

DICTAMEN SOBRE

**PROYECTO DE REAL DECRETO LEY POR EL QUE SE REGULA EL
RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE
EFECTO INVERNADERO**

Sesión ordinaria del Pleno de 26 de julio de 2004

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión del día 26 de julio, el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 9 de julio de 2004 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Excmo. Sra. Ministra de Medio Ambiente por el cual, de conformidad con lo previsto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, se solicitaba Dictamen sobre el Proyecto de Real Decreto Ley por el que se regula el Régimen del Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero, cuyo Anexo V contiene el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007. Se acompaña el texto de Memoria justificativa y Memoria Económica.

La solicitud fue trasladada a la Comisión de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, que procedió a la elaboración de una Propuesta de Dictamen, con vistas, en su caso, a su aprobación en la sesión del Pleno del CES del día 26 de julio de 2004.

A este tenor, el día 16 de julio el Director General de Cambio Climático, D. Arturo Gonzalo Aizpiri, compareció ante los órganos del Consejo exponiendo detalladamente el contenido del Proyecto de Real Decreto Ley así como del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (en adelante PNADE), y respondiendo posteriormente a las cuestiones y observaciones realizadas por los Grupos.

Uno de los problemas más graves al que se trata de dar solución en acuerdos internacionales es el denominado “cambio climático”. Según la definición adoptada por Naciones Unidas, se entiende por éste una variación del clima, atribuida directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial, sumándose a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

En 1988 se creó en el seno de Naciones Unidas el Grupo Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), en cuyo Tercer Informe de Evaluación se confirma que, a lo largo del siglo pasado, la temperatura media global en la superficie terrestre ha aumentado. Además, se atribuyen, por primera vez, las causas del calentamiento observado a las actividades humanas. Sólo considerando el papel de la Humanidad es posible explicar el aumento de temperatura observado en el Planeta en la segunda mitad del siglo pasado.

Por otra parte, se resalta que, aunque existen todavía muchas incertidumbres que no permiten cuantificar con suficiente precisión los cambios previstos, la información validada hasta ahora es suficiente para tomar medidas de forma inmediata. Así lo contempla la propia Convención Marco en su artículo 3 al referirse al principio de precaución: “Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos...”.

Debido a los estudios realizados con los modelos que simulan el clima, existe el convencimiento general de que un aumento de la concentración atmosférica de los gases de efecto invernadero –algo que ocurre de forma ininterrumpida desde la Revolución Industrial y que también ocurrió en épocas más remotas, aunque por causas naturales– provocaría alteraciones en el clima de consecuencias desconocidas hasta la fecha. La diferencia fundamental entre estos cambios naturales y la evolución actual del sistema climático no está tanto en los procesos y sus causas como en la velocidad a la que se producen las alteraciones, tanto en la concentración atmosférica de los gases de efecto invernadero como en el clima.

Los dos anteriores Informes de evaluación del IPCC (1990 y 1995) sirvieron de base para la celebración de la Cumbre de Río (1992), y de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco (COP)¹ en Berlín (COP 1, 1995) y Kioto (COP 3, 1997). El Mandato de Berlín obligaba a las Partes a fijar objetivos de reducción de emisiones más allá de 2000, lo que dio lugar en Kioto al establecimiento de una reducción global del 5,2 por 100 de las emisiones de los seis principales gases con efecto invernadero (CO₂, metano, óxido nítrico, hidrofluorocarburos, perfluorocarburos y hexafluoruro de

¹ El artículo 7 de la Convención establece como órgano supremo una Conferencia de las Partes, que debe examinar regularmente la aplicación de la misma.

azufre)² respecto a los valores de 1990, acordada para el primer “periodo de compromiso” (de 2008 a 2012). Los objetivos de cada país se determinan considerando tanto la necesidad de un crecimiento económico sostenible como la disponibilidad de tecnologías apropiadas. En este escenario, España tendría limitado el crecimiento de las emisiones de los principales 6 gases con efecto invernadero en un 15 por 100 durante el periodo de referencia (2008-2012), respecto a los niveles de 1990.

