidad de consumidores de energía y de instalaciones de almacenamiento potenciales.

2.4. Descarbonación de la economía

Una política climática ambiciosa constituye parte integrante de nuestra Unión de la Energía. La política climática de la UE se basa en un mercado del carbono de la UE (Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE), unos objetivos nacionales de reducción de gases de efecto invernadero ambiciosos pero equitativos para los sectores no incluidos en dicho Régimen y una política energética que convierta a la Unión Europea en líder de las energías renovables.

Una política climática ambiciosa para la UE

El acuerdo sobre el marco de clima y energía para 2030 estableció el compromiso de la UE de reducir las emisiones internas de gases de efecto invernadero en al menos un 40 % en comparación con 1990. Este objetivo representa una ambiciosa contribución a las

²³ Reglamento (UE) n.º 642/2014 del Consejo, por el que se establece la Empresa Común Shift2Rail.

²⁴ Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.

negociaciones internacionales sobre el cambio climático con vistas a alcanzar un acuerdo vinculante sobre el clima en 2015. Esta contribución se especifica en la Comunicación «Rumbo a París», presentada al mismo tiempo que la presente Estrategia Marco para la Unión de la Energía. La Comisión, junto con los Estados miembros, entablará un diálogo con otras grandes economías para convencerlas de que se sumen al ambicioso objetivo europeo. Esto se conseguirá mediante una diplomacia europea activa en materia de clima que haga pleno uso de los instrumentos comerciales y de desarrollo.

La piedra angular de la política climática europea es el buen funcionamiento del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE. Como resultado de la reserva de estabilidad del mercado y de las medidas necesarias para alcanzar el objetivo más ambicioso decidido en el marco del acuerdo para 2030, el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE garantizará un precio coherente para las emisiones de carbono y estimulará reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero rentables. La Comisión Europea quiere que el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE desempeñe plenamente su función como catalizador tecnológicamente neutro y rentable de inversiones hipocarbónicas a nivel de la UE. Mediante la formación de precios a nivel de la UE, dicho régimen refuerza el funcionamiento del mercado interior de la energía y fomenta la aceptación de las energías renovables y otras tecnologías hipocarbónicas y eficientes desde el punto de vista energético. Las políticas destinadas a evitar la fuga de carbono deben reflejar el grado de esfuerzo realizado por otras grandes economías.

Aún es preciso establecer objetivos nacionales para los sectores no incluidos en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE, y los sectores agrícola y forestal se incorporarán al marco de la UE para 2030, a fin de que se beneficien también de los incentivos adecuados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuyan a la lucha contra el cambio climático.

Convertirse en líder de las energías renovables

La Unión Europea se ha comprometido a convertirse en líder mundial de las energías renovables y centro mundial de desarrollo de la próxima generación de energías renovables técnicamente avanzadas y competitivas. Asimismo ha establecido asimismo un objetivo de al menos un 27 % para la cuota de energía renovable consumida en la UE en 2030.

La UE está en vías de alcanzar su objetivo del 20 % de energías renovables en su combinación energética de aquí a 2020, los costes de la capacidad eólica y fotovoltaica se han reducido considerablemente gracias en gran medida a los compromisos de la UE en este ámbito y la reforma de los regímenes de ayuda para seguir reduciendo los costes va por buen camino. No obstante, para lograr el objetivo del 27 %, es preciso afrontar nuevos desafíos.

Para integrar la producción de energías renovables de una manera progresiva y eficaz en un mercado que promueva energías renovables competitivas e impulse la innovación, las redes y los mercados de la energía han de estar preparados para las energías renovables²⁵.

²⁵ Adaptar los mercados a las energías renovables supone que los mercados a corto plazo pasen a ser profundos y líquidos y a funcionar en tiempo real. Las redes eléctricas existentes, diseñadas y gestionadas a menudo para la producción de energía convencional en un marco nacional, están por debajo del nivel óptimo de cara a un futuro en el que el suministro a partir de fuentes renovables será cada vez más importante y en el que el equilibrio será fundamental para compensar su variabilidad inherente.

