

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto de la crisis en la capacidad de las empresas europeas para realizar inversiones en favor del clima» (Dictamen exploratorio)

(2012/C 24/02)

Ponente: **Josef ZBOŘIL**

El 30 de noviembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la futura Presidencia polaca de la UE decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

«El impacto de la crisis en la capacidad de las empresas europeas para realizar inversiones en favor del clima» (Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 75 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A finales de noviembre de 2010, cuando la futura Presidencia polaca de la UE decidió consultar al CESE sobre el impacto de la crisis en la capacidad de las empresas europeas para realizar inversiones en favor del clima, la cuestión se refería primordialmente a las repercusiones del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE). Se trataba de saber si el RCDE UE, como pilar central de la política europea de lucha contra el cambio climático, había funcionado correctamente durante la recesión económica que la Unión atravesó en 2009, tras la crisis financiera iniciada a finales de 2008.

1.2 Como muestran claramente los datos relativos a las emisiones de gases de efecto invernadero y CO₂ para 2009 y 2010, lo que explica la reducción de las emisiones es el declive de la actividad económica de 2009. De la misma manera, la recuperación económica iniciada en 2010 se vio acompañada por un aumento de las emisiones. Esto indicaría que los precios del RCDE no bastan para proporcionar incentivos suficientemente fuertes para evitar los procesos con un uso intensivo de carbono y estimular las inversiones a largo plazo en tecnologías más respetuosas con el medio ambiente. Afortunadamente, el RCDE se diseñó para poder tener en cuenta estos problemas y puede ajustarse y revisarse para aplicar un precio del carbono que genere reducciones, al mismo tiempo que se compensa a las industrias que tienen mayores dificultades de adaptación. Para avanzar hacia una economía hipocarbónica lo que se requiere no es limitar la producción industrial, sino inversiones en tecnologías verdes y eficientes desde el punto de vista energético.

1.3 El RCDE se diseñó inicialmente para optimizar los costes del proceso de mitigación, y todavía se considera como el principal instrumento para la reducción de las emisiones. El RCDE necesita mejoras urgentes para recuperar su eficacia e integridad medioambiental.

1.4 Cada vez hay más pruebas de que modificar el RCDE no garantizará por sí mismo el éxito de la aplicación de una política en materia de cambio climático que acelere la transición hacia el uso de fuentes de energía con escasas o nulas emisiones

de carbono y respalde al mismo tiempo un crecimiento económico vigoroso. Comparativamente, el apoyo a las inversiones iniciales en tecnologías verdes que hagan un uso eficaz de los recursos en la industria manufacturera y el sector de la energía europeos merece un respaldo financiero público mucho mayor. Por ejemplo, el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE) y la política de cohesión deberían prestar más apoyo al desarrollo y la implantación de estas tecnologías.

1.5 Por este motivo, el CESE recomienda que se brinde la financiación necesaria para garantizar un impulso tecnológico sustancial y significativo. Los fondos requeridos deberían provenir de los ingresos a nivel nacional de la subasta del RCDE de la UE. Asimismo, el CESE acoge positivamente la propuesta de la Comisión de armonizar la imposición sobre la energía y el carbono en la UE. El CESE pide a los Estados miembros que destinen la mayor parte de los ingresos adicionales de la imposición sobre el carbono y la energía a la innovación industrial con tecnologías limpias.

1.6 Últimamente los precios de la energía se han mostrado muy volátiles debido a las turbulencias en algunos países de la OPEP. Estos hechos, asociados a las repercusiones de los accidentes de los reactores nucleares japoneses en Fukushima, han dado lugar a una nueva inflexión del debate sobre las cuestiones energéticas. Las medidas unilaterales adoptadas muy recientemente por algunos Estados miembros y el aumento de la especulación en los mercados de productos básicos podrían tener implicaciones serias para el desarrollo del sector de la energía en la UE y deberían analizarse en detalle.

1.7 Los modelos de evaluaciones de impacto utilizados por la Comisión (PRIMES, etc.) en el documento de trabajo elaborado por sus servicios presentan resultados muy optimistas a nivel macroeconómico que difieren –si no contradicen– las conclusiones de los estudios realizados en el plano microeconómico, es decir, relativos a las distintas actividades y sectores. Por este motivo, antes de sacar conclusiones políticas, las evaluaciones macroeconómicas deberían revisarse para hacerlas compatibles con los estudios elaborados mediante un enfoque de abajo arriba.

