



## ENERGÍA PARA UN MUNDO CAMBIANTE: LA NUEVA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA

*Andris Pielbags \**

No podemos ignorar por más tiempo el hecho de que el mundo se está enfrentando hoy a un enorme desafío energético y medioambiental. Según la Agencia Internacional de la Energía, si todo sigue igual, se prevé que la demanda energética mundial aumente más del 50% antes de 2030. Como afirma la Agencia Internacional de la Energía (AIE):

«Existen grandes incógnitas acerca de la voluntad y la capacidad de los principales productores de petróleo y gas de aumentar sus inversiones para adaptarse a una demanda global creciente [...]. La creciente demanda de petróleo y de gas, si no se restringe, acentuaría la vulnerabilidad de los países de consumo a una interrupción del suministro severa y la crisis de precios resultante».

Se está poniendo cada vez más de manifiesto que sin una actuación real y efectiva terminaremos simplemente consumiendo más, contaminando más y emitiendo más gases de efecto invernadero, tales como el CO<sub>2</sub>.

Los efectos potenciales de esta situación en Europa son motivo de preocupación grave. Por una parte, significa que nuestra dependencia del petróleo y del gas importados está creciendo. Hoy importamos alrededor del 50% de nuestra energía. A menos que tomemos ya mismo medidas urgentes, esta cifra podría incrementarse hasta un 65% antes de 2030. Por otra parte, los efectos potenciales en nuestra economía no son baladías.

Este aumento continuo en el consumo de energía no es solamente una amenaza para la economía global. El Cambio Climático es una seria preocupación ecológica. Las pruebas científicas son unánimes y abrumadoras. Si continúan las actuales tendencias, la producción mundial de CO<sub>2</sub>, que supone 75% de la totalidad de los gases de efecto invernadero, aumentará un 55% antes de 2030. Se prevé que las emisiones de la UE van a aumentar un 5% durante este período. Si dejamos que esto ocurra, los resultados sobre nuestro medio ambiente, sobre nuestra economía y sobre nuestro modo de vida serán tremendos; no sólo para los países en vías de desarrollo, sino también para Europa. Los hechos hablan por sí solos:

---

\* Comisario de Energía de la Unión Europea.

- Los casquetes polares y los glaciares se están derritiendo, y esto es sólo el principio. Este fenómeno está destinado a acelerarse, causando una subida del nivel del mar. Una subida de un metro sería muy grave para Europa, anegando numerosas ciudades en todo el mundo y posiblemente provocando consecuencias sin precedentes en términos de refugiados;
- Los aumentos en temperaturas tendrán efectos graves en muchos aspectos: en el nivel de vida, en la aparición de enfermedades, en la disponibilidad de agua y en la agricultura. Este incremento será mayor en unas áreas que en otras. Los efectos potenciales en Europa meridional y particularmente en África nos conciernen a todos y a cada uno de nosotros. Pero el mayor precio lo pagarán generaciones futuras; el CO<sub>2</sub> que emitimos hoy permanecerá en el medio ambiente durante 100 años. El Cambio Climático es real: nos afectará todos, y dañará las vidas de nuestros hijos y nuestros nietos. Nosotros lo hemos provocado, y detenerlo es nuestra obligación tanto moral como económica.

Una política energética integrada y coherente también proporcionaría otros beneficios positivos para Europa. La UE es hoy líder mundial en muchas tecnologías energéticas, pero nos estamos agotando progresivamente en la investigación de las nuevas tecnologías de energías renovables y de baja emisión de carbono, que son el camino más seguro hacia el futuro. Europa no debería esforzarse simplemente por subirse al carro; debería hacer todo lo posible para colocarse como líder de mercado mientras las oportunidades estén ahí.

Sorprendentemente, ésta es la primera vez en que la UE ha decidido desarrollar una Política Energética Común adecuada para enfrentarse a estos desafíos. Lo anterior es llamativo en muchos aspectos, porque la energía era una de las bases importantes sobre las que se fundó la UE. En la Declaración original de Mesina (1955) se afirmó que: «Los ministros han convenido en los siguientes objetivos: [...] poner a disposición de las economías europeas una energía más abundante y a un menor precio...». En efecto, los primeros Tratados de la CE fueron sobre el carbón y luego sobre la energía nuclear, las energías clave de aquel tiempo.

Éstos son los desafíos a los que no se puede enfrentar solo ningún Estado miembro. De hecho, en muchos aspectos son retos que la propia Europa no puede afrontar sola; el Cambio Climático y el estallido de la demanda energética son problemas globales que requieren una respuesta global; no es casualidad que el principal foco de atención de la Cumbre del G8 de 2007 se centró en estas cuestiones.

Teniendo esto en cuenta, la Comisión presentó una política completa e integrada sobre energía y cambio climático para Europa en enero 2007. A pesar de su contenido y objetivos, altamente ambiciosos, el documento fue aprobado por todos los Estados miembros de la Unión Europea durante la Presidencia alemana. La propuesta es revolucionaria, ya que establece la reforma más amplia jamás sugerida de la Política Energética de Europa, fundamentalmente



porque cambia la dirección en la que avanzamos. El paquete energético presentado por la Comisión contiene un objetivo estratégico central incluido en la Revisión Estratégica de la Política Energética de la UE, y está acompañado por un Plan de Acción concreto para lograrlo.

## 1. Una nueva Revolución Industrial

El punto de partida es un objetivo clave: debemos reorientar nuestra política energética para permitir que la UE logre una reducción del 20% de las emisiones de gas de efecto invernadero que produce antes de 2020, tomando como referencia los niveles de 1990. Debemos considerar este objetivo unilateral del 20% en el contexto de la necesidad de acción internacional sobre el cambio climático. Cuando tal compromiso exista, la UE necesitará hacer más, con unos objetivos cada vez mayores, de reducción del 30% antes de 2030 y del 60-80% antes de 2050. Ni que decir tiene que esto supone un esfuerzo que no podemos abordar solos. No obstante, nos conviene tomar las medidas necesarias para lograr ya mismo el objetivo del 20%. Incluso sin el calentamiento del planeta, deberíamos dar ese paso: el horizonte del 20% puede limitar la exposición cada vez mayor de la UE a la creciente volatilidad de precios del petróleo y el gas, fomentar un mercado de la energía más competitivo en la UE y estimular la tecnología y la creación de empleo. Es, sin embargo, un desafío enorme: en términos específicamente energéticos, afrontar este objetivo global sobre el gas de efecto invernadero requerirá que la UE reduzca sus emisiones de CO<sub>2</sub> por lo menos en un 20%, y probablemente más, en sólo 13 años. Por lo tanto, esto significa transformar progresivamente Europa en una economía altamente eficiente en el uso de la energía y con unas bajas emisiones de CO<sub>2</sub>. Significa nada más y nada menos que una nueva Revolución Industrial.

## 2. El Plan de Acción

La Comisión no propuso simplemente un nuevo objetivo estratégico para cambiar la dirección de la Política Energética de Europa, sino que también presentó un Plan de Acción concreto y coherente: siete objetivos interrelacionados que nos pondrán en camino para lograr los tres objetivos subyacentes -competitividad, sostenibilidad y seguridad de abastecimiento.

El primero de ellos concierne al Mercado Interior de la Energía. Sin un Mercado Interior que se caracterice verdaderamente por una intensa competencia a escala europea, no se logrará ninguno de los objetivos energéticos básicos de la UE. Los precios serán más altos de lo necesario, el mecanismo de negociación de las emisiones no podrá funcionar correctamente y las empresas tendrán un incentivo para limitar la inversión en nuevas infraestructuras y en capacidad de interconexión y generación, aumentando así el riesgo de cortes de electricidad e incrementos de precios innecesarios. Hasta ahora, las actuales normas y medidas todavía no han logrado

nuestros objetivos. Este estancamiento está llevando a los Estados miembros a imponer unos precios máximos de la electricidad y el gas -pero esta situación no puede continuar. Considero que es necesario que se tomen ya mismo una serie de medidas coherentes. La primera de ellas se refiere a la separación. Sin la separación efectiva de las redes energéticas con respecto a las actividades competitivas hay un riesgo inherente no solamente de discriminación, sino de lo que es posiblemente más importante: desincentivar a las empresas integradas verticalmente a invertir adecuadamente en sus redes. Hay dos opciones que se podían considerar para reparar esto: la independencia total del gestor de redes o la separación de la propiedad.

