

22 de junio de 2010

OBSERVACIONES DE GREENPEACE AL BORRADOR DEL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE ENERGÍAS RENOVABLES DE ESPAÑA (PANER)

En respuesta a la petición de comentarios y observaciones al PANER realizada por la Secretaría de Estado de Energía, recibida con fecha 16 de junio de 2010, se formulan las siguientes OBSERVACIONES por parte de Greenpeace.

1 Acerca del procedimiento

Consideramos inaceptable que un plan de esta importancia se someta a consulta con **menos de una semana de plazo**. Este modo de proceder carece absolutamente de justificación, ya que la obligación de notificar ante la Comisión Europea el PANER antes del 30 de junio de 2010 era conocida desde hace más de un año, desde el momento de publicación de la *Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables*.

Esta falta de respeto por los plazos, que evidencia una total falta de interés en facilitar y tener en cuenta la adecuada **participación del público** ni de los agentes sociales interesados, supone una transgresión de lo contemplado a este respecto por la propia Directiva, por lo que Greenpeace quiere dejar constancia de este hecho ante la Comisión Europea.

En el *Anteproyecto de Ley para el Fomento de las Energías Renovables*¹, que presentaron Greenpeace y APPA en mayo de 2009, se formulaban una serie de propuestas (Artículo 13. Información pública y consultas previas) respecto al procedimiento para facilitar la participación del público en la preparación del PANER, siguiendo lo establecido en la Directiva, que evidentemente no han sido tenidas en cuenta.

1 APPA, Greenpeace, *Anteproyecto de Ley para el Fomento de las Energías Renovables*. Mayo de 2009. <http://www.greenpeace.org/espana/reports/090520-03>

Por otro lado, consideramos que antes de la elaboración del PANER y/o del Plan de Energías Renovables para el periodo 2011-2020, se debería haber hecho público un documento de **evaluación de los resultados del Plan de Energías Renovables 2005-2010**.

2 Acerca de los objetivos

La parte fundamental del PANER es la que establece los objetivos para 2020, que constituyen la principal obligación de la Directiva, y que por tanto no podrán ser alterados en el Plan de Energías Renovables. A este respecto, queremos señalar varios puntos:

- No se presenta una **evaluación detallada del potencial** de las energías renovables en nuestro país, actualizada con las tecnologías disponibles en la actualidad. Sin esa evaluación, no es posible realizar proyecciones de largo plazo, y la planificación a 2020 resulta simplemente en una traslación de los objetivos de la Directiva, sin la necesaria perspectiva ni continuidad. Greenpeace presentó en 2005 su informe *Renovables 2050*, en el que se demostraba que la capacidad de generación de electricidad con energías renovables endógenas en el territorio peninsular español equivaldría a más de 56 veces la demanda eléctrica proyectada para 2050. Con un análisis de este tipo, no tienen cabida afirmaciones como la que hace el PANER sobre la “ausencia de yacimientos de energía primaria” en nuestro país. Si algo abunda en nuestro país son los yacimientos de energía primaria... renovable.
- No se aporta ninguna perspectiva de la contribución de las renovables más allá de 2020. Los objetivos 2020 deberían enmarcarse en una perspectiva de más largo plazo, para determinar la senda y los plazos que permitan **alcanzar un sistema 100% renovable**, cuya viabilidad ya fue demostrada por Greenpeace en 2007 en su informe *Renovables 100%*.
- El objetivo del “escenario PANER” de reducción de la demanda tendencial de energía primaria de un 15,5% en 2020 queda claramente **por debajo del objetivo del 20% acordado por la Unión Europea**. Más lejos del 20% queda el objetivo de reducción del consumo final bruto de energía, que entre 2005 y 2020 se reduciría sólo en un 4,7%, pero entre 2010 y 2020 supone un incremento de 4,1%. La vuelta a la senda ascendente en el consumo de energía, tanto primaria como final, desde 2010 no es desde luego un objetivo deseable para una sociedad altamente derrochadora de energía, que aún no ha internalizado su gran potencial de ahorro y eficiencia energética. Una reducción de la demanda de energía del 20% sobre los niveles de 2005 (que es como entendemos desde las organizaciones ecologistas el compromiso europeo 2020), llevaría a un consumo de energía primaria de 116 Mtep en 2020 y no a los 140 Mtep considerados en el PANER. Una diferencia de 24 Mtep que dobla la previsión de ahorro energético del PANER a 2020. En este

