

oecc

Oficina Española
de Cambio Climático

**CRITERIOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN
NACIONAL DE ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE
EMISIÓN DE CO2**

17 de junio de 2004

1. Introducción

Con la ratificación por unanimidad del Protocolo de Kioto por parte del Congreso de los Diputados, España adquirió un compromiso internacional de limitación del incremento de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). El promedio de las emisiones en el periodo 2008-2012 no puede superar en más de un 15% las del año base 1990. Este compromiso forma parte del de la Unión Europea en su conjunto, que contempla una reducción del 8% en el mismo periodo.

El Gobierno de España asume plenamente ese compromiso adoptado por todas las fuerzas políticas del país y trabajará para su consecución en el plano nacional, europeo e internacional.

No obstante, es un hecho que, debido al desarrollo económico y a la insuficiencia de las medidas de mitigación acometidas hasta el presente, las emisiones de GEI se encuentran en una senda de rápido aumento que compromete gravemente las posibilidades de España de cumplir el compromiso. Según el último inventario publicado, en el año 2002 el aumento de las emisiones superaba ya el 39%.

2. Cumplimiento del PK: Líneas maestras de la acción del Gobierno

2.1 Cumplir con Kioto supone una apuesta por la eficiencia energética y las energías renovables

El desarrollo económico español reciente se ha producido con un notable incremento de la intensidad energética del país. Es decir, el crecimiento ha creado importantes bolsas de ineficiencia energética tanto en la actividad productiva como, de forma aún más importante, en el consumo privado. Cumplir con Kioto significa que España adopte como objetivo estratégico el ahorro y la eficiencia en el consumo de energía.

Además, España tiene un potencial sólo parcialmente explotado para el desarrollo de las energías renovables. Las energías renovables no sólo permiten diversificar el abastecimiento energético con recursos autóctonos, sino que además lo hacen con tecnologías no contaminantes cuyo desarrollo deja un notable valor añadido en el tejido industrial español.

La necesidad de potenciar la eficiencia energética y las energías renovables por encima de los niveles actuales, no implica que no existan instrumentos en vigor que aborden estas cuestiones. Conviene recordar brevemente cuáles son estos instrumentos:

- "Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas. Desarrollo de la Red de Transporte 2002-2011". La planificación da prioridad a la instalación de las líneas de evacuación de energía eléctrica procedente de fuentes de energías renovables y a la construcción de gasoductos que den cobertura a la demanda de gas, tanto para cogeneración como



para ciclos combinados con gas natural.

- "El Plan de Fomento de las Energías Renovables", aprobado en 1999 y con objetivos energéticos ampliados en la planificación citada, para mantener que al menos el 12% de la demanda de energía primaria en el año 2011 se cubra con fuentes renovables.
- "La Estrategia de Eficiencia y Ahorro Energético en España (E4)", que recoge las medidas del lado de la demanda para conseguir objetivos de reducción de consumo energético y que lógicamente han sido también evaluados como contribuyentes en la reducción de las emisiones de los sectores consumidores finales.

No obstante, conviene aclarar que esta E4, que posiblemente será necesario analizar y completar con un Programa de Implantación, no es ni por diseño ni por concepción el único instrumento para alcanzar el máximo posible de ahorro energético en todos y cada uno de los sectores consumidores. Por ello se deberá mantener la percepción de que es necesario desarrollar y aplicar una Estrategia contra el Cambio Climático, con medidas concretas, cuantificadas, con fechas y con programas de financiación que puede alcanzar niveles de reducción de emisiones deseada.

2.2 La eficiencia energética es un bien económico y medioambiental

La eficiencia energética implica una racionalización en el consumo de combustibles que en su mayor parte tienen procedencia exterior. Ahorrar energía supone mejorar la balanza comercial de España. Además, limitar la combustión no sólo reduce las emisiones de CO₂, sino también otras emisiones atmosféricas contaminantes como las de SO₂, NO_x o partículas.

2.3 Cumplir es una tarea de Administraciones, empresas y ciudadanos

Junto a la evidente responsabilidad de las Administraciones Públicas, el ahorro energético exige no sólo la mejora de los procesos productivos de las empresas, sino también la evolución de los hábitos de vida y consumo de los ciudadanos. En particular, el transporte privado y el sector residencial son ámbitos con grandes oportunidades de ahorro. El Gobierno promoverá los instrumentos necesarios, en forma de incentivos, mejoras normativas y campañas de información y sensibilización, para incorporar a los ciudadanos al objetivo común de limitar el consumo energético de España y cumplir con sus compromisos internacionales. La revitalización del Consejo Nacional del Clima proporcionará el espacio de diálogo y concertación con el tejido asociativo del país.

2.4 Un elemento clave: la cooperación institucional

Debido a la configuración competencial del Estado, numerosas políticas decisivas para el comportamiento energético de España son competencia de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos. Tal es el caso, en gran medida, de la movilidad urbana, de las ordenanzas de edificación, del medio



ambiente industrial, etc. Por ello, el Gobierno desarrollará un amplio diálogo institucional para concertar los esfuerzos de los tres niveles de la Administración. La Conferencias Sectoriales con las CCAA y la Federación Española de Municipios y Provincias deben ser protagonistas de ese diálogo.

2.5 Emisiones Industriales y emisiones "difusas"

Las emisiones de GEI tienen su origen tanto en las actividades industriales, con un número amplio pero limitado de focos puntuales, como en la agricultura, el sector comercial y los consumos de energía de los ciudadanos. Estos últimos sectores producen las llamadas emisiones "difusas", cuya gestión no puede ser realizada foco a foco, sino con instrumentos de carácter global. El Gobierno exigirá de las empresas industriales el esfuerzo correspondiente de limitación de sus emisiones, pero asume que no es la industria quien debe hacer frente al exceso de emisiones "difusas". El esfuerzo de cumplimiento debe basarse en el principio de "quien contamina paga", y el Gobierno debe poner los medios para que dicho principio se aplique de forma equitativa.

2.6 La Directiva de Comercio de Emisiones de CO₂ es un instrumento útil para España

La incertidumbre sobre la entrada en vigor del Protocolo de Kioto no puede ser una justificación para la inacción. Por una parte, como se ha dicho, el ahorro y la eficiencia energética, y el impulso a las energías renovables, es un bien en sí mismo por razones económicas y medioambientales. Por otra, más allá del carácter vinculante que tiene la ratificación del PK por parte de España, diversas directivas comunitarias de obligado cumplimiento plantean exigencias a corto plazo en relación al cambio climático. De ellas es particularmente relevante la de comercio de emisiones de CO₂.

La Directiva 87/2003/CE de Comercio de Emisiones es, además de una norma de obligado cumplimiento, un medio para preparar con anticipación y proporcionar flexibilidad a las empresas en el cumplimiento de los compromisos derivados del PK. Una aplicación eficaz y flexible de la Directiva debe ser por tanto una ventaja para las empresas y para el conjunto del país, proporcionando instrumentos económicos de mercado que incentiven la eficiencia, optimizando la relación coste-eficacia de las medidas adoptadas.

2.7 El Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2005-2007: un esfuerzo significativo pero que proteja la competitividad y el empleo

El PNA 2005-2007 debe constituir un paso significativo hacia el cumplimiento del compromiso de Kioto, pero preservando la competitividad y el empleo de la economía española. Ello significa identificar las oportunidades más eficientes de reducción en la industria, e iniciar su materialización en un esfuerzo que se intensificará en 2008-2012. El diálogo con las empresas es esencial para producir un PNA equilibrado, que tenga el menor coste posible para el conjunto del sistema productivo, teniendo en cuenta aspectos como el potencial tecnológico de reducción y el coste asociado a ese potencial así como la internacionalización de los sectores.



Por otra parte, el cumplimiento del Protocolo de Kioto y el PNA 2005-2007 deben minimizar los efectos sociales potencialmente adversos, y en particular los que se refieren al empleo. Para analizar dichos efectos con los interlocutores sociales, deben crearse mesas de diálogo en cada sector de actividad en la que estén presentes las organizaciones sindicales y empresariales representativas de los mismos.

