Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la reducción de las emisiones de metano en el sector energético y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/942

[COM(2021) 805 final/2 — 2021/0423 (COD)]

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados interiores del gas natural y los gases renovables y del hidrógeno (refundición)

[COM(2021) 804 final — 2021/0424 (COD)]

y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas natural y los gases renovables y del hidrógeno

[COM(2021) 803 final — 2021/0425 (COD)]

(2022/C 323/17)

Ponente: **Udo HEMMERLING**

Consultas	Parlamento Europeo, 17.2.2022 y 7.3.2022
	Consejo de la Unión Europea, 23.2.2022 y 3.3.2022
Base jurídica	Artículo 114, apartado 1, artículo 194, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	2.5.2022
Aprobación en el pleno	19.5.2022
Pleno n.º	569
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	184/2/2

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Tras la invasión rusa de Ucrania y las posteriores sanciones contra Rusia y Bielorrusia, la UE pretende acelerar la adaptación de su política energética, especialmente en lo que se refiere al gas natural. La Comisión Europea presentó la Comunicación «REPowerEU» sobre la independencia de los combustibles fósiles rusos de aquí a 2030, con las primeras medidas de calado ya previstas para 2022. En términos generales, el CESE apoya este planteamiento ambicioso y recomienda a la Comisión que elabore una propuesta actualizada para este paquete sobre el mercado del gas a fin de reflejar la nueva situación.

1.2. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión Europea de acelerar la transición hacia los gases renovables, algo que se debe acometer con urgencia debido al continuo cambio climático. Su uso debe centrarse en sectores difíciles de descarbonizar o en aquellos en que no se disponga ya de soluciones tecnológicas alternativas, como la electrificación directa de las aplicaciones finales.

1.3. La propuesta define los sistemas de gas e hidrógeno como sistemas distintos. Las normas establecidas en el paquete de gas implican profundas diferencias en cuanto a los requisitos de ambos sistemas. El CESE considera desproporcionado que haya requisitos diferentes y restrictivos para los dos sistemas. Deben explotarse las posibles sinergias en el desarrollo, la explotación y el mantenimiento conjuntos de los dos sistemas a través de una reglamentación común.

1.4. El CESE considera que debería permitirse la plena comercialización de los gases renovables en el mercado común. Por lo tanto, debe introducirse desde el principio un sistema uniforme a escala de la UE de normas de calidad y sostenibilidad del gas.

1.5. El CESE subraya el papel especial del biometano a la hora de desarrollar un mayor suministro de gas renovable, así como para la economía circular y el valor añadido regional. Esto también beneficiaría a la agricultura sostenible, ya que se reducirían las emisiones de gases de efecto invernadero.

1.6. No todas las emisiones de metano fósil se notifican. El CESE es plenamente consciente de que la mayor parte de las fugas de metano se producen fuera de la UE y, por este motivo, es necesario introducir en el Reglamento una norma de la UE relativa al rendimiento del metano de importación.

2. **Resumen de las propuestas de la Comisión Europea**

2.1. Las tres propuestas de la Comisión Europea de diciembre de 2021 forman parte del paquete de medidas «Objetivo 55» para acelerar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 y para avanzar hacia la neutralidad climática de aquí a 2050. Con ello se pretende ajustar la normativa relativa al mercado del gas de la UE a la transición hacia los gases renovables y con bajas emisiones de carbono y ampliar estas normas para que abarquen un mercado del hidrógeno de la UE.

2.2. El último ajuste fundamental del marco regulador del mercado común del gas se llevó a cabo en 2009. Hasta ahora, el foco de atención se ha centrado principalmente en cuestiones reglamentarias relativas a la eficiencia, el comercio, las redes, la competencia y la información al consumidor. Esto se complementa ahora fundamentalmente con normas relativas a la adaptación a las energías renovables.

2.3. Se da preferencia en el mercado a los gases renovables, con emisiones negativas o cero o con bajas emisiones de carbono.

2.4. Se crearán y desarrollarán un mercado interior y una red de hidrógeno en consonancia con las normas del mercado del gas de la UE. Sin embargo, la Comisión propone que no se permita que la red de gas existente y la futura red de hidrógeno estén en las mismas manos. Esta propuesta será aplicable incluso cuando un operador de una red de gas existente desarrolle asimismo una red de hidrógeno (la denominada desagregación horizontal).

2.5. Además, por primera vez se presenta una propuesta de Reglamento relativo a la reducción de las emisiones de metano en el sector del gas. Con ello se pretende materializar en normas concretas los objetivos de la estrategia de la UE sobre el metano para controlar y reducir las emisiones de metano en el sector energético.

3. **Necesidad de una actualización tras la agresión de Rusia contra Ucrania**

3.1. La invasión rusa de Ucrania está causando un inmenso dolor al pueblo ucraniano. Debe apoyarse su resistencia civil y militar. Como consecuencia de las sanciones contra la Federación de Rusia y contra Bielorrusia, debe revisarse la política energética de la Unión Europea, especialmente en lo que se refiere a las importaciones de gas natural procedentes de Rusia.

3.2. La Comisión Europea presentó en marzo de 2022 un nuevo plan, denominado «REPowerEU», para lograr la independencia de los combustibles fósiles rusos de aquí a 2030. Será un desafío considerable para la economía y la sociedad europeas reducir la demanda de gas ruso en dos tercios de aquí a finales de este año. La Comunicación aborda una serie de nuevas prioridades en materia de seguridad energética, almacenamiento del gas, precios de la energía y biometano relacionadas con el paquete sobre el mercado del gas de diciembre de 2021. Debe debatirse un instrumento obligatorio para incrementar el uso de gas renovable, incluido el biometano.

3.3. En aras de una política coherente del mercado del gas, el CESE recomienda que la Comisión elabore una propuesta actualizada para este paquete sobre el mercado del gas. Aquí debe incluirse una propuesta para acelerar los procedimientos de autorización de las infraestructuras de gas e hidrógeno.

4. **Observaciones generales**

4.1. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión Europea de acelerar la transición hacia los gases renovables, algo que se debe acometer con urgencia debido al continuo cambio climático. El sector del gas debe realizar una contribución importante a la descarbonización y a la integración sectorial previstas en el Pacto Verde. Para esta transición

también son necesarios los gases con bajas emisiones de carbono, por lo que se han de respetar criterios de sostenibilidad estrictos. Su uso debe centrarse en sectores difíciles de descarbonizar o en aquellos en que no se disponga ya de soluciones tecnológicas alternativas, como la electrificación directa de las aplicaciones finales.

4.2. El CESE es consciente del compromiso de neutralidad climática que la UE ha consagrado en la Legislación Europea sobre el Clima. Sobre la base de este compromiso, las políticas de la UE deben tener en cuenta las ventajas especiales de los sistemas eléctricos y de gas. Las redes eléctricas pueden transportar energía solar y eólica renovable con bajas pérdidas de transformación. Las redes de gas pueden utilizar grandes instalaciones de almacenamiento y facilitar el transporte a larga distancia. En el sector del gas, se debe dar preferencia a los gases renovables y, en menor medida, a los gases con bajas emisiones de carbono presentes en el mercado. En particular, el hidrógeno debe ocupar un lugar central en sectores difíciles de descarbonizar como el acero, el cemento, la cerámica o el transporte a larga distancia.

4.3. Dado que el CO_2 permanece en la atmósfera durante mucho tiempo, debe garantizarse el objetivo vinculante de neutralidad climática para 2050 consagrado en la Ley Europea del Clima. Deberán adoptarse medidas adicionales si este objetivo no se logra en los próximos años, especialmente si resulta que las emisiones de metano del sector de la energía tienen un impacto sobre el clima mayor del que se estima actualmente.

4.4. Se necesitan redes e instalaciones de almacenamiento de gas eficientes —así como también de hidrógeno en un futuro—, ya que constituyen un elemento importante de un abastecimiento energético seguro y asequible. Deben desarrollarse de manera complementaria al sistema eléctrico. De este modo, el sector del gas y el hidrógeno puede contribuir a reducir la dependencia de los combustibles fósiles rusos.

4.5. Acelerar la transición hacia los gases renovables puede contribuir a diversificar el suministro de gas en la Unión Europea. Los precios del carbono para los combustibles fósiles impondrán el cambio a los gases renovables.

4.6. Las propuestas de la Comisión Europea tienen por objeto facilitar o consolidar el acceso al mercado común de los gases renovables y los gases con bajas emisiones de carbono, incluido el hidrógeno. El CESE considera que este enfoque es razonable. Ahora bien, ¿es suficiente para contribuir a que los gases renovables tengan éxito? Por ello, el CESE propone, como medida complementaria, que se examine la posibilidad de otorgar una prioridad legal expresamente a la introducción de gases renovables en la red. En algunos Estados miembros existen normativas comparables que otorgan prioridad a dicha introducción en el sector eléctrico y que podrían servir como modelo para la transformación.

4.7. El CESE considera que las infraestructuras de gas existentes deben seguir utilizándose y ampliándose en función de las necesidades con el fin de cumplir el objetivo de neutralidad climática. Asimismo, apoya el hecho de que se dedique una atención especial a la creación de un mercado y una red de hidrógeno. En este contexto, el CESE pone en duda que sea necesaria una separación estricta entre las redes de gas natural y de hidrógeno en el marco del Derecho de competencia.

4.8. La propuesta define dos sistemas diferentes: un sistema de gas, en el que se debería pasar del gas fósil al gas renovable, y un sistema de hidrógeno. Las normas establecidas en el paquete de gas implican profundas diferencias en cuanto a los requisitos aplicables a ambos sistemas, lo que provocaría un bloqueo de las sinergias técnicas y económicas entre estos. El CESE cuestiona la necesidad y la proporcionalidad de esta diferencia y restricción en dichos requisitos. Deben explotarse las posibles sinergias en el desarrollo, la explotación y el mantenimiento conjuntos de los dos sistemas a través de una reglamentación común. Deben generarse oportunidades —que resulten viables— de conectar secciones independientes de redes locales.

4.9. Las propuestas de la Comisión Europea deben permitir un desarrollo rápido del mercado del denominado hidrógeno con bajas emisiones de carbono y del hidrógeno verdaderamente renovable. Este enfoque amplio se desprende del objetivo de lograr una expansión rápida y competitiva del mercado del hidrógeno. Desde el punto de vista del CESE, es necesario garantizar que el hidrógeno verdaderamente renovable tenga prioridad sobre el hidrógeno producido a partir de combustibles fósiles.

4.10. La electrólisis y el reformado con vapor son los procesos químicos más conocidos y consolidados para la producción de hidrógeno. También pueden utilizarse la pirólisis y procesos biológicos (fermentación), así como el CO_2 biogénico procedente del tratamiento del biogás. Dependiendo del proceso, pueden utilizarse diferentes fuentes de energía o materias primas para producir hidrógeno renovable, como la electricidad renovable, el gas renovable o incluso la biomasa sostenible. Por lo tanto, cabe esperar que el desarrollo de una economía del hidrógeno se base en una combinación de diferentes tecnologías e instalaciones de diferentes tamaños. La extracción de hidrógeno del espacio es otra opción que debe tenerse en cuenta.

4.11. El CESE recomienda, en principio, un diseño de mercado abierto para el desarrollo de una economía del hidrógeno que tenga explícitamente en cuenta a las pequeñas y medianas empresas (pymes). De esta forma, el gas o el hidrógeno renovable puede producirse a nivel local a partir de electricidad renovable generada de forma descentralizada o a partir de residuos o desechos biogénicos acumulados o de materiales reciclados. Esto requiere una igualdad de acceso a las redes y a los mercados de consumo. Además, debe prestarse especial atención a los operadores más pequeños y a los nuevos operadores del mercado —incluidas las comunidades de energía— que producen gases renovables (por ejemplo, biometano). Los nuevos y pequeños operadores en el mercado del gas necesitan un apoyo especial, ya que tienen que realizar grandes inversiones con una rentabilidad relativamente baja. Al menos esos operadores deben tener garantizado el acceso a las redes de distribución.

4.12. El CESE subraya el papel especial del biometano a la hora de desarrollar un mayor suministro de gas renovable. La Comisión Europea estableció en marzo de 2022 un nuevo objetivo de 35 000 millones de metros cúbicos de biometano para 2030. Todavía hay muchas fuentes de biomasa no utilizadas que no compiten con la producción sostenible de alimentos y los objetivos de protección de la naturaleza. El uso de subproductos y residuos de la agricultura para el biometano ayudará al sector a reducir las emisiones perjudiciales para el clima. Esto también proporcionará fertilizantes adicionales a los agricultores y supondrá un paso más hacia la economía circular y el valor añadido regional.

4.13. Ya se han establecido normas de seguridad estrictas para el gas y el hidrógeno a fin de proteger a los trabajadores y el medio ambiente. Con un mayor uso del hidrógeno en el futuro, el papel de las medidas preventivas cobrará aún más importancia.

5. **Observaciones específicas**

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas natural y los gases renovables y del hidrógeno

5.1. En la Directiva (artículo 2) se introduce la definición del término «hidrógeno con bajas emisiones de carbono». En cuanto al gas con bajas emisiones de carbono y los carburantes con bajas emisiones de carbono, su definición se basa en la Directiva sobre fuentes de energía renovables. Se exige una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de, como mínimo, un 70 %. La definición de «hidrógeno hipocarbónico» debe revisarse para comprobar si no está obstaculizando el cambio a los gases renovables. pues, por un lado, parece que el denominado hidrógeno azul (es decir, el hidrógeno producido a partir de gas natural con captura de CO_2) es necesario para alcanzar rápidamente una producción de hidrógeno relevante. Ahora bien, por otro lado, el desarrollo necesario de una producción de hidrógeno «verdaderamente» renovable no puede verse obstaculizado o retrasado por favorecer el hidrógeno con bajas emisiones de carbono. La Directiva debe garantizar ambas cosas. Por consiguiente, debe otorgarse prioridad a los gases renovables.

5.2. En la Directiva (artículo 8) se establece una certificación para los gases renovables y con bajas emisiones de carbono. Dicha certificación debe realizarse conforme a la Directiva sobre fuentes de energía renovables según el sistema de balance de masa, actualmente ya establecido para los combustibles renovables en el sector del transporte. A este respecto, el sector del gas considera que las diferencias entre los sistemas nacionales de verificación pueden obstaculizar el comercio transfronterizo de gases renovables. El CESE considera necesaria una certificación continua de los gases renovables y propone que se introduzca desde el principio un sistema de normas homogéneo a nivel de la UE para la calidad y sostenibilidad del gas. El sistema debe incluir garantías de origen actualizadas que incluyan también información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y criterios de sostenibilidad. Esto promoverá la liquidez de un mercado del gas que debe descarbonizarse.

5.3. En la Directiva (artículos 13 y 14) se establecen por primera vez normas para los «consumidores activos» (prosumidores) y para las comunidades de energía. El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión haya adoptado su posición ([1]). Se ofrece así a los clientes una oferta diversificada de gas y una mayor competencia en el mercado del gas. Además, los prosumidores y las comunidades de energía estimulan el desarrollo regional o rural e impulsan la digitalización del sector energético.

([1]) Dictamen TEN/761 — Precios de la energía (DO C 275 de 18.7.2022, p. 80).

5.4. Con arreglo a la Directiva (artículo 27), los contratos de suministro de gas fósil deben concluirse de aquí a 2049 o no pueden prolongarse más allá de dicho año. El CESE duda sobre el efecto positivo de una fecha de finalización fijada por ley para determinados contratos de suministro en el sector privado, ya que puede ser contraria al principio de la oferta y la demanda en una economía de mercado. Por otra parte, para ser coherentes con el objetivo vinculante de neutralidad climática consagrado en la Ley Europea del Clima y dada la prolongada persistencia de los gases de efecto invernadero en la atmósfera, la fecha de 2049 llega demasiado tarde. Si la Comisión decide seguir adelante con la fecha de vencimiento de los contratos, la fecha de finalización debería ser aproximadamente una década antes para poder cumplir nuestros compromisos medioambientales, especialmente a la luz de la iniciativa REPowerEU, dando prioridad a la transición necesaria hacia las energías renovables.

5.5. En la Directiva (artículos 62 y siguientes) también se prevé para la red de hidrógeno, de forma análoga a la red de gas, una desagregación (*unbundling*) de los productores, comerciantes, operadores de red y operadores de almacenamiento de las redes de hidrógeno. El CESE respalda este enfoque competitivo, pero señala que podría suponer un obstáculo para las iniciativas de desarrollo de las redes de hidrógeno en las que el tiempo es un factor crítico. La Directiva establece normas excepcionales aplicables hasta finales de 2030; por lo tanto, debe valorarse una nueva prórroga. La exigencia de una separación jurídica entre los operadores de redes de gas y los operadores de redes de hidrógeno dificultaría la transformación y el desarrollo de las infraestructuras necesarias para el cumplimiento de los objetivos climáticos. Una manera de descarbonizar el sector del gas es adaptar y transformar la infraestructura de gas existente para el transporte de hidrógeno puro. Por tanto, el CESE considera que convendría discutir excepciones a las normas sobre separación para las redes de hidrógeno. De forma análoga a la regulación de las redes de gas, para las redes de hidrógeno también debe distinguirse entre el nivel de las líneas de transporte y el de las redes de distribución y deben definirse requisitos específicos para la desagregación.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados interiores del gas natural y los gases renovables y del hidrógeno (refundición)

5.6. El artículo 4 del Reglamento revisado sobre el gas contiene una norma en virtud de la cual un Estado miembro puede permitir transferencias financieras entre servicios regulados de gas e hidrógeno. El CESE puede respaldar este planteamiento.

5.7. En el Reglamento (artículos 6 y siguientes) se regula un acceso no discriminatorio al mercado de las redes y el almacenamiento de hidrógeno, de forma análoga a las redes de gas. El CESE respalda este planteamiento.

5.8. En el Reglamento (artículo 16) se regula un descuento en las tarifas de red para los gases renovables y los gases hipocarbónicos. El CESE apoya esta propuesta.

5.9. En el Reglamento (artículo 20) se establece que se deben aceptar flujos de gas con un contenido de hidrógeno de hasta el 5 % entre Estados miembros. El CESE considera que debe analizarse nuevamente si es posible un contenido de hidrógeno mezclado superior al 5 % para un buen funcionamiento de la red desde el punto de vista técnico. Esto facilitaría el crecimiento del mercado de los gases renovables a través de la mezcla.

5.10. En el Reglamento (artículo 39 y siguientes) se regula el desarrollo gradual de una Red Europea de Gestores de Redes de Hidrógeno (REGRH). Debido a las posibles sinergias entre el gas y el hidrógeno, debe organizarse en estrecha colaboración con la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas existente. El CESE subraya el importante papel de esta red a la hora de crear un mercado interior del hidrógeno en la UE. A este respecto, debe garantizarse que la red esté abierta a nuevos actores. Deben respetarse los intereses particulares de las pymes en materia de competencia.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la reducción de las emisiones de metano en el sector energético

5.11. La UE provoca solo el 5 % de las emisiones de metano a nivel mundial [2]. La mayor parte de las emisiones de metano derivadas de las importaciones de gas natural proceden de fuera de la UE. Un enfoque internacional que incluya las importaciones de energía sigue siendo esencial para combatir las emisiones de metano en el sector de la energía.

[2] Véase el Dictamen TEN/725 — Estrategia sobre el metano (DO C 220 de 9.6.2021, p. 47).

5.12. El CESE considera acertado establecer un marco europeo para limitar o reducir las emisiones de metano en este sector. Aquí conviene prestar atención a que los requisitos de control exigidos sean aplicables en la práctica para el sector del gas, por ejemplo en lo que respecta a la medición, la notificación y la verificación de los datos sobre emisiones. Debe incluirse el establecimiento de plazos de inspección adecuados para las instalaciones, distinguiendo entre su estado técnico y su antigüedad. Deben tenerse en cuenta las iniciativas existentes de la industria para reducir las emisiones (Alianza para la reducción del metano en la producción de petróleo y gas, OGMP por sus siglas en inglés), así como la necesidad de impulsar la cooperación internacional en el marco de iniciativas como el Compromiso Mundial sobre el Metano y la Coalición Clima y Aire Limpio.

5.13. En la actualidad, una buena parte de los datos sobre las emisiones de metano fósil no se declara. El CESE acoge favorablemente las propuestas sobre seguimiento, notificación y verificación (SNV), en particular cuando se aplican para evitar fugas en los gasoductos. Deben racionalizarse y priorizarse iniciativas como el Observatorio Internacional de Emisiones de Metano (IMEO), así como el uso de tecnologías por satélite para detectar dichas fugas. Deben prohibirse en la UE las prácticas injustificadas del venteo y la combustión en antorcha. Las excepciones a esta norma deben limitarse a las situaciones de emergencia y a las relacionadas con la seguridad. En cuanto al biometano, varios Estados miembros de la UE ya han aplicado medidas técnicas y reglamentarias de seguimiento y prevención. Esto podría ayudar a evaluar las emisiones de metano durante la explotación fósil.

5.14. El CESE es plenamente consciente de que la mayor parte de las fugas de metano tienen lugar fuera de la UE y, por este motivo, es necesario introducir y hacer que se respete una norma de la UE relativa al rendimiento del metano de importación. Esta norma de importación debe establecer una referencia en cuanto a emisiones desde la fuente (*upstream*) aceptables, y desarrollarse ya en el marco del presente Reglamento. Además, en el sistema de tarificación del CO_2 debe considerarse la inclusión de las emisiones de metano en las etapas iniciales de la cadena de suministro.

5.15. La propuesta sobre la reducción de las emisiones de metano se centra en el sector de la energía. El CESE reitera la importancia de las emisiones de metano procedentes de la agricultura. Como se indica en la Estrategia de la Comisión sobre el Metano, los agricultores deben recibir apoyo para reducir las emisiones de metano. en el que se podría contemplar un mandato, en el marco de la política agrícola común, para ofrecer medidas que recompensaran la reducción de las emisiones de metano por parte de los agricultores.

Bruselas, 19 de mayo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG