

El liderazgo de la Unión Europea en Energías Renovables: el Paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea

Antonio López-Nicolás Baza¹

Jefe de Unidad Adjunto Política Energías Renovables. Dirección General de Energía de la Comisión Europea.

El Paquete de Energía Limpia y el liderazgo mundial en materia de renovables

El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker lo prometió al comienzo de su mandato. La ambición de reforzar el liderazgo europeo en materia de energías renovables ha requerido un profundo replanteamiento del marco regulatorio. La Directiva de Energías Renovables de 2009 ya puso a la Unión Europea a la vanguardia de los esfuerzos para combatir el cambio climático. Pero la necesidad de abordar de forma decidida la transición energética en un contexto de fuerte competencia a nivel mundial en materia de energías renovables ha exigido un plan más ambicioso.

El 30 de noviembre de 2016, la Comisión presentó un paquete de propuestas legislativas, el llamado '*Paquete de Energía Limpia para todos los Europeos*', cuyo objetivo es transformar el sistema energético de la Unión Europea (UE) en la próxima década, avanzando hacia una economía competitiva y con bajas emisiones de carbono que cumpla con los compromisos acordados en el Acuerdo de

París sobre cambio climático de 2015 y cree crecimiento, empleo e innovación.

Pero la ambición no es simplemente descarbonizar. Se trata de hacerlo dotando a los ciudadanos europeos de energías limpias, desde luego, pero también haciéndolo de una manera que los consumidores paguen precios más bajos, que las empresas europeas tengan costes energéticos más competitivos, creando nuevos empleos de mayor calidad y mejorando la calidad del aire que respiramos. Y al mismo tiempo facilitar que las empresas europeas jueguen un papel clave a nivel tecnológico en el escenario de la transición energética a nivel mundial.

El conjunto legislativo propuesto cubre el 90% de las medidas propuestas en la "Estrategia Marco para la Unión de la Energía" presentada en 2015. Esta estrategia es una de las diez prioridades de la actual Comisión y tiene como finalidad lograr una energía segura, sostenible, asequible y competitiva para todos los ciudadanos. Para ello, identifica cinco dimensiones clave: seguridad energética; mercado interior de la energía; eficiencia energética; descarbonización; e

investigación, innovación y competitividad.

Las propuestas del paquete '*Paquete de Energía Limpia para todos los Europeos*' tienen tres objetivos fundamentales: dar prioridad a la eficiencia energética, convertirnos en líder mundial de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores. Para alcanzar estos objetivos, las ocho propuestas legislativas planteadas abarcan la eficiencia energética, las energías renovables, el diseño del mercado de la electricidad, la seguridad de suministro de electricidad y las normas de gobernanza de la Unión de la Energía.

Este paquete establece un marco regulador estable para la inversión en energías limpias, favoreciendo una mayor penetración de renovables en el mercado y fomentando las inversiones en eficiencia energética. Al mismo tiempo los consumidores son los verdaderos ganadores, disponiendo de una oportunidad única para convertirse en el núcleo de una transición que cambiará fundamentalmente la forma de producir y consumir energía así como de interactuar con el sistema energético.

¹ Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no reflejan necesariamente la posición de la Comisión Europea.

La puesta en marcha de las medidas previstas en el paquete movilizará inversiones por valor de 177.000 millones de euros al año en energías limpias, contribuirá al crecimiento económico inyectando 190.000 millones de euros en el PIB europeo hasta 2030 y creará 900.000 nuevos puestos de trabajo en el sector de las energías limpias.

Todas las propuestas legislativas están íntimamente relacionadas y son mutuamente consistentes entre sí de cara a contribuir al cumplimiento de los objetivos. En materia de energías renovables, además de la nueva Directiva de Energías Renovables son especialmente claves tanto las propuestas de diseño del mercado de la electricidad como de Gobernanza de la Unión de la Energía.

La propuesta de nueva Directiva sobre Energías Renovables

En materia de energía renovable, la propuesta central dentro del paquete es la revisión de la Directiva de energía renovable. El objetivo de esta propuesta es crear un marco regulatorio que facilite a los Estados miembros la consecución eficiente de al menos un 27% de energía renovable en 2030, contribuyendo a lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables. La propuesta fija este objetivo de manera vinculante a nivel de la Unión, pero a diferencia de la Directiva actual, no establece objetivos nacionales para cada Estado miembro, reflejando las conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2014. Sin embargo, los objetivos nacionales que la actual Directiva fija para 2020 se utilizan en el nuevo periodo como mínimo, no permitiéndose a los Estados miembros mantener cuotas de energías renovables inferiores a dichos objetivos nacionales a partir de 2021.

