



Comité Económico y Social Europeo

TEN/696

Plan de acción estratégico para las baterías

DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

**Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo,
al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones
y al Banco Europeo de Inversiones sobre la ejecución
del Plan de acción estratégico para las baterías:
creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa**
[COM(2019) 176 final]

Ponente: **Colin LUSTENHOUWER**

Consulta	Comisión Europea, 03/06/2019
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	03/07/2019
Aprobado en el pleno	17/07/2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	189/1/5

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El primer informe de situación de la Comisión Europea sobre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías señala que se han puesto en marcha numerosas medidas para garantizar que la Unión Europea cuente con una importante industria de baterías.
- 1.2 Aunque todavía es pronto para extraer conclusiones definitivas, el CESE apoya las iniciativas que la Comisión ha tomado ya y las que tiene previsto tomar al objeto de romper la dependencia de Europa con respecto a terceros países, en particular países asiáticos, en colaboración con los Estados miembros y la comunidad empresarial europea.
- 1.3 Aún queda mucho por hacer en los próximos años para que los conocimientos tecnológicos de la UE alcancen el nivel necesario, para garantizar que el suministro de materias primas necesarias procedentes de terceros países y de fuentes de la UE y para garantizar que el reciclado de las baterías se lleve a cabo de manera adecuada y segura.
- 1.4 En este sentido, la inversión en recursos humanos es una responsabilidad compartida entre las autoridades públicas y las empresas.

2. Introducción

A. En mayo de 2018, la Comisión Europea publicó una Comunicación titulada «Europa en movimiento»¹, en la que expone la política que tiene intención de llevar adelante en relación con una movilidad sostenible en Europa: segura, conectada y limpia.

- 2.1 Esta política, a su vez, forma parte de la política de la Comisión Juncker titulada «La Unión Europea de la Energía», un marco global integrado en el que la política climática se incluye en la energética y se completa con una política industrial específica para así poder cumplir los objetivos del Acuerdo de París. Estos objetivos consisten principalmente en reducir las emisiones de CO₂ procedentes de la producción de energía a partir de combustibles fósiles² y del transporte en Europa mediante vehículos (camiones, turismos) con motores de combustión que también funcionan con combustibles fósiles (gasolina, gas).
- 2.2 En el contexto de la iniciativa «Europa en movimiento», la Comisión elaboró un Plan de acción específico centrado en el desarrollo y la producción de baterías. A tal fin, presentó un anexo separado junto con la Comunicación antes mencionada que se titula: «Plan de acción estratégico para las baterías».

¹ [COM\(2018\) 293 final](#).

² La producción y el consumo de energía representan el 79 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE, según un documento informativo de 1 de abril de 2019 del Tribunal de Cuentas Europeo titulado [«El apoyo de la UE al almacenamiento de energía»](#).