sentido el PANER es demasiado poco ambicioso ya que no contempla acelerar los planes de ahorro y eficiencia energéticos lo suficiente para llegar a 2020 con un 20% menos de consumo de energía primaria respecto a 2005.

- En el escenario PANER se considera mantener casi constante el consumo de energía primaria respecto al año 2009 para el transporte. Este escenario, por lo tanto, no contempla aprovechar suficientemente el potencial de ahorro energético de uno de los sectores que padece de una elevada ineficiencia energética. Desde Greenpeace entendemos que el esfuerzo en ahorro y eficiencia energética del transporte debe ser por lo menos igual o superior al objetivo general de reducción del consumo de energía primaria (-20% para 2020).
- Se entiende que el aumento considerado en el escenario PANER de incremento del porcentaje de mercancías transportadas por ferrocarril es el reflejado en el Proyecto de Ley de Economía Sostenible, es decir hasta llegar a un 10% para 2020. Así como Greenpeace ha hecho constar en sus alegaciones al mismo Proyecto de Ley, consideramos este porcentaje demasiado poco ambicioso, teniendo cuenta que la media europea actual de reparto modal de transporte de mercancías ve un 18% de las mercancías moverse por ferrocarril. En este sentido, animamos a aumentar la ambición del objetivo de participación del ferrocarril en el transporte de mercancías en consonancia con el resto de Europa. Esto permitiría un ahorro ulterior de 12.000 - 16.000 ktep/año para 2020.
- Es llamativo que el escenario PANER plantee un **aumento del consumo de carbón** (14,5%) y de gas (21%) en términos de energía primaria en el periodo 2010-2020. En el consumo de energía final también aumentaría la demanda de carbón en un 31%. Y en el Balance Eléctrico Nacional que se presenta en el PANER aumenta la generación con carbón en un 12,7% en el periodo 2010-2020 (lo que no sólo es indeseable, sino además inviable, a no ser que se cuente con la entrada en vigor del decreto que subvencionaría artificialmente la quema de carbón, que cuenta con el rechazo de Bruselas, del sector eléctrico y por supuesto de Greenpeace) y con gas natural en un 30,2% (sin que se especifique cuánto correspondería a centrales térmicas y cuanto a cogeneración). Todo esto es difícil de justificar, pues ya en la situación actual la generación fósil es escasamente rentable, debido a la competencia con la generación renovable, y está en la raíz de las presiones para frenar el crecimiento de las renovables, por lo que volver a incrementar la generación fósil supone claudicar a dichas presiones y un obstáculo adicional a las renovables.
- Más llamativa aún resulta la diferencia entre algunos de los objetivos del PANER y los de la anterior propuesta del Gobierno, formulada en el documento *Acuerdo político para la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo*, de fecha 1 de marzo de 2010 (más conocido como “mix de Zurbano”). Respecto a dicho documento, el PANER plantea un **incremento de nada menos que del 31,1% de la**

generación con gas natural en 2020, mientras que reduce la generación con renovables en un 3,5%. Este movimiento de quitar renovables para meter más gas sólo beneficia al poderoso sector industrial vinculado a dicho combustible fósil de importación, y supone una restricción adicional a las energías renovables.

- Greenpeace propone que el **objetivo de renovables 2020 respecto a la energía final consumida se eleve al 30%** y no que se quede en el 22,7% en que permanece en el PANER.
- La contribución de las renovables respecto a la producción bruta de electricidad se ha reducido del 42,7% (“mix de Zurbano” e Informe de previsión²) al 38,2% (PANER)³. Justo lo contrario de lo que se necesita. En la perspectiva de encaminarnos hacia un sistema 100% renovable, **Greenpeace propone que el objetivo de electricidad renovable para 2020 sea de al menos un 50%**. Esto supondría un ahorro adicional de 16,4 millones de toneladas de CO₂ al año en 2020, es decir, un 37% más de reducción de CO₂ que en el escenario del PANER.
- La rebaja más llamativa de la actual propuesta del Gobierno recae sobre la **energía solar**, en todas sus formas. De un total de 15.685 MW de energía solar en el “mix de Zurbano”, ahora el plan se queda en 13.446 MW (es decir, 2.239 MW menos).
- En cuanto a la energía solar **fotovoltaica**, el objetivo del PANER equivale a imponer un cupo anual de 434,6 MW. Esto no sólo condena al sector a una situación muy por debajo de sus capacidades y necesidades, sino que ignora las consecuencias de alcanzar la “paridad” entre el coste de la generación FV y el de la energía para el consumidor, que según el propio PANER se alcanzaría en 2015.
- El objetivo para la energía **solar termoeléctrica** es más restrictivo aún, pues, una vez descontados los 2.471 MW comprometidos con el marco regulatorio actual para 2013, para el periodo 2014-2020 deja tan sólo 1.976 MW, que equivalen a imponer un cupo de 282 MW al año. No se explica cómo es posible que en 2011 se puedan instalar 747 MW y a partir de 2014 sólo 282 MW, cuando desde esa fecha el PANER considera que todas estas instalaciones incorporarían sistemas de almacenamiento de energía, con lo que podrían participar en la regulación y gestión del sistema eléctrico. Esto supone una invitación al sector a marcharse a otros países, y muestra a las claras que la intención política del Gobierno es impedir que las renovables puedan llegar a desplazar a las energías sucias.

2 *Informe en relación con la cumplimentación del artículo 4.3 de la directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables*. MICYT, 8 de enero de 2010.

3 No coincide el dato que se presenta en la tabla del Balance Eléctrico Nacional, en que la generación con renovables en 2020 sería de 152.835 GWh, con el presentado en el cuadro 10b (estimación de la contribución total en el sector de la electricidad), donde la generación eléctrica total con renovables es de 150.030 GWh

- Tampoco se explica por qué el objetivo de **eólica marina** se ha reducido a 3.000 MW (2.000 MW menos que en el “mix de Zurbano”).

En conclusión, Greenpeace considera que **los objetivos de renovables no deben reducirse, sino incrementarse**, respecto a los planteados en el Informe de previsión y en el “mix de Zurbano”.

3 Acerca de las medidas

En cuanto a las medidas que propone el PANER para alcanzar sus objetivos, debemos señalar lo siguiente:

- Se echa en falta una cuantificación desglosada del **impacto en ahorro de energía de cada una de las medidas de eficiencia energética** que se formulan.
- La **gestión de la demanda** se plantea como una medida encaminada al aplanamiento de la curva de demanda. Sin embargo, la generación con renovables dista mucho de ser “plana”, a diferencia de la generación convencional nuclear, por lo que aplanar la curva de demanda no es un objetivo útil para la integración de renovables. Lo que éstas necesitan es la flexibilización y la modulación de la curva de demanda para buscar el mejor acoplamiento entre la generación renovable y la demanda. Este debe ser el objetivo de la gestión de la demanda, además del de reducción del consumo, que nunca debe olvidarse.
- Consideramos muy interesante el desarrollo de un sistema de **incentivos al calor renovable**, medida que ya se propuso en el citado *Anteproyecto de Ley para el Fomento de las Energías Renovables*⁴ de Greenpeace y APPA (CAPÍTULO II. Tarifas reguladas y primas para la producción de energía térmica). Sin embargo, el resultado esperado de esta medida es muy escaso: 709 ktep de un total de 5.644 ktep de demanda de calefacción y refrigeración cubierta con renovables en 2020, es decir, apenas un 12,6%.
- Llama la atención la escasez de medidas consideradas para algunas energías (como la solar) frente a las muchas más que se plantean para otras (como la eólica). Algunas de las medidas que se proponen para la eólica deberían **aplicarse también al resto de renovables**, como es el caso del mantenimiento de una participación pública activa en I+D+i encaminada a la reducción de los costes de generación.
- Una de las omisiones más llamativas entre las medidas respecto a la energía solar es la incorporación de la **medición neta**, permitiendo el autoconsumo de energía, que una vez alcanzada la “paridad” de costes

4 APPA, Greenpeace, *Anteproyecto de Ley para el Fomento de las Energías Renovables*. Mayo de 2009. <http://www.greenpeace.org/espana/reports/090520-03>

es fundamental para facilitar que se generalice la FV en los puntos de consumo, sin sobrecoste para el consumidor ni para el sistema.

- En las medidas respecto a la biomasa, biogás y residuos, el PANER propone el fomento del desvío de los vertederos de la fracción combustible de los residuos. Esta medida va destinada a favorecer la **incineración** de los residuos, cuando lo que se debe favorecer, tanto por motivos ambientales como energéticos, es la separación en origen, reducción, recuperación y reciclaje.
- En cuanto al **biogás**, no se considera su uso como combustible de respaldo en centrales solares termoeléctricas, lo que constituiría una opción complementaria o alternativa al almacenamiento térmico, para incrementar la completa gestionabilidad de la generación en este tipo de centrales, sin aumento de coste.
- Tampoco se contempla la **cogeneración con energías renovables** (de acuerdo con lo que se resume en el cuadro 10.b de la contribución al sector de la electricidad), cuando esta opción ya está admitida en la regulación actual.
- Otra opción que no se entiende por qué no se considera es el aprovechamiento de las **bombas de calor aerotérmicas** (cuadro 11).
- Una medida destacable que se incluye en el citado *Anteproyecto de Ley para el Fomento de las Energías Renovables* es la **eliminación del límite de 50 MW** para la potencia unitaria máxima por central de generación renovable en el Régimen Especial. Ese límite no tiene sentido hoy en día, y su supresión (salvo para el caso de la hidráulica) evitaría situaciones especulativas y sobrecostes innecesarios.
- Por lo demás, proponemos la incorporación de las numerosas medidas propuestas en el mencionado ***Anteproyecto de Ley para el Fomento de las Energías Renovables***⁵, reflejadas en el TÍTULO III (SISTEMAS DE APOYO Y OTRAS MEDIDAS DE IMPULSO), TÍTULO V (MEDIDAS PARA FACILITAR LA IMPLANTACIÓN EN TODO EL TERRITORIO), TÍTULO VI (SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA IMPLANTACIÓN DE PROYECTOS BASADOS EN ENERGÍAS RENOVABLES) y TÍTULO VII (ACCESO Y CONEXIÓN A LAS REDES).
- En el **desglose de las cuotas de energías renovables en el transporte** queda claro que se prevé que la participación de los biocombustibles de primera generación aportaría el 90% de la energía renovable en el transporte para 2020 dejando en un segundo plano la aportación de la electricidad renovable así como de los biocombustibles de segunda generación. Esta situación es de esperar que cambie en favor de la electricidad producida con fuentes renovables y es posible cambiarla si se promueve que el consumo preferencial de los vehículos

5 APPA, Greenpeace, *Anteproyecto de Ley para el Fomento de las Energías Renovables*. Mayo de 2009. <http://www.greenpeace.org/espana/reports/090520-03>

eléctricos e híbridos enchufables se cubra con fuentes renovables. Para ello Greenpeace pide que el fomento de la electrificación del transporte asegure que la demanda de electricidad adicional resultante de la recarga de vehículos eléctricos se genere con una generación adicional de electricidad renovable y que se haga posible el uso de electricidad renovable en los vehículos eléctricos.

Para ello pedimos que:

- se aumenten los objetivos de electricidad renovable en consonancia con la demanda adicional de vehículos eléctricos
 - se desarrollen coches inteligentes y redes inteligentes capaces de intercambiar datos y de favorecer el uso de electricidad renovable
 - estandarizar la tecnología de recarga para asegurar que todo conductor pueda recargar en cualquier lugar de Europa.
- En el PANER se menciona la posibilidad de introducir del concepto de “quien contamina paga” en todo el sector energético como una medida eficaz para hacer más eficiente el uso energético gracias a la internalización de los costes externos. Sin embargo, no se especifica de ninguna forma qué papel y qué forma tendrían estas medidas de internalización de los costes.
 - **Sistemas de apoyo al fomento de la utilización de energía procedente de fuentes renovables en el transporte aplicados por el Estado miembro o por un grupo de Estados miembros.** Desde Greenpeace lamentamos que toda la ayuda para el uso de energías renovables en el transporte se dirija esencialmente a los biocarburantes y ninguna específica para el uso de la electricidad renovable que representa una forma mucho más eficiente y sostenible de introducir las renovables en el transporte.

Por otro lado, por lo que se refiere al fomento del uso de biocarburantes, no se plantea siquiera una diferenciación en las ayudas en base al cumplimiento de mayores requerimientos de sostenibilidad respecto a los planteados por la Directiva Europea.

No deben otorgarse ayudas gubernamentales en forma de financiaciones, incentivos económicos, exenciones de impuestos u objetivos de obligado cumplimiento para la biomasa o la producción de biocombustibles sin una garantía de cumplimiento estricto de criterios de sostenibilidad.

En tal sentido proponemos la incorporación de las numerosas medidas propuestas en el mencionado **Anteproyecto de Ley para el Fomento de las Energías Renovables**⁶, reflejadas en el TÍTULO III (SISTEMAS DE APOYO Y OTRAS MEDIDAS DE IMPULSO), TÍTULO IV (BIOENERGÍA).

6 APPA, Greenpeace, *Anteproyecto de Ley para el Fomento de las Energías Renovables*. Mayo de 2009. <http://www.greenpeace.org/espana/reports/090520-03>

4 Acerca de los criterios

En cuanto a los criterios en que se basa, explícita o implícitamente, el PANER, debemos señalar varias cuestiones:

- El grado de autoabastecimiento energético no refleja la realidad, pues se está considerando la energía **nuclear** como si fuese autóctona, cuando es justamente lo contrario, ya que la totalidad del combustible que utiliza (uranio enriquecido) procede del exterior. Considerar la nuclear como autóctona es tan falso como considerar que un ciclo combinado que quema gas natural de importación es autóctono al generar la electricidad dentro de nuestro territorio. Ese es uno de los muchos problemas de la energía nuclear que el documento pretende pasar por alto, y tal vez por ello no se atreve a plantear una reducción de la generación nuclear, cuando dicha reducción ya ha sido demostrada como factible, incluso su eliminación antes de 2020⁷ y acabaría con una de las mayores dificultades para la integración en la red de la electricidad de origen renovable.

- En la clasificación de las energías renovables, se considera erróneamente la **incineración** y co-incineración de residuos como si fuese renovable, adjudicándole un porcentaje arbitrario del 50% renovable a la incineración y del 29% a los neumáticos fuera de uso. La cantidad de residuos a incinerar se incrementa nada menos que en un 53,6% en el periodo 2015-2020. Ambos sistemas deben excluirse completamente de cualquier consideración como energías renovables.

Greenpeace se opone a la incineración de residuos urbanos para producir energía. Actualmente el valor calorífico de los residuos urbanos se debe en gran medida a los plásticos, o en menor grado, al papel y a la madera, todos fácilmente reciclables. Las incineradoras son ineficientes y se ha demostrado que, en general, no son eficaces para recuperar cantidades significativas de energía en comparación con una adecuada política de reciclaje de materiales. Además, las incineradoras de residuos sólidos urbanos emiten a la atmósfera sustancias químicas persistentes, tóxicas y bio-acumulativas, como las dioxinas cloradas. Las incineradoras generan enormes cantidades de escorias y cenizas volantes, y las cenizas volantes en particular pueden contaminar el entorno local y regional y deben ser tratadas como residuos peligrosos. Por tanto, la incineración de residuos urbanos no puede considerarse como una fuente renovable y limpia de energía.

- Otro error de la clasificación, esta vez por omisión, es la ausencia, dentro del **sector solar termoeléctrico**, de los concentradores parabólicos con

⁷ *Un nuevo modelo energético para España*, Fundación IDEAS, mayo 2009

motor Stirling y de los concentradores lineales de Fresnel.

- En el escenario de referencia del PANER se considera como **precio base del crudo Brent para 2020** unos 100\$/barril y estable desde 2010, llegando como máximo a 115\$/barril para 2030. Desde Greenpeace creemos que esta es una asunción demasiado conservadora ya que las recientes fluctuaciones dramáticas en los precios mundiales del petróleo se han traducido en unas proyecciones ligeramente superiores de precios futuros de los combustibles fósiles en los escenarios oficiales y se prevé que cada vez habrá que asumir mayores costes para ello.

En el marco del escenario de la Comisión Europea de 2004 'high oil and gas price', por ejemplo, se asumía un precio del petróleo de apenas 34\$/bbl para 2030.

Proyecciones más recientes de los precios del petróleo para 2030 asumidos en el *World Energy Outlook* (WEO) 2009 de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) van desde los 80\$₂₀₀₈/bbl en el caso de menor sensibilidad de los precios hasta los 150\$₂₀₀₈/bbl en el caso de mayor sensibilidad de los precios. El escenario de referencia del WEO 2009 considera un precio del petróleo de 115\$₂₀₀₈/bbl.

Desde la primera edición del estudio *[R]evolución Energética* de Greenpeace⁸, publicado en 2007, sin embargo, el precio real del petróleo se ha movido más allá de los 100\$/bbl durante los primeros tiempos y, en julio de 2008, alcanzó un récord de más de 140\$/bbl.

Aunque el precio del petróleo cayó a 100\$/bbl en septiembre de 2008 y se ha establecido alrededor de 80\$/bbl en abril de 2010, las proyecciones en el escenario de referencia de la AIE en el que se basa la proyección del PANER aún podrían ser demasiado conservadoras. Teniendo en cuenta la creciente demanda mundial de petróleo entendemos razonable que se considere, más bien, un desarrollo del precio de los combustibles fósiles basados en el escenario de elevada sensibilidad de los precios del WEO 2009, del mismo modo que se hace en el informe *[R]evolución Energética* de Greenpeace de 2010.

Tabla 1. Comparación de las proyecciones de los precios de los combustibles fósiles en \$₂₀₀₈/bbl entre el PANER y el escenario de [R]evolución Energética de Greenpeace

	2015	2020	2025	2030
	\$ ₂₀₀₈ /bbl			
PANER - IEA WEO 2009 "Referencia"	86,67	100	107,5	115

8 La última edición del escenario de [R]evolución Energética de Greenpeace y EREC se ha publicado en junio de 2010. EREC, Greenpeace, *Energy [r]evolution. a sustainable world energy outlook*. Junio de 2010. <http://www.greenpeace.org/espana/reports/informes-revolucion-energetica>

[R]evolución Energética 2010	110,56	130	140	150
-------------------------------------	--------	-----	-----	-----

Documento Anexo a las Observaciones de Greenpeace al borrador del Plan de Acción Nacional de Energías Renovables de España (PANER):
APPA, Greenpeace, Anteproyecto de Ley para el Fomento de las Energías Renovables. Mayo de 2009.

También disponible en la web:

<http://www.greenpeace.org/espana/reports/090520-03>