De cara a facilitar el cumplimiento del nuevo objetivo vinculante a nivel de la Unión

Europea, la propuesta contiene una serie de medidas que están orientadas a facilitar un desarrollo eficiente de las renovables, dar estabilidad a los inversores, simplificar los procedimientos administrativos, permitir una mayor participación de los consumidores, desarrollar el potencial del sector de la calefacción y la refrigeración, promover la innovación en la descarbonización del transporte y reforzar los criterios de sostenibilidad para la bioenergía.

Con el fin de garantizar un desarrollo equilibrado y eficiente de la energía renovable en la Unión Europea, la propuesta contiene varias provisiones sobre los sistemas de apoyo o primas que los Estados miembros conceden a los productores de renovables. La actual Directiva de energía renovable permite que los Estados miembros utilicen sistemas de apoyo, pero deja su elección en sus manos, lo que ha dado lugar a resultados desiguales. Por ello, la propuesta introduce una serie de principios sobre el diseño de los sistemas de apoyo de manera que, en el caso de que sea necesario utilizarlos, distorsionen lo menos posible el funcionamiento de los mercados eléctricos y expongan a los productores de electricidad renovable a las condiciones de mercado lo máximo posible. Además, se propone una apertura gradual y parcial de los sistemas de apoyo nacionales a los productores de otros Estados miembros con el fin de promover la Europeanización de las energías renovables y, por último, se incluye un artículo para evitar que la revisión de toda ayuda concedida a proyectos de energías renovables tenga repercusiones negativas en su viabilidad económica. Todas estas nuevas provisiones se introducen en complementariedad y pleno respeto de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía. Por último, se establece la obligación de que

los Estados miembros publiquen un calendario relativo a la asignación prevista de los sistemas de apoyo que cubra al menos tres años, con el objetivo de incrementar la transparencia y facilitar la preparación de los posibles participantes.

Respecto a los procedimientos administrativos, la propuesta refuerza las disposiciones ya existentes en la actual Directiva mediante el establecimiento tanto de puntos de contacto administrativo único que coordinen el conjunto del procedimiento de concesión de permisos, como de límites de tiempo para resolver dicho procedimiento, así como la exigencia de una simple notificación para aquellos proyectos de tamaño reducido y, con algunos límites, para la repotenciación de instalaciones existentes. El objetivo es agilizar las autorizaciones administrativas y facilitar la reducción de los costes asociados a ellas, que suponen un sobrecoste importante para muchos proyectos de energías renovables.

Especialmente novedosas son las nuevas disposiciones para fortalecer el papel de los consumidores. Así, la propuesta les permite consumir la electricidad que produzcan ellos mismos sin restricciones indebidas y les garantiza una remuneración por la electricidad que aporten a la red. Similares derechos se establecen para las comunidades energéticas, cuya existencia debería contribuir a facilitar la aceptación pública de los proyectos de renovables, al beneficiar al ciudadano partícipe en dichas comunidades de su desarrollo, y a movilizar financiación privada adicional. Se refuerza además el sistema de garantías de origen ya existente para lograr una mejor información del consumidor y garantizar que este pueda decidir sobre su *mix* energético.

También son completamente nuevas las provisiones introducidas en el sector de la

calefacción y la refrigeración, cuyo potencial es considerable, pues representa la mitad del consumo de energía final en la Unión Europea. De acuerdo con los nuevos artículos, los Estados miembros deberán destinar esfuerzos a alcanzar un aumento anual de al menos un punto porcentual en la cuota de energías renovables en el suministro de calefacción y refrigeración, siendo los propios Estados quienes decidan qué medidas aplicar para lograrlo. Además, se prevé un derecho de desconexión o cambio de proveedor por parte del consumidor de sistemas urbanos de calefacción y refrigeración que no sean eficientes, si bien se establece que los Estados miembros podrán limitar tal derecho cuando la alternativa elegida por el consumidor no se traduzca en un rendimiento energético significativamente mayor. Por último, se abren los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración a los productores de calefacción y refrigeración de fuentes renovables y de calor o frío residual, garantizándoles, con algunas excepciones, un acceso en igualdad de condiciones.