B. ¿Por qué elaborar un Plan de acción específico para las baterías?

- 2.3 Hoy en día, no podemos imaginarnos nuestra vida diaria sin baterías. Ya sea en nuestro teléfono móvil, ordenador o tableta, en los electrodomésticos o, por supuesto, en los vehículos eléctricos, las baterías son un componente indispensable para garantizar un funcionamiento óptimo, seguro y, si es posible, duradero de todos estos aparatos. Sin embargo, la vida útil de las baterías sigue siendo (muy) limitada. Según se indica en el Plan de acción, la política de la Comisión va dirigida prioritariamente, de entre estos grupos de productos, al desarrollo de baterías para los vehículos eléctricos, pero también a otros aspectos como la reutilización o el reciclado de baterías³.
- 2.4 Los sistemas de baterías son ideales para almacenar energía a pequeña escala. Sin embargo, el almacenamiento a gran escala, por ejemplo de la energía generada en un parque eólico marino, no parece que pueda realizarse adecuadamente en baterías. Dicho almacenamiento a gran escala debe realizarse mediante vectores energéticos, como el hidrógeno o el amoníaco⁴. La Comisión también respalda una serie de iniciativas en este ámbito en el marco del presupuesto de Horizonte 2020, como la tecnología «power to gas» (gas obtenido de fuentes renovables)⁵. En este contexto, se presta mucha atención al desarrollo tecnológico de métodos eficientes y seguros de conectar la energía almacenada a las redes eléctricas de alta tensión («power to the grid») para poder reducir así los elevadísimos costes de las tomas de corriente en alta mar. Estos métodos, además, permitirían evitar gran parte de las pérdidas en la red que todavía se producen cuando se usan en el fondo marino cables de alta tensión que conectan los parques eólicos marinos con el continente, lo que posiblemente aportaría un aumento de la eficiencia de entre un 10 % y un 15 % en la producción de energía sostenible en alta mar.
- 2.5 Se prevé que las baterías supondrán aproximadamente entre el 40 % y el 50 % del coste de un vehículo eléctrico, pero se puede afirmar ya que este coste podría reducirse. Con el rápido desarrollo de estos vehículos⁶, será cada vez más importante poder disponer de baterías de calidad, seguras y respetuosas con el medio ambiente. La Comisión considera que la industria europea tendrá la oportunidad de acceder así a un mercado de enormes dimensiones, que podría ascender a 400 GWh y rondar los 250 000 millones EUR en 2025. Este mercado representa una oportunidad para Europa, no solo desde el punto de vista de los objetivos climáticos, sino también desde la perspectiva de la economía y el empleo. Como ha afirmado recientemente la comisaria Bienkowska, se prevé que la UE disponga de un sector de las baterías muy potente, que contribuirá a la economía circular y a una movilidad más limpia.

³ Si bien la atención va dirigida principalmente a los automóviles, no hay que olvidar que estamos asistiendo también a avances importantes en la producción de buques eléctricos (por ejemplo transbordadores de pequeño tamaño).

⁴ Véase también el Dictamen del CESE «Almacenamiento de energía: un factor de integración y seguridad energética», [DOC 383 de 17.11.2015, p.19](#).

⁵ En Flandes, se ha llevado a cabo un interesante proyecto denominado «WaterstofNet», en el que se han agrupado un conjunto de productores (energía eólica y fotovoltaica), la tecnología del hidrógeno (electrólisis y compresión) y usuarios finales de los sectores químico y del transporte.

⁶ Se calcula, por ejemplo, que en 2019 se venderán en Noruega por primera vez más turismos eléctricos que turismos tradicionales con motor de combustión. En el sector de los vehículos eléctricos, el fabricante de la mayoría de ellos es una conocida marca de automóviles estadounidense.

- 2.6 Pero pasemos a exponer claramente la situación: Europa sufre un alarmante retraso respecto a los países asiáticos y las empresas dedicadas al desarrollo (I+D) y a la producción de baterías. Prácticamente el 85 % de todas las baterías que usamos en Europa provienen de China, Japón o Corea. La producción europea cubre tan solo un mísero 3 % de la producción mundial, mientras que la de los EE. UU. asciende al 15 %. Por lo tanto, si queremos transformar nuestra movilidad, pasando de la energía fósil a la eléctrica, dependemos totalmente de la capacidad de producción de Asia.
- 2.7 Como si esta circunstancia no fuera lo suficientemente grave, en la actualidad las materias primas necesarias para la producción de baterías, como el litio, el níquel, el manganeso o el cobalto, se están extrayendo en cantidades limitadas en Europa, aunque existen reservas potenciales. Será necesario explotar las reservas europeas, aunque por el momento parece que solo permitirán cubrir entre el 15 % y el 20 % de la demanda. Las materias primas necesarias también provienen de América Latina, África y Asia, donde, por otra parte, se sabe que se han asentado las grandes empresas mineras de China para asegurarse el acceso sin obstáculos a dichas materias primas⁷. Asimismo, el refinado y la transformación de los recursos minerales europeos tienen lugar en su inmensa mayoría en China.
- 2.8 La obtención y la transformación de materias primas consumen enormes cantidades de energía y generan volúmenes importantes de residuos de minería, incluidos en algunos casos residuos peligrosos.
- 2.9 Europa, por su parte, se enfrenta al problema del procesamiento de las baterías. La gran cantidad de ellas hace que tengamos que enfrentarnos a un nuevo y preocupante problema de vertido de residuos, dado que el reciclaje de materiales de baterías todavía se encuentra en una fase incipiente, pues de momento solo se recupera 10 % de los materiales procedentes de baterías. Existe, pues, un potencial considerable en relación con el procesamiento y la recuperación de materiales.

3. Informe de situación 2019

- 3.1 En su Dictamen de 17 de octubre de 2018⁸, el CESE acogió favorablemente las propuestas de la Comisión en favor de un transporte más sostenible, así como el Plan de acción estratégico para las baterías. No obstante, el Comité también señaló que existe una serie de factores que pueden obstaculizar la puesta en práctica del Plan, como la dependencia de materias primas de terceros países, la falta de combustibles alternativos, los problemas con la gestión, el procesamiento y la eliminación de las baterías usadas, o la falta de mano de obra cualificada.

⁷

El Gobierno chino se ha marcado el objetivo de que, para 2025, un 20 % de todos los turismos nuevos que se vendan sean eléctricos.

⁸

Dictamen del CESE «Europa en movimiento», [DO C 62 de 15.2.2019, p.254](#).

- 3.2 El 9 de abril de 2019, la Comisión publicó el primer informe de situación sobre el «Plan de acción estratégico para las baterías», diseñado en mayo de 2018. El informe indica que se están desarrollando numerosas iniciativas a nivel tanto sectorial como regional. Por ejemplo, la Alianza Europea de las Baterías parece ser una plataforma activa en la que conviven la comunidad empresarial, responsables de la elaboración de políticas y científicos para aplicar de manera coordinada el objetivo, complicado y ambicioso, de volver a situar a la UE y a su comunidad empresarial a la vanguardia de la tecnología de diseño de baterías, en constante evolución. Ya se ha llevado a cabo una primera convocatoria de propuestas con un presupuesto de 114 millones EUR procedente del programa Horizonte 2020 y la siguiente, con un presupuesto de 132 millones EUR, tendrá lugar en 2020. Además, también se proporciona financiación a gran escala con cargo a los recursos disponibles para la política regional de la UE. Las empresas y la comunidad científica parecen estar entusiasmadas con la idea de participar en el proyecto, ya que así podrán completar sus propias inversiones con medios financieros de la UE y acelerar el crecimiento del sector de I+D.
- 3.3 Desde que se publicó el Plan de acción se han puesto en marcha numerosas iniciativas, si bien muchas de ellas, entre las cuales figuran también iniciativas interregionales, se encuentran todavía en fase de preparación. Apenas un año después de la publicación del Plan de acción, todavía parece ser muy pronto para hacer balance de la situación. Es evidente, sin embargo, que existe una sensación de urgencia: los responsables de la elaboración de políticas, los científicos y la comunidad empresarial se dan cuenta de que es tarde, aunque no demasiado tarde. En efecto, hay mucho en juego: el riesgo de que grandes sectores de la industria automovilística europea trasladen su producción a regiones próximas a las unidades de producción de células de baterías, en su mayoría asiáticas, es real. Esta medida afectaría a los puestos de trabajo de unos trece millones de trabajadores europeos del sector.

4. Camino a seguir

- 4.1 Desde la llegada de la Comisión Juncker y la adopción del programa de la Unión Europea de la Energía se han llevado a cabo multitud de acciones que han puesto en marcha una política industrial con el telón de fondo de la política climática. Dicha política ha dado un aire totalmente nuevo al proceso de transición hacia una sociedad más sostenible. Esta política industrial de la Comisión, apoyada por los Estados miembros, es ahora mucho más directiva y proactiva que en el pasado. El CESE felicita a la Comisión por la nueva medida e invita a la Comisión, a los Estados miembros y a la comunidad empresarial en Europa a continuar por este camino trazado recientemente.
- 4.2 Una medida de este tipo es encomiable, y también necesaria, dado el grave retraso de las empresas europeas en el ámbito del desarrollo y la producción de baterías. Sin embargo, una política industrial orientadora comporta también el riesgo de que se decida el vencedor de antemano. Es loable, no obstante, el nuevo enfoque de toda la cadena de valor industrial («*value chain approach*»). Una política industrial basada en la metodología de la cadena de valor se adapta mucho mejor al pensamiento circular que el tradicional enfoque sectorial de la industria. Este enfoque de la cadena de valor requiere no obstante otra política más adecuada, en sintonía, por ejemplo, con la política de ayudas estatales. Ahora que el sector de producción de baterías se ha convertido en la prioridad de la política industrial de la UE, la Comisión deberá abordar,

de manera flexible y fluida, la ayuda a la inversión prestada a empresas de esta cadena por los Estados miembros. Si se aplican de manera flexible los criterios para ser considerado un proyecto importante de interés común europeo (PIICE), se podrá ayudar a la industria europea con medios financieros públicos considerables, que se aproximan en cierta medida a las ayudas que las empresas asiáticas reciben de sus autoridades. El CESE acoge con satisfacción este nuevo uso del instrumento PIICE.

- 4.3 Sin embargo, cabe preguntarse si la política actual, tal como se presenta en el Plan de acción estratégico, no llega demasiado tarde para superar el enorme retraso respecto a los países asiáticos y sus empresas. También surge la cuestión de si los medios financieros asignados serán o no suficientes. Por decirlo más claramente: ¿se está haciendo poco y demasiado tarde?⁹ En un documento informativo publicado recientemente, el Tribunal de Cuentas Europeo señala que «existe el riesgo de que las medidas adoptadas hasta la fecha no sean suficientes para lograr los objetivos estratégicos de la UE en materia de energías limpias». No obstante, cabe observar que el papel que desempeña la Comisión en este ámbito es limitado, y que solo dispone de escasos recursos financieros. La Comisión adopta en este sentido una actitud un tanto reservada. Su papel es el de propiciar relaciones. En primer lugar, corresponde a los Estados miembros y a las empresas europeas, así como a sus centros de investigación, aceptar o no el reto planteado. Cabe pues celebrar que los Gobiernos de Francia y Alemania hayan decidido, a primeros de mayo de 2019, invertir cada uno unos 1 000 millones EUR como apoyo a las iniciativas de sus comunidades empresariales a fin de desarrollar un sector de producción de baterías. Se trata de uno de los primeros resultados concretos de la Alianza Europea de Baterías iniciada por la Comisión, en la que los Estados miembros, la Comisión y las empresas colaboran entre sí.
- 4.4 Al haber transcurrido tan poco tiempo desde la creación del Plan de acción para baterías, el CESE considera que es todavía muy pronto para llegar a cualquier conclusión definitiva. El CESE acoge con satisfacción la gran cantidad de acciones llevadas a cabo o desarrolladas por muchas de las partes implicadas. Los resultados se harán patentes en los próximos años. Los avances tecnológicos dentro y fuera de la UE no se detienen. El carácter dinámico del proceso hace que la estrategia para las baterías no sea una acción aislada, sino que implica más bien un enfoque estructural de la política de la UE. Además, las inversiones necesarias en los medios de producción de los Estados miembros conllevan un largo período de amortización (de veinte a treinta años no es ninguna excepción, en este caso).
- 4.5 Cabe preguntarse asimismo si la UE puede erigirse efectivamente como un competidor en el desarrollo y la producción de baterías, sobre todo sabiendo que las materias primas necesarias no se encuentran en cantidad suficiente en la UE. Si bien se han desarrollado iniciativas para extraer, por ejemplo, litio en algunos Estados miembros de la Unión (por ejemplo, se han reabierto minas cerradas), no es realista suponer que la UE pueda llegar a ser completamente autosuficiente en este ámbito. Además, la población europea se muestra bastante reticente con respecto a las explotaciones mineras, por lo que suele darse el síndrome NIMBY («sí, pero aquí no»). Debería sensibilizarse en mayor medida a la población sobre los efectos positivos para las comunidades locales de una extracción de materias primas con conciencia social y ambiental.

9

Consulte asimismo el documento informativo del Tribunal de Cuentas Europeo de 1 de abril de 2019 titulado [«El apoyo de la UE al almacenamiento de energía»](#).

También está claro que la apropiación local, es decir, la participación de la población local en distintos aspectos, financieros o de otro tipo, puede evitar que surja una oposición a estas actividades que impida su realización.

- 4.6 Dada la situación respecto de las materias primas, el CESE subraya la importancia de intensificar los esfuerzos de todas las partes interesadas para desarrollar nuevos tipos de baterías, como las baterías de estado sólido (*solid state batteries*), que reducen considerablemente esta dependencia de las materias primas.
- 4.7 ¿Hasta qué punto es realista esperar que, según palabras de la Comisión, vayan a surgir de diez a veinte megaproducidos en la UE? ¿Los inversores a largo plazo presentes en los mercados de capitales están lo suficientemente dispuestos a invertir a fin de llegar a los 10 000 millones EUR que se necesitan? Pese a las diferentes valoraciones de las principales actividades que incluye el programa de acción, resulta desalentador que no se haya hablado en absoluto de cómo acceder al capital necesario para llevar a cabo estas megainversiones. La financiación bancaria por sí sola no es suficiente. Los mercados de capitales y, entre ellos principalmente, los fondos de infraestructuras, deberán estar dispuestos a invertir en estos proyectos con capital de riesgo¹⁰. Para ello, es necesario que se aplique una política a largo plazo, se alcance un rendimiento adecuado y se cuente con el apoyo de las administraciones nacionales. Es preciso evitar que las partes implicadas se limiten a observarse, sin actuar; en este sentido, la administración pública puede impulsar el proceso de inversión. Las iniciativas franco-alemanas revelan que ambos países ya han tomado conciencia del proceso. El CESE considera asimismo que la plataforma de inversión recientemente creada, con la CCI Energía-Innovación como «impulsor/acelerador», puede ser de gran ayuda para reunir a inversores y promotores.
- 4.8 Al mismo tiempo, habrá que sensibilizar a los consumidores europeos para que tomen conciencia, por medio de campañas informativas específicas, de que la compra de baterías fabricadas en Europa, donde sí se tienen en cuenta las normativas de seguridad para las personas y el medio ambiente, aporta una serie de ventajas respecto a la compra de baterías procedentes de terceros países, en los que este tipo de normativas y condiciones no se cumplen con la misma rigidez. Seguir como hasta ahora significaría perpetuar la exportación de nuestros problemas medioambientales.
- 4.9 Según el CESE, se necesitan iniciativas más concretas para desarrollar el proceso de reciclaje de materiales procedentes de baterías antiguas. Por ejemplo, la explotación de «minas urbanas» puede contribuir considerablemente a satisfacer la necesidad de materias primas. Existe un potencial considerable para el reciclaje futuro de la minería urbana, siempre que se mejoren los incentivos económicos, las cantidades recogidas, las tecnologías de recuperación y, en última instancia, el porcentaje de reciclado. Sin embargo, según se desprende de un informe reciente de la Comisión sobre la aplicación y el impacto de la Directiva sobre baterías, la recogida de baterías convencionales no está alcanzando todavía el nivel esperado. Aproximadamente

10

El 2 de mayo de 2019, Tesla señaló que, aunque es cierto que los resultados del primer trimestre de 2019 revelan pérdidas por valor de aproximadamente 700 millones USD, la empresa pondrá 2 000 millones USD en el mercado de capitales para construir una nueva fábrica de baterías y desarrollar un nuevo modelo de automóvil eléctrico. El mercado de capitales estadounidense puede permitirse fácilmente inversiones de este tipo en forma de acciones u obligaciones. La cuestión es si el fragmentado mercado de capitales de la UE puede obtener los mismos resultados.

un 57 % de este tipo de baterías no se recicla todavía. Sería conveniente también, según se indica en este informe breve pero significativo, que la Comisión reflexionara sobre una posible adaptación de la Directiva de 2006, en particular con vistas a la llegada de nuevas baterías, así como sobre la hoja de ruta del Plan de acción. El Comité espera con gran interés estas propuestas. Señala, por otra parte, que los actuales centros de procesamiento de baterías deberán renovarse a fondo para poder procesar la gran cantidad de nuevos tipos de baterías que se espera en un futuro próximo. Asimismo, es necesario desarrollar una nueva tecnología para llevar a cabo el reciclaje o procesamiento; una I+D orientada a este ámbito merece, según el Comité, todo el apoyo por parte de la UE, dado que contribuiría a mejorar el medio en el que vivimos y permitiría reducir en gran medida en el futuro la dependencia de materias primas procedentes de fuera de la UE.

- 4.10 El Comité vería también con buenos ojos que se investigara específicamente con vistas a la obtención de materiales a partir de los residuos de carbón, acero u otros tipos de metales extraídos. No hay que descartar que estas fuentes también puedan contribuir a satisfacer la necesidad de materias primas. El CESE acoge favorablemente el informe sobre la recuperación de materias primas críticas de residuos de la minería y vertederos¹¹ publicado recientemente por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea y pide que se garantice un apoyo político para el estudio y el análisis de la cuestión de las materias primas fundamentales, ahora que la «batalla global por las materias primas» va cobrando intensidad.
- 4.11 ¿Hasta qué punto contribuye el marco reglamentario al desarrollo en la UE de la I+D necesaria y la aplicación de la tecnología desarrollada en este sentido? La Comisión tiende naturalmente a legislar y regular, ya que estos son los instrumentos rectores de que dispone. Sin embargo, quizá fuera más conveniente supervisar y analizar los avances en el mercado, junto con la industria y las organizaciones de interlocutores sociales, antes de recurrir al instrumento de reglamentación. Iniciar, estimular y producir primero para, seguidamente, regular basándose en un detenido análisis se revela como el método estratégico más deseable para este sector tan precario.
- 4.12 El CESE pide a la Comisión que siga procurando que los contratos estén realmente adaptados a la comunidad empresarial de la UE, mayoritariamente de escala reducida, de manera que los fabricantes medianos no pierdan el acceso a los medios financieros debido a que su I+D de escala reducida no cumple los requisitos expuestos en los contratos respecto al alcance de los proyectos. El CESE valora positivamente, no obstante, que la Comisión haya conferido a las ofertas un nuevo formato más agrupado, haciéndolas más accesibles para las empresas de la UE.

11

[Recovery of critical and other raw materials from mining waste and landfills: State of play on existing practices](#), EUR 29744 EN, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, ISBN 978-92-76-03391-2, doi:10.2760/494020, JRC116131.

4.13 El Comité considera fundamental que los medios financieros de la UE estén también disponibles para proyectos de medianas empresas europeas productoras de baterías que ya hayan logrado un avance tecnológico relevante (nivel de madurez tecnológica de 5 a 9). Este grupo de empresas, más dedicadas a la comercialización que a la investigación de base, parecen quedar todavía demasiado excluidas de los fondos de la UE. Asimismo, es necesario procurar que este grupo pueda acceder con facilidad a subvenciones de la UE para la formación y el reciclaje profesional de empleados.

Bruselas, 17 de julio de 2019

Luca JAHIER

Presidente del Comité Económico y Social Europeo
