

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 994/2010»**

[COM(2016) 52 final — 2016/0030 (COD)]

(2016/C 487/11)

Ponente: **Graham WATSON**

Consulta	Comisión Europea: 16.9.2016 Parlamento Europeo: 7.3.2016 Consejo de la Unión Europea: 9.3.2016
Fundamento jurídico	Artículos 194 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
Sección competente	Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.9.2016
Aprobado en el pleno	22.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	133/4/9

## 1. Conclusión y recomendaciones

1.1. La política de la UE en materia de seguridad del suministro de gas ha tenido un éxito relativo a la hora de animar a los Estados miembros a pensar en términos de solidaridad y seguridad compartida. Sin embargo, la mayoría de los temas de política energética se siguen tratando principalmente como cuestiones de interés nacional. A fin de proporcionar la seguridad que los europeos necesitan, se debe abordar la seguridad del suministro de una forma más coherente a nivel de la UE.

1.2. Semejante reglamento a escala de la UE debe tener en cuenta el contexto más amplio de los esfuerzos mundiales para mitigar el cambio climático con los ambiciosos objetivos establecidos en el Acuerdo de París, la estrategia de la UE para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva y las distintas tensiones geopolíticas en Europa y en todo el mundo, incluidos el desplazamiento de refugiados y las crisis en las fronteras de Europa, en particular las más recientes de Ucrania, Turquía, Libia y Georgia, así como el auge de un regionalismo que amenaza la integración europea.

1.3. Se requiere una inversión sustancial para garantizar el suministro de gas en Europa. Es importante que esta inversión se obtenga principalmente de fuentes privadas, ya que los beneficios en la industria del petróleo y el gas son tales que no se debería necesitar apoyo público. Es necesario un marco político previsible y fiable para asegurar la confianza de los inversores y, a su vez, un suministro constante y fiable de gas.

1.4. El Reglamento propuesto está diseñado para evitar crisis del suministro de gas como las de 2006 y 2009. La mayor parte de la demanda de gas es para la calefacción de edificios. Un programa general de modernización de edificios con miras a la eficiencia energética, como se sugiere en la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, especialmente si se dirige a edificios con calefacción por gas, conduciría a un descenso significativo de la demanda de gas, sobre todo en los meses de invierno en los que ocurrieron las crisis anteriores.

1.5. El gas natural sigue siendo una importante fuente de energía de transición y contribuye en gran medida a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, las emisiones químicas y las emisiones de sustancias tóxicas peligrosas como las partículas P10 y PM2,5. Con unos indicadores de niveles de emisión considerablemente inferiores a los del carbón, el aumento de la cuota de gas natural en la combinación energética de los Estados miembros es especialmente importante para la mejora de la calidad del aire y, por consiguiente, la salud de los ciudadanos de los Estados miembros y sus vecinos. Sin embargo, habrá que acelerar la transición a una economía hipocarbónica y la política sobre el aprovisionamiento de gas deberá tenerlo en cuenta.

1.6. Los consumidores de energía pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo y la gestión del suministro. Convendría desarrollar métodos para activar a los consumidores contando con su colaboración, entre otras cosas haciendo un uso innovador de las TIC. La pobreza energética debería combatirse fundamentalmente mediante medidas de política social. Estas medidas deberían incluir planes nacionales específicos para estimular las inversiones en programas de renovación de edificios, como se dispone en el artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, dando prioridad a los consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética, y fomentar la colaboración entre interlocutores sociales.

1.7. La expansión de las fuentes de energía renovables, combinada con la aceleración de la electrificación, puede reducir considerablemente el consumo de gas de la UE y, por consiguiente, las importaciones; cuanto antes se adopten las fuentes de energía renovables, menos importancia tendrán las políticas exteriores de la Unión sobre la seguridad del suministro de gas. El Comité solicita a la Comisión que proporcione una evaluación de cuán precisa ha sido la coordinación entre las previsiones de consumo de gas de la UE, la seguridad del suministro de gas en la UE, el desarrollo de fuentes renovables y la mejora de la eficiencia energética en todos los sectores.

## 2. Introducción (síntesis de la propuesta de la Comisión)

2.1. En vista de la perturbación económica y el sufrimiento individual causados por la interrupción del suministro de gas, la Comisión Europea quiere apoyarse en el trabajo previo de la UE para garantizar una mayor interconexión de las infraestructuras para el abastecimiento de gas y una mayor solidaridad entre los Estados miembros con respecto a su disposición a compartir la carga de las interrupciones.

2.2. El proyecto de Reglamento actualiza una importante política en el marco de las acciones de la UE encaminadas a crear una Unión Europea de la Energía [COM(2015) 80 final]. La Unión de la Energía debe encajar en el contexto de los compromisos asumidos por la UE de actuar para detener y, si es posible, revertir, el cambio climático causado por el hombre a raíz de la quema de combustibles fósiles.

2.3. El objetivo del proyecto de Reglamento es garantizar que todos los Estados miembros establezcan los instrumentos adecuados para prepararse ante una escasez de gas debida a una interrupción del suministro o a una demanda excepcionalmente elevada y puedan de este modo gestionar los efectos de la misma.

2.4. Para alcanzar este objetivo, el proyecto de Reglamento propone una mayor coordinación regional, con determinados principios y normas establecidos a escala de la UE. De acuerdo con este planteamiento, los Estados miembros han de cooperar estrechamente en el ámbito regional a la hora de efectuar evaluaciones regionales de riesgos. Los riesgos detectados en las evaluaciones regionales de riesgos se abordarán en planes de acción preventivos y planes de emergencia regionales, que se someterán a una revisión por homólogos y serán aprobados por la Comisión.

2.5. Para garantizar que las evaluaciones de riesgos y los planes sean exhaustivos y coherentes entre sí, el Reglamento establece modelos obligatorios que recogen los aspectos que deben tenerse en cuenta en la evaluación de riesgos y la elaboración de los planes.

2.6. El Reglamento también introduce mejoras en la aplicación de la norma relativa al suministro a los clientes protegidos (principalmente los hogares) y de la norma relativa a las infraestructuras (posibilidad de suministrar gas aun cuando la principal infraestructura no esté disponible). Prevé asimismo una dotación de flujo bidireccional permanente. Por último, propone la introducción de medidas adicionales para garantizar la transparencia de los contratos de suministro de gas, ya que dichos contratos pueden afectar a la seguridad del abastecimiento en la UE.

2.7. La necesidad de la intervención de la UE queda justificada por el hecho de que los planteamientos nacionales no solo dan lugar a medidas que distan de ser óptimas, sino que también acentúan el impacto de una crisis. Una medida adoptada por un país puede causar una escasez de gas en los países vecinos.

2.8. Aunque unos mercados que funcionen correctamente son de crucial importancia para asegurar el suministro de gas, la adopción de medidas bien coordinadas por parte de los Estados miembros, especialmente en caso de emergencia, puede aumentar considerablemente la seguridad del suministro. Se trata de lograr una mayor coordinación no solo de las medidas nacionales de atenuación en caso de emergencia, sino también de las medidas preventivas nacionales, tales como las propuestas para garantizar una mayor coordinación del almacenamiento nacional o las políticas en materia de gas natural licuado (GNL) [COM(2016) 49 final], que pueden revestir importancia estratégica en determinadas regiones.

2.9. Un informe de seguimiento de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía presentado en 2014 mostró que sigue habiendo graves motivos de preocupación en lo que respecta a la cooperación entre los Estados miembros (las medidas predominantemente nacionales que adoptan no son adecuadas para abordar los problemas del suministro de gas); además, la prueba de resistencia llevada a cabo en el verano de 2014 [COM(2014) 654 final] mostró que una interrupción grave del suministro de gas en el Este seguiría teniendo una fuerte repercusión en toda la UE.

### 3. Observaciones generales

3.1. La principal dificultad de la propuesta de Reglamento sometida a examen no es el texto, sino el contexto. Mientras que la Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva [COM(2015) 80 final] habla casi en un tono mesiánico sobre la necesidad de luchar contra el cambio climático, el proyecto de Reglamento sometido a examen, aunque es coherente con los reglamentos anteriores sobre la seguridad del suministro de gas, no es plenamente coherente con los objetivos de la estrategia marco.

3.2. Muchos científicos especializados en clima nos dicen que, para tener una oportunidad razonable de limitar el aumento de la temperatura del planeta a 2 °C, debemos conseguir que el nivel de las emisiones de gases de efecto invernadero se aproxime a cero para 2050. Si el objetivo es 1,5 °C, tenemos que lograrlo incluso antes. Para eliminar los aproximadamente 4 611 millones de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> que, por ejemplo, emitimos a la atmósfera en 2013, tenemos que satisfacer la demanda energética primaria de la UE [1 567 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep) en 2013] mediante energía limpia. Más de dos tercios de las emisiones proceden de los combustibles fósiles que mueven nuestra civilización industrial, y esos combustibles fósiles deben ser reemplazados.

3.3. El gas natural sigue siendo una importante fuente de combustible de transición y ha ayudado a la UE a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de combustibles sólidos, sobre todo en aquellos países en los que el carbón tiene un papel predominante. Sin embargo, habrá que acelerar la transición a las fuentes de energía con menor contenido de carbono y, en última instancia, exentas de carbono. Se trata de un requisito para conseguir el objetivo a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura media mundial en 1,5 °C, según lo estipulado en el Acuerdo de París, que la política de suministro de gas debe tener en cuenta. Se debería reflejar en las evaluaciones de riesgos que se pide a los Estados miembros que lleven a cabo. Es necesaria una mayor armonización entre las políticas de suministro de gas de la UE y las dimensiones de la Unión de la Energía, en concreto, un mercado energético europeo plenamente integrado, las mejoras en la eficiencia energética y la descarbonización, a fin de fomentar las inversiones eficientes y establecer el marco para un sistema energético resistente.