Las normas para la entrada en vigor del Protocolo de Kioto exigen la ratificación de al menos 55 Partes de la Convención, y al no haberse alcanzado este consenso internacional, el Protocolo no ha entrado en vigor. Aún así, la UE ratificó el Protocolo de Kioto el 30 de mayo de 2002, un mes después de su aprobación³, y desde su inclusión como Parte, su grado de implicación la ha llevado establecer un mecanismo de seguimiento de las emisiones de los gases con efecto invernadero, analizando su progreso para ajustarse a los compromisos adquiridos.

El Proyecto de Real Decreto Ley por el que se regula el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de Gases con Efecto Invernadero tiene por finalidad incorporar la Directiva 2003/87/CE, que establece uno de los instrumentos de mercado previstos en el Protocolo de Kioto, el comercio de emisiones. Esta Directiva supone el punto de partida para el establecimiento de dicho régimen, incluyendo un calendario para la adopción de directrices por parte de los Estados miembros (cuadro 1).

La Directiva establece, en su artículo 9, que cada Estado Miembro elaborará un Plan Nacional de Asignación que determinará la cantidad de derechos de emisión que prevé asignar y el procedimiento de asignación -basado en el establecimiento de criterios homogéneos para el reparto de derechos en todo el territorio nacional-, para el periodo de tres años que comenzará el 1 de enero de 2005, para el de cinco años que comenzará el 1 de enero de 2008 y para cada periodo de cinco años subsiguiente. Por otro lado hay que tener en cuenta que la no adopción de un Plan Nacional de Asignación en el plazo previsto por la Directiva podría derivar en infracción de los artículos 87.1 y 88.3 del

² No todos estos gases ejercen el mismo efecto sobre la temperatura atmosférica, por lo cual sus valores de emisión no son directamente comparables en términos de calentamiento global. Por ello las emisiones se expresan en unidades equivalentes de CO₂, que resultan de multiplicar la masa emitida por el potencial de calentamiento correspondiente a cada gas. La unidad de medida para este indicador es la Tonelada equivalente de CO₂, cuya definición se recoge en el artículo 2 del Real Decreto Ley.

³ Decisión del Consejo, de 25.04. 2002 (2002/358/CE).

Tratado de la Comunidad Europea, lo que obligaría, entre otras cosas, a la puesta en marcha de un sistema de corrección para la oportuna devolución del beneficio indebidamente percibido por las empresas, como se cita en la Memoria justificativa del Proyecto de Real Decreto. En este punto es preciso recordar que, según el calendario previsto por la Directiva, los Planes Nacionales de Asignación debían haberse hecho públicos y presentado a la Comisión antes del 31 de marzo de 2004; no obstante, finalmente se abrió una prórroga para el cumplimiento por España y Grecia de esa obligación. La prórroga vence el 31 de julio de 2004.

CUADRO 1

CALENDARIO PARA EL SISTEMA DE COMERCIO DE EMISIONES

(Directiva 2003/87/CE)

Fecha		Cumplimiento de hitos por los Estados miembros o la Comisión Europea	Referencia legal
2003	Antes 30-9	La Comisión adoptará directrices sobre seguimiento y notificación (Anexo IV)	Art. 14 apart. 1
	Antes 31-12	Los EEMM deberán realizar la transposición de la Directiva al ordenamiento nacional	Art. 16 apart. 1
		Los EEMM notificarán el régimen de sanciones	
		La Comisión desarrollará orientaciones para la aplicación de criterios objetivos de asignación derechos de emisión (Anexo III)	Art. 9 apart. 1
		La Comisión formulará orientaciones para describir las circunstancias en que queda demostrada la situación de fuerza mayor	Art. 29 apart. 2
2004	Antes 31-3	Los EEMM deben publicar el Plan Nacional de Asignaciones y presentarlo ante la Comisión	Art. 9 apart. 1 párrafo 2º
	Antes 1-7	La Comisión emite aprobación o propuesta de cambios a los Planes Nacionales de Asignación presentados por los EEMM	Art. 9 apart. 3
	Antes 30-9	Los EEMM decidirán la cantidad de derechos de emisión asignados para el periodo de tres años a partir del 1 de enero de 2005, que se asignarán al titular de cada instalación	Art. 11 apart. 1
	Antes 31-12	La Comisión podrá presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta de modificación del Anexo I para incluir otras actividades y emisiones de gases recogidas en el Anexo II, en función de los progresos registrados en el seguimiento de dichas emisiones	Art. 30 apart. 1
2005	1-1	Comienzo sistema asignaciones y verificación de emisiones	

	Antes 28-2	Los EEMM expedirán anualmente parte de la cantidad total de derechos de emisión en los periodos 01.01.2005 a 01.01.2008 o 01.01.2008 a 01.01.2013 (apartados 1 y 2) el 28 de febrero de cada año	Art. 11 apart. 4
2005-2007		1er periodo sistema comercio emisiones (Actividades Anexo I). Los Certificados de Emisión son asignados para todo el periodo (al menos 95% derechos emisión asignados gratuitamente)	Art. 10 y Art. 25
2008-2012		2º periodo sistema comercio emisiones (Actividades no incluidos en Anexo I). Los Certificados de Emisión se asignan para todo el periodo (al menos 90% derechos emisión asignados gratuitamente)	

Para la redacción del PNADE (incluido, con carácter excepcional, como Anexo V del Real Decreto Ley), se ha considerado, en relación a los sectores afectados por la Directiva y aquellos no afectados pero contemplados por su previsible inclusión, la normativa comunitaria que se cita a continuación:

- Directiva 1996/61/CE IPPC, de prevención y control integrados de la contaminación y la incineración de residuos, en lo relativo a la compatibilización de licencias IPPC (transpuesta por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación);
- Directiva 1999/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones.
- Directiva 99/32/CE, de 26 de abril de 1999, relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos, que modifica la Directiva 93/12/CEE y Directiva 2003/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de marzo de 2003, por la que se modifica la Directiva 98/70/CE relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo.
- Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad.
- Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (transpuesta por Real Decreto 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas

normas sobre la limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión);

- Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos (transpuesta por Resolución de 11 de septiembre de 2003, de la Secretaría General de Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 25 de julio de 2003, del Consejo de Ministros, por el que se aprueba el Programa Nacional de reducción progresiva de emisiones nacionales de dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles (COV) y amoníaco (NH₃));
- Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios (aspecto incluido en la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012, de 28 de noviembre de 2003);
- Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y la electricidad.
- 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 UE.

II. CONTENIDO

II.1. PROYECTO DE REAL DECRETO LEY POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Al objeto de transponer la Directiva 2003/87/CE, el Proyecto de Real Decreto Ley justifica su carácter de urgencia para atender los siguientes requerimientos:

- El PNADE deberá ser aprobado y notificado a la Comisión Europea antes del 31 de julio de 2004;
- Los titulares de las instalaciones afectadas deberán presentar su solicitud de autorización y asignación de derechos como tarde el 30 de septiembre de 2004;

- El Registro Nacional de Derechos de Emisión deberá estar operativo el 1 de octubre de 2004;
- Todas las instalaciones en el ámbito de aplicación deberán contar con autorización de emisión de gases efecto invernadero el 1 de enero de 2005;
- La no adopción de un PNADE en el plazo previsto por la Directiva podrá dar lugar a infracción de los arts. 87.1 y 88.3 del Tratado CE.

El texto de este Proyecto de Real Decreto Ley incluye en su capítulo I las Disposiciones generales del régimen de comercio de derechos de emisión, que será inicialmente de aplicación a las emisiones de dióxido de carbono procedentes de instalaciones que desarrollen su actividad en los ámbitos incluidos en el Anexo I, y superen los umbrales indicados. Además recoge en el artículo 3 la creación de la Comisión Coordinadora de Políticas del Cambio Climático.

El capítulo II regula el régimen de autorizaciones de emisión de gases con efecto invernadero así como los supuestos de extinción de las mismas, que deberán estar disponibles en las instalaciones sometidas al ámbito de aplicación de esta norma a partir del 1 de enero de 2005, y cuyo otorgamiento corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma en que se ubique.

Por su parte el capítulo III establece el régimen aplicable a las autorizaciones de agrupación de instalaciones dedicadas a una misma actividad, previa autorización del órgano competente.

