

Al·legacions a l'avantprojecte de LLEI DE TRANSICIÓ ENERGÈTICA DE CATALUNYA

Ponent: Carles Riba Romeva i Eduard Furró Estany
(aprovades en junta el 29 de gener de 2020)

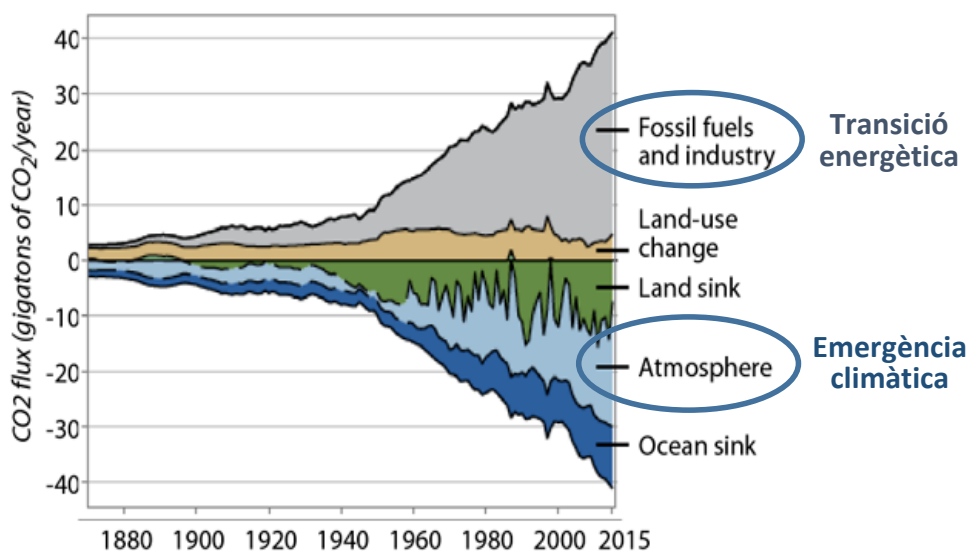
1. Consideracions prèvies

La crisi energètica i climàtica actual és el resultat de la combinació de dos fets bàsics:

Els combustibles fòssils, que proporcionen el 80% de l'energia que suporta el model de desenvolupament actual, són recursos finits a la Terra, no renovables a escala de temps humana (consumits un milió de vegades més ràpid de quan es van originar fa diversos centenars de milions d'anys) i abocats a l'exhauriment en les properes dècades.

L'ús (o crema) dels combustibles fòssils restitueix a l'atmosfera en forma de CO₂ el carboni acumulat en els subsòls (gràcies a la fossilització de milions d'éssers vius en èpoques geològiques pretèrites), fet que causa un efecte hivernacle amb un escalfament global de la Terra i genera un canvi climàtic de conseqüències globals adverses al manteniment de la civilització humana actual.

Si els combustibles fòssils fossin recursos renovables i no produïssin gasos d'efecte hivernacle, ara no estaríem parlant de crisi energètica i climàtica.



Els combustibles fòssils són la principal font d'emissions de CO₂ que després van a parar a l'atmosfera, als camps i als oceans. Font: Climate Science Special Report, 2017, U.S. Global Change Research Program

La solució a aquesta greu crisi passa, doncs, per implementar un sistema energètic alternatiu al dels combustibles fòssils. Entre els responsables polítics i socials conscients de la gravetat de la situació, hi ha un consens cada cop més generalitzat que, en base a les tecnologies ja operatives i al temps

disponible per evitar els efectes catastròfics del canvi climàtic, l'alternativa no és altra que la transició vers el 100% de fonts energètiques renovables en un horitzó de temps no més enllà de 2050. L'energia nuclear de fissió, que ara abasteix menys del 5% de l'energia mundial, no entra dintre d'aquesta solució a causa del perill d'accidents de conseqüències irreversibles, la falta de solució en l'eliminació dels residus radioactius i l'escassetat de reserves d'urani a escala mundial; i, l'energia nuclear de fusió, si arribar a ser viable, en el millor dels casos arribarà després del punt de no retorn en la crisi dels fòssils per manca de reserves i/o per impacte climàtic.

La transició energètica, però, no es resoldrà amb un simple canvi de tecnologies. La naturalesa diferent de les fonts energètiques renovables del futur respecte a les fonts energètiques no renovables del (aviat) vell sistema fòssil farà que la transició energètica comporti un canvi de paradigma en el desenvolupament humà que impactarà profundament en els comportaments individuals i socials, en les infraestructures i en les formes d'organització i de govern. A continuació s'exposen els principals aspectes d'aquest canvi de paradigma:

- Els combustibles fòssils, molt intensos en energia, estan concentrats sota terra en certes localitzacions del món, mentre que les fonts renovables d'energia, de menor intensitat, estan repartides en tots els indrets de la Terra; a més, requeriran grans superfícies de captació (a Catalunya, unes 60.000 hectàrees)
- Els combustibles fòssils, l'urani i la biomassa (conjuntament el 95% de l'energia primària mundial) proporcionen calor que, en part és transformada en electricitat (el 38%) i, en part, en mobilitat (el 27%) amb rendiments molt baixos; en canvi, la major part de l'energia del futur sistema renovable s'obindrà directament en forma d'electricitat (fotovoltaica, eòlica, hidroelèctrica), de la qual una part s'haurà de transformar en energia tèrmica (bomba de calor) i, una altra part en mobilitat (tracció elèctrica). Aquest canvi proporciona un sistema energètic més eficient però que requerirà adaptacions en els comportaments i les infraestructures.
- Les principals fonts energètiques no renovables (i, entre elles, els combustibles fòssils) són recursos d'estoc (acumulables) mentre que les principals fonts energètiques renovables són recursos de flux, intermitents i aleatoris. L'actual sistema energètic d'estoc ha permès adaptar l'oferta a la demanda mentre que en el futur sistema renovable de flux caldrà ajustar prioritàriament la demanda a l'oferta i complementar-lo amb sistemes massius d'emmagatzematge (especialment en base a l'hidrogen renovable) que es troba en vies de desenvolupament. El sistema energètic renovable esdevindrà més dependent dels fluxos naturals on els comportaments dels ciutadans i la gestió a l'escala local tindran una més gran incidència.
- Finalment, l'immens estoc inicial de combustibles fòssils ha possibilitat una economia en continu creixement i disposar de potències creixents durant els darrers 200 anys. Ara, en la perspectiva del declivi d'aquests recursos no renovables, caldrà comptar cada cop més amb els fluxos d'energies renovables de potència més distribuïda, si bé inexhauribles a escala humana.

Estem davant d'una crisi sistèmica causada per un canvi radical en un dels elements essencials (les fonts energètiques) que afecta totes les bases del sosteniment de les societats humanes: l'alimentació, l'habitatge, la mobilitat, les comunicacions, els diferents sectors d'activitat, l'oci. Per tant, a fi d'impulsar una transformació de l'envergadura de la transició energètica, cal implementar noves formes de tractar els problemes que incloguin tots els punts de vista i les responsabilitats significatives i que la societat es doti d'instruments adequats de governança. En efecte:

- El sistema de producció/distribució de les energies basades en combustibles fòssils, nuclears o de gran hidràulica, respon majoritàriament a un model de concentració de capital privat d'abast o connexions multinacionals i amb un esquema de distribució "en piràmide" a partir d'uns pocs

centres de producció –centrals nuclears, tèrmiques, grans hidroelèctriques– i amb xarxes de distribució molt potents, jerarquitzaes i de control centralitzat, que van cobrint, de forma descendents, els territoris i amb interconnexions interterritorials i transfrontereres.

- Les noves fonts energètiques renovables, menys intensives i més distribuïdes, permeten un model més participat on una gran diversitat d'actors (ciutadans, agrupacions, petites i mitjanes empreses, administracions) intervinguin en funcions de captació, utilització o altres serveis. Tanmateix, la limitació a una simple competència en l'àmbit de les "comercialitzadores" tindrà escassa capacitat d'incidir en els necessaris canvis estructurals que requereix un model basat en les energies renovables, per més que responguin a una creixent inquietud de consumidors conscienciats, sobre la necessitat de canviar el sistema.

2. Al·legacions en relació a l'avantprojecte de Llei

Consideracions globals

Es volen destacar dos aspectes fonamentals:

- 1) Estem davant d'una greu emergència energètica i climàtica i cal tramitar amb urgència la Llei de Transició Energètica de Catalunya (LLTEC), sense que això representi aturar cap acció ni iniciativa en curs, ja que Catalunya va en retard respecte altres països;
- 2) Cal partir d'objectius clars i fites per a 2025, 2030, 2040 i 2050 en relació, entre altres, a l'eficiència energètica, la transició a energies renovables i la reducció dels gasos d'efecte hivernacle, en la línia de la Unió Europea (UE); com a mínim, la LLTEC hauria d'establir les fites assenyalades per la UE per al 2030 (32% d'energia renovable; 32,5% de millora de l'eficiència energètica; 40% de reducció de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle en relació a les emissions de 1990) i establir la fita del 100% d'energia renovable a Catalunya per a 2050. Aquestes fites s'haurien d'acompanyar de sistemes d'avaluació anuals per tercera part i de les corresponents adaptacions dels plans;
- 3) L'avantprojecte de LLTEC deixa el desenvolupament de les línies estratègiques al Departament de la Generalitat encarregat dels temes energètics, sense donar un paper protagonista i els mitjans necessaris a l'Agència Catalana d'Energia (ACE) que la mateixa llei proposa.

Tot i que la lectura de l'avantprojecte de LLTEC transmet la sensació que vol abordar la transició energètica, CMES considera que no és el text adequat: és llarg (76 articles en 82 pàgines), poc estructurat, reiteratiu, en alguns aspectes contradictori, i de caràcter declaratiu. Té més el caràcter d'una "memòria" justificativa, o d'un text expositiu que no pas el format i el caràcter dispositiu/imperatiu i de concreció de les mesures que cal esperar d'una proposta de llei.

Per exemple: els articles 5 al 25 del Capítol 2 ('Estratègies per a la transició energètica') del Títol I, purament declaratius, es reproduïxen, en gran part, amb una estructura i uns títols diferents, i també de caràcter declaratiu, com a 'funcions de l'Agència Catalana d'Energia (ACE)' en els articles 40 a 59 del capítol 3 del Títol II. Aquesta duplicació desconcerta i moltes de les determinacions de l'avantprojecte de LLTEC no se sap si són de caràcter general o tan sols una funció de l'ACE. Falta, doncs, explicitar a qui es dirigeix la LLTEC, què ordena –en termes quantitatius, temporals, d'objectius i de mitjans– i quins canvis vol introduir tant sobre les pràctiques com sobre les normatives actualment vigents en aquest àmbit i a qui obliga.

Sí que és un encert el Capítol 3 ('Instrumentes de planificació de la transició energètica') del Títol I que en els seus articles 27 a 29 estableix les figures de 'Prospectiva energètica de Catalunya' i dels 'Plans de l'energia de Catalunya i els 'Plans d'acció sectorial' que han de contribuir a estructurar la visió, les decisions i les actuacions sobre la transició energètica. També considerem encertat l'atenció a la informació sobre l'energia (article 41), però que correspondria al Títol I independentment que s'atribueixi la seva gestió a l'Agència de l'Energia de Catalunya.

Pel que fa al paper fonamental de l'administració local (pobles i ciutats) en la implantació de la transició energètica, l'avantprojecte de LLTEC només es queda en declaracions de bona voluntat, sense que es desenvolupin les línies de suport i de coordinació: ni l'article 11 punt 3 (referent a l'administració local), ni l'article 56 (línies d'acció de l'ACE en relació a l'administració local) contempnen l'obligació del Govern de promoure la creació d'oficines municipals o comarcals de transició energètica, tal com marca la Llei 16/2017 de canvi climàtic en el seu article 33 (punt 4).

L'avantprojecte de LLTEC tampoc resol la principal disfunció de governança com és el manteniment de la subordinació actual de l'Institut Català de l'Energia (ICAEN) a una Direcció General d'un Departament de la Generalitat, quan la transició energètica és una qüestió transversal de molts dels Departaments que, a més, cal coordinar amb les accions sobre el canvi climàtic. Ni explicita bé en base a quines competències actuarà la nova Agència Catalana de l'Energia (ACE) ni els recursos amb què comptarà. La LLTEC pràcticament només canvia el nom d'Institut (ICAEN) al d'Agència (ACE).

Per tant, el CMES considera que cal elaborar un nou redactat de l'avantprojecte de Llei, amb un text ben estructurat i amb les concrecions adequades, que permeti formular esmenes. A continuació, CMES presenta algunes propostes que poden orientar aquest nou redactat.

Propostes per a una redacció alternativa de la Llei

CMES entén que caldria redactar i estructurar de nou la LLTEC a partir dels següents punts bàsics:

1. Objectiu (o missió) de la LLTEC

Caldria alinear l'objectiu (o missió) de la Llei de Transició Energètica de Catalunya amb les figures legislatives i determinacions d'àmbits superiors (*Directives* i *Comunicacions* de la Unió Europea, *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima* de l'Estat Espanyol) així com de la pròpia legislació catalana (Llei 16/2017, de canvi climàtic de Catalunya).

L'objectiu hauria de ser "assolir un sistema energètic fonamentat al 100% en les fonts renovables en l'horitzó 2050", tal com anuncia el preàmbul del propi avantprojecte de la LLTEC (pàgina 9, primer paràgraf), enlloc de la definició confusa de l'article 2.

La Llei 16/2017 de canvi climàtic, en el seu article 19 (punt 1) proporciona una bona base per definir l'objectiu: "Les mesures que s'adoptin en matèria d'energia han d'anar encaminades a la transició energètica cap a un model cent per cent renovable, desnuclearitzat i descarbonitzat, neutre en emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, que redueixi la vulnerabilitat del sistema energètic català i garanteixi el dret a l'accés a l'energia com a bé comú"

La LLTEC també ha d'establir els mecanismes per coordinar les accions de transició energètica i les de mitigació del canvi climàtic (ja que són part del mateix problema i han de formar part de la mateixa solució) a fi d'evitar dinàmiques no coordinades o, fins i tot, contradictòries, alhora que alinear-los amb els aspectes de sostenibilitat mediambiental, social i econòmica. Així ho reconeix també la Llei 16/2017 de canvi climàtic en l'article 19, punt 6 quan diu: "6. La planificació energètica ha d'incorporar els objectius de reducció d'emissions que estableix aquesta llei. Els plans d'energia i de mitigació del canvi climàtic s'han d'elaborar de manera integrada."

2. Principis de la transició energètica

La LLTEC ha d'establir els principis sobre els quals s'ha de desenvolupar la transició energètica i, per tant, establir-ne els requeriments que se'n derivin, en tots els àmbits. S'enuncien els següents principis, sens perjudici que es puguin modificar o reordenar:

- Principi de l'accessibilitat universal a l'energia: dret de tots els ciutadans i ciutadanes a l'energia necessària per assegurar la qualitat de vida. Prevenir la pobresa energètica

- Principi del dret de tots els ciutadans, les empreses i les administracions a la informació sobre els propis usos de l'energia així com altres funcions o serveis energètics que puguin realitzar (captació, emmagatzematge, distribució)
- Principi de l'ús sostenible i equilibrat dels recursos naturals: sòls (forestals, agrícoles i altres), captació fotovoltaica i tèrmica, vents, corrents o salts d'aigua, mars i oceans així com de les infraestructures ja construïdes. Establiment d'una escala de prioritats adequada pel que fa a la utilització d'aquests recursos com a font d'energia en relació a altres funcions i usos
- Principi del menor impacte ambiental i la sostenibilitat de les instal·lacions associades a la captació, distribució, emmagatzematge i utilització de l'energia, i prioritització de les instal·lacions sobre infraestructures i edificacions ja existents
- Principi de planificació territorial i sectorial, tant en l'àmbit de l'oferta i la demanda, com de les actuacions necessàries en instal·lacions i infraestructures, per assolir els objectius del model energètic
- Principi de la proximitat entre la captació i la utilització de l'energia i dels usos en temps real de captació
- Principi de descentralització i cooperació. Els pobles i ciutats tenen un paper fonamental en el desenvolupament de la transició energètica, i han de tenir competències i eines adequades per a implementar-la. La transició energètica és clau per fer dels pobles, barris i ciutats espais sostenibles, saludables, amables i més resilients a l'escalfament global.
- Principi de reequilibrament territorial. La transició energètica també ofereix una oportunitat per establir un pacte de benefici mutu entre el món rural i l'urbà per generar l'energia renovable necessària en les gran concentracions urbanes i també per crear ocupació i activitat econòmica al món rural i ajudar a evitar així el seu desdoblament.
- Principi d'integració, compatibilitat i compensació pels serveis ecosistèmics afectats o vinculats: recursos naturals, territori, biodiversitat, paisatge
- Principi de participació i compensació pel major esforç dels territoris en la captació, distribució i emmagatzematge d'energia a partir de fonts renovables
- Priorització de la gestió de la demanda davant de la gestió de l'oferta en el doble sentit d'incentivar l'eficiència i l'estalvi energètic, i d'atendre adequadament al fet que la major part de les fonts renovables d'energia són intermitents i aleatòries
- Habilitació d'un sector energètic públic (iniciativa econòmica) en els àmbits de captació a partir de fonts renovables, distribució, emmagatzematge i comercialització, en les diverses modalitats d'iniciativa directa o concertada, des de la Generalitat i les administracions locals
- Impuls del sector social en l'àmbit de l'energia: captació per a usos propis, cogeneració, cooperatives de producció, distribució, emmagatzematge i utilització
- Previsió de mesures de foment per la captació, distribució i ús de les fonts renovables tant d'empreses com de particulars o col·lectius.
- Establiment (o impuls, quan les competències corresponguin al Govern d'Espanya) de 'marcs tarifaris' que promoguin l'eficiència energètica i els bons usos de l'energia
- Garantia de dotació de recursos propis a l'Agència d'Energia de Catalunya, tal com s'explicita més endavant

- Garantir la titularitat pública de les dades d'interès general sobre energia ('big-data'), generades o associades al sector energètic públic, empresarial, dels particulars i del tercer sector social i mediambiental.

3. Subjectes, drets i deures en relació a l'energia

La LLTEC ha d'establir els drets i deures dels diferents actors que intervenen en el sistema energètic en el nou context que ofereix la transició a energies de fonts renovables. En concret:

- Drets i deures dels ciutadans com a usuaris i/o productors d'energia
- Drets i deures de les agrupacions d'usuaris i/o de productors d'energia
- Drets i deures de les empreses com a usuàries i/o productores d'energia
- Drets i deures de les empreses privades de captació, distribució i comercialització d'energia
- Dret dels usuaris al coneixement de les pròpies dades sobre usos (tal com estableixen les Directives de la Unió Europea)
- Dret dels captadors d'energia i els prestadors d'altres serveis (com ara l'emmagatzematge) a una retribució justa en temps real (tal com estableixen les Directives de la Unió Europea)
- Deures dels captadors, distribuïdors i comercialitzadors d'energia de complir allò que estableixi la governança sobre la continuïtat i qualitat del subministrament com a servei públic.
- Obligacions de les administracions públiques de Catalunya (Generalitat i administració local)

4. Models i eines de la transició energètica

Per a guiar les accions de transició energètica a Catalunya, cal partir d'un model inicial ajustable en el temps i disposar diferents tipus d'eines per a implementar-lo. En aquest sentit, la LLTEC ha de contemplar, com a mínim, els següents aspectes:

- Model de referència inicial, amb els principis, estratègies i etapes (ajustable)
- Definició d'instruments de planificació i d'acció: 'document de prospectiva', 'plans d'acció global' i 'plans d'acció sectorials'
- Innovació dels sistemes de captura de dades i d'anàlisi estadística, sota titularitat pública.
- Establiment dels actors que han de dur a terme les accions anteriors. Entre ells:
 - a) La figura del 'regulador', necessàriament públic que establir les normes i regulacions generals de tot el sistema energètic (electricitat i calor). Hauria de ser una de les atribucions principals de la ACE
 - b) La figura de l'agregadora, pública o privada, que dona sentit a un conjunt d'una certa entitat de captadors/usuaris (o prosumers) tot establint sinergies, estalvis i, eventualment remuneracions, fruit de la seva gestió conjunta en col·laboració amb el regulador i altres entitats que intervinguin en el mercat de l'energia

5. Prioritats i etapes en la transició energètica

A fi que les diferents accions de transició energètica siguin efectives i coherents, cal establir unes prioritats i unes etapes en funció de l'eficàcia de les accions i el grau de maduresa de les tecnologies utilitzades. La LLTEC hauria de fer referència a:

- Primer. Eficiència energètica (Directiva UE/2018/2012, d'eficiència energètica), omnipresent en totes les etapes i accions
- Segon. Prioritzar la implantació de les 'tecnologies madures' en energies renovables

- Tercer. Finançar experiències pilot en 'tecnologies en fase experimental'
- Quart. Impulsar i finançar la recerca en les 'tecnologies amb potencialitat de futur'.

6. L'Agència Catalana de l'Energia (ACE)

L'avantprojecte de LLTEC manté l'Institut Català de l'Energia (ICAEN, institut creat per la Llei 9/1991 com una Empresa Pública Catalana adscrita al Departament d'Indústria i Energia), amb les seves limitacions i disfuncions actuals, simplement amb el canvi de nom a Agència Catalana de l'Energia (ACE).

CMES considera que cal impulsar les següents modificacions de l'ACE respecte a l'ICAEN actual:

Sobre la seva inserció institucional:

- *Status i dependència.* Atès el caràcter transversal de la transició energètica, l'Agència Catalana d'Energia ha de ser un organisme dependent de la més alta instància del govern de la Generalitat (Presidència o una vicepresidència específica) i la seva vigència ha d'estar lligada a la consecució dels objectius establerts de transició energètica. La direcció ha de tenir caràcter professional. Hauria de correspondre al Govern de la Generalitat aprovar els documents de prospectiva energètica i dels plans d'acció generals i sectorials elaborats per l'ACE.
- *Forma jurídica.* L'actual Institut Català d'Energia (ICAEB, creat per la Llei 9/1991) i l'avantprojecte de LLTEC s'acullen a la figura d'Empresa Pública Catalana. A fi de fer més operativa l'ACE, també es podria contemplar una estructura públic-privada (com l'adoptada per de la Universitat Oberta de Catalunya). Convé que en el Consell d'Administració de l'Agència Catalana d'Energia hi siguin presents tots els Departaments implicats i una representació d'entitats ciutadanes, socials, mediambientals i organitzacions professionals de la societat civil.
- *Acció descentralitzada.* La nova Agència Catalana d'Energia ha de treballar de forma descentralitzada i connectada al territori, d'acord amb el caràcter distribuït de les fonts energètiques renovables. La nova Llei de Transició Energètica de Catalunya ha de preveure, doncs, un paper rellevant a les agències locals i comarcals d'energia. En aquest sentit, cal una vinculació estreta i continua de l'ACE amb les agències locals d'energia ja existents (Terres de l'Ebre – COPATE, Maresme i Osona), que acumulen una expertesa elevada en mesures de transició energètica, així com amb les futures agències locals i comarcals que es creïn.

Sobre les seves funcions i recursos:

- *Funcions.* L'ACE ha d'integrar totes les funcions, competències i recursos dels diferents Departaments del govern de la Generalitat de Catalunya relacionats amb la planificació, la impulsó, la gestió i la regulació de la transició energètica a Catalunya (entre ells, Indústria, Medi Ambient, Territori, Agricultura, Universitat, Educació, Consum, Transport), coordinades amb les accions de la Unió Europea, l'Estat i les Administracions Locals. Els Departaments continuarien exercint altres funcions no directament relacionades amb la transició energètica, com ara tasques d'inspecció i seguretat industrial, reportant a la ACE a efectes de coordinació. Coordinar i potenciar les accions de les agències locals i comarcals d'energia.
- *Recursos:* L'Agència Catalana de l'Energia ha de disposar dels recursos econòmics i de personal per exercir de forma eficient les seves funcions. En concret, ha de participar de forma taxada en els pressupostos de la Generalitat i en els fons climàtic creat per la Llei 16/2017 de canvi climàtic. També ha d'establir taxes, cànon, i prestacions patrimonials no tributàries, entre d'altres. El personal que desenvolupi les tasques i competències assignades, hauria de tenir la condició de laborals, escollits entre els millors professionals de les diferents especialitats i remunerats amb criteris d'eficiència i compliment dels objectius assignats.