

ALEGACIONES DE GREENPEACE A LA PROPUESTA DE PLAN NACIONAL DE ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN

A LA SECRETARÍA GENERAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN Y DEL CAMBIO CLIMÁTICO, DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE.

La organización ecologista GREENPEACE ESPAÑA con CIF nº G28947653 y domicilio a efectos de notificación en C/San Bernardo nº 107 de Madrid y C.P 28015, con relación al trámite de información pública de la propuesta de *Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión*, redactado por la SGPCCC con fecha 6 de julio de 2004, y dentro del plazo legal concedido al efecto, ALEGA que:

Introducción

- Globalmente, el PNA es realista y moderado. La señal a la industria y a la sociedad es clara: no podemos seguir contaminando como hasta ahora. El planteamiento no es discriminatorio entre sectores de actividad (transporte, agricultura, hogares, energía, actividades industriales...)

Principios y datos utilizados

- En cuanto a los inventarios de emisiones, debe tenerse especial cuidado en los casos en que se hayan detectado inconsistencias entre los inventarios elaborados por la Administración y los manejados por los sectores industriales, para evitar que se den por válidos datos de emisiones sin la debida consistencia, que pudieran derivar en una sobreasignación injustificada.
- El incremento de emisiones registrado desde 1990 a 2002 (40%) no es explicable ni justificable como consecuencia del desarrollo económico producido en España. Como bien se refleja en los informes del IDAE, nuestro país ha aumentado significativamente su intensidad energética, alejándose de la tendencia (contraria) de la UE: nuestra demanda energética y nuestras emisiones han crecido proporcionalmente muy por encima del desarrollo económico.

Número total de derechos a asignar

- Valoramos positivamente el cambio de tendencia en las emisiones que supone la propuesta de PNA, pues la actual trayectoria de aumento incesante de emisiones registrada hasta ahora es absolutamente insostenible e incompatible con el cumplimiento del Protocolo de Kioto. Entendemos que dicho cambio de tendencia debe interpretarse como un freno a ese crecimiento insostenible, como primer paso hacia la urgente y necesaria reducción de emisiones.
- Sin embargo, el plan debería ser más ambicioso porque es posible y necesario lograr reducciones de emisiones que nos acerquen más al cumplimiento de Kioto. La asignación de derechos para el primer periodo es muy generosa, y será necesario dejar muy claro que habrá que reducir mucho más las emisiones para garantizar que Kioto se cumple. El reparto del esfuerzo entre los periodos 2005-2007 y 2008-2012 debería hacerse más equitativo en el tiempo. Es muy arriesgado dejar el todo el esfuerzo de reducción de emisiones para el periodo 2008-2012, pues ello aumenta el riesgo de incumplimiento. La reducción de emisiones debería iniciarse con anterioridad, para hacerse más gradual. La reducción de emisiones (2,7%) respecto a los niveles históricos (2002) es demasiado baja. Es posible lograr una mayor reducción de emisiones, por lo que el plan debería ser más exigente en materia de reducción nacional de emisiones, tanto en los sectores de la Directiva como en los de no Directiva, para

lograr el objetivo de Kioto (+15%) sin depender de los mecanismos de flexibilidad ni de los sumideros.

- Estamos de acuerdo en que se mantenga el reparto del esfuerzo relativo entre los sectores de la Directiva y no Directiva en la proporción de su peso en el conjunto de las emisiones. En ningún caso se debería incrementar la asignación a los sectores de la Directiva penalizando con ello a los sectores difusos, que son los que más dificultades presentan para adecuarse a los objetivos de emisiones.
- Es fundamental que no se subvencione la compra de derechos de emisión con fondos públicos, porque permitiría a las empresas escaparse sin hacer nada.

Medidas horizontales

- En cuanto a las medidas horizontales, consideramos que no sólo sería oportuno abrir un debate sobre la utilización de la fiscalidad como instrumento, sino que de hecho es urgente iniciar cuanto antes las reformas legales que permitan realizar activamente una política fiscal ecológica, a través de ecotasas e impuestos energéticos que graven los derroches en el uso final de la energía (como electricidad o carburantes) y permitan disponer de recursos adicionales para programas de ahorro, uso eficiente de la energía, gestión de la demanda e incentivo a las energías renovables.
- En cuanto a la promoción de las energías renovables, no hay que olvidar que el R.D. 436/2004 necesita ser reformado, puesto que no es cierto que haya mejorado la retribución por kWh generado en todas las tecnologías. Es necesario consolidar el sistema de primas y dar un tratamiento integral y estable a las energías renovables en su conjunto, a través de una Ley general de Energías Renovables, que permita unificar las disposiciones legales que les afectan, hoy demasiado dispersas, manteniendo todos los elementos que se han demostrado eficaces para el desarrollo de estas energías y corrigiendo todos aquellos aspectos donde persisten obstáculos o dificultades.
- En cuanto a la eficiencia energética, urgimos a la pronta presentación del anunciado Plan de Acción 2004-2007, que debería tomar como base no sólo las medidas contempladas en la E4, sino incorporar las muchas medidas de ahorro y eficiencia energética incluidas en la Estrategia Española para el Cumplimiento del Protocolo de Kioto, que fue aprobada por el Consejo Nacional del Clima en febrero de 2004. Es especialmente necesaria la puesta en marcha a gran escala de programas de gestión de la demanda eléctrica, tal como prevé la Ley del Sector Eléctrico. No hay que olvidar que la E4 por sí sola es insuficiente, pues sus objetivos darían como resultado un incremento de las emisiones del 58% para 2012.

Sector del transporte

- Respecto al Sector del transporte, creemos acertado el diagnóstico del problema que se presenta en el PNA, aunque es necesario insistir en que detrás del incremento de la movilidad y de la demanda de transporte y del aumento asociado del consumo energético y las emisiones existe una razón de fondo: las políticas de transporte y urbanismo promovidas desde las administraciones públicas, por lo que las medidas necesarias para lograr cambiar la tendencia y reducir las emisiones tendrán que venir fundamentalmente de ese mismo ámbito.
- Es necesario un Plan de Acción a corto plazo para el sector del transporte, que identifique las medidas más urgentes para frenar el aumento de emisiones del sector.

- Estamos de acuerdo en la necesidad de incrementar el porcentaje de biocarburantes empleados en el transporte, pero no es suficiente con señalar el objetivo, falta especificar las medidas que permitirían lograrlo.
- Los programas de renovación de los parques de vehículos (RENOVE, PREVER, PETRA) no han sido diseñados hasta ahora explícitamente para lograr menores emisiones, por lo que la reducción de emisiones específicas por la mejora de la eficiencia de los vehículos ha resultado totalmente insuficiente para compensar el aumento de emisiones por el crecimiento de la flota. Por eso es necesario reorientar dichos programas hacia la reducción del CO₂ como condición necesaria para acceder a ayudas, vinculándolos a niveles específicos de eficiencia energética consistentes con el objetivo de emisiones de Kioto, y completándolos con medidas que impidan la puesta en el mercado de vehículos que no cumplan estándares de eficiencia energética.
- El efecto del modo de conducción sobre las emisiones no sólo se ha de impulsar promoviendo cambios culturales, sino con medidas directas. En el caso de los límites de velocidad, se deberían incorporar obligatoriamente limitadores físicos en los vehículos que impidan sobrepasar los límites legales, al tiempo que se revisan éstos.
- Urgimos a la presentación del Plan Nacional de Control de Emisiones del Transporte Aéreo ante el Consejo Nacional del Clima para su debate.
- El futuro Plan Estratégico de Infraestructuras y de Transporte deberá asimismo ser debatido en el Consejo Nacional del Clima y ser sometido a evaluación ambiental estratégica, para asegurar que realmente se fomenta la intermodalidad y se deja de favorecer a los modos más intensivos en energía.

Sectores residencial, comercial e institucional

- Respecto al sector de edificios, el diagnóstico y las medidas que se presentan en el PNA proceden de la E4, pero siendo esta estrategia insuficiente, se precisa de nuevas medidas para lograr que este sector contribuya eficazmente a la reducción de emisiones compatible con el objetivo de Kioto. Como mínimo, se deberían llevar a cabo todas las medidas recogidas para este sector en la Estrategia Española para el Cumplimiento del Protocolo de Kioto. Los programas de gestión de la demanda son imprescindibles para reducir la demanda energética del equipamiento.

Gases fluorados

- En cuanto a los gases fluorados, es importante al menos que sean considerados. Pero no hay que dejarse engañar por la reducción producida con actuaciones industriales puntuales (fabricación de aluminio y de amoníaco), pues permanece la tendencia de aumento debido al creciente uso en el resto de aplicaciones, fundamentalmente de los HFCs. Es necesario lograr que el próximo reglamento europeo sea más exigente y como mínimo permita la prohibición del uso de HFC en aquellas aplicaciones donde existen alternativas más seguras ambientalmente. A este respecto, hay que destacar que una reciente investigación de Greenpeace ha demostrado que, en los frigoríficos y congeladores domésticos, las tecnologías “Greenfreeze” (basadas en hidrocarburos) son mucho más eficientes, pues la práctica totalidad de los aparatos de clase A+ y A++ son de este tipo. Las tecnologías ecológicas tipo “Greenfreeze” tienen un doble beneficio: evitan el uso de HFC y consumen menos energía, lo cual es especialmente importante cuando la demanda eléctrica en España alcanza sus máximos históricos precisamente por el uso masivo de aparatos de aire acondicionado ineficientes. Dada la importancia y el aumento de la demanda de las aplicaciones de refrigeración doméstica

(frigoríficos, congeladores, aire acondicionado para habitaciones y edificios, aire acondicionado para automóviles), la sustitución de los HFCs es una oportunidad que no se puede desaprovechar (recordemos que el HFC-134a es 1300 veces más potente que el CO₂ en su influencia sobre el cambio climático). Sin embargo, la pasividad de la administración está permitiendo que los consumidores sean engañados con falsas etiquetas ecológicas en aparatos que llevan HFC.

Mecanismos flexibles

- En cuanto a los mecanismos de flexibilidad basados en proyectos, es peligroso confiar excesivamente en ellos, pues desincentivan las acciones nacionales de reducción de emisiones y al final pueden ser inútiles si el Protocolo no entrase en vigor. Entendemos que el 7% propuesto (100 Mt para 2008-2012) debe interpretarse como un límite máximo de los créditos compensables por mecanismos, y así debería constar explícitamente en el PNA, pero creemos que ese límite es muy generoso, por lo que debería reducirse. Es imprescindible asegurar que los “mecanismos” de Kioto se usen exclusivamente para proyectos de renovables y eficiencia energética, en coherencia con los objetivos estratégicos señalados por el Gobierno español: No se puede decir que se apuesta por las energías limpias en España y luego permitir que nuestras empresas realicen proyectos de energía sucia en otros países y quieran obtener créditos para Kioto.
- Otro peligro de la propuesta que nos preocupa es la creación de “fondos de carbono”, que puede convertirse en una forma encubierta de subvención a la industria. No se debe usar dinero público para cubrir las obligaciones de la empresa privada.

Sumideros

- La absorción por sumideros no tiene la misma fiabilidad que la reducción de emisiones, pues el carbono absorbido por las masas vegetales no es permanente. Por tanto, el 2% de emisiones a descontar por sumideros debería ser adicional y no sustitutivo de la reducción de emisiones necesaria para cumplir Kioto.

Perspectivas energéticas

- La política energética llevada hasta ahora no garantiza que se siga una senda coherente con el cumplimiento del Protocolo de Kioto, antes bien lo contrario, pues la energía es la principal fuente de emisión de CO₂ y la que más ha crecido, tanto en los sectores incluidos en la Directiva (generación eléctrica) como en los no incluidos (transporte). Para garantizar una senda coherente con Kioto, es imprescindible la revisión del actual Plan de Infraestructuras de Electricidad y Gas, que el Gobierno actual ha heredado del anterior, y cuyo resultado neto sería un incremento de emisiones del 58% entre 1990 y 2010.

Reparto de derechos por actividades

- En el caso de que se produzcan alegaciones por parte de algunos sectores industriales o empresas que reclamasen una mayor asignación, en ningún caso deberán atenderse dichas reclamaciones si el resultado fuese un aumento de la asignación global a los sectores de la Directiva. Es decir, cualquier modificación del reparto sólo sería aceptable si se lleva a cabo dentro del total asignado a estos sectores (161,25 Mt para 2006).

Metodología empleada

- A las instalaciones que cierran, se les debería permitir guardar sus derechos de emisión hasta el final del período y así poder venderlos a otras instalaciones o transferirlos a una nueva instalación del mismo titular. Sin embargo una vez cerradas no deberán recibir nuevos derechos de emisión en los períodos siguientes. Es muy importante 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.
- Consideramos correcto que no se admita el arrastre de derechos (“banking”) del primer al segundo periodo de asignación.
- En cuanto al método de asignación, creemos más adecuado que se base en emisiones por unidad de producto (“benchmarking”) que no en emisiones brutas. Ese método es el consistente con los criterios aprobados por la Comisión Europea para la realización de los planes nacionales de asignación en cumplimiento de la Directiva de comercio de emisiones. Esto es particularmente significativo para el sector eléctrico, donde la asignación gratuita en función de las emisiones producidas favorece injustificadamente a la tecnología más intensiva en emisiones (carbón), lo cual supone una señal negativa y contraria al objetivo de Kioto y de la Directiva; por el contrario, una asignación en función de la energía producida (que es el producto del sector eléctrico) sería más equitativa y favorecería a la eficiencia energética y a las fuentes de energía de menor emisión específica.

Sector eléctrico

- La asignación al sector eléctrico es excesivamente generosa. Este sector es el más relevante, pues su peso en las emisiones de los sectores Directiva es permanentemente el mayor (en 2002, supusieron casi el 60%) y es el que más ha incrementado sus emisiones en valor absoluto desde 1990, incrementándolas en un 53% hasta 2002. Si bien es el único caso en que no existía un acuerdo entre los agentes del sector sobre la asignación solicitada, es también el único caso en que la asignación es superior a lo demandado por algunos de esos agentes del sector. La reducción de emisiones, en cantidad y rapidez, en este sector es la de mayor potencial, por lo que el esfuerzo requerido al sector debería ser mayor, y la asignación debería reducirse. Las toneladas de CO₂ ahorradas en una menor asignación al sector eléctrico no deberían, en cualquier caso, añadirse a la asignación al resto de sectores industriales ni a los difusos, sino repercutir en un menor nivel de emisiones finales totales para España en su conjunto, acercándonos más al cumplimiento de Kioto.
- La metodología empleada para el sector eléctrico debería tener en cuenta un criterio de “benchmarking”, es decir, las centrales deberían recibir una asignación proporcional no a sus emisiones, sino a la electricidad generada, lo que favorecería una mayor eficiencia energética y a aquellas fuentes de energía menos intensivas en carbono y contribuiría a internalizar el coste ambiental de los distintos tipos de combustible. No es aceptable que se de un tratamiento diferenciado a cada tipo de centrales según su combustible, porque ello favorece injustificadamente al carbón.

Nuevos entrantes

- En cuanto a los nuevos entrantes, es importante que exista una reserva en cada sector. Como método para la asignación de la reserva de nuevos entrantes diferentes a la cogeneración, proponemos que se realice mediante subasta.

- Apoyamos la reserva para instalaciones de cogeneración, que debería ser del 50% como mínimo. No obstante, no queda claro si el 50% propuesto se aplicaría por igual a la fracción de reserva del sector eléctrico y a la del resto de sectores industriales: creemos que debería ser así, y que en ningún caso la reserva para cogeneración debiera excluirse del total asignado al sector eléctrico, porque es en este sector en el que se materializa el ahorro de emisiones inherente a la cogeneración, en la medida en que ésta desplaza a otras formas de generación eléctrica.

Refino de combustibles

- En el refino de combustibles, es necesario introducir medidas para frenar la dieselización del parque automovilístico, para evitar que las refinerías se sigan alejando de su óptimo energético.

Cemento

- En el sector del cemento, es necesario poner freno a la demanda, dado que somos uno de los mayores consumidores y productores de cemento de Europa. La asignación al sector debería hacerse coherente con una convergencia con la media europea.

Pasta y papel

- En el sector de pasta y papel, no se ha contemplado el ahorro de energía derivado del reciclaje. Se deberían incorporar medidas para aumentar la tasa de recuperación y reciclaje de papel y cartón en España.

Pooling

- Consideramos muy acertado que no se permita la agrupación de instalaciones (“pooling”) en el sector eléctrico, por los motivos indicados en el PNA.

Normativa comunitaria considerada

- No se debe favorecer la combustión de residuos (distintos a la biomasa), como por ejemplo la coincineración de residuos en cementeras.

Procedimiento de información pública

- El Procedimiento de información pública es adecuado, dadas las dificultades de realizar un plan en tan poco tiempo (dado que el Gobierno anterior no lo realizó en su momento), y se explica claramente cómo se tendrán en cuenta los comentarios del público.

Listado de instalaciones

- El número de instalaciones cubiertas por el PNA (1097) es adecuado.
- Llama la atención que no se haya realizado la asignación por instalaciones, lo que constituye una carencia evidente del PNA.
- En el listado de instalaciones observamos ciertas inconsistencias y errores:

- Los grupos de la central térmica de Alcudia (Mallorca, Illes Balears) no son de fuelóleo, sino de carbón.
- Las centrales térmicas de San Juan de Dios y Son Molinas (Mallorca, Illes Balears) están en proceso de cierre, por lo que no deben recibir derechos de emisión.
- Las centrales térmicas de ciclo combinado de Tarragona de Iberdrola y de Endesa iniciaron su construcción antes de haber concluido la evaluación de impacto ambiental, por lo que no se puede considerar que hayan superado todos los requisitos legales, y no deberían recibir derechos de emisión.
- Los grupos de la central térmica de Iberdrola en Arcos de la Frontera (Cádiz) no disponen, al menos, de la Autorización Ambiental Integrada, estando además abierto un proceso judicial en el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía referente a los permisos concedidos, por lo que no deberían recibir gratuitamente derechos de emisión de la reserva de nuevos entrantes.
- Por otro lado, a la hora de asignar por instalaciones, se debe tener en cuenta el calendario de cierre de centrales térmicas de carbón como consecuencia de la aplicación de la Directiva de Grandes Instalaciones de Combustión.

Por todo ello, la organización ecologista GREENPEACE ESPAÑA **SOLICITA** que sean tenidas en cuenta sus alegaciones para la redacción final del Plan Nacional de Asignación, con el objetivo de garantizar el cumplimiento del Protocolo de Kioto, manteniendo el calendario previsto para la aprobación del PNA y para la participación de España en el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones.

Madrid, a 19 de julio de 2004