

Consulta para implementar un mecanismo de acreditación de la consecución de ahorros energéticos equivalentes al cumplimiento parcial de las obligaciones del Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia Energética (Certificados de Ahorro Energético-CAE)

1. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de crear un mecanismo de acreditación de la consecución de una cantidad de ahorro energético equivalente al cumplimiento de las obligaciones del Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia Energética?

Las ventajas de esta propuesta son muchas:

- Reduce el uso de energía en España disminuyendo la dependencia energética.
- Establecer un vínculo directo entre el ahorro energético y de emisiones de GEI entre las actuaciones necesarias para conseguir dichos ahorros y la financiación para conseguirlos.
- Impulsa la instalación de medidas de ahorro energético y la consecuente rehabilitación energética de las viviendas. En España, se realizan unas 26.000 rehabilitaciones de vivienda al año, a este ritmo, el 90% del parque estaría rehabilitado en 100 años.
- Ayuda al gobierno a lograr sus objetivos de reducción de emisiones de CO2 a un costo mínimo o casi nulo para las finanzas públicas.
- Facilitar la comunicación entre la empresa y el ciudadano, incorporando a este último en la toma de decisiones y aumentando su conciencia y conocimiento, lo que puede ayudar a la transición desde el “consumidor” al “prosumidor”.
- Tener un mercado de Certificados Blancos también supondrá una participación activa para las empresas no obligadas. El esquema italiano, por ejemplo, incluye la participación de partes voluntarias no obligadas que pueden implementar intervenciones de eficiencia energética para la renovación de edificios, obtener el mismo tipo de Certificados Blancos y venderlos en el mercado a las empresas energéticas obligadas. Vender los certificados les proporcionará nuevos ingresos, lo que ayudará a reducir el tiempo de recuperación de la inversión y a generar actividad y creación de empleo en el sector.

Las desventajas pueden llegar en la implementación basada en el diseño del mecanismo de acreditación de los ahorros energéticos. Los peligros potenciales son que las empresas de energía podrían apuntar al producto más barato para obtener los mejores rendimientos en el primer año sin tomar en cuenta los ahorros que se pueden conseguir a lo largo de la vida útil del producto. Por ejemplo, en el Reino Unido, hicieron esto comprando a granel bombillas de bajo consumo energético por decenas de millones y enviándolas a los propietarios de las viviendas para reclamar los ahorros (del sistema de obligaciones), el poder adquisitivo de las empresas obligadas redujo el costo de un precio de mercado de 0,5 a 0,30 libras, pero informaron al gobierno que habían comprado el valor minorista (0,50) para compensar su objetivo. Las empresas de energía pueden utilizar el esquema para el registro comercial o la retención de clientes, dañando así el mercado al sesgar las ofertas competitivas. Esto también puede provocar una inexactitud en cuanto a costes y ahorros.

Otras posibles desventajas, podrían ser:

- Mayor complejidad en la gestión y certificación, frente al sistema actual de pagos al Fondo Nacional de Eficiencia Energética.

- Riesgo de que los valores calculados de ahorros energéticos y reducción de emisiones no reflejen los valores reales, para lo que se hace necesario un mecanismo de verificación por sectores. En la edificación esto requiere calcular estos valores en condiciones de operación e incluso monitorizar una parte de las intervenciones.
- Poco conocimiento y línea de negocio de las empresas energéticas en medidas de eficiencia energética en la edificación, sobre todo las que implican obras en edificación.
- Riesgo de que las empresas ofrezcan productos combinados de suministros y ahorro energético con mayores periodos de permanencia contractual, y por lo tanto dañar la competitividad del mercado.
- Riesgo de favorecer las actuaciones más provechosas a corto plazo para las empresas sin considerar los ahorros a largo plazo ni el orden lógico de intervención. Por ejemplo, la instalación de paneles solares en cubierta puede imposibilitar su aislamiento posterior, mientras que si se hacen juntas o primero se aísla el ahorro energético es mucho mayor.
- Riesgo de no acometer las intervenciones más complejas y que requieren mayores plazos de amortización como la rehabilitación energética de edificios.

2. ¿Qué porcentaje de la obligación anual de ahorro de energía final considera que puede alcanzar un sujeto obligado mediante Certificados de Ahorro Energético? ¿Por qué? ¿Qué procedimiento debería seguirse para la Emisión de los Certificados de Ahorro Energético?

Las empresas que venden energía son los actores objetivo y se les asigna un objetivo de ahorro de CO2 que se puede convertir en un cierto número de Certificados Blancos. Los Proveedores de Energía pueden adquirir los certificados en una Plataforma de Mercado de Certificados Blancos o pueden implementar directamente las medidas, como, por ejemplo, rehabilitación de viviendas, financiar las intervenciones y obtener los certificados.

Es probable que este cambio promueva una gran revolución en el papel de las empresas en el mercado energético. A día de hoy ya están ofreciendo servicios de eficiencia energética, por lo que deberán integrar más servicios de eficiencia energética en su oferta, apuntando a la eficiencia energética como una oportunidad de negocio y no como una amenaza.

En otros países, la aplicación de un Esquema de Obligación Energética ya cambió el papel de las empresas en el mercado energético, empujándolas indirectamente a innovar su oferta de servicios y, por tanto, facilitando la transformación de sus modelos de negocio.

Las intervenciones por realizar en las viviendas deben estar detalladas en una matriz de soluciones previamente evaluadas y aprobadas por el gobierno para ofrecer una gama de productos y servicios en los que se tomen en cuenta los años de vida útil (y uso) de la intervención para calcular los ahorros generados y no dejarse llevar por el producto de menor costo a corto plazo, que frenaría la innovación en productos de eficiencia energética.

Cada intervención de eficiencia energética tiene un tiempo estimado de vida diferente. El no tomar esto en cuenta para calcular los ahorros generados de CO2 pondría un enfoque de corto plazo en la reducción de consumo energético (y en consecuencia los ahorros generados). Las intervenciones deben ser auditables por un organismo externo y acreditado.

En el caso de la edificación, los Certificados de Ahorro Energético se deberían emitir según una puntuación/valoración basada en el tipo de vivienda, tipo de combustible, área de la pared, área geográfica, tipo de intervención (y producto utilizado para la misma).

Los sujetos obligados deben seguir aportando en gran medida al Fondo Nacional de Eficiencia Energética, ya que permite alimentar las políticas públicas que se enfoquen en aquellos aspectos que los sujetos obligados no atiendan, por ser menos provechosos para sus intereses o más complejos. A fin de poder ir corrigiendo este mercado conforme se identifiquen deficiencias, el porcentaje de obligación podría establecerse anualmente, aumentando progresivamente hasta llegar a un 30% en un plazo de cinco años.

3. ¿Cuáles considera que son las barreras regulatorias, económicas o de cualquier naturaleza que dificultan actualmente el desarrollo de los Certificados de Ahorro Energético, y cuáles son las oportunidades que se presentan en caso de superarse?

Faltan datos actuales y precisos del parque de viviendas para calcular con más exactitud el potencial de las medidas a implementar. Esta información es clave para tener una estimación precisa de los ahorros a conseguir.

Se debería seguir el principio de que la energía más limpia es la que no se consume. Aquí, es necesario que se exija a las energéticas (empresas obligadas) que disminuyan las emisiones de CO₂ mediante intervenciones de Eficiencia Energética (reducción del uso/necesidad de energía) y no solo con el cambio de mix energético con energías renovables.

Las actuaciones en rehabilitación deben tener en cuenta el CO₂ ahorrado durante toda la vida útil de la medida aplicada. Por ejemplo, el aislamiento térmico 50 años.

Para certificar que los ahorros obtenidos se contabilizan una sola vez, cada certificado es único y conlleva un derecho de propiedad sobre una cantidad definida de energía, generalmente expresada en toneladas equivalentes de petróleo, en Terawatios-hora (TWh) o en CO₂ ahorrado. Los ahorros energéticos generados se comparan con la línea de base, antes de la intervención.

Por ejemplo, cada vez que un proveedor de energía ahorra una cierta cantidad de energía mediante intervenciones de aislamiento energético, se le otorga un certificado blanco. Esto se puede utilizar para lograr su propio objetivo o se puede vender a otros proveedores que no hayan hecho lo suficiente para cumplir sus propios objetivos, generando ingresos adicionales y facilitando un retorno de la inversión. Otras empresas de servicios energéticos (no obligadas) pueden obtener los mismos certificados de proyectos de ahorro de energía y venderlos también en la plataforma del mercado. En la fecha de liquidación, que suele ser el final del año, los Proveedores de Energía Obligados deben presentar el número requerido de certificados para demostrar el cumplimiento del objetivo. Para que sea eficaz, este instrumento debe estar respaldado por fuertes sanciones y multas para las empresas que no alcancen sus objetivos de certificados.

Por último, con este sistema de certificados, y con un sistema de ayudas razonable, justo e inclusivo, se pueden beneficiar clientes vulnerables y contribuir de forma positiva a disminuir la pobreza energética.

4. ¿Cuál cree que es el potencial de ahorro de energía final por la implantación del sistema de Certificación de Ahorros Energéticos?

Con todo lo anterior, se podría lograr un ahorro potencial del 6 al 15¹% (dependiendo del conjunto de medidas instaladas) sobre el consumo promedio total de energía de los hogares en España. A esto había que sumarle el potencial ahorro de energía final en el resto de sectores.

En cualquier caso, el potencial de ahorro de energía en el sector de la edificación es amplísimo: se prevé 58.680,7 GWh para 2050, en comparación con 2020, lo que supone un ahorro energético de aproximadamente el 55% (ERESEE 2020, página 309).

¹ Fuente: National Energy Efficiency Data-framework (2018). Department for Business, Energy & Industrial Strategy in United Kingdom

5. ¿Cuáles son sus sugerencias para integrar el sistema de Certificación de Ahorros Energéticos en el actual Sistema Nacional de Obligaciones?

Ambos sistemas son complementarios, pero es fundamental definir cuáles son las actuaciones elegibles para los Certificados de Ahorros Energéticos, y proponer objetivos crecientes de ahorros para esta segunda opción. Asimismo, se deben establecer incentivos para que las empresas decidan optar por actuaciones de ahorro en lugar de pagar el fondo como actualmente están realizando. A continuación se incluyen algunas medidas que deberían ser elegibles para los certificados de ahorro energético en el ámbito de la edificación:

- Aislamiento de la envolvente de las viviendas: por el exterior (SATE, fachada ventilada,...), por el interior o inyección en cámara de aire; cubiertas, suelos...
- Sustitución de las carpinterías por otras nuevas con aislamiento térmico reforzado (vidrios bajo emisivos)
- Aislamiento de las tuberías de agua caliente, equipos...
- Cambio de calderas antiguas por nuevas más eficientes
- Instalación de paneles solares
- Educación del usuario sobre productos y uso de productos.
- Aceptación del esquema por parte del cliente.

6. ¿En qué sectores y con qué medidas considera se debería abordar el sistema de certificados?

En el sector de la edificación, que representa alrededor del 30% del consumo de energía final y de las emisiones de GEI en nuestro país. Debería ser el principal lugar de intervención de estos certificados ya que:

- Los edificios son el lugar de relación entre los sujetos obligados y sus clientes, en forma de suministros energéticos.
- El mal comportamiento energético de los edificios es uno de los principales factores que causan la pobreza energética.
- Intervenir en los edificios no solo implica cumplir los objetivos de ahorro energético, sino también los de descarbonización (PNIEC y ELP), de reducción de la contaminación atmosférica (Plan Nacional de Mejora de la Calidad del Aire) y los de lucha contra la pobreza energética (Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética). Todas estas estrategias contemplan medidas en los edificios para alcanzar sus objetivos.

- Ya existe un marco claro para orientar las intervenciones en edificios a través de la Estrategia a Largo Plazo para la Rehabilitación Energética del Sector de la Edificación en España (ERESEE)

Las medidas son muy variadas, y las principales están recogidas en la ERESEE. En cualquier caso se debe priorizar el orden de las actuaciones según plantea dicha estrategia:

1. Gestión de los consumos y concienciación y formación de los hogares
2. Reducción de la demanda mediante intervención en las envolventes
3. Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones
4. Instalación de energías renovables en el propio edificio o en su entorno (comunidades energéticas locales)

7. ¿Qué instrumentos de co-gobernanza pueden ser eficaces para la correcta colaboración entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas, teniendo en cuenta la necesidad de facilitar a los sujetos obligados la obtención de certificados de ahorro energético en todo el territorio nacional?

La proporción de medidas a realizar por los sujetos obligados debe ser correlativa a la facturación/presencia en el mercado de cada una de ellas en las diferentes comunidades autónomas. Es decir, deben realizar las acciones, acorde con su presencia en la zona.

Para ello, el Gobierno, con la ayuda del IDAE, hará un seguimiento del ahorro energético generado en los usuarios finales y lo comparará con la línea de base, previo a la intervención, luego emitirá los certificados a quienes realizaron las intervenciones, tanto proveedores de energía como terceros. Como se mencionó anteriormente, un Esquema de Obligación Energética no requiere intervención financiera por parte del gobierno, solo existen los costes administrativos, por lo que la implementación de este plan es particularmente adecuada para la crisis post COVID-19.

Además, contar con un Esquema de Obligaciones, apoyado en multas y sanciones a las empresas que no alcancen sus objetivos, garantizará que las metas de reducción del PNIEC se alcancen en menos tiempo. Otra ventaja de utilizar el instrumento de los Certificados Blancos es que el gobierno puede verificar fácilmente si las Empresas de Energía Obligadas alcanzaron sus objetivos. Una vez que IDAE emite los certificados basados en una cantidad particular de emisiones de CO₂ ahorradas, el gobierno puede simplemente verificar si las Empresas Obligadas han presentado el número requerido de certificados para demostrar su cumplimiento con el objetivo.

Por otra parte, debe existir una coordinación entre el IDAE y las Comunidades Autónomas, para saber exactamente qué actuaciones se están realizando en cada una de las CCAA y que el IDAE sea el órgano gestor de los certificados de ahorro.

Propuesta del Diseño del esquema de certificados blancos

Después de diseñar la descripción general del Esquema de obligaciones energéticas, pasamos a considerar los pasos correctos para implementar con éxito esta política. Para ello, seguimos la metodología de The EuroWhiteCert Project (Comisión Europea, 2007) en la que se trazan 6 pasos principales:

- 1) Designar un organismo independiente (IDAE) para la emisión de certificados
- 2) Definir claramente los certificados: tamaño, tecnología, validez, elegibilidad,...
- 3) Formular las reglas del juego: plataforma de mercado, cumplimiento,...
- 4) Establecer un sistema de registro y un sistema de seguimiento y verificación.
- 5) Formular reglas de cumplimiento y establecer sanciones
- 6) Organizar la plataforma de comercio de certificados

Para el primer paso, el gobierno instalaría el sistema y nombraría un organismo independiente, que en este caso sería el IDAE (Instituto de Ahorro y Diversificación Energética de España) para controlar el funcionamiento del sistema de Certificados Blancos. El IDAE definiría los criterios para seleccionar las Empresas Energéticas Obligadas, y asignaría a cada una de ellas una cantidad de CO₂ que necesita ahorrar cada año. Este objetivo se asignaría en función del ahorro total de CO₂ necesario anualmente para España, multiplicado por el porcentaje de ventas de cada empresa de suministro energético sobre el mercado total. El IDAE calcularía las reducciones de CO₂ necesarias para cada empresa suministradora de energía durante 5 años y por tanto el número proporcional de certificados.

Por cada "x" cantidad de emisiones de CO₂ ahorradas, el IDAE emitiría un certificado blanco que contabilizara esas reducciones. Para comercializarlo, dado que se trata de un título negociable, el precio podría ser establecido por el mercado y por la coincidencia de la oferta y la demanda, o también podría establecerse a un precio fijo.

Esta contribución de certificados se emitiría repetidamente durante un año. Para alinear las fechas con el plan actual de España y con los objetivos de CO₂ de la UE 2030, la contribución se repetiría hasta 2030. El IDAE proporcionaría una lista de intervenciones permitidas para este programa, y esta lista se haría teniendo en cuenta el ahorro de CO₂ generado durante toda la vida útil de las medidas, por lo que las empresas energéticas deberían apostar fuertemente por el aislamiento de edificios porque es muy rentable y aporta beneficios durante un largo período. Cada intervención tendría un ahorro de CO₂ estimado en función del tipo y tamaño.

El IDAE seguirá monitoreando el progreso de los proveedores y verificará si han logrado sus objetivos de obligaciones. Entre sus funciones, el gobierno también debe auditar, para asegurar el cumplimiento y detectar y prevenir posibles fraudes.

La implementación de este Esquema de Obligación Energética, complementario al Fondo Nacional de Eficiencia Energética, apoyado por el instrumento de los Certificados Blancos, ya se ha realizado en otros países de la Unión Europea, con muchos resultados exitosos. Por ello, se debería analizar qué ha tenido éxito y qué ha fallado en la implementación en aquellos países donde han obtenido unos resultados satisfactorios.