En el capítulo IV se definen la naturaleza y contenido del PNADE y su procedimiento de aprobación. En este sentido, el número de derechos asignados deberá ser coherente con los compromisos internacionales en esta materia, con la contribución de cada instalación incluidas en el ámbito de aplicación de la norma, las previsiones de emisión así como las de apertura de nuevas instalaciones, evitando en todo caso la generación de diferencias injustificadas entre sectores de actividad o entre instalaciones. Además, el Plan incluye una reserva para nuevos entrantes, integrada por el conjunto de derechos reservados inicialmente a las instalaciones cuya entrada en funcionamiento está prevista para su periodo de vigencia.

El capítulo V recoge el régimen regulador de los derechos de emisión (aquel que atribuye al titular de una instalación sometida al ámbito de aplicación de esta norma la facultad de emitir a la atmósfera una tonelada de dióxido de carbono equivalente⁴).

En el capítulo VI se regulan las obligaciones de información del titular de cada instalación, que estará obligado a mantener un sistema de seguimiento de las emisiones. El titular deberá remitir al órgano autonómico competente un informe sobre dichas emisiones conforme a lo establecido en los Anexos III y IV de la Decisión de 29 de enero de 2004, antes del 28 de febrero.

La creación del Registro Nacional de Derechos de Emisión se recoge en el capítulo VII, que también regula el régimen de expedición y transferencia de derechos de emisión desde la cuenta de haberes del Estado a la de las instalaciones.

Por su parte, el capítulo VIII regula el régimen sancionador, donde cabe destacar la multa por tonelada de dióxido de carbono equivalente emitida no cubierta por un derecho de emisión en la solicitud del titular.

Entre las Disposiciones Adicionales destaca la Segunda, por la que se crea una Comisión Interministerial que ejercerá como Autoridad Nacional de mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto. Y entre las Disposiciones Finales, la Segunda hace referencia al Plan Nacional de Asignación para 2005-2007 que se incorpora en el Anexo V del presente Real Decreto Ley.

Finalmente, el Anexo I recoge un listado de las Categorías de actividades y gases incluidos en el ámbito de aplicación; el Anexo II el de Gases con efecto invernadero; el Anexo III recoge los Principios del seguimiento y notificación de emisiones; el Anexo IV los Criterios de Verificación; y el Anexo V, el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007.

ANEXO V: PLAN NACIONAL DE ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN

El PNADE se desarrolla a lo largo de los siguientes Principios: establecimiento del objetivo en el escenario básico de cumplimiento; análisis del esfuerzo de reducción

⁴ Las emisiones se expresan en unidades equivalentes de CO₂, que resultan de multiplicar la masa emitida por el potencial de calentamiento global correspondiente a cada gas. La unidad de medida para este indicador son Tm de CO₂ equivalente.

adicional en el periodo 2008-2012; reparto del esfuerzo entre sectores incluidos y no incluidos en la Directiva; asignación de derechos de emisión y métodos de asignación en cada sector incluido en el Anexo I de la Directiva; definición y tratamiento de la reserva de nuevos entrantes; acción temprana y tecnologías limpias; extinción de autorizaciones; *banking*; definición de instalación de combustión; agrupación de instalaciones; y mecanismos de flexibilidad basados en proyectos.

III. VALORACIONES Y OBSERVACIONES

III.1 DE CARÁCTER PREVIO

De modo previo, el CES quiere recordar que la disposición de los agentes sociales a abordar este proceso se puso de manifiesto en la reciente Declaración para el Diálogo Social 2004: *Competitividad, empleo estable y cohesión social*, de 8 de julio de 2004, cuyo punto 7 señala que:

“La potenciación de nuevos instrumentos activos de la política industrial y el análisis de las consecuencias derivadas de las necesidades de sostenimiento medioambiental constituyen retos para consolidar el crecimiento y la creación de empleo y riqueza en un mundo globalizado.

