

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Energía limpia para el transporte: Estrategia europea en materia de combustibles alternativos»

[COM(2013) 17 final]

y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la creación de una infraestructura para los combustibles alternativos

[COM(2013) 18 final — 2013/12 (COD)]

(2013/C 271/21)

Ponente: **Stefan BACK**

El 24 de enero de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Energía limpia para el transporte: Estrategia europea en materia de combustibles alternativos

COM(2013) 17 final.

El 5 de febrero y el 8 de febrero de 2013, respectivamente, de conformidad con los artículos 91 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la creación de una infraestructura para los combustibles alternativos

COM(2013) 18 final – 2013/12 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de abril de 2013.

En su 490º pleno de los días 22 y 23 de mayo de 2013 (sesión del 22 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 147 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el Paquete «Energía limpia para el transporte»⁽¹⁾ y su objetivo de crear las condiciones necesarias para la implantación a gran escala de un sistema de propulsión no contaminante por medio de fuentes de energía limpia.

1.2 El CESE respalda el enfoque basado en el desarrollo del mercado y una cobertura mínima de la infraestructura de recarga/repostaje, junto con el establecimiento de normas comunes destinadas a generar confianza entre los usuarios y garantizar la movilidad transfronteriza.

1.3 El CESE también valora positivamente la importancia que concede la propuesta de Directiva a la información a los consumidores y la confianza de estos últimos para ayudar a desarrollar un mercado a gran escala, lo cual constituye un requisito

previo fundamental para la fabricación de vehículos asequibles con sistemas de propulsión alternativos.

1.4 El CESE se congratula de las expectativas de crecimiento y creación de empleo que previsiblemente generarán las nuevas oportunidades de mercado y el aumento de la competitividad de la industria europea gracias al desarrollo de los combustibles alternativos y su infraestructura.

1.5 La aplicación de una estrategia de combustibles limpios no debería limitarse a una serie de combustibles tradicionales, sino que también deberían abordar las cuestiones a largo plazo que plantean otras fuentes de energía limpia, el rápido y amplio desarrollo experimentado por este sector y la necesidad de fomentar la innovación y la comercialización de estos combustibles.

1.6 El CESE se remite a las cuestiones planteadas en su dictamen sobre los cambios indirectos en la utilización del suelo/biocarburantes (TEN/502 - CES2363-2012) y, en particular, los puntos 1.9 a 1.12, que demuestran la complejidad y el largo plazo de estas cuestiones, así como la necesidad de reevaluarlas constantemente.

⁽¹⁾ La Comunicación sobre «Energía limpia para el transporte: Estrategia europea en materia de combustibles alternativos» («la Comunicación») y la propuesta de Directiva sobre la creación de una infraestructura para los combustibles alternativos («la propuesta de Directiva») a la que acompaña el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el GNL («el Documento de trabajo»).

1.7 El CESE considera, por lo tanto, que la propuesta de Directiva debería centrarse más en los objetivos estratégicos a largo plazo expuestos en la Comunicación. Por ejemplo, los marcos estratégicos nacionales para los combustibles limpios y su infraestructura, que deberán crear los Estados miembros con arreglo a la propuesta de Directiva, deberían abarcar todas las fuentes energéticas, como los biocarburantes, que se consideran importantes en la Comunicación.

1.8 Por consiguiente, la propuesta de Directiva debería definir una combinación de combustibles optimizada en términos económicos y medioambientales a nivel europeo, cuyo desarrollo e implantación podrían reforzarse mediante la coordinación de las políticas nacionales. A este respecto, sería conveniente revisar los artículos 3, 8 y 10, así como el anexo I de la propuesta de Directiva.

1.9 El CESE duda de que la infraestructura pública de recarga de vehículos eléctricos pueda crearse sin financiación pública, al menos durante la fase inicial, hasta que el número de vehículos eléctricos haya alcanzado un nivel que permita financiar razonablemente la inversión mediante la imposición de tasas de recarga.

1.10 El CESE destaca la necesidad de garantizar una transición armoniosa y viable hacia una combinación energética modificada, así como la importancia de tener en cuenta el potencial para mejorar el comportamiento medioambiental de los combustibles fósiles.

