

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Medios de acción e instrumentos financieros para promover las energías renovables»

(2004/C 108/06)

El 17 de julio de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema «Medios de acción e instrumentos financieros para promover las energías renovables».

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2004 (ponente: Sra. Sirkeinen).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 28 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 113 votos a favor y 2 votos en contra el presente Dictamen.

### 1. Antecedentes y objetivo

1.1 Europa, como el resto del mundo industrializado, depende enormemente de los combustibles fósiles. Los transportes aún dependen casi totalmente del petróleo, el carbón y, cada vez más, del gas natural. La generación de energía, por su parte, tiene una dependencia elevada que continúa aumentando. En la UE la dependencia de la generación de energía representa aproximadamente la mitad y se prevé que llegue al 70 % en 2020. Por otra parte, las finanzas de los gobiernos están vinculadas en exceso a los combustibles fósiles, en particular por los elevados impuestos sobre los combustibles para el transporte.

1.1.1 La gran dependencia de los combustibles fósiles crea diversos problemas. Es probable que la gestión futura de las reservas de combustibles fósiles dé lugar a largo plazo a determinados problemas de abastecimiento. En la actualidad, sin embargo, tales aspectos no inciden aún de modo especial en la capacidad organizativa de los mercados. No obstante, estos combustibles están constantemente en el punto de mira de la política internacional. La mayor parte de las reservas de petróleo y gas se encuentran en zonas con inestabilidad política o quedan, por otros motivos, fuera del alcance de las normas de mercado habituales y de la competencia. Sin embargo, en estos momentos la cuestión más urgente es el cambio climático, puesto que la combustión de los combustibles fósiles produce dióxido de carbono.

1.2 Un elemento central de la política energética europea es aumentar la utilización de fuentes de energía renovables. El Libro Verde sobre la seguridad del suministro energético en Europa señala las fuentes de energía renovables como piedra angular de la estrategia energética europea, que busca el desarrollo sostenible.

1.3 El Libro Verde presentaba dos objetivos principales para las estrategias que proponía:

- aumentar la seguridad del suministro mediante la diversificación de las fuentes energéticas hacia fuentes de energía no importadas, y
- luchar contra el cambio climático mediante la sustitución de los combustibles fósiles por fuentes que no emitan gases de efecto invernadero.

El tercer objetivo, simultáneo, de las políticas energéticas es la competitividad de Europa, siguiendo el espíritu de la estrategia de Lisboa.

1.4 Las principales propuestas sobre energía renovable que ha presentado la Comisión son el Libro Blanco sobre energía renovable de 1997, la Directiva relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables («electricidad FER»), adoptada en 2001, y una Directiva relativa al fomento del uso de biocarburantes de 2003.

1.4.1 El CESE aprobó dictámenes sobre cada una de estas propuestas y en 2000 presentó además un dictamen de iniciativa sobre las energías renovables procedentes de la agricultura. En todos estos dictámenes el Comité apoyó sin reservas el objetivo de aumentar el uso de fuentes de energía renovables. También se respaldaron la mayoría de las medidas políticas propuestas, aunque se formularon algunas observaciones de detalle. En su Dictamen sobre la Directiva «Electricidad FER», el Comité expresó su inquietud por el hecho de que dejar a la discreción de los Estados miembros la elección de las medidas de apoyo y el nivel de las mismas pudiera dar lugar a un falseamiento de la competencia en el mercado interior.

1.5 Las medidas de apoyo a las energías renovables son necesarias porque muchas fuentes y tecnologías no siempre son competitivas en comparación con la producción energética tradicional, aunque podrían tener posibilidades de serlo. El apoyo puede verse también como una compensación a las energías renovables por las ayudas públicas que durante mucho tiempo han recibido las fuentes energéticas y los métodos de producción tradicionales, así como los costes producidos pero no soportados por la producción y el uso de la energía. Aunque muchos estudios respaldan estos argumentos, no todos coinciden, al menos plenamente.

1.6 El objetivo del presente dictamen de iniciativa es contribuir con datos, análisis y recomendaciones al debate siempre vivo sobre la energía renovable en un momento en que la Comisión está empezando a preparar la revisión de la Directiva «Electricidad FER». Muchas cosas han cambiado en los Estados miembros, aunque el plazo de aplicación de esta Directiva no es todavía inminente.

