

DIRECTIVA EUROPEA DE COMERCIO DE EMISIONES

PLAN NACIONAL DE ASIGNACIÓN (DE DERECHOS DE EMISIÓN)

PROPUESTAS DE LOS GRUPOS ECOLOGISTAS

Noviembre 2003

El 25 de Octubre de 2003 ha entrado en vigor la Directiva de la UE que establece el sistema europeo de comercio de emisiones de gases de efecto invernadero (SECE), que está destinada a convertirse en uno de los pilares de los esfuerzos europeos para cumplir con sus objetivos bajo el Protocolo de Kioto. El SECE cubre casi la mitad de las emisiones de CO₂ de la UE, y en España entre el 45% y el 50% de las emisiones en 2001. Los estados miembros ahora tienen que elaborar sus Planes Nacionales de Asignación (PNAs) detallando la contribución que van a hacer los sectores e instalaciones incluidos en el SECE al cumplimiento de los objetivos europeos bajo Kioto, así como qué políticas complementarias se van a llevar a cabo en otros sectores para asegurar que estos objetivos se cumplan.

Los sectores que han de participar obligatoriamente en el mercado de CO₂ son los principales emisores industriales: las centrales eléctricas de combustibles fósiles, refinerías, coquerías e instalaciones de combustión de más de 20 MW térmicos (lo que incluye gran parte de la cogeneración); el sector del cemento, la cerámica y el vidrio; la siderurgia; el sector del papel-cartón y pulpa de papel. En todo caso, hasta 2008 un Estado miembro puede decidir la exclusión de instalaciones del régimen de comercio de CO₂ justificando su inclusión en sistemas nacionales de control de emisiones.

Las organizaciones ecologistas mantenemos que la eficacia ambiental del comercio de emisiones depende en gran parte del volumen total de emisiones con las que se pueda comerciar, por lo que es imprescindible que el PNA establezca unas serias reducciones de GEI, ya que de otro modo la credibilidad y utilidad de la Directiva se pondrá en peligro.

Como queda recogido en la Directiva misma, el proceso de elaboración de los Planes Nacionales de Asignación tiene que ser llevado a cabo con la más absoluta transparencia y al mismo tiempo se tiene que garantizar y tener en cuenta la participación de todos los sectores de la sociedad. Para ello, es necesario establecer objetivos serios que permitan que el mercado funcione de forma satisfactoria.

Para asegurar que el Plan de Asignación sea coherente con el objetivo establecido para España en aplicación del Protocolo de Kioto, y con la necesidad de grandes reducciones de emisiones a largo plazo, **tiene que cumplir las siguientes condiciones:**

1.Objetivos. La cantidad total de derechos de emisión que reparta España a los sectores incluidos en la directiva, los objetivos de los Planes de Asignación, tienen que ser consistentes tanto ahora como a más largo plazo con las reducciones de emisiones

necesarias para estabilizar el cambio climático de forma que las temperaturas no aumenten más de 2° C por encima de los niveles pre-industriales.

Dado que las emisiones de CO₂ de los sectores incluidos en el SECE son cerca de la mitad de las emisiones totales (en España más del 45% en 2001) es vital que el objetivo sea como mínimo igual al porcentaje de reducción establecido para el Estado bajo el acuerdo alcanzado dentro de la “burbuja comunitaria” (en nuestro caso un límite del 15% más que en 1990), porque en caso contrario va a ser muy difícil asegurar que los objetivos nacionales se alcancen. Por lo tanto, el total de derechos asignados a los sectores afectados por la directiva no puede, en ningún caso, ser superior a sus emisiones en 1990 incrementadas un máximo del 15%.

2. Sistema de asignación. La forma en que se repartan los derechos de emisión es crucial para asegurar que las inversiones iniciales necesarias para combatir el cambio climático sean promovidas activamente y no se dé viabilidad a los procesos industriales más contaminantes.

Por ello, las organizaciones ecologistas creemos que la metodología elegida deberá proveer un claro incentivo para inversiones en energías renovables, en eficiencia energética y gestión de la demanda, así como premiar las iniciativas ya realizadas encaminadas en este sentido. Esto significa asignar los derechos de emisiones con el sistema de subasta. Lamentablemente la Directiva sólo contempla que como máximo un 10% de los derechos de emisión sean subastados y no más de un 5% en el período 2005-2007. Esperamos que el gobierno haga uso al máximo de esta posibilidad.

Las emisiones, en la fase Piloto (2005-07) y el primer periodo de compromiso (2008-12), deberán ser asignadas sobre la base de “valores guía” sectoriales de intensidad de GEI. Con este sistema los derechos de emisión serían asignados a razón de una cuota fija de derechos de emisión por unidad de producción. De esta forma se favorecen las instalaciones más eficientes y con menos intensidad de carbono y se incentivan las acciones anticipadas al período de cumplimiento de Kioto.

En aquellos casos donde no hay suficiente información para establecer valores guía para todos los sectores en la fase piloto, serían aceptables métodos de asignación basados en las emisiones históricas, pero únicamente en esta fase, y siempre y cuando se compensen las acciones tempranas y las instalaciones que han retrasado tomar medidas para reducir sus emisiones no reciban grandes asignaciones. Teniendo en cuenta que existe una buena información sobre el sector de generación eléctrica y su producción es homogénea, después de establecer un tope para el sector, las asignaciones deberían hacerse sobre la base de las emisiones promedio por kWh y no por volumen de CO₂ generado, ya que si no se favorecería el uso del carbón, el combustible fósil más contaminante.

En aquellos casos donde los valores guía o las subastas no puedan ser utilizadas, la demanda de compensaciones por acciones tempranas deberá ser evaluada caso por caso, recayendo la carga de la prueba sobre la instalación que las demande. La asignación de estos derechos de emisión adicionales no tiene que conducir a una inflación en el tope del sector, de manera que cualquier ajuste al alza tiene que ser compensado por una reducción equivalente en las cuotas dentro de los sectores cubiertos por el SECE.

3. Acumulación (banking). La posibilidad de transferir derechos de emisión no usados de un período a otro es un incentivo para que las empresas tomen medidas de reducción cuanto antes y no esperen al periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto (2008-2012), además se retiran bonos de la circulación. Sin embargo permitir esto podría poner en peligro el cumplimiento por la UE del Protocolo, pues los derechos obtenidos en la fase piloto no van a ser respaldados por Unidades de Emisión Asignadas. Es decir, cuando habrá que demostrar el cumplimiento del Protocolo es entre 2008 y 2012, y si un país emite aún demasiado, aunque sus empresas cumplan la ley con los derechos de emisión acumulados, tendrá que hacer reducciones compensatorias en otras partes de la economía, y es ya patente que va a ser difícil conseguir grandes reducciones en las emisiones para los sectores que no participan del comercio de emisiones.

Por ello desde las Organizaciones Ecologistas creemos que la acumulación de derechos de emisión no se debería permitir entre la fase piloto y el primer periodo de cumplimiento de Kioto bajo el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones. Los estados miembros deberán intentar armonizar esto en toda la Comunidad Europea para evitar crear incentivos perversos para la transferencia de derechos de emisión desde aquellos estados miembros que prohíben la acumulación de derechos a aquellos que lo permiten.

4 Nuevas Instalaciones. La forma en que se asignen los derechos de emisión a instalaciones nuevas que empiecen sus operaciones con el comercio de emisiones ya en marcha es una de las cuestiones más complejas del sistema de comercio de emisiones. Por ello, es fundamental que la metodología que se haya utilizado durante la fase piloto sea evaluada como parte de la revisión de esta primera fase. También está claro que las inversiones en nuevas instalaciones cubiertas por la Directiva de comercio de emisiones no deberán ser discriminadas ni tampoco subvencionadas.

Consideramos que los gobiernos deberían seleccionar unas directrices acordes con el siguiente principio: *el método de asignación de derechos de emisión a nuevos entrantes deberá ser elegido sobre la base de maximizar los incentivos para la inversión en energías renovables.* **En todo caso, no puede implicar un aumento de la cantidad total de derechos de emisión.**

De acuerdo con este principio, proponemos que el Estado incluya dentro de su Plan Nacional de Asignación una reserva de derechos de emisión para ser asignados a nuevas instalaciones por el procedimiento de subasta. La cantidad de derechos a reservar para este procedimiento debería ser equivalente al 5% del total (máximo permitido por la Directiva en el periodo piloto 2005-2007). Las nuevas instalaciones que no consigan derechos por este procedimiento deberán comprar en el mercado los derechos para cubrir sus emisiones.

Las dificultades que se han detectado con la cuestión de los nuevos entrantes son una clara señal de que el sistema de subastas deberá convertirse cuanto antes en el método principal de asignación. Con el sistema de subastas los nuevos entrantes podrían simplemente comprar del mercado los derechos de emisiones necesarios para sus operaciones.

5. Instalaciones que cierren sus operaciones. Dado que en algunos casos el cierre de instalaciones intensivas en emisiones de gases de efecto invernadero puede representar la opción menos cara para reducir emisiones y que la posibilidad de transferir derechos de emisión es un incentivo para la sustitución de plantas con alta intensidad de carbono, creemos que a esas instalaciones se les debería permitir guardar sus derechos de emisión hasta el final del período y así poder venderlos a otras instalaciones si así lo desean o transferirlos a una nueva instalación del mismo titular. Sin embargo instalaciones cerradas no deberán recibir derechos de emisión en los períodos siguientes del comercio de emisiones.

Es de especial importancia que se aprueben disposiciones para evitar que se concedan derechos a la instalación nueva si ya le son transferidos los de la que va a cerrarse, y que a las plantas que estén planificando el cierre no se les asignen derechos de emisión excesivos. En España la aplicación de la Ley de Grandes Instalaciones de Combustión va a significar el cierre en los próximos años de un número importante de centrales térmicas construidas antes de 1987.

Al igual que en el caso de acumulación de derechos y de los nuevos entrantes, las reglas que rijan la cuestión de las instalaciones que se cierren deberán estar armonizadas a escala Comunitaria.

6. Reserva legal. Adicionalmente a la reserva que se deberá establecer para dar cabida a nuevos entrantes, desde las organizaciones ecologistas creemos que se deberá reservar aparte una determinada cantidad del total de los derechos de emisión del objetivo total. Estos derechos se podrán vender a instalaciones cuyas emisiones excedan sus asignaciones después que su cumplimiento haya sido evaluado y sin perjuicio para la imposición de las penalizaciones previstas por incumplimiento. Esto ayudará a asegurar que los estados miembros no se encuentren en incumplimiento debido al incumplimiento por parte de las instalaciones participantes.

Para más información contactar con:

Mar Asunción, WWF/Adena. Tel: 91 354 05 78. E-mail: clima@wwf.es

Emilio M. Rull, Greenpeace España. Tel. 91 444 14 00. E-mail: erull@es.greenpeace.org

Cristina Rois, Ecologistas en Acción. Tel. 91 522 09 65 (tardes),

E-mail: comunicacion@ecologistasenaccion.org