Es necesario aplicar plenamente la legislación vigente y las nuevas normas de mercado, de manera que permitan el despliegue de redes inteligentes con arreglo a las nuevas tecnologías y la respuesta a la demanda con vistas a una transición energética eficiente.

De acuerdo con las Directrices sobre ayudas estatales al medio ambiente y a la energía, la producción de energías renovables tiene que estar respaldada mediante mecanismos basados en el mercado que corrijan las deficiencias del mercado, garanticen la rentabilidad y eviten una compensación excesiva o una distorsión. La financiación de bajo coste de energías renovables que requieren un uso intensivo de capital depende de la existencia de un marco de inversión estable que reduzca el riesgo regulador. Ello es necesario para asegurar la confianza de los inversores y atraer inversiones de fondos internacionales, promotores de proyectos a gran escala y cooperativas y hogares en un marco basado en el mercado que mantenga los costes de capital en un nivel reducido. La Comisión facilitará la cooperación²⁶ y la convergencia de los regímenes nacionales de ayuda, lo que dará lugar a una mayor apertura transfronteriza, mediante debates en profundidad con los Estados miembros sobre las orientaciones pertinentes de la Comisión²⁷ y las Directrices sobre ayudas estatales al medio ambiente y a la energía.

Las decisiones de inversión en electricidad renovable tienen que tener en cuenta la realidad física de la disponibilidad de recursos y de la red, la aceptación de los ciudadanos, la localización del consumo y los obstáculos administrativos. Asimismo, el desarrollo de nuevas infraestructuras, en particular las interconexiones, exige reducir el coste de integrar la electricidad renovable en el mercado interior de la energía.

La UE tiene que invertir en combustibles alternativos avanzados y sostenibles, incluidos los procesos de producción de biocombustibles, y, en términos más generales, en bioeconomía. Ello nos permitirá conservar el liderazgo tecnológico e industrial y cumplir los objetivos en materia de cambio climático. La UE también ha de tener en cuenta el impacto de la bioenergía en el medio ambiente, el uso de la tierra o la producción de alimentos. El plan de inversión de la UE, y otras fuentes de financiación europeas, podrían contribuir a garantizar la financiación necesaria.

2.5. Una Unión de la Energía al servicio de la investigación, la innovación y la competitividad

Una nueva estrategia de investigación e innovación (I+i) debe ocupar un lugar central de la Unión de la Energía. Si Europea pretende ser líder mundial en energías renovables, debe encabezar la próxima generación de tecnologías renovables y las soluciones de almacenamiento.

De la misma manera, para que la Unión de la Energía genere crecimiento, empleo y competitividad, es fundamental situar a la UE en la vanguardia de la tecnología de redes y hogares inteligentes, transportes limpios, así como combustibles fósiles menos contaminantes y la producción de energía nuclear más segura del mundo.

²⁶ Varios Estados miembros están estudiando la posibilidad de utilizar los mecanismos de cooperación previstos en la Directiva sobre las fuentes de energía renovables para alcanzar sus objetivos nacionales de modo rentable. La Comisión ha apoyado este proceso ayudando a los Estados miembros a encontrar soluciones a problemas técnicos y financieros relacionados con esos mecanismos transfronterizos.

²⁷ Orientaciones de la Comisión Europea para el diseño de regímenes de apoyo a las energías renovables, SWD(2013) 439; Orientaciones sobre la utilización de mecanismos de cooperación en materia de energías renovables, SWD(2013) 440.

Aunque se han realizado importantes progresos en la mejora de la eficacia de los programas de la investigación europeos, todavía se puede conseguir mucho más. Estamos aún lejos de una investigación plenamente coordinada y con objetivos claros, que combine adecuadamente los programas de la UE y los Estados miembros en torno a metas y resultados comunes. Si queremos alcanzar nuestros objetivos, es preciso sacar el máximo partido posible de cada euro invertido en el conjunto de la UE. Esto supone adoptar un enfoque integrado para crear sinergias; trabajar juntos para coordinar esfuerzos y obtener resultados; establecer vínculos más eficaces entre la investigación y la industria e introducir así nuevas tecnologías en el mercado de la UE.

