

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE

EXPEDIENTE N.º 22.784

**LEY DE PRODUCCIÓN DOMÉSTICA DE ENERGÍA RENOVABLE PARA
AUTOCONSUMO**

**DICTAMEN DE NEGATIVO DE MAYORÍA
29 DE AGOSTO DE 2023**

**SEGUNDA LEGISLATURA
DEL 1º DE MAYO DE 2023 AL 30 DE ABRIL DE 2024**

**PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
1º de agosto al 31 de octubre de 2023**

**AREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS IV
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE

DICTAMEN DE NEGATIVO DE MAYORÍA

LEY DE PRODUCCIÓN DOMÉSTICA DE ENERGÍA RENOVABLE PARA AUTOCONSUMO

EXPEDIENTE 22.784

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los Diputados y Diputadas integrantes de la Comisión Permanente Especial de Ambiente rendimos el el presente **DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA**, del EXPEDIENTE N° 22.784 “**LEY DE PRODUCCIÓN DOMÉSTICA DE ENERGÍA RENOVABLE PARA AUTOCONSUMO**”; habiendo estudiado el texto base presentado, las respuestas a las consultas institucionales realizadas, el informe rendido por el Departamento de Servicios Técnicos, rendimos el presente dictamen:

I. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con lo indicado en la exposición de motivos, ante los efectos negativos en la salud humana e impacto ambiental de la producción de energía hidroeléctrica, principal fuente de energía en Costa Rica, se plantea este proyecto de ley que propone adicionar un nuevo subinciso 5) al inciso k) del artículo 5 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, con el fin de que dentro de las operaciones financiables con los sistemas de ahorro o préstamos establecidos por el INVU y relacionadas con casa de habitación, se incluya el desarrollo de proyectos de producción de energía renovable no convencional para el autoconsumo.

El proyecto de ley pretende facilitar el otorgamiento de crédito por medio del INVU para la implementación en las unidades habitacionales de sistemas de generación domésticos de energía.

II. TRAMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY.

- El día 16 de noviembre de 2021 se presenta el proyecto de Ley.
- El día 24 de noviembre de 2021 se envía a la imprenta nacional para su publicación.
- El día 04 de mayo del 2022, se da recepción del proyecto en archivo
- El día 05 de agosto del 2022, se da recepción del proyecto en Comisión Permanente Especial de Ambiente.
- El día 16 de agosto del 2022, ingresa el proyecto al orden del día de la Comisión Permanente Especial de Ambiente.

III. CONSULTAS REALIZADAS

Se realizaron consultas a las siguientes instituciones:

- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
- Junta Administrativa del servicio eléctrico de Cartago (JASEC)
- Cámara Costarricense de Generación Distribuida (CCGD)
- Cámara de Empresas de Distribución de Energía y Telecomunicaciones (CEDET)
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)
- Coopeguanacaste
- Coopelesca
- Coopesantos R.L
- Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)
- Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE)

IV. RESPUESTAS RECIBIDAS

Algunas de las respuestas recibidas en las cuales se fundamenta el presente informe, se detallan a continuación:

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU): Respecto a esta premisa, es nuestro interés referirnos, específicamente a la función de vivienda que fue encomendada al INVU a través de sus diversos programas que, como puede apreciarse, se encuentra definida por ley, por lo que, entrar a conocer proyectos como el propuesto se considera contraproducente en la labor que el INVU ejecuta. Si bien, el desarrollo de proyectos de energía no renovables no convencional para el autoconsumo, contribuye a la disminución del cambio climático, según fundamenta el texto legislativo, considera esta representación que la modificación propuesta a la Ley Orgánica del INVU no es la vía más adecuada para implementar o gestionar proyectos con las características mencionadas, toda vez que, si bien cumplen una labor especial de cuidar el medio ambiente, no es una función concreta y atribuible al INVU, como sí le podría corresponder a otras entidades que pueden llevar la batuta en la materia y que cuentan con las asignaciones presupuestarias para atender proyectos de dicha magnitud, sobre todo, por el abordaje y la logística que conllevan.

