

DOCUMENTO

FUNSEAM

04-2018



BREXIT: IMPLICACIONES PARA EL SECTOR ENERGÉTICO; CONSIDERACIONES EN CASO DE “NO ACUERDO”

Realizado por Antonio Hernández García*,
socio KPMG responsable de estrategia energética e internacional y Brexit

**INFORME DE LA FUNDACIÓN PARA LA
SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA Y AMBIENTAL**

Diciembre de 2018

FUNSEAM - FUNDACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA Y AMBIENTAL
C/ John M. Keynes 1-11. Despacho 316 | 08034 Barcelona
Tel. Tel. 34 - 93 403 37 66
www.funseam.com

***NOTA DE AUTOR.** Este documento ha sido realizado para FUNSEAM - Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental. Tanto el contenido, como las conclusiones del documento, reflejan la opinión del autor. Estas opiniones no vinculan a las Empresas Patronas de la Fundación.

Tabla de contenido

1. Introducción	3
2. Importancia del sector energético de Reino Unido	7
3. Principales áreas de impacto	11
3.1. Mercado Interior de la Energía	12
3.2. Regulación y objetivos de clima	13
3.3. Interconexiones	15
3.4. Irlanda	17
3.5. Garantías de origen y mecanismos de apoyo a las renovables	19
3.6. Sistema de Comercio de Emisiones.	20
3.7. Financiación y participación en programas comunitarios	20
3.8. Salida de Reino Unido de Euratom	22
4. Impacto por subsectores	23
5. Reacción de la industria	26
6. Conclusiones	28

BREXIT: IMPLICACIONES PARA EL SECTOR ENERGÉTICO; CONSIDERACIONES EN CASO DE “NO ACUERDO”

1. Introducción

Transcurridos más de dos años desde la celebración del referéndum sobre el Brexit y un año y ocho meses desde que se invocase el artículo 50 del Tratado de Lisboa, el pasado 25 de noviembre se llegaba finalmente a un Acuerdo sobre la salida de Reino Unido de la Unión Europea y se aprobaba la Declaración política sobre la relación futura.

Este Acuerdo contempla mantener a todo el Reino Unido dentro de la Unión Aduanera durante el período transitorio (previsto hasta diciembre de 2020, aunque podrá ampliarse en caso necesario), evitando así una frontera física entre las dos Irlandas, cuestión que ha supuesto hasta el momento el principal escollo en las negociaciones.

Además, se garantiza que en dicho período transitorio se mantenga cierto “status quo”, con el fin de asegurar una salida ordenada y contar con más tiempo para cerrar los detalles de la relación futura, cuyas bases han quedado perfiladas en la Declaración Política.

Aunque la Declaración política sobre la relación futura entre la Unión Europea y Reino Unido no es vinculante, sí da pistas de que se pretende establecer una asociación ambiciosa, amplia, profunda y flexible, sobre la base de un equilibrio entre derechos y obligaciones. Se contempla también la posibilidad de ir más allá del contenido de la declaración si ambas partes así lo acuerdan durante las negociaciones.

En particular, la Declaración se estructura en cinco bloques:

El primero, sobre disposiciones iniciales, hace referencia a las bases para la cooperación y las áreas de interés mutuo, como la participación en los programas europeos.

El segundo, relativo a la Asociación Económica, destaca la intención de mantener una zona de libre cambio en bienes (sin aranceles y con una adecuada cooperación aduanera y reglamentaria), de ir más allá de los compromisos de la Organización Mundial de Comercio en materia de liberalización de comercio de servicios y de establecer una amplia cooperación sectorial en ámbitos de interés mutuo (incluido el energético). Todo ello dentro de un marco de competencia leal, con unas mismas reglas del juego.

El tercero, sobre la Asociación en materia de Seguridad, que incluye la cooperación judicial, civil y criminal y en política exterior, seguridad y defensa.

El cuarto recoge aspectos institucionales y de gobernanza, estableciendo un sistema de solución de disputas.

Por último, se establece el Proceso a seguir, con el fin de que las negociaciones que articulen la futura relación comiencen lo antes posible y puedan cerrarse durante el periodo transitorio.

El Acuerdo de salida requiere para entrar en vigor la ratificación de los Parlamentos Europeo y británico, por lo que hay que tener en cuenta la difícil situación política interna en Reino Unido, con posturas enfrentadas entre los “remainers”/unionistas y los “brexiteers”.

El mantenimiento de Reino Unido dentro de la Unión Aduanera durante todo el período transitorio, consigue evitar el establecimiento de una frontera física entre las dos Irlandas, pero supone que el país no tendrá aun control sobre su política comercial con terceros y deberá someterse a las normas del mercado comunitario, sin poder influir en su elaboración, cuestión que no está claro satisfaga las exigencias de los parlamentarios que apoyan un Brexit más duro.

De este modo, el escaso tiempo que resta para la salida efectiva de Reino Unido y los trámites que ha de pasar aún, añaden incertidumbre al resultado final de las

negociaciones, por lo que ya muchas empresas son conscientes de que deben prepararse para los diferentes escenarios a los que se enfrentan.

A este respecto, como se señalaba anteriormente, desde las instituciones comunitarias y británicas se viene aconsejando a los agentes económicos la preparación frente a los diversos escenarios que se manejan, incluyendo un eventual no acuerdo, habiéndose publicado por las dos partes diversos documentos al respecto en los diferentes ámbitos, incluido el energético (relativas a al mercado interior de la energía, EURATOM, garantías de origen en electricidad procedente de fuentes renovables, comercialización de gas y electricidad, etc.)¹.

En el caso de que las negociaciones del Brexit finalizasen sin acuerdo, Reino Unido pasaría a regirse bajo el marco de la Organización Mundial de Comercio. No obstante, la normativa OMC apenas hace referencia al sector de la energía, por lo que, previsiblemente, sería otra normativa internacional la que aplicaría. El principal acuerdo internacional en materia de energía es el Tratado sobre la Carta de la Energía, compuesto principalmente por declaraciones de intenciones más que obligaciones vinculantes, pero que concede a los firmantes la posibilidad de recurrir al arbitraje internacional, algo a lo que Reino Unido tendría derecho frente al resto de países de la Unión Europea (y viceversa) al dejar de ser miembro de la misma.

Las consecuencias del Brexit sobre las relaciones socioeconómicas entre ambos bloques serán previsiblemente significativas y afectarán de forma heterogénea a cada territorio en función de la profundidad de las relaciones que cada estado miembro mantiene con Reino Unido y los sectores involucrados.

¹ *Guidance on how to prepare for Brexit if there's no deal (UK Government):* <https://www.gov.uk/government/collections/how-to-prepare-if-the-uk-leaves-the-eu-with-no-deal>

Preparedness notices - European Commission: https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/preparedness-notices_en

En el ámbito energético, parece que los efectos serían limitados para la Unión Europea, al menos en términos agregados, ya que, con o sin Reino Unido, la Unión Europea sería capaz de completar su mercado interior, cumplir sus compromisos de lucha contra el cambio climático y mantener su seguridad de suministro, aunque habrá que poner especial foco de atención en el impacto sobre el sistema energético de Irlanda, ya que el territorio británico sirve de tránsito para la electricidad y gas del continente hacia Irlanda, por lo que la búsqueda de una solución será, con toda probabilidad, una cuestión clave en las negociaciones.

También hay que tener en cuenta que Reino Unido ha jugado un papel clave en la política energética de la Unión, velando por la apertura de mercados y la reducción de costes para los consumidores, y la UE, por su parte, ha sido muy relevante de cara a contribuir en la financiación de las infraestructuras energéticas de Reino Unido, especialmente a través del BEI y otros instrumentos.

En el conciso capítulo de energía que se incluye en la Declaración política sobre la futura relación se establece un principio general de cooperación en diferentes ámbitos: suministro de gas y electricidad limpio, a un coste eficiente y basado en mercados competitivos y un acceso a redes no discriminatorio; operadores de redes de gas y electricidad y organizaciones en las infraestructuras comunes; mecanismos para asegurar lo máximo posible la seguridad de suministro y un comercio eficiente en las interconexiones. Respecto al ámbito de la seguridad y no proliferación nuclear, se contempla un acuerdo amplio de cooperación entre EURATOM y Reino Unido, incluyendo el intercambio de información en áreas de interés común y la facilitación del comercio de equipamiento y material nuclear.

A lo largo de este artículo se intentará profundizar en las distintas implicaciones del Brexit en el ámbito energético, incluyendo consideraciones en caso de que finalmente no se logre llegar a un acuerdo ratificado por los Parlamentos de ambas partes en el plazo previsto.

El Brexit supone un reto para el sector energético comunitario, en un momento de clara apuesta por la integración. La falta de antecedentes en este sentido, unida a las peculiaridades técnicas del sector y el peso de las cuestiones políticas en las negociaciones, invitan a la cautela en la toma de decisiones y a seguir de cerca la evolución de las negociaciones.

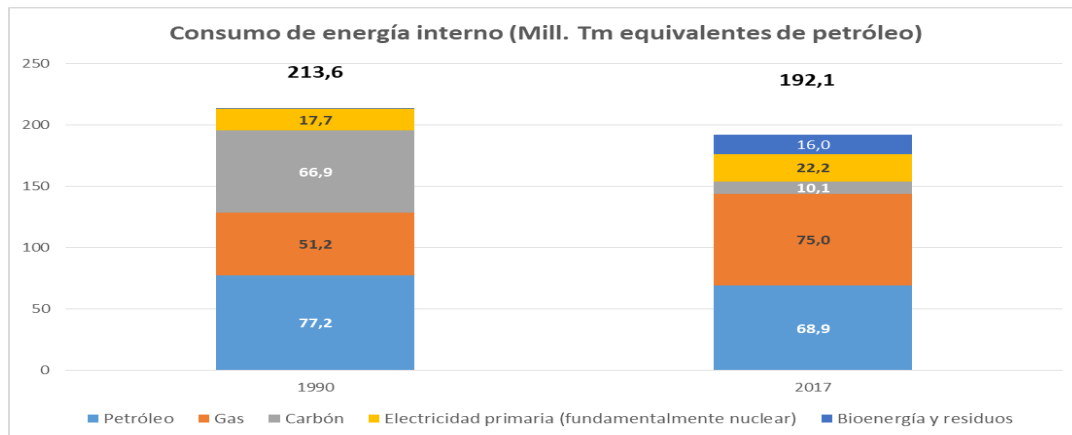
2. Importancia del sector energético de Reino Unido

El sector energético ha ido perdiendo peso paulatinamente en la economía británica, pasando de representar el 10,4% del PIB en 1982 a suponer el 2,9% en 2017. A pesar de ello, el sector tiene un marcado carácter estratégico para la economía del país, ya que además de ser clave para la competitividad de sus empresas, es una de las principales vías del gobierno británico para lograr sus objetivos de sostenibilidad.

En la actualidad, crudo y gas natural representan la mayor parte de la **producción** energética británica (40% y 32%, respectivamente), mientras que la electricidad (incluidas las tecnologías renovables) supone el 17%.

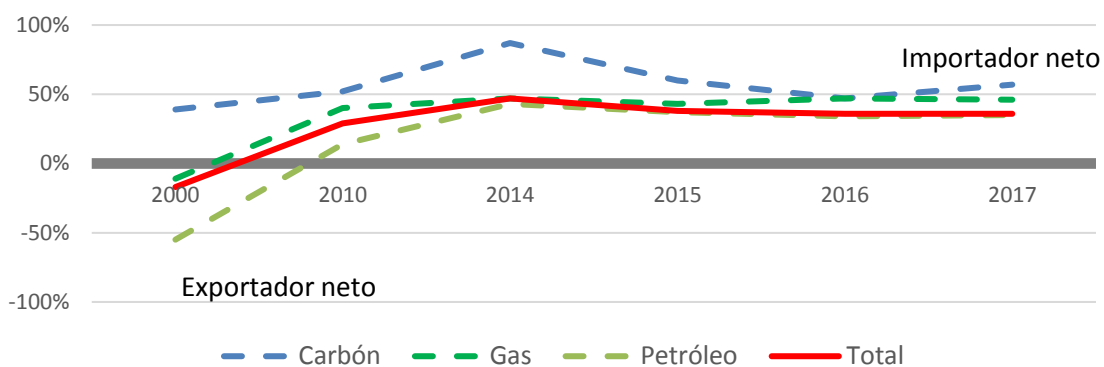
En términos de **consumo**, gas natural y electricidad han aumentado su peso relativo durante las últimas décadas (especialmente el gas), al contrario de lo ocurrido con el crudo y, más significativamente, carbón.

En 2017 el gas representó el 39% del consumo energético, 36% el crudo y un 12% la electricidad.

Gráfico 1. Consumo de energía interno (Mill. Tm equivalentes de petróleo)


Fuente: Department for Business, Energy & Industrial Strategy UK.

En términos de **dependencia energética**, Reino Unido importó en 2017 un 36% de su consumo energético, muy por debajo del pico de 2014, en el que alcanzó casi un 50%. Ello se ha debido al aumento de la producción local de petróleo y gas y, más recientemente, a las energías renovables.

