La UE y el cambio climático

Víctor M. Sánchez

P08/93130/01368

UOC
Universitat Oberta de Catalunya
www.uoc.edu

Índice

1. Conceptos generales 5
1.1. Presentación doctrinal de las lecturas 5
1.1.1. Competencia de la UE en materia medioambiental 5
1.1.2. Programa europeo sobre cambio climático (PECC) 5
1.1.3. Actividad normativa comunitaria 7
1.1.4. Reasignación de cuotas de emisión 10

1. Conceptos generales

Los conceptos generales que vamos a abordar en este módulo son:

1) Competencia de la CE en materia de medio ambiente
2) Programa europeo de cambio climático (2000)
3) Integración del cambio climático en las políticas comunitarias
4) Comercio intracomunitario de créditos de emisión de GEI

1.1. Presentación doctrinal de las lecturas

1.1.1. Competencia de la UE en materia medioambiental

La CE y sus Estados miembros son partes en el CMNUCC (1992) y en el Protocolo de Kyoto (1997). La participación de la CE en ambos tratados es una consecuencia de su competencia en materia de política ambiental. *Inter alia*, el art. 174 (4) del TCE reconoce a la CE la posibilidad de cooperar con terceros países en materia de protección del medioambiente aunque esta competencia no sea exclusiva de la CE, sino compartida con los Estados miembros.

> Como indicó el Consejo en su Decisión 94/69/EC (DO, 1994, L33/11), acto por el que se autorizaba la ratificación por la CE del CMNUCC (1992):
>
> "la Comunidad en su conjunto, mediante medidas de la Comunidad y los Estados miembros, dentro de sus respectivas competencias, cumplirá el compromiso sobre la limitación de las emisiones antropogénicas de CO_2 establecido en el apartado 2 del artículo 4 de la Convención en materia de estabilización de la concentración de los gases de efecto invernadero."

De hecho, los compromisos internos de la CE en el momento de la ratificación del CMNUCC (1992) ya eran superiores a los fijados por la CMNUCC (1992). El Consejo, en sus conclusiones de 29 de octubre de 1990, había establecido el compromiso de la Comunidad, en su conjunto, de estabilizar en el año 2000 las emisiones de CO_2 al nivel existente. La actitud de la CE ante el Protocolo de Kyoto fue también desde el principio de fuerte apoyo, ofreciendo incluso una reducción de emisiones para el período 2008-2012 del 8%, superior al 5,2% que se pretendía conseguir a nivel mundial.

1.1.2. Programa europeo sobre cambio climático (PECC)

El primer acto de cumplimiento del CMNUCC (1992) por la UE fue el establecimiento de un mecanismo comunitario específico de seguimiento de las emisiones de CO_2 por sus Estados Miembros en 1993. Más adelante, tras un informe[1] en el que señalaba los problemas de la CE para integrar los compro-

(1)Preparación de la aplicación del Protocolo de Kyoto (COM, 99, 230).

misos asumidos en sus distintas políticas europeas, la Comisión Europea lanzó su *Programa europeo sobre cambio climático*[2]. El programa ha sido decisivo para impulsar las decisiones político-legislativas de la UE en este sector.

(2)Sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: hacia un Programa europeo sobre el cambio climático (COM, 2000, 88).

Su **objetivo** es identificar y desarrollar todos los elementos necesarios para una estrategia integrada de la Unión Europea contra el cambio climático. El PECC se elaboró con la consulta de un amplio número de interesados, y contó con siete grupos técnicos de trabajo sectoriales[3]. En junio del 2001 se publicó el primer informe del PECC. Éste identifica más de 40 medidas posibles que supondrían una reducción de emisiones de CO_2. A partir de entonces, la Comisión ha propuesto distintas **medidas de acción**:

(3)Mecanismos flexibles, oferta y consumos energéticos, transporte, industria, agricultura y otros

a) Un plan de acción específico del PECC. El plan de acción toma forma en una Comunicación de la Comisión (COM, 2001, 580) acerca de la ejecución de la primera fase del Programa europeo sobre el cambio climático, estableciendo 12 acciones prioritarias para ser implementadas en los años 2002 y 2003. Estas acciones se agrupaban en cuatro categorías: a) políticas y medidas transversales; b) sector energético; c) sector del transporte; d) sector industrial.

Propuesta de ratificación del Protocolo de Kyoto

En añadido, en el 2005 la CE aprobó la "Estrategia comunitaria sobre el cambio climático" (Comunicación de la Comisión de 9 de febrero de 2005, COM (2005) 35). La CE considera, a tales efectos, que el aumento de las temperaturas mundiales nunca debería exceder de 2 °C sobre la existente con anterioridad a la revolución industrial.

b) La decisión del Consejo sobre la ratificación del Protocolo de Kyoto. En abril del 2002 el Consejo adoptó la Decisión por la que establece el mecanismo para que la Unión Europea y sus Estados miembros ratifiquen el Protocolo de Kyoto el 31 de mayo del 2002.

c) Establecimiento de un mercado de emisiones de GEI. La Comisión propuso la adopción de una Directiva sobre el Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero que permitiera a ciertos sectores industriales transferir sus derechos de emisión de CO_2. La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, fue aprobada el 13 de octubre del 2003 para la implantación del comercio de derechos de emisión a nivel internacional a partir del 2008, tal como establece el Protocolo de Kyoto. Fijaos, sin embargo, que la CE adopta la Directiva cuando no se sabía con seguridad si el Protocolo entraría o no en vigor. La Directiva, obligatoria desde su publicación, dejaba constancia del compromiso unilateral de la UE de satisfacer los compromisos de Kyoto de reducción de emisiones a la atmósfera, esto es, la reducción en un 8% con respecto a las emisiones de 1990. La Directiva, además, obliga a los Estados a controlar y reducir sus emisiones no ya a partir del 2008, como hace el Protocolo, sino a partir del 2005.

El comercio se refiere a las distintas unidades de contabilización que se derivan en los mecanismos de flexibilización[4] de los compromisos del Protocolo (*vide supra*) y se entiende como un instrumento complementario de las políticas y medidas para conseguir la reducción de emisiones. Aunque el ámbito de aplicación, en cuanto a los gases, se determina sólo para las emisiones de CO_2, se abre la posibilidad de que pueda ser ampliable a otros gases. La Directiva fue modificada posteriormente por la Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre del 2004.

(4)En el módulo 4 analizamos los tres mecanismos de flexibilidad recogidos en el Protocolo de Kyoto (1997):

1) Los proyectos de aplicación conjunta (PAC). Que figuran en el art. 6 del Protocolo.
2) El mecanismo para un desarrollo limpio (MDL). Recogido en el art. 12 del Protocolo.
3) El comercio de emisiones (CE). Reconocido en el art. 16 bis del Protocolo.

Este mercado comunitario de CO_2, puesto en marcha el 1 de enero del 2005 es el más ambicioso hasta la fecha. Cubre las emisiones de CO_2 de más de 10.000 instalaciones en los 27 Estados miembros (en total más de 2.000 millones de toneladas de CO_2). Esto supone, aproximadamente, el 45% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en la UE. La importancia de este mercado radica en que pone precio a la emisión de CO_2, de forma que se crea un incentivo económico para evitar o reducir las emisiones allí donde sea económicamente más eficiente. A fecha de hoy, el precio de la tonelada de CO_2 (período 2008-2012) en el mercado comunitario se sitúa en torno a 20 euros.

1.1.3. Actividad normativa comunitaria

Las normas comunitarias adoptadas desde la aprobación del PECC con el fin de facilitar el cumplimiento de los objetivos del Protocolo es numerosísima y excede la cuestión del comercio de créditos de gases de efecto invernadero en el sector industrial, conforme a la visión integral que otorga al tratamiento del problema. Por sectores, en la relación siguiente encontraréis las normas europeas o actos prelegislativos más relevantes:

Energía

Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril del 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE del Consejo.

Libro verde sobre la Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura

Libro verde sobre la eficiencia energética o cómo hacer más con menos COM (2005) 265 final

Directiva 2003/96/CE del Consejo de 27 de octubre del 2003 por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre del 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad.

Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía /* COM/2002/0415 final - COD 2002/0185 */

Comunicación de la Comisión - Energía para el futuro: fuentes de energía renovables - Libro blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios /* COM/97/0599 final */

Emisiones de gases y mecanismo de seguimiento de las emisiones de GEI

Decisión 2006/944/CE de la Comisión, de 14 de diciembre del 2006, por la que se determinan los respectivos niveles de emisión asignados a la Comunidad y a cada uno de sus Estados miembros con arreglo al Protocolo de Kyoto de conformidad con la Decisión 2002/358/CE del Consejo.

Decisión 2006/780/CE de la Comisión, de 13 de noviembre de 2006, relativa a la forma de evitar el doble cómputo de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión en relación con actividades de proyectos derivados del protocolo de Kioto de conformidad con la Directiva 2003/87/CE de la Comisión.

Decisión n.° 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero del 2004, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kyoto.

Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad con respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kyoto. (Texto pertinente a efectos del EEE.)

Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – Declaración.

Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril del 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.

Decisión 2006/780/CE: Decisión de la Comisión, de 13 de noviembre del 2006, relativa a la forma de evitar el doble cómputo de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión en relación con actividades de proyectos derivados del protocolo de Kyoto de conformidad con la Directiva 2003/87/CE de la Comisión.

Reglamento (CE) n 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo del 2006, sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero. (Texto pertinente a efectos del EEE.)

Decisión 2005/381/CE de la Comisión, de 4 de mayo del 2005, por la que se crea un cuestionario para informar sobre la ampliación de la Directiva 2003/87/CE 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.

Decisión 2005/166/CE de la Comisión, de 10 de febrero del 2005, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Decisión n.° 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kyoto.

Decisión 2004/156/CE de la Comisión, de 29 de enero del 2004, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre del 2003, 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.

Decisión 93/389/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1993, relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO_2 y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad.

Resolución del Consejo de 21 de junio de 1989 relativa al efecto invernadero y la Comunidad.

Transporte

Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte.

Directiva 2000/304/CE: Recomendación de la Comisión, de 13 de abril del 2000, sobre la reducción de las emisiones de CO_2 de los automóviles (JAMA) [notificada con el número C(2000) 803].

Directiva 2000/303/CE: Recomendación de la Comisión, de 13 de abril del 2000, sobre la reducción de las emisiones de CO_2 de los automóviles (KAMA) [notificada con el número C(2000) 801].

Directiva 1999/125/CE: Recomendación de la Comisión de 5 de febrero de 1999 sobre reducción de las emisiones de CO_2 producidas por los automóviles [notificada con el número C(1999) 107]. (Texto pertinente a los fines del EEE.)

Libro blanco - La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad. /* COM/2001/0370 final */

1.1.4. Reasignación de cuotas de emisión

El Protocolo de Kyoto otorga a la CE la opción de establecer una redistribución interna de la cantidad global de reducción de emisiones asignada en el anexo B, esto es, la reducción del 8% con respecto a lo niveles de emisión de 1990 (véase art. 4 del Protocolo y la Declaración de la CE al mismo). La CE ha hecho uso de este derecho y procedió a la reasignación de las obligaciones de reducción entre sus diferentes Estados miembros con arreglo a parámetros como sus niveles respectivos de industrialización, emisiones y necesidades de desarrollo futuras. Los porcentajes de reducción se encuentran contenidos en el anexo II de la Decisión 2002/358/CE, por la que se ratifica el Protocolo. De este modo, varios Estados han sido autorizados a mantener niveles de emisiones superiores a los que tenían en 1990, entre ellos España.

Nuestro país podrá aumentar sus emisiones hasta el 15% de las que se emanaban en 1990. Otros países que pueden mantener cotas de emisión superiores a las que tenían en 1990 son Grecia (25%), Irlanda (13%), Suecia (4%) y Portugal (27%). Durante el 2006 la CE realizó las correspondientes correcciones derivadas de la ampliación de sus miembros a través de la Decisión 2006/944/CE de la Comisión, de 14 de diciembre del 2006, en la que se determinan los respectivos niveles de emisión asignados a la Comunidad y a cada uno de sus Estados miembros con arreglo al Protocolo de Kyoto.

Lecturas complementarias

Por su relevancia en el decurso de la actividad de la UE en materia de cambio climático, hemos seleccionado las siguientes lecturas:

Documento 17. Decisión 93/389/EEC del Consejo, de 24 de junio de 1993, modificada por la Decisión 99/296/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999. Decisión que

crea (y luego adapta) el mecanismo comunitario de seguimiento de las emisiones de CO_2 por sus Estados Miembros.

Documento 18. Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre del 2003, por la que se establece el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad.

Documento 19. **Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento** sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: Hacia un Programa europeo sobre el cambio climático (PECC). COM (2000) 88 final.

Documento 20. **Informe de la Comisión**, progresos realizados hacia los objetivos de Kyoto (con arreglo a la Decisión 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kyoto). SEC (2006) 1412.

Actividad. Aspectos a analizar

1) Objetivo del programa europeo sobre el cambio climático.

2) Estructura orgánica del PECC.

3) Actores representados en el PECC y valor que aportan.

4) ¿Cuáles son los sectores económicos incluidos en el comercio regulado por la Directiva? ¿Agota todos los posibles? ¿Son los principales responsables de los gases de efecto invernadero? ¿Cómo se aborda la reducción del resto de fuentes emisoras? ¿Es suficiente?

5) ¿Por qué es positiva la función armonizadora que ejerce la CE a través de la Directiva 2003/87/CE y otras normas comunitarias?

6) Estado de la cuestión con respecto a los compromisos de la UE.