En el sector del transporte, donde los combustibles fósiles siguen siendo la fuente dominante y las renovables representan sólo un 6% del consumo final de energía, se ha optado por reemplazar el objetivo actual de lograr un 10% de renovables en el transporte para 2020 por obligaciones concretas en los proveedores. El nuevo marco regulatorio se basa en la introducción de la obligación de que los proveedores de combustibles de transporte europeos suministren al mercado una cuota cada vez mayor de combustibles renovables y con bajas emisiones, incluyen-

do los biocarburantes avanzados y la electricidad renovable. La cuantía de esta obligación va aumentando gradualmente desde un 1,5 % en 2021 (en términos de energía) a por lo menos el 6,8 % en 2030. Al mismo tiempo, proponemos un aumento del uso de los biocarburantes avanzados, que deberán representar un porcentaje mínimo cada vez mayor a lo largo de la próxima década (de 0,5% in 2021 a 3,6% en 2030) como parte de la obligación total del 6,8%. El objetivo es impulsar la innovación en el sector facilitando el desarrollo de biocarburantes avanzados e impulsando la electrificación por medio del desarrollo del vehículo eléctrico.

Respecto a los biocarburantes producidos a partir de cultivos alimentarios, la Comisión considera que deben tener un papel limitado en la descarbonización del sector del transporte debido al efecto del cambio indirecto del uso de la tierra. En consecuencia, estos biocarburantes no están incluidos en la cuota de combustibles renovables que los proveedores deben suministrar. Si pueden, en cambio, ser contabilizados para el objetivo general de al menos un 27% de renovables en 2030, pero su contribución está limitada a un porcentaje que disminuye a lo largo de la próxima década de un 7% en 2021, que refleja el límite introducido por la conocida como Directiva ILUC², hasta llegar a un 3,8% en 2030. La Comisión reconoce que el riesgo de cambio indirecto en el uso de la tierra puede diferir entre los diferentes tipos de biocombustibles basados en cultivos alimentarios. Por lo tanto, la propuesta autoriza explícitamente a los Estados miembros a establecer un lí-

mite inferior para la contribución de los biocarburantes producidos a partir de cultivos oleaginosos, que se considera que tienen un mayor riesgo de cambio indirecto en el uso de la tierra.

La revisión de la Directiva de renovable también extiende y desarrolla los actuales criterios de sostenibilidad para que la biomasa utilizada para cualquier uso energético sea sostenible, es decir, suponga un ahorro significativo de emisiones en comparación con los combustibles fósiles, no cause deforestación, degradación de hábitats o pérdida de biodiversidad y sea convertida en electricidad de manera eficiente, por ejemplo usando cogeneración. Si en la actual Directiva los criterios de sostenibilidad se aplican a los biocarburantes (combustibles líquidos y gaseosos empleados en transporte) y los biolíquidos (combustibles líquidos empleados en los sistemas de calefacción y refrigeración y en la producción de electricidad), la propuesta los extiende a cualquier tipo de combustible (sólido, líquido o gaseoso) producido a partir de la biomasa, independientemente de cual sea su uso final (electricidad, calefacción y refrigeración o transporte).

Un nuevo diseño de mercado adaptado a las energías renovables

De cara a incrementar la penetración de energías renovables en el sector eléctrico, y facilitar la integración de un 50 % de energía proveniente de fuentes renovables en 2030, son especialmente claves las propuestas relativas al diseño del mercado eléctrico³. Las

² Directiva (UE) 2015/1513

³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad [COM(2016) 861 final]; propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad [COM(2016) 864 final/2]; propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía [COM(2016) 863 final/2]; y propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE [COM(2016) 862 final].

actuales normas de mercado se basan en las tecnologías de generación energética predominantes en las últimas décadas, es decir, grandes centrales eléctricas de combustibles fósiles y con una participación limitada de los consumidores. Uno de los objetivos fundamentales de las nuevas propuestas es adaptar el mercado a un porcentaje creciente de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables. Las características físicas de la energía renovable, que la hacen más variable y descentralizada que la generación tradicional, hacen necesaria una adaptación de las normas que rigen el mercado y la explotación de las redes hacia una mayor flexibilidad que debe caracterizar al mercado en un futuro.

Los mercados de la electricidad a corto plazo que permitan el comercio de la energía renovable a través de las fronteras están llamados a ser una pieza clave para integrar aquella en el mercado. Ello se debe a que una parte importante de la producción obtenida a partir de energías renovables (e.g. eólica, solar fotovoltaica) solo puede predecirse con mayor precisión poco antes de su producción (a causa de los condicionantes climáticos). La creación de mercados que permitan participar en los mismos con un período de aviso muy corto antes de su entrega efectiva (los denominados mercados 'intradía' o 'de balance') constituye un paso esencial para que los productores de renovables puedan vender su energía en condiciones equitativas y también para aumentar la liquidez en el mercado.