1.11 El CESE llama la atención sobre el riesgo de impedir el desarrollo de soluciones técnicas nuevas y más viables para diferentes modos de transporte y grupos de usuarios. Como ejemplo de este riesgo, cabe citar el fuerte compromiso contraído con el gas natural licuado (GNL) para uso marítimo, aunque se están desarrollando alternativas nuevas y más económicas. Asimismo, empiezan a verse nuevas soluciones específicas de energía orientadas al usuario, entre otros, para camiones, autobuses y vehículos de dos ruedas.

2. Introducción: contexto político y presentación de la Comunicación y la propuesta de Directiva

2.1 En sus iniciativas emblemáticas, «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» y «Unión por la Innovación», la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador aborda el cambio climático, la energía y la escasez de recursos, así como la necesidad de reforzar la competitividad y garantizar la seguridad energética mediante una utilización más eficiente de los recursos y de la energía. En el ámbito del transporte, el Libro Blanco de 2011 sobre la política de transporte aboga por acabar con la dependencia del petróleo y fija el objetivo de alcanzar una reducción del 60 % de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los transportes, de aquí a 2050. En sus diez objetivos para un sistema de transporte competitivo y que utilice eficientemente los recursos, el Libro Blanco preconiza desarrollar y utilizar nuevos combustibles y sistemas de propulsión sostenibles. Estos objetivos se abordan en la lista de iniciativas del Libro Blanco, concretamente en la Iniciativa 24 «Una hoja de ruta tecnológica» y en la Iniciativa 26 «Marco reglamentario para un transporte innovador». En la Comunicación y la propuesta de Directiva, estas cuestiones se abordan en todo o en parte.

2.2 El CESE ha pedido a la Comisión, en diferentes dictámenes, que emprenda una iniciativa con el fin de promover los combustibles alternativos y la infraestructura correspondiente. Entre ellos, cabe mencionar:

- el dictamen sobre el Libro Blanco relativo a la política de transportes ⁽²⁾ (puntos 4.19 y 4.20), en el que el CESE adoptó una actitud favorable hacia el desarrollo y la implantación de sistemas de propulsión más limpios y energéticamente eficientes y respaldó la iniciativa del «coche verde» y la estrategia de 2010 para el desarrollo de vehículos no contaminantes. En el punto 4.30, el CESE observó con satisfacción la atención prestada a la implantación de los vehículos eléctricos y la infraestructura necesaria para recargar las baterías, refiriéndose a su dictamen sobre el tema «Hacia una utilización a gran escala de los vehículos eléctricos» ⁽³⁾, en el que se mostró firmemente partidario de medidas orientadas hacia este objetivo con el fin de reducir tanto las emisiones de gases de efecto invernadero como la dependencia de las importaciones de crudo. Asimismo, se señaló que las tecnologías inteligentes son importantes para permitir el uso de vehículos eléctricos como proveedores de energía durante las horas punta;

- el dictamen sobre el contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo ⁽⁴⁾, en el que el CESE valoró positivamente la intención de la Comisión de mejorar las obligaciones de condicionalidad mediante una «caja de herramientas», que incluye medidas tecnológicas como el uso de combustibles alternativos (GNL) y de electricidad de origen terrestre, mediante inversiones de los sectores tanto público como privado;

- el dictamen sobre la propuesta de nuevas orientaciones para la Red Transeuropea de Transporte ⁽⁵⁾, en el que el CESE sostuvo que el requisito de disponibilidad de combustibles alternativos limpios debe reforzarse, ya que será esencial para vincular las orientaciones RTE-T con la futura estrategia sobre combustibles alternativos para el transporte.

2.3 El paquete presentado por la Comisión consta de los siguientes elementos:

- la Comunicación, que no solo describe a grandes rasgos el contexto político, los objetivos y los principales combustibles alternativos disponibles en la actualidad, sino que establece los ámbitos prioritarios para la nueva acción de la UE, y

- la propuesta de Directiva, que tiene por objeto garantizar la construcción de una infraestructura mínima para combustibles alternativos y la aplicación de normas técnicas comunes para esta infraestructura a fin de asegurar la movilidad y realizar economías de escala a nivel de la Unión.

⁽²⁾ Dictamen del CESE: sobre el «Libro Blanco - Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte», DO C 24, 28.1.2012, p. 146.

⁽³⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Hacia una utilización a gran escala de los vehículos eléctricos», DO C 44 de 11.2.2011, p. 47.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo, DO C 68, 6.3.2012, p. 70.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre orientaciones para la Red Transeuropea de Transporte, DO C 143, 22.5.2012, p. 130.

2.4 Los combustibles cubiertos por la Comunicación son el gas natural, incluido el biometano (GNL, gas natural comprimido [GNC], gas licuado [GTL]), la electricidad, los biocombustibles (líquidos) y el hidrógeno, todos con diferentes características y diferentes aplicaciones. La Comunicación propone una estrategia para todos los modos de transporte, que tiene como finalidad establecer un marco a largo plazo para orientar el desarrollo tecnológico y las inversiones que requiere la implantación de estos combustibles alternativos a fin de reducir la dependencia del petróleo, reforzar la seguridad de los combustibles y reducir las emisiones. Las acciones previstas por la estrategia se centran en cuatro ámbitos:

- la infraestructura de combustibles alternativos deberá estar dotada de una densidad suficiente para crear certidumbre en torno a las posibilidades de utilización y garantizar la movilidad en toda Europa. De esta manera, se posibilitará un uso más generalizado de los vehículos y buques que utilicen combustibles alternativos, en particular la electricidad, el hidrógeno el GNC y el GNL. El coste de la construcción de la infraestructura necesaria, estimado en 10 000 millones de euros, se amortizará con la comercialización. La financiación pública directa se puede evitar utilizando instrumentos como permisos de construcción, concesiones, normas sobre contratación pública, reglamentos sobre acceso y tarificación e incentivos no financieros;
- se requieren urgentemente especificaciones comunes no solo para la conexión entre los vehículos eléctricos y los puntos de recarga, sino también para el hidrógeno, el GNC y el GNL;
- la aceptación por los consumidores es fundamental. Los medios necesarios para lograr la aceptación de los consumidores van desde las medidas no financieras, como el acceso privilegiado de los vehículos eléctricos y las campañas informativas, hasta los incentivos financieros;
- abordar el desarrollo tecnológico como sigue: a) en el caso de los combustibles alternativos para todos los modos de transporte, el programa Horizonte 2020 financiará proyectos de investigación y de demostración o proyectos orientados al mercado; b) se desarrollarán hojas de ruta en el marco del Plan estratégico sobre tecnología del transporte (COM(2012) 501 final); c) deberían desarrollarse en mayor grado las asociaciones público-privadas y se debería recurrir a asociaciones como la iniciativa Ciudades y Comunidades Inteligentes (COM(2012) 4701 final); d) entre los proyectos específicos, cabe mencionar la Iniciativa Industrial Europea de Bioenergía lanzada en el marco del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética. Además, se ha previsto crear nuevas instalaciones de investigación para el vehículo eléctrico y la interoperabilidad de redes inteligentes en el Centro Común de Investigación de la UE.

2.5 La propuesta de Directiva se centra en la infraestructura para los combustibles alternativos, el desarrollo de especificaciones técnicas comunes y la información a los consumidores. No obstante, también obliga a cada Estado miembro a adoptar un

marco de acción nacional para el desarrollo comercial de los combustibles alternativos y para sus infraestructuras. Este marco deberá incluir un requisito de información, medidas estratégicas y reglamentarias de apoyo al desarrollo de infraestructuras, medidas de apoyo, investigación y establecimiento de objetivos, así como cooperación con otros Estados miembros: a) para garantizar la coherencia internacional de las infraestructuras; b) para posibilitar los desplazamientos en toda la UE.

2.6 La Comisión publicó, al mismo tiempo que la Comunicación y la propuesta de Directiva, un Documento de trabajo en el que presenta un plan de acción hacia un marco global de la UE para el GNL en el transporte marítimo. La Comisión tiene previsto proponer a finales de 2014, en cooperación con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA), un conjunto completo de reglas, normas y directrices en materia de suministro, repostaje y utilización de GNL en el transporte marítimo.

3. Observaciones generales

3.1 Tal como se ha señalado anteriormente, el CESE ha abordado en varias ocasiones la necesidad de disponer de combustibles alternativos para el transporte y la urgencia de desarrollar una infraestructura apropiada para un sistema creíble de recarga o de repostaje, que contribuya a la movilidad transfronteriza. Asimismo, ha hecho hincapié en la necesidad de emprender nuevas medidas para fomentar la comercialización de vehículos eléctricos y conceder un margen de maniobra suficiente a los Estados miembros en la aplicación de esta política. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente esta iniciativa.