3.4. Cinco años después de la adopción del Reglamento (UE) n.º 994/2010, la seguridad del suministro de gas sigue siendo una cuestión candente, especialmente dadas las tensiones existentes entre Ucrania y Rusia. Se están desplegando esfuerzos a escala nacional y de la UE con miras a una mayor seguridad de los suministros de gas en el invierno de 2016-2017 y temporadas siguientes. Sin embargo, un esfuerzo serio por garantizar un mayor rendimiento energético de los edificios a través del aislamiento, dando prioridad a los edificios con calefacción por gas, tendría una repercusión significativa en la demanda de gas.

3.5. El gas natural, que ha sustituido a los combustibles sólidos como segundo combustible más importante de la UE, proporcionó el 23,8 % de toda la energía primaria consumida en 2013. Esto ha ayudado a la UE a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, el auge de la energía renovable es notable: en 2013, las energías renovables proporcionaron el 15 % del consumo final bruto de energía en la UE, frente al 8,3 % en 2004, lo que ha situado a la UE en el camino adecuado para conseguir su objetivo de una cuota del 20 % para las energías renovables en 2020. La producción bruta de electricidad a partir de fuentes renovables aumentó más del doble entre 2000 y 2013 y proporcionó más de un cuarto de toda la electricidad en 2013.

3.6. La expansión de las fuentes de energía renovables, combinada con la aceleración de la electrificación, puede reducir considerablemente el consumo de gas de la UE y, por consiguiente, las importaciones; cuanto antes se adopten las fuentes de energía renovables, menos importancia tendrán las políticas exteriores de la UE sobre la seguridad del suministro de gas. Por consiguiente, la mejora de la coordinación entre las previsiones de consumo de gas de la UE, la seguridad del suministro de gas en la UE, el desarrollo de fuentes renovables y la mejora de la eficiencia energética en todos los sectores resulta esencial.

3.7. La coordinación entre los países de la UE en el transporte y suministro de todos los tipos de combustibles es fundamental para la creación de una Unión de la Energía, tanto en el ámbito de las políticas como de las estrategias a largo plazo. La propuesta de la Comisión tiene la intención de dividir la UE en siete «regiones» dentro de las que la política debería estar coordinada. En el mejor de los casos, esta opción es como una «casa a medio camino», ya que pronto será necesaria la coordinación política a escala europea que, de manera ideal, debería extenderse para incluir a las Partes integrantes de la Comunidad de la Energía (los países vecinos con los que la UE tiene acuerdos en materia de energía).

3.8. En vista de la competencia creciente en el ámbito del suministro de energía y la necesidad de diversificar las fuentes de suministro, la energía debe seguir siendo una parte importante de las políticas exteriores de la UE, que, sin embargo, deberían enfocarse cada vez más a la seguridad del suministro de energía procedente de fuentes renovables, en especial de tecnologías maduras como la producción de energía solar y eólica, para complementar el suministro de la producción nacional a partir de fuentes de energía renovables.

3.9. Una nueva política de gobernanza energética debe garantizar la coherencia entre los diferentes aspectos del suministro de energía, así como el cumplimiento de los objetivos a escala de la UE. Un aspecto importante para garantizar la coherencia es un compromiso temprano, sistemático y estructurado con la sociedad civil a fin de garantizar que entre las organizaciones de la sociedad civil haya un alto grado de concienciación sobre los retos de la seguridad de la energía y que —aún más importante— los responsables políticos de toda Europa sean conscientes de las preocupaciones, los intereses, los recursos y las soluciones que ofrecen la sociedad civil y los interlocutores sociales para hacer frente a estos desafíos y lograr los objetivos de la política energética de la UE. A tal fin, el CESE ha estado promoviendo activamente el concepto de un diálogo europeo sobre la energía, y la Comisión ha acogido muy favorablemente la iniciativa del CESE.

3.10. El refuerzo mutuo de las dimensiones externa e interna de la política energética, tal como se establece en el plan de acción en materia de diplomacia energética (EDAP, por sus siglas en inglés), debería ser otra importante característica de la política de gobernanza energética. El CESE ya ha pedido en el pasado que la configuración y aplicación de la política energética exterior de la UE refuercen la cooperación y el diálogo energéticos existentes y establezcan nuevas cooperaciones y diálogos con los principales Estados y regiones productores, Estados y regiones de tránsito, países vecinos y colaboradores estratégicos clave de los ámbitos regional y mundial, a fin de reforzar la diversificación de las fuentes, el suministro y las vías de abastecimiento de energía de la UE.

3.11. La política energética exterior de la UE, incluida la política de abastecimiento de gas, debe tener en cuenta un contexto geopolítico amplio. El CESE ya ha hecho hincapié antes en que los aspectos comerciales no deben ser el único factor que afecte a la decisión, sobre todo teniendo en cuenta la tendencia de Rusia a utilizar la energía como una herramienta con fines geopolíticos. La estabilidad política de los países situados a lo largo del trazado del gasoducto y su vulnerabilidad a la influencia política extranjera, el historial social y medioambiental de desarrolladores de proyectos, así como la implicación de las empresas rusas en la exploración y la producción, se encuentran entre los factores que la diplomacia energética de la UE debe contemplar. Además, la evaluación de los nuevos proyectos debe tener cuenta sus repercusiones en la seguridad de la energía de los países vecinos. Con respecto a Ucrania, por ejemplo, existe el riesgo de que los proyectos que impliquen sacar el tránsito de gas de su territorio afecten a sus ingresos, frustren las inversiones en la modernización de la red y acaben con la ventaja frente a Moscú.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión para una definición común de «cliente protegido».

4.2. El CESE acoge con satisfacción los conceptos de «responsabilidad compartida» y de un «enfoque de tres niveles» entre las empresas de gas natural, los Estados miembros y la UE para la seguridad del suministro de gas, así como la propuesta de que la Comisión coordine la acción cuando sea necesario, como se solicita en un anterior informe del CESE<sup>(1)</sup>. Este planteamiento es particularmente importante para garantizar la transparencia de los contratos de suministro.

Además, el Comité considera que la responsabilidad y las atribuciones de las autoridades públicas a las que se refiere el artículo 3 deben distinguirse de las de las empresas u organismos privados, por lo que sugiere una nueva redacción, dejando claro que:

- la seguridad en el suministro de gas es un cometido de las autoridades competentes de los Estados miembros y de la Comisión, dentro de sus respectivos ámbitos de responsabilidades,
- las empresas de gas natural y los consumidores industriales de gas deben cooperar y aplicar las medidas decididas por las autoridades responsables.

<sup>(1)</sup> DO C 339 de 14.12.2010, p. 49.

4.3. El CESE toma nota de los criterios propuestos para la composición de las siete «regiones» dentro de la UE. Como mínimo, debería preverse una solución para cuando un Estado miembro pueda ser miembro de manera simultánea de más de una «región».

4.4. El CESE señala que la norma propuesta sobre infraestructura se mantiene prácticamente inalterada con respecto a la del Reglamento de 2010. Acoge con agrado la propuesta de una capacidad bidireccional («inversión de flujos») en los interconectores entre los Estados miembros.

4.5. El CESE señala que la norma propuesta sobre suministro se mantiene prácticamente inalterada con respecto a la del Reglamento de 2010. Acoge con satisfacción el requisito de una evaluación de impacto antes de adoptar cualquier medida nueva no basada en el mercado.

4.6. El CESE toma nota de la propuesta de que las evaluaciones de riesgos se lleven a cabo a escala regional. Considera que se trata de un paso adelante hacia el momento en que las evaluaciones de riesgos se efectúen a escala europea. Acoge con agrado el modelo propuesto por la Comisión y opina que el proceso de revisión por homólogos es importante en este sentido.

4.7. El CESE acoge con satisfacción las propuestas de planes de emergencia, procedimientos de gestión de crisis y respuestas de emergencia.

4.8. El CESE valora positivamente las propuestas de transparencia y de solidaridad entre los Estados miembros sobre la base de las pruebas de resistencia realizadas en el verano de 2014 como un mecanismo de seguro apropiado. En particular, el Comité observa con satisfacción el acuerdo alcanzado por el Grupo de Alto Nivel sobre Conectividad del Gas en Europa Central y Sudoriental en relación con una lista de proyectos prioritarios cuya ejecución permitirá a los países de la región tener acceso al menos a tres fuentes de gas, lo que garantizará la diversificación y la seguridad del suministro.

4.9. El CESE acoge con agrado la propuesta de cooperación con terceros países que sean socios contractuales en el marco de la Comunidad de la Energía.

4.10. El CESE reconoce la importancia de la propuesta de una supervisión continua de las medidas de seguridad del suministro de gas e insta a la Comisión a que incluya aquí la necesidad de ir eliminando gradualmente el uso de gas natural en favor de las fuentes de energía renovables.

4.11. El CESE toma nota de las exclusiones propuestas para Malta y Chipre y anima a ambos países, en vista de su clima favorable, a situarse entre los países a la vanguardia de la transición para satisfacer sus necesidades energéticas con fuentes de energía renovables, en lugar de combustibles fósiles.

Bruselas, 22 de septiembre de 2016.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---