1.8 El Comité insta al Consejo, a la Comisión y al Parlamento a que garanticen la plena aplicación de todos los objetivos existentes en materia de emisiones de carbono para 2020 y que reconsideren la restricción del objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 2020 a un 25 % de acuerdo con el progreso efectuado en las negociaciones de la CP 17 y el desarrollo económico previsto en la UE como transición hacia la reducción acordada del 80-95 % en 2050. El Comité considera esencial mantener condiciones económicas más o menos comparables para los agentes a nivel mundial. Para que ello funcione, otros países desarrollados tendrían que hacer esfuerzos paralelos y comparables, al tiempo que otros agentes clave –principalmente las economías emergentes– tendrían que acordar voluntariamente objetivos más elevados para la reducción de las emisiones como parte de un amplio acuerdo mundial y jurídicamente vinculante sobre el régimen posterior a Kioto.

1.9 Como resultado de las CP 15 y 16, ha quedado relativamente claro que las negociaciones a nivel mundial sobre el cambio climático han ido cambiando de rumbo, integrando en mucha mayor medida un enfoque de abajo arriba. La «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050» (COM(2011) 112) reconoce este importante cambio de centrarse en las medidas en vez de fijar nuevos objetivos vinculantes. En efecto, entabla un debate con los Estados miembros de la UE para decidir si deben o no establecerse nuevos objetivos. Tanto los objetivos de arriba abajo como una política de innovación tecnológica de abajo arriba tendrán un papel que desempeñar. La UE no debería desperdiciar esta oportunidad para registrar auténticos avances, y es necesario que dé ejemplo.

1.10 El clima de inversiones posterior a la crisis difiere considerablemente de un Estado miembro de la UE a otro, y la situación ya está empeorando, dadas las previsiones de un nuevo agravamiento de la crisis. Por regla general, la financiación pública parece ser cada vez más escasa, debido a la actual crisis de la deuda, que impone mayores restricciones fiscales. El sector de las pymes será el más vulnerable a este tipo de cambios, ya que depende en mayor medida de la financiación de los bancos que las empresas más grandes, que tienen acceso a los mercados de capitales.

1.11 Hasta ahora no se ha producido una nueva y vital oleada de inversiones en infraestructuras. Las infraestructuras de la electricidad y del gas deberían ser objeto de mayor atención, especialmente de cara al mercado único europeo de la energía, y es necesario un desarrollo más extensivo de las fuentes de energía renovable. A falta de redes plenamente operativas e interconectadas, las oportunidades de avanzar en este sentido se verán seriamente afectadas.

2. Introducción y antecedentes

2.1 En su Comunicación sobre el «Análisis de las opciones para rebasar el objetivo del 20 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y evaluación del riesgo de fugas de carbono» ⁽¹⁾, la Comisión Europea fija las diferentes opciones para alcanzar el nuevo objetivo del 30 % en el marco del RCDE (en sectores cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE) y en otros sectores (principalmente los transportes, la construcción en sentido amplio y la agricultura).

Dado que la Comunicación de la Comisión Europea no analiza el impacto de la crisis económica en la capacidad de las empresas europeas de realizar inversiones adicionales en favor del clima, la Presidencia polaca ha propuesto que el CESE aborde este tema en un dictamen.

2.2 Es una idea generalmente aceptada que la reducción de las emisiones de CO₂ ni será fácil ni podrá lograrse con soluciones rápidas, habida cuenta del aumento continuado de la población mundial y de la importante escasez energética que padecen los países en desarrollo. Otro factor clave lo constituye el proceso de transición para dejar atrás la producción de energía a partir de combustibles fósiles, habida cuenta de los problemas relativos a la seguridad del abastecimiento. Podría argumentarse que el Acuerdo de Copenhague –así como su sucesor, el Acuerdo de Cancún– abandona el concepto de «objetivos jurídicamente vinculantes» –reduciendo la probabilidad de un sistema global de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos (*cap and trade*)–, al alargar el plazo hasta 2050, y subraya la importancia del desarrollo tecnológico y los procesos de innovación. El Acuerdo de Cancún enumera una serie de objetivos importantes, incluidos los tres objetivos clave siguientes:

- fijar objetivos claros para reducir a medio plazo las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por el hombre, a fin de que el aumento de la temperatura media mundial no supere los dos grados;
- animar a todos los países a que participen en la reducción de estas emisiones, en función de sus responsabilidades y capacidades;
- asegurar la transparencia internacional de las acciones emprendidas por los países y garantizar que los progresos globales hacia este objetivo a largo plazo se analicen de manera periódica.

