

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Documento de trabajo de la Comisión — La electricidad procedente de fuentes de energía renovables y el mercado interior de la electricidad»

(1999/C 368/03)

El 16 de abril de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el documento mencionado.

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 1999 (ponente: Sr. Morgan).

En su 367º Pleno de los días 20 y 21 de octubre de 1999 (sesión del 20 de octubre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 107 votos a favor, 1 voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social acoge favorablemente el Documento de trabajo de la Comisión como la primera iniciativa importante tras la publicación del Libro Blanco «Energía para el futuro: fuentes de energía renovables»⁽¹⁾. (Asimismo manifiesta su satisfacción por la publicación del Documento de trabajo de la Comisión «Energía para el futuro: fuentes de energía renovables (Estrategia y Plan de Acción Comunitarios) — Campaña de despegue», SEC(1999) 504).

1.2. El tema general del Documento de trabajo es la búsqueda de armonización en el mercado interior de la electricidad⁽²⁾. En el documento se manifiesta la preocupación de que «la coexistencia de diferentes sistemas de apoyo puede perturbar el comercio y la competencia. Es evidente que el papel de las energías renovables en la UE aumentará en los próximos años, habida cuenta de los compromisos de Kioto. Por consiguiente, también podrán aumentar las distorsiones comerciales. Mientras que los efectos perjudiciales para el comercio y la competencia de los diferentes sistemas de apoyo de las energías renovables son bastante limitados por el momento, teniendo en cuenta que la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables constituye una parte limitada del mercado de la UE, es muy probable que dichos efectos negativos aumenten en los próximos años».

1.3. A juicio del CES, esta preocupación por la armonización está justificada en el contexto de un mercado de la energía liberalizado. La mejor forma de avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de la UE es aplicar a cada tecnología un régimen de apoyo diferente.

2. El planteamiento de la Comisión: opciones fundamentales

2.1. Los objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros, según se exponen en el documento, son los siguientes:

— La creación de un marco normativo que i) aumente la racionalización y la eficiencia (y, de este modo, reduzca los costes y promueva la innovación), ii) actúe a largo plazo (es decir, que no deba modificarse con frecuencia), y iii) resulte eficaz para fomentar un crecimiento importante de la electricidad procedente de fuentes energéticas renovables.

— Un avance gradual y progresivo hacia un marco normativo de este tipo, que no comprometa el progreso logrado hasta la actualidad en el fomento de los niveles de recursos renovables y que cumpla los objetivos medioambientales más importantes.

— Un impulso importante de todos los Estados miembros de la Comunidad para potenciar la introducción de los recursos renovables en todos los mercados de la UE y, de este modo, incrementar las economías de escala, especialmente en lo relativo a los costes de producción, y lograr así una reducción de los costes.

— Adopción de medidas para facilitar el acceso de la E-FER al mercado interior de la electricidad. Uno de los objetivos de tales medidas, que deberían adoptar todos los Estados miembros, sería garantizar que las normas de planificación, administración y conexión a la red reduzcan al mínimo los obstáculos que dificultan el crecimiento de la electricidad procedente de fuentes energéticas renovables en la UE.

2.2. El CES se muestra de acuerdo en buena medida con estos objetivos. Resulta esencial disponer de un marco estable. El documento presenta dos opciones para el desarrollo de la reglamentación:

2.2.1. Opción 1: Realización gradual de un mercado interior mediante la aplicación continua de las normas del Tratado UE

⁽¹⁾ «Energía para el futuro: fuentes de energía renovables - Libro Blanco para una Estrategia y un Plan de Acción Comunitarios», COM(97) 599 final; Dictamen del CES: DO C 214 de 10.7.1998.

⁽²⁾ Directiva 96/92/CEE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, DO L 27 de 30.1.1997; véase Dictamen del CES: DO C 73 de 15.3.1993.

Según esta opción, cada Estado miembro seguiría eligiendo libremente el sistema de apoyo que considere más adecuado en función de sus circunstancias particulares. No obstante, estaría sujeto a la aplicación continua de las normas del

Tratado UE, y en especial las relativas a las ayudas estatales. Los siguientes son algunos argumentos a favor de esta opción:

- Las condiciones físicas para el desarrollo de la electricidad procedente de recursos renovables difieren significativamente de unas zonas a otras de la UE. Podría considerarse apropiado limitar el desarrollo proactivo de un mercado único en este ámbito, para que cada Estado miembro pueda adoptar las medidas más adecuadas a su situación concreta.
- Como se ha mencionado, uno de los argumentos a favor de los sistemas de tarifas fijas de alimentación de corriente se refiere a que pueden ser adecuados para impulsar rápidamente la elevación de los bajísimos niveles de generación a partir de recursos renovables que caracterizan actualmente la situación de la mayoría de los Estados miembros de la UE.

2.2.2. Opción 2: Creación proactiva de un mercado único mediante la acción comunitaria

Según este planteamiento podría preverse la adopción de un marco comunitario básico, probablemente en forma de directiva. Los Estados miembros tendrían que garantizar que, después de un período transitorio adecuado, sus sistemas de apoyo directo a la electricidad generada a partir de recursos renovables cumplan una serie de requisitos fundamentales, de tal manera que se asegure una compatibilidad suficiente entre los distintos sistemas, que permita el comercio efectivo y, por tanto, la competencia.

2.3. El CES se inclina hacia la opción 2. Su opinión se resume en el punto 5.

3. Planteamiento del CES: atención a la tecnología

3.1. Estamos profundamente influidos por las enormes diferencias entre las diversas tecnologías. El CES considera que es necesario un régimen normativo diferente para cada tecnología renovable.

3.2. Existen diferencias fundamentales entre los Estados miembros en cuanto a las posibilidades y la conveniencia de explotar las diferentes tecnologías. El Comité considera importante, como cuestión prioritaria, que los Estados miembros examinen y evalúen el potencial que cada uno tiene en lo que respecta a cada una de estas tecnologías.

3.3. El Documento de trabajo se centra en los diversos mecanismos normativos que pueden utilizar los Estados miembros para fomentar la producción de electricidad a partir

de fuentes de energía renovables en el futuro. Sin embargo, este enfoque no tiene en cuenta los importantes cambios jurídicos, culturales y tecnológicos necesarios para sacar partido del programa. El desarrollo de las fuentes de energía renovables dependerá en último término de su aceptación por la sociedad en su conjunto, tanto por parte de la población como de los planificadores. En este sentido, los Estados miembros y las instituciones comunitarias pueden desempeñar un importante papel a la hora de coordinar los sistemas educativos, ayudando así al ciudadano a hacer una elección fundada entre las repercusiones medioambientales a nivel local y a otros niveles, por ejemplo la amenaza del calentamiento global.

3.4. Por lo tanto, aunque el Comité está de acuerdo con el objetivo de conseguir un comercio y una competencia efectivos, toda propuesta de armonización presentada en el marco de un mercado de la electricidad a escala comunitaria debería enjuiciarse en función de cada una de las tecnologías.

3.5. En primer lugar, es preciso fomentar el desarrollo de la capacidad de producción renovable necesaria para conseguir la sostenibilidad. Al mismo tiempo se debería armonizar la reglamentación de cada tecnología para poder aprovechar las ventajas relacionadas con la escala del mercado interior.

3.6. Otro factor específico crucial de cada tecnología es la investigación y el desarrollo. El Quinto Programa Marco⁽¹⁾ establece medidas de apoyo, pero esta ayuda debe enfocarse, orientarse, dirigirse y difundirse de una manera eficaz que sea adecuada para cada tecnología.

3.7. Para conseguir los máximos efectos, el desarrollo de muchas tecnologías debe ir acompañado de la planes de ahorro energético específicos. Los regímenes normativos deben tener esto en cuenta.

3.8. Principales tecnologías

El examen de las principales tecnologías muestra los retos diferentes y específicos que cada una de ellas tiene planteados y demuestra asimismo la necesidad de armonizar en alguna medida la forma en que se afrontan estos retos.

3.8.1. Energía eólica

Los permisos de urbanismo locales son esenciales para el desarrollo de los parques eólicos. Las autoridades nacionales, regionales y locales deben agilizar los procedimientos necesarios para permitir la producción de electricidad a partir de la energía eólica. También es necesario conseguir el apoyo de los grupos de intereses medioambientales. Es necesario armonizar los contratos de conexión con la red y las disposiciones relativas a la interrupción del suministro.

⁽¹⁾ Quinto Programa Marco de IDT (1998-2002) — Programas específicos; Dictamen del CES: DO C 407 de 28.12.1998, p. 123.

3.8.2. Biomasa

En numerosas ocasiones se ha manifestado la necesidad de que los Estados miembros y la UE adapten la PAC a la producción de electricidad a partir de la biomasa. Habida cuenta del tiempo necesario para producir determinados cultivos, es preciso establecer relaciones contractuales coherentes entre los agricultores, los productores y las redes de electricidad. En lo que se refiere a los productos forestales, es necesario prestar atención a la gestión y organización de los procedimientos. En general, es importante garantizar la salubridad y la fertilidad del suelo.

3.8.2.1. Para fomentar la implantación de la PCCE (cogeneración o producción combinada calor-electricidad)⁽¹⁾ en las instalaciones de producción de calor y electricidad a partir de fuentes de energía renovables, es necesario estudiar la forma de flexibilizar las condiciones de concesión de permisos de urbanismo para el desarrollo industrial, urbano y suburbano.

3.8.3. Energía solar

La energía solar está en constante evolución a nivel técnico y su explotación depende de la ordenación del territorio, las normativas en materia de construcción y su vinculación a programas de eficiencia energética.

3.8.4. Pequeñas centrales hidroeléctricas

La exclusión por parte de la Comisión de los proyectos hidráulicos superiores a 10 MW puede tener como efecto indeseado impedir la construcción de nuevas instalaciones hidroeléctricas superiores a 10 MW. Esto parece arbitrario y puede introducir distorsiones innecesarias en el mercado. Por ejemplo, los promotores podrían verse incitados a fraccionar los proyectos más importantes en unidades de menos de 10 MW con el fin de cumplir las condiciones necesarias para recibir la ayuda. Probablemente será necesario aumentar el número de proyectos hidroeléctricos para alcanzar el objetivo comunitario de un 12 % de penetración de la energía producida a partir de fuentes de energía renovables. Los proyectos más importantes plantearán sin duda problemas medioambientales y de planificación. Sin embargo, la financiación no debería ir más allá de la recuperación de los costes adicionales con respecto a los sistemas convencionales.

3.9. *Por consiguiente, cada tecnología plantea una serie de cuestiones específicas*

3.9.1. Permisos de urbanismo

A cada tecnología le corresponden preocupaciones y cuestiones diferentes. La UE debería instar a los Estados miembros a adoptar marcos claros y estrictos con orientaciones para todas las partes interesadas, ya sean promotores, autoridades de planificación o inspectores. Una opción podría ser promover un sistema de planificación nacional que resultase propicio para las energías renovables mediante la indicación de las zonas que ofrezcan condiciones apropiadas para las tecnologías renovables y un acceso menos oneroso a la red.

(1) Véase también «Estrategia comunitaria para promocionar la producción combinada de electricidad y calor (CHP) y para eliminar los obstáculos a su desarrollo», COM(97) 514 final; Dictamen del CES: DO C 157 de 25.5.1998.

3.9.2. Fijación de precios

Cada tecnología produce electricidad (y/o calor) a costes diferentes y suscita diferentes consideraciones en lo que se refiere a las subvenciones. Esto resulta especialmente cierto si se considera que el descenso del precio de la electricidad FER (electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables) seguirá un ritmo diferente para cada tecnología ER.

3.9.3. Ayudas estatales

El desarrollo de cada tecnología se ha beneficiado hasta ahora de numerosas subvenciones. Para que la electricidad FER sea plenamente competitiva serán necesarias una inversión y una dirección públicas muy superiores a las actuales. Para fomentar el desarrollo del mercado interior de la electricidad será probablemente necesario establecer un régimen coordinado de ayudas estatales para cada tecnología.

3.9.4. Conexión con la red

Los problemas variarán en función de las tecnologías. Las dos cuestiones principales son las relativas a las distancias a las que debe establecerse la conexión (el viento sopla a menudo en lugares apartados) y a la posibilidad de una interrupción del suministro (por ejemplo, si el viento amaina). La cantidad de electricidad introducida en la red puede variar enormemente, por ejemplo entre la hidroelectricidad y la energía solar integrada a pequeña escala. El CES es partidario de una metodología abierta y transparente para la conexión con la red y de normas de conexión estándares para las energías renovables.

3.9.5. Escalas de tiempo

Antes de que un proyecto se haga realidad y de que produzca un rendimiento económico, puede surgir una serie de problemas de contratos específicos para cada tecnología.

4. Problemas futuros

4.1. Opciones de fijación de precios

4.1.1. Definiciones

El documento de la Comisión intenta definir la electricidad FER de forma que sólo los productores de energía renovable que necesiten ayuda la reciban efectivamente. El CES desearía promover el concepto de energía renovable como parte de la tendencia general hacia la sostenibilidad. Por lo tanto, en la definición de energía renovable se deberían incluir todas las fuentes de calor y electricidad renovables, mientras que todo régimen de apoyo financiero, al aplicarse únicamente a la electricidad renovable, sólo debería prestar ayuda por principio en los casos en que sea necesario. Esto se conseguirá cuando cada tecnología disponga de su propio régimen.

4.1.2. Subvenciones/fijación de precios estables

En algunos países, la subvención mediante precios garantizados y obligaciones de compra a precios fijos ha impulsado un gran número de proyectos renovables y ha prestado apoyo a los proveedores, pero a un coste relativamente alto. En particular, el objetivo de unos costes decrecientes no siempre se fomenta de forma óptima debido a las subvenciones a los precios. La Comisión ha demostrado que este enfoque no estimula intrínsecamente la eficiencia y la sostenibilidad a largo plazo. Existe una tendencia al abandono de proyectos recién iniciados tras la retirada de las subvenciones.

4.1.3. Tarifas ecológicas

La oferta de opciones de tarifas ecológicas es compatible con un mercado competitivo: evita la distorsión mediante las subvenciones, aumenta la sensibilización de los clientes con respecto a sus repercusiones medioambientales indirectas y las tarifas competitivas garantizan ganancias en términos de eficiencia. Sin embargo, puede resultar difícil conseguir la aceptación de las tarifas ecológicas por parte de los consumidores.

4.1.4. Certificados para las energías renovables

Si se desea establecer subvenciones o exenciones de cualquier impuesto energético será esencial contar con algún sistema de vigilancia, como puede ser la certificación. Esto permitirá asimismo a los Estados miembros y a la UE controlar de forma más precisa la cantidad de electricidad producida a partir de energías renovables, estableciendo al mismo tiempo un mecanismo que podría posibilitar en el futuro las transacciones.

4.1.4.1. Un sistema de certificación ligado a una cuota de energía renovable fomentaría el comercio internacional de energías renovables y crearía condiciones de competencia equitativas; este tipo de sistema estimula la creación de proyectos en los lugares más ventajosos y permite una mayor flexibilidad en la consecución de los objetivos. Dicho sistema requeriría una determinada reglamentación y un registro centralizado, mientras que los riesgos de la inversión para los promotores de proyectos podrían ser más altos.

4.1.5. Sistemas de licitación, por ejemplo la «Non Fossil Fuel Obligation» (NFFO) en Reino Unido

Estos sistemas fomentan la eficiencia, ejercen una presión a la baja sobre los precios y favorecen la convergencia del mercado. La licitación en grupo permite prestar apoyo a una serie de tecnologías (véase el punto 3.9.2 más arriba). Los contratos a largo plazo (pero de duración determinada) permiten a los promotores negociar tipos de préstamo con las instituciones financieras, que todavía conocen mal estas nuevas tecnologías (y las perciben como financieramente arriesgadas). Sin embargo, el éxito de una licitación no garantiza que los proyectos obtengan la autorización en términos de planificación (véase el punto 3.9.1) y esta incertidumbre complica las decisiones relativas a la red (véase el punto 3.9.3).

4.2. Criterios de aplicación

Basándose en el análisis precedente, el CES propone el establecimiento gradual de un régimen comunitario definitivo articulado en torno a los siguientes criterios:

4.2.1. Competencia interna

Para conseguir la rentabilidad, se debería establecer algún tipo de competencia interna entre los productores de energías renovables.

4.2.2. Competitividad en términos de costes

Todo apoyo que se preste a una tecnología deberá irse reduciendo gradualmente, para conseguir que dicha tecnología sea competitiva en términos de costes. Un sistema de licitación cumpliría intrínsecamente este requisito, mientras que con otros sistemas se podrían aplicar normas adecuadas.

4.2.2.1. El coste de cualquier subvención a las energías renovables debería compararse con el coste de apoyar otros sistemas para la reducción de las emisiones de CO₂. Es evidente que el apoyo a las energías renovables no debería sobrepasar los límites de lo razonable.

4.2.3. Plazos para la financiación de proyectos

La fijación de plazos contribuye a la mejora constante de las tecnologías y a la concentración de los recursos en las tecnologías más prometedoras. Por otra parte, la financiación de proyectos concretos no debería prolongarse más allá de la recuperación de los costes adicionales con respecto a las centrales convencionales.

4.2.4. Atención a las tecnologías más prometedoras

El programa se debería centrar en las tecnologías renovables que más probabilidades tengan de llegar a ser competitivas a corto o medio plazo con respecto a las fuentes convencionales. Las opciones a más largo plazo deberían abordarse a través de la investigación del Quinto Programa Marco.

4.2.5. Libre acceso

Para conseguir una máxima penetración en el mercado, los programas de ayuda no deberían excluir a ningún inversor ni operador potencial. Se debería animar a los usuarios comerciales e industriales de energía, y especialmente a los usuarios intensivos, a invertir en sistemas de energías renovables para cubrir sus propias necesidades de electricidad, calefacción, refrigeración y aire acondicionado.

4.2.6. Mínima burocracia

Para evitar el derroche de la financiación disponible, los programas de ayuda deberían reducir al mínimo los trámites burocráticos y ser transparentes.

4.2.7. Problemas de conexión y refuerzo de la red

Es evidente la necesidad de adoptar una metodología armonizada, abierta y transparente para la conexión con la red y normas de conexión estándares para las energías renovables. En general, las normas relativas al acceso a la red que se apliquen a las energías renovables deben ser iguales a las que se aplican a cualquier otro productor. Los productores de electricidad a partir de fuentes de energía renovables no deben estar exentos de pagar los servicios de red que reciben. Por ejemplo, la conexión no debería ser subvencionada por otros usuarios de la red ni por las propias empresas de la red. Por el contrario, los costes reales deberían incluirse en los costes totales del proyecto cubiertos por las subvenciones. Los operadores de la red deberían poder recuperar los costes adicionales ocasionados, como los costes administrativos y los relativos a los estudios de red y al refuerzo de la red.

5. Conclusiones

5.1. El Documento de trabajo de la Comisión plantea dos preguntas en sus conclusiones

- En primer lugar, ¿es necesaria una acción comunitaria, en forma de directiva u otro tipo de iniciativa, para que se cumplan los objetivos de la UE en este ámbito?
- En segundo lugar, en caso afirmativo, ¿qué planteamiento sería el adecuado?

5.2. La respuesta del CES a la pregunta general sobre el régimen adecuado se enmarca en el contexto de las dos opciones descritas en el punto 2.

- En lo que se refiere a la opción 1, el Comité sería favorable a la realización gradual de un mercado interior. Sin embargo, no es probable que esto se consiga a menos que se desarrolle un régimen de mercado para cada tecnología.
- Por consiguiente, es necesaria una versión de la opción 2. Hay razones para la creación proactiva de una serie de regímenes de apoyo a las distintas tecnologías. Esto

permitiría desarrollar el mercado interior para cada tecnología en la medida en que su relativa madurez haya sido ya demostrada (véase el punto 4.2.4).

5.3. Sea cual sea el instrumento elegido por la Comisión para cumplir los objetivos de la opción 2, no bastará por sí sólo para alcanzar los objetivos comunitarios de un 12 % de penetración de las energías renovables para el año 2010. Para ello también serán necesarias las acciones expuestas en los puntos 5.4, 5.5 y 5.6.

5.4. Todavía es necesario realizar una evaluación fundamental de la manera en que el objetivo del 12 % para cada tecnología podrá cumplirse en el conjunto de la UE de aquí al año 2010.

5.5. Es necesario que la UE, los Estados miembros y las industrias proveedoras se comprometan a cumplir este objetivo y a estar a la altura de esta empresa:

- los Estados miembros y la Comisión deben abordar la cuestión de la PAC;
- los Estados miembros deben establecer normativas y procedimientos de planificación adaptados a la escala de la penetración tecnológica deseada;
- la UE y las industrias proveedoras deben orientar la financiación del Quinto Programa Marco en función de las prioridades de desarrollo determinadas por cada Estado miembro y por el compromiso asumido con respecto a cada tecnología;
- los Estados miembros junto con la Comisión deben elaborar marcos para la celebración de contratos y la fijación de precios con el fin de promover un mercado interior en cada tecnología;
- la UE y las industrias proveedoras deben establecer normas técnicas para cada tecnología con el fin de poder desarrollar el mercado interior;
- la publicidad y la difusión de la información por parte de los Estados miembros supondrán factores esenciales para impulsar la demanda y la aceptación del calor y la electricidad generados a partir de las FER.

5.6. Paralelamente a todo lo anterior, la UE y los Estados miembros deberán formular nuevas reglamentaciones en materia de construcción con el fin de cumplir los objetivos de eficacia energética y fomentar las tecnologías en el ámbito de la PCCE, la energía solar y la energía fotovoltaica.

Bruselas, el 20 de octubre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI