Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la limitación de las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficacia energética (en el marco del Programa SAVE de la propuesta) (1)

(93/C 19/33)

El 16 de julio de 1992, de conformidad con los artículos 130 S del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de energía, asuntos nucleares e investigación, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de octubre de 1992 (ponente: Sr. Flum).

En su 301º pleno (sesión del 25 de noviembre de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Advertencia preliminar

1.1. El 26 de junio de 1992 la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo relativa a la limitación de las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficacia energética (Programa SAVE) (1). Ante la prodigalidad con que se explotan los recursos energéticos naturales, especialmente en los países industriales (energía utilizada en el proceso económico), y los daños causados directa o indirectamente al medio ambiente (lado productivo del proceso económico), se impone la necesidad de un programa para mejorar la eficacia del consumo energético. Por consiguiente, en principio hay que acoger muy favorablemente la propuesta de Directiva de la Comisión por suponer un paso más en la dirección adecuada.

2. Contenido de la Directiva

2.1. Dado que los precios impuestos en los mercados mundiales de la energía son precios en los que influyen múltiples factores y que no reflejan en absoluto la escasez potencial de las fuentes de energía, el mecanismo de mercado resulta totalmente inútil en la medida en que a corto o medio plazo no puede proporcionar incentivos para reducir la explotación de las fuentes de energía mediante el control de los precios. Por consiguiente, se impone adoptar un conjunto de medidas encaminadas a mejorar la eficacia energética y reducir las emisiones de CO_2. De esta manera se contribuirá en gran medida a la protección del medio ambiente.

2.2. En este contexto se inscribe la propuesta de Directiva de la Comisión presentada en el marco del Programa SAVE. Este programa comenzó en 1991 y deberá durar cinco años, brindando una ayuda a los Estados miembros de la Comunidad en el desarrollo y coordinación de sus propios programas para mejorar la eficacia energética. El programa SAVE (2) se inscribe entre otras medidas de la Comunidad encaminadas al ahorro de energía.

3. Puntos esenciales de la Directiva

3.1. Para conseguir el objetivo de estabilizar las emisiones de CO_2 en la Comunidad, de acuerdo con el artículo 130 R del Tratado, la concepción de una política encaminada a la mejora de la eficacia energética se basa en un conjunto de siete medidas:

— la certificación energética de los edificios,

— la facturación de los gastos de calefacción, climatización y agua caliente sanitaria en función del consumo real,

— el fomento de la financiación por terceros de las inversiones en eficacia energética en el sector público,

— el aislamiento térmico de los edificios nuevos,

— la inspección periódica de las calderas,

— la inspección periódica de los vehículos, y

— las auditorías energéticas en las empresas.

3.2. Quedan excluidas de este programa las centrales eléctricas, ya que éstas son objeto de otros proyectos de investigación y demostración.

4. Observaciones sobre la exposición de motivos de la propuesta de Directiva

4.1. Respecto a la introducción de la exposición de motivos hay que observar que las emisiones de CO_2 procedentes de la utilización de energía en la República Federal de Alemania se han reducido en cerca de un 9% en el período comprendido entre 1987, año de referencia para el replanteamiento de la política energética a nivel nacional, y 1991, pese a que las emisiones de CO_2 debidas al empleo de petróleo y gas han registrado un ligero incremento en ese mismo período. La sustitución dentro del grupo de fuentes de energía fósiles propugnada en la propuesta de Directiva no tiene en cuenta los problemas de la seguridad de suministro, ni el alcance actual de las diferentes fuentes de energía

(1) DO Nº C 179 de 16. 7. 1992, p. 8.
(2) DO nº L 307 de 8. 11. 1991.

fósiles ni la posibilidad de que el problema del dióxido de carbono se vea sustituido por el problema del metano. Por último, en los próximos años al menos se producirá una reducción nada desdeñable de las emisiones de CO_2 procedentes del empleo de carbón gracias a las medidas de adaptación. [Primer informe de la Comisión de investigación sobre la protección de la atmósfera terrestre. Bundestag (Parlamento alemán), doc. 12-2400 de 31 de marzo de 1992].

4.2. La afirmación de la Comisión de que se calcula que, si el programa SAVE se aplica plenamente y sin demora, el aumento de las emisiones de CO_2 podría reducirse en aproximadamente tres puntos, pasando de un incremento de al menos un 12 % a un 9 %, requiere una aclaración.

4.3. Interesante es también el porcentaje de ahorro previsto del 3 % a escala mundial. En 1986 las emisiones de CO_2 en la Comunidad, incluidas las de la antigua RDA, se elevaron a 3.187 Mt, según el informe final del estudio de la Comisión sobre las medidas preventivas para la protección de la atmósfera terrestre. Ello supone el 15,9 % de las emisiones mundiales de CO_2 procedentes del consumo de energía que se elevan a 20.055 Mt. Un ahorro del 3 % a escala comunitaria supone 95,61 Mt, lo que en verdad parece un ahorro elevado. Sin embargo, respecto a las emisiones mundiales tan sólo representa una proporción del 0,48 %.

4.4. El Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ha llegado a la conclusión de que, para estabilizar la concentración de gases responsables del efecto invernadero al nivel de 1990, será necesaria una reducción de las emisiones que suponga a nivel mundial al menos el 60 % del dióxido de carbono, del 75 al 100 % de los CFC totalmente halogenados, del 15 al 20 % del metano y del 70 al 80 % del protóxido de nitrógeno; por ello este 0,48 % parece insuficiente. Probablemente está en pronunciada desproporción con los costes de la política económica y de empleo a los que la propuesta de Directiva no hace referencia alguna. La propuesta de Directiva forma parte de un plan general para reducir las emisiones de CO_2; en este contexto habrá que considerar también los valores individuales.

4.5. Con toda razón se menciona el principio de subsidiariedad en el contexto de la aplicación de las medidas en las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros. Sin embargo, habrá que procurar que no se socave este principio cuando se emprenda una actuación comunitaria.

5. Observaciones generales

5.1. En principio hay que valorar positivamente y acoger favorablemente la propuesta de limitar las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficacia energética. En efecto, dicha propuesta resulta sumamente oportuna como contribución especial a la política en materia de energía y medio ambiente, y sobre todo como ulterior punto de partida de una estrategia comunitaria encaminada al ahorro de energía. Asimismo, se inscribe en el contexto de las amplias medidas en materia de política energética de la CE con los objetivos de ahorro de energía, protección del medio ambiente y conservación del entorno.

5.2. Cabría completar en puntos separados la presentación del problema y de los diferentes puntos de la Directiva. Con sus diversas sugerencias y propuestas el Comité quisiera contribuir a la mejor aplicación de la presente Directiva.

5.3. La propuesta de Directiva se basa en un conjunto de siete puntos esenciales que los Estados miembros deberán tomar en consideración en sus respectivas políticas para ahorrar energía y de cuya aplicación serán los únicos responsables. Hay que valorar positivamente que se defina el contenido de las medidas, pero no así su modo de aplicación por parte de los Estados miembros.

5.4. Con respecto a las medidas propuestas ya se han dado muchos pasos de gran importancia tanto en la Comunidad como en los Estados miembros. En algunos de éstos ya se aplican rigurosas medidas en cuanto al aislamiento térmico, la inspección de las calderas y la inspección periódica de los vehículos en aras de un óptimo ahorro de energía y la reducción de las emisiones de sustancias nocivas.

5.5. Un importante criterio en la aplicación de las medidas es el estado de avance de la técnica. Hay que asegurar que ésta no se limite a mantenerse, sino que se desarrolle en mayor medida. Asimismo, habría que garantizar la comparabilidad de los mecanismos de ensayo y métodos de prueba seguidos en los diferentes Estados miembros.

5.6. El Comité habría deseado que en la presente Directiva también se hubieran recogido las experiencias y conclusiones de los proyectos de investigación y demostración para centrales eléctricas y sus efectos sobre la protección del medio ambiente.

5.7. En aras de la eficacia reviste una gran importancia el intercambio de información entre los Estados miembros, como ya se ha dispuesto en el Programa SAVE.

5.8. El abastecimiento de energía no puede renunciar a los recursos propios. La dependencia de las importaciones procedentes de terceros países no se reduce por el hecho de estimular el mercado interior de la energía. Nuevas técnicas permiten el empleo ecológico de, por ejemplo, el carbón. Así, el 90 % del parque alemán de centrales térmicas a base de lignito y hulla responde al mencionado estado de la tecnología. El 10 % restante será retirado del servicio antes de finales de 1993.

5.9. Debe garantizarse que el paquete de medidas propuesto no merme la competitividad de las empresas.

Por ello habrá que procurar que los puntos previstos en el programa se apliquen en la misma medida en todos los Estados miembros.

5.10. Los Estados miembros estarán obligados a facilitar a la Comisión una doble información:

— Deberán comunicar a la Comisión el texto exacto de las disposiciones de Derecho interno a que dé lugar la transposición de las directivas a la legislación nacional, y

— cada dos años deberán informar a la Comisión sobre el grado de aplicación de la presente Directiva.

6. Observaciones particulares sobre los diferentes artículos

6.1. *Artículo 2 (Certificación energética de los edificios)*

6.1.1. En principio se acoge favorablemente la certificación energética propuesta por la Comisión.

6.1.2. Las adaptaciones previstas deberán especificarse para impedir las interpretaciones erróneas.

6.1.3. La introducción paulatina de la certificación energética prevista para los edificios del sector inmobiliario público de, como mínimo, un 5% del parque existente por año, no es aceptable. Precisamente el sector público debería ser el primero en dar ejemplo. No tiene justificación ese trato de favor al sector inmobiliario público frente a las viviendas privadas y edificios comerciales.

6.2. *Artículo 3*

6.2.1. Cuando ocupante y propietario no son la misma persona, en principio es de suponer que las inversiones en eficacia energética se encontrarán con ciertos obstáculos.

6.2.2. Por ello habrá que establecer las disposiciones necesarias para eliminar esos obstáculos. Entre ellas podrían figurar amortizaciones especiales para propietarios y una bonificación para los ocupantes socialmente desfavorecidos que no puedan subvenir a la imputación de los costes de inversión en el alquiler.

6.2.3. A la hora de determinar los costes energéticos, habría que considerar también la situación particular de cada vivienda.

6.2.4. El Comité supone que los Estados miembros tendrán en cuenta las características específicas de cada edificio y establecerán las excepciones necesarias.

6.3. *Artículo 4*

6.3.1. La financiación por terceros prevista constituye un importante paso para la aplicación de la presente Directiva. Habrá que demostrar que la utilización de los recursos procedentes de la financiación por terceros se efectúa como es debido. Asimismo, deberá garantizarse que en una financiación por terceros sólo se permita una adjudicación tradicional de contratos a un empresario general cuando los costes no sean más elevados que en una adjudicación de contratos por lotes y que ello no suponga ningún perjuicio para la pequeña y mediana empresa. En este contexto, el Comité remite igualmente a la Directiva sobre la adjudicación de contratos públicos [1].

6.4. *Artículo 5*

6.4.1. Las medidas que deberán adoptar los Estados miembros respecto al aislamiento térmico de los edificios de nueva construcción deberían estructurarse de la manera más eficaz posible mediante el pertinente intercambio de experiencias. Asimismo, habría que considerar en qué medida puede apoyar la Comisión a los Estados miembros mediante las oportunas indicaciones técnicas y la investigación puntual. A este respecto también habría que tomar en consideración las experiencias de que ya se dispone en los Estados miembros.

6.4.2. Los resultados deberían ser aprovechados también para proceder al ahorro de calor en todos los edificios. El Comité opina que deberá garantizarse que para las medidas destinadas a la protección calorífera únicamente se utilizará material que no cause ningún tipo de problema para la salud.

6.5. *Artículos 6 y 7*

6.5.1. En cuanto a la inspección periódica de las instalaciones de calefacción y de los vehículos, con el fin de aumentar al máximo el aprovechamiento de la energía y reducir las emisiones de sustancias nocivas, habría que aspirar a un nivel más elevado como el que ya se ha alcanzado en diferentes Estados miembros gracias a normativas especiales y también a normas comunitarias.

6.5.2. Estas inspecciones deben efectuarse a un elevado nivel técnico con el recurso a instalaciones de ensayo y métodos de prueba comparables y la observación de las normas pertinentes para la limitación de las emisiones.

6.5.3. La Comisión debería considerar qué medidas habrán de tomarse si los Estados miembros no ponen los medios suficientes para la aplicación de la presente Directiva. Esta observación es igualmente válida para el conjunto de la Directiva.

6.6. *Artículo 8*

6.6.1. El Comité apoya y acoge favorablemente los esfuerzos de la Comisión por incluir también a los establecimientos industriales en las medidas encaminadas al ahorro de energía mediante la realización de auditorías energéticas. A fin de que estas auditorías se expresen de forma uniforme y sean comparables, debería crearse una auditoría marco utilizable por todos los Estados miembros. A este respecto hay que poner de relieve que en el Reglamento sobre una auditoría medioambiental en curso de elaboración se prevén estas auditorías energéticas [2].

---

[1] DO nº L 297 de 29. 10. 1990.
[2] DO nº C 76 de 27. 3. 1992.

6.7. *Artículos 9 y 10*

6.7.1. Se acoge favorablemente que las conclusiones finales del informe sobre la aplicación que deberá elaborarse cada dos años sólo se establezcan tras la consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

6.7.2. Con este procedimiento se garantiza que las adaptaciones de la Directiva que impongan las necesidades del medio ambiente podrán efectuarse a su debido tiempo.

6.7.3. El Comité manifiesta explícitamente su acogida favorable de la propuesta efectuada por la Comisión de adoptar por mayoría cualificada las eventuales disposiciones complementarias de la Directiva.

6.8. *Artículos 11 y 12*

6.8.1. La Directiva debería ser aprobada lo más pronto posible. De esta manera se daría un importante paso adicional hacia la mejora del medio ambiente.

Hecho en Bruselas, el 25 de noviembre de 1992.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Susanne TIEMANN