

Bruselas, 29 de mayo de 2002

DICTAMEN

del Comité Económico y Social

sobre la

"Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo"

(COM(2001) 581 final - 2001/0245 (COD))

El 11 de diciembre de 2001, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la

" Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo"
(COM(2001) 581 final - 2001/0245 (COD)).

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2002 (ponente: Sr. GAFO FERNÁNDEZ).

En su 391º Pleno (sesión del 29 de mayo de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 93 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

*

* *

1. **Introducción**

1.1. La Comisión Europea publicó, en marzo del año 2000, un Libro Verde sobre la problemática del establecimiento de un sistema de comercio y de intercambio de los gases de efecto invernadero en la Comunidad. Este Libro Verde dio la oportunidad de un diálogo amplio y transparente con los diversos agentes de la sociedad civil europea, muchas de cuyas sugerencias se incluyen en la actual propuesta de Directiva. Asimismo, el Comité tuvo la ocasión de pronunciarse sobre este Libro Verde¹.

1.2. El sistema de intercambio de gases de efecto de invernadero constituye, juntamente con el mecanismo de implementación conjunta y el de desarrollo limpio, las tres modalidades que contempla el Protocolo de Kyoto, para reducir el coste y el impacto macroeconómico de puesta en marcha del Acuerdo, facilitando así el cumplimiento del mismo por los países firmantes.

1.3. El Protocolo de Kyoto será jurídicamente vinculante a partir del año 2008. Sin embargo, la Comisión Europea ha decidido adelantar al año 2005 la puesta en marcha de este mecanismo a nivel comunitario, para dar tiempo a su rodaje, y eventual perfeccionamiento, antes de que el mismo sea universalmente aceptado con la entrada en vigor del Protocolo.

¹ CES 1004/2000, DO C 367 de 20.12.2000, p. 22.

1.4. Parece evidente la necesidad de establecer un sistema normativo a nivel comunitario por diversas razones. La primera el aprovechamiento de la sinergia, en términos de reducción global de coste que el sistema pretende y que sería mucho más limitado a nivel individual de cada Estado miembro. En segundo lugar, evitar la fragmentación económica del mercado de emisiones y el posible establecimiento de criterios nacionales que falsearan la competencia.

1.5. Aspectos centrales del sistema son el concepto de derechos de emisión, los gases de invernadero contemplados en el mismo y los sectores y/o instalaciones cubiertos por la Directiva.

1.6. El concepto de derecho de emisión es la cantidad de gases de efecto de invernadero que una instalación está autorizada a emitir a la atmósfera durante un período determinado y que le es concedida por la autoridad competente de un Estado miembro.

1.7. En cuanto a los seis gases de efecto de invernadero cubiertos por el Protocolo de Kyoto, la Comisión ha decidido empezar el sistema únicamente con el CO₂, por motivos de simplicidad al inicio de la aplicación de este mecanismo y por la propia dificultad de asignar y verificar, de forma inmediata, las emisiones de los restantes gases.

1.8. En cuanto a los sectores e instalaciones cubiertos por la Directiva, el Anexo 1 determina que las mismas son las actividades energéticas (a partir de 20 MW de potencia térmica instalada), la producción y la transformación de metales férreos, las industrias minerales y la fabricación de pasta de papel y papel. Debe entenderse, sin embargo, que las emisiones de CO₂ de las instalaciones térmicas superiores a 20 MW de sectores no recogidos en la presente Directiva están sujetas a la misma.

1.9. El sistema se articula a través de cuatro elementos centrales. En primer lugar, un plan nacional de asignación de emisiones. En segundo lugar, un sistema de permisos individuales. En tercer lugar, un sistema de verificación del cumplimiento, incluyendo el uso de sanciones y, por último, un mecanismo de intercambio comercial de emisiones entre las entidades participantes.

1.10. El plan nacional de asignación se define para un período inicial que va del año 2005 al año 2008, y periodos quinquenales sucesivos. Para cada uno de esos períodos cada Estado miembro determinará la cantidad total de derechos de emisión a asignar y los criterios nacionales de asignación. A partir del año 2008 la Comisión definirá un método armonizado de asignación.

1.11. La concesión de los derechos de emisión se inicia con la petición por parte de un explotador de una instalación dirigida a la autoridad competente, solicitando en función de los parámetros productivos y técnicos de la misma la asignación de un permiso de emisión. La autoridad competente asignará un permiso individual de emisión, el cual establecerá derechos de emisión gratuitos durante el período 2005-2008, e incluirá los aspectos de seguimiento de las emisiones y la obligación de presentar anualmente derechos de emisión, propios o de terceras personas, equivalentes a sus emisiones en el período.

1.12. Sobre la base de directrices de seguimiento y notificación de las emisiones adoptadas por la Comisión Europea, los Estados miembros, con la colaboración de las autoridades competentes que asignan los permisos, verificarán el cumplimiento de los permisos de emisión concedidos, y se podrán establecer sanciones, más modestas en el periodo 2005-2008, para los explotadores que no puedan presentar suficientes derechos de emisión para cancelar sus emisiones reales en cada uno de los ejercicios anuales.

1.13. El mecanismo de intercambio comercial se inicia en un sistema de inventario establecido a nivel de cada Estado miembro, el cual estará normalizado a nivel comunitario y desarrollado sobre bases de datos electrónicas. En segundo lugar, la Comisión Europea designará a un Administrador Central, quien actuará como árbitro y notario independiente de las transacciones. Por último, las transacciones se desarrollarán por las entidades o personas específicamente autorizadas en la Directiva, sobre la base de intercambios de naturaleza comercial, cuyos detalles serán de carácter privado.

1.14. Asimismo, en el plano internacional, la Comunidad podrá celebrar acuerdos con terceros países a fin de establecer el reconocimiento mutuo entre el régimen establecido en la Unión Europea y el de terceros países.

1.15. Por último, en el año 2004 la Comisión podrá presentar una propuesta para ampliar los gases y las actividades cubiertas por la Directiva y, en el año 2006, un informe de aplicación de la Directiva acompañado, si procede, de propuestas de modificación de la misma.

2. **Observaciones de carácter general**

2.1. El Comité apoya la presentación de esta Directiva, que considera un valioso instrumento innovador y, por tanto, sujeto a eventuales perfeccionamientos, apoyados en las experiencias desarrolladas en algunos países de la Unión Europea y un excelente medio de coadyuvar a conseguir, al menor coste posible y con el menor impacto sobre la economía y el empleo de la Unión Europea, los compromisos nacionales de reducción de gases de efecto invernadero previstos en el Protocolo de Kyoto, el cual, asimismo, prevé la posibilidad de realizar directamente comercio de emisiones entre Estados miembros. El Comité ha apoyado siempre sin reservas la aprobación y ratificación de dicho Protocolo.

2.2. Sin embargo, compartiendo el objetivo último de esta Directiva, el Comité tiene una serie de reservas sobre la actual propuesta, que quiere formular en los siguientes términos.

2.3. El punto de discrepancia inicial se encuentra en el objeto de la directiva, establecido en el **Artículo 1**. El Comité no comparte el objeto de la Directiva tal y como queda redactado en el citado artículo. En efecto, de acuerdo con lo que manifestamos en nuestro Dictamen sobre el Libro Verde en la materia, el objeto de esta Directiva no debería redactarse como el de "... *a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de manera eficaz en cuanto a costes*" sino que debería redactarse como "... *para conseguir que la reducción de emisiones de estos gases se haga de manera*

eficaz en cuanto a costes y tratando de minimizar el impacto sobre la competitividad y el empleo global en la Unión Europea".

2.4. En segundo lugar, el Comité tiene algunas dudas en cuanto a la aplicación coercitiva de la presente Directiva en el período transitorio entre los años 2005-2008 (anterior a la entrada en vigor formal del Protocolo de Kyoto).

2.5. En tercer lugar, el Comité no encuentra justificación a la exclusión de otros gases de efecto invernadero en la propuesta inicial, así como a la no consideración, a partir de 2008, de los otros dos mecanismos de flexibilidad previstos en el citado Protocolo.

2.6. Otros aspectos sobre los que el Comité tiene dudas hacen referencia a la compatibilidad de la presente Directiva con el funcionamiento del mercado interior y, muy singularmente, la necesidad de que este sistema no ocasiona distorsiones de competencia derivadas de la diferente interpretación de las condiciones de emisión de cada instalación por parte de las autoridades competentes en cada país. Asimismo, el Comité no comparte la relación tal y como ha sido definida con la Directiva de Prevención y Control Integrado de la Contaminación (IPPC) y en general la consideración de estos permisos de emisión como una "carga" y no como un "beneficio potencial" para las empresas que hagan un esfuerzo suplementario de reducción de emisiones. Todos y cada uno de estos aspectos serán comentados al referirnos a los artículos correspondientes.

2.7. Por ello, en el **artículo 2, apartado 2**, se propone eliminar dicho apartado que hace referencia a la directiva 96/61/CE.

2.8. En el **artículo 3**, Definiciones, el Comité propone los siguientes cambios:

2.8.1. *"Instalación": Una unidad técnica en un mismo emplazamiento, donde se lleven a cabo una o varias actividades enumeradas en el Anexo I.*

2.8.2. Sustituir "Persona" por "Operador" y definirlo como: *"cualquier persona física o jurídica que pueda acreditar un interés suficiente en la participación en el presente sistema".*

2.9. **Artículo 6:** Añadir: *"La obligación de presentar derechos de emisión o créditos generados por proyectos de desarrollo limpio o de implementación conjunta equivalentes a las emisiones..."*

2.10. En cuanto al **artículo 9**, Plan Nacional de Asignación, determinados Estados miembros han venido desarrollando métodos propios para alcanzar los objetivos nacionales de emisión para cumplir con sus obligaciones bajo el Protocolo de Kyoto. Estos métodos alternativos deben ser recogidos en la presente directiva a través de mecanismos de flexibilidad que permitan mantener el "acquis" alcanzado, siempre que se pueda demostrar que los esfuerzos desarrollados son equivalentes a los que se alcanzarían por aplicación de la presente directiva.

2.10.1. Estas instalaciones compiten principalmente con empresas similares situadas fuera de la UE que no tienen que hacer frente a los costes de las cuotas de emisión ni a los impuestos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que la aplicación de la directiva debilitaría su competitividad.

2.11. Por ello, se propone completar el **artículo 9** en la siguiente forma:

2.11.1. Añadir un apartado 1 bis y ter con el siguiente tenor:

- **Apartado 1 bis:** Seis meses antes del 1 de enero del 2005 y 2008, y con igual plazo antes de los periodos quinquenales posteriores, los Estados miembros deberán notificar a la Comisión Europea que pretenden incorporar o excluir ciertas instalaciones del campo de aplicación de la presente Directiva, las cuales deberán ser identificadas y justificadas de manera precisa ante la misma.
- **Apartado 1 ter:** La Comisión, de acuerdo con el procedimiento general aplicable a los Planes Nacionales de Asignación de emisiones, podrá excluir dichas instalaciones del ámbito de aplicación de esta Directiva tras verificar el cumplimiento de los dos requisitos siguientes:
 1. Como resultado de las políticas nacionales puestas en marcha, que incluyen acuerdos voluntarios de tipo sectorial o de otro tipo, bajo supervisión pública, hacen un esfuerzo de reducir sus emisiones en manera equivalente a lo que resultaría por aplicación de la presente Directiva.
 2. Estas instalaciones están sujetas a los mismos procedimientos de control y verificación previstos en los artículos 14 y 15 para el resto de las instalaciones cubiertas por la presente Directiva.

2.12. **Artículo 10:** Método de asignación:

2.12.1. La Comisión propone asignar los derechos de emisión midiéndolos en toneladas de CO₂, lo que limita la utilización de indicadores alternativos. Sin embargo, otros sistemas de medida pueden ser apropiados para determinadas instalaciones.

2.12.2. Dos importantes ejemplos pueden ser los objetivos de eficiencia energética y los objetivos basados en "referencias estándar" ampliamente reconocidas y aceptadas como tales. La propuesta debería considerar, por tanto, estas alternativas y, en consecuencia, incorporarlos en el anexo 3 como opciones válidas para los Estados miembros, en el marco de su estrategia global.

2.12.3. A ello debe unirse que la valoración de la idoneidad del sistema de asignación a nivel de cada Estado miembro y su compatibilidad con el mercado interior requiera un cierto plazo temporal desde la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto para verificar la idoneidad del sistema y la búsqueda de un sistema armonizado a nivel comunitario y compatible con el propio mecanismo de derechos de emisión previsto por el Protocolo para el conjunto de los países signatarios.

2.13. Por ello se propone:

2.13.1. **Artículo 10.1.:** Sustituir por: *"Hasta el período que comenzará el 1 de enero del 2013,..."*

2.13.2. **Artículo 10.2.:** Sustituir por *"La Comisión Europea, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 del artículo 26, propondrá un método armonizado de asignación que comenzará a aplicarse el 1 de enero del 2013 y que, en caso de suponer un pago por los citados derechos, deberá tomar en cuenta los impuestos sobre la energía pagados por las empresas a fin de evitar una doble imposición sobre el mismo hecho imponible".*

2.13.3 En el período que transcurra hasta 2013, la Comisión cuidará también de que no se ocasione ningún daño al mercado interior y, desde un punto de vista general, la Comisión velará por que mediante el método armonizado de asignación se garantice la igualdad de condiciones entre los Estados miembros.

2.14. **Artículo 12, apartado 1:** Sustituir "personas" por *"operadores"*.

2.15. **Artículo 13.** Validez de derechos de emisión: Apartados 2 y 3. Sustituir "personas" por *"operadores"*.

2.16. **Artículo 16.** Sanciones: Las sanciones previstas en este artículo no podrán en ningún caso ser anteriores a la entrada en vigor del Primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto en el año 2008 y, complementariamente, las penalizaciones no excluyen la presentación posterior de los créditos y por tanto, hasta el año 2013, sólo pueden tener el valor simbólico de obligar a los operadores a desarrollar este mercado de derechos de emisión, sin que las citadas penalizaciones se puedan considerar como desproporcionadas. Además la referencia a un "precio de mercado" es altamente imprecisa en razón de la confidencialidad de las transacciones entre operadores. Por ello se propone:

2.16.1. Modificar el artículo 16, apartado 1, en la siguiente forma: *"...Las sanciones previstas deben ser eficaces y proporcionadas en línea con lo previsto en el apartado 3 y podrán comenzar a aplicarse a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto"*.

2.16.2. Modificar la segunda parte del apartado 3 en la siguiente forma: "La multa por exceso de emisiones *será de 50 euros*. El pago..."

2.17. **Anexo I:** En el apartado referente a instalaciones energéticas, sustituir "superior a 20 MW" por "*superior a 50 MW*". Ello hace que la aplicación de la Directiva se centre, en una etapa inicial, en los sectores o instalaciones individuales más fuertemente emisores de gases de efecto invernadero sin afectar a plantas de pequeño tamaño como podría llegar a ser el caso de grandes hospitales o otras instalaciones de tamaño similar. Asimismo es necesario eliminar la referencia exclusiva al CO₂ para cubrir la totalidad de gases de efecto invernadero. Sin embargo, el Comité, asimismo, considera que el citado umbral de 50 MW podría ser revisado en el año 2006 a la luz de la experiencia de avance de nuevas tecnologías de producción de electricidad o de ciclo combinado y en el marco de la revisión prevista en el artículo 26.

2.18. **Anexo III:** Se propone realizar los siguientes cambios:

2.18.1. En el apartado 4, eliminar la referencia que excluye la electricidad producida a partir de energías renovables. Ello se justifica ya que permitiría asimilar las mismas al caso de la biomasa y permitiría, asimismo, una mayor tasa de penetración en el mercado de las mismas, aumentando simultáneamente la seguridad del aprovisionamiento de energía de la Unión Europea.

2.18.2. Añadir, al final del punto (3) "*Especialmente podrán tomarse en consideración otros mecanismos de asignación utilizados por los Estados miembros, siempre que se basen en "referencias estándar" ampliamente reconocidas y que permitan conseguir resultados equivalentes a los métodos propuestos en la actual directiva*".

2.18.3. Sustituir en el punto (6) "nuevas empresas" por "nuevas empresas o nuevas instalaciones" y completar el final del apartado en la siguiente forma: "... Estado miembro, o de la forma en que aumentos de capacidad de instalaciones existentes van a ser consideradas de manera no discriminatoria con dichas nuevas actividades".

2.18.4. Incluir un nuevo punto (6 bis) que diga: "*El plan tomará en cuenta las fórmulas adecuadas para no perjudicar de manera desproporcionada la competitividad de un sector o instalación determinada, así como los medios utilizados para garantizar su compatibilidad con el mercado interior.*"

2.19. Añadir al final del punto (7): *"Asimismo se tomarán en consideración, en el momento de asignar los derechos individuales, los esfuerzos de reducción realizados desde 1990 por la instalación individual en cuestión y las posibilidades reales del sector y de la citada instalación individual para realizar esfuerzos suplementarios de reducción de emisiones"*.

Bruselas, 29 de mayo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico
y Social

El Secretario General
del Comité Económico
y Social

Göke FRERICHS

Patrick VENTURINI
