

¿HACIA UNA POLÍTICA COMÚN EUROPEA EN ENERGÍA? PREFERENCIAS DE ALEMANIA, FRANCIA Y REINO UNIDO

Por Oliver Geden

SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik)

Fundación Economía y Política

Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad

Unidad de Investigación

Integración Europea

I. Introducción

En los últimos dos años, la política energética se ha convertido en uno de los temas centrales del debate europeo, en particular durante la presidencia alemana de la Unión Europea. El Libro Verde sobre energía de la Comisión Europea, publicado en marzo de 2006, incluyó una nutrida relación de propuestas para una Política Energética Europea, centrándose en los retos de la sostenibilidad, la competitividad y la seguridad del suministro. Tras la Revisión de la Estrategia en materia de Energía efectuada por la Comisión en enero de 2007, el Consejo Europeo de Primavera acordó los principales objetivos políticos y adaptó un Plan de Actuación para la Energía.

No obstante, esta fue la parte más sencilla del proceso. Próximamente se presentará una serie de propuestas legislativas y habrá duras negociaciones entre la Comisión, los Estados Miembro y el Parlamento Europeo. Ya tuvimos un anticipo con las recientes propuestas de la Comisión referentes a la reglamentación de los mercados europeos de electricidad y gas. Resulta fácil predecir que presenciaremos debates acalorados sobre la “carga compartida”

de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero y la cuota de renovables, que comenzarán en diciembre de 2007.

Si bien los 27 Estados miembros están de acuerdo en la necesidad de una política energética común para Europa y sus principales objetivos, sus preferencias varían considerablemente. Esto depende de las preferencias políticas fundamentales de los gobiernos nacionales, ya sean de izquierdas, de derechas o de centro, pero mucho más de sus respectivas combinaciones de fuentes de energía.

Para saber cómo será la política energética europea en el futuro, es necesario tener en cuenta las posiciones nacionales. Dado que la Comisión tiende a orientarse por los Estados miembros más importantes, esta ponencia se centrará en los “Tres grandes”: Alemania, Francia y Reino Unido. Su objetivo es comparar el discurso y los intereses de los tres Estados miembros más relevantes en cuanto a la futura política común europea para la energía, con el fin de determinar cuáles son sus puntos de (des)acuerdo y qué camino podría tomar la UE y los Estados miembros para conseguir resultados en las áreas de sostenibilidad, competitividad y seguridad del suministro.

II. Combinaciones energéticas y reducciones de gases de efecto invernadero

Vivimos tiempos excepciones para la producción y el aprovisionamiento de energía, a escala europea y global. La demanda global de energía está aumentando con gran rapidez. Los precios del petróleo siguen siendo relativamente altos y los nuevos descubrimientos de pozos importantes son cada vez más escasos. La demanda de gas también continúa creciendo y los pronósticos para el suministro de gas parecen menos tranquilizadores que hace diez años. El debate sobre la energía nuclear está muy vivo, pero varios

países europeos no tienen nada clara su orientación en el futuro. El cambio climático es una realidad que debe tenerse en cuenta, y con el ritmo actual de progreso en las tecnologías energéticas, se puede concluir que las energías renovables por sí solas no bastarán para resolver estos problemas en un futuro cercano. El mercado interior de la energía en la UE todavía no está plenamente realizado.

1. Predominancia creciente de las importaciones en el suministro de energía de la UE

La demanda internacional de energía avanza a medida que crecen las poblaciones y las economías, especialmente las de naciones en rápida expansión como India y China. Los precios suben y es muy probable que mantengan la tendencia alcista en el futuro. Actualmente, la UE es el mayor importador de energía del mundo, y su dependencia del crudo y del gas natural importado no deja de crecer. Según las estimaciones, el consumo total de energía en la UE se incrementará en un 25% en los próximos 30 años y si no se toman medidas adicionales, está previsto que Europa tendrá que importar un 65% de su energía en 2030, frente al 50% actual. La Comisión pronostica el incremento de la dependencia de las importaciones del 82% al 93% en el sector petrolero y del 57% al 84% en el sector de gas natural. La razón no es sólo la necesidad creciente de energía, sino también la disminución de la energía producida en la UE y especialmente en el Mar del Norte.

Proporción del Abastecimiento de Energía Primaria Total (AEPT) en 2004 (%)

Petróleo	38
Gas	24
Carbón	18
Nuclear	14

Renovables 6

Fuente: Datos sobre Política Energética de la UE 2007

Los combustibles fósiles (gas, petróleo y carbón) representan hasta un 80% del Abastecimiento de Energía Primaria Total (AEPT) de la UE. Una proporción restante significativa (14%) procede de la energía nuclear, pero no hay consenso respecto a la opción de la energía nuclear entre los Estados comunitarios. Como los Estados miembros tienen libertad de elección respecto a su combinación energética, la Comisión solamente plantea un debate sobre esta cuestión. En la actualidad, la energía nuclear aporta aproximadamente un tercio de la electricidad generada en la UE, pero es necesario prestar especial atención a los aspectos de los residuos nucleares y la seguridad. Las energías renovables (6%), que incluyen las fuentes eólica, solar, geotérmica, biomasa e hidráulica, constituyen una proporción pequeña pero en aumento del AEPT. Una vez más, la situación es heterogénea en los diversos Estados miembros.

2. Situación energética en Alemania, Francia y Reino Unido

Proporción del Abastecimiento de Energía Primaria Total en 2004

	Alemania	Francia	Reino Unido
Petróleo	36%	33%	35%
Gas	23%	14%	38%
Carbón	25%	5%	16%
Nuclear	12%	40%	9%
Renovables	4%	6%	2%

Fuente: Comisión Europea, Fichas Descriptivas de Combinaciones Energéticas 2007

2.1 Petróleo

Alemania y Francia tienen en común su dependencia considerable de las importaciones de petróleo, del 95% y 99%, respectivamente, pero difieren en el grado de diversificación en cuanto a las fuentes de esas importaciones. Alemania depende básicamente de Rusia y de Noruega, mientras las necesidades de Francia son cubiertas por un mayor abanico de fuentes, procedentes sobre todo de Oriente Medio y África del Norte.

En el extremo opuesto, el Reino Unido se convirtió en 2005 en importador neto de crudo por volumen anual por primera vez desde 1992. No obstante, las exportaciones netas de productos de petróleo refinado suponen que el Reino Unido continuó siendo un exportador neto de petróleo en general (crudo y productos refinados). Está previsto que la producción del petróleo disminuya en los próximos años.

2.2 Gas

La situación del gas es similar a la del petróleo. De nuevo, Alemania y Francia importan el 84% y el 96% del gas que consumen. Alemania depende básicamente de las importaciones rusas y noruegas (un tercio cada una aproximadamente). Las importaciones llegan sólo por gasoducto, no hay infraestructuras de gas natural licuado (GNL). Francia ha diversificado sus importaciones de gas mucho más; llegan por gasoducto sobre todo desde Noruega, Rusia, Argelia, Holanda y Egipto, con una proporción creciente de GNL.

Tradicionalmente, el Reino Unido ha exportado gas a Europa continental e Irlanda. Pero los yacimientos se agotarán pronto y el Reino Unido deberá

importar grandes cantidades. La producción de gas del Mar del Norte ha descendido en los últimos años y el Reino Unido importa ahora cerca del 10% de sus necesidades anuales. En 2020, podría importar casi el 90% de su gas. Noruega será un proveedor importante en la próxima década, pero el Reino Unido tendrá que recurrir cada vez más a gas de lugares más lejanos, incluyendo Rusia, África del Norte y Oriente Medio.