En segundo lugar, la Comisión propone una mejora en la efectividad de la reglamentación energética. Debe darse a los reguladores no sólo la tarea de promover el desarrollo efectivo de su mercado nacional, sino también el de promover el desarrollo del Mercado Interior de la Energía. Además, a pesar de la creación del Grupo de Reguladores Europeos del Gas y la Electricidad (GREGE), no se han hecho suficientes progresos en la armonización de las normas técnicas necesarias para que el comercio transfronterizo funcione. Es necesario un cambio decisivo, y los poderes oficiales de toma de decisión deben darse ahora a un nuevo cuerpo creado a nivel comunitario, con poder para adoptar decisiones vinculantes sobre los problemas técnicos y los mecanismos relativos al comercio transfronterizo. Un planteamiento alternativo posible, pero menos ambicioso, sería consolidar significativamente la ya existente GREGE. Vale la pena remarcar, sin embargo, que estos cambios no intentarían crear un «regulador europeo»; los reguladores nacionales seguirían siendo individualmente responsables de las tareas básicas de ordenación, como la fijación de las tarifas.

Además de estas dos medidas clave, se proponen otras nuevas en cuatro áreas concretas:

- **Transparencia:** el establecimiento de los requisitos mínimos a los que deban ajustarse todas las empresas europeas, al igual de lo que ya sucede en el ámbito de las telecomunicaciones.
- **Una Carta del Consumidor de Energía,** con el objetivo de luchar contra la indigencia energética, mejorar el nivel de información disponible para los ciudadanos y proteger al consumidor de las prácticas de venta abusivas.
- **Seguridad de la red:** hay que evitar en el futuro los fallos recientes en este sentido; nos afectan a todos y son inaceptables. El nuevo mecanismo comunitario para los gestores de las redes de transporte debería también hacerse cargo de proponer unas normas mínimas comunes de seguridad. Éstas serían vinculantes al ser aprobadas por los reguladores de energía.
- **Infraestructura:** determinar las carencias infraestructurales más significativas y buscar un respaldo político paneuropeo para solventarlas.



Para poner estas propuestas en práctica hace falta tomar decisiones difíciles. Pero tiene que ser así si queremos garantizar el desarrollo de un Mercado de la Energía Europeo que realmente cubra las necesidades de los ciudadanos de la Unión. La Comisión presentará propuestas legislativas formales a finales de 2007.

El segundo ámbito fundamental de la nueva Política Energética Europea se refiere a la solidaridad entre los Estados miembros, y a la seguridad de abastecimiento de petróleo, gas y electricidad. La Comisión seguirá de cerca la aplicación de la Directiva en materia de seguridad de abastecimiento de gas<sup>1</sup>, introducida recientemente por los Estados miembros, evaluará su eficacia y examinará maneras de fortalecer los mecanismos de solidaridad en caso de crisis. Además, la Comisión se planteará cómo mejorar la manera en que la UE lleva a cabo su contribución al sistema de reservas estratégicas de petróleo en el seno de la AIE.

La tercera área de acción concreta propuesta por la Comisión se refiere a un ambicioso programa de medidas de eficiencia energética a nivel comunitario, nacional, local e internacional. De todas las propuestas presentadas en la nueva Política Energética Europea, las medidas de eficiencia energética contribuirían de la forma más decisiva a la promoción de la sostenibilidad, la competitividad y la seguridad de abastecimiento de la UE. En el otoño de 2006 la Comisión adoptó un Plan de Acción para la Eficiencia Energética, que establece una agenda de trabajo para conseguir una mejora del 20% en su eficiencia energética antes de 2020. Para 2020 la UE consumiría aproximadamente un 13% menos que hoy, ahorrando anualmente unos 100.000 millones de euros y unos 780 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. Es un objetivo verdaderamente ambicioso, y no debemos subestimar las dificultades que conllevará conseguirlo. El desafío ahora es poner todo esto en práctica.

La Comisión también se propone presentar en un futuro próximo las bases para un nuevo acuerdo internacional en materia de eficiencia energética. Este acuerdo permitiría reunir en la mesa de negociaciones a la OCDE y a algunos países clave en vías de desarrollo (tales como China, India y Brasil) con el fin de restringir el uso de productos que no cumplan unas normas mínimas y de acordar conjuntamente métodos de ahorro de energía. El potencial de ahorro energético y de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> es enorme; sólo con un aumento de la eficiencia podrían reducirse las actuales emisiones de CO<sub>2</sub> en un 20%.

Esto nos lleva al cuarto campo, donde la Comisión propone una acción concreta: energías renovables. Es un hecho que, si no impulsamos de manera significativa nuestra combinación energética hacia las energías renovables durante los próximos 13 años (y más allá), no tendremos ninguna oportunidad de alcanzar el objetivo de reducir las emisiones de gas de efecto invernadero en un 20%. Un aumento importante en las energías renovables es, por lo tanto, una condición previa para conseguir nuestro objetivo energético de base. Es más, deberíamos hacer

<sup>1</sup> Directiva 2004/67/CE, de 26 de abril de 2004, del Parlamento y del Consejo Europeos relativa a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas natural (DO L 127 de 29 de abril de 2004, pp. 92-96).

esto incluso si el cambio climático no tuviera lugar. Junto con una mayor eficiencia energética, la energía renovable es prácticamente la única manera en que podemos reducir nuestra creciente dependencia de los hidrocarburos importados.

Para hacer frente a estos desafíos, la Comisión propone -y el Consejo Europeo lo ha aprobado- que se llegue a un compromiso para incrementar el nivel de energía renovable en la combinación energética global de la UE a un 20% para 2020. Los objetivos para después de esta fecha se evaluarían a la luz del progreso tecnológico. Este planteamiento es realmente ambicioso. A pesar de que se acordó como objetivo de la UE el de lograr que el 12% de nuestra combinación energética fuera renovable para 2010, es improbable superemos el 10%. Ha habido progresos reales, particularmente en la energía eólica y los biocombustibles, pero sólo en unos pocos países. No obstante, entra dentro de lo posible con progresos significativos en energía eólica y el desarrollo de una súper red europea marina, y con más biomasa para calefacción. Sin embargo, es necesario un objetivo mínimo y común de un 10% de biocombustible en la mezcla energética antes de 2020 para todos los Estados miembros. Los biocombustibles tendrían que convertirse en una parte real y cotidiana de las vidas de ciudadanos europeos. Para ello se requieren tres cosas.

En primer lugar, un auténtico compromiso por parte de todos los Estados miembros. Esto significa que se establezcan objetivos jurídicamente vinculantes según lo acordado por el Consejo Europeo. En segundo lugar, necesitamos rebajar los costes de la energía renovable. Esto es tanto una oportunidad como un desafío para Europa. El mercado global para las tecnologías aplicadas a fuentes de energía renovables y de baja emisión de carbono se está extendiendo. En tercer lugar, dado lo ambicioso de estos objetivos, cada Estado miembro debería tener un objetivo nacional jurídicamente vinculante en cuanto a energías renovables; pero, dentro del mismo, deben ser libres a la hora de determinar la combinación exacta entre electricidad renovable, biomasa para calefacción y climatización y biocombustibles. Una nueva Directiva General será presentada por la Comisión en 2007 para hacer de todo esto una realidad. Hasta que esto sea aprobado, las normas y los objetivos actuales permanecerán en vigor.

La investigación es la siguiente pieza clave de la Política Energética Europea. Teniendo en cuenta su excepcional bagaje de conocimientos técnicos, Europa puede aspirar a convertirse en líder en la investigación de la próxima generación de tecnologías energéticas, de baja emisión de carbono y renovables. Para finales de 2007 la Comisión presentará un Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética. Éste fijará objetivos claros para la investigación y la tecnología energéticas en Europa, tales como el desarrollo de biocombustibles de segunda generación y la obtención de energía eólica marina de forma competitiva y a gran escala. Éstos son sólo ejemplos; en 2007 propondremos un programa concreto para coordinar mejor los recursos existentes, para utilizarlos de manera más específica y concentrada y, en caso necesario, para aumentar la inversión. El Consejo Europeo de primavera de 2008 deberá decidir sobre este asunto.



Conectado con ello está la próxima área donde la Comisión cree que es necesario hacer progresos: avanzar hacia un futuro de energías fósiles de baja emisión de CO<sub>2</sub>. La AIE espera que se produzca el doble de electricidad a partir del carbón antes de 2030. Con ello se liberaría alrededor de 5.000 millones toneladas de CO<sub>2</sub>, representando el 40% del aumento esperado en emisiones mundiales relacionadas con la energía.

Asimismo, en adelante no podremos lograr nuestros objetivos en cuanto a las emisiones de gas de efecto invernadero en 2020 sin estas tecnologías. Nos conviene, por lo tanto, alcanzar el liderazgo mundial en este campo. Además del carbón limpio y de la retención de carbono, que son elementos clave de la iniciativa tecnológica estratégica, la UE necesita ofrecer una visión clara para la introducción de la captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>, establecer un marco normativo favorable para su desarrollo y adoptar medidas de alcance internacional.

Por ello, la Comisión ha empezado en 2007 a trabajar para idear un mecanismo destinado a fomentar la construcción y el funcionamiento de hasta 12 instalaciones de demostración a gran escala de tecnologías de combustibles fósiles en la UE para 2015. La Comisión cree que, en principio, para 2020 todas las nuevas centrales de carbón tendrán que estar equipadas con sistemas de captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>, y las centrales ya existentes deberían adaptarse progresivamente al mismo planteamiento.

¿Y con respecto a la energía nuclear? Actualmente, la electricidad a partir de energía nuclear constituye el 30% de la oferta total en la UE, y el 50% en Suecia. Plantea cuestiones importantes en lo que se refiere a residuos y a su cierre definitivo, pero es hoy la mayor fuente energética baja en emisiones de carbono de la UE, y también una de las más baratas. Tiene costes relativamente estables: las reservas de uranio serán suficientes durante muchas décadas y se distribuyen ampliamente alrededor del globo. La decisión de generar o no electricidad nuclear corresponde a cada Estado miembro. No obstante, en el supuesto de que el nivel de energía nuclear se reduzca en la UE, es esencial que dicha disminución se efectúe de forma paralela a la introducción gradual de otras fuentes de energía de bajas emisiones de carbono; de no ser así, será doblemente difícil alcanzar el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En pocas palabras, la UE necesita un debate objetivo sobre este problema; ya no hay -aparte de la eficiencia- ninguna opción energética fácil y el desafío al que nos enfrentamos es enorme. El papel de la UE sería lograr un mayor desarrollo del marco más avanzado para la energía nuclear en aquellos Estados miembros que opten por esa solución. Se debería incluir aquí la gestión de los residuos y las cuestiones relativas a la clausura de las centrales. Para avanzar a este respecto, la Comisión propone la creación de un Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Protección Nuclear de la UE.

Finalmente, me gustaría considerar la necesidad de una Política Energética Exterior Común de la UE. El calentamiento del planeta es un desafío global y un aumento de la seguridad del suministro de petróleo y gas solamente podrá lograrse con una acción internacional real. La UE puede marcar el ritmo en estos asuntos, pero necesita subir a otros socios a bordo. Solamente

podemos hacer esto si Europa habla con una voz. Muchas de las prioridades que deben llevarse a cabo en este campo han sido ya identificadas y discutidas por los Jefes de Estado. Entre ellas se incluyen:

- Cooperación con nuestros vecinos, empezando con la Comunidad Energética, y con la Asociación Euromediterránea.
- Diálogo permanente con nuestros proveedores principales (Rusia, Noruega y Argelia; OPEP y región del Golfo; y los países del Mar Caspio y del Mar Negro), y con los principales consumidores, tales como EEUU, China y la India.
- Por último, pero no menos importante, África. Como primer paso, debería desarrollarse una Asociación General de Energía África-Europa, iniciándose mediante un acto común al más alto nivel en 2007.

Los progresos energéticos que tendrán lugar en Europa durante las próximas dos décadas también representan oportunidades reales para mejorar la vida de los más pobres mundo. Las recientes subidas del precio del petróleo han anulado en la práctica el efecto de la ayuda al desarrollo en algunos países. África ofrece, particularmente, una ocasión única para la instalación de tecnologías de energías renovables de manera competitiva. Se trata de una oportunidad que sólo aporta ventajas, pues aumenta la penetración de las energías limpias renovables y lleva la electrificación a algunos de los ciudadanos más pobres mundo. Se requerirá un esfuerzo especial en el África subsahariana.

Consideradas conjuntamente, estas siete áreas representan el Plan de Acción, las bases concretas para una nueva Política Energética Europea. Es verdaderamente ambicioso. Es una visión de Europa con una próspera y sostenible economía energética, que ha sabido ver las oportunidades detrás de las amenazas del Cambio Climático y de la Globalización; que ha alcanzado el liderazgo mundial en tecnologías de energía limpia, eficiente y de baja emisión y se convierte en un motor para la prosperidad y contribuye de forma clave al crecimiento y al empleo. Es el principio de una nueva Revolución Industrial en la energía. Para lograr esta visión necesitamos actuar conjunta y urgentemente.

Permítanme que subraye de nuevo que esto no es solamente un desafío; es una oportunidad, y estoy convencido de que, para los que la sepan aprovechar, la recompensa será importante.