



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.12.2003
COM(2003) 743 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

Infraestructura energética y seguridad del abastecimiento

{COM(2003) 739, 740, 741, 742}

ÍNDICE

1.	OBJETIVOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES DE LOS SECTORES DE LA ELECTRICIDAD Y EL GAS EN EUROPA.....	3
2.	¿QUÉ MEDIDAS HACEN FALTA PARA CONSEGUIR UN SECTOR ENERGÉTICO SEGURO, SOSTENIBLE Y COMPETITIVO?	3
3.	MEDIDAS NECESARIAS EN EL SECTOR ELÉCTRICO	5
3.1	Introducción	5
3.2	Seguridad y fiabilidad de la red	6
3.3	Disfrutar de todas las ventajas del mercado interior	10
3.4	Medidas concretas propuestas.....	12
4.	MEDIDAS NECESARIAS EN EL SECTOR DEL GAS.....	14
4.1	Introducción	14
4.2	Medidas de apoyo a la seguridad del abastecimiento de gas	15
4.3	Medidas de desarrollo del mercado interior del gas.....	16
4.4	Medidas de mejora de la red de transporte de gas	18
5.	CONCLUSIONES	18
ANEXO 1 Examen de lo realizado hasta ahora y de las medidas adoptadas desde la Comunicación de 2001 sobre la infraestructura energética		20
ANEXO 2 FOMENTO DE NUEVA INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA		23

1. OBJETIVOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES DE LOS SECTORES DE LA ELECTRICIDAD Y EL GAS EN EUROPA

Europa necesita una industria energética que sea fiable desde el punto de vista de la seguridad y continuidad del abastecimiento, sostenible desde el punto de vista de su rendimiento ambiental y competitiva, de manera que preste un servicio eficaz a los hogares y a las empresas y contribuya así a la competitividad de la economía europea y a la calidad de vida de sus ciudadanos.

Respecto a este último objetivo, la organización del sector de la energía de la Unión Europea ya está sufriendo cambios fundamentales. Las primeras Directivas sobre la electricidad y el gas¹ ya suprimieron el principio de un proveedor en régimen de monopolio y permitieron a los grandes usuarios elegir a sus proveedores de electricidad y gas. Muchos Estados miembros respondieron a esta iniciativa estableciendo con rapidez un mercado plenamente competitivo. Con la entrada en vigor de las nuevas Directivas sobre el gas y la electricidad², todos los Estados miembros ampliarán en 2004 la competencia a todos los usuarios no residenciales para llegar finalmente a una apertura completa de mercado en 2007 a más tardar.

Además, el mercado interior tiene que contribuir al objetivo subyacente de una competencia sostenible, lo que se refiere sobre todo a los compromisos ambientales de la UE de controlar las emisiones de gases de efecto invernadero y de otro tipo. Concretamente, en el Protocolo de Kioto, la UE se comprometió a reducir sus emisiones de los seis gases de Kioto en un 8% respecto a su nivel de 1990 para 2008-2012. Para poder cumplir el Protocolo de Kioto, revistes una enorme importancia la adopción de medidas y políticas más rigurosas por los Estados miembros, incluida la iniciativa de reducir las emisiones del sector eléctrico, de limitar el aumento de la demanda mediante la eficiencia energética y de introducir normas comunes sobre la imposición de los productos energéticos.

Por último, debe velarse por que el mercado interior de la energía tienda a facilitar las mejores normas posibles de seguridad del abastecimiento a la industria y los ciudadanos europeos, con dos elementos; seguridad del sistema y garantía de unos suministros adecuados de gas y electricidad a medio y largo plazo.

2. ¿QUÉ MEDIDAS HACEN FALTA PARA CONSEGUIR UN SECTOR ENERGÉTICO SEGURO, SOSTENIBLE Y COMPETITIVO?

La Comisión ya ha abordado en comunicaciones anteriores la cuestión de las medidas necesarias para alcanzar los objetivos energéticos de la Comunidad. En particular, el Libro Verde de la Comisión sobre la seguridad del abastecimiento³ señaló varios aspectos cruciales de la industria energética durante los próximos 20-30 años. Una característica fundamental es la dependencia creciente de la UE de la energía importada, la importancia cada vez mayor del gas natural como fuente de abastecimiento y el nivel de inversión necesario en la infraestructura. El debate abierto por el Libro verde también destacó la necesidad de una estrategia basada en la gestión de la demanda y en la conveniencia de unos mercados competitivos y de una competencia efectiva, aumentando la competitividad de la economía

¹ 96/92/CE y 98/30/CE.

² 2003/54 y 55 y Reglamento 1228/2003.

³ COM(2000) 769 final de 29 de noviembre de 2000.

europea, con un mejor uso de las capacidades transfronterizas existentes. Las reacciones al Libro Verde de la Comisión sobre la seguridad del abastecimiento han contribuido esencialmente a la formulación de la estrategia energética de la Comisión y al paquete asociado de medidas⁴ que han sucedido al Libro Verde. Por ejemplo, el 11 de septiembre de 2002 se adoptó la propuesta de la Comisión sobre las medidas coordinadas en materia de seguridad del abastecimiento energético⁵ en relación con las reservas de petróleo y gas.

Asimismo, la Comunicación de la Comisión sobre la infraestructura energética de diciembre de 2001⁶ ha sido el primer examen del papel crucial de esas inversiones en el desarrollo del mercado interior. La cumbre de Barcelona de marzo de 2002 acogió con satisfacción este documento y, en concreto, aprobó el objetivo de que los Estados miembros alcanzasen para 2005 un nivel de interconexión eléctrica equivalente a un mínimo del 10% de su capacidad de producción instalada⁷. Las 13 medidas propuestas en la primera Comunicación se están ejecutando o ya se han llevado a cabo⁸. Además de la adopción de las nuevas Directivas y Reglamento en julio de 2003, otras medidas realizadas son un acuerdo sobre la supresión de comisiones en el comercio transfronterizo de electricidad, la publicación de la capacidad transfronteriza de gas y una revisión inicial de las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector energético adoptada en junio 2003. Todavía se están cursando otras medidas, tales como la aplicación de las orientaciones aprobadas de gestión de la congestión, y se completarán en el marco de las nuevas Directivas y del Reglamento sobre el comercio transfronterizo de electricidad.

La Comisión también ha publicado hace poco una Comunicación sobre el desarrollo de una política energética para la Unión Europea ampliada y sus vecinos y países asociados⁹. El documento abordaba temas relacionados con la ampliación del mercado interior del gas y la electricidad a los países vecinos y con la seguridad del abastecimiento de gas a la Unión Europea.

Esta consulta amplia ha revelado la necesidad actual de otras medidas a escala comunitaria, en especial, para proporcionar un marco estable para fomentar la inversión. Esto se refiere a todos los objetivos de la Comunidad, si para hacer con la seguridad del suministro, la continuidad o el mercado interior. Estas medidas pueden resumirse del siguiente modo.

En primer lugar, tras la introducción del mercado competitivo, es evidente la necesidad de un marco reglamentario del mercado eléctrico al por mayor que garantice un equilibrio constante entre la oferta y la demanda, incluidos tanto los niveles necesarios de inversión en la generación eléctrica como la gestión de la demanda, estimulando su reacción a las señales del mercado. A este respecto, el planteamiento comunitario en este ámbito debe centrarse en las medidas de control de la expansión de la demanda. La gestión de ésta es más barata y arroja resultados con más rapidez que los esfuerzos por aumentar constantemente la capacidad de generación como medida de salvaguardia atendiendo a las extrapolaciones desde la situación actual. No obstante, harán falta algunas nuevas inversiones simplemente para renovar las

⁴ Véase la Comunicación de seguimiento «Informe final sobre el Libro Verde "Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético"» COM(2002) 321, Bruselas, 26.6.2002. El sitio Internet del Libro Verde está en: http://europa.eu.int/comm/energy_transport/es/lpi_lv_es1.html.

⁵ COM(2002) 488 final.

⁶ COM(2001) 775.

⁷ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Barcelona de 15-16 de marzo de 2002, página 15, 16/3/2002, n°: 100/1/02.

⁸ Véanse más datos en el anexo 1.

⁹ COM(2003) 262 final de 26 de mayo de 2003.

centrales que han alcanzado el final de su vida útil. Se espera que gran parte de esta inversión proceda de fuentes renovables y de la generación PCCE a pequeña escala. La seguridad del abastecimiento también requiere el mantenimiento de la inversión en las redes de transporte interiores de la UE y en el transporte de larga distancia de gas, lo que exige sobre todo un marco reglamentario coherente y estable y procedimientos simplificados de aprobación de nuevos proyectos.

En segundo lugar, respecto a los objetivos ambientales de la Unión Europea, existen también nuevos retos relacionados con la infraestructura. Para cumplirlos, por ejemplo en lo referido a las fuentes de energía renovables, hace falta tomar una serie de medidas, incluidas las fiscales y otras de carácter económico, para mejorar la eficiencia de las centrales, reducir las emisiones, usar más las fuentes de energía renovables y gestionar la demanda. Una infraestructura energética adecuada también es un requisito esencial para la aplicación de muchas de estas medidas, especialmente en lo que se refiere a la conexión de los parques eólicos que se están construyendo frente a la costa y para la generación distribuida, por lo que existe directamente la necesidad de reforzar de manera adecuada la capacidad de transporte y distribución al efecto de apoyar las tecnologías renovables y con pocas emisiones. Sin nueva infraestructura, las energías renovables no podrán ejercer el impacto deseado en el mercado interior. En este sentido, es necesario señalar que el desarrollo del hidrógeno como alternativa energética es muy prometedor y necesita un apoyo importante puesto que podría contribuir de manera significativa a la seguridad de suministro, a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y a la mejora del medio ambiente.

En último lugar, sin una mayor interconexión entre los Estados miembros, se limitará el funcionamiento de la competencia en el mercado interior. Por ejemplo, en varios países de la UE ha aparecido una tendencia nacional de no crear una competencia efectiva sino más bien de reducirla mediante fusiones, tanto horizontales como verticales. Esta tendencia hacia la consolidación no se ha complementado con las medidas necesarias para velar que los mercados afectados se integren completamente en el mercado europeo más amplio mediante la construcción de más capacidad de interconexión. De lo contrario, los clientes seguirán estando cautivos en la práctica, aun si pueden elegir entre proveedores en teoría. Un mayor grado de interconexión entre los Estados miembros es una prioridad de la Unión Europea. A este propósito, teniendo en cuenta la importancia de construir nuevos interconectores eléctricos, preocupan especialmente los escasos progresos registrados en el cumplimiento del objetivo de interconexión del 10%. Se reconoce también que incluso este objetivo podría ser demasiado bajo en algunos Estados miembros o regiones de la Comunidad donde las cuotas de mercado muy altas de una o muy pocas empresas son la señal de la existencia de obstáculos a la participación en el mercado nacional de generación.

Con la adhesión de diez nuevos Estados miembros y la evolución actual de las relaciones energéticas de la UE con los países vecinos, la necesidad de un marco reglamentario estable que apoye las inversiones necesarias constituye una gran prioridad de la Comunidad en este momento.

3. MEDIDAS NECESARIAS EN EL SECTOR ELÉCTRICO

3.1 Introducción

Una industria eléctrica de éxito debe asegurar un equilibrio permanente entre la oferta y la demanda de electricidad, además de facilitar la competencia entre distintos productores y proveedores. Además de las medidas de liberalización del mercado ya en vigor, son cruciales

para alcanzar estos objetivos unos incentivos adecuados a la inversión en las redes de transporte y distribución, así como a la gestión de la demanda y/o la generación de electricidad. Sin estas inversiones, las reformas del sector eléctrico no tendrían éxito y el riesgo de apagones será cada vez mayor si se deja crecer la demanda de electricidad a su ritmo actual y aumenta la presión sobre la red.

3.2 Seguridad y fiabilidad de la red

A pesar de las diversas interrupciones del abastecimiento ocurridas en 2003, parece que en general la red eléctrica europea no adolece en el mismo grado de fallos sistemáticos que se producen en los EE.UU. En especial, las responsabilidades se reparten más claramente, existe una mayor integración en lo que respecta a la organización y la normativa y más cooperación entre los gestores de las redes. También se hace más hincapié en la gestión de la demanda de electricidad, lo que reduce la probabilidad de este tipo de incidentes. Sin embargo, de estos incidentes se desprenden varias lecciones clave especialmente pertinentes para la Unión Europea, a saber:

- Debe intensificarse la coordinación entre los gestores de redes de transporte de diversos Estados miembros y países vecinos. La falta de coordinación fue un factor esencial tanto en el apagón ocurrido en Italia en septiembre de 2003 como en el ocurrido en el nordeste de los EE.UU.
- No puede descuidarse el equilibrio de la oferta y la demanda. Aunque no se produjeron apagones por problemas de oferta y demanda, las condiciones atmosféricas extremas tanto en invierno como en verano hicieron que se tomaran algunas medidas de emergencia. A este respecto, es evidente que debe controlarse el aumento de la demanda por provocar la mayor presión a que tiene que hacer frente la red actual.
- Una capacidad de transporte suficiente también es un componente necesario de la seguridad del abastecimiento.

Estos tres factores de un abastecimiento seguro de electricidad se tratan en las secciones siguiente con más detalle. Sin embargo, merece la pena observar que, si bien los Estados miembros han prestado algo de atención a estos extremos, ha sido de manera esporádica e incoherente y, si no se toman ninguna nueva medida, se corre el riesgo de que los problemas experimentados se hagan más frecuentes en la Unión Europea. El trastorno provocado por los diversos incidentes de 2003 en la UE es una indicio de su impacto.

3.2.1 Normas de seguridad y fiabilidad a escala de la UE

La introducción de la competencia, especialmente la transfronteriza, supone nuevas exigencias para la red de transporte. El aumento de la cantidad de transacciones transfronterizas y de los flujos menos previsibles resultantes en general supone que es crucial la adecuación no sólo de la propia infraestructura sino también de las normas y los mecanismos de control de dichos flujos.

Con este fin, la Unión para la Coordinación del Transporte de Electricidad (UCTE), a petición del Foro de regulación de la electricidad de Florencia, ha empezado a trabajar en el manual operativo cuyo objeto es fijar unas normas de seguridad y fiabilidad vinculantes en la red UCTE. Esta tarea sirve principalmente para consolidar los acuerdos vigentes entre gestores de redes que existen desde hace varios años. Aunque sistemas similares existen en los EE.UU.,

no parecen haberse aplicado en el incidente ocurrido hace poco, lo que refuerza la justificación de unas normas obligatorias de seguridad que respeten y cumplan los principios de reciprocidad.

La Comisión, los reguladores europeos, los GRT que no forman parte de la UCTE y otras partes interesadas también han participado en este trabajo. El Reglamento sobre el comercio transfronterizo de electricidad contempla la posibilidad de incluir, en las orientaciones sobre gestión de la congestión, normas comunes de seguridad mínima y normas operativas sobre el uso y la explotación de la red. La Comisión pretende que las futuras orientaciones incluyan normas básicas de este tipo como apoyo a la realización del manual. Además, es crucial que los Estados miembros velen por que los GRT cumplan las orientaciones detalladas.

3.2.2 Equilibrio entre la oferta y la demanda

Los desequilibrios entre la oferta y la demanda pueden provocar perturbaciones graves. Así, aun un pequeño desequilibrio puede traducirse en una interrupción general por el fallo de un línea concreta de transporte que se extienda a otras partes de la red. Estos incidentes se deben normalmente a una falta de capacidad de generación de reserva suficiente, que es necesaria para hacer frente a los picos de la demanda o a las necesidades de cubrir los cortes y el mantenimiento. En algunos países y regiones, ya es evidente la necesidad de nueva capacidad o de limitaciones de la demanda. Una generación insuficiente contribuyó en gran medida a la crisis eléctrica de California (aunque no fuera la única causa). Los países nórdicos también se vieron obligados a aplicar medidas de crisis en las olas de frío invernales de 2002/2003 al haber provocado la sequía unos niveles de los pantanos históricamente bajos. Para evitar incidentes más graves, los Estados miembros tienen que aplicar una política más clara, tanto del lado de la demanda como del de la oferta.

La contribución de la gestión de la demanda

Una de las lecciones fundamentales que se desprenden de estos sucesos, según se contempla ya en el Libro Verde de la Comisión sobre la seguridad del abastecimiento, es que las medidas de control de la demanda constituyen un elemento crucial de la política de seguridad del abastecimiento de los Estados miembros. Es evidente que se podría conseguir una importante reducción de la demanda con medidas relativamente sencillas dirigidas a evitar un consumo innecesario de energía. Además, estas medidas se pueden aplicar en general más rápidamente que sus alternativas. Por ejemplo, hoy se calcula que el coste de ahorrar en muchos Estados miembros una unidad de electricidad (fuera de los picos de demanda) en el sector residencial es de unos 2,6 céntimos de euro/kWh, frente al precio medio (fuera de los picos de demanda) de la electricidad suministrada de 3,9 céntimos de euro. Globalmente, el consumo final total de energía de la UE es aproximadamente un 20%¹⁰ más alto de lo puede justificarse por razones puramente económicas. Muchos estudios de casos efectuados en distintos Estados miembros revelan que los proyectos típicos de rendimiento energético suelen tener un potencial de ahorro cifrado entre el 15 y el 35%.

Así pues, sin reducir el confort ni la calidad de vida, se puede disminuir el consumo energético un quinto como mínimo sin gastos añadidos, y a menudo sin costes negativos, porque la energía ahorrada tiene el valor suficiente como para amortizar el coste de la

¹⁰ Estimación modelo MURE basada en los precios actuales de la energía. Comisión Europea, 2003.

inversión en un plazo razonable (muy por debajo del plazo de vida técnica útil de la inversión) y cubrir los intereses. Si se calculara en función del consumo primario, este ahorro equivaldría actualmente a más de 8.400 PJ/año o 200 millones de toneladas de petróleo anuales.

La obtención de este ahorro paliaría inmediatamente los posibles desequilibrios entre la oferta y la demanda en los próximos años. La gestión de la demanda prevendría la necesidad de efectuar inversiones costosas en nueva capacidad de generación de que se acaba de hablar y contribuiría en gran medida al compromiso de la Comisión de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. La introducción de los incentivos adecuados a la gestión de la demanda debería ser lo primero que hiciese cualquier Estado miembro preocupado por la seguridad del abastecimiento. Por eso, la Comisión tiene previsto presentar una propuesta de Directiva específica sobre la prestación de servicios energéticos y de eficiencia energética en relación con la gestión de la demanda. Además de mejorar la seguridad del abastecimiento en el sector eléctrico, esta propuesta contribuirá a mejorar la seguridad del abastecimiento en otros sectores energéticos importantes, incluidos los del gas y de los combustibles de transporte y calefacción.

Equilibrio entre la oferta y la demanda

Otra consideración es que la aplicación de la Directiva sobre las grandes instalaciones de combustión durante los próximos años hará que se cierren muchas centrales existentes obsoletas y perjudiciales para el medio ambiente. Esta medida contribuirá mucho a un mercado sostenible y competitivo a medio plazo. Ya existen algunas políticas de fomento de las inversiones en tecnologías con menos carbono. Por ejemplo, la Directiva sobre fuentes de energía renovables y la propuesta de una directiva sobre la electricidad procedente de la cogeneración ya supondrán un gran estímulo a las nuevas formas de generación y se traducirá en grandes inversiones. Sin embargo, no se podrán evitar algunas nuevas inversiones en la generación convencional.

En general, siempre que existan las señales de precios adecuadas en forma de unos precios de la electricidad al por mayor transparentes, el mercado debería poder reaccionar como hace falta de manera puramente competitiva. En concreto, según se deteriore la relación entre la oferta y demanda, los precios los fijarán cada vez a menudo centrales de generación más costosas. Cuando ocurra esto, o se reducirá el consumo, o será viable la inversión en nueva capacidad de generación, y se corregirá la situación por sí sola, como ocurre en general *grosso modo* en otros sectores económicos.

Sin embargo, subsisten dudas sobre si este proceso funcionará con una eficacia suficiente en el mercado eléctrico. En primer lugar, estos mercados se caracterizan por la falta de elasticidad de la oferta y la demanda y los precios al por mayor tienden a ser volátiles, lo que resulta exacerbado a menudo por el plan actual de los mercados eléctricos: en primer lugar, por el lado de la demanda, la mayoría de los consumidores no participa activamente en el proceso de fijación de precios, por lo que actúan como si no les afectaran los efectos de unos precios más altos en el mercado al contado de la electricidad. La demanda, al menos a corto plazo, tiene relativamente poca elasticidad porque los consumidores no tienen ni los estímulos ni los medios para reducir la demanda máxima, aunque la provisión de mecanismos de respuesta de la demanda puede aumentar la sensibilidad a los precios. Por el lado de la oferta, aunque los precios de los mercados al por mayor tendrán que aumentar a veces muy por encima del nivel

de amortización de gastos para atraer las nuevas inversiones necesarias¹¹, preocupa que éstas no reaccionen con la rapidez suficiente ante los precios altos y que éstos duren así mucho tiempo y tengan repercusiones negativas en la economía. Preocupa también que el mercado podría no crear nunca la capacidad suficiente para hacer frente a picos muy altos de la demanda porque la incertidumbre que reina sobre la frecuencia y ritmo de estos incidentes, sumada a la previsión de que los reguladores podrían fijar unos límites máximos al precio de mercado de estos picos del abastecimiento, hacen extremadamente baja e insegura la tasa de rendimiento prevista de estas inversiones.

Varios Estados miembros de la UE están estudiando actualmente si deberían aplicarse otras medidas concretas, sea para estimular una agilización de las inversiones generales al efecto de estimular una reacción más rápida de la demanda a los desequilibrios que aparezcan, sea para garantizar una capacidad de reserva suficiente en la producción de electricidad para cubrir los picos de la demanda. La Directiva sobre la electricidad ya obligaba a los Estados miembros a vigilar relación entre la oferta y la demanda y a contemplar la posibilidad de recurrir a licitaciones para adquirir nueva capacidad. Grecia e Irlanda ya lo han hecho. De todos modos, se debe recurrir a las licitaciones absolutamente en última instancia debido a los numerosos efectos de distorsión que pueden tener en el mercado y a su tendencia a favorecer medidas meramente del lado de la oferta. En concreto, el que exista la posibilidad de licitar tenderá a impedir la toma espontánea de decisiones de inversión independientes. Otros Estados miembros han probado con especies de incentivos más generales a la generación, tales como pago de la disponibilidad o márgenes de reserva obligatorios. Un buen equilibrio es necesario y es probable que la solución ideal difiera según el Estado miembro. Por ejemplo, las redes basadas en la energía hidráulica son muy distintas a este respecto de las basadas en la energía térmica.

Hay que tener mucho cuidado con cualquier intervención. Si las políticas se planean mal, pueden ser contraproducentes y agravar incluso el problema original de funcionamiento del mercado. Lo que está claro es, no obstante, que los Estados miembros deben tener, juntos o por separado, un planteamiento claro e inequívoco del mercado de la electricidad al por mayor, incluida la actitud de las autoridades de planificación frente a estas inversiones. De lo contrario, para los inversores serían inaceptables los riesgos de índole normativa.

3.2.3 Infraestructura de transporte adecuada

Dentro del mercado único, las inversiones en interconexión son cruciales para garantizar tanto la capacidad comercial como la seguridad de la red. Revisten especial importancia las medidas para reforzar las redes de transporte al efecto de hacer frente al carácter cambiante de los flujos en la red resultado de la introducción del mercado interior y del crecimiento de las energías renovables y de otros tipos de generación distribuida. El control de esas infraestructuras energéticas cruciales depende en gran parte, a su vez, de la seguridad y fiabilidad de las infraestructuras TIC de control y seguimiento. El nuevo consenso es que las inversiones en transporte exigen un alto grado de coordinación central para conseguir una red racional y reducir la inseguridad. Las razones son varias.

¹¹ Los precios del mercado de la electricidad se fijan normalmente en función del coste marginal de la central de coste más alto que ofrezca con éxito su producción en el mercado. En épocas con una capacidad de generación excedente están normalmente muy por debajo del nivel de amortización de los gastos de una nueva inversión, lo que significa concretamente que no se cubren los costes de capital de la nueva central.

En primer lugar, la red de transporte de gran parte de la Unión Europea constituye un sistema único integrado. La suma de un nuevo elemento tiene una influencia general de la red, por lo que todos los gestores de redes de transporte afectados por la inversión tienen que ser conscientes de las consecuencias positivas y negativas de los cambios en la red. La planificación de transporte también es necesaria para reducir la inseguridad de los posibles inversores respecto a la capacidad de generación. Por ejemplo, los empresarios del sector de la generación necesitan estar al tanto de las futuras inversiones en transporte que les puedan permitir unas importaciones competitivas desde una zona con precios más bajos.

Existen varias razones de que no progresen las inversiones necesarias en transporte que se tratan en más detalle en el anexo 2, incluidos los proyectos definidos y aprobados por el Consejo Europeo como de interés europeo prioritario. Esto no puede seguir así en vista de las necesidades de inversión de la Unión Europea en este sector.

3.2.4. Conclusiones

Todas las cuestiones interrelacionadas de la fiabilidad del sistema, el diseño del mercado energético, la suficiencia de la generación y la inversión en transporte, así como la prioridad dada a la gestión de la demanda, convienen al objetivo de conseguir una seguridad de abastecimiento general.

A pesar del trabajo llevado a cabo hasta ahora desde la fecha de liberalización del mercado, no siempre los Estados miembros tienen una política global claramente fijada con normas definidas sobre todos estos temas, por lo que la Comisión cree que los Estados miembros tienen que aclarar más este aspecto de la política energética.

3.3 Disfrutar de todas las ventajas del mercado interior

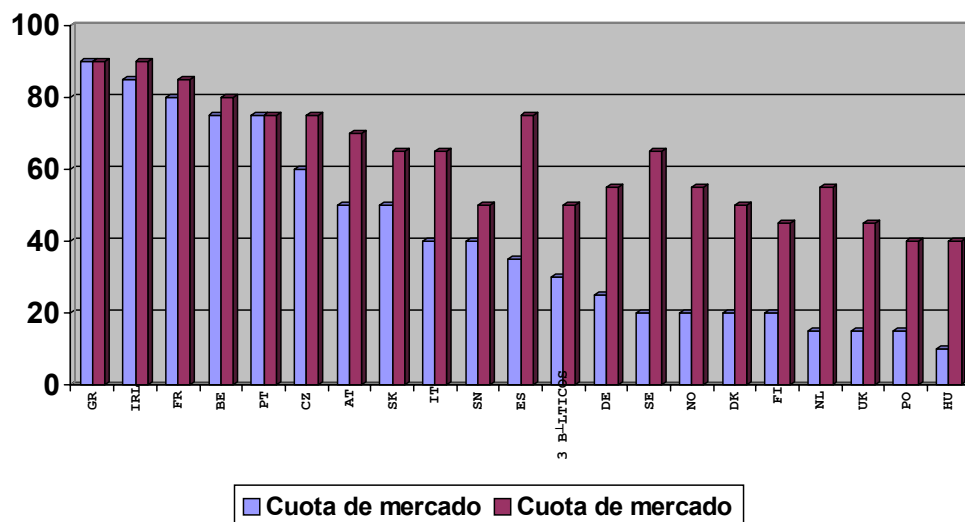
Las nuevas directivas sobre la electricidad y el gas fijan ya unas fechas claras a la liberalización completa de los mercados, y todos los clientes no residenciales podrán acogerse a ella en julio de 2004. Muchos Estados miembros se han adelantado y brindan ya la posibilidad para todos los clientes de escoger a su proveedor. Sin embargo, especialmente en el caso de la electricidad, la falta de capacidad transfronteriza constituye un problema específico para el funcionamiento del mercado único, por lo que resulta lamentable que no todos los Estados miembros hayan cumplido el objetivo fijado a raíz de la primera Comunicación sobre la infraestructura energética de que el nivel de interconexión equivalga al 10% de la capacidad instalada de generación.

Además, es evidente que ni siquiera este nivel de interconexión será suficiente para sostener el mercado interior, en el que persisten obstáculos importantes a la participación en el mercado nacional. En este caso, la participación en el mercado de proveedores de otros Estados miembros es la única manera realista de fomentar la competencia rápidamente. Las evaluaciones comparativas llevadas a cabo por la Comisión¹² han demostrado claramente este extremo. Existen varios mercados donde las condiciones distan de ser óptimas a este respecto.

El gráfico siguiente indica el grado de concentración de cada mercado de la generación, atendiendo a la cuota de las mayores empresas y a las tres mayores de éstas. A continuación

¹² SEC(2003) 448, Comisión Europea, 4 de abril de 2003.

se ha ajustado (es decir, bajado) esta cifra teniendo en cuenta la cantidad de capacidad de importación, en el reconocimiento de que se trata también de una fuente de competencia¹³.



Este análisis indica con claridad la situación posición insatisfactoria de varios de los 25 Estados miembros. Destacan los casos siguientes:

Gráfico 1 Concentración del mercado de la generación de electricidad

- Grecia, donde la «Compañía Eléctrica Pública» (PPC) controla el mercado nacional de la generación y no existe una buena conexión con los países vecinos de los Balcanes.
- Irlanda, donde Electricity Supply Board (ESB) sigue estando al abrigo de cualquier posible presión competitiva y donde no existe una conexión suficiente con Irlanda del Norte y el resto del mercado de la UE.
- Francia, donde el predominio de Electricité de France (EDF) sólo lo pueden limitar en alguna medida las importaciones.
- Bélgica, donde la posición dominante de Electrabel se agrava con una capacidad de importación insuficiente.
- Varios de los nuevos Estados miembros (por ejemplo, Chequia, Eslovaquia), donde las redes de transporte tienen que reforzarse o modernizarse para facilitar la competencia entre las empresas preexistentes.
- Austria, donde hará falta reforzar la red nacional para garantizar una competencia transfronteriza suficiente con la empresa «Energie Austria», resultante de una fusión reciente.
- Italia, donde el refuerzo de conexiones con países vecinos, especialmente, con Austria y Eslovenia, aumentaría la fiabilidad y aportaría mayor diversidad.

¹³ Publicación NTC, verano de 2003: fuente ETSO.

- Por último, en España y Portugal, la lentitud de la construcción de interconectores y de la realización de un mercado integrado tienen aún como consecuencia que las mayores empresas retienen un grado de control importante.

Una encuesta reciente entre grandes consumidores de los mercados de la electricidad y el gas de Bélgica, Italia, Alemania, Austria y Finlandia, sobre todo, han confirmado estos extremos. En la agregación, el **45%** del total de los encuestados se declararon descontentos con la evolución de la competencia en el mercado de la electricidad¹⁴, del cual un **80%** aproximadamente señaló como problema significativo la baja disponibilidad de capacidad de importación o la existencia de una empresa dominante. Puede considerarse que las condiciones de mercado que prevalecen en esos Estados miembros reflejan razonablemente la UE en su conjunto y las empresas encuestadas contribuyen de manera fundamental a la competitividad europea.

Además de nuevas inversiones, otras medidas pueden contribuir también a una estructura de mercado conveniente para la industria eléctrica. Medidas tales como las desinversiones y la liberación de capacidad a través de subastas de «centrales eléctricas virtuales» ya se han producido esporádicamente en la UE con algún éxito. Idealmente, haría falta una combinación de una ampliación y de una intensificación de estas medidas combinadas con inversiones adecuadas en capacidad transfronteriza de transporte. En general, parece que, cuanto más bajo sea el nivel de inversión de los Estados miembros en nuevos interconectores, más necesarias serán medidas tales como liberaciones de capacidad o desinversiones para garantizar el funcionamiento del mercado eléctrico. O, en otras palabras, de resolverse con más rapidez los problemas provocados por la falta de capacidad de interconexión, podrían no ser necesarias más medidas intervencionistas. Por ejemplo, medidas tales como los controles de los precios a los usuarios finales, que limitan las ventajas de un mercado competitivo y que deberían considerarse medidas temporales aplicables en las primeras fases del proceso de liberalización del mercado, podrían eliminarse con más rapidez si existiera una estructura de mercado más satisfactoria. Lo que está claro es que una **política que opte por la inacción privaría a los consumidores de las ventajas de unos precios eléctricos competitivos y perjudicaría innecesariamente el desempeño global de la economía europea.**

A quien incumbe principalmente la responsabilidad de abordar muchos de estos problemas es al Estado, no a la Comunidad, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Los Estados miembros son los únicos que tienen actualmente la facultad de autorizar nuevas interconexiones o de aumentar el grado de competencia mediante otras medidas. En cambio, la Comisión no tiene estas competencias y, por ejemplo, no puede ordenar liberaciones de capacidad o desinversiones, excepto posiblemente como una medida paliativa de conformidad con la legislación sobre la competencia en una decisión sobre una concentración. Tampoco puede tomar actualmente medidas por las que se construyan directamente nuevos interconectores. Sin embargo, existen varias medidas de apoyo que podrían tomarse a nivel europeo.

3.4 Medidas concretas propuestas

Las secciones anteriores hacen hincapié en las principales mejoras por introducir en la estructura del mercado de la electricidad de la Unión Europea para garantizar un mercado competitivo que funcione y un abastecimiento fiable y eficaz, lo que está relacionado, en

¹⁴ 2 o menos en una escala de 1 a 5.

general, para un mejor funcionamiento del sistema, con la necesidad de apoyar las inversiones adecuadas en transporte y de velar por un equilibrio constante entre la oferta y la demanda. La Comisión propone consecuentemente un marco comunitario al respecto por el que se cumplan estos objetivos con una distorsión mínima del mercado interior gracias a las medidas que figuran a continuación. Las propuestas correspondientes se adjuntan a la presente Comunicación.

MEDIDA 1 Una Directiva sobre la **eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos**, por la que:

- Se eliminarán los obstáculos a la prestación de servicios energéticos y de medidas de eficiencia energética.
- Se adoptarán **objetivos nacionales** de cantidades anuales de ahorro de energía equivalentes al 1% de la media del consumo final de los años anteriores para fomentar la eficiencia del uso final de la energía.
- Se velará por que los proveedores y/o distribuidores al por menor de electricidad, gas natural, gasóleo (para calefacción) y calefacción urbana cooperen activamente y participen en el mercado de los servicios energéticos, y por que se fomenten los servicios energéticos y se presten a los clientes.
- Se designará un organismo o agencia que supervise las obligaciones de ahorro, la obligación de prestar servicios energéticos y la tarea de controlar y comprobar el cumplimiento de dichas obligaciones.
- Se contemplarán posibilidades de financiación de la eficiencia del uso final de la energía controladas públicamente, especialmente las inversiones con condiciones de amortización comparativamente largas o con costes de transacción altos.
- Se velará por que el sector público de cada Estado miembro dé buenos ejemplos en los que respecta a las inversiones, el mantenimiento y otros gastos en equipos de uso de la energía, servicios energéticos y otras medidas de eficiencia energética. Para cumplirlo, los Estados miembros tendrán que adoptar un **objetivo**, expresado en una mejora anual de la eficiencia energética total del sector público de un 1,50 % acumulativo anual atribuible a la aplicación de servicios energéticos, a programas de eficiencia energética y a otras medidas de eficiencia energética en el sector público.
- Se dispondrá que los reguladores de los Estados miembros o a los organismos equivalentes de distribución de energía y venta al por menor de energía en red adopten medidas de introducción de tarifas innovadoras, normas de amortización de costes, topes de ingresos e instrumentos y obligaciones similares para fomentar los servicios energéticos, los programas de eficiencia energética y otras medidas de eficiencia energética.
- Se crearán programas de eficiencia energética que fomenten y faciliten la prestación de servicios energéticos y las medidas de eficiencia energética tales como las auditorías energéticas, el asesoramiento sobre energía y tarifas, la provisión de instrumentos financieros en favor del ahorro de energía, etc.

- Se velará por que los usuarios finales dispongan de contadores individuales a precios competitivos y de facturas informativas que reflejen su consumo energético real y, en la medida de lo posible y cuando proceda, el tiempo de uso real.

MEDIDA 2 Una Directiva sobre la infraestructura eléctrica y la seguridad del abastecimiento que:

- Disponga que los Estados miembros tengan una política claramente definida en favor del equilibrio entre la oferta y la demanda que permita la fijación de objetivos de capacidad de reserva o de medidas, incluyendo del lado de la demanda.
- Disponga que los Estados miembros definan unas normas por cumplir sobre la seguridad de las redes de transporte y distribución.
- Disponga que cada gestor de redes de transporte presente una estrategia (pluri)anual de inversión a su regulador nacional.
- Disponga que los reguladores presenten un resumen de estos planes de inversión a la Comisión para su consulta con el Grupo de reguladores europeos de la electricidad y el gas y habida cuenta de los ejes de interés europeo prioritario de las redes energéticas transeuropeas.
- Contemple el derecho de intervención de los reguladores para agilizar la realización de los proyectos y, en caso necesario, convocar una licitación de determinados proyectos cuando el gestor de las redes de transporte no sea capaz de terminar los proyectos correspondientes o no esté dispuesto a ello.

MEDIDA 3 Una nueva **revisión de las orientaciones RTE sobre la electricidad** que, en particular, integrará los nuevos Estados miembros en este marco.

4. MEDIDAS NECESARIAS EN EL SECTOR DEL GAS

4.1 Introducción

Igual que para la electricidad, hay que velar por el desarrollo oportuno de la red del gas para asegurar una estructura de mercado competitivo y garantizar la seguridad del abastecimiento. Las sucesivas comunicaciones de la Comisión sobre el mercado de la energía han puesto de relieve este aspecto, aunque la situación actual en lo referido al gas es algo distinta. En primer lugar, porque la congestión física real de los gasoductos no es tan frecuente y ya debería haber ya posibilidades de un comercio transfronterizo considerable si se mejorara la normativa y, en segundo lugar, porque una diferencia importante entre el gas y la electricidad es la posibilidad de almacenar gas y el mayor grado de interruptibilidad del consumo, por lo que no es probable un suceso parecido a un apagón general. Esto significa que las consideraciones relacionadas con la coordinación de las inversiones no revisten la misma importancia. Aun así hace falta construir la infraestructura necesaria. También es digno de nota que la seguridad del abastecimiento también está ligada a las inversiones fuera de la UE.

4.2 Medidas de apoyo a la seguridad del abastecimiento de gas

El Libro Verde sobre la seguridad del abastecimiento revela que Europa dependerá cada vez más de la energía importada. Según una hipótesis de base con una UE de 25 países, el 62% de la energía primaria será importada en 2030 (frente a un 47% en 2000). Un gran porcentaje de este aumento corresponderá al gas natural y, según se explica en la primera comunicación sobre la infraestructura y el reciente documento sobre la cooperación energética con los países vecinos¹⁵, harán falta grandes inversiones para transportar gas de los países productores a Europa, sea por gasoductos, sea mediante importaciones de GNL. En dicho documento se hace hincapié en la necesidad de mantener un estrecho diálogo energético con los países vecinos, varios de los cuales son productores de gas o países de tránsito hacia Europa. El diálogo energético entre la UE y Rusia es el principal ejemplo y seguirá siendo una gran prioridad.

Harán falta nuevas inversiones tanto dentro como fuera de la Comunidad. La red interior de gas de la UE también debe ampliarse para garantizar la disponibilidad de una capacidad suficiente en la red de la UE. Las modalidades de reserva de capacidad en la red comunitaria deben ser de forma que se apoyen las inversiones a largo plazo, lo que supone que las reservas de capacidad a largo plazo seguirán desempeñando un papel fundamental en los acuerdos de acceso de terceros. Esto no plantea problemas de mercado interior siempre que se organice la asignación de derechos de capacidad de manera transparente y no discriminatoria.

Lo relativo a la seguridad del abastecimiento de gas ya se ha abordado en la propuesta de la Comisión de Directiva sobre la seguridad del abastecimiento de gas. El 11 de septiembre de 2002, la Comisión propuso una Directiva relativa a unas medidas de protección de la seguridad de abastecimiento de gas natural¹⁶ en el mercado interior. La Comisión tiene la intención de seguir trabajando al efecto.

MEDIDA 4 La **Directiva sobre la seguridad del abastecimiento de gas**, una vez concluida:

- Fijará unos criterios mínimos comunes básicos que deben respetar todos los Estados miembros sobre normas de seguridad.
- Dispondrá que todos los Estados miembros asignen funciones y responsabilidades claras, transparentes y no discriminatorias a los agentes del mercado.
- Establecerá un mecanismo comunitario para coordinar las medidas de producirse una perturbación importante del abastecimiento de gas.

Es importante que se concluyan rápidamente las discusiones sobre esta propuesta en el Consejo y el Parlamento Europeo.

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de una política energética para la Unión Europea ampliada y sus vecinos y países asociados, COM(2003) 262 final, mayo de 2003.

¹⁶ COM(2002) 488 final.

4.3 Medidas de desarrollo del mercado interior del gas

En el caso del gas, el funcionamiento de un mercado competitivo depende en gran medida de la disponibilidad de gas de los países con reservas. Excepto los recursos británicos y holandeses que quedan, las cuatro principales fuentes de gas natural de la Unión Europea son, fundamentalmente, Rusia, Argelia, Noruega y el gas natural licuado (GNL). Nuevas fuentes como Egipto, Libia y las repúblicas del Asia central también se están fomentando. Por ejemplo, el gas del Mar Caspio ya se negocia en el mercado interior de la UE. Sin embargo, si los clientes de los Estados miembros sólo pueden acceder al gas solamente de una de estas fuentes, el mercado interior no puede funcionar, por lo que se debe tender a que todos los clientes individuales de la UE puedan acceder en potencia a una cartera de las diversas fuentes primarias de gas natural disponibles, lo que exige evidentemente una amplia red y normas comunitarias coherentes.

Rusia ya es el mayor socio energético de la Unión Europea. En 2001, más del 40% de las importaciones de gas de la Unión Europea procedía de Rusia. Una mayor integración de los mercados comunitarios y rusos del gas, basada en unos principios normativos comunes y en contratos a largo plazo, aumentaría así la seguridad del abastecimiento y facilitaría la financiación de infraestructuras importantes. Consecuentemente, en octubre de 2000, se entabló un diálogo energético regular entre la Unión Europea y Rusia. En sus tres años de existencia, el diálogo energético ha mejorado la confianza y la comprensión de nuestros objetivos políticos en el ámbito energético y se han registrado progresos significativos en varios de los temas reconocidos. Por ejemplo, sólo recientemente ha sido posible encontrar soluciones aceptables para ambas partes sobre varias cláusulas restrictivas de los contratos a largo plazo vigentes, que se han revisado y hecho compatibles con las normas comunitarias sobre competencia.

Dentro la Comunidad, ya existe en la mayoría de los casos la capacidad física suficiente para que los clientes puedan elegir entre diversas carteras de gas al por mayor, como se ha explicado antes. Sin embargo, la falta actual de coherencia de los mecanismos de tarificación de los diversos países, los procedimientos no transparentes de reserva de capacidad y las prácticas operativas generales en las redes del gas suponen que no se está aprovechando plenamente la capacidad de la red para fomentar la competencia.

El segundo informe de evaluación comparativa indica que, basándose en una definición nacional de mercado, éste presenta actualmente una estructura muy concentrada. Una empresa controla casi siempre más del 50% del gas producido o importado. La encuesta de la Comisión realizada entre los grandes consumidores, que cubre concretamente Alemania, Italia, Austria y a Bélgica, ha revelado que **el 75% de los encuestados** están descontentos con el desarrollo del mercado y el 80% de éstos cita la capacidad de importación o el dominio del mercado. En conjunto, presentan problemas las regiones siguientes:

- Los mercados nórdicos y bálticos, donde son necesarias nuevas inversiones para diversificar las fuentes de gas disponibles.
- Alemania, donde unas tarifas relacionadas con la distancia incoherentes limitan las posibilidades de competencia mediante el acceso de terceros.
- Francia, donde la insuficiencia de las conexiones interiores y la falta de capacidad transfronteriza hacia los países vecinos pueden limitar la competencia.

- España, donde un amplio porcentaje de la capacidad de entrada adolece aún de congestión contractual y existe una escasa interconexión con otros Estados miembros.
- El Reino Unido, donde pueden hacer falta nuevas conexiones con la Europa continental para conseguir cierta diversificación fuera de los suministros del Mar del Norte.
- Italia, donde hacen falta nuevas conexiones hacia el norte para acercar fuentes alternativas de gas que compitan con el suministro argelino.
- Austria y muchos de los nuevos Estados miembros, donde hace falta una gama más amplia de fuentes de gas.

A diferencia de la electricidad, estos ejemplos no se deben sistemáticamente a la falta de capacidad física de la red. En efecto, es digno de nota que la construcción de la infraestructura del gas no suscita las mismas preocupaciones que afectan a la electricidad. Por ejemplo, la mayoría de la infraestructura del gas ya es subterránea, de modo que no se plantean las mismas objeciones ambientales. También existen más sitios donde poder situar la infraestructura del gas.

Sin embargo, está claro que la necesidad fundamental del sector del gas es por tanto la formulación de unas normas comunitarias vinculantes sobre extremos tales como los procedimientos de tarificación y de asignación de capacidad. De lo contrario, los usuarios de la red se enfrentarán a un mosaico de regímenes a este respecto que limitarán la competencia. Una vez creadas esas normas, se podrá hablar con propiedad de un verdadero mercado comunitario del gas. Cuando ocurra, las grandes cuotas de mercado de las antiguas empresas preexistentes no plantearán problemas por tener que hacer frente rápidamente a la amenaza competitiva supuesta por los flujos transfronterizos de gas.

Las orientaciones sobre buenas prácticas acordadas en Madrid en septiembre de 2003 en lo relativo al acceso de terceros a las redes del gas, una vez aplicadas, ya aumentan apreciablemente el grado de competencia posible sin más inversiones. Las orientaciones representan un importante avance para el mercado interior del gas y se espera que los GRT apliquen la mayoría de los elementos de esas orientaciones en el contexto de su relación con las autoridades reguladoras según contempla la nueva Directiva.

Para garantizar el desarrollo de un verdadero mercado interior del gas, en igualdad de condiciones, es fundamental el cumplimiento legal de las normas que figuran en las orientaciones sobre buenas prácticas y de que exista un marco jurídico adecuado para facilitar su evolución a lo largo del tiempo. Por consiguiente, ahora se considera necesario proponer un Reglamento sobre el comercio transfronterizo de gas, basado en las orientaciones antes mencionadas, similar a la disposición adoptada sobre la electricidad por el Consejo y Parlamento en junio de 2003.

MEDIDA 5 Reglamento sobre el comercio transfronterizo de gas, que

- Reproducirá la legislación vigente sobre los intercambios transfronterizos de electricidad.

- Contemplará la adopción de orientaciones vinculantes detalladas, basadas en las orientaciones actuales sobre buenas prácticas aprobadas en el foro de Madrid y que abarcarán:
 - Los servicios de acceso de terceros que deben proveer los gestores de redes de transporte.
 - La asignación de capacidad y la gestión de la congestión, incluido el principio de «úsalo o piérdelo» y mecanismos comerciales secundarios.
 - Requisitos de transparencia.
 - Estructura y cálculo de tarifas, incluidas las penalizaciones por desbalance.
- Proporcionará un método de evolución de estas orientaciones mediante el procedimiento de comitología.
- Dispondrá que los reguladores nacionales velen por el cumplimiento de las orientaciones aprobadas.

4.4 Medidas de mejora de la red de transporte de gas

En algunos tramos de la red europea existe una verdadera congestión física, en cuyo caso hacen falta nuevas inversiones para paliar el problema. Estos cuellos de botella se encuentran principalmente en el oeste y sudoeste de la UE, por ejemplo entre la Francia septentrional y la meridional y entre Francia y España. Sin embargo, como la demanda está aumentando rápidamente, se prevé la posible aparición de otros puntos de congestión. Asimismo, en varias regiones de la UE, el uso del gas natural es un fenómeno reciente. Habrá que ampliar las redes para poder hacer frente a su mayor aceptación y extender a las nuevas zonas las ventajas del gas como fuente de energía primaria.

No obstante, no se cree necesaria en esta fase una disposición específica sobre infraestructura porque la congestión del sistema que aqueja a la electricidad no se da en el gas. Así pues, la única acción propuesta actualmente a este respecto es:

MEDIDA 6 Una nueva revisión de las orientaciones RTE, que integrarán a los nuevos estados miembros, como ocurre con la electricidad.

5. CONCLUSIONES

Las medidas propuestas en la presente Comunicación son urgentes.

En primer lugar, la Directiva propuesta sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos contribuirá a una seguridad del abastecimiento energético sostenible. Esta disposición fijará unos objetivos alcanzables para su cumplimiento por los Estados miembros y eliminará los obstáculos existentes a la prestación de servicios energéticos y de medidas de eficiencia energética. Este planteamiento contribuye al cumplimiento de los compromisos de la Comunidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Sumada a la disposición anterior, la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y de la inversión en infraestructura complementará el desarrollo del mercado interior al

disponer que los Estados miembros velen por que los inversores dispongan de un marco estable para construir nueva capacidad y transporte y garantizar un equilibrio constante entre la oferta y la demanda.

Asimismo, la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se revisará las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector energético, sumada a la Directiva anterior, impulsará los proyectos más importantes de electricidad, gas y petróleo cruciales para conseguir un mercado competitivo con un abastecimiento seguro.

Sin estas medidas, en especial la atención a un mayor grado de interconexión, es muy probable que la apertura del mercado eléctrico no arroje los beneficios previstos, no se concluirá el mercado interior, seguirán obstaculizándose los intercambios entre los distintos Estados miembros y zonas de los GRT y la verdadera competencia quedará limitada radicalmente. Por último, en el caso del gas, el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo propuesto sobre el transporte y el comercio transfronterizo de gas facilitará la adopción de medidas para mejorar significativamente el uso de la red de transporte de gas existente. Esta medida dará un gran impulso a la competencia y dará más oportunidades a los clientes de ejercer sus nuevos derechos.

ANEXO 1 Examen de lo realizado hasta ahora y de las medidas adoptadas desde la Comunicación de 2001 sobre la infraestructura energética

La Comunicación de la Comisión sobre la infraestructura energética se publicó en diciembre de 2001. En este documento, la Comisión resaltaba la importancia de mejorar la infraestructura por razones de seguridad del abastecimiento, de competencia y de medio ambiente y proponía 13 medidas para mejorar el uso de la infraestructura existente e intensificar la construcción de nueva infraestructura. A continuación se explica el curso de estas medidas.

1. Modificación de las directivas sobre la electricidad y el gas y adopción del reglamento sobre el comercio transfronterizo de electricidad

El paquete de las directivas sobre el gas y la electricidad y el reglamento sobre el comercio transfronterizo de electricidad se adoptaron en julio de 2003. Los mercados del gas y la electricidad estarán completamente liberalizados en 2007 con la necesaria desagregación jurídica de los gestores de las redes de transporte. Un acceso de terceros regulado se confirma como norma básica y el Reglamento sobre el comercio transfronterizo de electricidad armonizará en gran medida las normas sobre comercio transfronterizo de electricidad en Europa, con lo que se aprovechará mejor la infraestructura existente.

2. Revisión de la orientaciones sobre transparencia y gestión congestión en el sector eléctrico

El Consejo de Organismos Europeos de Reglamentación de la Energía ha trabajado sobre las orientaciones sobre transparencia y gestión congestión en el sector eléctrico. Una serie de principios sobre gestión de la congestión se presentó en el 9º Foro de Florencia en octubre de 2002 y las normas basadas en estos principios se presentaron en el 10º Foro de Florencia en julio de 2003. La revisión de las orientaciones continuará en el próximo Foro de Florencia y se terminará en el seno del comité regulador que se creará tras la entrada en vigor del Reglamento sobre el comercio transfronterizo en julio de 2004.

3. Aplicación de las orientaciones sobre la gestión de la congestión aprobadas en el 6º Foro de Florencia en noviembre de 2000

Un informe de situación realizado por la Comisión y por el Consejo de Organismos Europeos de Reglamentación de la Energía para el 9º Foro de Florencia de octubre de 2002 revela que las orientaciones sobre la gestión de la congestión acordadas en el 6º Foro de Florencia de noviembre de 2000 sólo se han aplicado a medias. El grado de aplicación varía considerablemente según los Estados miembros y, en varios puntos clave, como la introducción de mecanismos de mercado, la aplicación dista de ser satisfactoria, lo que ha confirmado la necesidad de normas vinculantes que formen parte de las orientaciones previstas por el Reglamento sobre el comercio transfronterizo de electricidad.

4. Armonización de las normas técnicas y administrativas sobre el funcionamiento de los interconectores

La armonización de las normas técnicas y administrativas sobre el funcionamiento de los interconectores ha avanzado gracias al trabajo dirigido por la UCTE, al efecto de una revisión de las recomendaciones de seguridad y de las normas vigentes de fiabilidad de las redes interconectadas mediante una modificación de las recomendaciones de un manual de la UCTE. Los primeros proyectos se presentaron en el 9º Foro de Florencia de octubre de 2002 y

se sometieron a una consulta pública en julio de 2003. El Reglamento sobre el comercio transfronterizo de electricidad contempla la posibilidad de incluir en las orientaciones sobre la gestión de la congestión normas comunes de seguridad mínima y normas operativas de uso y funcionamiento de la red.

