

Noviembre 2018

Análisis de los elementos y pautas para la elaboración del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima



*El Reglamento de
Gobernanza de la Unión de
la Energía: cómo alcanzar
los objetivos de energía y
cambio climático en 2030.*

El **Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)** es una organización sin ánimo de lucro, registrada en España y fundada en diciembre de 1996 con el propósito de contribuir a la protección del medio ambiente y a la consecución de un desarrollo sostenible a través del estudio, desarrollo y aplicación del Derecho desde una perspectiva internacional y multidisciplinar. Desde 1998, el IIDMA es una organización acreditada ante la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. En 2001 fue declarada de utilidad pública.

IIDMA agradece a *European Climate Foundation* (ECF) su apoyo que ha hecho posible la elaboración de este informe.

Se permite reproducir el informe citando la fuente: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), *“Análisis de los elementos y pautas para la elaboración del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima”*, noviembre 2018.

Índice

Acrónimos.....	3
1. Contexto de la propuesta	4
2. La propuesta de Reglamento de Gobernanza de la Unión de la Energía	5
3. Los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima	6
4. La transparencia	9

Acrónimos

CAN Europe *Climate Action Network Europe*

EAE Evaluación Ambiental Estratégica

GEI Gases de Efecto Invernadero

IIDMA Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente

PNIEC Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima

UE Unión Europea

El Reglamento de Gobernanza de la Unión de la Energía: cómo alcanzar los objetivos de energía y cambio climático en 2030¹

España se encuentra inmersa en plena preparación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Acompañando a este proceso, como ha anunciado el Ministerio para la Transición Ecológica, también se está elaborando el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) para dar cumplimiento a lo previsto en la propuesta de Reglamento de Gobernanza de la Unión de la Energía, cuya negociación está en marcha.

El objetivo de esta nota informativa es facilitar unas pautas tanto sobre los elementos esenciales que debe contener el PNIEC como sobre el procedimiento a seguir para su elaboración de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

1. Contexto de la propuesta

Lanzada en febrero de 2015, la Unión de la Energía se creó para aumentar la seguridad energética, la asequibilidad y la sostenibilidad y se basa en el Marco para el clima y la energía en 2030² y en la Estrategia Europea de Seguridad Energética³. Esta Unión se compone de cinco dimensiones principales: seguridad energética, mercado interior de la energía, eficiencia energética, descarbonización de la economía e investigación, innovación y competitividad. Periódicamente, la Comisión prepara un informe sobre el Estado de la Unión de la Energía⁴ dirigido a las demás instituciones europeas.

Posteriormente, el 30 de noviembre de 2016, la Comisión Europea presentó el Nuevo paquete de medidas en su Comunicación titulada “Energía Limpia para todos los Europeos”⁵ con el objetivo de **establecer un marco legislativo estable y optimizado, para asegurar de manera eficiente la creación de una Unión de la Energía que permita a la UE alcanzar sus compromisos adquiridos en el Acuerdo de París.**

Este paquete de clima y energía está compuesto por 8 propuestas⁶ y tiene tres metas principales: poner la eficiencia energética en primera línea, alcanzar un liderazgo global en renovables y establecer un marco justo para los consumidores.

¹ Este documento ha sido elaborado conjuntamente por IIDMA y Justice & Environment, red europea de la que IIDMA es miembro.

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, COM/2014/015 final, 22.01.2014.

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, COM/2014/0330 final, 28.05.2014.

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *Tercer Informe sobre el Estado de la Unión de la Energía*, COM(2017) 688 final, 23/11/2017.

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4009_es.htm

⁶ Las propuestas legislativas del paquete Energía Limpia para todos los Europeos abarcan la eficiencia energética, las energías renovables, el diseño del mercado de la electricidad, la seguridad del suministro eléctrico y las normas de gobernanza para la Unión de la Energía.