## 2. Objetivos y normas actuales de la UE

2.1 Las metas en el ámbito europeo son aumentar la utilización de fuentes de energía renovables. En la Directiva sobre la producción de energía renovable se encuentra una definición de electricidad FER. La Directiva indica que por fuentes de energía renovables se entenderán las fuentes de energía renovables no fósiles: energía eólica, solar, geotérmica, del oleaje, mareomotriz e hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás. La Directiva especifica que por biomasa se entiende la fracción biodegradable de los productos, desechos y residuos procedentes de la agricultura (incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal), de la silvicultura y de las industrias conexas, así como la fracción biodegradable de los residuos industriales y municipales.

2.2 El Libro Blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios — «Energía para el futuro: fuentes de energía renovables» pretende duplicar la cuota de energías renovables del suministro energético total de la UE. Esto significa aumentar la utilización de fuentes de energía renovables (FER) hasta el equivalente al 12 % del consumo bruto de energía en 2010.

2.3 Para poner en marcha la aplicación de la estrategia definida en el Libro Blanco, en 1999 se inició una campaña que continuará hasta 2003. En algunas fuentes de energía renovables se marcaron objetivos indicativos para adiciones en el período 1999-2003.

2.4 La Directiva relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables (electricidad FER) establece un objetivo global para la cuota de electricidad obtenida de fuentes renovables en el 22 % del consumo eléctrico total de la UE en 2010 y marca los objetivos indicativos para la cuota de producción eléctrica renovable para cada Estado miembro.

2.5 El objetivo de la Directiva sobre biocarburantes es aumentar su consumo hasta el 2 % del consumo de gasóleo y gasolina en 2005 y hasta el 5,75 % en 2010. Junto con esta Directiva se ha aprobado la relativa a las deducciones fiscales para los biocarburantes, que establece un nuevo instrumento clave para su promoción en los Estados miembros.

2.6 La Directiva sobre electricidad FER no contempla normas claras respecto a las medidas de apoyo a la electricidad renovable. Sin embargo, afirma que la Comisión elaborará en 2005 un resumen de la aplicación y los resultados y entonces, posiblemente, tomará una decisión respecto a un método de apoyo único que se implantará en toda la Unión.

2.7 Entre tanto, en 2001 la Comisión fijó las directrices comunitarias para las ayudas estatales a la protección medioambiental, que, en principio, son de aplicación a la electricidad FER. El concepto esencial de estas directrices es que las fuentes de energía renovables pueden recibir ayudas estatales. Los régi-

menes de ayuda han de ser notificados a la Comisión. Se permiten cuatro tipos de ayudas. Las ayudas sólo pueden cubrir una parte de los costes (en determinadas circunstancias una parte sustancial) y no deben producir una compensación excesiva. Además, deben tener una duración limitada y su cuantía ha de ser descendente.

2.8 En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 se acordó procurar una mayor utilización de las fuentes de energía renovables en todo el mundo, aunque no se estableció ningún objetivo. Sin embargo, la UE dio muestras de su compromiso formando una coalición de países con ideas similares para buscar un objetivo global para la cuota de energías renovables, en línea con el objetivo de la UE. La Comisión está preparando una Comunicación al respecto.

## 3. Políticas y medidas afines

3.1 Promover la eficiencia energética es otro pilar de la política energética, con los mismos objetivos que la promoción de las energías renovables, es decir, la seguridad del suministro y la lucha contra el cambio climático. Una tecnología clave es la producción combinada de calor y electricidad (PCCE), sobre la que en breve se adoptará una Directiva. Otras medidas para la eficiencia energética son las normas de eficiencia para equipos, el etiquetado, una propuesta de Directiva sobre el diseño de los equipos eléctricos y otra sobre la gestión de la demanda.

3.1.1 Los Estados miembros también han aplicado medidas propias para promover la eficiencia energética. En algunos casos se han alcanzado acuerdos voluntarios. La opinión general es que aún son muchas las posibilidades en este ámbito.

3.1.2 Las medidas para aumentar la eficiencia energética normalmente no se solapan ni se oponen a las medidas para promover las energías renovables. Sin embargo, en el caso de la PCCE sí hay solapamiento, porque una de las fuentes de producción es la biomasa. Este solapamiento no debería provocar problemas en el mercado ni en cuanto al cumplimiento de las obligaciones derivadas de las distintas Directivas.

3.2 El régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión, según se recoge en la Directiva aprobada recientemente, incluye la generación de energía que produce emisiones de CO<sub>2</sub>. Esta Directiva no incluye directamente la energía renovable ni otras fuentes de energía que no producen emisiones (como la nuclear), es decir, que según este régimen no se conceden derechos por la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> al invertir en generación de energía sin emisiones. No obstante, el sistema de límites máximos es un instrumento muy poderoso y fomentará indirectamente las energías renovables, puesto que hará subir los precios de la energía y el coste de utilización de combustibles fósiles, de tal forma que hará más competitivas las fuentes que no producen emisiones.

3.2.1 La Directiva sobre el comercio de derechos de emisión y la Directiva «Electricidad FER» se solapan y en algún aspecto no son coherentes. Puede interpretarse que la primera de ellas abarca también la cuestión, relacionada con el cambio climático, de la promoción de las fuentes de energía renovables. Cabe preguntarse si la cuestión de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> debería dejarse exclusivamente al comercio de derechos de emisión y tal vez remodelar las medidas relacionadas con la Directiva «Electricidad FER» para promover sólo el objetivo de la seguridad del suministro. Según varios estudios, el comercio de derechos de emisión en la UE hará que aumente considerablemente el precio de mercado de la electricidad (se indican cifras que oscilan entre el 20 % y más del 100 %). ¿Es posible, desde el punto de vista económico y político, aumentar los costes aplicando también un régimen de ayuda directa a la electricidad FER que haga crecer más la factura de la electricidad del usuario?

3.3 La política agrícola de la UE tiene una gran influencia en la provisión de biomasa para usos energéticos. La reforma de la PAC supone cambios en este sector. Actualmente, los terrenos agrícolas tradicionales pueden destinarse también a la producción de cultivos energéticos subvencionados con 45 euros por hectárea.

3.4 El programa «Energía inteligente para Europa», una iniciativa de ayuda comunitaria para acciones no tecnológicas en el terreno de la eficacia energética y las fuentes de energía renovables, fue aprobado en junio de 2003. Este programa, que estará en vigor de 2003 a 2006, otorga ayudas a proyectos para eliminar las barreras comerciales a la eficacia energética y a las fuentes de energía renovables. Se estructura en cuatro ámbitos: ALTENER, dirigido a las fuentes de energía nuevas y renovables, SAVE para la eficacia energética, STEER para la energía en relación con los transportes y Coopener para la cooperación con países en desarrollo.

3.5 Las políticas de I+D son clave tanto para el desarrollo de nuevas soluciones renovables como para perfeccionar las tecnologías que están ya en el mercado o lo estarán en breve. Algunas formas de energías renovables que corresponden a la definición de la Directiva «Electricidad FER» están aún, de hecho, en una primera fase de desarrollo y necesitarán un gran trabajo en I+D para que pueda desarrollarse todo su potencial.

3.5.1 La tecnología del hidrógeno, que para ciertas aplicaciones llegará pronto al mercado, atrae mucha atención y expectativas. El gran potencial del hidrógeno como combustible para el transporte y para las baterías de combustible reside en que su uso no produce gases de efecto invernadero: puede ser una forma de almacenar electricidad y sustituir al petróleo. El hidrógeno se produce a partir del gas natural (fuente fósil de energía primaria), del agua derivada del consumo de electricidad de origen hidráulico o de la biomasa. Debe disponerse de cantidades suficientes de estas fuentes. Puesto que las reservas conocidas de gas natural son limitadas, sería preferible utilizarlas como combustible para el transporte. La energía nuclear

y esperamos que, en un futuro, también la fotovoltaica son las más adecuadas para suministrar la electricidad necesaria para producir hidrógeno a partir del agua. También es preciso desarrollar más las técnicas de producción destinadas a reducir los costes, incluidas las tecnologías para manejar con seguridad este combustible, muy explosivo.

#### 4. Promoción de las energías renovables en los Estados miembros

4.1 La transposición de las directivas para la promoción del uso de energía renovable y los biocarburantes aún está realizándose en algunos Estados miembros: es demasiado pronto para saber si todos los Estados miembros cumplirán las fechas que se han fijado, pero es probable que no sea así. Todos los Estados miembros han comunicado ya sus objetivos nacionales.

4.2 La mayoría, entre tanto, ha introducido regímenes nacionales de ayuda a las fuentes de energía renovables. Algunos han intensificado los regímenes que empleaban ya antes de las declaraciones de política comunitaria. Estos sistemas varían considerablemente de un país a otro, igual que el grado de compensación que ofrecen.

4.2.1 En los métodos de apoyo pueden señalarse cinco variedades principales:

- 1) tarifas de alimentación garantizadas y obligaciones de recompra,
- 2) certificados para energías renovables, normalmente unidos a cuotas obligatorias,
- 3) sistemas de licitación pública,
- 4) reducciones o exenciones fiscales,
- 5) ayuda directa a la inversión.

4.2.2 Las tarifas de alimentación se usan al menos en Austria, Francia, Alemania y Grecia. Los sistemas de certificados se emplean en Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido y están previstos en Italia. La ayuda está incorporada al sistema fiscal de la energía y el carbón en Finlandia, los Países Bajos y el Reino Unido.

4.2.3 La ley alemana sobre energías renovables es un ejemplo de régimen de tarifas de alimentación y recompra. Este sistema prevé unas tarifas de alimentación garantizadas para los productores de electricidad a partir de fuentes de energía renovables durante veinte años. Hay distintas escalas tarifarias para las distintas tecnologías y distintos grados de eficiencia dentro de cada escala, normalmente por encima de 80 euros por MWh. Las tarifas suelen estar garantizadas durante algunos años y después se reducen gradualmente. Los costes se repercuten a todos los consumidores en una misma tasa. La ley alemana fue llevada a los tribunales para determinar su compatibilidad con la norma sobre ayudas estatales del Tratado y el veredicto fue que no constituye una ayuda estatal, puesto que no se utilizan recursos del Estado.

4.2.4 El sistema impositivo para la regulación de la energía de los Países Bajos es un ejemplo de sistema incorporado al régimen fiscal. La electricidad que no se produce a partir de fuentes de energía renovables tiene un impuesto para apoyar la producción de electricidad «verde». Los usuarios industriales en general están exentos del impuesto en virtud de un instrumento alternativo establecido para la industria, que está obligada a cumplir los objetivos mundiales de máxima eficiencia energética.

4.2.5 Las obligaciones para energías renovables del Reino Unido son un ejemplo de sistema de certificados y obligaciones. Se impone una obligación a los proveedores (3 % en 2002, 10 % en 2010) y los costes, incluida la posible multa (unos 45 euros por MWh), se repercuten a los consumidores.

4.3 Los sistemas son casi exclusivamente nacionales y las importaciones suelen estar excluidas. Incluso así, en ciertos casos los operadores pueden duplicar sus beneficios. Es el caso de la energía eólica que se produce en Alemania y se exporta a los Países Bajos, que puede beneficiarse del precio de tarifa de alimentación garantizada en Alemania y recibir una ayuda en los Países Bajos.

4.4 Se espera que la energía eólica sea la que más contribuya a los objetivos generales, por lo que los programas de ayuda se elaboran en consecuencia. La retribución por la energía eólica es hoy de más de 100 euros por MWh en Italia y Bélgica y de más de 50 euros en Francia, Austria, Portugal, Alemania y el Reino Unido. En algunos Estados miembros esta retribución se reducirá dentro de un plazo de cinco a quince años.

## 5. Ampliación

5.1 En 1997 la cuota de la electricidad FER en la generación de electricidad nacional sólo era superior a la media de la UE (12,9 %) en tres de los diez nuevos Estados miembros. Estos países son:

- Letonia con el 42,4 %,
- Eslovaquia con el 17,9 %,
- Eslovenia con el 29,9 %.

Todos ellos utilizan principalmente la energía hidroeléctrica, que es muy abundante. En los otros siete países la cuota de la electricidad FER en la generación de electricidad es bastante baja: ronda el 2 % de media.

5.2 El objetivo nacional de los nuevos Estados miembros es aumentar la generación de electricidad FER de forma que en 2010 duplique sobradamente la cifra de 1997. Esta tasa de aumento, por tanto, es casi igual al objetivo de los países de la UE. Uno de los problemas será que estos diez países no tienen

un gran potencial eólico. Por tanto, la utilización de energía eólica no se presenta como opción viable para la generación de electricidad. Así pues, la utilización de la biomasa parece adquirir más importancia en la mayoría de los nuevos Estados miembros.

5.3 En cuanto al suministro de calefacción, los nuevos Estados miembros cuentan en general con amplias redes de calefacción urbana, aunque en algunos casos su mantenimiento ha sido insuficiente. El potencial de utilización de biomasa y PCCE en la calefacción urbana puede ser considerable, aunque no se dispone de datos concretos.

5.4 Parece haber un gran potencial para aumentar la eficacia energética en los nuevos Estados miembros –considerablemente superior a la de la UE– que debería fomentarse paralelamente con la electricidad FER. En especial, deberían organizarse campañas de información dirigidas a los ciudadanos sobre cómo ahorrar energía en el hogar.

5.5 Un posible beneficio podría ser que ya han empezado a trabajar para utilizar la electricidad FER en una fase posterior. Por consiguiente, podrán aprovechar la experiencia de éxitos y fracasos de la UE en la utilización de la electricidad FER. Para que esto sea realidad tanto en los nuevos Estados miembros de la UE como en los actuales, parece necesario supervisar a conciencia todos los años los resultados positivos y negativos del uso de la electricidad FER en todos los países de la UE. Así podrán continuarse los éxitos, reducir los errores y optimizar los costes de generación.

5.6 Parece esencial ayudar a los nuevos Estados miembros en este ámbito, puesto que su experiencia en la utilización de la electricidad FER es limitada según las estadísticas, lo cual indica que la mayor parte de la generación de electricidad FER depende de la energía hidroeléctrica.

5.7 Otro aspecto es el relativo a los costes de la electricidad FER. Todos los nuevos Estados miembros tienen carencia de recursos económicos. Por tanto, cualquier tecnología que necesite mucho capital y poca mano de obra representa una pesada carga y reduce la posibilidad de que estos países alcancen el nivel de la UE en los próximos años. Un consumo energético elevado podría producir tasas reducidas de crecimiento y escasa competitividad.

5.8 En consecuencia, es fundamental conseguir precios competitivos en la producción de electricidad FER, especialmente para este grupo de países, puesto que pronto se verán obligados, lógicamente, a aceptar las mismas obligaciones y objetivos que los Estados miembros actuales.

## 6. Potencial de las energías renovables y barreras no arancelarias

6.1 El potencial de las energías renovables es grande, pero en muchos casos sigue estando limitado, incluso si no se toman en consideración los costes. Este potencial varía según las fuentes y, sobre todo, a lo largo del tiempo. Las formas de FER con mayor potencial a corto y medio plazo –principalmente las energías eólica, hidroeléctrica y la biomasa– también tienen limitaciones obvias. Otras formas de energía renovable, como la fotovoltaica y la mareomotriz, se encuentran aún en las primeras fases de desarrollo, por lo que su potencial sólo podrá determinarse dentro de veinte o treinta años, tal vez incluso más. Aún se necesita mucho trabajo de investigación y desarrollo. Esto supone enfoques y soluciones muy diferentes de los dirigidos a apoyar tecnologías casi plenamente desarrolladas para que sean más eficaces y cubran la última fase del camino hacia la plena competitividad.

6.2 La utilización de la energía eólica está limitada por la necesidad de otra energía complementaria y por la capacidad de la red. La producción de biomasa se fomenta por la política agrícola y forestal. La utilización de la biomasa para la producción de energía, no obstante, está condicionada por otros usos con un valor añadido superior. Puede suceder que la preferencia dada a estos por razones de mercado distorsione las fuerzas del mercado en detrimento de la producción de biomasa. En Europa es difícil, debido a la obligación de proteger la naturaleza, aumentar la producción de energía hidroeléctrica, ya que incluso existe oposición a planes prometedores para construir centrales pequeñas.

6.3 Un obstáculo grave y cada vez mayor al aumento del uso de las energías renovables es la resistencia de la opinión pública. Esta resistencia puede deberse a que no se comprende la importancia de aumentar la utilización de la electricidad FER y a una información incorrecta sobre las cualidades de las tecnologías. Para resolver esta situación deberían prepararse campañas de información y educación, sin olvidar que habría que incluir en los planes de estudio la importancia y las características de la electricidad FER. Obviamente, al decidir sobre la ubicación siempre hay que tener en cuenta la aceptación de la zona. Los avances tecnológicos también pueden aportar soluciones apropiadas, como la generación de energía eólica en alta mar, en lugar de en tierra firme.

6.3.1 Las tecnologías para la energía renovable atraen enormemente a los espíritus innovadores y emprendedores. Este hecho debe apoyarse y fomentarse. También deben impulsarse las posibilidades de participación e inversión locales. A pesar de estos sistemas de ayuda, en ocasiones bastante generosos, no deben olvidarse los riesgos.

6.4 Los largos procesos para la obtención de permisos hacen que invertir en electricidad FER resulte con frecuencia demasiado arriesgado y costoso. Debería introducirse un límite de tiempo y las autoridades deberían respetarlo. No obstante, los recursos judiciales contra las decisiones de las autoridades pueden prolongar el proceso de un modo impredecible, incluso años.

6.5 En muchos casos, para poder aumentar el uso de las energías renovables, es preciso desarrollar las infraestructuras lo cual exige tiempo. Además, el aumento del uso de la electricidad FER da lugar a nuevas exigencias y, en ocasiones, a problemas en las redes, sobre todo si no se presta la debida atención a los parámetros de ubicación. En consecuencia, el ritmo de crecimiento puede ser menor que el que marcan los objetivos o puede que los costes sean más altos.

6.6 En la práctica, el objetivo de promover la energía renovable es sustituir los combustibles fósiles, que emiten gases de efecto invernadero y en buena parte se importan de fuera de la UE. Dadas las tasas de eficiencia para el uso de la energía primaria, la producción directa de electricidad a partir de energías renovables, como el viento, es la mejor forma de sustitución. La sustitución de combustibles fósiles primarios por combustibles renovables es menos efectiva. La producción combinada de calor y electricidad a partir de biomasa aumenta considerablemente este efecto de sustitución. La Comisión ha observado el principio de sustitución en su planificación general, pero muchas veces no la ha tenido en cuenta al elaborar medidas de promoción ni al calcular los resultados.

6.7 Las fuentes de energía renovable despiertan muchas expectativas. Teniendo en cuenta las limitaciones mencionadas y los prolongados plazos que se necesitan en muchos casos, resulta obvio que la energía renovable no resolverá todos los problemas energéticos de Europa. Pueden convertirse en contribución importante para cubrir el aumento de la demanda. A corto y medio plazo no podrán sustituir al carbón o a la energía nuclear, mucho menos a ambas energías, ni siquiera en el supuesto más optimista dentro de una situación realista. A más largo plazo, es preciso desarrollar nuevos supuestos que inspiren y dirigen la I+D y otras acciones desde las primeras fases.

## 7. Evaluación de los métodos de promoción y de los resultados

7.1 La eficacia de los instrumentos para aumentar el uso de energías renovables depende en buena medida de los detalles de su elaboración. En todo caso, parece que los regímenes de tarifas de alimentación resultan especialmente efectivos. Sin embargo, también deben considerarse la rentabilidad, los efectos negativos sobre los mercados y otras consecuencias de los sistemas.

7.2 La mayoría de los regímenes de ayuda no están abiertos a la competencia entre distintas energías renovables ni entre éstas y la producción tradicional. Muchos carecen de elementos para fomentar el desarrollo de las tecnologías y de la eficiencia. Además, se observa con frecuencia la falta de un mecanismo de barrera para impedir las compensaciones excesivas.

7.3 Las estructuras de los mercados del calor, la electricidad y el transporte presentan diferencias fundamentales. El calor tiene un mercado puramente local, ampliado por las redes de calefacción urbana. Los mercados de combustibles para el transporte son competitivos y en cierta medida están distorsionados por distintos sistemas impositivos dentro de la UE. El mercado de la electricidad comienza a abrirse, pero todavía hay muchos obstáculos al comercio transfronterizo. Liberar las infraestructuras y garantizar el acceso de terceros son cuestiones fundamentales.

7.3.1 Cualquier medida para promover el uso de combustibles procedentes de energías renovables para la electricidad y el transporte debería procurar cuidadosamente que no se falseara la competencia en el mercado interior. La igualdad de oportunidades en toda la UE, algo que en estos momentos no existe, debería plantearse como objetivo primordial.

7.3.2 En el caso de la electricidad deben tenerse en cuenta un aprovechamiento máximo en toda la UE de las circunstancias naturales y climáticas, así como la capacidad de la red actual, a la hora de planificar las medidas de promoción. De lo contrario, las soluciones nunca resultarán rentables y producirán costes de inversión y utilización mucho más elevados para lograr el mismo resultado final. Un ejemplo es la ubicación de los parques de energía eólica, que debe optimizarse según las mejores condiciones del viento y también en función de la capacidad y la utilización de la red. No es la situación actual, porque la referencia que se aplica son los objetivos nacionales.

7.4 La Directiva «Electricidad FER» establece criterios para los regímenes nacionales de ayuda, que han de ser compatibles con el mercado interior, tener presentes las distintas características de la electricidad FER, ser eficaces y sencillos e incluir regímenes transnacionales suficientes para mantener la confianza de los inversores. En su Dictamen sobre la Directiva «Electricidad FER» el Comité proponía que se apliquen otros principios más: una carga financiera razonable para los usuarios y los fondos públicos, reducir el grado de compensación, que se supriman las ayudas continuadas a largo plazo, plena transparencia y, en la medida de lo posible, que la decisión última quede en manos del mercado, incluido lo referente a los riesgos normales del mercado.

7.4.1 Estos principios siguen siendo plenamente válidos. Por desgracia, parece que muchos regímenes nacionales de ayuda

no los respetan y es habitual que difieran en varios aspectos. En relación con estos principios, el sistema de tarifas de alimentación garantizadas y obligación de recompra parece estar en contradicción con varios de ellos.

7.5 Ya se han llevado a cabo algunos estudios sobre el rendimiento de los sistemas de ayuda y se han hecho previsiones sobre los incrementos resultantes en la producción y el uso de energías renovables. Algunos de ellos recuerdan que muchos instrumentos de la UE aún no están en vigor. Otros incluyen las repercusiones de las políticas y de los instrumentos que se utilizarán en el futuro inmediato. Los resultados varían notablemente, pero parece que casi todos los Estados miembros tendrán grandes dificultades para alcanzar los objetivos de aumentar la electricidad FER en 2010, al igual que la UE en conjunto.

7.6 En algunos casos, no obstante, se han conseguido grandes incrementos en energía renovable. El ejemplo más claro es el aumento de la energía eólica en Dinamarca, Alemania y España. Esto indica que es posible aumentar la proporción, incluso en zonas que, por sus circunstancias naturales, no resultan tan favorables, como el interior de Alemania. Si todos los Estados miembros siguen el ejemplo de quienes han logrado los mejores resultados, podría conseguirse el objetivo global de la UE.

7.7 Es decir, que no es imposible hacer realidad el objetivo de la UE: la cuestión es si los políticos y los votantes están dispuestos a aportar los recursos necesarios. Los costes deben resultar tolerables para los consumidores y no debe ponerse en peligro la competitividad global de las industrias europeas.

7.8 Muchos Estados miembros, en particular los tres mencionados más arriba, han optado por una retribución notablemente elevada a las energías renovables. Evaluar si son aceptables los costes para alcanzar los objetivos respecto a la electricidad FER es una decisión política. Sin embargo, la impresión es que, en muchos casos, los costes son considerablemente elevados si se comparan con las retribuciones de hasta 100 euros por MWh con los precios de mercado actuales de la electricidad (se excluyen la transmisión y los impuestos), que, por término medio, rondan los 25-30 euros por MWh.

7.9 Mientras la proporción de energías renovables que recibe ayudas sea escasa, el coste total también lo será. Pero cuando esta proporción aumenta, de conformidad con los objetivos, los costes empiezan a repercutir en la economía de los usuarios. Esto puede provocar reacciones entre los votantes, como en Dinamarca, o afectar a la competitividad de los grandes usuarios industriales de energía en particular, lo cual no puede decirse que responda a los objetivos de la estrategia de Lisboa ni a otras metas económicas.

## 8. Conclusiones y recomendaciones

8.1 En estos momentos parece que ni los Estados miembros ni la UE en conjunto alcanzarán los objetivos de aumentar la utilización de fuentes de energía renovables en 2010. Lo conseguido en algunos Estados miembros indica que no sería imposible alcanzar el objetivo de la UE. Sin embargo, no es seguro que puedan movilizarse la voluntad política y los recursos precisos.

8.2 Puesto que no existen directrices comunitarias respecto a sistemas de ayuda para la electricidad FER, los Estados miembros han aplicado sistemas nacionales con enfoques, diseños e intensidad muy dispares. Parece que muchos regímenes actuales deberán revisarse de forma crítica, muy especialmente en cuanto a su rentabilidad.

8.3 La situación actual crea obstáculos en el mercado interior cuando los planes son exclusivamente nacionales y se excluyen las importaciones. La opinión del Tribunal de Justicia respecto a la electricidad es que no es así, porque el mercado interior de la electricidad no se abrirá del todo hasta 2007. El comercio transfronterizo de electricidad, en cambio, ya es cotidiano y aumenta en toda la UE.

8.4 Tampoco puede hablarse de igualdad de condiciones entre los mercados de distintas partes de la UE. Hay varias razones que lo explican, como, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo<sup>(1)</sup>, de conformidad con la cual la obligación legal de compra de electricidad establecida por una normativa alemana no constituye una ayuda estatal, puesto que no se utilizan recursos del Estado. Desde el punto de vista económico, sin embargo, existe apenas diferencia entre una subvención financiada directamente por el consumidor o por el contribuyente a través del presupuesto del Estado.

8.5 En cuanto a los diversos regímenes de ayuda, ninguno cumple todos los requisitos: ser eficaces, no distorsionar el mercado y fomentar la competencia y la innovación. En el caso de las tarifas de alimentación, las autoridades fijan los precios y las cantidades las fija el mercado. En el sistema de certificados es al contrario. Los sistemas de tarifas de alimentación pueden ser eficaces si se utilizan adecuadamente. Los certificados pueden no ofrecer una seguridad suficiente para la inversión y, al mismo tiempo, los precios pueden ser volátiles.

8.6 El coste de los sistemas para promover la electricidad FER en algunos casos es muy elevado. Es algo que está empezando a preocupar y que puede traducirse en una violenta reacción política ante el objetivo y las políticas de aumentar la utilización de energías renovables.

8.7 La Comisión, según se refleja en la Directiva «Electricidad FER», revisará en 2005 los avances en la utilización de

electricidad obtenida de fuentes renovables y podría proponer un único sistema de ayuda. Habrá que esperar hasta 2012 para alcanzar la plena armonización. Es de esperar que la mayoría de los Estados miembros se oponga con firmeza si tienen que cambiar un sistema que han venido utilizando varios años.

8.8 En la fase en que nos encontramos puede pensarse que no es necesario introducir un sistema de ayuda único para la electricidad FER. Por otra parte, tampoco hay una sola respuesta a la elección de sistema. En opinión del Comité, debería desarrollarse un sistema común, introducirlo oportunamente y empezar ahora mismo a hacer frente a las situaciones que aumentan la fragmentación de los sistemas nacionales. Este sistema común, por su diseño, debería fomentar muy especialmente la innovación y la competitividad.

8.9 Corresponde a la Comisión la responsabilidad de aplicar las políticas que ha propuesto. Aunque aún nos encontramos en una primera fase de aplicación de las políticas comunitarias para las energías renovables, la Comisión debe estudiar muy cuidadosamente los problemas que se han señalado, antes de que se agraven con el tiempo.

8.10 El CESE recomienda a la Dirección General de Energía y Transportes que:

- redoble los esfuerzos para facilitar el intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros, regiones y otros agentes para promover la electricidad FER, con especial atención a los nuevos Estados miembros;
- pida a los Estados miembros que supervisen todos los años la situación de su mercado de electricidad FER con vistas a compilar estadísticas e información sobre las experiencias y que dicha Dirección general publique un informe resumen anual;
- evalúe atentamente la interacción, coherencia y efectos prácticos de las distintas políticas comunitarias que influyen en la utilización de fuentes de energía renovables y en las tecnologías, con vistas a evitar un exceso de normativas. En particular, es preciso valorar debidamente los efectos de la Directiva sobre el comercio de derechos de emisión y actuar en consecuencia antes de su aplicación;
- acometa sin demora un estudio profundo de lo conseguido y de la situación actual respecto a la promoción de la electricidad FER, con especial atención a la innovación, las cuestiones de mercado, la rentabilidad de las medidas de ayuda y su repercusión sobre la carga financiera para los consumidores y sobre la competitividad global de las industrias de la UE.

Bruselas, 28 de enero de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 13 de marzo de 2001, en el Asunto C-379/98.