

## DIALOGOS DE ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD

### RESUMEN DE LAS REUNIONES

#### Trasposición de la directiva 2012/27/UE de eficiencia energética

(Notas de la reunión DES de 03 de octubre de 2014).

#### 1. Introducción al debate

La política de eficiencia energética será uno de los pilares fundamentales de la política energética de todos los países de la UE, como elemento necesario para adaptar el modelo energético y económico a los retos planteados en materia de cambio climático, competitividad, y seguridad.

La directiva 2012/27/UE se enmarca dentro del Paquete de energía y cambio climático de 2007, en el que se estableció un objetivo de ahorro del 20% de consumo de energía primaria en 2020 respecto a la tendencia fijada en 2007. La crisis económica en Europa ha reducido la senda de consumo energético muy por debajo de lo previsto, situándose ya por debajo del objetivo que se estableció para 2020. España ha sido uno de los países donde esta caída del consumo ha tenido una mayor incidencia. De hecho, la demanda de energía no se recupera a pesar del crecimiento económico que está teniendo lugar.

La directiva impone un objetivo vinculante de ahorro de alrededor de 16.000 ktep para el periodo 2014 -2020.

La valoración realizada de esta obligación de ahorro no es positiva, ya que podría constituirse como una restricción para el crecimiento económico. Una muestra de esa valoración negativa fue el voto en contra emitido por España y Portugal, que consideraban que esta directiva no ofrecía el mejor marco normativo para promover la eficiencia energética en sus respectivos contextos.

Esta directiva se ha elaborado y negociado de forma muy precipitada y sin la suficiente reflexión técnica. Hubo mucha presión de la presidencia danesa para aprobarla; que impuso al resto de Estados miembros (EEMM) una directiva confusa, con una visión nórdica del fenómeno de la eficiencia energética, no adaptada al resto de los países miembros. De hecho, ni si quiera ofrece un indicador de eficiencia energética.

Tras su aprobación, el elevado grado de ambigüedad obligó a la Comisión Europea (CE) a hacer notas interpretativas para explicar el contenido de los artículos.

Todos los EEMM se han mostrado muy críticos. El 5 de junio de 2014 solo habían notificado la transposición Suecia, Chipre y Malta. A día de hoy todavía muchos EEMM no la han traspuesto.

A pesar de la posición contraria de España, es de los países que va a la cabeza en cumplimiento de lo que propone la directiva. En aproximadamente un mes se habrá traspuesto completamente.

A continuación se detallan algunos de los principales elementos del objetivo fijado y los instrumentos normativos aprobados para su cumplimiento:

Es necesario dejar claro que el objetivo de la directiva es de ahorro no de eficiencia y eso condiciona el planteamiento de toda la trasposición. Además, es un objetivo incremental con carácter anual: cada año se deben ahorrar 600 Ktpeps “adicionales” durante el periodo 2014-2020. Sólo computan ahorros que van más allá de la normativa mínima, lo que aumenta la magnitud de un reto ya de por sí importante.

Se deja flexibilidad a los EEMM para el cumplimiento del objetivo, pero muestra la determinación de imponer a los suministradores energéticos unas obligaciones de ahorro energético (esta forma de cumplir permite computar más ahorros) como medida prioritaria. También permite utilizar normativa ya aprobada que genere ahorros hasta 2020, la utilización de medidas alternativas (fiscalidad, estándares, medidas de información...).

Las medidas que se han tomado para la trasposición, haciendo uso de todas las posibilidades permitidas, y con objeto de que los agentes obligados vean reducido su objetivo de ahorro acumulado en el año 2020, son las siguientes:

1. Creación de un **Sistema de obligaciones de ahorro energético**, mediante el Real Decreto-ley 8/2014. En este sistema de obligaciones, se asigna a las empresas comercializadoras de gas y electricidad, a los operadores de productos petrolíferos al por mayor, y a los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor (sujetos obligados del sistema), una cuota anual de ahorro energético de ámbito nacional, cuya equivalencia financiera debe ser ingresada en el Fondo Nacional de Eficiencia Energética.