3.2 El CESE apoya el enfoque, esbozado en la Comunicación y adoptado en la propuesta de Directiva, consistente en imponer a los Estados miembros la obligación de adoptar marcos de acción nacionales para el desarrollo comercial de los combustibles alternativos, que deberán satisfacer una serie de requisitos mínimos y estarán sujetos a un sistema de notificación y evaluación gestionado por la Comisión.

3.3 El CESE aprueba, en particular, la importancia otorgada a la infraestructura de recarga/repostaje como medio para impulsar el desarrollo del mercado de vehículos y buques que utilizan combustibles alternativos. En términos generales, parece existir un consenso en torno a la importancia de estas medidas para generar confianza en los combustibles alternativos entre los usuarios, lo que constituye un aspecto esencial para el desarrollo del mercado.

3.4 El CESE se congratula, asimismo, del establecimiento de normas técnicas aplicables a la infraestructura de recarga/repostaje en la UE. Esta medida es decisiva a la hora de inspirar confianza en los combustibles alternativos como alternativa viable para el transporte transfronterizo. El CESE supone que la Comisión hará uso de la facultad de adoptar, conforme a la propuesta de Directiva, actos delegados para actualizar las especificaciones con el fin de garantizar en todo momento su compatibilidad con las normas aplicables en el mercado mundial.

3.5 El CESE observa que la propuesta de Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar un marco de acción nacional para los combustibles alternativos. No obstante, al parecer, el artículo 3, apartado 3 permite a los Estados miembros excluir determinados combustibles de dicha acción, y las obligaciones en materia de infraestructura establecidas en los artículos 4 a 6 solo son aplicables al suministro de electricidad, hidrógeno y gas natural. Sin embargo, la obligación de información al consumidor, contemplada en el artículo 7, es aplicable, al parecer, a todos los combustibles alternativos comercializados. Por otra parte, de la Comunicación también parece desprenderse, en particular, que los denominados biocombustibles avanzados constituyen un componente importante de la futura combinación energética, al menos en la situación actual y teniendo presente las cuotas mínimas previstas para los biocombustibles en dicha futura combinación. El CESE considera, por consiguiente, que en el artículo 3 de la propuesta legislativa debería indicarse un conjunto básico de combustibles alternativos que deberán abordarse en los marcos de acción nacionales.

3.6 Según el artículo 3 de la propuesta de Directiva, los Estados miembros deberán evaluar la continuidad transfronteriza de la cobertura de las infraestructuras para los combustibles alternativos. Además, se establece que los Estados miembros deberán cooperar, a través de consultas o de marcos estratégicos conjuntos, para velar por la coherencia y la coordinación de las medidas necesarias para la consecución de la Directiva. La única forma de garantizar la aplicación correcta de esta obligación fundamental sería a través del mecanismo de notificación y evaluación contemplado en el artículo 3, apartados 5 y 6. El CESE se pregunta si esto es suficiente y si no sería útil crear una función de coordinación permanente similar a la que cumplen los coordinadores de algunos proyectos de RTE-T en el marco de las orientaciones de RTE-T.

3.7 La Comunicación parece dar por sentado que la financiación de la infraestructura de combustibles alternativos puede obtenerse sin financiación pública directa y con el apoyo exclusivo de instrumentos políticos como permisos de construcción, concesiones, normas sobre contratación pública, reglamentos sobre acceso y tarificación e incentivos no financieros. En opinión del CESE, este puede ser el caso de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de propiedad privada, pero duda de que este concepto sea válido para las estaciones de recarga públicas, cuya explotación comercial se considera, por lo general, inviable y para las cuales la única solución realista es la financiación pública, al menos durante la fase de despliegue (véase, por ejemplo, *Fortschrittsbericht der Nationalen Plattform Elektromobilität [Dritter Bericht]*, punto 5.5 - informe elaborado por el Ministerio de Transportes de Alemania en julio de 2012).