Gráfico 2. Dependencia energética Reino unido, 2000 a 2017 (%)


Fuente: Department for Business, Energy & Industrial Strategy UK.

Reino Unido ha sido tradicionalmente un **país clave en el mercado energético comunitario**, tanto por su importante papel dentro de la política energética comunitaria, como por el nivel de intercambios de gas y electricidad con la UE, sirviendo el territorio

británico de tránsito para la electricidad y el gas entre el continente europeo e Irlanda, así como para el gas procedente de Noruega hasta la UE27.

La relevancia de Reino Unido en el sector energético comunitario se pone de manifiesto, además, por su **destacada posición en términos de producción y de consumo**. Es el principal productor comunitario de petróleo y el segundo de gas, ligeramente por detrás de Países Bajos. Ocupa, asimismo, la tercera posición como consumidor de carbón, lejos de Alemania y Polonia, y de energía nuclear, detrás de Francia y Alemania. En el ámbito de las renovables, Reino Unido es el segundo consumidor europeo, detrás Alemania y por delante de España.

Al igual que el resto de países comunitarios, Reino Unido es en la actualidad un **importador neto de energía**, como se señaló anteriormente.

Crudo, gas natural y productos refinados de petróleo concentran la mayor parte de las importaciones energéticas británicas.

Las importaciones británicas de crudo proceden fundamentalmente de Noruega (que ha perdido peso a favor de la OPEP), las de productos petrolíferos de Holanda, por su papel de hub comercial y las de gas natural tienen origen principalmente de Noruega y, en menor medida Qatar (gas licuado).

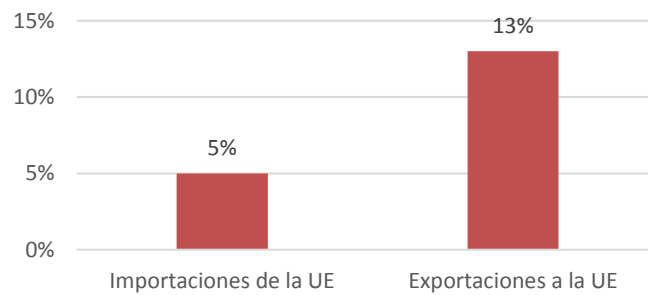
En cuanto a las exportaciones de crudo y gas natural, Holanda y Bélgica son los principales destinos.

En el ámbito eléctrico, Reino Unido importa el 7,5% del consumo interno, destacando las importaciones procedentes de Francia y, en menor medida, Holanda. En exportación, destaca claramente Irlanda.

Por otra parte, aunque la cifra de intercambio eléctrico es mucho menor que la de gas (en torno al 10 por 100), el hecho de que la electricidad no sea almacenable, en un contexto

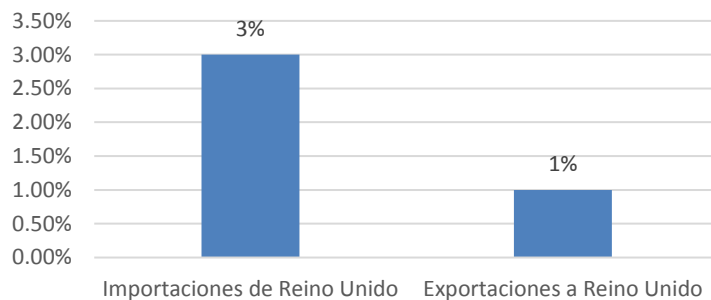
de gran despliegue de tecnologías renovables, sujetas a intermitencia, las interconexiones resultan de gran relevancia en el acuerdo futuro.

Gráfico 3. Cuota comercial de la UE en el consumo de gas de Reino Unido (2015)



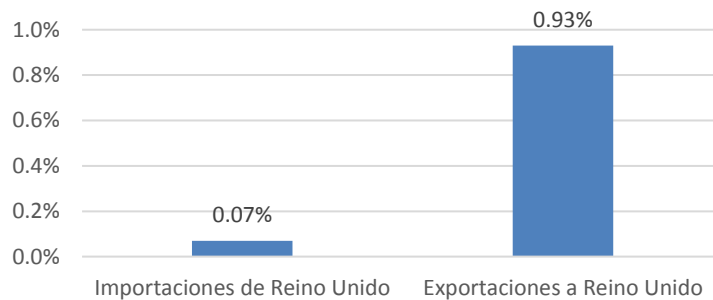
Fuente: Bruegel basado en IEA (2017)

Gráfico 4. Cuota comercial de Reino Unido en el consumo de gas de la UE (2015)

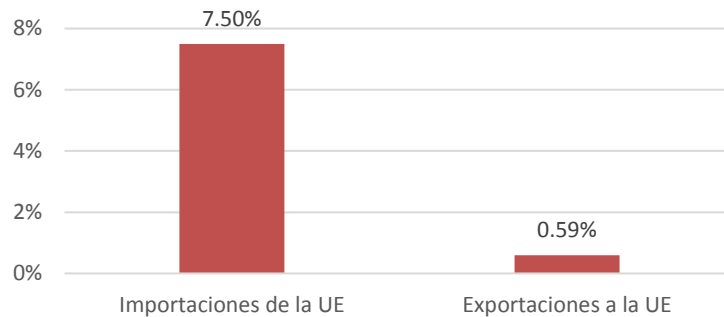


Fuente: Bruegel basado en IEA (2017)

Gráfico 5. Cuota comercial de Reino Unido en el consumo de electricidad de la UE (2015)



Fuente: Bruegel basado en IEA (2017)

Gráfico 6. Cuota comercial de la UE en el consumo de electricidad de Reino Unido (2015)


Fuente: Bruegel basado en IEA (2017)

En definitiva, Reino Unido tiene un papel clave como país de tránsito de electricidad y gas del continente hacia Irlanda y, en menor medida, de gas noruego hasta la UE27, de modo que es de esperar que **esta mutua dependencia sea un motivo para que se logre un acuerdo lo más ambicioso posible**, teniendo en cuenta las pautas de cooperación que ya se han incluido en la Declaración Política.

3. Principales áreas de impacto

La decisión de Reino Unido de abandonar la Unión Europea tendrá consecuencias en las dos partes, si bien parece que los efectos serían asimétricos. Según las conclusiones del estudio *“The impact of Brexit on the EU Energy System”* elaborado por Bruegel para el Parlamento Europeo, el mayor impacto se produciría sobre el mercado británico, que podría requerir una costosa sobrecapacidad doméstica para garantizar la seguridad de suministro.

Para el resto de la Unión Europea los efectos serían de una magnitud mucho menor, al contar con una mayor dimensión y estar más integrados. No obstante, el estudio señala que uno de los temas que plantea mayor preocupación para Bruselas es garantizar que Irlanda pueda continuar disfrutando de las mismas ventajas del Mercado Interno de Energía una vez que se produzca la salida de Reino Unido.

3.1. Mercado Interior de la Energía

Dentro del sector energético comunitario, los mercados del gas y la electricidad son los que han registrado unos mayores avances de integración, frente a otros como del petróleo, donde Europa es parte de un mercado global y en el que, por tanto, no es previsible que el Brexit pueda tener un gran impacto (salvo en el ámbito de las normativas de transparencia, la obligación de reservas mínimas o el cumplimiento de la regulación comunitaria sobre licencias en el ámbito de las actividades ligadas a los hidrocarburos) ².

El **mercado eléctrico** comunitario presenta un elevado nivel de complejidad, con diferencias importantes en el grado de integración de los diferentes segmentos. Así, frente a la mayor integración del segmento “diario”, otros como el de gestión de desvíos a muy corto plazo o el de capacidad, distan aún de ese objetivo. Tras el Brexit, y pese a los principios de cooperación establecidos en la Declaración política, Reino Unido podría no tener interés en participar en dicho proceso de integración en toda su extensión, pudiendo afectar sobre la convergencia de precios.

En cuanto al **mercado del gas**, Reino Unido cuenta con recursos propios, a los que se suman el gas noruego y, más recientemente, el gas natural licuado (GNL) procedente de Catar y Estados Unidos. Se trata, por tanto, de fuentes más flexibles y seguras para Reino Unido. Tras el Brexit Reino Unido tendrá más autonomía sobre su mercado, pudiendo generarse una divergencia creciente en los precios del gas europeo y británico.

En el ámbito de la comercialización de gas y electricidad es preciso tener en cuenta el **Reglamento 1227/2011 (REMIT)**, que prohíbe el **abuso del mercado en los mercados mayoristas** de energía y gas de la Unión, exigiendo a los participantes en el mercado radicados en la UE que se registren antes la autoridad nacional reguladora que les corresponda. De este modo, a partir de la fecha de retirada, los participantes en el

² Ver documento del Gobierno Británico “Running an oil or gas business if there is no Brexit Deal”, publicado el 13 de septiembre de 2018.

mercado radicados en Reino Unido pasarán a ser participantes de tercer país, debiendo registrarse ante la autoridad nacional reguladora de la energía de un EEMM en el que ejerzan sus actividades.

A este respecto, el gobierno británico en sus documentos publicados en octubre³ indica que en caso de no acuerdo la normativa europea en el ámbito energético dejará de ser de aplicación y los mercados eléctricos de Reino Unido dejarán de formar parte del mercado interior de la energía. De este modo, los flujos comerciales transfronterizos en materia de electricidad dejarán de estar regidos por la legislación europea, lo que exigirá el desarrollo de nuevos acuerdos comerciales implicando a los reguladores de Reino Unido y de la UE para aprobar nuevas reglas de acceso y requisitos de comercialización. Se indica que se mantendrá con mínimos cambios la regulación europea relativa a la integridad y transparencia de los mercados energéticos, pero clarifica, como se acaba de señalar, que los participantes en el mercado mayorista deberán registrarse ante la autoridad regulatoria de alguno de los estados miembros en el que realicen sus actividades.

En definitiva, si Reino Unido quedase fuera del mercado interior de la energía y, por tanto, de las instituciones que lo regulan, debería alcanzarse un acuerdo alternativo que regule los intercambios de electricidad.

3.2. Regulación y objetivos de clima

El anuncio del Brexit se produjo en un momento de gran relevancia para la política energética comunitaria. A finales de 2016, la Comisión Europea publicó el Paquete de Energía Limpia, un conjunto de medidas orientadas a priorizar la eficiencia energética y las fuentes renovables y la reducción de emisiones, que busca una mayor integración, modernización y armonización del marco normativo y de las políticas energéticas a nivel comunitario.

³ Trading gas with the EU if there is no Brexit Deal y Trading electricity with the EU if there is no Brexit Deal, GOV.UK; 12 octubre 2018.

Reino Unido ha ocupado, históricamente, una posición de liderazgo en el diseño de la política energética comunitaria, abogando por una liberalización del mercado para reducir el coste de los consumidores y situándose a la cabeza entre los estados miembros en materia de cambio climático, en el que la normativa comunitaria ha sido tradicionalmente de mínimos.

Con su salida de la UE, Reino Unido quedará fuera de las instituciones y reguladores comunitarios, no pudiendo participar en las decisiones ni exponer sus preferencias en materia de política energética. La pérdida será igualmente importante para la UE, que podría sufrir una merma de protagonismo en el mapa de gobernanza energética global y en cuestiones de seguridad, al perder a un país que ha apostado siempre por mantener la competencia en los mercados y limitar el intervencionismo estatal.

Para el sector energético, una de las cuestiones clave en las negociaciones del Brexit sería la identificación del nivel de autonomía política y regulatoria británica que sería compatible con una posible participación en el Mercado Interior de la Energía. En este sentido, ya ha quedado claro en el Acuerdo de salida y la Declaración política el deseo de ambas partes de mantener las actuales condiciones de competencia y *level playing field*, aunque Reino Unido pueda seguir en el futuro sus propias directrices de lucha contra el cambio climático.

En el documento publicado por el gobierno británico en octubre⁴, se indica que no habrá cambios en el profundo compromiso de Reino Unido con los esfuerzos domésticos e internacionales de lucha contra el cambio climático.

De este modo, en el caso de que Reino Unido se mantenga alineado con los objetivos comunitarios y se negocie algún tipo de acuerdo relacionado con su acceso al mercado interior de la energía de la UE, previsiblemente se exigiría un reporte periódico por su

⁴ Meeting climate change requirements if there is no Brexit deal; GOV.UK; 12 octubre 2018.

parte a las instituciones comunitarias en materia de renovables, eficiencia energética y emisiones de gases de efecto invernadero.

Sin embargo, si Reino Unido decidiese finalmente no mantener su alineamiento con los objetivos comunitarios, la UE debería reajustar entre el resto de estados miembros sus compromisos sobre clima y energía tras el Brexit.

Por otra parte, el Brexit también afectará a los **organismos reguladores comunitarios** (como la Agencia Europea de Cooperación de los Reguladores - ACER o el Consejo de Reguladores Europeos de Energía- CEER), así como a los organismos **gestores de sistemas de transporte** (como la Red Europea de Gestores de Sistemas – ENTSO). Dependiendo del acuerdo final que se alcance, Reino Unido podría pasar a tener la condición de país observador, sin derecho de voto, teniendo en cuenta que la normativa que actualmente rige el mercado interno de la energía no permite a los estados no miembros el voto en las cuestiones clave.

3.3. Interconexiones

Las **interconexiones** con el resto de Europa, representan un pilar fundamental del principio de solidaridad energética en Europa en los mercados eléctrico y gasista.

Para Reino Unido, son las **interconexiones eléctricas** las que presentan un carácter más crítico. Reino Unido cuenta en la actualidad con cuatro interconexiones con la UE que unen su territorio con Francia, Irlanda, Países Bajos e Irlanda del Norte, con una capacidad total de 4 GW. Esta capacidad apenas representa un 5% de la capacidad de generación instalada en el país.

Además, Reino Unido tiene actualmente en marcha varios proyectos de interconexión eléctrica con Francia, Bélgica y Noruega y hay cinco proyectos más previstos para la década de 2020. De culminarse todos estos proyectos, la capacidad de interconexión eléctrica de Reino Unido llegaría a los 11 GW en 2022. Esta mayor capacidad no solo

contribuiría a incrementar el acceso a fuentes de electricidad más económicas y a rebajar el grado de dependencia de suministradores británicos en momentos de escasez de generación, sino que permitirían al país convertirse en un *hub* para los intercambios energéticos entre el continente, Irlanda y los países escandinavos. Estas conexiones son fundamentales para garantizar el equilibrio en un modelo energético en el que van ganando peso las energías renovables, con un carácter más intermitente.

En **materia gasista**, además de varias terminales de gas licuado, Reino Unido cuenta con tres gasoductos que unen su territorio con Noruega y tres conectores hacia Bélgica, Países Bajos e Irlanda. Cabe señalar el limitado volumen en los intercambios de gas entre Reino Unido y la UE y la consiguiente infrautilización de estas instalaciones, principalmente las terminales de gas licuado. No obstante, desde el punto de vista comunitario, conviene recordar que el comercio de gas con Reino Unido tiene una gran relevancia para Irlanda, que importa desde Reino Unido más de la mitad de su consumo de gas.

Dada la importancia de la cuestión, la Declaración política sobre la relación futura ha asentado un principio de cooperación en el ámbito de los interconectores de gas y electricidad.

Sin embargo, la falta de definición de dicha relación futura y la salida de Reino Unido del BEI podrían afectar sobre la financiación de dichos proyectos.

Por otra parte, habrá que tener en cuenta que desde el momento en el que Reino Unido abandone la UE, pasará a tener estatus de país tercero, por lo que las importaciones y exportaciones de electricidad podrían verse gravadas por una tasa de uso del sistema de transporte comunitario, tal y como establece la normativa de la UE, en caso de no existir algún tipo de acuerdo al respecto.

Además, los operadores nominados del mercado eléctrico ubicados en Reino Unido pasarán a tener un estatus de operadores de país tercero por lo que necesitarán autorización para llevar a cabo servicios de acoplamiento al mercado.

Por su parte, los operadores del sistema de transporte que en el momento de salida de la UE se encuentren controlados por inversores británicos, requerirán de una certificación específica de conformidad con lo estipulado en el artículo 11 de las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, para poder continuar su actividad, y los EEMM podrán denegar la certificación si su concesión supone una amenaza para la seguridad de suministro del EEMM, ya que así se estipula para operadores controlados por terceros países.

3.4. Irlanda

La cuestión irlandesa plantea, al igual que en muchos otros ámbitos relacionados con las negociaciones del Brexit, especialmente el aduanero, un tema de especial preocupación, como se señaló anteriormente, ya que tanto Irlanda del Norte como la República de Irlanda podrían verse afectadas significativamente.

En efecto, en la actualidad, Irlanda del Norte está integrada en el mercado de la electricidad de la isla de Irlanda, con un modelo más cercano al objetivo comunitario del que actualmente rige en el resto de Reino Unido y, por su parte, la República de Irlanda, además su integración con el norte de la isla, mantiene un elevado volumen de intercambios de electricidad y gas con Reino Unido.

Por este motivo, en el Acuerdo de salida se ha incluido un Protocolo concreto sobre Irlanda en cuyo artículo 11 se contempla la aplicación en el Norte de Irlanda de la regulación relativa al mercado único de la electricidad, en los términos establecidos en el anexo 7 del citado Protocolo. En este anexo⁵ se relacionan las directivas y reglamentos que regirán en Irlanda del Norte hasta que expire el protocolo, en los ámbitos de generación, transporte, distribución y suministro de electricidad, comercialización en el mercado mayorista de electricidad e intercambios transfronterizos.

⁵ Página 455 del Acuerdo de salida.

Este Protocolo podría servir de base para la futura relación, de modo que la cuestión irlandesa podría ofrecer a ambas partes negociadoras la oportunidad de abogar por una mayor integración del mercado energético tras el Brexit. Bruselas podría valorar la pertenencia de Reino Unido al Mercado Interior de la Energía como forma de que la República de Irlanda pueda seguir disfrutando de los beneficios de su integración en dicho mercado. Por su parte, Reino Unido podría aceptar cierta pérdida de soberanía a cambio de la seguridad energética para el Norte de Irlanda.

En el caso de que finalmente no se lograra un acuerdo antes de marzo de 2019, el gobierno británico, en su nota informativa de octubre⁶, incide en el impacto negativo que se derivaría de que Irlanda del Norte saliese del mercado único de electricidad, especialmente sobre los productores, consumidores y la seguridad de suministro; también clarifica que el gobierno británico tomará todas las medidas posibles para mantener el mercado único de electricidad, incluso en el escenario del no acuerdo, por lo que manifiesta su intención de trabajar al respecto con la Comisión europea y el gobierno de Irlanda.

Irlanda, por su parte, presionará para que se logre un acuerdo que garantice el mantenimiento del estatus actual, ya que en torno al 88% de su demanda energética fluye a través de RU; a este respecto, ya se está trabajando con la Comisión para acelerar la nueva interconexión a través de Francia.

En cualquier caso, de cara al futuro se podría tener en cuenta el caso de Noruega, que está integrado en los avances del mercado interior de la energía, casi como un país miembro más, formando parte del mercado regional de electricidad de Nordpool, en el que participan tres estados miembros.

⁶ Trading electricity if there is no Brexit deal; GOV.UK, 12 octubre 2018.

3.5. Garantías de origen y mecanismos de apoyo a las renovables

Un tema relevante de cara al cumplimiento de los objetivos de renovables en el ámbito eléctrico es el de las garantías de origen y los mecanismos de apoyo públicos.

En el documento publicado por el gobierno británico en septiembre de 2018⁷ se clarifica que en el caso de que no se logre un acuerdo con la UE el gobierno tiene la intención de reconocer las **garantías de origen** emitidas en la UE27, pero se alerta sobre el no reconocimiento por parte de la Unión Europea de las emitidas por Reino Unido, lo que afectará a contratos existentes de venta a suministradores de países de la UE.

Además, en relación a los **esquemas de Feed-in Tariff** y contratos de diferencias para electricidad suministrada en Reino Unido, se confirma que el gobierno, en caso de no acuerdo, continuará la aplicación de los requisitos existentes, por lo que los suministradores, consumidores y demás agentes implicados no necesitarán tomar ninguna medida al respecto.

Por último, el gobierno británico aclara en ese documento que los requisitos de sostenibilidad derivados de los **"Renewable Obligation"** se seguirán aplicando a biolíquidos y biomasa, por lo que los suministradores, generadores y consumidores de la Unión Europea y de Reino Unido no deberán tomar ninguna medida.

En cuanto a los operadores vinculados a la **cogeneración**, la salida de Reino Unido puede tener consecuencias sobre las garantías de origen. Al igual que en el ámbito de la electricidad procedente de fuentes renovables, el gobierno británico ha clarificado en el documento anteriormente mencionado su intención de reconocer las garantías de origen emitidas en la UE27, alertando sobre el no reconocimiento de las emitidas por Reino Unido.

⁷ Ver documento del Gobierno Británico "Generating low-carbon electricity if there is no Brexit Deal", publicado el 24 de septiembre de 2018.

3.6. Sistema de Comercio de Emisiones

El Acuerdo de salida parece haber dejado claro que Reino Unido participará en el Sistema de Comercio de Emisiones (ETS) hasta el final del período transitorio acordado hasta 2020, coincidiendo con el año de finalización de la tercera fase del Régimen de comercio de derechos de la UE.

Sin embargo, no está claro aún que el Reino Unido continúe participando en el mismo tras su salida, aunque la industria es favorable a ello.

Lo que sí que se ha anunciado en el apartado 72 de la Declaración Política es que ambas partes deberán cooperar en el ámbito del precio del CO2 alineando ambos sistemas de comercio de emisiones.

La salida de Reino Unido del sistema comunitario podría provocar un superávit de permisos a corto plazo si los agentes británicos decidiesen ponerlos a la venta. Más allá de ese superávit, la salida de Reino Unido de la UE podría conllevar un ajuste de los permisos de emisión emitidos, en un intento por parte de la UE de mantener inalterados los objetivos de reducción de emisiones en conjunto. Esta circunstancia podría afectar a la disponibilidad y precio de los permisos, especialmente en la cuarta fase (2021-2030). Otra de las posibles consecuencias de la salida de Reino Unido es que la distribución de los mismos entre los estados podría variar. Esta revisión de “esfuerzos” se traduciría previsiblemente en un aumento de los mismos en España y otros estados miembros, con el consiguiente incremento de costes en los sectores difusos (transporte, agricultura, edificación, etc.).

3.7. Financiación y participación en programas comunitarios

La salida de Reino Unido va a tener repercusiones sobre sus programas de investigación sectoriales. El país lidera la investigación científica a nivel europeo en buena parte de los campos energéticos, siendo un actor clave en los proyectos de investigación comunitarios

y su condición insular le ha llevado a apoyar el desarrollo de interconexiones a nivel comunitario.

Como país miembro de la UE, Reino Unido ha sido un destacado receptor de fondos comunitarios en el sector energético, que han contribuido al desarrollo de la infraestructura energética del país.

Entre los organismos y programas que han venido financiando proyectos energéticos en el país cabe destacar al Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), el Mecanismo Conectar Europa o los programas Horizonte 2020 y Programa Energético Europeo para la Recuperación (PEER).

El acceso futuro de Reino Unido a la financiación comunitaria estará, previsiblemente, ligado a los términos que se acuerden para la futura relación. En el epígrafe 11 de la Declaración política, dentro del capítulo relativo a las áreas de interés común, se establece que las dos partes establecerán los principios generales, términos y condiciones de participación de Reino Unido en los diversos programas, incluidos los relacionados con la ciencia e innovación.

Uno de los principales efectos será la salida del **BEI**, ya que Reino Unido ha sido tradicionalmente uno de los principales beneficiarios de su financiación, con un volumen dedicado a proyectos energéticos que ha aumentado notablemente en los últimos años, situándose en los 9.000 millones de euros en el período 2012-2017.

En el artículo 151 del Acuerdo de salida⁸ se indica que desde la entrada en vigor del mismo, ni Reino Unido ni los proyectos localizados en Reino Unido serán elegibles para nueva financiación del grupo BEI que esté reservada a los estados miembros; también se clarifica que las entidades establecidas en Reino Unido serán tratadas como localizadas fuera de la Unión Europea.

⁸ Página 258.

La salida del país de la UE, y la consiguiente pérdida de financiación del BEI, puede afectar a las condiciones de financiación de las infraestructuras energéticas en el país, no sólo por las condiciones de financiación más blandas que ofrece esta institución, sino por la confianza que supone para otros inversores privados su participación en la financiación de los proyectos.

En otros programas comunitarios, como **Horizonte 2020**, el estatus de estado miembro no es una condición indispensable para su elegibilidad, si bien solo aquéllos que cuentan con un acuerdo de asociación son automáticamente elegibles. No obstante, los solicitantes de países no miembros, o sin acuerdo de asociación, pueden resultar, eventualmente elegibles si cumplen ciertos requisitos (acuerdo científico o tecnológico bilateral, determinación de que la participación de otro estado aporta valor al consorcio, acceso a infraestructuras de investigación, etc.) decididos de manera discrecional por la UE.

En definitiva, la financiación es uno de los puntos de preocupación del sector, ya que se calcula que Reino Unido requerirá una inversión en infraestructuras energéticas en torno a los 140.000 millones de libras hasta 2030 de cara a mantener la operativa básica y cumplir con los objetivos de reducción en las emisiones.

3.8. Salida de Reino Unido de Euratom

El 29 de marzo de 2017 Reino Unido notificó al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE, activándose entonces el Artículo 50 del Tratado de la UE por el que se iniciaba un proceso de retirada durante un período máximo de dos años. En ese mismo comunicado, notificaba también su intención de abandonar la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

Esta decisión ha quedado regulada en el Título IX del Acuerdo de salida⁹, que contempla una salida ordenada de Reino Unido de Euratom. Además, en los epígrafes 68 a 71 de la

⁹ Páginas 137 a 144.

Declaración Política se recoge el compromiso de cooperación en materia nuclear civil (investigación y desarrollo, intercambios de información, etc.).

Reino Unido ya manifestó en el Libro Blanco del Brexit su deseo de continuar trabajando en base a un acuerdo de cooperación nuclear con este organismo, más amplio que los que actualmente mantiene Euratom con terceros países.

Además, en su documento de agosto, relativo a la regulación civil nuclear¹⁰, el gobierno británico anunciaba que ya ha aprobado normativa para que la Oficina de Regulación Nuclear pueda supervisar las salvaguardas domésticas y ha firmado acuerdos internacionales con la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) para reemplazar el acuerdo trilateral EURATOM, AIEA y Reino Unido.

Pese a todo ello, la salida de EURATOM afectará sobre la operativa de las plantas en territorio británico y la cadena de suministro de operadores de la UE, cuestiones relevantes para la industria.

4. Impacto por subsectores

Si se realiza un análisis por subsectores, se podrían distinguir diferentes impactos del Brexit.

En **petróleo y gas**, el efecto será limitado, en la medida en que la variable clave, el precio del petróleo y el gas, se determina en los mercados internacionales; un efecto macroeconómico sin embargo relevante, es el derivado de la depreciación de la libra, cercana al 15 por 100, con lo que ello implica en términos del encarecimiento de la factura energética y su impacto sobre la inflación.

¹⁰ Civil nuclear regulation if there is no Brexit. GOV.UK; 23 agosto 2018.

Además, en este ámbito, se podría hacer mención del documento publicado por el gobierno británico en septiembre en el que clarifican los impactos en el ámbito de los negocios de petróleo y gas en caso de no acuerdo; en particular, se indica que Reino Unido reducirá sus reservas de emergencia de petróleo a 90 días de sus importaciones netas, en línea con los requisitos de la Agencia Internacional de la Energía, y mantendrá el régimen establecido para las licencias de hidrocarburos, así como el relativo a las cuestiones de protección medioambiental.

También la comunicación de la Comisión publicada en abril incide sobre estas cuestiones y aclara que, al pasar Reino Unido a ser considerado país tercero a partir de la fecha de retirada, se le aplicaría el artículo 2 de la directiva sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos, según el cual los estados miembros podrían denegarles el acceso a estas actividades por motivos de seguridad nacional.

En el ámbito del gas, como se señaló anteriormente, el gobierno británico, en su documento de octubre, alerta de las consecuencias en el ámbito de la comercialización con la UE27, ya que ésta se rige por los códigos de redes y los mecanismos de asignación de capacidad de las interconexiones. Se indica que los participantes británicos del mercado y demás involucrados (operadores o propietarios de interconectores y administradores domésticos de códigos) deberán preparar sus planes de contingencia. Los participantes radicados en Reino Unido que deseen seguir comercializando con productos energéticos al por mayor en la UE deberán registrarse bajo los requisitos REMIT ante la autoridad nacional reguladora de la energía de un estado en el que ejerzan sus actividades y deberán analizar el impacto sobre los contratos y licencias que podrían estar afectados por el Brexit.

En cuanto a los **productos petrolíferos (v.g. petroquímica)**, el impacto sería significativo en lo que concierne al registro de las licencias de operación y, a efectos de comercio, todo lo que respecta a aduanas, posibles aranceles, registro de marcas, reglas de origen,

incoterms e IVA, con repercusiones importantes no sólo en el área fiscal y legal-regulatoria, sino también en lo que concierne a la cadena de suministro y modelo de negocio.

En el ámbito de las **redes**, para aquellas compañías supervisadas por OFGEM, el impacto podría ser marginal. Sin embargo, como se indicó anteriormente, los gestores de redes de transporte que en la fecha de retirada estén controlados por inversores de Reino Unido serán considerados como procedentes de país tercero, de modo que para mantener sus actividades en la UE, necesitarán la correspondiente certificación regulada en el artículo 11 de las directivas del mercado interior de electricidad y gas.

En **generación**, los impactos podrían ser más importantes, dada la importancia de la normativa europea en su funcionamiento y, en especial, en lo que concierne a los objetivos de renovables, eficiencia energética y emisiones. A este respecto, una cuestión relevante es la relativa a las garantías de origen de la electricidad generada por tecnologías renovables y cogeneración de alta eficiencia. Como se señaló en el capítulo anterior, el gobierno británico clarifica en su documento publicado en septiembre su intención de reconocer las garantías de origen emitidas en la UE27, pero se alerta sobre el no reconocimiento de las emitidas por Reino Unido, lo que afectará a contratos existentes de venta a suministradores de países de la UE. Además, en relación a los esquemas de Feed-in Tariff y contratos de diferencias para electricidad suministrada en RU, se confirma que el gobierno continuará la aplicación de los requisitos existentes, por lo que los suministradores, consumidores y demás agentes implicados no necesitarán tomar ninguna medida al respecto.

En relación con la **comercialización de electricidad**, en su documento de octubre, el gobierno británico indica que en caso de no acuerdo la normativa europea en el ámbito energético dejará de ser de aplicación y los mercados eléctricos de Reino Unido dejarán de formar parte del mercado interior de la energía. De este modo, los flujos comerciales transfronterizos en materia de electricidad dejarán de estar regidos por la legislación

europea, lo que exigirá el desarrollo de nuevos acuerdos comerciales implicando a los reguladores de Reino Unido y de la UE para aprobar nuevas reglas de acceso y requisitos de comercialización. Se indica que se mantendrá con mínimos cambios la regulación europea relativa a la integridad y transparencia de los mercados energéticos, pero, como se señaló anteriormente, clarifica que los participantes en el mercado mayorista deberán registrarse ante la autoridad regulatoria de alguno de los estados miembros en el que realicen sus actividades.

5. Reacción de la industria

A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los mercados europeos, en los que el sector energético está dominado por compañías nacionales, en Reino Unido existe una fuerte presencia de empresas comunitarias del continente, tanto en el sector de la electricidad como del gas y en actividades mayoristas y minoristas. Así, cuatro de las “Big six” empresas energéticas en el país son comunitarias (no británicas) y representan en torno al 50 por 100 del mercado minorista y el 56 por 100 del mayorista en el sector eléctrico británico.

Además de los impactos técnicos y de negocio comentados anteriormente, las empresas se enfrentan a otros riesgos de carácter financiero vinculados a la evolución del tipo de cambio, con una libra que ya se ha depreciado un 14% frente al euro, y sus consecuencias sobre la inflación y un previsible encarecimiento de la financiación.