5. Tarificación de los intercambios transfronterizos de electricidad

Los gestores europeos de redes de transporte propusieron un régimen de compensación de los flujos transfronterizos de electricidad que la Comisión Europea y el Consejo de Organismos Europeos de Reglamentación de la Energía aceptaron como solución temporal y que entró en vigor en marzo de 2002. Se aplicó un régimen perfeccionado en 2003 y otra versión mejorada con la abolición del elemento de la tasa de exportación se aprobó en el 10º Foro de Florencia de julio de 2003 para su aplicación el año 2004. El comité regulador del Reglamento sobre el comercio transfronterizo entenderá sobre futuros cambios.

6. Otras medidas de transparencia en la explotación de la red del gas, y

7. Orientaciones sobre la gestión de la congestión y la tarificación transfronteriza del transporte de gas

En noviembre de 2002, con ocasión de las discusiones de la quinta reunión del Foro de Madrid de noviembre de 2002 sobre el acceso de terceros a la red del gas se aprobó una serie de orientaciones sobre buenas prácticas, que se han aplicado relativamente bien aunque con algunas deficiencias en Estados miembros. Una mejora clave es la publicación de la información transfronteriza de capacidad por GTE que se ha ejecutado a partir de enero de 2003. Se acordó otra revisión de las orientaciones en la séptima reunión de septiembre de 2003.

8. Orientaciones sobre el control reglamentario y la remuneración de la infraestructura

El Consejo de Organismos Europeos de Reglamentación de la Energía presentó principios sobre el control reglamentario y la remuneración de la infraestructura en el 10º Foro de Florencia de julio de 2003. Este tema se trata más detalladamente en la presente segunda comunicación sobre la infraestructura con la propuesta de que estos principios constituyan un marco para que los GRT y los reguladores formulen una estrategia plurianual para la mejora de las conexiones de infraestructura, incluido el marco financiero.

9. Proyectos prioritarios de interés europeo

Los distintos proyectos prioritarios de interés europeo se incluyeron en la revisión de las orientaciones de la red energética transeuropea adoptadas en junio de 2003. Otra revisión de las orientaciones para tener en cuenta la adhesión y la importancia de incorporar a los países vecinos al mercado de la energía ampliado fue el objeto de una consulta concluida en septiembre de 2003.

10. Informe de la Comisión sobre la seguridad del abastecimiento

Ambas directivas sobre el gas y la electricidad disponen que los Estados miembros controlen la situación en cuanto a la seguridad del abastecimiento. La Comisión elaborará un informe de síntesis cada dos años sobre la situación en Europa; el primer informe de la Comisión está previsto para 2004/2005. Se debate la posibilidad de otras obligaciones de los Estados miembros y la Comisión en la presente segunda Comunicación.

11. Derogación del Reglamento CE nº 736/96, que dispone que los Estados miembros informen a la Comisión sobre la infraestructura petrolera, eléctrica y del gas

La derogación del Reglamento CE n 736/96 que dispone que los Estados miembros informen a la Comisión sobre la infraestructura petrolera, eléctrica y del gas está en curso y surtirá efecto en 2004.

12. Comunicación sobre la política energética exterior de la UE

En mayo de 2003 se adoptó una Comunicación de la Comisión sobre el desarrollo de una política energética para la Unión Europea ampliada y sus vecinos y países asociados (COM(2003) 262 final).

13. Inversión a largo plazo en abastecimiento de gas

En septiembre de 2002, la Comisión propuso una Directiva sobre la seguridad de abastecimiento de gas natural¹⁷, que sugería que los Estados miembros debían haber emitir normas sobre la seguridad del abastecimiento y tener la facultad de imponer a las distintas empresas la obligación de cumplirlas.

Hay que seguir trabajando para garantizar dentro de la UE las condiciones comerciales y financieras para la inversión a largo plazo en la infraestructura de abastecimiento de gas. La comunicación de la Comisión sobre el desarrollo de una política energética para la Unión Europea ampliada y sus vecinos y países asociados de mayo de 2003 también aborda el abastecimiento de gas a largo plazo.

Resumen

Se han ejecutado la mayoría de las medidas, a veces con un leve retraso respecto al calendario original. Entretanto se ha confirmado la adhesión de diez nuevos Estados miembros, que plantean nuevos desafíos al desarrollo de la infraestructura energética. Los nuevos Estados miembros ya están participando en los foros de reglamentación y se integrarán completamente en todas las actividades pertinentes tras su adhesión en mayo de 2004. La adhesión hará necesaria una revisión inmediata de las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector energético, que forman un paquete junto con la presente segunda comunicación sobre la infraestructura.

¹⁷ COM(2002) 488 final.

ANEXO 2 FOMENTO DE NUEVA INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA

2.1 Introducción

La nueva inversión en transporte hará una contribución fundamental al funcionamiento satisfactorio del mercado eléctrico. Sin embargo, el progreso es lento debido a dos razones principales:

- Retrasos en los procedimientos de evaluación obligatorios y necesarios para recibir la autorización de proceder a las obras.
- La escasa claridad de las disposiciones reglamentarias y financieras sobre las inversiones aun en el caso de los gestores de redes de transporte disociados.

Aunque la construcción de nueva infraestructura de transporte suele implicar la toma de decisiones difíciles y controvertidas, la Comisión cree que, sin estas inversiones, el funcionamiento del mercado y, en algunos casos, la seguridad del abastecimiento energético puede empeorar rápidamente. No puede seguir la situación actual, en que la concesión de licencias de obras supone unos trámites que pueden durar años.

2.2 Asuntos de medio ambiente y planificación

La evaluación del impacto ambiental es un elemento fundamental de la estrategia comunitaria de desarrollo sostenible. Los requisitos comunitarios aplicables a estos proyectos se fijan en la Directiva sobre el impacto ambiental¹⁸. Una evaluación ambiental acertada constituye un elemento importante de los procesos de toma de decisiones y previene daños innecesarios al entorno físico o estético y facilita ahorrar dinero al evitar errores costosos.

Pese a ello, el proceso de toma de decisiones se ha vuelto demasiado largo en varias partes de Europa. Se han cancelado varios proyectos en etapas avanzadas y existen incluso proyectos importantes que están casi acabados y en los que faltan sólo algunos tramos cortos. También hay ejemplos de interconexiones entre los países en donde una parte no ha podido terminar la conexión mientras que la otra parte ha construido la línea hasta la frontera. Ejemplos de estas deficiencias son las conexiones entre Bélgica y Francia, Italia y Suiza e Italia y Grecia¹⁹, además de proyectos cruciales para reforzar la red autriaca.

Se podría pensar que sólo se han hecho esfuerzos limitados por estudiar maneras de agilizar los trámites de evaluación, por ejemplo mediante un respecto más estricto del calendario de aprobación de las obras, incluida la prevención de las evaluaciones dobles a que alude la Directiva 2001/42, o mediante el uso de tecnologías menos molestas, tales como líneas subterráneas o inversiones cerca de otros proyectos de infraestructura, tales como enlaces por carretera y ferrocarril.

La lista siguiente contiene elementos que podrían facilitar considerablemente la aceptación pública del proyecto y contribuir a su realización a tiempo²⁰.

¹⁸ Directiva 2001/42/CE de 27 de junio de 2001.

¹⁹ Por ejemplo, un tramo de 7 km de la línea Santa Sofia-Matera en la Italia meridional. Esta línea está limitando actualmente el uso del cable submarino entre Italia y Grecia.

²⁰ Este tema se aborda en el informe Eurelectric «Public acceptance for new transmission overhead lines and substations», marzo de 2003.

- Los grandes proyectos nuevos deberían contar con el apoyo de las autoridades europeas, nacionales y locales, siendo necesario que el proyecto se explique claramente y reciba el apoyo incondicional de las autoridades. Los Estados miembros deberían dar la preferencia a los definidos en la lista de proyectos de las redes transeuropeas de interés prioritario. La Unión Europea debería respaldar decididamente los proyectos y evaluar periódicamente el curso de su realización.
- Un diálogo estrecho previo con las personas afectadas por la línea debería brindar una posibilidad real de influir en el trazado y contribuir a mitigar la resistencia local. Una compensación adecuada de cualquier daño provocado también es un elemento importante a la hora de conseguir la aceptación del proyecto.
- Deberían ser posibles unos plazos más breves en la fase de planeamiento y autorización de grandes proyectos sin que por ello las partes interesadas tengan menos posibilidades de participar en el proceso, a lo que contribuiría una mejor coordinación en las diversas etapas de planeamiento, consulta y autorización de actividades. Los proyectos ya admitidos como de interés europeo por los Estados miembros en el Consejo dentro del programa de las redes transeuropeas deben constituir una categoría especial a este respecto y habría que hacer todo lo posible para agilizar los trámites en beneficio de la UE en su conjunto como una consideración a tener en cuenta.
- Puede recurrirse a varias alternativas técnicas para paliar el impacto de la infraestructura en el medio ambiente y las personas que viven en los alrededores. Un enterramiento selectivo de las líneas de transporte ya es viable técnica y económicamente. El uso de diseños menos llamativos, por ejemplo de nuevos postes, también ha servido en algunos proyectos.

