

LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

RESPUESTA A LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA

Octubre de 2017

COMENTARIOS DE CEOE A LA CONSULTA PREVIA DE LA FUTURA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

De manera general, no se puede avanzar en la lucha contra el cambio climático sin que haya una transición en el modelo energético y de consumo de las actuales economías.

Sin embargo, la regulación conjunta del cambio climático y la transición energética debe ser coherente, siempre y cuando se tengan en cuenta los patrones de consumo y de vida del conjunto de la ciudadanía española. Es decir, no sólo será el sector energético el que se va a ver afectado a la hora de cumplir con los objetivos asumidos por España a nivel internacional y europeo sino la totalidad de los sectores económicos y el conjunto de la sociedad. Por tanto, esta futura Ley de Cambio Climático y Transición Energética no es una Ley ambiental más, sino va a proponer el marco de actuación para los sectores productivos de los próximos años. Además, no hay que olvidar que a nivel europeo y nacional y en algunos sectores también en el ámbito global, ya existe legislación específica establecida relacionada tanto con las emisiones de CO2 como con la regulación energética.

El éxito en su proceso de elaboración requerirá de un proceso participativo y sobre la base del consenso, donde además se lleve a cabo una evaluación y análisis previo del marco legislativo en vigor.

A continuación se detallan los **principios rectores** a los que, a criterio de CEOE, debería estar sujeta esta Ley:

En cualquier caso, el objeto de esta Ley debe ser el establecimiento de un **marco regulatorio estable, previsible, coherente y armonizado** que permita la integración y coordinación de medidas (tanto de mitigación como de adaptación), a nivel nacional y a largo plazo, para la construcción de un nuevo modelo que favorezca la transición hacia una economía baja en carbono en línea con el Acuerdo de París y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Debe configurarse como una Ley de principios e integradora de los objetivos ya establecidos para los sectores ya regulados, pero que asegure la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en España, promueva la economía circular y contribuya al desarrollo sostenible y a la resiliencia.

Los objetivos medioambientales deben tener sinergias con la **competitividad**, y el **crecimiento económico** y generar más **empleo** del que destruyan. La sociedad española parte de una situación laboral y económica marcada por la reciente salida de la crisis. Según todos los expertos, España es un país competitivo, demostrable a través de los índices de comercio. Sin embargo todavía está pendiente la recuperación de la calidad del empleo y el poder adquisitivo de los salarios. Es necesario por tanto diseñar o elegir unos objetivos ambientales que aúnen la protección de la competitividad y la promoción de la recuperación pendiente en materia de empleo. Es decir, España debe plantearse unos objetivos ambiciosos pero alcanzables para los moderados recursos para inversiones con los que el país cuenta. El cambio de modelo debe realizarse en un marco temporal largo para poder disponer

de recursos que no afecten ni a la competitividad ni al empleo. Es fundamental que la Ley permita la consecución de los objetivos medioambientales pero sin poner en riesgo la competitividad de la producción primaria, los sectores industriales, la actividad económica en general y el empleo. En este sentido, debe garantizarse el equilibrio de las medidas desde una perspectiva internacional para evitar la pérdida de competitividad y deslocalización de industrias globales o de obtención de producción primaria. La industria y los distintos sectores económicos, son un elemento clave de nuestra economía y esta Ley debe servir para “hacer más industria” y generar mayor actividad económica en todos los sectores, de manera que se impida la deslocalización y la fuga de inversiones. Asimismo, la Ley debe garantizar que los sistemas energéticos sean económicamente sostenibles por sí mismos, no redundando en costes adicionales para el consumidor final.

Es de vital importancia, que las medidas incorporadas en la Ley **no supongan una doble imposición** para los sectores regulados por ella, y no genere distorsiones en la competencia entre sectores o fuentes de energía.

Asegurar un marco jurídico estable a largo plazo precisará de una **necesaria coordinación a todos los niveles**, tanto a nivel territorial como a nivel interministerial. Será necesaria la integración de todas las necesidades en cada uno de los sectores sin menoscabar los intereses de unos en beneficio de otros, y teniendo en cuenta las limitaciones de cada uno de ellos y el beneficio que reportan al conjunto de la economía. Además, será preciso orientar los instrumentos existentes hacia una economía baja en carbono, potenciando la colaboración público-privada y estudiando los esfuerzos e impactos sobre cada uno de los sectores.

Es esencial contar con un **marco presupuestario estable** para abordar las reformas necesarias que permita la consecución de los objetivos planteados. Se debe tener en cuenta la curva de aprendizaje de cada tecnología, a la vez que se apoya de forma continuada el desarrollo de la I+D+i, focalizándose en aquellas tecnologías que aporten a nuestro país una ventaja competitiva real, con el objetivo de perseguir la eficiencia en los costes y utilizando el principio de neutralidad tecnológica. Y **promover beneficios económicos claros** y estables para las actividades que implanten métodos de lucha contra el cambio climático.

Toda medida para luchar contra el cambio climático, debe venir acompañada de los estímulos necesarios para convertirse en una herramienta de mejora de la competitividad y de los costes.

Será necesario tener en cuenta las inversiones ya realizadas, su amortización y los esfuerzos llevados a cabo hasta el momento, así como aportar seguridad jurídica, tanto para las nuevas inversiones como para el proceder de las actividades. Por ello, es preciso garantizar la coherencia con el resto de políticas internacionales, europeas, nacionales y autonómicas ya existentes y futuras.

Los **principios rectores** de un **modelo energético** para lograr una economía baja en carbono deberán ser los siguientes:

- Incentivar la eficiencia como elemento clave para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.
- Establecer mecanismos flexibles para la consecución de los objetivos propuestos.
- Garantizar el carácter transversal e integrador de las medidas y objetivos propuestos.
- Garantizar una aproximación integral y neutral desde el punto de vista tecnológico. El escenario temporal, tan a largo plazo, establecido para los objetivos medioambientales hace necesaria una transición que permita la coexistencia de la mejor tecnología disponible en cada momento, sin discriminación.
- Fomentar la creación de marcos de colaboración público-privada.
- Carácter incentivador en lugar de sancionador.
- Llevar a cabo un **análisis de los efectos económicos y sociales** relacionados con el impacto en los precios de la energía, que supondría cada una de las alternativas para el cumplimiento de los objetivos fijados en la Ley. Es fundamental tomar en consideración las externalidades de los objetivos y medidas, analizando los impactos de una alternativa u otra respecto al precio de la energía.
- Debe contarse con todas las **fuentes energéticas del mix** actual. España se puede considerar una isla energética por lo que necesita garantizarse estabilidad en el medio y largo plazo mediante la diversificación equilibrada de fuentes de generación. Esto debe repercutir en una disminución de la volatilidad del coste energético total para los consumidores aportando previsibilidad y competitividad.
- Es necesario ligar la transición energética a las políticas de economía circular. La aplicación práctica de este concepto a cada caso y sector, necesita ser viable desde el punto de vista técnico, ambiental y económico, por lo que habrá que buscar siempre el aprovechamiento más adecuado.

Las **cuestiones que debe incorporar** esta Ley deben ser las siguientes:

Respecto a los **objetivos de reducción de emisiones** de gases de efecto invernadero y el resto de medidas asociadas al Paquete Energía y Clima de la UE, será preciso establecer metas claras y realistas. El establecimiento de los objetivos necesarios para dar cumplimiento a los compromisos de clima y a la transición energética a nivel europeo será al menor coste posible para la sociedad y preservando la competitividad de la industria española y los sectores productivos. Y no se deben establecer objetivos de reducción distintos a los regulados por la legislación europea e internacional de aplicación.

En cualquier caso, el **horizonte temporal** debe ser coherente con los años que vienen manejando hasta el momento la UE, con lo que 2030 podría ser lo razonable, teniendo en cuenta una ambición a 2050 como horizonte más a largo plazo, dado que la energía es un sector en el que las inversiones tienen un plazo largo de maduración y las decisiones que se tomen tienen consecuencias durante largo tiempo.

Una vez definido los objetivos, es necesario **diseñar los mecanismos regulatorios** que permitan a las empresas tomar, bajo el principio de libre iniciativa empresarial, las decisiones que conduzcan al cumplimiento de los mismos.

Es necesario disponer de suficiente potencia firme (cobertura de la demanda en situaciones de indisponibilidad de recursos renovables) y flexible (capacidad de mantener en todo momento la operación segura de la red) de acuerdo a criterios de seguridad de suministro claramente definidos.

La elevada penetración de renovables, con coste variable casi nulo, reduce tanto el precio del mercado como las horas de operación de la capacidad firme y flexible necesaria para la seguridad del sistema.

Esta situación podría provocar que la generación firme y flexible deje de ser rentable en escenarios de bajos precios del mercado de producción y de pocas horas de operación. Por ello, habría que eliminar todas las distorsiones existentes en el mercado que pudieran hacer inviable el mantenimiento de la capacidad actual e impedir crear un clima propicio para atraer las futuras inversiones. Sería preciso considerar el diseño de mecanismos de pagos por capacidad, que sean competitivos, que aseguren en todo momento la seguridad de suministro que el sistema precisa y que resolvieran los potenciales problemas de cobertura al mínimo coste para el sistema y para el consumidor.

Por otro lado, el enorme incremento de costes ajenos al suministro experimentado en los últimos años ha llevado inexorablemente a una caída de la competitividad de la industria nacional, al situar los precios finales eléctricos que afronta nuestra industria en un rango superior al que teníamos hace una década en relación al resto de países de la UE. Estos componentes de la factura desincentivan la competitividad industrial y encarecen considerablemente el gasto del consumidor doméstico. Es importante que el precio eléctrico refleje tan solo los costes de generación mediante fuentes maduras y competitivas y la operación segura y eficiente del sistema. Los peajes deben reflejar tan solo el transporte y la distribución. Y cualquier otro concepto ligado a la promoción de fuentes energéticas no debe ser repercutido al consumidor, en particular a los sectores intensivos en el uso de la energía ya que afectaría directamente a su competitividad internacional.