Los mercados a corto plazo abrirán nuevas oportunidades comerciales a los participantes que ofrezcan soluciones energéticas de apoyo en momentos de alta demanda y escasez de generación o viceversa. De cara a facilitar una integración óptima y eficiente de volúmenes crecientes de energía renovable es fundamental incrementar la flexi-

bilidad del sistema eléctrico, facilitando que los consumidores recurran a la modulación de su demanda ('gestión de la demanda'), los generadores a incrementar la flexibilidad de su producción y se desarrolle el almacenamiento. Sin embargo, los mercados integrados y líquidos a corto plazo todavía no están plenamente desarrollados e integrados al nivel requerido.

Por otra parte, en la mayoría de los Estados miembros los consumidores no tienen incentivos, o muy pocos, para variar su consumo como respuesta a los cambios de precios, ya que las señales de precios no llegan a los consumidores. Unas señales de precios más transparentes y que reflejen los costes de la energía estimularían la participación del consumidor, bien individualmente o mediante agregación, y permitirían el desarrollo de un sistema eléctrico más flexible y en el que la electricidad procedente de fuentes renovables se integraría con más facilidad.

Por último, hay que tener en cuenta los cambios introducidos en las provisiones que actualmente reconocen el despacho prioritario y la prioridad de acceso a las renovables, la cogeneración de alta eficiencia y un determinado porcentaje de fuentes autóctonas (15%). Estas provisiones quedarán incluidas en el Reglamento relativo al mercado interior de la electricidad. Respecto al despacho prioritario, según la propuesta, la regla general será que el despacho de las centrales generadoras se realizará con arreglo a criterios de mercado (orden económico de las ofertas). Sin embargo, se prevén excepciones: seguirán teniendo despacho prioritario las instalaciones de generación que utilicen fuentes de energía renovables o cogeneración de alta eficiencia ya existentes cuando el Reglamento entre en vigor (salvo que experimenten cambios significativos). Respecto a las nuevas insta-

laciones, también contarán con despacho prioritario aquellas que utilicen renovables o cogeneración de alta eficiencia y sean de pequeño tamaño, así como los proyectos de demostración. En cuanto a la prioridad de acceso, se establece un mecanismo de mercado para gestionar las reducciones necesarias de producción. En el caso de que no se pueda recurrir a mecanismos de mercado, las instalaciones que usen renovables siguen siendo las últimas que deben parar su producción en caso de congestión de la red, salvo que existan riesgos desproporcionados para la seguridad de la red. Además, en caso de recibir la orden de parar su producción, serán compensadas por ello.

Otro aspecto relevante del nuevo diseño de mercado es la regulación de la responsabilidad de balance. Todos los participantes del mercado perseguirán el balance del sistema y serán financieramente responsables de los desvíos que causen en el sistema. Sin embargo, los Estados miembros podrán establecer una exención de la responsabilidad de balance para determinadas instalaciones, entre ellas aquellas de pequeño tamaño que utilicen fuentes de energía renovables o cogeneración de alta eficiencia.

Con el nuevo diseño del mercado eléctrico, en el próximo decenio veremos una producción de electricidad más variable y descentralizada y nuevas oportunidades tecnológicas en beneficio de los consumidores, que podrán ver reducidas sus facturas y participar activamente en los mercados de la electricidad (variando su demanda, almacenando o practicando el autoconsumo).

La Gobernanza de la Unión de la Energía

Queda por analizar la propuesta de Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión

de la Energía⁴. Los requisitos actuales de planificación y notificación (tanto para la Comisión como para los Estados miembros) en los campos de la energía y el clima aportan beneficios traducidos en información detallada en ámbitos de actuación concretos y apoyan la aplicación de la normativa sectorial. No obstante, esos requisitos están dispersos en numerosos textos legislativos diferentes adoptados en distintos momentos, lo que ha dado lugar a una cierta redundancia y solapamientos y a una falta de integración entre los ámbitos de la energía y del clima. Además, algunos de los requisitos actuales se han definido con vistas al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 correspondientes, y no son por tanto adecuados para apoyar la realización del Marco de Actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030, ni están sincronizados con las obligaciones de planificación y notificación derivadas del Acuerdo de París.

La propuesta de Reglamento agrupará las obligaciones de planificación y notificación dispersas por los principales actos legislativos de la UE en los campos de la energía y el clima (incluidas las Directiva relativa a la eficiencia energética y la Directiva de energía renovable) y los demás ámbitos de actuación relacionados de la Unión de la Energía, con lo que se conseguirá una importante simplificación de las obligaciones. La propuesta reduce, armoniza y actualiza esos requisitos y elimina las duplicaciones existentes.

La propuesta establece la obligación por parte de los Estados miembros de presentar los planes nacionales integrados finales de energía y clima para el período entre 2021 y 2030 a más tardar el 1 de enero de 2019. En estos planes, los Estados miembros ha-

brán de fijar su contribución nacional para los objetivos marcados a nivel de la UE para 2030 en materia de renovables y eficiencia energética, así como las políticas y medidas que planean adoptar para cumplir con sus contribuciones. La propuesta contiene una serie de criterios que los Estados miembros deberán tener en cuenta cuando fijen sus contribuciones nacionales.

El nuevo Reglamento crea también un proceso de consulta iterativo entre la Comisión y los Estados miembros antes de la finalización del plan, sobre la base del proyecto de plan nacional. En este marco, la Comisión estará en condiciones de formular recomendaciones en relación con el nivel de ambición de los objetivos y contribuciones, así como sobre las políticas y medidas específicas incluidas en el plan. En el caso de que, a pesar de las recomendaciones de la Comisión, los planes finales no contengan contribuciones nacionales suficientemente ambiciosas, entonces la Comisión adoptará medidas a nivel de la Unión para garantizar la consecución colectiva de los objetivos para 2030. En lo que respecta a las energías renovables, esas medidas tendrán en cuenta el nivel de ambición de las contribuciones al objetivo de la Unión de 2030 previstas por los Estados miembros en sus planes nacionales y sus actualizaciones.

Para facilitar la evaluación del cumplimiento de los planes nacionales, la propuesta establece que cada Estado miembro comunicará a la Comisión la situación de la implementación de su plan nacional integrado de energía y clima mediante informes de situación nacionales integrados de energía y clima que abarquen las cinco dimensiones clave de la Unión de la Energía. Estos informes, que se presentarán cada dos años,

contendrán información detallada sobre las medidas adoptadas en materia de eficiencia energética y renovables.

Si la Comisión concluye, entre 2021 y 2030, que la Unión corre el riesgo de no cumplir los objetivos en materia de eficiencia energética y renovables, podrá emitir recomendaciones a los Estados miembros. Además de las recomendaciones, la Comisión adoptará medidas a nivel de la Unión, según proceda, para garantizar, en particular, la consecución de los objetivos de energías renovables y de eficiencia energética de la Unión de 2030. Tanto las recomendaciones como las medidas a nivel de la Unión son instrumentos previstos si los Estados miembros no avanzan lo suficiente para cumplir con estos objetivos. En el caso de las renovables, se añade un instrumento complementario, que son las medidas nacionales. Así, si la Comisión identifica en 2023 que no se ha alcanzado colectivamente la trayectoria lineal de la Unión hacia el objetivo de renovables (que deberá partir del 20% en 2020 y alcanzar al menos el 27% en 2030), los Estados miembros velarán por que la desviación de esa trayectoria se subsane con medidas nacionales adicionales. Los Estados miembros podrán elegir esas medidas, pero la propuesta ofrece varias alternativas a modo de ejemplo, siendo una de ellas la realización de una aportación financiera a una plataforma de financiación creada a nivel de la UE para contribuir a proyectos de energías renovables y que sería gestionada directa o indirectamente por la Comisión.

Próximos pasos

De todo lo explicado hasta ahora se desprende que la Comisión ha hecho uso de su de-

⁴ COM(2016) 759 final/2

recho de iniciativa legislativa para proponer un ambicioso paquete de propuestas en el sector de la energía con el fin de que la Unión Europea lidere la transición hacia una energía limpia en línea con los compromisos de descarbonización reflejados en el Acuerdo de París. Es el turno ahora de las dos instituciones

con poder legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo, de discutir y aprobar el paquete. Las tres instituciones se han comprometido a dar prioridad a todas estas propuestas y han acordado trabajar en esta dirección. La Comisión contribuye de forma activa a los trabajos legislativos en el Parlamento y el Consejo,

ofreciendo su asistencia técnica y asegurando que el futuro marco regulatorio en materia de energía es coherente entre sí y con los objetivos más a largo plazo de la Unión Europea de forma que se dé un verdadero impulso a la transición energética en beneficio de todos los ciudadanos europeos. ■