2.3 Uso de nuevas tecnologías (p. ej., el enterramiento de cables)

Los cables subterráneos se han utilizado durante muchas décadas en zonas urbanas para el transporte de electricidad en redes de baja y media tensión. En las redes de alta y muy alta tensión sólo se han utilizado cables subterráneos (en forma de cables de aceite fluido) en casos excepcionales por su alto coste en comparación con las líneas aéreas equivalentes capaces de transportar el mismo flujo de electricidad. No obstante, ha aparecido más recientemente una nueva generación de cables subterráneos, más baratos, además de más fáciles y rápidos de instalar. La Comisión ya ha subvencionado estudios dentro del programa marco de investigación en relación con una mejor tecnología de cables subterráneos²¹.

Pese a los progresos registrados, el coste de la construcción de cables subterráneos es considerablemente más alto que el de las líneas aéreas equivalentes de alta y muy alta tensión (entre 5 y 20 veces más cara), lo que parece descartar una aplicación general de esta tecnología por su repercusión en el precio de la electricidad.

Sin embargo, los cables subterráneos también sufren menos pérdidas y sus costes de mantenimiento son más bajos, de modo que una comparación de los costes de estos cables atendiendo a su vida útil con los de las líneas aéreas podría hacer posible el uso de cables subterráneos en circunstancias concretas tales como zonas urbanas, áreas delicadas desde el

²¹ Por ejemplo, el proyecto de IDT CORDIS nº 67584, 1/1/2003-30/6/2006 del 5º programa marco.

punto de vista del medio ambiente y regiones con condiciones meteorológicas adversas frecuentes, donde podría correr peligro la seguridad del abastecimiento.

Un análisis más completo del tema del enterramiento de las líneas eléctricas en Europa, y especialmente en el marco de las redes energéticas transeuropeas, se aborda en un documento técnico propio que se puede consultar en el sitio Internet de la Dirección General de Energía y Transportes²², el cual informa de que ya se entierran a menudo las redes de baja y media Tensión (más del 40%), mientras que para las redes de alta tensión (alrededor del 10%) y las redes de muy alta tensión (entre el 1% y el 2%), el porcentaje de enterramiento es mucho más bajo. El documento también incluye un estudio de los beneficios económicos potenciales que podría arrojar el enterramiento de los cables a pesar de los costes de capital añadidos, como se resume en el cuadro 1, que indica cómo algunas conexiones, por ejemplo entre Francia e Italia tendrían ventajas pese al coste suplementario de las líneas subterráneas, mientras que las estimaciones sobre las conexiones entre Francia y España son menos positivas.

Cuadro 1: Análisis de coste-beneficio de las interconexiones eléctricas subterráneas²³

Interconexión	Opción	Coste en millones de €	Mw	Coste €/MW	Ingresos NPV €/MW	Beneficios netos €/MW
Francia-Italia	Túnel ferroviario existente	760	2000	380.000	567.238	187.238
Francia-Italia	Nuevo túnel eléctrico	900	2000	450.000	567.238	117.238
Francia-España	Cable mediterráneo	1.500	1200	1.250.000	586.398	-663.602

En general, hay margen para un esfuerzo europeo concertado en favor de un mayor uso de cables subterráneos en casos excepcionales, en los que se podría justificar su coste suplementario, como por ejemplo:

- En las zonas afectadas gravemente por condiciones meteorológicas adversas (viento, nieve, hielo, etc.), la seguridad del abastecimiento puede ser mayor si se entierran las líneas eléctricas. Francia ha adoptado esta política a raíz de las tormentas de 1999, que paralizaron tramos importantes de la red eléctrica francesa.
- En tramos concretos de las conexiones eléctricas transfronterizas que faltan y se consideran proyectos prioritarios en las orientaciones de las redes transeuropeas en el sector energético de julio de 2003.

2.4 Superación de barreras financieras y reglamentarias

Las barreras financieras a la inversión pueden deberse también a un régimen reglamentario inadecuado o confuso sobre las nuevas inversiones. Para evitarlo, es evidente que los gestores de las redes de transporte deben ser remunerados convenientemente por sus inversiones de

²² http://europa.eu.int/comm/energy/electricity/infrastructure/index_en.htm.

²³ Consultores ICF efectuaron esta evaluación en su informe a la Comisión Europea. El coste de construir capacidad subterránea adicional a través de varias fronteras se ha comparado a los beneficios previstos. Los beneficios se han calculado a partir de las curvas de precios de la electricidad producidas por el modelo de mercado de la electricidad de ICF Consulting (modelo eléctrico integrado). El análisis se ha llevado a cabo basándose en un Mw marginal, es decir, qué beneficios arrojaría un Mw de capacidad adicional.

modo que las ganancias del capital invertido cubran como mínimo los costes de capital justificados de la empresa interesada. En términos generales, la Comisión cree que los gestores de las redes de transporte, con su detallado conocimiento técnico de la red, son los más autorizados a presentar y ejecutar nuevos proyectos de inversión. Sin embargo, la Comisión también propone que las autoridades reguladoras oportunas desempeñen un mayor papel a la hora de aclarar el marco financiero y velar por que se efectúen las inversiones necesarias. En efecto, la propia Comisión ha puesto en marcha algunos proyectos de interconexión a resultas de decisiones de fusión, por ejemplo el caso de EDF-Hidrocarbónico: una de las condiciones de la aprobación de la fusión era un aumento de la interconexión entre Francia y España hasta 4000 MW desde los 1100 MW disponibles por el momento.

Como una de las medidas contempladas en la Comunicación de la Comisión sobre infraestructura del año 2001, el Consejo de Organismos Europeos de Reglamentación de la Energía ha presentado un documento que evalúa las diversas posibilidades del marco reglamentario y financiero de las nuevas inversiones²⁴. Este documento se presentó al Foro de regulación de la electricidad (Florencia) en julio de 2003 y en el mismo figuran tres grandes opciones de regulación financiera de nuevos proyectos de infraestructura:

- (a) Refuerzo regulado con tarifas reguladas.
- (b) Refuerzo no regulado con tarifas reguladas.
- (c) Refuerzo no regulado con tarifas reguladas, las que se podrían llamar líneas de comercio no regulado.

La Comisión cree que estas opciones, o su combinación, constituyen un marco aceptable para la creación de nueva infraestructura, dependiendo de las circunstancias de cada proyecto de inversión. Sin embargo, para facilitar la seguridad reglamentaria, el marco que se aplique deben conocerlo por adelantado los posibles promotores. La propuesta adjunta de Directiva contempla que las autoridades reguladoras tengan el derecho a influir en el plan de inversiones de los gestores de las redes de transporte interesados y, si determinados proyectos de inversión no avanzan de manera satisfactoria, los reguladores también deberían tener el derecho a disponer que un tercero desempeñe esta tarea, incluido el derecho a abrir un procedimiento de licitación.

Para hacerlo, hay que valorar cuidadosamente cada proyecto potencial que pueda ponerse en marcha en los próximos años. Esto resulta necesario porque, cuando los reguladores se comprometen a garantizar un proyecto de inversión a través de las tarifas de transporte, es decir, el planteamiento de la letra a), están comprometiendo el dinero de los consumidores de gas y electricidad. Se prevé que una de las primeras tareas del nuevo grupo de reguladores europeos de la electricidad y gas sea elaborar un marco común de las nuevas inversiones en el mercado interior.

2.5 Conclusiones

Los procedimientos ambientales y de autorización estrictos relacionados con la construcción de nueva infraestructura son necesarios y no deberían tomarse a la ligera. Sin embargo, no hay que escatimar esfuerzos de agilización y esto exige que los Estados

²⁴ CEER: Principles on regulatory control and financial reward for infrastructure, documento presentado en el 10º Foro de Florencia (julio de 2003).

miembros y sus autoridades reguladoras asuman un mayor grado de control y responsabilidad. El Consejo de Ministros de Energía ya ha definido los proyectos prioritarios de las redes transeuropeas de interés público europeo y estos proyectos deben ejecutarse sin retrasos innecesarios. Hay que encontrar soluciones al respecto para acelerar el proceso de planificación y, en caso necesario, considerarse el uso de nuevas tecnologías como, por ejemplo, el enterramiento de líneas.

Para eliminar obstáculos a la construcción de proyectos de infraestructura en un plazo razonable, se introducen dos nuevos conceptos en las orientaciones revisadas de las redes transeuropeas en el sector energético. En primer lugar, una declaración de interés europeo para proyectos transfronterizos muy importantes da la máxima prioridad a proyectos de especial importancia, que deberían considerarse prioritarios en los relacionados con los instrumentos financieros comunitarios, conforme a las normas propias de cada uno de los instrumentos. En segundo lugar, estos proyectos deberían disfrutar de un procedimiento bien coordinado de planificación para evitar retrasos innecesarios.