2.8 Los Mecanismos de Flexibilidad son de importancia estratégica para España

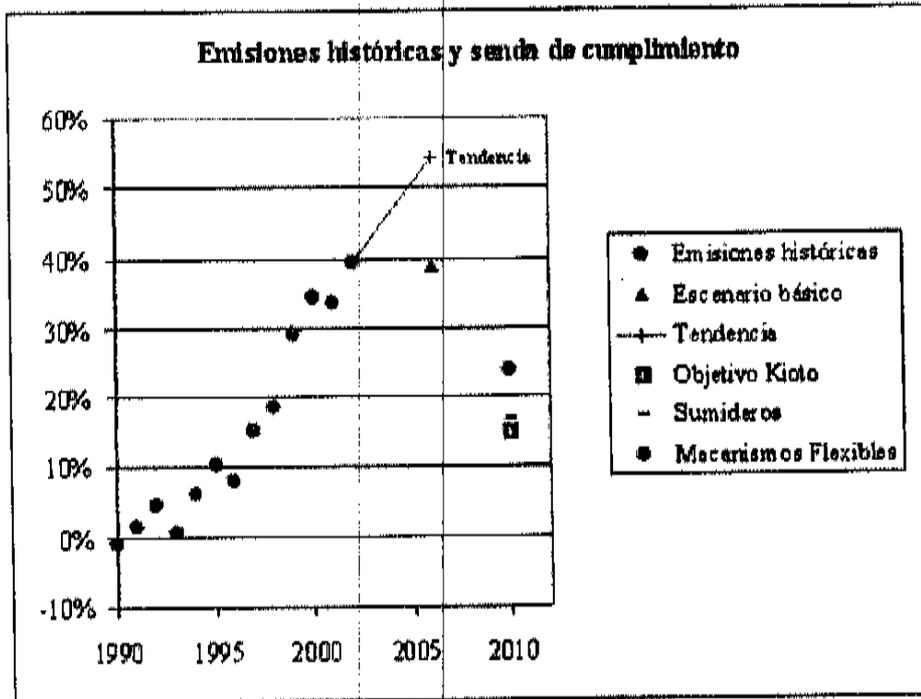
Los Mecanismos de Flexibilidad del Protocolo de Kioto (Comercio Internacional de Emisiones –CIE-, Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL- y Aplicación Conjunta –AC-) permiten a los Estados con compromisos de limitación de emisiones en el PK cumplir parte de los mismos mediante reducciones de emisiones producidas en terceros países. Sin duda España tendrá que recurrir a dichos mecanismos para el cumplimiento de su compromiso.

De los mecanismos mencionados, el MDL tiene una especial relevancia para España. Los países que pueden acoger proyectos MDL son aquellos que, habiendo ratificado el PK, no tienen compromiso cuantitativo de limitación de emisiones de GEI (es decir, los llamados países No Anexo I). Una de las regiones que mayor impulso está dando al desarrollo de proyectos MDL, con un importante potencial de reducción de emisiones, es Iberoamérica. Dada la relevancia que esta región tiene para las relaciones diplomáticas y comerciales de España, y la fuerte presencia industrial de empresas españolas en ella, el MDL puede constituir una importante área de cooperación en los próximos años, contribuyendo al mismo tiempo al cumplimiento del compromiso de Kioto. Para la industria, esto significa proporcionar una mayor flexibilidad y economía en el cumplimiento de sus obligaciones.

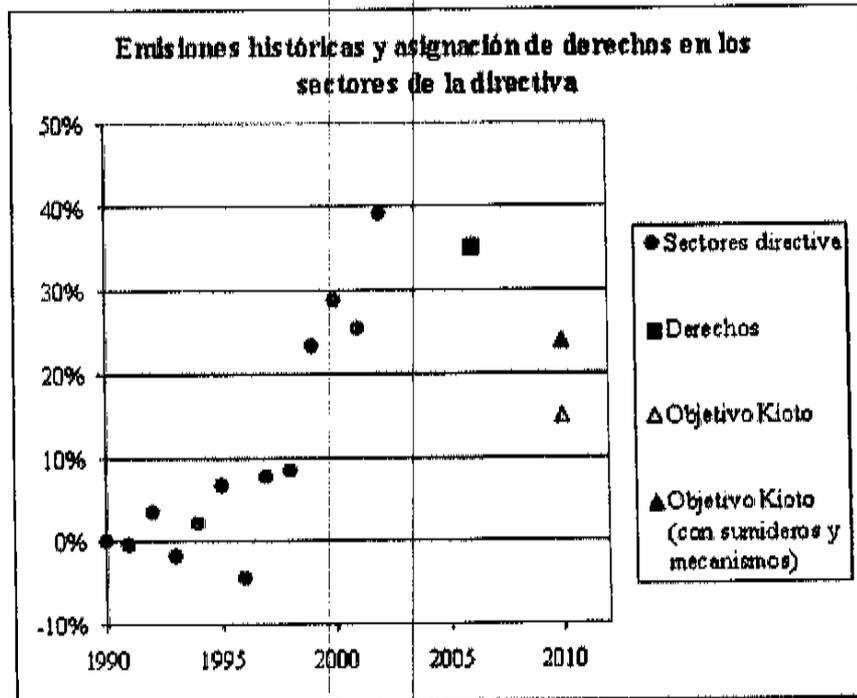
Recientemente se ha alcanzado un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo para aceptar la canjeabilidad de los créditos de reducción de emisiones obtenidos por proyectos de mecanismos de flexibilidad, por derechos de emisión del sistema europeo (desde 2005 para el MDL y desde 2008 para AC).

3. Escenario básico de cumplimiento

- Se fija como objetivo que las emisiones de España en el periodo 2005-2007 se establezcan en la media de las emisiones de los tres últimos años disponibles (2000-2002), con un incremento adicional del 3,2% de las emisiones de CO₂ de los sectores de la Directiva para nuevos entrantes.
- El esfuerzo de reducción adicional tendrá lugar en el periodo 2008-2012. Al final del periodo, las emisiones no deberán sobrepasar un 24% más de las emisiones del año 1990, teniendo en cuenta que esta cifra se alcanza sumando el objetivo de limitación del Protocolo de Kioto (15%), a la estimación de absorción por sumideros (un máximo de un 2%) y los créditos que se puedan obtener en el mercado internacional (7%).



- Se reparte el esfuerzo entre los sectores de la Directiva y los no incluidos de manera que se mantenga la proporción actual en el total nacional de emisiones entre los sectores incluidos en la directiva (40,5%) y los no incluidos (59,5%). Ello supone para las emisiones globales un objetivo de 398,1 MT de CO₂ equivalente en promedio anual para 2005-2007, con una reducción de 0,4% respecto a las emisiones 2002 (399,7 MT).
- Para los sectores no incluidos en la Directiva se requieren medidas adicionales que conduzcan a una reducción total de emisiones de CO_{2e} por valor aproximado de 52 Mt en el período 2005-2007, además de asegurar el cumplimiento de las ya previstas. Se está elaborando un Plan de Acción 2004-2007 que identifique las medidas adicionales necesarias para cumplir con el escenario propuesto.
- Para los sectores incluidos en la Directiva se propone el reparto de 156,25 millones de Toneladas de CO₂ en promedio anual, así como una reserva adicional del 3,2% para nuevos entrantes. Resulta una asignación total en promedio anual de 161,25 MT, con una reducción de 2,7% respecto a las emisiones de 2002 (165,75 MT).



- El escenario sectorial de asignación propuesto consiste en:
 - Para el sector energético:
 - La previsión de las emisiones medias de generación eléctrica alcanzaría 94 millones de toneladas anuales en el período 2005-2007.
 - Se propone asignar al sector eléctrico 86,4 MT anuales en el periodo 2005-2007. En la asignación del sector siderúrgico se incluyen 1,6 MT adicionales correspondientes a generación de energía eléctrica con gases siderúrgicos, resultando un total de 88,0 MT. Esta cantidad incluye los nuevos entrantes en el sector.
 - Para los sectores industriales:
 - Se propone asignar:
 - 71,72 MT para los sectores industriales, incluidos aumentos de capacidad de los operadores existentes.
 - 2,76 MT de reserva para nuevos entrantes, repartidos de forma orientativa sectorialmente de acuerdo a las estimaciones de aumento de emisiones entre 2002 y las previsiones para el año 2006. La asignación final de la reserva se ajustará a los criterios fijados para la gestión de la misma (apartado 3).
 - 0,44 MT de reserva no repartidos sectorialmente que constituirán una bolsa para entrantes industriales no identificados.



**PROYECCIÓN DE EMISIONES DE CO₂ SECTOR NO ENERGÉTICO. CLASIFICACIÓN SEGÚN DIRECTIVA.
CON MEDIDAS DE AHORRO**

SECTOR	1990	2000	2001	2002	PROMEDIO 2000-2002		PETICIONES SECTORIALES 2006	PROYECCIONES INDUSTRIA 2006			Grado de cobertura/ peticiones (%)
	Mill. Tm CO ₂	PM/90		Sin reserva (1)	Reserva (2)	Total proyecciones sector (1) + (2)					
Refino de petróleo	12,64	15,25	14,99	14,86	15,03	18,9%	16,78	15,41	0,56	15,97	95,17
Siderurgia (*)	13,83	10,79	10,74	10,85	10,79	21,98 %	12,30	11,39	0,55	11,94	97,00
Cemento y cal	22,35	26,75	27,54	28,59	27,63	23,6%	32,23	29,31	0,73	30,04	93,21
Vidrio + Industria cerámica	6,48	10,3	10,63	10,99	10,64	64,0%	n.d.	10,65	0,47	11,12	---
Pasta de papel, papel y cartón	2,29	3,64	4,33	4,52	4,16	82,0%	5,60	4,93	0,42	5,35	95,53
RESERVA NO ASIGNADA SECTORIALMENTE									0,44	0,44	
TOTAL	57,59	66,73	68,23	69,81	68,25	18,51%		71,69	3,17	74,86	

(*) Proyecciones sumando los gases siderúrgicos.
Nota: Las estimaciones sectoriales incluyen los aumentos de capacidad previstos en su práctica totalidad.

3. Opciones básicas de diseño del PNA:

- o Instalaciones incluidas:
 - Se adopta una definición limitada de instalación de combustión. Se incluyen todos los dispositivos fijos de combustión de las instalaciones de sectores incluidos en el Anexo I de la Directiva y, en sectores no pertenecientes al Anexo I, únicamente las instalaciones de cogeneración siempre que tengan más de 20 MW de potencia térmica nominal y viertan toda o parte de la energía eléctrica producida a la red. Las cogeneraciones de actividades no pertenecientes al Anexo I no están incluidas en el escenario de referencia ni en el de asignación, debiendo corregirse ambos cuando se concluya el inventario de las mismas.
- o Se potenciará la cogeneración, asignando los derechos al titular de la instalación de cogeneración.
- o El uso de los mecanismos de flexibilidad es imprescindible para lograr cumplir el compromiso del Protocolo de Kioto. Por ello, se fijan los siguientes objetivos:
 - Articular los instrumentos necesarios que permitan utilizar estos mecanismos basados en proyectos, e incentivar las inversiones privadas para obtención de reducciones de emisión de gases de efecto invernadero. Entre los



instrumentos a considerar se incluye la firma de "acuerdos de entendimiento" (*Memorandums of understanding*) con los países interesados.

- Designar la Autoridad Nacional de los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto.
 - El volumen total de créditos procedentes de los mecanismos de flexibilidad que necesitará España se estima en 100 Mt para el periodo 2008-2012 (7% de las emisiones de 1990). El Gobierno fomentará la adquisición de créditos destinados a cubrir el exceso de emisiones en los sectores "difusos", en particular Transporte y Residencial. Las alternativas posibles abarcan desde los fondos internacionales ya existentes, hasta la creación de uno o varios Fondos Españoles de Carbono.
- Se creará una reserva gratuita para los nuevos entrantes en el régimen de comercio comunitario, que suponga en los sectores industriales un 3,2% de las emisiones del escenario de referencia. Un 50% se asignaría, en principio, a instalaciones de cogeneración. La distribución se haría por orden de petición hasta agotarse la reserva. En caso de que hubiera excedente éste se asignaría mediante subasta.
 - No se admitirá el "banking", es decir, el "arrastre" de derechos del primer periodo de asignación (2005-2007) al segundo (2008-2012).
 - Los derechos asignados a instalaciones que cierren durante el periodo que no hayan sido expedidos pasarán automáticamente a la reserva de nuevos entrantes.
 - Se admitirá parcialmente la agrupación de instalaciones. El "pool" voluntario, manteniendo en todo caso la competencia, es un instrumento de flexibilidad adecuado para los sectores industriales, permitiendo, sin alterar la integridad ambiental del sistema, reducir los costes de transacción y aumentar la capacidad de negociación en los mercados. No obstante, en el caso del sector eléctrico, la estructura de retribución actualmente vigente en España podría suponer que la creación de uno o varios "pools" impidiera que el PNA incentivara de forma efectiva las tecnologías de generación menos emisoras. Por ello, se propone que en el sector eléctrico no se autorice la creación de "pools".
 - Registro nacional de derechos de emisión. Se atribuye al Ministerio de Medio Ambiente la responsabilidad sobre el registro.
 - La incorporación al ordenamiento jurídico interno de la Directiva 2003/87/CE requiere la rápida adopción de medidas que necesitan cobertura en norma con rango de ley. Por ello se prevé:
 - Aprobar un decreto ley antes de finales de julio en el que se dé cobertura al régimen de autorizaciones, a la aprobación del



Plan Nacional de Asignación y a la creación del Registro Nacional de Derechos de Emisión.

- Aprobar el Plan Nacional de Asignación y remitirlo a la Comisión y demás Estados Miembros de la Unión Europea antes del 31 de julio.
- Remitir al Congreso de los Diputados a más tardar la primera semana de septiembre un proyecto de ley que incorpore la regulación completa del comercio de derechos de emisión e integre el contenido del decreto ley.