2.3 Hay un amplio consenso en que fijar un precio para el carbono a un nivel adecuado y aceptado por todos es fundamental para el éxito de la política sobre el cambio climático (William D. Nordhaus, *Economic Issues in Designing a Global Agreement on Global Warming*). Si el precio del carbono no se fija a un nivel adecuado y no es aceptado por todos, no puede tener un efecto incentivador. Se necesita un marco regulador realista: los mecanismos incentivadores deben tener resultados en la práctica, a fin de garantizar la eficacia de las decisiones políticas. Por este motivo, el CESE pide a la Comisión Europea que presente opciones para reforzar el RCDE de la UE, y medidas coherentes en los sectores no sujetos a este régimen.

2.4 Se han obtenido buenos resultados (a un coste relativamente bajo) en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la mejora de la eficiencia energética o de los combustibles, pero la reorientación y el progreso tecnológicos son la única manera de respaldar una transición gradual a una era de combustibles no fósiles. Incluso las medidas de eficiencia energética requieren una utilización a gran escala de las tecnologías disponibles y el desarrollo de soluciones innovadoras (McKinsey Global Institute, *The Carbon Productivity Challenge: Curbing Climate Change and Sustaining Economic Growth*).

⁽¹⁾ COM(2010) 265 final.

2.5 Las industrias con un uso intensivo de energía han aumentado su eficiencia energética como resultado de esfuerzos constantes para reducir los costes operativos. Ningún operador emitirá dióxido de carbono por el mero hecho de disponer de derechos de emisión gratuitos o abundantes. Las consecuencias de las medidas para fomentar la eficiencia en el consumo personal son menos claras, debido al denominado «efecto de rebote», que se refiere al fenómeno psicológico que hace que las personas, tras haber adoptado medidas eficaces para la mejora de la eficiencia, se gasten el ahorro obtenido como un beneficio, por ejemplo aumentando la temperatura a la que calientan su hogar. Este efecto puede fácilmente arruinar hasta los esfuerzos más audaces para mejorar la eficiencia.

2.6 No hay duda de que las fuentes de energía renovables contribuirán al proceso de reducción de las emisiones, aunque posiblemente en menor medida de lo que con frecuencia se cree. A veces, las limitaciones físicas, espaciales, sociales y medioambientales de las tecnologías disponibles en la actualidad para las energías renovables no se tienen plenamente en cuenta, y superarlas gracias a la innovación tecnológica tiene implicaciones financieras. Mejorar la eficiencia operativa y la relación coste-eficacia de las energías renovables conocidas actualmente constituye también un reto financiero que algunos Estados miembros ya están afrontando, pero otros no.

2.7 Hay tres aspectos que resulta absolutamente necesario resolver, y es poco probable que pueda alcanzarse una solución satisfactoria para alguno de ellos antes de 2020. En primer lugar, el uso de fuentes de energía intermitentes necesita una red inteligente plenamente integrada en toda la UE, con determinada capacidad para integrar la energía de las fuentes de energía renovable intermitentes por encima de la cuota prevista del 35-40 %. No obstante, debería señalarse que la decisión de Alemania de eliminar gradualmente, aunque con rapidez, su capacidad de generación de energía nuclear ha supuesto un enorme estímulo en este sentido. En segundo lugar, una integración de este tipo requiere una capacidad de acumulación considerable. En tercer lugar, se necesita una tecnología madura de CAC que pueda aplicarse de manera extendida a largo plazo, en caso de que los combustibles fósiles siguieran usándose de manera generalizada como fuente de energía. Antes de resolver estos tres puntos críticos es preciso asegurar las necesarias reservas de energía tradicional, con las consiguientes emisiones, pues son indispensables para el despliegue de las fuentes de energía renovables existentes.

2.8 Mejorar la eficiencia de los procesos de generación de electricidad y calor resulta tan costoso que es poco probable que pueda lograrse en el actual clima de restricciones financieras. Por este motivo, los inventos revolucionarios desempeñarán un papel esencial, junto con el uso a gran escala y la mejora de las tecnologías existentes de energía renovable para alcanzar la reducción esperada del 80-90 % para 2050 (Agencia Internacional de la Energía, *Perspectivas sobre tecnología energética 2010*).

2.9 También tendría un papel importante el seguir mejorando la eficiencia energética de las tecnologías de producción. Por consiguiente, se necesitan innovaciones tanto graduales como radicales en todo el espectro de las opciones tecnológicas hipocarbónicas. Si esa innovación y esas mejoras no se producen, resultará imposible conseguir una implantación de las energías hipocarbónicas al ritmo rápido y la escala masiva requeridos para satisfacer la demanda mundial de energía y evitar riesgos climáticos potencialmente catastróficos. Este reto de innovación esencial debe abordarse de manera directa y proactiva.