Adicionalmente, las cuestiones relativas a la retención de talento son relevantes para el sector, ya que las restricciones a la movilidad de personas que pudieran derivarse del Brexit o la pérdida de poder adquisitivo que la depreciación sufrida por la libra y la mayor inflación doméstica podrían afectar a su personal.

Otras cuestiones de carácter general que afectarían a las empresas del sector energético serían las relacionadas con el intercambio de datos o el arbitraje, en función de lo que finalmente se acuerde para la relación futura.

Sin embargo, el mayor impacto podría derivar de los cambios en las condiciones de acceso al mercado único de la energía y la no participación de Reino Unido en la política energética comunitaria.

La ausencia de un marco regulatorio claro tras el Brexit, podría afectar negativamente sobre las decisiones de inversión en el sector, con posibles consecuencias sobre la seguridad energética en el país a medio plazo.

Por otra parte, no hay que olvidar el lugar destacado que ocupa Londres a nivel europeo, como mercado de negociación de electricidad, gas, petróleo o derechos de emisión. Tras el Brexit la liquidez en el mercado británico podría verse reducida, lo que unido a una menor uniformidad en el entorno regulatorio y una mayor volatilidad cambiaria, podría ofrecer ventaja a otras plazas del continente.

En la segunda edición del informe *“La empresa española ante el Brexit”* elaborado por KPMG en colaboración con la CEOE, las empresas españolas del sector energético encuestadas, señalan los cambios regulatorios (55%), las barreras arancelarias (52%) o la contracción de la economía británica (35%) como los principales retos que el Brexit plantea para su actividad.

En los resultados de la encuesta se observa un nivel de preparación frente al Brexit por debajo de la media global, con un 21% de las empresas que ya habría elaborado un plan de contingencia (frente al 31% general), un 32% que planea elaborarlo (igual a la media) y un 47% que no lo considera necesario (por encima del 36% de media).

Este menor nivel de preparación del sector podría estar vinculado a la perspectiva que parece tener el sector de unos efectos del Brexit menos importantes.

Sin embargo, como se ha visto anteriormente, si no se logra un acuerdo antes de final de año, se producirán diversos efectos jurídicos y de negocio a los que las empresas deberían estar preparadas.

Dado este impacto, la asociación principal de la industria energética de Reino Unido, “Energy UK”, en su informe de hace unos meses insistía en la importancia de que se aprobase un período transitorio que permita a las empresas prepararse e, independientemente del acuerdo comercial que se logre en la relación futura, se incluya un capítulo sobre energía y cambio climático que preserve una estrecha colaboración entre ambas partes en estos dos ámbitos.

Desde Energy UK se ha celebrado el acuerdo de salida alcanzado el pasado 14 de noviembre y la inclusión específica del capítulo energético dentro de la declaración política para la futura relación, pero se reconoce el gran trabajo que aún queda por delante, destacando la importancia de asegurar la fluidez en los flujos energéticos y la cooperación respecto a los objetivos de clima.

6. Conclusiones

A pesar de la incertidumbre que aún existe sobre la futura relación entre Reino Unido y la UE, el Acuerdo de salida alcanzado recientemente mejora la perspectiva de una salida ordenada de Reino Unido de la UE, reduciendo la posibilidad de que se produzca una disrupción en los intercambios energéticos entre ambos bloques.

Ambas partes han trabajado intensamente para alcanzar un acuerdo de salida que garantice la existencia de un período transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020 (que podría extenderse si así se decidiese), ofreciendo a Reino Unido la posibilidad de mantenerse en el mercado interior de la energía hasta entonces y garantizando, así, un marco estable de relaciones a los agentes económicos. No obstante, durante el período transitorio Reino Unido dejará de participar en las decisiones de política energética comunitaria, al quedar sin voto en las instituciones comunitarias.

A medio plazo, es preciso tener en cuenta la Declaración Política sobre la relación futura, en cuya sección de energía se apunta hacia un marco de cooperación técnica entre operadores de redes de gas y electricidad y organizaciones en el ámbito de las

infraestructuras comunes, así como hacia la búsqueda de mecanismos que aseguren la seguridad de suministro y un comercio eficiente. Asimismo, se apunta la posibilidad de cooperación en materia de precios de carbono, alineando los sistemas de comercio de emisiones.

Respecto al ámbito de la energía nuclear, se contempla un acuerdo amplio de cooperación nuclear entre EURATOM y Reino Unido, sustentado en los altos estándares de seguridad nuclear existentes actualmente, así como en el plano de las autorizaciones de suministro de material nuclear e intercambio de información en radioisótopos médicos.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el acuerdo alcanzado requiere la ratificación de los Parlamentos Europeo y británico, que podría verse afectada por la difícil situación política interna en Reino Unido, con posturas enfrentadas entre los “remainers”/unionistas y los “brexiteers”. El mantenimiento de Reino Unido dentro de la Unión Aduanera durante todo el período transitorio, consigue evitar el establecimiento de una frontera física entre las dos Irlandas, pero supone que el país no retomará el control sobre su política comercial con terceros y deberá someterse a las normas del mercado comunitario, cuestión que no está claro satisfaga las exigencias de los parlamentarios que apoyan un Brexit más duro.

De este modo, el escaso tiempo que resta para la salida efectiva de Reino Unido y los trámites que ha de pasar aún, añaden incertidumbre al resultado final de las negociaciones, por lo que ya muchas empresas son conscientes de que deben prepararse para los diferentes escenarios a los que se enfrentan.

A este respecto, como se señalaba anteriormente, desde las instituciones comunitarias y británicas se viene aconsejando a los agentes económicos la preparación frente a los diversos escenarios que se manejan, incluyendo un eventual no acuerdo, habiéndose publicado por las dos partes diversos documentos al respecto en los diferentes ámbitos, incluido el energético (relativas a al mercado interior de la energía, EURATOM, garantías

de origen en electricidad procedente de fuentes renovables, comercialización de gas y electricidad, etc.).

En esta preparación es necesario tener en cuenta todos los posibles impactos: revisión de los planes de negocio y cadenas de suministro, revisión de los contratos afectados, impactos aduaneros, gestión del talento, implicaciones financieras y fiscales, etc.

Por último, como se ha señalado por la fundación Elcano, si se tiene en consideración el liderazgo de nuestras empresas en el sector energético y renovable, así como la importancia de Reino Unido como destino de la inversión española del sector, la salida de Reino Unido de la UE podría ofrecer a España una buena oportunidad para aumentar su protagonismo en la política energética comunitaria, con un papel más activo en defensa de la sostenibilidad y en las relaciones energéticas de la Unión Europea con el norte de África y latino américa.

FUNSEAM

FUNDACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA Y AMBIENTAL 2018.