La **gestión de los riesgos medioambientales y la reducción de la vulnerabilidad** frente a los cambios actuales y futuros del clima en España, parece ser un elemento clave que debe incluir la futura Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Ello podría implicar la modificación de los hábitats protegidos, y la introducción de determinadas especies que podrían ser de especial interés para sectores como el agropecuario y forestal, el sector turístico e inclusive para la salud pública, en previsión de la introducción de nuevos vectores. Además será necesaria:

- la adopción de inversiones para reducir la vulnerabilidad a las fluctuaciones en la disponibilidad de los recursos hídricos,
- en materia de costas, garantizar la estabilidad y durabilidad del perfil peninsular y evitar daños catastróficos frente a adversidades naturales climatológicas extremas,

- reforestaciones y sumideros de entidad privada con derecho a retribución por ellas,
- infraestructuras y urbanismo durable y racional que consiga un uso más eficiente de la energía en la edificación y una red de transporte por carretera y ferrocarril basado en el uso del concepto túnel-viaducto que evite la ruptura de ecosistemas y flujos naturales de agua, así como adaptación de los existentes.

La incorporación del concepto de **adaptación** al cambio climático a la toma de decisiones, se podría conseguir impulsando políticas activas e incentivadoras que fomenten y orienten las inversiones de manera eficiente hacia la consecución de una economía baja en carbono y con criterios de análisis del ciclo de vida de los bienes construidos. La Ley debe configurarse como un plan estratégico para estimular y orientar la economía hacia los objetivos propuestos.

A este respecto, podrían ser de utilidad **elementos de financiación** orientados a la oferta y a la demanda que permitan dotar de seguridad y previsibilidad a las inversiones a realizar para la consecución de los objetivos planteados.

La fiscalidad no debe ser un impedimento para la consecución de los objetivos planteados y el desarrollo de nuevas tecnologías. Así mismo, se podrían incorporar incentivos positivos al desarrollo de herramientas y a la capacitación, y establecer puntos de referencia para el acceso libre a la información de referencia.

La Ley debe establecer un **marco de gobernanza claro**, con apoderamiento, que incluya reglas precisas, con **mecanismos de evaluación, control y revisión** evitándose el solapamiento y las incoherencias con otras normas recurrentes en la materia. Para ello será necesaria la definición de indicadores medibles y homogéneos para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos establecidos, así como procedimientos para la vigilancia de su cumplimiento, determinados de común acuerdo con los sectores afectados y que en todo caso aprovechen los actualmente existentes. Los mecanismos de revisión que se definan deberán permitir el examen de la evolución en la consecución de los objetivos y en caso de ser necesario, modificación de los mismos, especialmente a la vista de los continuos avances y estudios que sobre el cambio climático se vienen publicando. El éxito de las acciones de mitigación y adaptación de las empresas requerirá necesariamente de indicadores de que muestren el mantenimiento de niveles adecuados de competitividad de las empresas españolas.

La realización de un **análisis coste-beneficio** en términos económicos, sociales y medioambientales de las distintas alternativas regulatorias para atender a los objetivos marcados en materia de energía y clima, es fundamental. De la misma manera, será imprescindible un análisis de la viabilidad técnica, tecnológica y económica de las diferentes opciones, desde una perspectiva global, para la definición de los objetivos de la Ley.

Respecto a las **herramientas** para cumplir con los objetivos que se fijen, ya se han venido detallando en los párrafos previos, pero destacar la conveniencia de contar con un marco presupuestario estable

que permita la puesta en marcha de instrumentos de financiación e incentivos fiscales apropiados para los objetivos planteados. Asimismo, deben realizarse estudios específicos sectoriales que permita evaluar la evolución de las emisiones y haciendo un análisis coste-beneficio de las medidas incorporadas.

La **Administración debe mantener un papel ejemplarizante** en este proceso, fijándose igualmente objetivos, inclusive sanciones, en materia de reducción del impacto ambiental asociado a su actividad (gestión de la eficiencia energética de sus edificios, compras públicas que prioricen los criterios técnicos frente a los económicos, políticas de movilidad, flotas de transporte, reconocimiento de buenas prácticas, etc.), siempre desde una perspectiva de neutralidad tecnológica. Así mismo, los aspectos relacionados con el cambio climático (impactos, gestión de riesgos, etc.) deben ser incorporados en la toma de decisiones, sobre todo a nivel de planificaciones estratégicas.

La Ley debe contar con el **consenso, la transparencia, la coordinación y la participación** de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, partidos políticos, agentes económicos y sociales. Debe evitarse que cualquier incentivo suponga desventajas competitivas entre regiones, y respecto a otros países de la UE, y también será necesario vigilar el cumplimiento de la unidad de mercado y de acceso a los incentivos.

Y por último, será necesario un **enfoque hacia el propio consumidor** llevando a cabo, entre otros, una adecuada concienciación en relación con los productos o servicios de mayor eficiencia energética ya existentes. Los consumidores son clave para el cumplimiento de los objetivos y se deben potenciar actuaciones dirigidas al estímulo de la demanda y consumo de bienes y productos de alta eficiencia energética.