

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE»**

COM(2011) 370 final — 2011/0172 (COD)

(2012/C 24/30)

Ponente: **André MORDANT**

Coponente: **Thierry LIBAERT**

El 15 de julio y el 1 de agosto de 2011, respectivamente, de conformidad con los artículos 194, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética y por la que se derogan las Directivas 2004/8 CE y 2006/32/CE»*

COM(2011) 370 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 165 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 El CESE recomienda al Consejo y al Parlamento que la Comisión evalúe lo antes posible la probabilidad de que la Unión alcance el objetivo de conseguir un ahorro de energía del 20 % y que los esfuerzos se centren al máximo en obtener resultados concretos.

1.2 El CESE pide a la Comisión que dé más difusión y aproveche debidamente las buenas prácticas ya existentes en algunos Estados miembros, en concreto en lo que se refiere a la mejora de la eficiencia energética del parque inmobiliario.

1.3 El CESE recomienda a la Comisión que identifique y apoye financiaciones europeas suplementarias para las medidas que permitan alcanzar los objetivos de la directiva.

1.4 El CESE pide a la Comisión que estudie urgentemente los motivos que explican el escaso uso de los recursos disponibles y, si fuera necesario, revise las normas de financiación, y que examine cómo dar mayor relevancia al papel del Fondo de Eficiencia Energética creado recientemente, en lo que atañe tanto a las fuentes de financiación como a los criterios de concesión de fondos que deben contribuir a alcanzar los objetivos ambientales, económicos y sociales.

1.5 Asimismo, el CESE pide a la Comisión que analice la posibilidad de ampliar la propuesta de «bonos para la financiación de proyectos de la UE» a proyectos de inversión cuyo objetivo sea contribuir a alcanzar los objetivos de la propuesta de directiva sometida a examen.

1.6 El CESE pide a la Comisión que lleve a cabo una evaluación rápida del potencial de eficiencia energética que no se haya aprovechado plenamente en la industria, a fin de determinar qué medidas deben adoptarse.

1.7 El CESE recomienda a la Comisión que examine en qué medida y en qué condiciones los instrumentos de evaluación comparativa de las emisiones de CO<sub>2</sub> y otros gases contaminantes (definidos en los documentos BREF) podrían utilizarse como en la Directiva sobre las emisiones industriales y elaborarse como parte de un sistema de gobernanza en que participe el conjunto de las partes interesadas, incluidos los empleadores, los sindicatos y las ONG.

1.8 El CESE recomienda que se hagan más rigurosas las condiciones del despliegue de los contadores inteligentes, respetando los principios de universalidad y accesibilidad de la energía para los consumidores, así como la protección de los datos personales.

1.9 El CESE pide que la propuesta de directiva objeto de examen prevea que los Estados miembros atenúen el modo en que los costes de las medidas de eficiencia energética repercuten en la factura que deben pagar los consumidores finales, en concreto los costes de los contadores inteligentes, y velen por que todas estas medidas sean gratuitas para los hogares de renta baja, de conformidad con las modalidades definidas por cada Estado miembro.

1.10 El CESE pide a la Comisión que promueva la ampliación de las competencias de los comités de empresa y los comités de empresa europeos a la eficiencia energética, con objeto de contribuir a que se cumplan los objetivos de la directiva.

1.11 El CESE pide a la Comisión que defina con mayor precisión el concepto de «pequeñas y medianas empresas» en términos de tamaño y sectores de actividad, a fin de evitar que una definición demasiado amplia tenga como consecuencia que gran parte de las empresas queden exentas de la obligación de realizar auditorías energéticas y contribuir a lograr los objetivos de la directiva.

1.12 El CESE pide a la Comisión que propicie una mejor integración del sector del transporte y la adopción de medidas en el marco de la directiva objeto de examen, para contribuir a cumplir el objetivo establecido.

1.13 El CESE pide a la Comisión que inste a los Estados miembros a que estudien la posibilidad de introducir medidas adicionales y, en su caso, vinculantes para el conjunto de su parque inmobiliario y reclame la definición de un objetivo cuantitativo de este tipo, junto con medidas de financiación, incentivo y acompañamiento adecuadas.

1.14 El CESE pide a la Comisión que impulse la coordinación que se requiere a nivel europeo para mejorar los planes de estudio de las escuelas y universidades, así como los programas de formación y de I+D, de modo que estos se ajusten a los retos y objetivos de la Directiva y den prioridad a las asociaciones en este ámbito.

1.15 Por lo que se refiere a las auditorías energéticas, el CESE destaca el papel fundamental que los servicios públicos territoriales o regionales pueden desempeñar para ayudar e incentivar a los particulares a que mejoren la eficiencia energética de sus viviendas.

1.16 El CESE considera que los consumidores desempeñan un papel clave en la reducción del consumo de energía. La Comisión Europea debe asegurar la existencia de estrategias nacionales que impliquen y movilicen a los consumidores en esta dirección a fin de lograr los mejores resultados, tanto a efectos del propio consumidor como de la sociedad. Es preciso apoyar las políticas en favor de la eficiencia energética recurriendo a unos incentivos (económicos) adecuados que seduzcan a los consumidores, con vistas a su adopción por parte de estos. Asimismo, las necesidades de los grupos de consumidores más vulnerables han de ser parte integrante de todas las políticas en materia de eficiencia energética.

## 2. Introducción

El presente dictamen se centra en la propuesta de Directiva sobre la eficiencia energética (COM(2011) 370 final) que se basa en las directivas en vigor relativas a la cogeneración y los servicios energéticos y que tiene como objetivo refundirlas en un acto legislativo único, de carácter general, sobre la eficiencia energética en el aprovisionamiento energético y el consumo final de energía.

## 3. Síntesis de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE

3.1 La Unión Europea se ha fijado como objetivo conseguir un ahorro de energía primaria del 20 % en 2020 y ha incluido esta meta entre los cinco objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

3.2 Las últimas estimaciones de la Comisión, que tienen en cuenta los objetivos de eficiencia energética nacionales para 2020 fijados por los Estados miembros en el contexto de la

Estrategia Europa 2020, indican que la Unión Europea conseguirá sólo la mitad del objetivo del 20 %. El Consejo Europeo y el Parlamento Europeo han instado a la Comisión a que adopte una nueva y ambiciosa estrategia sobre eficiencia energética para actuar resueltamente, a fin de aprovechar el considerable potencial existente.

3.3 Para dar un nuevo impulso a la eficiencia energética, el 8 de marzo de 2011 la Comisión presentó un nuevo Plan de Eficiencia Energética (PEE) en el que se establecían medidas para conseguir nuevos ahorros en el abastecimiento y el uso de energía.

## 4. Observaciones generales sobre la propuesta de directiva

4.1 El presente dictamen se basa en –y completa– el anterior dictamen CESE 1180/2011 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Plan de Eficiencia Energética 2011», emitido por el Comité el 14 de julio de 2011. En particular, el Comité reitera las posturas expresadas en el referido dictamen en cuanto a la producción de calor y electricidad, la cogeneración (punto 5.3) y los servicios energéticos (punto 5.4). Además, el Comité reitera su solicitud de que se evalúen y, si resulta necesario, se revisen las disposiciones en vigor sobre los certificados de rendimiento energético en los edificios, el nuevo sistema de etiquetado ecológico de los aparatos domésticos y los contadores inteligentes.

4.2 El Comité apoya el propósito y los objetivos de la propuesta de directiva tendentes a establecer un marco común para el fomento de la eficiencia energética dentro de la Unión, a fin de asegurar la consecución del objetivo de un 20 % de ahorro de energía primaria establecido para 2020 por la Unión y con objeto de preparar el camino para mejoras posteriores de eficiencia energética más allá de esa fecha. El Comité está persuadido de la importancia de promover la eficiencia energética dentro de la Unión, dado el potencial desaprovechado que sigue existiendo y porque cumplir el objetivo propuesto beneficiará a la Unión tanto desde el punto de vista medioambiental como desde el punto de vista económico y social. El CESE reconoce que en los últimos años se ha lanzado un gran número de «iniciativas», legislativas o no, en relación con los edificios «ecológicos» y los productos «ecológicos» del sector de la construcción. No obstante, parece que falta un plan global para las «construcciones ecológicas», lo que se traduce en una falta de coordinación de las acciones y el despilfarro de los recursos. Sería útil que la Comisión Europea avanzara hacia las «construcciones ecológicas» mediante la publicación de un Libro Verde, que abarcaría todas las iniciativas relacionadas con las construcciones y sus materiales.

4.3 El Comité respalda la propuesta de directiva que deroga e integra, revisándolas, la Directiva 2004/8/CE relativa a la cogeneración y la Directiva 2006/32/CE sobre servicios energéticos, por considerar que este tipo de planteamiento integrado puede favorecer las sinergias, en concreto en materia de cogeneración de calor y electricidad y, por lo tanto, contribuir a alcanzar los objetivos fijados. El Comité considera que también debería aspirarse a integrar en mayor grado el sector del transporte en las medidas previstas en el marco de la directiva objeto de examen, con el fin de contribuir a lograr el objetivo que se pretende.

4.4 Dado que estima crucial alcanzar el objetivo del 20 % de ahorro de energía primaria para 2020, el Comité recomienda que se prevea que la Comisión evalúe a partir de 2013 la probabilidad de que la Unión alcance este objetivo en el marco de las disposiciones en vigor. El CESE recomienda que los esfuerzos se centren al máximo en obtener resultados concretos.

4.5 Habida cuenta de la importancia del lugar de trabajo para el desarrollo y la aplicación de las medidas propuestas, el Comité lamenta que en el texto no figuren referencias al lugar de trabajo ni a la importancia de promover en este entorno el diálogo social para alcanzar los objetivos fijados. El compromiso y la participación de los trabajadores en los programas de eficiencia energética son, de hecho, fundamentales para alcanzar los objetivos, así como el desarrollo y la implementación de programas educativos y de formación adecuados y las medidas para garantizar buenas condiciones laborales y la seguridad y la salud en el trabajo. Estos aspectos deben ser objeto de información y de consulta a los trabajadores en el marco del diálogo social, que debe impulsarse.

4.5.1 Asimismo, el CESE recomienda que, al igual que en la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, se adopte un anexo sobre qué tipo de formación profesional debe permitir obtener la acreditación o la cualificación de los prestadores de servicios objeto de la directiva sometida a examen.

4.6 El Comité está preocupado por cómo se financiarán las inversiones que resulten necesarias. En efecto, mientras que en la actualidad parece que en numerosos casos la proporción de financiación de la UE es demasiado reducida para actuar como incentivo, tal como se indica en el punto 6.5.1 del Dictamen CESE 1180/2011, el punto 4 de la exposición de motivos se limita a afirmar que la propuesta de directiva «se pondrá en práctica utilizando el presupuesto actual y no tendrá impacto en el marco financiero plurianual». Es importante, por supuesto, utilizar al máximo los instrumentos financieros existentes, pero hay que rendirse a la evidencia: en la actualidad estos son inadecuados, lo que se desprende de la escasa utilización por parte de los Estados miembros y las regiones de los recursos disponibles en el marco de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. El Comité está convencido de que para que los objetivos fijados puedan cumplirse la Comisión debería

- estudiar urgentemente los motivos que explican el escaso uso de los recursos disponibles y, si fuera necesario, revisar las normas de financiación. Ello resulta cada vez más urgente y fundamental en razón de las actuales limitaciones imperantes en las finanzas públicas, limitaciones que se derivan en particular de decisiones adoptadas a nivel europeo mediante planes de austeridad;
- examinar cómo dar mayor relevancia al papel del Fondo de Eficiencia Energética creado recientemente, en lo que se refiere tanto a las fuentes de financiación como a los criterios de concesión de financiación con los que, a juicio del Comité, se debería velar por alcanzar de forma simultánea objetivos medioambientales y objetivos económicos y sociales;
- examinar la posibilidad de ampliar la propuesta de «bonos para la financiación de proyectos de la UE» a proyectos de inversión cuyo objetivo sea contribuir a alcanzar los objetivos de la propuesta de directiva sometida a examen;

- examinar los demás mecanismos de financiación posibles, entre ellos, los sistemas denominados de terceros inversores que aportan financiación previa y se pagan con el ahorro de energía resultante de las obras de mejora de la eficiencia energética de las viviendas afectadas. En este sentido, el CESE apoya la propuesta de la Comisión de recurrir a las «empresas de servicios energéticos» (ESCO, *Energy Service Companies*), en particular para la instalación de contadores inteligentes.

4.7 El Comité subraya que, con arreglo al Plan 2011 para la eficiencia energética, los edificios públicos representan sólo el 12 % del parque inmobiliario de la UE. Por consiguiente, hace hincapié en la importancia del resto del parque inmobiliario, propone que los Estados miembros consideren la posibilidad de aplicar medidas más importantes, e incluso vinculantes, para todo su parque inmobiliario y aboga por que dicho objetivo se fije junto con medidas de financiación, incentivo y acompañamiento adecuadas. Ello es tanto más necesario porque, como se señala en el considerando (15) de la propuesta de Directiva «el actual stock de edificios existentes es el sector con el mayor potencial de ahorro de energía. Además, los edificios son cruciales para alcanzar el objetivo de la Unión Europea de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80 % y un 95 % para 2050 respecto a 1990.» Además, el Comité subraya que la renovación energética del parque inmobiliario de la UE:

- permitiría crear muchos empleos en Europa; su calidad debe garantizarse mediante un diálogo social reforzado y deberían surgir gracias a programas de educación y formación adaptados;
- reportaría ingresos a los Estados (entre otras cosas, gracias a la disminución del desempleo y el aumento de los ingresos fiscales);
- promovería la recuperación europea,
- permitiría también alcanzar objetivos sociales mediante medidas específicas para los hogares con ingresos bajos y medios destinadas a reducir sus facturas de energía gracias a la disminución de los volúmenes de energía necesarios para calefacción y alumbrado.

## 5. Observaciones particulares

5.1 En el artículo 4, que prevé la obligación de renovar cada año el 3 % de la superficie edificada total propiedad de los organismos públicos de los Estados miembros, se señala que este porcentaje se calculará sobre la superficie edificada total de edificios de más de 250 m<sup>2</sup>. El Comité considera que estas obligaciones deberán ser aplicables a los edificios propiedad de las instituciones europeas. Por otra parte, el Comité expresa su preocupación sobre este valor mínimo de 250 m<sup>2</sup> y se pregunta si en la práctica no llevará a eximir a las agencias inmobiliarias sociales de esta obligación de renovación, puesto que la superficie habitable de las viviendas sociales es a menudo inferior. Además, no debe olvidarse que los objetivos fijados para la eficiencia energética también deben tener una finalidad social y establecer medidas que ayuden a reducir la factura energética de los hogares desfavorecidos a través de incentivos a la renovación energética de las viviendas que ocupan.

5.1.1. Sin embargo, la actual situación económica podría implicar que las disposiciones de los artículos 4 y 6 no pudieran alcanzarse en los plazos establecidos. El CESE considera que la Comisión debería prever una solidaridad europea para los Estados que no puedan cumplir por sí solos los objetivos.

5.2 No obstante, los regímenes de obligación de eficiencia energética previstos en el artículo 6, si bien son necesarios, engendrarán costes. El Comité considera necesario atenuar el modo en que los costes de las medidas de eficiencia energética repercutirán en la factura que deben pagar los consumidores finales (véase el punto 4.5.5 del dictamen CESE 1180/2011). En particular, considera que las mejoras deberían ser gratuitas para los hogares de renta baja, tal como se señala en el punto 6.7.2 de ese mismo dictamen.

5.3 En el artículo 7, apartado 1, se prevé que los Estados miembros deberán alentar a las pequeñas y medianas empresas a realizar auditorías energéticas. El Comité considera que sería útil incluir una definición de «pequeñas y medianas empresas» en el artículo 2.

5.4 En el artículo 7, apartado 2, se establece que las demás empresas no incluidas entre las «pequeñas y medianas empresas» estarán sujetas a una auditoría energética a más tardar el 30 de junio de 2014, y cada tres años a partir de la fecha de la auditoría energética anterior. A juicio del Comité, tal como señala en el punto 5.5.1 del Dictamen CESE 1180/2011, en determinadas industrias pueden darse casos donde no se haya aprovechado completamente el potencial de eficiencia energética, y ello pese a los progresos logrados e incluso si medidas a nivel de la UE como el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero ya tienen como objetivos las industrias de uso energético intensivo. Con el fin de determinar lo más rápidamente posible el potencial no aprovechado en la industria y las medidas apropiadas que deberán adoptarse en consecuencia, el Comité propone:

- que se lleven a cabo auditorías energéticas eficaces en una fase temprana;
- que se brinde un apoyo generalizado y se proceda a un amplio desarrollo y difusión de los instrumentos nuevos y tradicionales, para facilitar una mejora puntual y coherente de la eficiencia energética tanto en las instalaciones que consumen mucha energía como en las pymes.
- las auditorías cubren tanto la gestión como las cuestiones estructurales. Si bien los cambios de gestión son relativamente fáciles de llevar a cabo, los cambios estructurales (suelos, techos, modificación de la función del edificio, materiales pesados) son lentos y costosos, sobre todo habida cuenta de que la puesta en práctica de las recomendaciones de la auditoría requiere un estudio coste-beneficio y un plan de ejecución para preparar una oferta con parámetros precisos y un presupuesto. A estas limitaciones se suele añadir la obligación de obtener un permiso, lo cual alarga considerablemente el proceso de renovación. Por ello, cuando las modificaciones recomendadas por la auditoría requieran trabajos de gran magnitud, conviene prever que el plazo para su realización pueda ampliarse.

5.4.1 La participación de los trabajadores es esencial para una mejor eficiencia energética. Sin su conocimiento, experiencia y dedicación no podrán alcanzarse buenos resultados. Por consiguiente, el CESE recomienda examinar en qué medida y en qué condiciones los instrumentos de evaluación comparativa de las emisiones de CO<sub>2</sub> y otros gases contaminantes (documentos BREF elaborado por el Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) de Sevilla en apoyo de la antigua Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (PCIC) y la Directiva de 2010 sobre las emisiones industriales, conocida como EID, que también se utilizan para el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión e incluyen criterios de referencia sobre eficiencia energética) podrían utilizarse de la misma manera en la Directiva objeto de examen y elaborarse como parte de un sistema de gobernanza en que participe el conjunto de las partes interesadas, incluidos los empresarios, los sindicatos y las ONG. De esta manera, a la hora de diagnosticar y formular propuestas en el marco de este sistema de gobernanza podrían tenerse en cuenta los costes y beneficios de las medidas de eficiencia energética previstas y, también, entre otras cosas, la dimensión social y de empleo, el impacto en las condiciones de trabajo, determinados análisis y normas sociales, las herramientas de evaluación de las necesidades estimadas de puestos de trabajo, cualificaciones y formación profesional, y los dispositivos que deben ponerse en marcha en este ámbito.

5.5 En el artículo 8, apartado 1, se mencionan qué condiciones deben respetarse en caso de que se lleve a cabo el despliegue de los contadores inteligentes. El Comité las considera insuficientes. Pide que cada Estado realice, en su propio marco reglamentario, un análisis detallado previo sobre los costes y beneficios de estos contadores, y considera que este examen debería tener en cuenta la viabilidad técnica y rentabilidad para el inversor de la instalación de contadores inteligentes, incluidos los costes de su mantenimiento, gestión y sustitución, los riesgos que podrían presentar estos contadores en relación con el respeto de los principios de universalidad y accesibilidad de la energía para los consumidores, así como con la protección de los datos personales. En el caso de la electricidad, este examen se llevará a cabo junto con la evaluación económica mencionada en el punto 2 del anexo 1 de la Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009.

5.6 El artículo 10.1 establece la obligación de aprobar un plan nacional de calefacción y refrigeración. Esto debería incluir aspectos relacionados con la competencia, para afrontar los problemas que pueden plantear los monopolios de calefacción urbana.

5.7 En un nivel muy práctico, el Comité destaca la importancia del desarrollo de los servicios energéticos ofrecidos por las administraciones públicas o propuestos por empresas privadas para la implementación de soluciones de eficiencia energética, tanto para las empresas como para las comunidades y los particulares. La financiación europea debería permitir su desarrollo, haciéndolos accesibles a los particulares y las PYME en las condiciones que determine el interés general.

5.8 Desde el punto de vista jurídico, los contratos de rendimiento energético —mencionados en el texto de la Comisión en el contexto de las relaciones contractuales con las entidades públicas— constituyen un instrumento que puede contribuir a generalizar la búsqueda sistemática de una mayor eficiencia energética.

5.9 Los edificios históricos deberían quedar fuera del ámbito del artículo 1, puesto que las dificultades prácticas y estéticas derivadas, en particular, de la instalación de contadores inteligentes suelen ser mucho mayores en este tipo de edificios. Por ejemplo, la legislación relativa a la conservación del patrimonio prohíbe a menudo a los dueños de estos edificios instalar nuevos sistemas de gestión de la energía. Los Estados miembros deberían tener la libertad de decidir, caso por caso, si un edificio concreto clasificado de interés histórico necesita esta excepción y la aplicación de un abanico más flexible de soluciones.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---