No obstante, de acuerdo con el citado Real Decreto-ley, alternativamente se podría establecer a futuro un mecanismo de acreditación de la consecución de una cantidad de ahorro energético equivalente al cumplimiento de las obligaciones del sistema. Este mecanismo se basaría en la presentación de certificados de ahorro energético negociables.

2. Para respaldar el sistema de obligaciones, se ha creado un **Fondo Nacional de Eficiencia Energética** (también mediante el Real Decreto-ley 8/2014), que aglutina todas las fuentes disponibles de financiación, incluidos Fondos Comunitarios.

El planteamiento realizado inicialmente por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) a las empresas fue crear un sistema de certificados blancos. No obstante, la complejidad del entramado administrativo necesario para poner en marcha este sistema, la división de opiniones entre sectores, y el elevado número de temas abiertos en la Secretaría de Estado de Energía han hecho que se proceda de forma inmediata a la creación del fondo y se aplaze la creación del sistema de certificados sin una fecha concreta de puesta en marcha.

3. Por último, se han considerado **medidas alternativas**, tal y como permite la Directiva, para el cómputo de los ahorros:
  - Fiscales (Ley 15/2012 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética).
  - Proyecto de movilidad eléctrica (MOVELE).
  - Programa de incentivos al vehículo eficiente (PIVE).

- Programa de ayudas para la rehabilitación energética de edificios existentes del sector residencial, uso vivienda y hotelero (PAREER).
- Fondo Jessica – FIDAE.
- Plan de impulso al medio ambiente en el sector hotelero (PIMA SOL).
- Programa vehículos eficientes (PIMA Aire).
- Programa de conducción eficiente en permiso de conducir de nuevos conductores.
- Campañas de comunicación.

En cuanto a las medidas fiscales, hay que destacar que la CE es bastante estricta y sólo se pueden imputar fiscalidad que vaya destinada a conseguir ahorros (por ejemplo, la subida del IVA no se puede imputar). Así, la única medida fiscal que se consideró fue la Ley 15/2012. Un estudio de elasticidades y su impacto sobre la demanda ha permitido computar hasta un 20% del objetivo de ahorro en 2020.

También se tienen en cuenta los fondos estructurales (70% de esos fondos se van a la eficiencia energética para restar la carga a las empresas para todos los sectores).

La persona que introduce el tema, destaca que es de especial importancia que se haya incluido al transporte entre los sujetos obligados a acometer ahorros. Hasta ahora las políticas de eficiencia energética han recaído especialmente sobre los consumidores de gas y electricidad. En su opinión, era necesario cambiar esa situación.

Más allá del artículo 7 de la directiva, el resto de artículos se trasponen en un Real Decreto (auditorías energéticas, acreditación proveedores...) que todavía no se ha aprobado. Dicho RD regula, entre otros, los siguientes aspectos:

- Auditorías energéticas (obligaciones a grandes empresas...). Dejan computar todas las auditorías que hayan hecho previamente, se dejan utilizar auditores internos.
- Registro e inspección corresponde a las CCAA.
- Figura de los auditores y proveedores de servicios energéticos. Se exige titulación,...
- Individualización de contabilización de consumo. Cada consumidor debe saber lo que está gastando. Las novedades en este ámbito afectan a muy pocas viviendas (sólo el 10% de viviendas tiene calefacción central).

La directiva impone un Plan de acción de ahorro energético que se presentó a la CE el 30 de abril de 2014. No obstante, hay que tener en cuenta que aunque se denomine plan, no lo es en el sentido de los Planes de acción de la E4; es una mera notificación a la Comisión Europea. Se destaca que en la notificación de plan enviada a Bruselas se otorga un elevado papel al ahorro en la industria (55% del ahorro del art. 7), aunque existen dudas de que haya suficientes proyectos industriales para materializar ese escenario.

## **2. Capacidad de la directiva para mejorar la eficiencia energética en España**

Existe un acuerdo general sobre la dificultad para acometer una verdadera mejora de la eficiencia energética en la economía española a partir del marco de instrumentos e indicadores incluidos en la directiva.

Varios asistentes ponen de manifiesto la ausencia de un marco integrado que tenga en cuenta la mejora de la eficiencia, la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, y los objetivos de política industrial. Profundizando en esta idea, se detecta la ausencia de estrategia global para el cumplimiento del propio objetivo de ahorro de la directiva y se echa de menos un estudio riguroso del potencial de mejora de eficiencia energética y del coste de las distintas medidas. Falta una visión global y coherente con la promoción del ahorro energético a lo largo de los distintos sectores de la economía.

Algunas intervenciones críticas con la eficacia y eficiencia de esta normativa se resumen a continuación:

- La directiva adolece de muchas debilidades. De hecho, hasta la forma de computar los ahorros es inadecuada. Por esta razón, más que centrarse en la directiva, el gobierno debería desarrollar medidas que sirvan realmente para mejorar la eficiencia energética: desarrollo de estándares, medidas de información, refuerzo de la señal de precio de la energía...
- Desde el punto de vista de los consumidores energéticos se ve que hay distintas piezas regulatorias que implican obligaciones. Preocupa cómo se puede compaginar la obligación de aumentar la presencia del sector industrial en el PIB con medidas que pueden limitar el crecimiento industrial, o con los recortes al sector de la cogeneración (han desaparecido el 30% de las instalaciones).
- Preocupa la falta de transparencia en las medidas o planes aprobados. Un integrante del grupo pone de manifiesto la dificultad para encontrar la información en la web del MINETUR.
- Se destaca que hay multitud de medidas que producen ahorros (por ejemplo, mejora de motores de vehículos que reducen consumo) y que éstos no se computan bajo los criterios marcados por la directiva. Ello distorsiona las cargas a los sectores y el seguimiento de los ahorros acometidos por cada uno de ellos.

Ante estas intervenciones, se pone de manifiesto la dificultad de abordar una verdadera mejora de la eficiencia energética con los instrumentos de la directiva. Prueba de ello es que ésta sólo computa medidas que tienen causalidad y en muchas ocasiones es difícil asignarla.

La persona encargada de introducir el tema aclara que el criterio seguido para la que la trasposición tenga un impacto positivo sobre la competitividad ha sido fomentar las inversiones principalmente en edificación e industria, ya que son los que tienen un mayor impacto positivo en la economía y el bienestar de los ciudadanos. En edificación, se mejorará sustancialmente la calidad de vida de familias y además crea empleo en construcción. La industria, es donde hay capacidad de tener mayores ahorros a menor coste.

### **3. Las medidas para mejorar la eficiencia energética**

A lo largo del debate los integrantes del grupo presentan propuestas para mejorar la eficiencia energética. Son destacables las reflexiones sobre: medidas que aborden la problemática de la financiación, los esquemas de certificados blancos, los estándares y normas en equipos y procesos, el refuerzo de la señal de precio de la energía, y la comunicación y sensibilización.

Son destacables las críticas de varios asistentes a la capacidad del Fondo Nacional de Eficiencia Energética para solucionar el problema de financiación de los proyectos de eficiencia energética. En general, se critica:

- El elevado intervencionismo que supone.
- Que la experiencia ha puesto de manifiesto una amplia problemática en la implementación de estos instrumentos, con impacto muy negativo sobre su eficiencia y efectividad. Algunos de los problemas más destacados son: free-riding, que en algunos países ha llegado al 60-70%); incentivos a dar prioridad a la ejecución del presupuesto frente al ahorro de energía; obligación de repartir el fondo entre los entes regionales de forma política y no eficiente, etc.

En una intervención se señala que la disponibilidad de financiación no es un problema tan relevante para la mejora de la eficiencia energética. La cuestión es identificar productos financieros que afronten el hecho de que los proyectos se amortizan en más años de los que está dispuesto a asumir el potencial inversor (6 como máximo).

Un asistente destaca que para cambiar un paradigma no se pueden utilizar las estructuras que han venido fracasando. Así, para facilitar la financiación de proyectos de eficiencia energética en España se debería contar con el ICO, que tiene los conocimientos y la estructura necesaria para abordar el tema. Resalta que el fondo es importante, y que debería contar con su estructura y con un equipo gestor propio. En los países donde hubo éxito es cuando hubo un equipo cuyo único objetivo asignado era conseguir una gestión eficaz y eficiente de los fondos (Un ejemplo es Green Bank en Reino Unido).

A la propuesta de crear un organismo propio se responde por parte de un asistente que es muy difícil crear un nuevo organismo bajo el marco de funcionamiento que rige en la administración española y las importantes limitaciones de recursos.

Este mismo miembro del grupo realiza otras recomendaciones:

- Promover que las industrias adopten sistemas integrados de gestión energética (ej. ISO 50001). En este sector más de un 50% de las medidas se autofinancian.
- Avanzar en la estrategia de eficiencia en edificación en España. Tendrá impactos muy positivos sobre el ahorro energético, la creación de empleo, la reducción de emisiones y la seguridad energética.
- Diseñar políticas específicas para grandes empresas no intensivas en consumo de energía (del estilo del Carbon Reduction Commitment en Reino Unido).

Varios asistentes hacen hincapié en la efectividad de los estándares para mejorar la eficiencia energética de forma estructural. Algunos ejemplos claros han sido la mejora de la eficiencia de los vehículos a partir de los estándares europeos de emisiones de CO<sub>2</sub> o el efecto de la prohibición de las bombillas incandescentes.

Otras intervenciones destacan la importancia de la información y la sensibilización, poniendo como ejemplo todo lo conseguido en el ámbito del agua y el reciclaje.

Varios asistentes comparten como reflexión la necesidad de que los precios de la energía ofrezcan una señal adecuada (por ejemplo, internalizando todas sus externalidades) como elemento de partida para mejorar la eficiencia energética y eliminar distorsiones en las decisiones de consumo.

Las intervenciones de varios ponentes apoyan el establecimiento de un sistema de certificados blancos como un instrumento muy potente para dotar de un valor económico a los ahorros, a pesar de la enorme complejidad administrativa que supone su diseño e implementación. Esto último hace difícil que un marco de este estilo se implemente en lo que queda de legislatura.

#### **4. El negocio de la eficiencia energética**

Existe una percepción general sobre las dificultades para poner en marcha proyectos de eficiencia energética en España. Hay potencial de proyectos, pero ni el marco regulatorio ni las condiciones del mercado permiten su puesta en marcha con éxito.

Un asistente cuenta su experiencia concreta dirigiendo una unidad de servicios energéticos en una gran empresa. Se había identificado un gran potencial de proyectos, y se contaba con un equipo de profesionales muy completo. Sin embargo, a pesar de todo, se tuvo que cerrar. En esta línea, se pone de manifiesto la dificultad de gestionar proyectos muy atomizados, y que en España el tema de la energía solar térmica nunca ha sido algo que se haya convertido en un elemento importante en el modelo de construcción.

Otro asistente describe el fracaso de un proyecto empresarial basado en la venta de servicios energéticos (en concreto, venta de agua caliente) a hoteles en la costa. En principio, el plan de negocio mostraba la viabilidad del proyecto. De hecho, se llegaron a tener 15 hoteles como

clientes. Sin embargo, al final se tuvo que desprender de la empresa porque las economías de escala no eran suficientes.

Un integrante del grupo pone sobre la mesa el desafío al que se enfrentan las empresas eléctricas, que pueden perder parte de su negocio por el cambio en la estructura de tarifas que ha tenido lugar (más término fijo y menos variable). Para afrontar este reto deberán apostar por los servicios energéticos, como un elemento importante de su cartera de productos.

Por último, otro asistente señala que el mercado por sí sólo no hará que despegue el negocio de la eficiencia energética, y que la experiencia muestra que la regulación es básica para dotar de señales e incentivos. La experiencia en Estados Unidos y Reino Unido avala esta tesis. En España, el ICO podría actuar como catalizador de este tipo de proyectos.

En esta misma intervención, se destaca que una vía de entrada para el negocio de los servicios energéticos podrían ser las comunidades de propietarios, que al tener una tasa de impago muy baja, pueden tener facilidad para obtener financiación.