3.8 Habida cuenta de la importancia de los costes de inversión y la incertidumbre en torno a los mercados, el CESE opina que, de modo general y a largo plazo, será necesario financiar con fondos públicos una infraestructura específica de recarga/repostaje para los combustibles alternativos. El CESE considera, por lo tanto, que debería revisarse la evaluación que en la Comunicación se hace de esta cuestión. Estas necesidades de financiación se han tomado en consideración en las Directrices sobre incentivos financieros para unos vehículos limpios y eficientes (SWD (2013)27), recientemente publicadas, y también

deberían tenerse en cuenta cuando se establezcan prioridades, por ejemplo, para la financiación de las RTE-T.

3.9 El CESE cuestiona, asimismo, el número de estaciones de recarga por Estado miembro previsto para 2020 en el anexo II de la propuesta de Directiva. Por ejemplo, en el caso de Alemania, se prevén en el anexo 1 500 000 estaciones de recarga, de las cuales 150 000 serán de acceso público. El informe sobre la puesta en práctica del programa alemán de electromovilidad, citado más arriba en el punto 3.7, prevé un total de algo menos del millón de estaciones de recarga para aproximadamente el mismo número de automóviles. De estas estaciones de recarga, serán de acceso público 150 000, aunque más del 50 % plantea dudas. El CESE sugiere, por lo tanto, que se revisen las cifras mencionadas en el anexo II, para lo cual sería útil establecer un mecanismo sencillo.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE cuestiona el criterio de eficacia económica contemplado en el artículo 4, apartado 4 de la propuesta de Directiva en relación con las instalaciones de suministro de electricidad a partir de la red terrestre. No quedan claros los criterios de eficacia con arreglo a los cuales deberán calcularse los costes.

4.2 El CESE se congratula del requisito de que todas las estaciones de recarga públicas estén equipadas de sistemas de medición inteligentes. De esta manera, se facilitará el futuro desarrollo de funciones como la selección de energía verde para la recarga y el suministro de electricidad desde los vehículos durante las horas punta. El CESE se pregunta si no sería oportuno imponer también este requisito a los puntos de recarga no públicos.

4.3 El CESE se pregunta, asimismo, si lo dispuesto en el artículo 4, apartado 8 de la propuesta de Directiva bastará para garantizar un derecho de itinerancia cuando se utilicen vehículos eléctricos en los desplazamientos transfronterizos. El CESE opina que debería estudiarse detenidamente la solución alternativa de imponer a los Estados miembros la obligación de garantizar la itinerancia a un coste razonable en todo el territorio de la UE.

4.4 Al comparar los apartados 1 y 2 del artículo 6 con el apartado 4, el CESE duda de la idoneidad del plazo previsto para la adopción de las especificaciones técnicas de los puntos de repostaje de GNL, establecido en el punto 3.1 del anexo III de la propuesta de Directiva como «de aquí a 2014», dado que la norma del 0,1 % de azufre para los combustibles para uso marítimo se aplicará en las zonas de control de las emisiones de azufre a partir del 1 de enero de 2015. Así pues, se dispone de un tiempo extremadamente limitado para cumplir esta tarea, y menos aún para determinar las condiciones de financiación. El CESE sugiere, por consiguiente, que se tomen medidas para garantizar que los puertos, los armadores y los explotadores de buques puedan hacer buen uso de la posibilidad de adaptarse al requisito del 0,1 % utilizando el GNL sin correr el riesgo de incumplimiento de las normas de la UE establecidas en la Directiva 1999/32/UE modificada por la Directiva 2012/33/UE (artículo 1, apartado 4).

4.5 El CESE vería con buenos ojos que en la propuesta de Directiva, posiblemente en el artículo 3, se mencionara la necesidad de encontrar soluciones apropiadas para garantizar la disponibilidad de infraestructuras adecuadas en las zonas escasamente pobladas, en las que puede resultar especialmente difícil obtener financiación sin ayuda pública, también tras la conclusión de la fase de puesta en marcha.

4.6 Por último, el CESE constata que si bien el GNL como tal puede obtenerse a partir de combustibles fósiles o biocombustibles, parece desprenderse del Documento de trabajo (parte 1, último punto) que la variedad prevista para uso marítimo es de origen fósil, aunque posee unas muy buenas características medioambientales. El CESE supone que se realizará un esfuerzo para fomentar el uso de otras variedades de GNL o de otros sistemas de propulsión. El carácter posiblemente provisional de la solución del GNL vuelve a poner en cuestión el elevado grado de compromiso expresado a favor de las instalaciones de GNL en la propuesta de Directiva.

Bruselas, 22 de mayo de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
