

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/73/CE, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural»

[COM(2017) 660 final — 2017/0294 (COD)]

(2018/C 262/11)

Ponente: **Baiba MILTOVIČA**

Consultas	Parlamento Europeo, 29.11.2017 Consejo de la Unión Europea, 22.11.2017
Fundamento jurídico	Artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	5.4.2018
Aprobación en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	149/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La sociedad civil en su conjunto únicamente puede prosperar dentro de un Estado de Derecho uniforme. Por tanto, el Comité Económico y Social Europeo, si bien señala algunos puntos divergentes con respecto a la Comisión y lamenta el descuido inicial que dio lugar al vacío legal que esta Directiva pretende subsanar, apoya el objetivo de las modificaciones propuestas de la Directiva sobre el gas de 2009 que, como se espera, conducirá a una mejor integración del mercado y seguridad del abastecimiento.

1.2. La propuesta de modificar la Directiva sobre el gas ⁽¹⁾ ha generado un extenso debate y discrepancias en los Estados miembros. El Comité considera que existen diversas cuestiones de principio y solidaridad que han de abordarse de forma inequívoca.

1.3. Es preciso reconocer plenamente los asuntos políticos y económicos de carácter sensible —algo que no se ha hecho hasta ahora— y la UE deberá decidir igualmente si el objetivo de lograr un mercado de la energía coherente, sostenible y equitativo para todos los Estados miembros es viable dado el clima político actual. Lo que está en juego a corto plazo plantea a algunos Estados miembros el desafío de renunciar a lo que estos consideran sus intereses nacionales en favor de brindar apoyo a unos principios reglamentarios claros y coherentes aplicados, en el contexto del suministro energético y la seguridad, al mercado único. A largo plazo, el desafío es diferente y existe el riesgo de encerrarse en costosas infraestructuras para combustibles fósiles que, al facilitar una dependencia cada vez mayor, podrían reducir la capacidad de la UE de cumplir sus compromisos climáticos.

1.4. El Comité señala que eliminar la dependencia externa es un programa a largo plazo que requiere un mayor desarrollo de la interconectividad del suministro de gas entre los Estados miembros mejorando la capacidad de almacenamiento y añadiendo capacidad para opciones alternativas de suministro, tales como el gas natural licuado (GNL), y reconociendo el papel cada vez más importante de la energía renovable.

1.5. El Comité considera que un ámbito de inseguridad reglamentaria (en relación con los futuros programas de construcción, debido a la falta de claridad sobre el proceso de excepción propuesto) puede suponer un riesgo para la seguridad de las inversiones y bloquear la libre competencia de mercado entre las autoridades nacionales y regionales para atraer inversión. Esta situación debe evaluarse junto a las mejoras significativas en el mercado del gas obtenidas gracias a los procesos reglamentarios que se han establecido en las dos últimas décadas.

⁽¹⁾ DO L 211 de 14.8.2009, p. 94.

1.6. Las opiniones previamente expresadas por el Comité en los últimos años en numerosos dictámenes sobre la política energética y climática ⁽²⁾ pusieron de relieve que estas cuestiones sensibles relativas al suministro energético solo pueden resolverse mediante una gobernanza clara y eficaz, así como un grado considerable de buena voluntad y pragmatismo políticos. Esta propuesta de la Comisión está en consonancia con dichos puntos de vista y debería avanzar rápidamente.

1.7. Sin embargo, el Comité señala que las modificaciones podrían tener que afrontar una serie de dificultades jurídicas y que existirán sin duda importantes desacuerdos políticos así como preocupaciones comerciales procedentes de algunas partes interesadas del sector. Por lo tanto, cabe lamentar la falta de una evaluación de impacto en estas circunstancias.

1.8. El Comité apoya la propuesta de modificación de la Directiva sobre el gas, cuyo objetivo consiste en garantizar que, dentro de la jurisdicción de la UE, se apliquen a los interconectores de gas de la UE con terceros países los principios fundamentales de la legislación de la Unión en materia de energía, como el acceso de terceros, la regulación de las tarifas, la separación de la propiedad y la transparencia. En este sentido, el Comité considera que las necesarias modificaciones de la Directiva sobre el gas deberían aprobarse sin demora y eliminar cualquier incertidumbre jurídica en lo que respecta a la plena aplicabilidad de la legislación de la UE a los interconectores actuales y futuros.

1.9. El Comité considera que cualquier posibilidad de exención de la aplicación de las principales disposiciones de la Directiva debería limitarse y restringirse estrictamente en el tiempo (por ejemplo, un máximo de diez años) y concederse solo en casos excepcionales, tras una evaluación exhaustiva por parte de la Comisión, para garantizar que las exenciones no contradigan los objetivos de la Unión de la Energía y afecten negativamente a la competencia y al funcionamiento eficiente del mercado interior del gas de la Unión ni a la seguridad del suministro de gas en la UE.

2. Introducción

2.1. El gas sigue siendo una de las principales fuentes de energía primaria para la UE y el funcionamiento eficiente del mercado interior del gas cumple un importante cometido en la seguridad tanto económica como energética de numerosos Estados miembros de la UE. Es cierto asimismo que la dependencia por parte de la UE de las importaciones energéticas de todo tipo ha aumentado de manera continuada a lo largo de los últimos veinticinco años, desde un 44 % en 1990 hasta un 53 % en 2015. Es necesario importar cerca de un 70 % del gas natural empleado en la UE, el 90 % del cual llega desde terceros países a través de gasoductos. El principal proveedor es Rusia, responsable de en torno a un 40 % del total, aunque en algunos países de Europa Oriental este porcentaje es considerablemente mayor.

2.2. Reconociendo que esta dependencia puede acarrear también vulnerabilidad, uno de los principales aspectos de la Directiva sobre el gas ha sido mejorar la interconectividad del suministro de gas entre Estados miembros, mejorar la capacidad de almacenamiento y añadir capacidad para opciones alternativas de suministro, como el GNL. El objetivo continuado de la Unión de la Energía es incrementar la resiliencia interna, al tiempo que se reconoce que la eliminación de la dependencia externa forma parte de un programa a largo plazo.

2.3. La Directiva sobre el gas estableció normas comunes para el transporte, distribución, suministro y almacenamiento del gas natural entre los Estados miembros de la UE, pero no se aplica a los gasoductos que conectan los Estados miembros con terceros países. Al proponer una serie de modificaciones, esta Directiva pretende extender los principios de la Directiva sobre el gas a los gasoductos existentes y futuros hasta las fronteras de la UE. Algunos de tales gasoductos, por ejemplo los que proceden del territorio perteneciente a la Comunidad de la Energía, ya están sujetos a la Directiva sobre el gas, si bien actualmente existen gasoductos que se verán afectados por esta propuesta que acceden a la UE desde Noruega, Argelia, Libia, Túnez, Marruecos y Rusia; además, la propuesta también podría afectar, tras el *Brexit*, a los gasoductos que conectan el Reino Unido con los Estados miembros de la UE.

2.4. La legislación de la UE, evidentemente, se aplica solo en las jurisdicciones de la UE y no en terceros países, pero estas modificaciones garantizarán que se aplique a todos los acuerdos jurídicos y contractuales celebrados entre un Estado miembro y un tercer país en el momento en que un gasoducto entre en la jurisdicción de la UE. No obstante, los Estados miembros que celebren tales acuerdos a título individual con terceros países proveedores podrían aplicar excepciones a muchos de los principios clave de la Directiva sobre el gas en el caso de los gasoductos existentes. Los gasoductos nuevos, previstos o en fase de construcción en el momento en que esta Directiva entre en vigor, quedarían sujetos a todos los requisitos del mercado interior del gas natural. En caso de que las autoridades nacionales y la Comisión consideren que una solicitud de excepción está justificada, podría concederse, no obstante, un marco reglamentario específico para el proyecto.

⁽²⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 70; DO C 487 de 28.12.2016, p. 81; DO C 246 de 28.7.2017, p. 34.

En efecto, esto otorgaría a la Comisión Europea una función significativa, si no determinante, respecto de las condiciones reglamentarias y de acceso al mercado de cualquier acuerdo relativo a un nuevo gasoducto. Tales competencias pueden considerarse un mecanismo de conformidad esencial a la hora de configurar el mercado del suministro energético en general y de mantener el equilibrio entre asequibilidad, seguridad y sostenibilidad. El Comité reconoce que este enfoque es coherente con el marco de gobernanza de la Unión de la Energía y sus objetivos generales.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. Se considera que la extensión de los principios de la Directiva sobre el gas reviste importancia porque el proceso de creación de un mercado interior del gas natural para la UE debe lidiar con la realidad de que las redes de transporte del gas son similares a un monopolio natural. La enorme inversión necesaria para establecer empresas de infraestructuras tan masivas crea una barrera de acceso excepcionalmente elevada para otros operadores del mercado. Existe, por tanto, la necesidad de medidas que garanticen la obligación del acceso de terceras partes, la separación entre las actividades de producción y suministro de gas y las actividades de transporte del gas mediante la desagregación de los gestores de redes de transporte, así como la obligación de que las autoridades reguladoras nacionales establezcan o aprueben tarifas no discriminatorias que reflejen los costes por el uso de las redes de transporte.

3.2. La propuesta expone una serie de modificaciones de la Directiva sobre el gas que pueden incluirse en cuatro grandes apartados:

- **especificar un ámbito de aplicación más amplio:** la definición de «interconector» se extiende a los gasoductos con destino y procedencia en terceros países;
- **normas de separación:** se facilitan modelos de separación alternativos;
- **requisitos de consulta:** las autoridades reguladoras de la UE deben consultar a las autoridades pertinentes de terceros países la aplicación de la Directiva sobre el gas hasta las fronteras de la UE;
- **excepción:** un Estado miembro puede conceder una excepción a las disposiciones de algunos de los artículos de la Directiva sobre el gas en el caso de gasoductos existentes con destino y procedencia en terceros países.

4. Observaciones generales

4.1. Es importante señalar que, si bien el objetivo principal de la propuesta es mejorar la eficacia a medio y largo plazo del mercado interior de la energía, se puede sostener que, en la práctica, tales modificaciones podrían introducir cierto grado de inseguridad reglamentaria a corto plazo. Esto se debe a que los Estados miembros podrían optar por acogerse a una serie de excepciones a ciertos requisitos de la Directiva sobre el gas en el caso de los gasoductos existentes. No obstante, cabe señalar que dicha incertidumbre se resolvería en última instancia aplicando de forma plena y coherente los requisitos de la Directiva sobre el gas, incluidos los principios fundamentales de esta Directiva, es decir, la separación patrimonial, el acceso de terceros y la aplicación de tarifas basadas en todos los costes de construcción y funcionamiento.

4.2. Asimismo, una serie de nuevos gasoductos está en fase de desarrollo; en particular, el proyecto Nord Stream 2 es el que ha suscitado una significativa oposición entre algunos Estados miembros de la UE. Este nuevo elemento de inseguridad reglamentaria podría afectar a los programas de construcción y provocar retrasos. También se sostiene que las modificaciones bloquearían la libre competencia de los mercados entre las autoridades nacionales y regionales para atraer inversión extranjera. Sin embargo, en el desarrollo del mercado único ha habido muchos casos de renuncia al control nacional en interés del conjunto de los ciudadanos de la UE, reconociendo que una actuación solidaria genera inmensos beneficios.

4.3. Los gasoductos de larga distancia y alta presión son infraestructuras complejas y costosas cuyos costes han de amortizarse a lo largo de muchos años. A pesar de que podrían utilizarse dichos activos para el suministro innovador de gas de bajas emisiones (biogás/hidrógeno), existe el riesgo de encerrarse en costosas infraestructuras para combustibles fósiles que, al facilitar una dependencia cada vez mayor, podrían reducir la capacidad de la UE de cumplir sus compromisos climáticos.

4.4. Es posible que algunos Estados miembros consideren que las modificaciones limitan su soberanía en cierta medida. Esto se debe a que un Estado miembro no podrá eludir la legislación de la UE por medio de un acuerdo intergubernamental negociado bilateralmente dentro del ámbito cubierto por la Directiva sobre el gas, un ámbito que anteriormente no estaba regulado por la UE. El Comité coincide en que resulta lógico y adecuado colmar este vacío legal.

4.5. Por lo que respecta a los puntos expuestos anteriormente, el Comité manifiesta su preocupación por que la Comisión considerara que no era necesario realizar una evaluación del impacto. Es evidente que, en este ámbito políticamente sensible, cuando entran en juego factores económicos deben presentarse pruebas para sustentar los argumentos de las modificaciones propuestas. Cabe señalar que algunas de estas pruebas se recogen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión o en el análisis en profundidad realizados por la Comisión, como la evaluación de impacto de la Directiva sobre el gas.

4.6. También es precisa una mayor claridad por parte de la Comisión sobre cómo se ve beneficiado el mercado interior. Persisten ciertos vacíos en la aplicación del tercer paquete energético en varios Estados miembros, pero no resulta evidente de qué modo estas modificaciones afectarán a la aplicación.

4.7. No obstante, también está claro que la propuesta pretende ofrecer la posibilidad de una intervención significativa, cuando sea necesario y a un nivel político de la UE consensuado, que podría restringir el aumento de la dependencia del gas ruso y, por lo tanto, fomentar la diversificación del suministro. El Comité está convencido de que se trata de un objetivo que redundará en interés de la UE.

5. Observaciones específicas

5.1. Esta propuesta debería entenderse como parte del programa para reforzar la coherencia, la solidaridad, la seguridad, la competitividad y la regularidad del mercado en la política energética de la UE, como así lo representa la Unión de la Energía. En este contexto existe el objetivo a medio plazo de reducir la dependencia de un proveedor de gas dominante por medio de una mayor utilización de las fuentes de gas autóctonas del EEE y de los terminales de GNL, la mejora de la eficiencia energética y un mayor protagonismo de las energías renovables. A corto plazo, existe una modesta oportunidad para sustituir el gas natural en algunas zonas de generación de electricidad, como ciertas plantas de cogeneración. Esto es especialmente significativo para las redes de calefacción urbana. Las centrales eléctricas de gas y las centrales de cogeneración que pueden controlarse rápidamente también se utilizan para amortiguar las fluctuaciones naturales de la energía renovable, contribuyendo sustancialmente a la seguridad del suministro en el sector de la electricidad y garantizando la seguridad del suministro en el sector de la calefacción. Existe poco margen de maniobra para la sustitución del gas natural en el sector residencial y comercial, pues no es realista que el sector mantenga instalaciones o infraestructuras alternativas.

5.2. Cabe señalar asimismo que los gobiernos de los Estados miembros han anunciado en repetidas ocasiones que la «interconectividad» (la integración con los vecinos, el establecimiento de un mercado común del gas natural, el desarrollo de infraestructuras regionales para el gas natural como el Baltic Connector, etc.) garantizará las condiciones previas para una competencia justa entre los proveedores de gas, una mejor calidad del servicio y una oferta más amplia para todos los consumidores de gas natural. En los mercados en los que el consumo de gas natural disminuye cada año, tan solo unos pocos proveedores están interesados en prestar un servicio a los hogares que lo consumen.

5.3. En el debate en curso sobre los suministros de gas natural para la UE, la expresión «seguridad energética» se interpreta de dos maneras diferentes. Por un lado, se afirma que el notable aumento de la capacidad de los gasoductos que transportan gas a Europa reforzará la resiliencia energética al permitir que el suministro de gas natural adicional cubra toda carencia ocasionada por el descenso sostenido de la producción de todo tipo de combustibles fósiles en Europa (carbón, petróleo y gas). También puede desempeñar un papel a la hora de suplir la escasez provocada por la intermitencia del suministro de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables y puede cumplir un importante cometido en la transición energética. El gas natural, al ser el combustible fósil con la huella de carbono más reducida, es claramente una opción prioritaria cuando las energías renovables o la energía nuclear no son adecuadas o no están disponibles.

5.4. Por otro lado, se sostiene que la vulnerabilidad de Europa podría incrementarse si el aumento de la capacidad del gas natural fomenta la dependencia del suministro procedente de un país (Rusia) cuyos intereses podrían divergir de forma significativa de los de la UE y que podría utilizar el suministro de gas como moneda de cambio en las negociaciones sobre política económica y exterior. Los intereses económicos y políticos de los Estados miembros están en cierta medida en conflicto respecto a este punto, y es difícil prever cómo pueden reconciliarse ambas interpretaciones a corto y medio plazo.

5.5. Teniendo en cuenta todos los factores, la opinión del Comité, expresada en numerosos dictámenes de los últimos años y en particular en aquellos pertenecientes al establecimiento y funcionamiento de la Unión de la Energía, es que solo a través de un mecanismo de gobernanza eficaz y consensuado se lograrán los objetivos acordados en la UE en materia de clima y seguridad energética. Esto incluye mitigar el riesgo de una excesiva dependencia de un único proveedor de energía.

5.6. Esta Directiva pretende lidiar con una zona gris de la legislación y velar por que las normas y principios del mercado único se apliquen y por que dentro del ámbito de aplicación de la legislación de la UE se incluya un sector no regulado, con una mayor participación de la Comisión Europea en el examen de las cuestiones de interés común.

5.7. El objetivo de la modificación de la Directiva sobre el gas consiste en garantizar que, dentro de la jurisdicción de la UE, se apliquen a los interconectores de gas de la UE con terceros países los principios fundamentales de la legislación de la Unión en materia de energía, como el acceso de terceros, la regulación de las tarifas, la separación de la propiedad y la transparencia. En este sentido, el Comité considera que las necesarias modificaciones de la Directiva sobre el gas deberían aprobarse sin demora y eliminar cualquier incertidumbre jurídica en lo que respecta a la plena aplicabilidad de la legislación de la UE a los interconectores actuales y futuros.

5.8. El Comité considera que cualquier posibilidad de exención de la aplicación de las principales disposiciones de la Directiva debería limitarse y restringirse estrictamente en el tiempo (por ejemplo, un máximo de diez años) y concederse solo en casos excepcionales, tras una evaluación exhaustiva por parte de la Comisión, para garantizar que las exenciones no contradigan los objetivos de la Unión de la Energía y afecten negativamente a la competencia y al funcionamiento eficiente del mercado interior del gas de la Unión ni a la seguridad del suministro de gas en la UE.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER
