



19 de novembre de 2019

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de la transició energètica de Catalunya i de transformació de l'Institut Català d'Energia (ICAEN) en l'Agència Catalana d'Energia.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera d'Empresa i Coneixement, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de la transició energètica de Catalunya i de transformació de l'Institut Català d'Energia (ICAEN) en l'Agència Catalana d'Energia, que s'adjunta com a annex.

Annex.

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de la transició energètica de Catalunya i de transformació de l'Institut Català d'Energia (ICAEN) en l'Agència Catalana d'Energia.

1. Els problemes que es pretenen solucionar.

L'energia és una prioritat estratègica per a qualsevol país que vulgui aspirar a les màximes cotes d'autogovern. Cal considerar la importància de l'energia no només pel que fa al desenvolupament del sistema econòmic català (és indispensable per al creixement econòmic, la competitivitat, l'ocupació, etc.) sinó també en l'àmbit privat (a les llars i en el transport de persones) i en la seva incidència en altres polítiques sectorials (medi ambient, agricultura, ordenació del territori, mobilitat, habitatge...).

En el marc de les polítiques adreçades al desenvolupament sostenible de Catalunya, que tenen com a darrer objectiu assolir un model de societat futura on el creixement econòmic, la cohesió social i la sostenibilitat es tractin com tres aspectes d'un únic repte estratègic, l'energia esdevé un element protagonista, donat que és la principal responsable de molts dels impactes ambientals associats al desenvolupament humà, permet la possibilitat de generar riquesa i és fonamental per al desenvolupament social del nostre país.

En aquest sentit, actualment el repte més important que viu el nostre món és l'evolució del canvi climàtic. El Govern de Catalunya veu amb preocupació els impactes que el canvi climàtic té i tindrà a Catalunya i arreu del planeta i entén que és necessari prendre una consciència més gran del perill que representa, tal com la comunitat científica està alertant de forma continuada. De fet, a banda dels efectes evidents sobre els ecosistemes, els efectes previsibles del canvi climàtic poden perjudicar notòriament la nostra economia productiva, des de l'afectació negativa en el funcionament i el manteniment de moltes infraestructures fins a importants alteracions dels entorns en què es desenvolupen activitats com el turisme, la producció agropecuària o tota la indústria amb demandes intensives d'aigua o d'energia. Igualment, no s'han de negligir els seus impactes sobre la salut.

L'informe recent del Panell Intergovernamental del Canvi Climàtic (IPCC-2018) sobre els 1,5°C, estableix la necessitat de reduir les emissions globals al voltant del 45% el 2030 respecte als nivells del 2010 i assolir unes emissions netes nul·les per al 2050. Igualment, el darrer informe de la Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversitat i Serveis Ecosistèmics (IPBES-2019) publicat recentment alerta de la situació de declivi sense precedents en què es troba la natura del planeta i l'acceleració de la ràtio d'extinció d'espècies.

A Catalunya, el Tercer Informe del Canvi Climàtic (2016) posa de relleu les dificultats a què molts sectors i ecosistemes hauran de fer front les properes dècades, en un clima més càlid,

més sec, amb una freqüència més gran de fenòmens extrems, i dins un entorn que ja està sotmès a una forta pressió sobre els seus recursos hídrics, que ha sofert canvis dràstics en l'ús del sòl, amb un litoral fortament artificialitzat, una agricultura excessivament centrada en l'alimentació animal i un nivell d'autosuficiència baix en la producció d'aliments, una pèrdua continuada de biodiversitat, un desenvolupament feble de les energies renovables i uns entorns urbans sovint amb nivells de contaminació massa elevats, per posar uns quants exemples. Tots ells, elements de vital importància per al benestar de la ciutadania i per al manteniment d'una societat competitiva, justa i cohesionada.

La Llei 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic, és un punt d'inflexió i una primera resposta a aquest repte. Una llei que va ser aprovada per un ampli consens del Parlament i una llei que inclou objectius ambiciosos com el d'assolir la neutralitat en les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (GEH) i un model de producció d'electricitat totalment renovable el 2050. La seva posada en pràctica necessita la determinació i l'acció compromesa de tothom, societat civil i sectors econòmics inclosos, i d'una forma molt especial de les administracions en tots els seus nivells de govern.

És per aquest motiu que el Govern de Catalunya, mitjançant l'Acord del Govern de 14 de maig de 2019 ha acordat declarar la situació d'emergència climàtica per tal d'assolir els objectius en matèria de mitigació del canvi climàtic que estableix la Llei 16/2017.

En aquest sentit, l'àmbit energètic és de vital importància per combatre el canvi climàtic a Catalunya. D'acord amb les darreres dades de l'inventari oficial de GEH de Catalunya (2017), el conjunt del cicle energètic (producció, transformació, transport, distribució i consum d'energia) representa el 70,9% de les emissions totals de GEH a Catalunya i el 85,8% de les emissions de CO₂. Aquesta importància de l'energia en el conjunt d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle a Catalunya fa que les polítiques energètiques siguin clau per abordar la lluita contra el canvi climàtic a Catalunya.

Cal tenir present, a més a més, que la capacitat de reducció d'aquestes emissions de gasos amb efecte d'hivernacle és molt més gran a curt termini per a les emissions associades a l'energia que per a la resta d'àmbits sectorials (processos industrials, agricultura i tractament i eliminació de residus, principalment).

És necessari i urgent, per tant, desenvolupar una nova política energètica catalana que mantingui i garanteixi el desenvolupament econòmic i el benestar social en el futur i serveixi per combatre amb garanties el canvi climàtic des de l'àmbit català, en coherència amb les apostes de la Unió Europea.

Les bases del Pacte Nacional per a la Transició Energètica de Catalunya (PNTEC) i la Llei 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic, aprovats l'any 2017, estableixen els trets fonamentals

de la transició energètica a Catalunya, i inclouen els grans objectius energètics de país i les estratègies per assolir-los, tots ells perfectament alineats amb la política energètica europea. Ambdós instruments conformen el marc estratègic i legislatiu necessari perquè Catalunya avanci cap a un nou model energètic i s'impliqui de manera decidida en la lluita global contra el canvi climàtic. Cal recordar que les bases del Pacte Nacional per a la Transició Energètica de Catalunya són fruit d'un ampli consens, tant en el si del Govern com de la societat civil catalana, i que la Llei del canvi climàtic va ser aprovada per una àmplia majoria dels partits polítics del Parlament.

L'article 19 de la Llei del canvi climàtic estableix que "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".

En el context d'aquest procés de transició, la missió de la política energètica catalana ha de ser que Catalunya assoleixi una economia i una societat de baixa intensitat en el consum de recursos materials, baixa intensitat energètica i neutralitat carbònica, que compatibilitzi els objectius del desenvolupament sostenible en les seves tres vessants (sostenibilitat econòmica, social i mediambiental) garantint la seguretat del subministrament energètic i reduint la seva vulnerabilitat als impactes ambientals i les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i de contaminants primaris, amb un nou model energètic innovador, competitiu, descentralitzat i distribuït, participatiu, democràtic, saludable i socialment inclusiu a mitjà i llarg termini.

Dit d'una altra manera, l'objectiu principal de la política energètica de Catalunya és l'establiment d'un conjunt d'estratègies que facin possible la transició energètica necessària per assolir un model energètic basat cent per cent en les energies renovables desitjablement en l'horitzó 2050, si és possible tècnicament, mediambientalment i econòmicament.

Aquesta política energètica ha de ser compatible amb la normativa i els objectius fixats per la Unió Europea i amb els compromisos internacionals en la lluita contra el canvi climàtic.

2. Els objectius que es volen assolir.

L'Avantprojecte de Llei té per objectiu donar resposta als problemes exposats anteriorment, els quals no poden ser objecte de regulació mitjançant normes de desplegament reglamentari de la legislació catalana en l'àmbit energètic de rang inferior al de llei.

En concret, els objectius de la iniciativa són els següents:

- Fixar els principis legislatius de la política energètica catalana necessària per dur a terme la transició energètica de Catalunya, desenvolupant les bases aprovades en el PNTEC.

En aquest sentit, entre d'altres mesures adreçades als diferents sectors econòmics i socials del país, per assolir els objectius d'aquesta transició energètica cal establir un lideratge fort del Govern de la Generalitat de Catalunya, de manera que el conjunt d'actuacions del Govern sigui coherent amb els objectius i les estratègies establertes en el PNTEC i la Llei 16/2017, del canvi climàtic.

En concret, s'han de fixar els eines i els mecanismes de promoció i de coordinació de l'actuació dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya així com per al desenvolupament de perspectives, planificacions, programes i actuacions propis en matèria de transició energètica, amb especial atenció als eixos i línies estratègics relacionats específicament amb l'assoliment del màxim nivell d'estalvi i l'eficiència energètica en l'economia i la societat catalanes, la maximització de la utilització de les fonts d'energia renovables, fonamentalment les autòctones, el foment de la recerca i la innovació energètiques com a vectors d'eficiència i de creació d'activitats empresarials i la democratització de l'energia, i fer partícip la societat en la definició del nou model de la transició energètica.

- Transformar l'actual Institut Català d'Energia en l'Agència Catalana d'Energia, amb la finalitat que aquest organisme públic esdevingui el veritable instrument impulsor de la transició energètica de Catalunya, d'acord amb els criteris fixats en el PNTEC. Així, la creació de la nova Agència aconsegueix el que disposa l'article 19 de la Llei 16/2017, del canvi climàtic, que recull la necessitat que l'actual Institut Català d'Energia prepari les estructures conceptuals i tecnològiques per transformar-se en una agència catalana amb capacitat de governança, coordinació i control sobre el PNTEC.

Igualment, la iniciativa té també com a objectiu el compliment de bona part dels compromisos establerts pel Govern a l'Acord del Govern d'emergència climàtica i, en concret, els següents:

- Adoptar les mesures de simplificació administrativa necessàries per eliminar els obstacles que puguin posar en perill l'assoliment dels objectius en matèria de mitigació del canvi climàtic i de transició energètica.
- Incrementar els incentius i prioritzar les polítiques i els recursos públics destinats a la necessària transició cap a un model energètic 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, tal com fixa l'article 19 de la Llei del canvi climàtic.

- Prioritzar en les polítiques públiques les opcions amb menor impacte climàtic i major contribució a l'adaptació a les condicions derivades del canvi climàtic.
- Identificar i acompanyar els sectors de l'economia que han de fer una transició, sigui per adaptar-se a les noves condicions derivades del canvi climàtic, sigui per transformar-se en activitats de baixes emissions de GEH, en un marc general d'aposta per l'economia circular i de creació de llocs de treball verds.
- Assumir un model de mobilitat urbana basat, d'una banda, en el transport públic, el vehicle compartit i els modes de micromobilitat i, de l'altra, en vehicles d'emissió zero.
- Adoptar les mesures encaminades a reduir la vulnerabilitat dels sectors socials més sensibles als impactes del canvi climàtic i d'aquells altres als quals aquesta transició pot afectar en major grau.
- Revisar la legislació catalana vigent amb la finalitat de detectar aquelles normes que afavoreixin l'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle o dificultin combatre els efectes del canvi climàtic.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

a) L'opció de no fer res o mantenir la situació actual.

La primera possible solució alternativa és la de no fer res, ni en l'àmbit regulatori ni en l'àmbit no regulatori, mantenint la situació actual.

Aquesta opció no és desitjable donat que no permet desenvolupar ni un lideratge fort de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la transició energètica ni la governança adequada per garantir l'èxit d'aquesta transició energètica. En definitiva, suposaria una manca de resposta als problemes actuals en matèria de canvi climàtic, en total contradicció amb la situació d'emergència climàtica promulgada pel mateix Govern.

La manca d'un instrument legal que orienti l'estratègia i l'acció per a la transició energètica podria afavorir la desalineació de les polítiques vinculades amb aquest procés de transició.

D'altra banda, la creació de l'Agència Catalana d'Energia també és una resposta a la necessitat dels nous reptes energètics i climàtics. En el moment actual, en un context de crisi climàtica, i en el qual s'han de prendre importants i immediats canvis estratègics i normatius en el sector energètic de Catalunya per assolir els objectius energètics i climàtics per a l'any 2030 i 2050, la creació d'un organisme potent com l'Agència suposa una oportunitat per impulsar la política energètica catalana i definir la governança necessària per fer front a aquest repte.

També correspon a una demanda social, atès que la societat catalana està manifestant, cada vegada més fermament, una greu preocupació creixent pel canvi climàtic i el model energètic de futur i demana un lideratge fort de la transició energètica. En aquest sentit, la creació de l'Agència es presenta com una resposta a aquesta demanda social i a aquest requeriment d'actuació.

A més a més suposaria un incompliment de la Llei 16/2017, del canvi climàtic, que en l'article 19.c fixa que "L'Institut Català d'Energia ha d'impulsar i realitzar, en col·laboració amb els departaments de la Generalitat, els programes i les actuacions necessaris en matèria d'energies renovables i d'estalvi i eficiència energètics per a assolir els objectius que estableix aquesta llei. L'Institut ha d'actuar com a impulsor de les actuacions en aquest àmbit de les administracions locals amb competències energètiques i ha de preparar les estructures conceptuals i tecnològiques necessàries per a transformar-se en una agència catalana de l'energia amb capacitat de governança, regulació i control sobre el Pacte nacional per a la transició energètica a Catalunya".

b) Opció normativa preferida.

Per fer front a la situació actual d'emergència climàtica des de la vessant energètica cal desenvolupar la transició energètica a Catalunya desenvolupant les estratègies contemplades en el PNTEC i en la Llei del canvi climàtic en el seu conjunt i de forma coordinada entre tots els departaments de la Generalitat de Catalunya.

Aquestes estratègies, que s'adrecen a tots els sectors econòmics i socials, al conjunt de la ciutadania i a la pròpia administració pública, requereixen també una nova governança de les polítiques energètiques i de la resta de polítiques relacionades amb l'energia que se centri en la transició energètica. Això suposa desenvolupar instruments d'intervenció que han de ser obligatòriament de caire legal. Pel que fa a la seva naturalesa, aquesta norma ha de ser amb rang de llei, ja que ha de definir els objectius i les estratègies d'actuació globals i sectorials en matèria de transició energètica, els seus instruments de gestió i la seva governança.

A més a més, en la mesura que es pretenen modificar elements essencials de l'actual llei que regula l'actuació de l'Institut Català d'Energia, no hi ha alternatives regulatòries a la norma amb rang de llei. Cal tenir present que la Llei 9/1991, de 3 de maig, de l'Institut Català d'Energia, va crear l'ICAEN i en va fixar les regles de funcionament (objectius, funcions, òrgans de direcció, règim jurídic i règim econòmic i financer). Per aquest motiu, l'ICAEN només es pot transformar en l'Agència Catalana d'Energia, acomplint el que propugna la Llei 16/2017, del canvi climàtic, mitjançant una nova norma de rang legal.

Així, l'Avantprojecte pretén donar resposta als problemes sorgits per tal de dotar l'Administració de la Generalitat de Catalunya de capacitat d'actuació i de governança per liderar la transició energètica a Catalunya.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

L'Avantprojecte de llei té per objecte la modificació de la governança de l'Administració de la Generalitat en matèria de transició energètica creant la figura de l'Agència Catalana d'Energia com a organisme impulsor de la transició energètica de Catalunya, amb capacitat de governança, coordinació i control sobre el PNTEC.

En aquest sentit, l'impacte de la mesura sobre l'Administració de la Generalitat se centrarà en les necessitats de personal i de pressupost d'aquesta Agència, fruit de la reconversió de l'actual Institut Català d'Energia, per complir les noves funcions encomanades segons l'article 19 de la Llei del canvi climàtic.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

La Llei del canvi climàtic, en l'article 19, fixa que la futura Agència Catalana d'Energia ha d'actuar com a impulsora de les actuacions en l'àmbit de la transició energètica de les administracions locals amb competències energètiques.

A més a més, en una transició energètica de Catalunya basada en les energies renovables, en l'estalvi i l'eficiència energètica i en un model distribuït de generació d'energia, cal la plena implicació dels governs locals en aquesta transició energètica, com a administració de proximitat dels productors i consumidors d'energia ubicats en el seu territori, així com d'ells mateixos com a productors i consumidors d'energia. En aquest sentit, la implicació de l'Administració local és fonamental per desenvolupar plenament estratègies de la transició energètica com ara les comunitats locals d'energia o la conscienciació i l'apoderament de ciutadans i empreses. Així, les administracions locals han d'exercir un paper d'actors centrals en la transició energètica cap a un model energètic descentralitzat i lligat al territori.

En aquest sentit, en l'Avantprojecte de llei es fixarà la necessitat que la Generalitat de Catalunya, mitjançant l'Agència Catalana d'Energia, estableixi marcs de cooperació i coordinació amb les administracions locals per assolir la missió i els objectius de la transició energètica i per implementar en l'àmbit local les estratègies d'aquesta transició.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

L'Avantprojecte de llei proposarà l'eliminació de les barreres tècniques, administratives i de mercat per al desenvolupament de la transició energètica a Catalunya, amb especial atenció a les barreres que dificulten la implantació de les energies renovables i de l'estalvi i l'eficiència energètica en els diferents sectors.

Per a això, fixarà que els tràmits i exigències previstos en els procediments a seguir siguin adequats a les diferents tecnologies, mides i usos, i tinguin en consideració terminis abreujats de resposta, amb taxes i gravàmens reduïts i uniformes.

Igualment, fixarà l'obligació del Govern de revisar la legislació catalana vigent amb la finalitat de detectar aquelles normes que dificultin o no permetin el desenvolupament òptim de la transició energètica a Catalunya, i de desenvolupar mesures concretes de simplificació administrativa necessàries per eliminar els obstacles que puguin posar en perill l'assoliment dels objectius en matèria de transició energètica.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

L'aprovació de la Llei de la transició energètica de Catalunya i de transformació de l'Institut Català d'Energia (ICAEN) en l'Agència Catalana d'Energia ha de ser el principal instrument per a l'èxit de la transició energètica a Catalunya.

La transició energètica, la utilització massiva d'energies renovables autòctones i la implantació dels processos d'eficiència energètica i descarbonització de l'economia (aspectes recollits a l'Avantprojecte de llei) són una bona oportunitat per a la millora de la competitivitat industrial i productiva, i de la nostra societat en el seu conjunt. La transició energètica requereix el desenvolupament de nova infraestructura energètica (instal·lacions d'energies renovables...) i la creació de nous models de negoci (comunitats locals d'energia, xarxes intel·ligents, gestió energètica...). Igualment, aquestes noves activitats són també una oportunitat per a la creació de nova activitat econòmica i ocupació lligada a la transició energètica.

També, el procés de transició energètica és una oportunitat de millora de les desigualtats en l'aspecte social. Per exemple, l'Avantprojecte de llei estableix l'estratègia per fer front a la pobresa energètica en el marc d'una transició energètica socialment justa.

En l'aspecte mediambiental, cal insistir en l'impacte positiu sobre el medi ambient. En efecte, la llei pretén establir, tal com s'ha indicat anteriorment, les estratègies per a la neutralitat carbònica a llarg termini.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, si escau, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.

Es considera procedent sotmetre la iniciativa a consulta pública d'acord amb l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment administratiu comú de les administracions públiques, i segons l'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública.

En tot cas, cal tenir present també que la proposta d'elaboració d'una Llei de transició energètica a Catalunya forma part de les conclusions del Pacte Nacional per a la Transició Energètica, aprovat pel Govern el 31 de gener de 2017, el qual ha comptat amb la participació dels principals agents i entitats econòmics i socials relacionats amb l'àmbit energètic (Taula d'Entitats del PNTEC) i dels consells assessors de què disposava el Govern per a qüestions relacionades amb la transició nacional, la reactivació econòmica, la pobresa energètica i el desenvolupament sostenible.

A més a més, des de l'ICAEN, prèviament a l'aprovació del PNTEC, es van organitzar un seguit de sessions de treball i jornades tècniques específiques i es va impulsar l'organització de debats per part de la societat civil al voltant de la transició energètica. Dins de les accions que s'han portat a terme s'ha demanat el parer al món acadèmic i al Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible; s'han mantingut trobades amb administracions locals que també han iniciat un procés de transició energètica, com l'Ajuntament de Barcelona i l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i s'ha promogut l'organització per part de la societat civil de sessions tècniques amb sectors de l'edificació i de la mobilitat elèctrica, amb els municipis generadors d'energia, amb el Col·legi d'Economistes de Catalunya i amb associacions d'energies renovables, entre altres.

Finalment, cal recordar també que aquest Avantprojecte de Llei s'impulsa atenent a la declaració d'emergència climàtica que va aprovar el Govern el proppassat 22 de maig de 2019.