3. Análisis de los datos sobre emisiones de la UE e impacto de la crisis

3.1 El documento de la Comisión formula una serie de argumentos que, examinados de manera aislada, pueden hacer pensar que alcanzar el ambicioso objetivo de reducción de las emisiones es difícil, pero posible. Junto a los datos empíricos sobre las emisiones en la UE de los últimos años debe tenerse en cuenta que, en 2009, el 61 % de la capacidad suplementaria de generación de electricidad en la UE procedió de las energías renovables. En realidad, la variabilidad de algunas fuentes de energía renovable hace que sea bastante difícil conseguir la seguridad del abastecimiento básico a corto plazo.

3.2 Las hipótesis de la Comisión se basan en unas expectativas optimistas de los resultados de la Directiva sobre el RCDE y de los planes de acción de los Estados miembros. Además, el aumento del 20 % de la eficiencia energética se da por hecho, aunque los datos de los Estados miembros indican un avance sustancialmente más lento en algunos casos. Cuando se examina el elemento clave de la eficiencia energética en la producción de electricidad y calor –lo que podría denominarse «intensidad de carbono»– los retrasos y los aplazamientos en la adaptación de las centrales eléctricas se convertirán probablemente en un grave problema y podrían crear situaciones de carencia energética. Asimismo, los análisis de la AIE muestran que el 80 % de las emisiones del sector energético mundial están, de hecho, congeladas hasta 2020. Por lo tanto, también es esencial invertir durante la próxima década especialmente en las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono, con el fin de lograr un futuro de bajas emisiones de carbono.

3.3 Algunos expertos han calculado que, en 2010, las emisiones de gases de efecto invernadero registraron un aumento del 4 %, y las instalaciones que entran en el RCDE de la UE indicaron un incremento del 3,2 %. En 2009, las emisiones mundiales disminuyeron un 1,1 % respecto de 2008: la UE (-6,4 %), los EE.UU. (-6,5 %) y Japón (-11,8 %, sin comercio de emisiones) notificaron reducciones, mientras que China registró un aumento del 9,1 % (Richard N. Cooper, Harvard University, *Europe's Emission Trading System*, junio de 2010; Christian Egenhofer, CEPS, Bruselas, *The EU ETS and Climate Policy Towards 2050*, enero de 2011.). Es obvio que la disminución de las emisiones en los países desarrollados entre 2008 y 2009 fue principalmente el resultado de la recesión económica, y los resultados preliminares para 2010 confirman la hipótesis de que las emisiones suben y bajan en función del nivel de actividad económica.

3.4 La constatación más preocupante, tras una evaluación atenta del RCDE de la UE –el mayor sistema de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos (*cap and trade*) del mundo– es su fracaso a la hora de reducir de manera sustancial las emisiones de CO₂ o de gases de efecto invernadero. En Europa, las emisiones industriales totales de CO₂ y de gases de efecto invernadero ya habían mostrado una moderada tendencia a la baja desde 1990, y la extrapolación de esta tendencia a 2008 muestra que la reducción lograda gracias al RCDE de la UE se limita al 2 % respecto de los niveles previstos sin él. Además, si se tienen en cuenta los efectos de la debacle financiera y la recesión de 2008-2009, los datos muestran que los efectos del RCDE de la UE para las emisiones europeas de gases de efecto invernadero han sido escasos, si no nulos.

3.5 Globalmente, la caída del nivel de las emisiones correspondiente al último trimestre de 2008 y a todo el año 2009, así como el incremento de las emisiones que comenzó en el segundo trimestre de 2010, deben atribuirse claramente al inicio (a finales de 2008) y el final (a mediados de 2010) de la crisis económica, respectivamente. Hay pocas pruebas de que los cambios en el sistema hayan dado lugar a una reducción de las emisiones durante este período.

3.6 Es también importante señalar el hecho de que los sectores industriales ya han tomado medidas destacadas y ejemplares reduciendo de manera constante las emisiones al pasar a utilizar combustibles con un mayor grado de eficiencia en materia de carbono, y han adoptado medidas concretas para mejorar la eficiencia energética. Este proceso puede acelerarse en el próximo período de comercio de derechos hasta 2020 si se desarrollan y emplean tecnologías nuevas y revolucionarias en prácticamente la totalidad de los sectores sujetos al RCDE de la UE.

3.7 Algunas industrias con un uso intensivo de energía, como las industrias del acero, la cal y el cemento, se están acercando a sus límites físicos de eficiencia de carbono y, en un futuro próximo, cualquier reducción suplementaria de las emisiones únicamente podrá lograrse con una reducción de la producción (Sustainable Steelmaking, Boston Consulting Group, 2009).

3.8 Debería señalarse que, en las industrias afectadas por este fenómeno, las fugas de carbono están vinculadas a niveles específicos de empleo. El nivel exacto de empleo varía de un Estado miembro a otro: la media de la UE se sitúa en el 3 %, mientras que en Polonia, por ejemplo, el nivel de empleo en estos sectores con un uso intensivo de energía alcanza el 9,5 %.

3.9 Como se señala en el punto 2.5, un desarrollo de tecnología a gran escala y el uso de las nuevas tecnologías constituyen los elementos clave para asegurar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Todos los documentos que abordan este tema apuntan a la cuestión pendiente de cómo obtener la financiación necesaria. Los ingresos del RCDE son una posible fuente de financiación, aunque lejana e incierta, pero por lo demás no hay nada concreto en el horizonte. Hasta los programas actuales de I+D y de despliegue en la UE resultan insuficientes, y lo mismo puede decirse de la iniciativa del Plan EETE, incluidas las actividades de captura y almacenamiento de carbono (CAC).

3.10 Como resultado de las recientes revueltas y la inestabilidad prolongada en varios países de la OPEP, junto con el accidente de la central nuclear de Fukushima, se ha constatado claramente un cambio de actitud de cara a las negociaciones mundiales sobre el cambio climático. Este cambio puede incluso representar una oportunidad para alcanzar un acuerdo significativo a nivel internacional. La UE debería también tomar nota del reciente plan de innovación de los EE.UU., muy ambicioso

(La Casa Blanca: *Strategy for American Innovation* <http://www.slideshare.net/whitehouse/a-strategy-for-american-innovation>).

3.11 Todos estos indicadores apuntan a la necesidad urgente de examinar la posibilidad de introducir cambios estructurales que faciliten y aceleren la transición hacia una economía basada en nuevas fuentes de energía hipocarbónicas. Aunque algunos expertos y políticos desean examinar la posibilidad de alejarse gradualmente del concepto de *cap and trade* para pasar a una tasa basada en el consumo de carbono, introducir una nueva forma de imposición destinada a las inversiones en favor del clima, a un nivel significativo y en toda la UE (por no decir globalmente) no parece viable, por lo que debería estudiarse a fondo con vistas a la próxima ronda de negociaciones sobre el cambio climático. Por este motivo, el RCDE de la UE se considera como la mejor opción en la UE, pero requiere reformas significativas y radicales.

3.12 El clima de inversiones posterior a la crisis difiere considerablemente de un Estado miembro de la UE a otro, y la situación ya está empeorando, dadas las previsiones de un nuevo agravamiento de la crisis. Por regla general, la financiación pública parece ser cada vez más escasa, debido a la actual crisis de la deuda, que impone mayores restricciones fiscales. En el sector privado, la disponibilidad de financiación de las empresas se ha mantenido, hasta ahora, relativamente estable, en particular para las industrias orientadas a la exportación. Sin embargo, en poco tiempo la actual crisis del sistema monetario europeo, la regulación pendiente (Basilea III y Solvency II) y un posible empeoramiento de las perspectivas económicas podría afectar a la disponibilidad de los préstamos bancarios. El sector de las pymes será el más vulnerable a este tipo de cambios, ya que depende en mayor medida de la financiación de los bancos que las empresas más grandes, que tienen acceso a los mercados de capitales.

3.13 Recientemente, algunas fuentes de energía renovables han registrado un desarrollo bastante dinámico. Que este despegue sea benéfico y sostenible ya es otra cuestión, que merecería la pena examinar con detalle, tanto en el conjunto de la UE como en los Estados miembros. El impacto financiero de las tarifas garantizadas del precio de la energía podría conllevar distorsiones a largo plazo. Además, el desarrollo repentino de las fuentes de energía renovables requerirá sin duda inversiones importantes en infraestructuras de transmisión, para mantener la fiabilidad y seguridad de la red de suministro.

3.14 Esta nueva ola de inversiones, de vital importancia, en infraestructuras todavía no se ha producido en medida suficiente. Debería prestarse más atención a las infraestructuras de la electricidad y del gas, especialmente en la perspectiva de la decisión adoptada recientemente en Alemania de eliminar progresivamente la energía nuclear antes de 2022. A falta de redes plenamente operativas e interconectadas, las oportunidades de avanzar en este sentido se verán seriamente afectadas.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON