

Un mercado para salvar el clima

Texto: Raquel Santos.

La Unión Europea pondrá en marcha a partir de 2005 un mecanismo pionero en el mundo para luchar contra el cambio climático. Se trata de un mercado de emisiones de gases de efecto invernadero en el cual las empresas podrán comprar y vender "excedentes" de derechos de emisión. Esta iniciativa facilitará a la UE el cumplimiento del compromiso que adquirió al ratificar el Protocolo de Kioto de reducir en un 8 por ciento sus emisiones de gases contaminantes entre 2008 y 2012, respecto a los niveles de 1990. El mercado se inaugurará con la comercialización de las emisiones de dióxido de carbono entre unas 5.000 industrias europeas. Es un paso más para alcanzar el gran reto ambiental del siglo XXI: frenar el calentamiento global del planeta.

Foto: Vicente González.



■ La actividad humana ha dado lugar a una ingente concentración en la atmósfera de gases de efecto invernadero.
Foto: Vicente González.

Mejorar la calidad del aire. Esa es una de las prioridades medioambientales actuales a escala mundial después de haber comprobado que en los dos últimos siglos la actividad humana ha dado lugar a una ingente concentración en la atmósfera de gases de efecto invernadero, en especial de dióxido de carbono, responsables, en buena medida, del calentamiento de la Tierra. Este fenómeno ya está ocasionando preocupantes consecuencias para el medio ambiente de nuestro planeta y, de ahí, la necesidad de ponerle freno antes de que provoque efectos más graves.

Lograr ese objetivo, sin embargo, conlleva un esfuerzo conjunto de toda la comunidad internacional. Los expertos dicen que para luchar contra los efectos adversos del cambio climático se hace imprescindible la combinación de medidas nacionales e internacionales que sirvan para reducir realmente las emisiones de gases contaminantes.

En este sentido, el Protocolo de Kioto, adoptado en diciembre de 1997 en la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se convirtió en un pilar fundamental sobre el que cimentar las políticas en pro de un aire cada vez más limpio.

La importancia del Protocolo radica en el hecho de que establece límites cuantitativos a las emisiones de gases de efecto invernadero de los países industrializados. En virtud de ese trascendental acuerdo, la Unión Europea se comprometió a reducir sus emisiones de seis gases (dióxido de carbono, metano, óxido nítrico, hidrofluorocarburos, perfluorocarburos y hexafluoruro de azufre) en un 8 por ciento durante el periodo 2008-2012 en comparación con los niveles de 1990. El Protocolo de Kioto entrará en vigor cuando lo hayan ratificado países que representen el 55 por ciento del total de emisiones de CO₂ correspondientes al año 1990. Actualmente, el Protocolo ha sido ratificado por 101 países pe-

ro éstos sólo representan el 43,9 por ciento de las emisiones.

Pero el establecimiento de límites de emisiones no fue el único aspecto relevante que introdujo el Protocolo. En él también se incluyeron tres nuevos mecanismos internacionales, denominados "mecanismos de flexibilidad" o "mecanismos de Kioto", que son componentes básicos para facilitar el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones en los países industrializados. Uno de esos mecanismos es el comercio internacional de emisiones de gases de efecto invernadero, con aplicación plena a partir de 2008.

El hecho de que la UE sea una parte de pleno derecho de la CMNUCC, que haya ratificado el Protocolo y que sea una de las 39 Partes que aceptaron un límite absoluto cuantitativo de las emisiones la posibilitaba para participar en ese comercio internacional de derechos de emisión. El desafío de poner en marcha un mercado de emisiones tomaba forma y la Unión Europea estaba dispuesta a ser la pionera.

Una de las pruebas de su interés por acatar cuanto antes lo establecido en Kioto es que dos años después de la adopción del Protocolo, la Comisión Europea adoptó una Comunicación sobre el Cambio Climático que puso de relieve la necesidad de dar una respuesta política sostenida. En ese documento se afirmaba ya que las emisiones de CO₂ estaban aumentando y que si no se ponía freno a esa tendencia no se cumpliría ni el requisito establecido en el Protocolo relativo al avance concreto sobre la disminución de emisiones, que debe poder demostrarse para el año 2005, ni el compromiso adquirido por la UE de reducir las emisiones en un 8 por ciento. En la Comunicación se apuntaba, además, que había que adoptar medidas y políticas en el seno de la Unión que desembocaran en un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC).