Valga recalcar que, el INVU ante el desarrollo de proyectos habitacionales toma las medidas necesarias y es vigilante en acatar las políticas y disposiciones que en materia de protección ambiental deben ser atendidas. Se les permite a los suscriptores de contratos que, por ejemplo, en el presupuesto de la obra incluyan paneles solares o similares, con el fin de construir una vivienda sostenible o que utilice energía limpia en su iluminación, calefacción, u otros; sin embargo, el desarrollo de proyectos como el señalado conlleva una experticia y formación técnica que es ajena a nuestra Institución, en su caso, el abastecimiento de fuentes energéticas no convencionales para autoconsumo.

Dado lo anterior, habiendo analizado la motivación principal del Proyecto de Ley en mención, indicamos que, finalmente es una elección estricta de cada cliente optar incluir en sus planes de inversión y a la hora de tramitar sus créditos, proyectos de

vivienda que les permita disfrutar otras fuentes de energía, siempre y cuando se cumplan cabalmente los requisitos establecidos en el Reglamento del Sistema de Ahorro y Préstamo así como lo contemplado en la nuestra Ley Orgánica frente a las distintas modalidades.

No obstante, reiteramos, no es función que, por naturaleza y por la especialidad de la materia le haya sido asignada al INVU normativamente y no se cuenta con personal para atender dicha propuesta, por lo que, esta Asesoría Legal objeta la modificación. Se desprende, además, del análisis efectuado que, la modificación normativa es omisa en explicar sus objetivos, alcances y beneficios.

Debe tomarse en cuenta que, el capital con el que se trabaja el sistema de ahorro y préstamo pertenece a los ahorrantes, su uso se encuentra definido en la Ley Orgánica del INVU y se sustenta en estudios actuariales, situación que conlleva a esta Institución a conducirse celosamente, según su marco de legalidad y en estricto apego al ordenamiento jurídico, sobre todo al principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de nuestra Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública.

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE): Este proyecto de Ley tiene su fundamento, en los impactos climáticos para ciertos sectores de la sociedad golpeados por la pobreza; no obstante, el ex diputado Villalta basa su propuesta en hacer una afirmación incorrecta al indicar que las fuentes de energía hidroeléctrica no son una energía sostenible, cuando lo correcto es que si lo es, además de ser una energía firme que ayuda a mantener el parque energético del país en el sector electricidad, siendo bajos sus impactos por emisiones de gases de efecto invernadero a nivel de los embalses y reservorios. Tampoco resuelta aceptable el indicar como fundamento de este proyecto el indicar que la energía hidráulica tampoco es una “energía limpia”. Nada más alejado de la realidad, una de las principales ventajas que presenta la energía hidráulica es que constituye una energía renovable, limpia, con producción estable y flexible gracias al flujo de agua. Es una energía completamente segura para el país.

Según el Plan Indicativo Regional de Expansión de la Generación, del Consejo de Electrificación de América Central, el consumo regional entre los años 2011 y 2025 oscilará entre el 4.9% y 6%. En el caso costarricense, entre 1990 y 2006 la demanda eléctrica creció un promedio anual de 5.5%, con una baja sensible en los años siguientes debido a la desaceleración económica mundial que afectó todos los sectores productivos y comerciales.

Actualmente, el 99.4% del territorio costarricense disfruta de cobertura eléctrica provistos por siete empresas de servicio público y 30 empresarios privados. A diciembre del año 2012, el 66% es generado de plantas hidroeléctricas, el 20% por combustibles fósiles, 7% de geotermia, 5% de energía eólica y 2% corresponde a la biomasa. Esto demuestra el gran impacto y beneficio para el país, por lo que el sustento técnico de este proyecto obedece más a una posición infundada contra las plantas hidroeléctricas sin respaldo de estudios serios y estadísticas oficiales.

Este proyecto impulsar el autoconsumo de energía con fundamento en lograr "...un tránsito hacia una matriz energética distinta, que no sea dependiente de una única fuente y, para ello, es fundamental aumentar el acceso de todas las familias costarricenses al abastecimiento a través de fuentes alternativas, de manera que las oportunidades en este sentido no se centren únicamente en los sectores económicamente más acomodados, ...siendo que es urgente implementar medidas con un alcance generalizado."; si bien el fin es muy loable se pretende una reforma a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de la Vivienda y Urbanismo, No. 1788, de 24 de agosto, 1954, para establecer sistemas de ahorro y préstamos que se destinen a proyectos de producción de energía renovable no convencional para el autoconsumo; sin embargo, este proyecto desconoce que desde el 7 de enero, 2022 se emitió la Ley No. 10086 de Promoción y regulación de recursos energéticos distribuidos partir de fuentes renovables, cuyo objetivo es establecer las condiciones necesarias para promover y regular, bajo un régimen especial de integración eficiente, segura y sostenible, las actividades relacionadas con el acceso, la instalación, la conexión, la interacción y el control de recursos energéticos distribuidos basados en fuentes de energía renovables. Como puede observarse, este objetivo ya se encuentra cumplido, y por otra parte, a pesar de que se quiera generalizar un sistemas de ahorro o de préstamos que se destinen, exclusivamente, a financiar operaciones en casa de habitación, se desconoce su alcance e impacto; simplemente, no se presentan cifras que demuestren el beneficio que implique que el Estado pueda destinar fondos públicos a estas tareas.

Con base en lo anterior, nuestro Ministerio solicita que se tomen en cuenta las observaciones planteadas y se soliciten respaldos fehacientes que demuestren el beneficio de la propuesta.

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE): En base a lo señalado, no es correcto que se justifique el uso de la energía solar fotovoltaica desautorizando el uso de la energía hidroeléctrica, enumerando únicamente los aspectos negativos de su uso, pues esta energía es catalogada a nivel mundial como una de las más amigables con el medio ambiente. Por otro lado, el país sustenta su matriz de generación eléctrica renovable en una base de generación hidroeléctrica, sumamente necesaria para la incorporación de otras tecnologías renovables variables como lo son la energía eólica y la solar.

Hay que tener claro que todas las energías catalogadas a nivel mundial como energías limpias tienen algunos efectos ambientales negativos y aunque la energía solar fotovoltaica es una de las fuentes de energía más limpias y renovables disponibles, todavía existen algunos problemas ambientales asociados con su producción y uso. Señalamos algunos de estos problemas que incluyen:

1. Consumo de energía en la fabricación: La producción de paneles solares requiere el uso de energía y materiales, normalmente en países con una alta tasa de energía térmica en su generación por lo que transfiere una huella de emisiones directamente al panel. El proceso de fabricación también puede generar residuos tóxicos si no se

manejan adecuadamente. Si bien es cierto el panel no produce emisiones en su etapa de generación, si tiene una tasa de emisiones en todo el ciclo de vida.

2. Uso de materiales tóxicos: La producción de paneles solares fotovoltaicos requiere el uso de materiales tóxicos, como plomo, cadmio y arsénico, que pueden ser perjudiciales para el medio ambiente y la salud humana si no se manejan adecuadamente.

3. Generación de residuos: Los paneles solares fotovoltaicos tienen una vida útil limitada, lo que significa que eventualmente necesitan ser reemplazados. Si estos paneles no se manejan adecuadamente, pueden convertirse en un residuo peligroso que contamina el medio ambiente.

4. Uso de agua y tierra: La instalación intensiva de paneles solares fotovoltaicos requiere grandes cantidades de tierra y agua, especialmente si se instalan en grandes plantas solares. La utilización de grandes extensiones de tierra puede interferir con los ecosistemas naturales y la biodiversidad.

5. Impacto en la fauna: La instalación de paneles solares fotovoltaicos puede afectar a la fauna local al interrumpir su hábitat natural y disminuir la disponibilidad de alimentos y agua.

6. Transporte y almacenamiento: Los paneles solares fotovoltaicos se producen en todo el mundo y requieren transporte y almacenamiento, lo que puede aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Debido a la reciente crisis energética en Europa, la Comisión Europea catalogó el gas natural y la energía nuclear como energías limpias, se consideran fuentes de energía relativamente limpias en comparación con los combustibles fósiles tradicionales, como el carbón y el petróleo. Es importante tener en cuenta que "limpio" es un término relativo y que ninguna forma de energía es completamente libre de impactos ambientales, sino que se considera su uso de acuerdo con el acceso que se tenga a distintas fuentes, dentro de esta relatividad la energía hidroeléctrica es una de las que se considera más amigable, debido a que emite muy bajas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), no produce gases contaminantes, y no produce residuos peligrosos en su operación.

Por otra parte, los préstamos del INVU han sido durante años un recurso financiero de gran utilidad para resolver el problema de vivienda en el país, la dificultad para acceder a créditos de vivienda en condiciones favorables es un problema de conocimiento público. No obstante, el acceso a la electricidad no es un problema para la población de Costa Rica ya que el Índice de Cobertura Eléctrica Nacional es de aproximadamente un 99,4% y al 2022 el porcentaje del salario mínimo que destinan las familias costarricenses al pago de 200 kWh/mes era el más bajo de Centroamérica, por lo que no parece haber una justificación para desviar recursos financieros destinados a resolver un problema nacional real como es el acceso a la vivienda.

En mérito de lo expuesto, es claro que este Proyecto debe de circunscribirse a las competencias regladas del INVU, que encuentran fundamento únicamente en el financiamiento de proyectos de vivienda, siendo óbice para tramitar otros créditos como generación solar. Este proyecto carece de sustento técnico por las aseveraciones indicadas en la exposición de motivos, debido a que se justifica el uso de la energía solar fotovoltaica desautorizando el uso de la energía hidroeléctrica, enumerando únicamente los aspectos negativos de su uso; siendo la energía hidroeléctrica en el país la base de una matriz eléctrica renovable, la cual ha permitido diversificar la matriz de generación eléctrica y el futuro desarrollo de más tecnologías de generación eléctrica renovables variables como la misma solar y la eólica.

Cámara de Empresas de Distribución de Energía y Telecomunicaciones (CEDET):

Presupuestos del Proyecto de Ley incorrectos:

1.1 El Proyecto de Ley parte incorrectamente de que los proyectos hidroeléctricos no son beneficiosos para el ambiente. Consideramos un despropósito que se venga a opinar de esa manera en el proyecto de ley sobre la principal fuente de energía renovable de nuestro país que es motivo de orgullo nacional e internacional, gracias a la cual tenemos una matriz 99% renovable.

1.2 Las afectaciones ambientales que se mencionan sobre los proyectos hidroeléctricos no son ciertas ni correctas en el caso de Costa Rica, por cuanto nuestros proyectos conllevan desde el siglo pasado de la realización de estudios de impacto ambiental ante el MINAE en su momento y posteriormente ante SETENA, los cuales precisamente buscan evitar los impactos negativos que se mencionan en el proyecto de ley.

1.3 En cuanto a los efectos de carbono, tampoco es cierto ni correcto lo que menciona el proyecto de ley, por cuanto precisamente nuestros proyectos hidroeléctricos más bien generan un efecto positivo de huella de carbono y precisamente por ello muchos de ellos son certificados para efectos de carbono por organismos nacionales e internacionales.

2. Sistemas de ahorro y préstamo para generación distribuida:

En cuanto a la propuesta puntual de que el INVU tenga como una atribución “esencial” el tener programas cuyo destino específico sea “exclusivamente” el desarrollo de proyectos de generación distribuida para autoconsumo, consideramos que deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos.

Las instalaciones de generación distribuida con base en las metodologías aprobadas por la Junta Directiva de ARESEP el 9 de mayo de 2023, tienen que pagar varios costos adicionales en las tarifas eléctricas para evitar subsidios que perjudiquen a los demás usuarios, así las cosas, tendrán que:

- a) Pagar una tarifa de interconexión,
- b) Pagar una tarifa de acceso que implica que los hogares residenciales además de pagar la energía que consumen (kWh) pagarán un cargo de potencia (kW máxima demanda mensual) por el pico de generación para autoconsumo más el pido de demanda de la distribuidora,
- c) Pagar una tarifa para cubrir otros costos que genera la generación distribuida a la red.

En ese sentido, no parece de primera entrada que pueda ser financieramente viable realizar instalaciones de autoconsumo en viviendas familiares financiadas por el INVU.

Eventualmente el proyecto de ley podría generar que familias asuman una deuda que terminé siendo mucho más costosa en el corto y largo plazo que el simplemente adquirir la energía de la empresa distribuidora que se las suministra a un precio de los más bajos del mundo; mucho menor a los precios de los últimos años en Estados Unidos y Europa por ejemplo. Lo anterior aún más en familias con consumos por debajo de los 200 kWh donde está el mayor subsidio de las tarifas residenciales, en las cuales no pareciera tener sentido económico las instalaciones de sistemas distribuidos, porque muy probablemente no va se va a pagar la inversión en el plazo del crédito.

1. No son ciertos ni correctos los argumentos del Proyecto de Ley en contra de los proyectos hidroeléctricos.

2. El Proyecto de Ley carece de un análisis financiero y de un análisis de costo beneficio de la propuesta, lo cual hace que lo que se está proponiendo más bien vaya a suponer un perjuicio económico para las familias costarricenses, puesto que la mejor opción para las familias ha sido, es y seguirá siendo el adquirir la energía eléctrica a las empresas Distribuidoras.

Solicitamos a la Comisión que disponga descartar el Proyecto de Ley 22.784 y archivar el mismo por ser perjudicial para los costarricenses como hemos indicado en este documento.

Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos (Coopesantos R.L.):

1. No son ciertos ni correctos los argumentos del Proyecto de Ley en contra de los proyectos hidroeléctricos.

2. El Proyecto de Ley carece de un análisis financiero y de un análisis de costo beneficio de la propuesta, lo cual hace que lo que se está proponiendo más bien vaya a suponer un perjuicio económico para las familias costarricenses, puesto que la mejor opción para las familias ha sido, es y seguirá siendo el adquirir la energía eléctrica a las empresas Distribuidoras.

3. Actualmente el mercado eléctrico nacional es un mercado donde cada una de las

empresas distribuidoras deben subsidiar a algunos sectores y cargar con sobrecostos a otros, lo que genera distorsiones entre áreas geográficas y que además el modelo y estructura tarifaria actual del SEN carece de premiar a los abonados que se sacrifican por consumir en montos donde existe sobre capacidad de generación y más estimula a que los diferentes abonados busquen caer siempre en el bloque subsidiado lo cual puede desestimular la reactivación económica que tanto requerimos en estos momentos.

4. Finalmente, no consideramos que, con esta propuesta o proyecto de ley busque realmente una forma de contribuir al cambio climático o evitar impactos ambientales, como sí podría ser el buscar soluciones integrales para mitigar el impacto del transporte o los desechos sólidos que se constituyen en una problemática cada vez menos sostenible en todas las comunidades de nuestro país, nuevamente este proyecto pareciera busca beneficiar a algunos pocos que promueven la venta de sistemas fotovoltaicos a cualquier costo, en detrimento de la economía de los costarricenses.

Solicitamos a la Comisión que disponga descartar el Proyecto de Ley 22.784 y archivar el mismo por ser perjudicial para los costarricenses como hemos indicado en este documento.

V. CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Tras el análisis de los criterios que han sido oportunamente aportados al expediente legislativo, es posible concluir que la iniciativa expuesta no es positiva para el ordenamiento jurídico, en el sentido de que la modificación propuesta a la Ley Orgánica del INVU no logra alcanzar los objetivos inicialmente propuestos. Reconocemos la importancia de fomentar energías renovables, sin embargo, esta no es una función atribuible al fin primordial del INVU. Cabe destacar que actualmente los suscriptores de contratos ya pueden incluir en el presupuesto de su obra, la compra de paneles solares. Además, el proyecto desconoce la existencia de la Ley No. 10086 Promoción y regulación de recursos energéticos distribuidos partir de fuentes renovables, que aborda la promoción de las actividades relacionadas con el acceso, la instalación, la conexión, la interacción y el control de recursos energéticos distribuidos basados en fuentes de energía renovables.

Con fundamento en lo analizado, y tomando en consideración lo expresado en la consultas recibidas en la Comisión Permanente Especial de Ambiente, además de aspectos técnicos, jurídicos, de oportunidad y conveniencia, los suscritos diputados y diputadas miembros de esta Subcomisión **RECOMENDAMOS A LA TOTALIDAD DE LA COMISIÓN VOTAR NEGATIVAMENTE Y EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE N° 22.784: “LEY DE PRODUCCIÓN DOMÉSTICA DE ENERGÍA RENOVABLE PARA AUTOCONSUMO”**, de conformidad con el artículo 81 bis del Reglamento Legislativo y se proceda con el traslado del expediente al Departamento de Archivo para lo que en derecho procede.

**DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL
DE AMBIENTE. SAN JOSÉ, A LOS VEINTINUEVE DÍAS DEL MES DE AGOSTO
DEL AÑO DOS MIL VEINTITRÉS.**

Gilberth Adolfo Jiménez Siles
PRESIDENTE

Rosalía Brown Young
SECRETARIA

Oscar Izquierdo Sandí

Katherine Moreira Brown

Manuel Esteban Morales Díaz

David Lorenzo Segura Gamboa

Daniela Rojas Salas

Kattia Cambroner Aguiluz

Ariel Robles Barrantes
DIPUTADOS (AS)