Esta propuesta da un paso adelante al avanzar en el marco político 2030 de energía y clima acordado por el Consejo Europeo de Octubre de 2014 que establecía las siguientes metas a alcanzar a final de la próxima década⁷:

- Reducir en un 40% las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) comparadas con las de 1990.
- Alcanzar como mínimo un 27% de cuota de renovables en el consumo energético⁸.
- Lograr al menos una mejora del 27% en la eficiencia energética comparada con el escenario habitual (*business-as-usual*)⁹.

La propuesta para revisar la actual directiva de energía renovable¹⁰ hace también **hincapié en la necesidad de un cambio dinámico y ambicioso en las políticas energéticas de la UE** exponiendo que:

“Las previsiones del sistema energético de la UE señalan que, **si las políticas actuales de los Estados miembros y de la Unión no se actualizan, solo se podrá alcanzar un 24,3 % de consumo de energías renovables, aproximadamente en 2030**. Este nivel estaría muy por debajo del objetivo vinculante para la UE de al menos un 27 % de cuota de energías renovables aprobado por el Consejo Europeo, e impediría que la Unión alcanzara colectivamente los compromisos contraídos en 2015 en el Acuerdo de París. Mantener las mismas políticas también supondría un gran riesgo para la ambición política de la Unión de alcanzar el liderazgo mundial en el sector de las energías renovables. Además, con ello se renunciaría a las ventajas de seguridad que se obtienen al aumentar el suministro de energía procedente de fuentes propias, y se reduciría la participación de los consumidores en el sistema energético”¹¹.

Por lo tanto, parece que se necesita un sistema de gobernanza sólido para organizar y conducir a la Unión de la Energía hacia sus objetivos en 2030.

2. La propuesta de Reglamento de Gobernanza de la Unión de la Energía¹²

La propuesta para la Gobernanza de la Unión de la Energía tiene por objeto garantizar, en diferentes niveles, la aplicación de políticas y medidas coherentes, complementarias y lo suficientemente ambiciosas para racionalizar y dirigir la Unión de la Energía.

⁷ <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2030-energy-strategy>

⁸ La actual redacción del Reglamento de Gobernanza ha incrementado esta cuota al 32%.

⁹ La actual redacción del Reglamento de Gobernanza incluye una mejora en eficiencia energética de al menos 32,5% y una meta de 15% de interconexión eléctrica. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2030-energy-strategy>

¹⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables- COM/2016/0767 final/2 - 2016/0382 (COD).

¹¹ (Razones y objetivos de la propuesta).

¹² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10307_2018_ADD_2&from=EN

La propuesta está siendo **debatida actualmente por los co-legisladores**, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea¹³.

La propuesta tiene dos objetivos principales:

- **Establecer un marco de gobernanza fiable y eficiente para garantizar la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía.** Esto se hará velando por que los objetivos nacionales sean coherentes con los objetivos de la UE gracias a la aplicación de planes nacionales integrados que reflejen la cooperación.
- En el contexto del programa "Legislar mejor" en el que está trabajando la UE¹⁴, la propuesta tiene por objeto **simplificar y racionalizar todas las políticas climáticas y energéticas existentes para reducir las cargas administrativas.** Agrupará todos los requisitos de planificación e información en materia de energía y clima de los Estados miembro y las obligaciones de supervisión de la Comisión, que actualmente se encuentran dispersas en diversos reglamentos de la UE. Éstos se simplificarán, reducirán, alinearán y se suprimirán los solapamientos. Además, **se sincronizarán con las obligaciones de información, planificación y comunicación derivadas del Acuerdo de París.**

3. Los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima

Según el nuevo reglamento, **los países deben elaborar planes para el período 2021-2030 que reflejen las cinco dimensiones interrelacionadas de la Unión de la Energía** (seguridad energética, solidaridad y confianza; un mercado europeo de la energía plenamente integrado; eficiencia energética; descarbonización de la economía; investigación, innovación y competitividad)¹⁵.

Al igual que en el Acuerdo de París, los PNIEC deberían identificar la contribución nacional a los objetivos climáticos y energéticos de la UE para 2030 y servir como **punto inicial de referencia para progresar y realizar un seguimiento de los avances logrados.**

Basados en un **modelo común que permite cierta flexibilidad a los países**, estos planes deben fijar objetivos nacionales para cada una de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía y definir políticas y medidas para alcanzar estas metas.

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1519353&l=en&t=D>. Los días 19 y 20 de junio se alcanzó un acuerdo provisional entre los embajadores de los Estados miembros, en representación del Consejo, y el Parlamento Europeo. Sin embargo, este Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía todavía tiene que ser aprobado en sesión plenaria por el Parlamento y luego por el Consejo para su publicación en el Diario Oficial de la UE. De esta forma, este informe analiza la versión del 28 de junio de 2018 sobre la que se alcanzó el acuerdo provisional.

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform_es

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_es

Naturalmente, para alcanzar los objetivos de la Unión de la Energía, se espera un **alto nivel de cooperación** entre los Estados miembro, así como entre los diferentes actores involucrados en el plano nacional, tanto en el desarrollo como en la aplicación de estos planes "integrados".

De acuerdo con la versión actual, cada Estado miembro debe presentar su primer borrador del PNIEC el 31 de diciembre de 2018¹⁶ a más tardar y posteriormente cada diez años.

Las **secciones que debe contener el PNIEC** son:

- a) Una recapitulación del proceso seguido para elaborar y adoptar el PNIEC compuesta por:
 - Un resumen ejecutivo
 - Una descripción de la consulta y la participación de las partes interesadas y de sus resultados
 - La cooperación regional con otros Estados miembro en la elaboración del plan
- b) Una descripción de los objetivos, metas y contribuciones nacionales para cada una de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía;
- c) Una descripción de las políticas y medidas previstas para cumplir los objetivos, metas y contribuciones correspondientes establecidos en la letra b) así como las inversiones necesarias para alcanzarlos;
- d) Una descripción de la situación actual de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía;
- d bis) Si procede, una descripción de los obstáculos reglamentarios y no reglamentarios que dificultan el logro de los objetivos, metas y contribuciones relacionados con las energías renovables y la eficiencia energética;
- e) Una evaluación de las repercusiones de las políticas y medidas previstas para alcanzar los objetivos a que se refiere la letra b), incluida su coherencia con las emisiones de GEI a largo plazo en el marco del Acuerdo de París y las estrategias a largo plazo.
- e bis) Una evaluación general de las repercusiones de las políticas y medidas previstas sobre la competitividad vinculada con las cinco dimensiones de la Unión de la Energía;
- f) Un anexo.

La gobernanza climática y energética a reflejar en los PNIEC permitirá llevar a cabo un seguimiento de los progresos que se vayan logrando. De hecho, la propuesta establece que, a partir de 2023, los países de la UE deben elaborar informes de situación sobre la aplicación de estos planes cada dos años. Estos informes contribuirán a una mayor transparencia, fiabilidad y coherencia en la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía, así como en la aplicación del Acuerdo de París. Es importante destacar que este Reglamento tiene una visión a largo plazo, lo que es fundamental para alcanzar la meta para 2050. De esta manera, su artículo 14 se refiere a la estrategia a largo plazo que tiene que incluir escenarios para la

¹⁶ Artículo 9.1.

contribución de la UE a los objetivos del Acuerdo de París, incluyendo escenarios sobre la consecución de unas emisiones de GEI netas cero en la Unión en el año 2050 y emisiones negativas a partir de entonces.

Para lograr los objetivos a largo plazo son necesarios hitos intermedios en el camino. Sin embargo, el Reglamento sólo introduce hitos de avance para las energías renovables¹⁷:

Aumento total de la cuota de energía procedente de fuentes renovables entre el objetivo vinculante de 2020 y su contribución al objetivo de 2030.	Fecha
18%	2022
43%	2025
65%	2027
100%	2030

Asimismo, es fundamental asegurarse de que los planes son correctamente aplicados. Para ello, cada dos años los Estados miembro deben preparar informes nacionales integrados de progreso, el primero en marzo de 2023.

Como señaló CAN Europe en su documento informativo¹⁸, los PNIEC pueden impulsar un cambio transformador, si se centran en cinco pilares: Energía y Ambición Climática para 2030, Revisión de París a largo plazo, Coherencia, Credibilidad y Transparencia. Tanto IIDMA como Justice & Environment suscribimos la opinión de CAN Europe¹⁹ en cuanto a la necesidad de contar con PNIEC transformadores.

¹⁷ Artículo 4.(2) (i). Para la interconectividad eléctrica debe alcanzarse el 10% en 2020 y lograr el 15% en 2030 (Artículo 4 (d)).

¹⁸ <http://www.caneurope.org/docman/energy-union-governance/3354-briefing-paper-how-national-energy-and-climate-plans-can-set-paris-in-motion-in-every-country-may-2018/file>

¹⁹ <http://www.caneurope.org/docman/energy-union-governance/3354-briefing-paper-how-national-energy-and-climate-plans-can-set-paris-in-motion-in-every-country-may-2018/file>

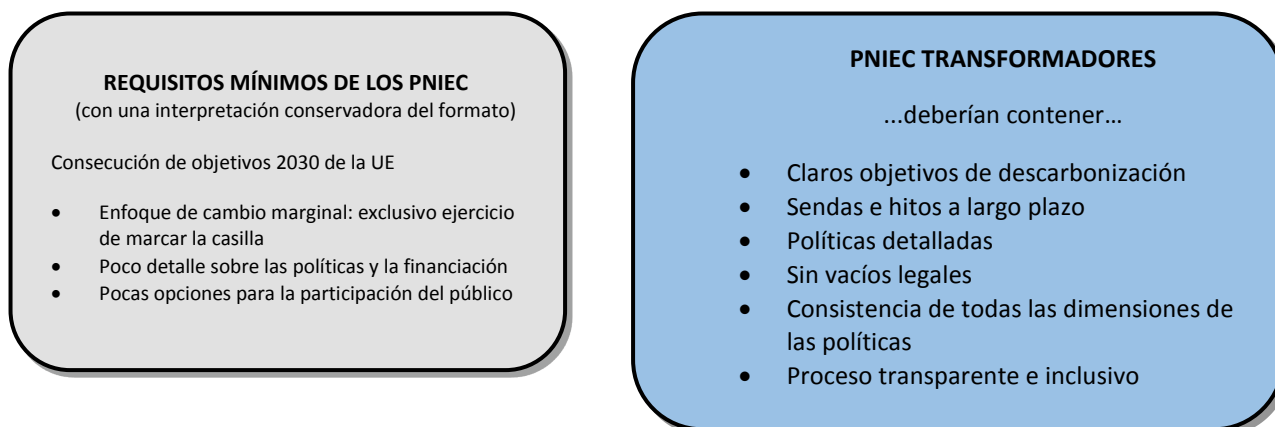


Figura 1.- Los PNIEC transformadores deben ir más allá de los requisitos mínimos (Fuente: CAN Europe, traducido por IIDMA)

4. La transparencia

IIDMA y *Justice & Environment* consideramos fundamental garantizar un proceso transparente, así como una participación de las organizaciones de la sociedad civil y de cualquier otra parte interesada en la preparación y aplicación de los PNIEC.

Los PNIEC deben mejorar la transparencia con el fin de aumentar las oportunidades de la sociedad civil de participar más en el sistema energético. Por lo tanto, de conformidad con la Convención de Aarhus del que España es Parte²⁰, el sistema de gobernanza actual fomenta, y así se contempla en el Reglamento de Gobernanza:

- **El acceso a la información contenida en los PNIEC y los informes de progreso.**
 - Esto implica que los borradores del plan, el plan final y los informes de progreso deben estar **disponibles al público**.
 - Se requiere que los PNIEC sean **estables y que clarifiquen las medidas y políticas nacionales previsible necesarias** para que se aplique y ejecute adecuadamente.

- **La participación de la sociedad civil tanto en la preparación como en la aplicación de los PNIEC.**
 - 1) Asegurar la participación del público en la preparación de los PNIEC:

España, como el resto de los Estados miembro, debe **organizar una consulta pública en la fase de preparación del borrador del plan**, respetando el artículo 10 de la propuesta de Reglamento. Asimismo, debe garantizar que **el público pueda participar de manera eficaz al inicio del procedimiento de elaboración del PNIEC cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real**. En este caso, como aplica la legislación en

²⁰ Instrumento de Ratificación publicado en el BOE núm. 40, de 16.02.2005.

materia de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)²¹, el Reglamento de Gobernanza considera suficientes las consultas realizadas en el marco de esa legislación. Los plazos de consulta previstos por nuestra legislación de EAE deberán por tanto respetarse²²:

- El órgano ambiental debe someter el borrador del plan y el documento inicial estratégico a consultas de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas quienes tienen 45 días hábiles desde su recepción para pronunciarse.
- El órgano sustantivo debe someter la versión inicial del plan, acompañado del estudio ambiental estratégico, a información pública previo anuncio en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente y, en su caso, en su sede electrónica. La información pública será, como mínimo, de cuarenta y cinco días hábiles.
- Simultáneamente al trámite de información pública, el órgano sustantivo debe someter la versión inicial del plan o programa, acompañado del estudio ambiental estratégico, a consulta de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas que hubieran sido previamente consultadas quienes contarán con un plazo de 45 días para formular alegaciones.
- Tomando en consideración las alegaciones recibidas del público, Administraciones públicas afectadas y personas interesadas se modificará el estudio ambiental estratégico si fuere necesario,
- Una vez se apruebe el plan, entre otros elementos, debe **contener una explicación de cómo se llevó a cabo las consultas, cómo se involucró a la sociedad civil y los resultados de la consulta y cómo fueron tenidos en consideración a la hora de elaborar el plan.**

Teniendo en cuenta que España deberá presentar su borrador de PNIEC a la Comisión Europea antes del 31 de diciembre de 2018, es previsible que en breve se realice este proceso de consulta pública.

2) Permitir la participación pública en la implementación de los PNIEC:

- Los Estados miembros deben crear una **plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía**. Según los miembros del Parlamento de la UE, debería ser una plataforma permanente para apoyar una **participación activa de las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y cualquier otra parte interesada y el público en general en la gestión de la transición energética**. De este modo, recomiendan encarecidamente que los Estados miembro "presenten a su plataforma nacional de diálogo sobre clima y energía diferentes opciones y escenarios previstos para sus políticas energéticas y climáticas a corto, medio y largo plazo, junto con un análisis coste-beneficio para cada opción"²³.

²¹ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (BOE núm. 296, de 11.12.2013).

²² IIDMA está preparando una nota sobre el procedimiento de EAE para la elaboración de los PNIEC.

²³ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1519353&l=en&t=D>

Los PNIEC deberían considerarse un incentivo para aumentar el nivel de ambición de los Estados miembro a la hora de alcanzar los objetivos de la Unión de la Energía para 2030 y, de manera más amplia, la perspectiva de la UE de emisiones netas cero de GEI para 2050.

España debe preparar un PNIEC que permita encauzarnos en la senda correcta para lograr los compromisos frente a la UE y el Acuerdo de París. Esa senda debe tener una estrategia a largo plazo que debe permitirnos logra unas emisiones netas cero para 2050.



**instituto
internacional
de derecho y
medio ambiente**

El derecho al servicio del medio ambiente

Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)
C/ García de Paredes 76 duplicado, 1º Dcha, 28010 Madrid
iidma@iidma.org www.iidma.org