Para alcanzar este objetivo, el nuevo enfoque europeo de investigación e innovación en materia de energía²⁸ debe acelerar la transformación del sistema energético. Este enfoque debe basarse en la iniciativa Horizonte 2020 e incluir a todos los Estados miembros, las partes interesadas y la Comisión.

Las medidas deben agruparse en torno a las cuatro prioridades clave siguientes, con las que los Estados miembros y la Comisión deben comprometerse:

- ser líder mundial en el desarrollo de la próxima generación de tecnologías de energías renovables, incluidas la producción y la utilización de biomasa y biocombustibles respetuosos del medio ambiente, así como el almacenamiento de energía,
- facilitar la participación de los consumidores en la transición energética mediante redes inteligentes, electrodomésticos inteligentes, ciudades inteligentes y sistemas domóticos,
- establecer sistemas energéticos eficientes y aprovechar la tecnología para que el parque de edificios sea energéticamente neutro, y
- fomentar unos sistemas de transporte más sostenibles, que desarrollen y desplieguen a gran escala tecnologías y servicios innovadores para aumentar la eficiencia energética y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

A esas cuatro prioridades comunes se suman otras prioridades en materia de investigación que precisan un nivel de colaboración mucho mayor entre la Comisión y los Estados miembros que desean utilizar esas tecnologías:

- Un enfoque prospectivo de la captura y almacenamiento de carbono (CAC) y de la captura y utilización de carbono (CUC) para los sectores energético e industrial, que será decisivo para alcanzar los objetivos climáticos de una manera rentable en el horizonte 2050. Para ello, será necesario establecer un marco político propicio, que incluya una reforma del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión y el nuevo fondo de innovación, a fin de aumentar la claridad que necesitan las empresas y los inversores para seguir desarrollando esas tecnologías.
- En la actualidad, la energía nuclear genera cerca del 30 % de la electricidad de la UE²⁹. La UE debe garantizar que los Estados miembros apliquen las normas más estrictas en materia de seguridad, protección, gestión de residuos y no proliferación. Asimismo, la UE debe procurar mantener su liderazgo tecnológico en el ámbito

²⁸ Este enfoque debe incluir un plan estratégico actualizado de tecnología energética y un programa estratégico de investigación e innovación en materia de transportes.

²⁹ Véase la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, COM(2014) 330.

nuclear, en particular a través del ITER³⁰, de forma que no aumente su dependencia energética y tecnológica.

Impulsada por la innovación, la transición a una economía hipocarbónica brinda grandes oportunidades para el crecimiento y el empleo. Surgirán nuevos sectores empresariales, nuevos modelos de negocio y nuevos perfiles profesionales. El liderazgo tecnológico debe ir acompañado del desarrollo de capacidades de producción industrial o de cadenas de suministro tecnológico en toda Europa. Esto exige reunir a investigadores, industrias, sector financiero y autoridades públicas. Una estrategia industrial eficiente en este sentido permitirá que la industria de la UE aproveche la ventaja de ser pionera a nivel tecnológico, tanto en el mercado interior como en los mercados internacionales, con los consiguientes efectos positivos sobre la competitividad y el empleo.

La Comisión estudiará de qué manera la contratación pública puede aprovechar su potencial para actuar como catalizador de la innovación industrial y empresarial, así como del crecimiento verde, tanto dentro de la UE como fuera de ella. Recurrirá a la política comercial de la UE para mejorar el acceso a los mercados extranjeros de tecnologías y servicios relacionados con la Unión de la Energía, así como para proteger el mercado de la UE contra las prácticas comerciales desleales, y apoyará a otros países en sus esfuerzos por establecer sistemas energéticos modernos y sostenibles. La Comisión trabajará con los Estados miembros y las regiones para garantizar sinergias entre los diferentes fondos de la UE y aprovechar todo el potencial de financiación de la política de cohesión en favor de la innovación.