Otra de las pruebas de que la UE estaba dispuesta a *coger el toro por los cuernos* fue la publicación del Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la UE, en el cual se perfilaban ya las características de ese mecanis-



mo, las funciones de la Comisión en él, sus ventajas y las estrategias a seguir para su aplicación, entre otras cuestiones.

Tras numerosas reuniones, debates e informes, el pasado mes de diciembre los ministros de Medio Ambiente de los Estados miembros lograron alcanzar por unanimidad una posición común sobre la Directiva por la que se establecía un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. La Unión Europea rompía así una lanza trascendental para lograr detener el cambio climático en nuestro planeta.

EN QUÉ CONSISTE EL MERCADO

El sistema de comercialización de derechos de emisión consiste, básicamente, en asignar a las empresas cuotas anuales para sus emisiones de gases de efecto invernadero en función de los objetivos de sus respectivos Gobiernos en materia de cambio climático. Una vez asignadas las cuotas (que se cancelarán de año en año), el sistema permitirá a las empresas superar su límite de emisiones con la condición de que encuentren otras empresas que produzcan menos emisiones y les vendan sus "excedentes" de cuotas. Un ejemplo: una fábrica de vidrio tiene asignada una cuota

■ El mercado de emisiones tendrá dos fases: la primera se desarrollará entre 2005 y 2007, para conseguir el cumplimiento de los compromisos de Kioto entre 2008 y 2012.
Foto: Vicente González.

Cada empresa
recibirá una cuota
de emisión de su
respectivo
Gobierno en
función de un
Plan Nacional de
Asignación



■ Este sistema permitirá a las empresas superar sus límites de emisión si encuentran otras empresas que produzcan menos y les vendan sus excedentes.
Foto: Luis Merino. Naturmedia.

de emisión de 10.000 toneladas de dióxido de carbono al año pero su actividad superará ese límite. La Unión Europea consentirá que sobrepase su cuota siempre y cuando encuentre a otra empresa que no haya consumido su límite y ésta le venda las cuotas que les sobran.

Según los expertos, este comercio no perjudicará el objetivo medioambiental que persigue el mercado de emisiones porque la cantidad global de las cuotas es fija, es decir, el resultado medioambiental será el mismo que si ambas empresas consumiesen exactamente sus cuotas inicialmente asignadas, pero con la diferencia de que tanto la empresa compradora como la vendedora se beneficiarán de la flexibilidad que aporta el sistema de intercambio sin ningún perjuicio para el medio ambiente.

No sólo eso. Gracias al mecanismo de intercambio, ambas empresas reducirán sus costes de adecuación a la normativa: la empresa vendedora recibirá un pago por las cuotas que transfiera y

la compradora se ahorrará los costes imprevistos para respetar las cuotas asignadas inicialmente.

Los expertos aseguran, además, que el mercado permitirá alcanzar el fin último de forma más económica y fomentará el desarrollo de nuevas tecnologías ya que las empresas, motivadas por los beneficios que obtendrán de la venta de sus derechos de emisión, desarrollarán y utilizarán tecnologías limpias respetuosas con el medio ambiente.

La Unión Europea ha calculado que el comercio de derechos de emisión a nivel comunitario podría reducir los costes de aplicación del Protocolo de Kioto en cerca de una quinta parte. Además, el sistema dará lugar al establecimiento de un precio único para el intercambio de cuotas entre las empresas, que será compatible con el mercado interior. Por si fuera poco, la transparencia de los precios permitirá a otras empresas juzgar mejor las oportunidades de negocio que presenta el comercio de derechos y el lu-

cro potencial que obtendrían participando en ese mercado.

DOS FASES

De acuerdo con la posición común adoptada por los ministros de Medio Ambiente el pasado mes de diciembre, este mercado de emisiones tendrá dos fases. La primera se desarrollará entre 2005 y 2007 y servirá de *ensayo general* para el cumplimiento de los compromisos de Kioto entre 2008 y 2012, periodo que representa la segunda fase.

El hecho de que el mercado de derechos comience a funcionar en el año 2005 aportará ventajas considerables desde el punto de vista empírico ya que permitirá a la Unión Europea estar mejor preparada para iniciar el comercio internacional de derechos a partir de 2008 de acuerdo con el Protocolo de Kioto. De alguna forma, dicen los expertos, la primera fase servirá a los agentes de



UN REFUERZO DE LAS MEDIDAS ACTUALES

Las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel europeo disminuyeron un 3,5 por ciento en el año 2000 respecto a 1990 pero si no se refuerzan las actuales medidas políticas es probable que la Unión Europea no alcance el compromiso que ha adquirido en el Protocolo de Kioto. Las últimas previsiones de la Comisión indican que con las medidas en marcha sólo se lograría una reducción del 4,7 por ciento en 2010 frente al objetivo del 8 por ciento. Esta es la aseveración que ha realizado la Comisión Europea en la última Comunicación que hizo llegar al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases contaminantes. En ese documento, quedaba plasmado que la energía y el transporte son los sectores que más contribuyen a las emisiones de dióxido de carbono, mientras que la principal fuente de emisiones de gases fluorados es la industria. Las tendencias de las emisiones, sin embargo, varían mucho respecto a los valores medios según los Estados miembros. Así, según la Comisión, algunos Estados miembros empezaron bien. La unificación alemana y la sustitución del carbón por gas en el Reino Unido redujeron las emisiones en la primera mitad de los años noventa. Pero esa tendencia se torció después.

Y es que la mayoría de los Estados miembros tienen cada vez más dificultades para controlar sus emisiones de gases de efecto invernadero por diferentes razones. En Austria, Dinamarca, Finlandia y los Países Bajos, por ejemplo, se tomaron medidas en el pasado pero ahora tendrán que hacer frente a costes de aplicación más elevados. Otros Estados miembros también habían señalado que sus tendencias de emisiones estaban evolucionando rápidamente a peor, como el caso de Bélgica e Italia. España, Portugal, Grecia e Irlanda, por su parte, se dieron cuenta ya también que el aumento de sus emisiones permitido en virtud del acuerdo de reparto de carga de emisiones no les exime de la necesidad de tomar medidas reales para reducirlas.

■ La Comisión sugiere continuar incrementando la cuota de las energías renovables.
Foto: Luis Merino. Naturmedia.

Actualmente, el Protocolo de Kioto ha sido ratificado por 101 países que representan el 43,9 por ciento de las emisiones



■ La Unión Europea ha calculado que a través de este comercio se reducirían los costes de aplicación del Protocolo de Kioto en una quinta parte.
Foto: Vicente González.

la Comunidad para adquirir una familiaridad práctica con el manejo del mecanismo y, por tanto, un margen de ventaja.

La experiencia ganada en la primera fase servirá, además, para disminuir costes en el cumplimiento de los compromisos de Kioto. Y es que cuanto más desarrollado esté el sistema, mayor será la variación de los costes de cumplimiento de las empresas individuales y mayor el potencial global de reducción de los costes.

Las empresas que participarán en la primera etapa y, por tanto, en la inauguración del mercado en 2005, serán las de generación de energía, acero, cemento, vidrio, cerámica, papel y cartón. Todas ellas, unas 5.000 en la Unión Europea, serán las primeras en tener la posibilidad de realizar compraventa de cuotas, en esa primera fase. El régimen establecido es obligatorio para los Estados miembros y las empresas, aunque se han introducido varios elementos de flexibilidad.

En este sentido, y de acuerdo con la propuesta de Directiva, los Estados Miembros podrán solicitar a la Comisión que determinadas instalaciones y actividades queden excluidas con carácter temporal, hasta el 31 de diciembre de 2007, del régimen comunitario de comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero.

La Comisión Europea aprobará esa exclusión temporal siempre que las empresas temporalmente excluidas del mercado cumplan los siguientes requisitos: que limiten sus emisiones, como consecuencia de políticas nacionales, en la misma medida que si estuvieran sujetas a la Directiva; que queden sujetas a requisitos en materia de seguimiento, notificación y verificación de una forma equivalente a lo que se hará con las que estén dentro del mercado; y que queden sujetas a un sistema de sanciones, al menos equivalente, al que se aplicará a las que formen parte del mercado, en caso de que incumplan los requisitos nacionales.

La Directiva cuenta con un elemento de flexibilidad añadido a la posibilidad de exclusión de algunas empresas en la primera etapa del mercado. Y es que, a petición de Alemania, los Estados podrán establecer un sistema de uso compartido o un *pool* de empresas, que consiste en permitir la posibilidad de que las instalaciones se agrupen para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de reducción de emisiones que les impondrá la Directiva.

Además, se prevé un mecanismo de salvaguardia en circunstancias de fuerza mayor para el primer periodo de compromiso. Los Estados miembros podrán solicitar a la Comisión que se asignen derechos de emisiones adicionales a determinadas instalaciones.



Por otra parte, a partir de 2008, los Estados miembros podrán aplicar el régimen de comercio de derechos de emisión acorde con la Directiva a actividades e instalaciones no contempladas en la primera fase e incorporar el intercambio de derechos de otros gases contaminantes que no se los inicialmente previstos. Algunos de los sectores industriales que podrían pasar a formar parte del mercado en la segunda fase serían, por ejemplo, el químico y el del aluminio, tal y como solicita ya el Parlamento Europeo.

Esto podrá llevarse a cabo siempre y cuando la Comisión lo apruebe teniendo en cuenta todos los criterios pertinentes, en particular, la incidencia de esta decisión en el mercado interior, las posibles distorsiones de la competencia, la integridad medioambiental del régimen y la fiabilidad del sistema previsto de seguimiento y notificación.

TONELADAS DE DIÓXIDO DE CARBONO

Por otra parte, la decisión de comenzar la comercialización de derechos con toneladas de dióxido de carbono tiene su

explicación. El CO₂ es el principal gas de efecto invernadero y sus emisiones representan, actualmente, cerca del 80 por ciento de las emisiones de gases contaminantes en la Unión Europea. La Comunidad, además, desea que el sistema se aplique en primer lugar a las grandes fuentes de producción de este gas ya que resultan más fáciles de supervisar. Una vez adquirida la experiencia necesaria, la Unión Europea podrá controlar mejor las fuentes móviles menores (los automóviles, por ejemplo), que plantean problemas técnicos y administrativos más complejos.

De acuerdo con la normativa comunitaria aprobada, cada empresa recibirá una cuota de emisión de su respectivo Gobierno en función de un Plan Nacional de Asignación, el cual determinará la cantidad total de derechos de emisión que prevé asignar durante el primer periodo y el procedimiento de asignación.

Los ministros de Medio Ambiente, a través de la Directiva aprobada en diciembre, decidieron, además, que durante los tres años que durará la primera fase asignarán gratuitamente los derechos de emisión a cada empresa en función de las emisiones que vienen efectuando. Para el siguiente periodo

■ Las empresas que participarán en la primera etapa serán las de generación de energía, acero, cemento, vidrio, cerámica, papel y cartón.
Foto: Luis Merino. Naturmedia.

Los Gobiernos presentarán cada año a la Comisión Europea un informe sobre la aplicación de la Directiva

MEDIDAS COMUNES PARA LUCHAR CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Los expertos consideran que el liderazgo de la Unión Europea en la aplicación del Protocolo de Kioto se medirá por los avances que se consigan en los próximos años. Para ello, algunos Estados miembros ya han reforzado sus estrategias de lucha contra el cambio climático pero es necesario aunar esfuerzos para lograr reducir las emisiones contaminantes.

La Comisión Europea, en este sentido, ya ha presentado algunas propuestas con medidas y políticas que de aplicarse de forma coordinada lograrían paliar la acción de los gases de efecto invernadero. Estas son algunas de ellas:

- En el ámbito del abastecimiento energético, la Comisión sugiere continuar el desarrollo del mercado interior del gas y la electricidad incorporando consideraciones medioambientales; acceder a la red para la producción descentralizada de electricidad, incrementando la cuota de las energías renovables; capturar el CO₂ y eliminarlo en depósitos subterráneos; y fomentar tecnologías más limpias y eficaces de conversión de los combustibles fósiles.
- En el sector industrial, las propuestas pasan, por ejemplo, por mejorar la eficiencia energética y limitar las emisiones de dióxido de carbono para calderas o productos de construcción; ampliar la oferta de servicios energéticos para las pymes; y establecer normas de eficiencia energética más estrictas para el material eléctrico y para los procesos industriales.
- En cuanto al consumo de energía en los sectores residencial y terciario, algunas de las medidas que se podrían aplicar conjuntamente serían la contratación pública de tecnologías de segunda transformación de bajo consumo energético; realizar auditorías energéticas y certificados de rendimiento calórico y mejorar el rendimiento en los ámbitos de la construcción y el alumbrado. Además, contribuiría especialmente al ahorro energético las medidas proyectadas en el campo del sector calefactor.
- Respecto al consumo de energía en el sector del transporte, se propone una tarificación del transporte e instrumentos económicos para la aviación; la internalización de costes medioambientales mediante el pago por el uso de las infraestructuras; introducir y fomentar el uso de energías renovables en este sector y la elaboración de un marco fiscal en la estrategia sobre automóviles y CO₂.

de cinco años, que comenzará el 1 de enero de 2008, los Gobiernos asignarán gratis al menos el 90% de los derechos. El 10% restante se obtendrá por subasta y el dinero que se consiga de ella irá a parar a cada Estado y no a Bruselas.

La importancia de este mercado de derechos de emisión para lograr reducir la contaminación atmosférica en Europa, en particular, y en nuestro planeta, en

general, ha hecho que los Estados miembros hayan previsto incluso un sistema de sanciones para aquellas empresas que no cumplan con los objetivos asignados.

SANCIONES PARA LOS QUE NO CUMPLAN

Así, los Estados miembros velarán por que cualquier explotador que no entre-

que suficientes derechos de emisión antes del 30 de abril de cada año para cubrir sus emisiones del año anterior estará obligado a pagar una multa por exceso de emisiones. Esa multa ascenderá a 40 euros durante la primera fase (entre 2005 y 2007) y a 100 euros en la segunda (a partir de 2008) por cada tonelada de dióxido de carbono emitido por la instalación para la que el explotador no haya entregado derechos de emisión. El pago de esa multa, además, no eximirá a la empresa de la obligación de entregar una cantidad de derechos de emisión equivalente a las emisiones excesivas al entregar los derechos de emisión correspondientes al año natural siguiente.

Otro de los aspectos más relevantes de la Directiva es la futura elaboración de un registro público por parte de cada Estado miembro que permitirá llevar la cuenta exacta de la expedición, titularidad, transferencia y cancelación de derechos de emisión, un registro que cada Gobierno podrá incorporar a un sistema conjunto del que formen parte otros Estados miembros. Los Gobiernos, además, presentarán cada año a la Comisión Europea un informe sobre la aplicación de la Directiva, un documento en el que se supervisará, entre otras cuestiones, las disposiciones de asignación de los derechos de emisión, el funcionamiento de los inventarios nacionales y la aplicación de las directrices de seguimiento y notificación. El primer informe se enviará a la Comisión, como muy tarde, el 30 de junio de 2005.

Por otra parte, aunque las empresas que participarán en el sistema de comercialización estarán reguladas por sus respectivos Gobiernos nacionales, la Comisión Europea, de acuerdo con el principio de subsidiaridad, también velará por el cumplimiento de la normativa.

En este sentido, la Directiva deja clara la necesidad, por ejemplo, de garantizar la igualdad de trato a las empresas de dimensiones comparables en el marco del sistema de comercio de derechos de emisión; de avalar la sinergia con la normativa medioambiental en vigor, la aplicación eficaz del sistema y la compatibilidad con el sistema previsto en el Protocolo de Kioto y de reducir al mínimo las posibilidades



de distorsión de la competencia entre las empresas

Este último aspecto es especialmente importante. Los expertos creen que para limitar los riesgos de distorsión entre las empresas que participarán en el sistema de comercialización y las que no, la mejor solución pasa por aplicar políticas y medidas rigurosas a estas últimas, dejándoles abierta la posibilidad de incorporarse después al sistema de intercambio. ■

■ Las emisiones de CO₂ representan actualmente cerca del 80 por ciento de las emisiones de gases contaminantes en la Unión Europea.
Foto: Naturmedia.

La nueva Directiva establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero