

## **Grupo de Trabajo de Políticas Energéticas Sostenibles**

### **La propuesta europea 20+20**

#### **Resumen de la discusión del 4 de Marzo de 2008.**

Como es habitual, en este resumen se recogen los principales puntos mencionados en la discusión, sin que esto implique de ninguna forma que todos los miembros de GTPES están de acuerdo en estos puntos.

Se ha considerado a la hora de elaborar el resumen el tema de objetivos de renovables y el de reducción del CO<sub>2</sub> como un tema de discusión global aunque puedan existir matices distintos en el desarrollo y definición de los mismos, con el fin de no perder la interrelación existente entre ambos.

#### **Los objetivos europeos**

Algunos miembros consideran los objetivos como demasiado pobres. De hecho, se menciona que, si se tiene en cuenta el problema del cambio climático a nivel global, posiblemente se queden cortos, y que el 30% de reducción de emisiones de GEI debería ser el umbral mínimo, ya que deberían utilizarse los informes del IPCC para fijarlos. También se utiliza como argumento en este sentido el que debe tenerse en cuenta el factor de ejemplo y responsabilidad: si no hacemos nada, otros países no lo harán. Por último, se menciona que hay que tener en cuenta que unos objetivos ambiciosos contribuirán a reducir los costes de las tecnologías necesarias, y esto es una aportación relevante para otros países en desarrollo.

Otra opinión opuesta es que los objetivos pueden ser demasiado ambiciosos: por una parte, los objetivos regionales (españoles o europeos) no contribuyen a solucionar el problema global, y por tanto no hay que plantearlo en estos términos; además, hay que tener en cuenta posibles consideraciones de competitividad, y de “leakage”: si estos objetivos lo único que hacen es forzar a la industria a deslocalizarse y a emitir en otros países, no habremos conseguido nada. Por tanto, las cuestiones de competitividad deben ser tenidas en cuenta de manera apropiada.

A este respecto, parece que una de las claves es involucrar a otros países, para no perder competitividad. En este sentido, hay que tener en cuenta que la Comisión propone elevar el compromiso de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> si se logra un acuerdo internacional. Esto parece una postura inteligente, ya que se está incentivando al resto de los países desarrollados a que entren en estos acuerdos, ya que así la UE pagará una parte mayor, y también a los países en desarrollo, que verían cómo la UE reconocería más ampliamente los MDLs.

Ahora bien, si no se alcanzan estos acuerdos o se involucra al resto de países, unos objetivos demasiado restrictivos pueden eliminar o dañar seriamente la industria europea. Este argumento es cuestionado por algunos, que afirman, por la evolución natural, la industria se acabará perdiendo, ya que irá donde está el consumo. Y por tanto, es inútil tratar de retener una industria que se perdería en cualquier caso.

Se menciona que una aportación interesante de la propuesta comunitaria es poner objetivos también a los sectores difusos: esto contribuye a una mayor eficiencia del esfuerzo de reducción, al permitir aprovechar otras alternativas en estos sectores. Sin embargo, el reparto entre países se ha hecho únicamente con criterios de solidaridad, sin tener en cuenta el potencial de cada país.

En cuanto al reparto de los objetivos por países, la discusión fundamental es entre la máxima eficiencia (que tendría en cuenta el potencial de cada país) y la autonomía de los países. La decisión final parece prudente, por cuanto permite un equilibrio entre ambas, y así permite tener en cuenta los beneficios locales, que en el caso de las renovables son los que están dirigiendo su desarrollo.

En cualquier caso, y esto también aplica a los objetivos para España, para poder evaluar si los objetivos son apropiados o no sería necesario disponer de un buen análisis de los costes y beneficios, y ese análisis no existe actualmente, especialmente para España. No hay buenas estimaciones del coste real de las tecnologías renovables o de reducción de emisiones, ni de los efectos sobre la economía.

### **Los objetivos españoles**

En este punto de nuevo se observan dos posturas contrapuestas: la de los que consideran que los objetivos son demasiado bajos, aunque muestren su acuerdo en cuanto a la positiva evolución en el caso de las Energías Renovables y la de los que opinan que los objetivos son demasiado ambiciosos.

Entre los argumentos de los que consideran que los objetivos deberían ser más ambiciosos están: su contribución a reducir el problema de cambio climático a nivel global; los beneficios derivados de dependencia energética; los beneficios de reducción de la contaminación local; y finalmente, el carácter de apuesta y oportunidad estratégica que tiene este asunto. Algunos participantes consideran además que el coste de la inacción (en términos de cambio climático, de pérdida de seguridad energética, etc.) siempre será mayor que el de actuar ahora. Se apunta también la idea de que los objetivos deben ser ambiciosos, para servir de incentivo para el cambio de modelo, para el establecimiento de nuevas regulaciones e instrumentos, y para la movilización y desarrollo industrial, ya que sin estos aspectos no se conseguirá nada (el que estudia para un 10 saca un 8, el que estudia para aprobar suspende). Es cierto que la historia pasada no invita al optimismo en cuanto al cumplimiento de los objetivos, pero el pasado no tiene por qué condicionar el futuro.

Los argumentos de los que consideran los objetivos demasiado restrictivos son: que el desacoplamiento de las emisiones del crecimiento económico es muy difícil de lograr, y que por tanto los objetivos impuestos a España limitan muy seriamente su crecimiento. Otro argumento puesto sobre la mesa es que el mensaje de cambio de modelo puede ser peligroso, ya que puede tener consecuencias negativas sobre la credibilidad de los objetivos. En este sentido, se considera más apropiado establecer un objetivo más prudente, en el que el exceso sea siempre positivo. Por último, se menciona también que, a pesar de ser una referencia europea en renovables, nuestro porcentaje de contribución se ha mantenido estable de 1998 a 2005 y que el coste para el sistema es excesivo y con dificultades de convergencia. Por tanto, no es tan fácil aumentarlo sin instrumentos adicionales.

A este respecto, también surge la discusión de si España se ha visto injustamente favorecida por su menor reducción de emisiones hasta 2005. Algunos consideran que, efectivamente, España se ha visto favorecida, y que eso transmite una señal incorrecta al resto de países. Otros argumentan que realmente España, aunque no ha cumplido sus compromisos en términos absolutos, sí lo ha hecho en términos de emisiones per cápita y de convergencia, y por tanto no tiene de qué avergonzarse.

Otro tema es la factibilidad de los objetivos impuestos: los objetivos de renovables para electricidad se consideran viables, mientras que los objetivos tanto de renovables, biocarburantes o aplicaciones térmicas, como de reducción de emisiones en sectores difusos parecen más difíciles de cumplir.

En la discusión se mencionan actuaciones que permitirían cumplir de manera más fácil los objetivos, como imponer estándares de emisión más restrictivos en los vehículos, aumentar la utilización de la solar térmica, o estimular el uso del ferrocarril para el transporte de mercancías frente al transporte privado. También se menciona que, en el ámbito de las energías renovables, hasta ahora sólo se ha contado con una tecnología (eólica). Pero hay muchas más opciones todavía que se pueden utilizar.

Sin embargo, otros miembros cuestionan el potencial y viabilidad de estas medidas, e insisten en la dificultad de cumplir con los objetivos, ya que para ello hace falta un cambio radical en los comportamientos, en el modelo social. Y no está claro que estemos dispuestos a ello. Se considera especialmente complicado reducir emisiones en transporte, y en sector residencial y terciario. En el transporte se defiende que la única opción es restringir la movilidad, es decir, actuar sobre la demanda, y eso es muy complicado. En construcción se menciona la posibilidad de imponer medidas obligatorias para edificios existentes.

### **Los instrumentos necesarios**

Dada la magnitud del reto, que en cualquier caso parece indiscutible, se hace necesario utilizar todos los instrumentos a nuestro alcance. Más aún teniendo en cuenta que los instrumentos determinan en gran medida los resultados. En cualquier caso, parece necesario, si se quieren alcanzar los objetivos propuestos, un cambio del modelo de

sociedad. Algunos miembros afirman que hasta ahora se ha hecho poco, y que hacen falta estímulos más poderosos para lograr alcanzar los objetivos. Y hay muchas posibilidades para ello.

Uno de los elementos fundamentales a considerar es la promoción del ahorro y la eficiencia energética. También la repercusión de todos los costes al consumidor, para hacerle consciente de la situación. En este sentido, debe prestarse especial atención a los aspectos distributivos (por ejemplo, los aumentos de precio tienen efectos distributivos negativos). Estos aspectos son esenciales para la aceptabilidad de las políticas o instrumentos.

Otro de los elementos fundamentales es que, en este sector, es esencial disponer de seguridad para el inversor. Por tanto, las señales a largo plazo como las proporcionadas por la Directiva son de gran interés. Pero habría que complementarla con otras: por ejemplo, la inversión en I+D+I debe alinearse con los objetivos establecidos.

A la hora de escoger instrumentos, un elemento a tener en cuenta es el llamado doble dividendo: un impuesto sobre el CO<sub>2</sub> (o el equivalente ingreso por subasta de permisos de emisión) puede tener efectos beneficiosos para la economía, al eliminar otros tributos distorsionantes.

La mayor electrificación de la sociedad también puede ser un instrumento interesante para aprovechar el mayor potencial de las energías renovables para generación eléctrica. Pero no sabemos si será suficiente.

Los instrumentos utilizados hasta ahora para energías renovables han sido efectivos sobretodo para aquellos países que han utilizado el feed in tarif como instrumento de apoyo, pero son mejorables en cuanto a su eficiencia ya que salvo en el caso de la eólica no se ha mantenido el nivel de exigencia en cuanto a la mejora tecnológica e industrial necesario para alcanzar la reducción de costes al no ajustar las ayudas a la realidad de cada momento.

El comercio de garantías de origen propuesto por la Directiva europea de renovables parece una buena idea para garantizar la eficiencia de las actuaciones y permitir el máximo desarrollo industrial y de aprovechamiento de las Energías Renovables aun por encima del objetivo fijado, aunque algunos consideran que tiene peligros, y que debe diseñarse de forma apropiada (por ejemplo, incorporando los sobrecostes para el sistema en su precio o estableciéndose una convergencia efectiva en utilizar sistemas de apoyo homogéneos).

Finalmente, hay que tener cuidado con las posibles interacciones entre instrumentos, que pueden llevar a resultados no deseados.

## **Resumen y conclusiones**

Creemos que se pueden destacar tres ideas fundamentales de la discusión:

En primer lugar, la existencia de dos posturas definidas en este tema, que podemos identificar como “escépticos” versus “idealistas”, si bien en el caso del cumplimiento de los objetivos de cobertura de la demanda de electricidad con Energías Renovables las posturas estén mas cercanas en cuanto al convencimiento de la existencia de capacidad de lograr los objetivos y la consideración de estos como idóneos.

En segundo lugar, si se parte de la base de que los objetivos, sean los que sean, deben cumplirse (de hecho, algunos consideran que no es sobre objetivos de lo que se debe discutir), la clave del mensaje a transmitir es que hay que poner los medios para hacer viables los objetivos.

Finalmente, también es generalizada la opinión de que faltan análisis rigurosos para informar este debate, tanto de los costes como de los beneficios para nuestra sociedad de las distintas alternativas.