El cambio significa también que algunos sectores, modelos de negocio o perfiles profesionales tendrán que adaptarse. Deben establecerse itinerarios de formación profesional y de otro tipo para perfiles de empleo nuevos o adaptados, de manera que correspondan a las nuevas necesidades de las empresas y proporcionen a las personas unas competencias sólidas. Una transición energética justa y equitativa requerirá, por tanto, un reciclaje profesional de los trabajadores de determinados sectores o una mejora de sus competencias y, en caso necesario, medidas sociales al nivel adecuado. Los conocimientos y la experiencia directa de los interlocutores sociales son fundamentales a este respecto. La Comisión informará a estos últimos y les invitará a incluir la transición energética en su diálogo social a nivel europeo.

3. Gobernanza de la Unión de la Energía

La Unión de la Energía también necesita un proceso integrado de gobernanza y seguimiento, a fin de garantizar que todas las acciones relacionadas con la energía emprendidas a nivel europeo, nacional, regional y local contribuyan a los objetivos de la Unión de la Energía. El proceso de gobernanza debe tener por objeto:

- Agrupar las acciones en materia de energía y clima, así como acciones en otros ámbitos políticos pertinentes, con vistas a una mayor coherencia de las políticas y a más largo plazo. Esta agrupación también proporciona a los inversores orientaciones y seguridad a largo plazo.
- Garantizar la realización del mercado interior de la energía y del marco de energía y clima para 2030, en particular, la ejecución de los objetivos acordados para ese año en materia de energías renovables, eficiencia energética, emisiones no cubiertas por el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión e interconexiones.

- Racionalizar los requisitos actuales de planificación y presentación de informes, evitando cargas administrativas innecesarias.
- Entablar un diálogo en materia de energía con las partes interesadas, que contribuya a la elaboración de las políticas y apoye la participación activa en la gestión de la transición energética.
- Reforzar la cooperación entre Estados miembros, en particular a nivel regional, y con la Comisión.
- Mejorar los datos, los análisis y la información confidencial necesaria para respaldar la Unión de la Energía, poniendo en común los conocimientos pertinentes y facilitándolos a todas las partes interesadas.
- Informar anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la situación de la Unión de la Energía a fin de abordar los principales problemas y orientar el debate político.

La Comisión pondrá en marcha un proceso de gobernanza dinámico para la Unión de la Energía. Aunque existen vínculos evidentes entre este proceso de gobernanza y el Semestre Europeo, los dos procesos se gestionarán por separado.

4. Realización de la Unión de la Energía

La consecución de la Unión de la Energía significa llevar a cabo las acciones previstas en la presente estrategia, que se resumen en los quince puntos que se exponen a continuación. La hoja de ruta adjunta presenta las iniciativas que deben emprenderse en el marco de la estrategia, junto con un calendario claro para su adopción y aplicación, así como las responsabilidades respectivas. La Comisión considera que estas acciones están interrelacionadas y son coherentes con el grado de ambición que la UE necesita para transformar el sistema energético europeo.

El éxito de la aplicación depende del compromiso político de todos los agentes, es decir, las instituciones de la UE, los Estados miembros, el Banco Europeo de Inversiones y las demás partes interesadas, incluso a nivel regional y local, conforme a los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y de «legislar mejor».

La UE debe poder reaccionar frente a acontecimientos imprevistos, aprovechar nuevas oportunidades y anticiparse y adaptarse a las tendencias futuras. Siempre que sea necesario, la Comisión hará uso de su derecho de iniciativa para dar una respuesta adecuada a los acontecimientos.

La Comisión invita al Parlamento Europeo y al Consejo a que refrenden la presente estrategia en favor de la Unión de la Energía y se comprometan activamente en su aplicación, en estrecha cooperación con todas las partes interesadas pertinentes.

*

* *

La Unión de la Energía en quince puntos de acción

1. Para establecer la Unión de la Energía, la máxima prioridad es la plena aplicación y el control estricto del cumplimiento de la legislación vigente en materia de energía y ámbitos conexos.

- La Comisión utilizará todos los instrumentos disponibles para garantizar que los Estados miembros apliquen plenamente la legislación energética, en particular el tercer paquete del mercado interior de la energía, y hará cumplir rigurosamente las normas de competencia del Tratado.

2. La UE debe diversificar su suministro de gas y hacerlo más resiliente a las interrupciones del suministro.

- La Comisión propondrá, en 2015-2016, un paquete sobre la resiliencia y diversificación del sector del gas en el marco de la revisión del actual Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas.
- La Comisión elaborará una estrategia global para el gas natural licuado (GNL) y su almacenamiento.
- La Comisión colaborará con los Estados miembros para desarrollar el acceso a proveedores alternativos, en particular del Corredor Meridional de Gas, el Mediterráneo y Argelia, a fin de reducir la dependencia actual de proveedores concretos.

3. Los acuerdos intergubernamentales deben respetar plenamente la legislación de la UE y ser más transparentes.

- La Comisión propondrá en 2016 una revisión de la Decisión sobre los acuerdos intergubernamentales para garantizar, antes de la negociación, la compatibilidad de los acuerdos con la legislación de la UE, incluir a la Comisión en dichas negociaciones, elaborar cláusulas contractuales normalizadas que abarquen la legislación de la UE y hacer más transparentes los contratos comerciales de suministro de gas.

4. La existencia de infraestructuras adecuadas es una condición indispensable para la realización del mercado energético, la integración de las energías renovables y la seguridad del suministro.

- La Comisión apoyará la ejecución de grandes proyectos de infraestructura, en particular los proyectos de interés común, por medio de los recursos financieros disponibles, tales como el Mecanismo «Conectar Europa», los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y el futuro Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, a fin de movilizar la financiación privada y pública que resulte necesaria.
- La Comisión reunirá información sobre los proyectos de infraestructuras financiados por la UE a fin de reforzar la coherencia y maximizar su impacto.
- La Comisión creará un foro específico de infraestructuras energéticas para analizar los progresos de los grandes proyectos de infraestructura con los Estados miembros, los

grupos de cooperación regional y las instituciones de la UE. El foro se reunirá por primera vez a finales de 2015.

5. La creación de un mercado interior de la energía homogéneo que beneficie a los ciudadanos, garantice la seguridad de suministro y la integración de las energías renovables en el mercado y corrija el desarrollo actualmente descoordinado de los mecanismos de capacidad en los Estados miembros exige una revisión del diseño actual del mercado.

- La Comisión propondrá en 2016 legislación sobre la seguridad del suministro de electricidad.
- La Comisión propondrá en 2015 un nuevo diseño del mercado europeo de la electricidad, que irá acompañado en 2016 de propuestas legislativas.

6. Conviene seguir desarrollando el marco regulador creado por el tercer paquete del mercado interior de la energía para que los ciudadanos y las empresas se beneficien de un mercado interior de la energía homogéneo.

- La Comisión revisará en 2015-2016 el marco regulador, en particular el funcionamiento de la ACER y la ENTSO, y propondrá medidas adecuadas para reforzar el marco regulador europeo.

7. Los enfoques regionales de la integración del mercado constituyen un elemento importante para avanzar hacia un mercado energético plenamente integrado a nivel de la UE.

- La Comisión preparará orientaciones sobre la cooperación regional y participará activamente en los organismos de cooperación regional con los Estados miembros y las partes interesadas.

8. Una mayor transparencia de los costes y precios de la energía, así como del nivel de ayudas públicas, reforzará la integración del mercado y permitirá determinar las medidas que distorsionan el mercado interior.

- La Comisión elaborará informes bienales sobre los precios de la energía, analizará en profundidad el papel de los impuestos, exacciones y subvenciones y procurará la eliminación progresiva de los precios regulados inferiores al precio de coste.
- A nivel nacional y local, deben adoptarse medidas para proteger a los consumidores vulnerables mediante políticas sociales.

9. La UE se ha fijado el objetivo de alcanzar al menos un 27 % de ahorro de energía de aquí a 2030.

- En 2015 y 2016, la Comisión revisará toda la legislación pertinente sobre eficiencia energética y propondrá revisiones, en su caso, para respaldar el objetivo de 2030.
- Los Estados miembros y las regiones deben hacer un mayor uso de los fondos europeos para la renovación de las viviendas.

10. Los edificios tienen un enorme potencial de mejora de la eficiencia energética. La modernización de los edificios existentes para que sean eficientes desde el punto de vista energético y el pleno uso de sistemas sostenibles de calefacción y refrigeración de espacios reducirán las facturas de importación de energía de la UE, reforzarán la seguridad energética y

abatarán los costes de la energía para los hogares y las empresas.

- La Comisión elaborará una iniciativa de «financiación inteligente para edificios inteligentes» a fin de hacer más eficientes en energía los edificios existentes, facilitando el acceso a los instrumentos de financiación disponibles.
- La Comisión propondrá una estrategia para facilitar las inversiones en sistemas calefacción y refrigeración.

11. La UE debe acelerar la eficiencia energética y la descarbonación del sector del transporte, su transición progresiva a combustibles alternativos y la integración de los sistemas de energía y transporte.

- La Comisión propondrá un paquete completo sobre el transporte por carretera que promueva una tarificación más eficiente del uso de las infraestructuras, el despliegue de soluciones de transporte inteligentes y la mejora de la eficiencia energética.
- La Comisión tomará medidas suplementarias a fin de crear las condiciones de mercado adecuadas para un mayor despliegue de combustibles alternativos y fomentar aún más la contratación pública de vehículos limpios. Esos objetivos se conseguirán mediante una combinación de medidas nacionales, regionales y locales, respaldadas por la UE.

12. En el Consejo Europeo de octubre, la UE acordó un marco en materia de clima y energía para 2030. Ahora corresponde proceder a su aplicación. La UE aportará una contribución ambiciosa a las negociaciones internacionales sobre el clima.

- La Comisión propondrá legislación para alcanzar el objetivo de reducción de los gases de efecto invernadero acordado en el Consejo Europeo de octubre de 2014, tanto en el marco del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión como en los sectores no incluidos en el mismo.

13. La UE ha establecido el objetivo de al menos un 27 % de energías renovables a nivel de la UE de aquí a 2030.

- La Comisión propondrá un nuevo paquete sobre energías renovables en 2016-2017. Ese paquete incluirá una nueva política para la producción sostenible de biomasa y biocombustibles, así como legislación para garantizar la consecución del objetivo de la UE para 2030 de una manera rentable.

14. Es necesario que la UE desarrolle una estrategia prospectiva de I+i para la energía y el clima a fin de mantener el liderazgo tecnológico europeo y ampliar las oportunidades de exportación.

- La Comisión propondrá, en 2015-2016, un enfoque europeo de I+i para la energía, que incluya un plan estratégico actualizado de tecnología energética y un programa estratégico de I+i para el transporte, con un número limitado de prioridades esenciales y objetivos claros.
- La Comisión pondrá en marcha una iniciativa de liderazgo mundial en tecnología e innovación sobre clima y energía para fomentar el crecimiento y el empleo.

15. La UE utilizará todos los instrumentos de política exterior para garantizar que una UE sólida y unida se comprometa de forma constructiva con sus socios y hable con una sola voz

sobre clima y energía.

- La Comisión, con la AR/VP y los Estados miembros, revitalizará la diplomacia europea en materia de clima y energía.
- La Comisión, con la AR/VP, establecerá una agenda activa para reforzar la cooperación de la UE con terceros países en el ámbito de la energía, incluidas las energías renovables y la eficiencia energética.
- La Comisión hará pleno uso de la política de comercio exterior de la UE para promover el acceso de las tecnologías y servicios energéticos europeos a los recursos energéticos y a los mercados extranjeros.