2.3 Carbón

La importancia del carbón difiere de unos Estados miembros a otros. Alemania mantiene una significativa capacidad de generación de electricidad basada en el carbón, para evitar la excesiva dependencia de las energías importadas. La hulla y el lignito representan el 25% del consumo. Está previsto que en 2005 comience a funcionar una planta piloto de generación de electricidad calentada por carbón sin dióxido de carbono. La política para la hulla también está directamente relacionada con las políticas sociales, regionales y de empleo. Existe el mismo contexto en el Reino Unido, donde el carbón representa el 16% del AEPT. Finalmente, el carbón supone el 5% de la combinación energética en Francia, tras haber sido reemplazado en gran medida por la energía nuclear para la generación de electricidad en las últimas cuatro décadas.

2.4 Energía nuclear

Como hemos señalado antes, no hay consenso sobre la energía nuclear en la UE. La energía nuclear representa el 12% del AEPT y el 30% de la generación de electricidad en Alemania. La anterior coalición de gobierno aprobó una eliminación progresiva, según el cual Alemania suprimiría todos sus reactores nucleares antes de 2020. Alemania planea eliminar la energía nuclear progresivamente cerrando sus plantas cuando lleven funcionando una

media de 32 años. Los dos partidos en el poder actualmente, los Demócratas Cristianos y los Socialdemócratas, tienen distintas opiniones sobre la energía nuclear. Al CDU/CSU le gustaría debatir de nuevo la cuestión, pero el SPD no quiere oír hablar de eso. Hasta ahora, la Canciller Merkel ha decidido no reavivar el debate. Esta exclusión voluntaria de la opción nuclear y el descenso de la producción de carbón por motivos económicos y medioambientales provocan que Alemania dependa enormemente de las importaciones de carbón y gas natural.

Por el contrario, Francia ha invertido enormemente en energía nuclear (40% del AEPT). La energía nuclear distingue a Francia del resto de sus socios europeos: la energía nuclear genera hoy más de tres cuartos de la electricidad francesa. Se trata de uno de los índices más elevados del mundo. Francia exporta esta electricidad a los países limítrofes. En su Revisión energética de 2005, el gobierno decidió continuar con la opción nuclear. La importante industria nuclear francesa está promoviendo una nueva generación de reactores (el denominado EPR, o Reactor Europeo de Agua Presurizada); se está construyendo el primero en Finlandia.

El Reino Unido también ha decidido mantener abierta la opción nuclear. En su Revisión energética de julio de 2006, el gobierno se centró en la dependencia de las importaciones de gas hasta 2025, y en consecuencia apeló a la sustitución de las centrales nucleares, si bien el público en general permanece escéptico. En 2003, la Revisión de la Política sobre Energía del gobierno había descartado la energía nuclear por ser demasiado cara.

2.5 Energías renovables

La atención a las fuentes de energía renovables depende de la involucración y las iniciativas de las autoridades públicas, así como del

potencial geográfico de cada país. Las energías renovables alcanzaron el 4% del AEPT alemán en 2004, pero con una notable tasa de crecimiento en los últimos años. Su expansión es el objetivo principal de la política energética del gobierno alemán, dado que servirán para compensar la eliminación progresiva de la energía nuclear. Se ha hecho especial hincapié en los parques eólicos, hasta ahora sólo en tierra firme. Actualmente, Alemania dispone de la mayor potencia eólica instalada en todo el mundo.

Francia produce el 6% de su energía a partir de las renovables, especialmente la hidroeléctrica. El reciente desarrollo de las renovables de origen solar y eólico en Francia se explica por la concentración en la energía nuclear dentro del sector eléctrico. En el Reino Unido, las renovables representan sólo el 2% del AEPT, principalmente hidroeléctrica y biomasa. El gobierno quiere fomentar la inversión particularmente en energía eólica, con grandes potenciales en alta mar.

3. El desafío del cambio climático

En 2007 ha avanzado notablemente la concienciación del público y de los políticos sobre el desafío global del cambio climático. Lamentablemente, el rendimiento de la UE en reducciones de emisiones desde 1990 ha sido bastante mediocre. Hasta 2005, los 15 de la UE obtuvieron una reducción de sólo el 2%, es decir, una pequeña proporción de las obligaciones de Kyoto del 8% antes de 2012.

Alemania está a la vanguardia entre los Estados miembros “antiguos”, con una reducción del 18% (su objetivo de Kyoto específico es un 21% en 2012), debido a la masiva desindustrialización en Alemania del Este. Francia ha conseguido reducir sus emisiones un 2% (objetivo de Kyoto: 0%), y el Reino Unido ha registrado una reducción del 15% (objetivo de Kyoto: 12,5%).

III. Posiciones sobre la europeización de la política energética

En general, Alemania, Francia y Reino Unido aprueban la adopción de un enfoque común para la política energética en Europa. No obstante, cuando pasamos a los detalles no sólo se observan algunas diferencias entre ellos, sino que se vislumbran posibles conflictos entre cada uno de ellos y la Comisión.

1. Cambio climático y renovables

Al igual que todos los Estados miembros occidentales, los “Tres Grandes” quieren que la UE actúe como un líder global en la lucha contra el cambio climático. En particular, Alemania y Reino Unido hicieron presión por conseguir un objetivo vinculante del 20% de reducción antes de 2020. En el periodo previo a la cumbre del G8 de 2007 en Heiligendamm, ambos invirtieron muchos esfuerzos en convencer al gobierno Bush para que al menos mostrara algunas señales de haber entendido el desafío al que nos enfrentamos. El gobierno alemán ha establecido un objetivo nacional de reducción de gases de efecto invernadero del 40% en 2020 y Reino Unido quiere seguirle con el 30% aproximadamente, pero el gobierno francés todavía no ha demostrado tanta ambición.

Francia se ha resistido mucho tiempo a un objetivo vinculante para las renovables a escala europea, pero finalmente hizo concesiones en el curso de la Cumbre de Primavera. Queda por determinar si el gobierno perseverará en su posición anterior de que la energía nuclear es “la mayor fuente de energía libre de carbono” y por ello debe tenerse en cuenta al establecer la fracción francesa de las ambiciones europeas, con una propuesta que previsiblemente verá la luz en diciembre de 2007. Si bien Francia y Reino Unido están limitando

el debate de las renovables casi a la producción de electricidad, Alemania no sólo quiere conseguir gran cantidad de “electricidad verde” (entre el 25% y el 30% en 2020), sino que el gobierno se ha marcado la meta del 14% para el sector de calefacción, habitualmente desatendido.

2. Liberalización de los mercados europeos de energía

Los Estados miembros de la UE han llegado a un consenso respecto a la necesidad de realizar plenamente los mercados interiores de electricidad y gas. A fin de asegurar una competencia leal y precios más bajos para los consumidores, pero también para promover la inversión en conexiones de redes transfronterizas, la Comisión se propone dividir las actividades de producción y distribución de las empresas de energía. Su modelo preferido es la denominada “separación de la propiedad”, de manera que los productores energéticos deberán vender sus redes. La Comisión cuenta con el respaldo de los Estados miembros que ya han liberalizado sus mercados de energía, entre ellos el Reino Unido.

Francia y Alemania presentan la mayor oposición, e incluso están intentando evitar la oferta de compromiso de la Comisión, el “operador de sistemas independiente”. Atendiendo a esta opción, los productores de energía podrían mantener la propiedad de sus redes, pero perderían el control sobre la gestión de las redes de distribución eléctrica. Todas las decisiones comerciales y de inversión quedarían en manos de un operador independiente, designado por los gobiernos o los organismos reguladores. Alemania y Francia están intentando proteger sus “campeones en energía” nacionales de los nuevos competidores. En lugar de los modelos propuestos por la Comisión, ellos prefieren el “operador de sistemas regional”, que conectaría las redes eléctricas de 4 ó 5 Estados miembros (existe una iniciativa para los sectores de electricidad de Francia, Alemania y los Estados del Benelux), para que los

productores de energía tuvieran más influencia sobre las decisiones comerciales y de inversión.

3. Refuerzo de la seguridad de la energía (externa)

La política de seguridad energética en la UE se centra sobre todo en las relaciones (externas) con países productores y de tránsito destacados. Alemania, Francia y Reino Unido están de acuerdo en el principio básico de la política externa sobre energía en la UE: hablar con una voz única. Hasta ahora no se ha producido un traslado de competencias en la Comunidad Europea, dado que todos los Estados miembros están demasiado vinculados a su soberanía en este ámbito. Eso significa que cada Estado miembro tiene derecho a vetar cualquier decisión, como Polonia, que actualmente bloquea las negociaciones para un nuevo Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) con Rusia. Hay una razón detrás de que la UE remarque continuamente la necesidad de “hablar con una voz única (cada vez más)”. Una política externa de energía efectiva depende mucho de la voluntad política de los Estados miembros.

Las relaciones sobre energía con Rusia son un pilar de la Política Externa sobre Energía en la UE. Alemania es muy dependiente del petróleo y el gas rusos, pero en las últimas décadas los importadores de energía alemanes han creado una relación estable con sus socios rusos. El proyecto del Gasoducto del Mar del Norte, que atraviesa el Mar Báltico y rodea Polonia y los Estados Bálticos, puede verse como el resultado de este “vínculo especial”, pero este acuerdo bilateral ha provocado el resentimiento de los países limítrofes. Aunque Alemania desea asegurar unas condiciones de inversión estables para las empresas occidentales en el sector ruso de la energía, no está presionando tanto para conseguir la ratificación rusa del Tratado sobre la Carta de la Energía y el protocolo de tránsito. Aunque Francia y Reino Unido

destacan la importancia del Tratado, Alemania sólo quiere incluir algunos de los principios más relevantes en el nuevo ACC.

En cuanto a la necesidad de diversificación, existe un amplio consenso en el seno de la UE, pero el enfoque difiere de un Estado miembro a otro dependiendo de las necesidades, de la ubicación geográfica y de los vínculos con otros países. Unos Estados están más interesados en diversificar los proveedores o las rutas de tránsito, otros en diversificar los combustibles. También se aprecian diferencias en el método elegido para abordar esta tarea. En opinión del Reino Unido, la seguridad del suministro debería ir de la mano de la liberalización, porque añade flexibilidad a los mercados y refuerza la resistencia del sistema. Así pues, las empresas de energía como BP se interpretan como los motores principales de la política externa de energía británica, mientras que en Francia el gobierno considera los gigantes de la energía controlados por el estado básicamente como instrumentos de interés nacional. Alemania adopta una postura intermedia en este sentido.

IV. Previsión

Hasta mediados de 2007, el debate sobre la política energética europea parecía decantarse decididamente a favor de un enfoque (más) común. El llamado “triángulo de objetivos” de la sostenibilidad, la competitividad y la seguridad del suministro ayudaron a cimentar este amplio consenso. Sin embargo, con las primeras propuestas legislativas de la Comisión se constatarán más y más diferencias entre los Estados miembros y también entre el Consejo y el Parlamento Europeo. El problema no es sólo que los diferentes participantes tienen distintos intereses, sino que la idea de un triángulo de objetivos sin soluciones de compromiso y prioridades internas es un tanto idealista. Por eso algunos críticos lo denominan la “Santísima Trinidad de la política europea sobre energía”.

El proyecto crucial de los próximos diez años será garantizar que todos los Estados miembros tengan un punto de partida similar en el debate, y consecuentemente intereses potencialmente semejantes en cuanto a la política de energía. Lo que necesitamos para hacer posible un enfoque común europeo es la creación de un interés común europeo. En consecuencia, hay que completar el mercado interior de energía, con un tope único de emisiones de gases invernadero para toda Europa, más interconectores de electricidad y gas entre los Estados miembros y garantías mutuas en seguridad de la energía. Éste parece ser el único modo de superar finalmente las inquietudes soberanas nacionales.

Zaragoza, 25 de octubre de 2007.