

30 de junio de 2006

PNA

**Como conseguir unos objetivos
más ambiciosos en el segundo
Plan Nacional de
Asignación de derechos
de emisiones**

GREENPEACE

Introducción y resumen

En enero de 2005, comenzó a funcionar en la Unión Europea el Sistema de Comercio de Emisiones de CO₂ (EU-ETS), este sistema cubre aproximadamente a 11.000 instalaciones del sector energético y de otros sectores industriales. Estas instalaciones emiten aproximadamente el 45 % de las emisiones totales de CO₂ y alrededor del 30 % de todos los gases de efecto invernadero de la Unión Europea (EU) (CEC2005a). Como instrumento clave en la política climática, la UE espera que el Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (EU ETS) ayude a los Estados Miembros a cumplir de manera efectiva, en cuanto a los costes se refiere, conforme a sus obligaciones recogidas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo sobre el reparto de cargas (CEC 2001). Según el Protocolo de Kioto, la UE se compromete a reducir durante el periodo 2008-2012 un 8% las emisiones de los gases de efecto invernadero CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, PFC y HFC, comparado con los niveles de años base.¹ Posteriormente, en el Acuerdo sobre el Reparto de cargas, el objetivo de los 15 miembros de la UE quedó dividido en objetivos individuales para cada Estado Miembro. El objetivo de reducción media para los nuevos Estados Miembros es ligeramente inferior al 8%. El primer periodo de comercio, considerado una fase de aprendizaje, se extiende desde 2005 hasta 2007. El segundo periodo de comercio durará cinco años, igual que todos los periodos subsiguientes, coincidiendo así con el periodo del compromiso de Kioto de 2008-2012.

Fundamento del comercio de emisiones para afrontar el cambio climático

El principal propósito del uso de un sistema de comercio de emisiones para atajar el cambio climático es económico, la obtención de un objetivo de emisiones dado a un coste mínimo. El coste de reducción de emisiones quedará reflejado en el precio de mercado de los derechos de emisión de la Unión Europea (EUA), induciendo una demanda de innovación, ahorro y eficiencia en los procesos, productos y servicios energéticos. Este incremento de la demanda, a su vez alentará la investigación y el desarrollo (I+D), la innovación, la adopción y difusión en el mercado de tales innovaciones (eficiencia dinámica).² En contraste con otras regulaciones, el sistema de comercio de emisiones garantiza también el logro de un objetivo medioambiental concreto. Dado que la cantidad de derechos asignados (límites absolutos de emisiones) corresponde al objetivo de emisiones de un periodo en particular, la cantidad de gases de efecto invernadero emitidos no será mayor que el número de derechos asignados (aparte de las sanciones). Por estas razones, el comercio de emisiones se considera en muchos casos superior a otras normativas.³ El ritmo y la dirección del cambio tecnológico generado por el ETS europeo dependen del diseño del Sistema. El diseño del ETS europeo está regulado por la Directiva Europea de Comercio de emisiones 2003/87/EC (CEC 2003b) y por los Planes nacionales de asignación (PNA) de cada Estado miembro.

1 El año base para CO₂, CH₄ y N₂O es 1990; para SF₆, HFCs y PFCs es 1995.

2 En este sentido, se afirma también que el comercio de emisiones representa una regulación orientada a la demanda, en contraste con una regulación orientada al suministro, como las subvenciones para I+D.

3 Véase, por ejemplo, un estudio reciente realizado por ZEW (Oberndorfer et al. 2006).

El papel de los planes nacionales de asignación en el sistema de comercio de emisiones de la Unión Europea

Los Planes Nacionales de Asignación (PNA) son el punto central del Comercio de Emisiones de la Unión Europea: a nivel macro, los PNA recogen la cantidad total de derechos disponibles en cada periodo (cuota total ETS); a nivel micro, determinan la forma de asignación de estos derechos a cada instalación. Debido a que los Estados Miembros difieren considerablemente en términos de objetivos sobre emisiones Kioto/reparto de cargas y de los potenciales de reducción y los progresos realizados hasta el momento, la Directiva deja en manos de cada Estado Miembro la decisión en la adopción del método más conveniente para alcanzar sus objetivos en cuanto a emisiones. A nivel macro, los PNA determinan el grado de utilización del ETS europeo por cada Estado miembro para lograr sus objetivos en materia de emisiones. Es decir, los PNA establecen cómo “dividir el pastel”: ¿Cuántos derechos deben asignarse a las instalaciones cubiertas por el ETS europeo (sectores industriales), y cuáles son las emisiones esperadas de instalaciones no cubiertas por el ETS europeo (sectores difusos)? Los PNA deben ser aprobados por la Comisión Europea, y la fecha límite de presentación es el 30 de Junio de 2006 para el segundo periodo de comercio (2008-2012). Según la Directiva, los gobiernos nacionales deben ofrecer al público general la posibilidad de formular sus opiniones y comentarios sobre las versiones borrador de los PNA antes de la presentación (CEC 2006a). Una vez presentados, La Comisión Europea tiene tres meses para su aprobación, ofreciendo a los Estados Miembros tres meses a finales de 2006 para que redacten sus Planes Nacionales de Asignación (PNA) finales.

Criterios desde la Directiva para evaluar los PNA

La evaluación de la Comisión estará basada, entre otras cosas, en los siguientes criterios:⁴

- Coherencia con el Acuerdo sobre el reparto de cargas de los Países miembros de la Unión Europea y los programas nacionales sobre cambio climático (Criterio 1);
- Coherencia con las valoraciones de tendencias históricas y previstas de emisiones para la obtención de los objetivos de emisiones requeridos (Criterio 2);
- Coherencia con el potencial para reducir las emisiones (Criterio 3);
- No discriminación para no favorecer a determinadas empresas o sectores (Criterio 5);
- Información sobre el tratamiento de nuevos entrantes (Criterio 6);
- Información sobre el grado de consideración respecto de las tecnologías limpias (Criterio 8);
- Recopilación de comentarios realizados en el periodo de información pública (Criterio 9);
- Coherencia con las obligaciones de complementariedad de los Estados Miembros amparadas por el Protocolo de Kioto para el número máximo de certificados CER y ERU que pueden ser utilizados por los operadores para cubrir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en el Sistema Europeo de comercio de emisiones (EU ETS).⁵ El uso del ETS europeo es considerado en sí mismo como una medida interna (en la UE).

4 Los criterios (1) a (6) se incluyen en el Anexo III de la Directiva sobre el Comercio de Emisiones (CEC 2003b), junto con otros criterios no mencionados aquí por razones de espacio. El último criterio proviene del Artículo 30 de la Directiva 2003/87/EC (CEC 2003b) en combinación con la Directiva de Enlace (“Linking Directive”) 2004/101/EC (CEC 2004b).

Valor económico del coste eficiente de la cuota total de derechos de emisión para los sectores del Comercio de Emisiones.

Desde una perspectiva económica, la cuota total de derechos de emisión para los sectores incluidos en la Directiva del comercio de emisiones y los sectores difusos no incluidos en la Directiva debe determinarse de tal manera que (antes del inicio del comercio internacional) se minimicen los costes totales de la reducción de las emisiones, es decir, que los costes marginales de las medidas de reducción logradas en los sectores industriales y difusos sean idénticos. De esta manera, los sectores con medidas de reducción más económicas deberían contribuir con más reducciones (relativamente) para lograr el objetivo en emisiones. Al menos el criterio 3 — potencial para reducir emisiones — de alguna manera trata este asunto. Según la Guía [al](#) PNA (2004), este criterio se consideraría logrado si la asignación refleja las diferencias relativas de potencial entre las actividades totales cubiertas y no cubiertas,” donde “potencial” también significa potencial económico, no sólo técnico.

Objetivos a medio y a largo plazo para la política climática

Ya que el cambio climático es un desafío político a largo plazo, los planes nacionales de asignación (PNA) deben ser también consistentes con los objetivos internacionales y nacionales de reducción de emisiones a largo plazo. El Consejo de la Unión Europea considera una reducción en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) del 15-30% (comparado con los niveles de 1990) para 2020 como un objetivo a medio plazo necesario para los países industrializados para limitar el aumento global de temperatura hacia finales de siglo a 2°C comparado con los niveles pre-industriales (Consejo Europeo 2005). Teniendo en cuenta el aumento de las emisiones previsto en los países en vías de desarrollo, según un reciente informe de la Agencia Federal Alemana de Medio Ambiente, entre otros, se afirma la necesidad de contemplar objetivos más severos a largo plazo: reducciones del 80% para 2050 para el grupo de países desarrollados (Agencia Federal Alemana de Medio Ambiente 2006). Este dato coincide con la cifra superior de las recomendaciones a largo plazo del Consejo de Medio Ambiente de Marzo de 2005 (Consejo Europeo 2005), que considera necesaria una reducción en los países desarrollados del 60-80% para adecuarse al objetivo de 2°C de la UE.

5 Todos los países que han ratificado el Protocolo de Kioto se han comprometido a cumplir a nivel interno con [su](#) parte de los objetivos de Kioto, pero la definición de la denominada suplementariedad es más cualitativa que cuantitativa. En los Acuerdos de Marrakesh se utiliza la siguiente terminología: "...el uso de los mecanismos deberá ser suplementario a la acción interna y constituir un elemento importante del esfuerzo realizado por cada Parte incluida en el Anexo I..." (UNFCCC 2001).

Análisis de las reglas de asignación a nivel micro

En esta sección se analizan las reglas de asignación a nivel micro para los planes nacionales de asignación, estas reglas son importantes de cara a la innovación. Basado en principio en argumentos de la teoría económica, se identifican unas reglas de asignación que sirven de ayuda al ETS europeo para ayudar a los Estados miembros a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a los costes más bajos posibles para el conjunto de la sociedad.

Asignación gratuita [eys](#) subasta

- A la larga todos los derechos deberían ser subastados.
- Durante el periodo de comercio de 2008-2012, los Estados Miembros deben fijar la cuota de asignaciones para subasta al nivel máximo contemplado en la Directiva, es decir el 10% del presupuesto total.
- Las asignaciones mediante subasta reducirían los beneficios extraordinarios.
- Se espera que la subasta de derechos y su asignación libre tengan efectos idénticos en el rendimiento de los precios.

Comparación entre los métodos de asignación gratuita benchmarking y grandfathering para instalaciones existentes

- Para realizar una pronta acción y ofrecer incentivos para el reemplazo de tecnologías ineficientes, la asignación gratuita para instalaciones existentes debería basarse en métodos de asignación gratuita basados en emisiones específicas, o benchmarks específicos, para grupos de productos suficientemente homogéneos.
- Los benchmarks ~~no diferenciados~~ [no diferenciados](#) ofrecerían los mayores incentivos para el reemplazo de tecnologías ineficientes.

Reglas de asignación para nuevos proyectos

- La asignación gratuita de derechos a nuevos productos equivale a financiar el rendimiento e incrementa los costes totales de consecución de [los](#) objetivos de emisiones para el conjunto de la sociedad.
- Los nuevos proyectos deben adquirir los derechos a precios de mercado.
- Si nuevos proyectos reciben derechos gratuitos, la asignación debe basarse en benchmarks tipo BAT (Mejor tecnología disponible) y factores de carga estandarizados.
- La diferenciación de benchmarks o factores de carga (p. ej., por tecnologías o combustibles) provocan incentivos distorsionados en innovación, financiaciones de tecnologías o combustibles particulares y en último grado unas mayores reducciones de los costes finales para el conjunto de la sociedad.
- Los benchmarks no diferenciados ofrecerían los mayores incentivos para el reemplazo de tecnologías ineficientes.

Reglas de asignación para cierres

- Desde una perspectiva de eficiencia económica, los cierres de instalaciones no programadas no deberían provocar la terminación de las asignaciones.
- Las reglas de transferencia pueden ofrecer incentivos adicionales para nuevas inversiones.

Tratamiento de tecnologías limpias

- La asignación mediante benchmarking favorecería directamente a las tecnologías de energías renovables contempladas en la Directiva (p.ej., instalaciones de biomasa y de residuos). La asignación tipo grandfathering convencional dejaría a esas instalaciones sólo con costes de transacción, pero sin beneficios directos.
- Las instalaciones con energías renovables se benefician indirectamente del ETS europeo debido al incremento de los costes de generación de tecnologías basadas en combustible fósil.
- Para acelerar la difusión de las tecnologías de energías renovables o de cogeneración [para generación](#) de calor y electricidad (PCCE), pueden ser necesarios otros mecanismos de ayuda más directos

Recomendaciones generales

Basándose en los argumentos derivados de la teoría económica y en evidencias empíricas, se recomienda para el futuro diseño de los PNA bajo el Programa de Comercio de Emisiones de la Unión Europea:

- A largo plazo todos los derechos deben ser subastados.
- Para el período de comercio de 2008-2012 los Estados Miembros deben establecer la máxima cuota de asignaciones a subastar contemplada en la Directiva Europea de Comercio de Emisiones, es decir, al 10% de la cuota total.
- La subasta de las asignaciones reduciría los beneficios extraordinarios (windfall profits) y tendría los mismos efectos en los precios de producción que la asignación gratuita.
- Para promover la acción temprana y ofrecer incentivos encaminados a la sustitución de tecnologías ineficientes, la asignación gratuita para instalaciones existentes debería basarse en un sistema de “valores guía” (benchmarking) específicos ~~parade~~ parade productos pertenecientes a para grupos de productos suficientemente homogéneos.
- El sistema de benchmarking no diferenciado para instalaciones existentes debería ofrecer los mayores incentivos para la sustitución de tecnologías obsoletas.
- La asignación de subvenciones gratuitas para nuevos proyectos (nuevos entrantes) incluye la subvención de la producción y aumenta los costes finales necesarios para lograr objetivos de reducción de emisiones para el conjunto de la sociedad.
- Los nuevos proyectos deben obtener las subvenciones necesarias a precios de mercado.
- Si reciben subvenciones gratuitas nuevos proyectos, la asignación debería basarse en factores de carga estándar y en un sistema de “valores guía” (benchmarking) tipo BAT (Best Available Technology/Mejor tecnología disponible) y en factores de carga estandarizados.
- La diferenciación de puntos de referencia o de factores de carga (por ejemplo mediante tecnologías o combustibles) provoca la distorsión de incentivos para la innovación, la financiación de tecnologías o combustibles particulares y finalmente unos mayores costes de reducción finales para el conjunto de la sociedad.
- En lugar de ofrecer seguridad de planificación para inversiones a través de reglas de asignación gratuita a largo plazo para nuevos proyectos, los gobiernos deberían señalar la futura escasez de subvenciones de emisiones mediante la creación de objetivos sobre emisiones factibles y a largo plazo.