El Gobierno y los interlocutores sociales comparten la necesidad de diseñar políticas industriales y de medio ambiente que favorezcan inversiones de mayor nivel tecnológico, contemplando medidas que contribuyan a evitar deslocalizaciones, así como reestructuraciones injustificadas. Para ello, es necesario propiciar la participación de los interlocutores sociales en las políticas horizontales e impulsar análisis detallados de los sectores industriales mediante observatorios específicos. Y, junto a ello, se proponen abordar el desarrollo de los compromisos y las consecuencias sobre la actividad productiva y el empleo del Protocolo de Kioto”.

En este sentido, y por ser congruente con lo manifestado en la aludida Declaración sobre el Diálogo Social, el CES valora favorablemente la mención en el apartado 7 del PNADE, sobre el “procedimiento de información pública”, acerca del mantenimiento durante el período de vigencia del Plan, de un diálogo permanente con todas las entidades interesadas, para que puedan ponerse de manifiesto las observaciones y valoraciones que se estimen pertinentes sobre el desarrollo y ejecución de las distintas

medidas sobre el impacto del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Por ello, el CES entiende acertado que para la determinación de los efectos sobre la competitividad potencialmente adversos, y en particular sobre el empleo, que pudieran tener las medidas mencionadas, se prevea la creación de mesas de diálogo a nivel global y en cada sector de actividad, en las que estén presentes la Administración y las organizaciones sindicales y empresariales de los distintos ámbitos.

Sin embargo, por valorar positivamente el diálogo social en estos términos, el CES entiende que esta consideración del PNADE debería trasladarse al mismo articulado del proyecto del Real Decreto Ley, lo que redundaría favorablemente, especialmente en el período inicial de puesta en marcha de este comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en la necesaria adaptación y flexibilización del PNADE atendiendo a las distintas circunstancias que según el Proyecto deben informar los criterios de asignación de los derechos de emisión, entre los que debiera incluirse expresamente, junto a la coherencia con las posibilidades técnicas y económicas de reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, la mención a las circunstancias sociales, particularmente, las previsiones y efectos sobre el empleo.

El CES entiende que este mecanismo de participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales en el seguimiento y adaptación del Plan contribuiría a resolver con eficacia las disparidades existentes entre la Administración y los distintos sectores sobre el reparto de derechos por actividades, atendiendo a los inventarios que se están manejando por unos y otros, para realizar las proyecciones y solicitar los derechos. El CES recomienda, por tanto, que las previsiones iniciales del PNA pudieran ajustarse durante su vigencia, de resultas de los acuerdos alcanzados mediante los instrumentos de diálogo social.

III.2. DE CARÁCTER GENERAL

En opinión del CES, está fuera de duda la necesidad y oportunidad de los textos sometidos a Dictamen, toda vez que responden al cumplimiento de las obligaciones contraídas por España como Estado miembro de la Unión Europea. Como se señaló en el capítulo de Antecedentes de este Dictamen, La Unión Europea ya concedió una prórroga a España para la presentación del Plan Nacional de Asignaciones, en principio prevista por la Directiva 2003/87/CE antes del 31 de marzo de 2004.

Por otro lado, como recoge la exposición de motivos del Proyecto de Real Decreto Ley, no sólo es obligado cumplir el calendario previsto, sino que las empresas necesitan conocer con tiempo suficiente las obligaciones a las que quedarán sujetas y eventualmente las inversiones necesarias para hacerles frente, aspecto al que se añade la necesidad de acompañar la implantación del mercado de derechos de emisión al del resto de países de la UE, ya que se configura como un mercado internacional, y ese acompañamiento es indispensable para garantizar que los agentes económicos españoles participen en el mismo en condiciones de igualdad.

El CES considera el PNADE 2005-2007 un instrumento útil para contribuir al cambio de tendencia hacia la reducción de emisiones de CO₂. Ello es así teniendo en cuenta que el Gobierno ha tenido que presentar el actual Proyecto de Real Decreto Ley, y el PNADE, fuera de los plazos previstos por la Unión Europea, debido al incumplimiento del calendario de transposición de la Directiva, y de que el volumen actual de emisiones está muy por encima del máximo previsto para el conjunto del periodo.

El CES estima que el PNADE podría resultar más equilibrado, si se le exigiese a los sectores no afectados por la Directiva, desde el primer momento, el mismo esfuerzo que se anuncia para el resto de los sectores. En este sentido el escenario básico de cumplimiento fija como objetivo la estabilización de emisiones para el período 2005-2007 con una reducción del 0,4 por 100 respecto a las emisiones totales (sectores incluidos y no incluidos en la directiva) de CO₂ equivalentes del año 2002. Sin embargo las asignaciones propuestas dan lugar a un esfuerzo mayor para los sectores incluidos dentro del ámbito de aplicación de la directiva.

No obstante, el CES quiere manifestar, con los datos disponibles en este momento y dadas las incertidumbres sobre la disponibilidad de nuevas tecnologías económicamente viables, su preocupación por los efectos que puedan tener sobre la producción, la inversión y el empleo de las empresas españolas los objetivos de reducción de emisiones previstos para el segundo período 2008-2012, particularmente si no se adoptan, con la debida antelación, medidas eficaces, con recursos suficientes, que reduzcan las emisiones de los sectores difusos no incluidos en la directiva.

El CES considera que pueden darse escenarios cambiantes sobre el proceso internacional de ratificación del Protocolo de Kioto. En este sentido, el CES recomienda la previsión de mecanismos que contemplen la suficiente flexibilidad en los objetivos

políticos a largo plazo, por lo que debiera plantearse el examen de las políticas afectadas de la UE para el período 2008-2012, con vistas a estimar su impacto sobre la competitividad europea y española. Esta consideración responde tanto a razones medioambientales como económicas, ya que el problema del cambio climático necesita de la cooperación internacional.

Además el CES entiende que la implantación de un mercado para los derechos de emisión es un mecanismo válido para lograr los fines que se persiguen. Ello podría suponer un aumento de costes cuyas posibles repercusiones en precios y tarifas deberían contar con compromisos suficientes para que no repercutan negativamente en la competitividad, el proceso inversor y el empleo de las empresas, así como en los consumidores. También es necesario un análisis de afectación territorial y de su repercusión en el desarrollo económico de las Comunidades Autónomas, si no se quieren aumentar las diferencias que ya existen actualmente. Por ello el CES considera que el Gobierno debiera implementar medidas de apoyo y/o minoración del proceso de internalización de los costos derivados del mismo.

Por otra parte, el CES considera que con este sistema se abren oportunidades de desarrollo de I+D+i, de mayor eficiencia energética o de nuevas líneas de producción, entre otras.

En su Informe 1/2002, sobre la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, el CES ya estableció que, en general, parece positivo abordar las materias de medio ambiente (más allá de la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos) con un enfoque integral y de largo alcance, esto es, con el propio concepto de desarrollo sostenible, de modo que se consiga preservar en pie de igualdad los objetivos de nuestro país en tres grandes ámbitos: crecimiento económico, cohesión social y preservación del medio ambiente.

En opinión del CES, había que afrontar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la suscripción del Protocolo de Kioto de manera compatible con la preservación de todos los aspectos integrados en el propio concepto de desarrollo sostenible. Y, en este sentido, el CES quiere recordar que, si bien todos los sectores incluidos en el Anexo I

del Proyecto de Real Decreto Ley (salvo el de refino)⁵ han mejorado la relación emisiones/producción, el conjunto de la actividad económica ha incrementado el nivel de emisiones respecto a 1990 hasta un 39,5 por 100, según datos de 2002. Hay que resaltar que, en promedio las emisiones de los sectores incluidos en la Directiva se sitúan por debajo de las que se observan en los mismos sectores en el conjunto de la Unión Europea.

En relación con los escenarios previstos en el Plan, cabe advertir, en primer lugar, que, para ajustar mejor a la realidad las previsiones del crecimiento de los sectores afectados, deberían mejorarse la calidad y el grado de desagregación de los inventarios. En este sentido, el CES considera que no parece adecuado establecer un índice de crecimiento idéntico para todas las instalaciones de un mismo sector, dado que muchos subsectores de actividad incluidos en el mismo sector pueden presentar grandes diferencias y diversas expectativas de crecimiento. Por otro lado, sería de gran utilidad disponer de información sobre datos referidos a 2003-2004, al objeto de considerar las peculiaridades de algunos sectores que evolucionan a mayor velocidad; lo anterior sería fundamental para que la asignación de derechos de emisión se ajustara con mayor precisión a las cifras de emisiones alcanzadas desde los distintos sectores, evitando así distorsiones en el mecanismo de asignación. En segundo lugar, aunque se trate de la programación para el periodo 2005-2007, es conveniente anticipar líneas y estrategias para sucesivos periodos. Así, habría que concretar más la toma de medidas para la reducción de emisiones en los denominados “sectores de emisión difusa” (residencial y transporte, que son una fuente importante, directa e indirecta, de emisiones); ello contribuirá también a alcanzar un mejor resultado global en el primer periodo.

En lo que respecta a la aplicación del Plan, el CES entiende que deberían tenerse más en cuenta las situaciones concretas en las que, por dificultades tecnológicas o financieras, no pueda afrontarse el cumplimiento de los objetivos del plan sin comprometer la viabilidad de las actividades y la continuidad del empleo. En este sentido, es conveniente que el Proyecto de Real Decreto-Ley prevea mecanismos específicos y continuos para atender a estas situaciones. Así, la previsión contenida en el apartado 7

⁵ Debido a que el nivel de emisiones en España es consecuencia del mix de crudos pesados utilizados, que genera una importante necesidad de tratamiento frente a otros países con mayor proporción de crudos ligeros.

del PNADE, relativa al mantenimiento de un diálogo social abierto con presencia de la Administración y de las organizaciones sindicales y empresariales, debería trasladarse al texto del Anteproyecto de Real Decreto Ley, para garantizar la participación de los agentes sociales en el desarrollo del Plan. Cuestión que, como se ha señalado anteriormente, se ha contemplado en la Declaración para el Diálogo Social 2004, *Competitividad, empleo estable y cohesión social*.

El Proyecto de Real Decreto-Ley regula diversos procedimientos administrativos en relación a distintas fases del régimen de comercio de derechos de emisión. A estos efectos, el CES considera conveniente precisar con mayor detalle aspectos como plazos, autoridad administrativa competente para dictar la correspondiente resolución, recursos a plantear contra la misma, etc.

El CES considera necesario que, con independencia de los ámbitos competenciales de las distintas Administraciones Públicas en la elaboración normativa, gestión o ejecución en esta materia, se prevean mecanismos de coordinación y cooperación entre dichas Administraciones que posibiliten eficaz y efectivamente el régimen de comercio de derechos de emisión. Aspecto especialmente relevante en el primer periodo de aplicación del Plan por la novedad que supone el desarrollo de un instrumento de gestión medioambiental hasta el momento desconocido.

III.2. DE CARÁCTER ESPECÍFICO

III.2.1. Al Proyecto de Real Decreto Ley

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

Conforme a lo expuesto en las observaciones generales sobre la necesidad de adecuar especialmente en algunos preceptos la literalidad de la Directiva, el CES propone que en el inciso final del primer párrafo de este artículo, se sustituya:

“...fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz y de manera económicamente eficiente”

por: “...fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente”.

En este mismo sentido, el segundo párrafo debe referirse a las actividades y a los gases a los que se refiere el Anexo I.

Artículo 2. Definiciones

En general, el CES considera que además de las definiciones que actualmente recoge este artículo, deberían incorporarse en el mismo las correspondientes a algunos otros términos incluidos en distintos preceptos del proyecto. Este es el caso, entre otros, de los términos: “expedición”, “transferencia” y “transmisión” de los derechos de emisión que se utilizan en el capítulo V.

Por otro lado, al definir la figura de los nuevos entrantes, la redacción actual indica que serán las instalaciones que lleven a cabo actividades comprendidas en el anexo I a las que se conceda una autorización de emisión o renovación de la autorización debido al cambio en el carácter o el funcionamiento de la instalación o a una ampliación de ésta. El CES entiende que cabría mejorar esta redacción para que quedase más claro que hay dos supuestos básicos distintos: por una parte, nuevas instalaciones; y por otra parte, cambios en el carácter o en el funcionamiento, así como ampliaciones en instalaciones ya existentes.

Artículo 3. Comisión de Coordinación de políticas de cambio climático

En el apartado 2, d) de este artículo, se propone que el vocal designado por la FEMP tenga derecho al voto, por razón de las competencias que en la materia tiene la Administración Local.

Artículo 4: Instalaciones sometidas a autorización

El CES entiende que la finalidad de este artículo es establecer una regulación sobre el control y seguimiento de las emisiones a efectos del funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión. Por tanto, los contenidos de la autorización deben ser reglados, objetivos y acotados, de manera que debería suprimirse de la redacción del número 2 el término “mínimo”.

Por otra parte, en lo que hace al periodo de validez de la autorización, el CES considera que la expedición de ésta depende de que el titular de la instalación garantice el

seguimiento y notificación de emisiones conforme a lo establecido en el artículo 5.2 del Proyecto, que recoge lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva. Por tanto, la autorización debería tener carácter indefinido, revocándose únicamente en los supuestos que ocasionen su extinción, y modificándose en caso de cambios en la instalación que deban ser comunicados. En este sentido, se propone suprimir la letra g) del apartado 2 de este artículo.

Finalmente, al mero efecto de mejorar la redacción, el CES estima que la repetida alusión al “titular de la o las instalaciones” del punto 2 parece innecesaria, a la vista de la explicación del punto 3 de este mismo artículo.

Artículo 5: Solicitud de autorización

Con relación al número 1 de este artículo, en coherencia con lo expresado en las observaciones del CES acerca del artículo 4.2 del Proyecto, y también al objeto de dotar de mayor seguridad jurídica al procedimiento de solicitud de autorizaciones, se considera que la documentación a presentar debe estar tasada, por lo que se debe suprimir la expresión “al menos” del último inciso de este número.

Conforme al ordenamiento jurídico español, en general el silencio administrativo tiene carácter positivo de estimación de las solicitudes planteadas. Por ello, en opinión del CES, resulta discutible que se establezca en el número 2 de este artículo la regla del silencio administrativo negativo al transcurso del tiempo desde la solicitud de autorización para la emisión de gases de efecto invernadero. Por otro lado, los efectos de este artículo 5.2 se producirán en relación con las solicitudes para el segundo y sucesivos periodos de aplicación del Plan, de manera que la administración competente cuenta con al menos dos ejercicios (2005 y 2006) para dotarse con medios materiales y humanos suficientes para atender en tiempo y forma las solicitudes de autorizaciones que se produzcan.

Artículo 6: Cambios en la instalación

En consonancia con lo que se acaba de exponer para el artículo 5.2, no debería tener sentido negativo la ausencia en plazo de autorización modificada por cambios notificados en el carácter, el funcionamiento o el tamaño de la instalación, así como aquellos que afecten a la identidad o al domicilio del titular.

Artículo 7: Extinción de la autorización

En opinión del CES, la complejidad de la puesta en funcionamiento de las instalaciones industriales puede suponer un buen número de casos en los que se produzcan retrasos de más de tres meses con respecto al inicio previsto de la actividad que se consignó en la solicitud. Este extremo se debería tener presente, por ejemplo incorporando en la redacción, además de los retrasos que se declaren justificados por el órgano competente, los no imputables al titular de la solicitud.

Artículo 9: Requisitos de la agrupación de instalaciones

El CES entiende que suscita dudas razonables la redacción actual de la letra a) del número 1 de este artículo. Se requiere que todas las instalaciones a agrupar lleven a cabo una actividad incluida en el mismo epígrafe del anexo I. Conforme a lo preceptuado el artículo 4.3 del Proyecto, y en la medida que la Directiva no lo impida, a efectos de agrupación deben considerarse incluidas en el mismo epígrafe las instalaciones cubiertas por una sola autorización, lo cual puede suponer que una instalación de un sector incluido en el anexo I y una instalación de cogeneración, ambas del mismo titular y en un mismo emplazamiento, con una autorización única, no podrían agruparse con las instalaciones de su mismo sector porque la cogeneración es una actividad de epígrafe diferente.

Artículo 16: Método de asignación

Para mejor preservar la competitividad de las empresas, el CES entiende que también en el segundo periodo debería asignarse de manera gratuita el 100 por 100 de los derechos de emisión.

Artículo 17: Criterios de asignación

En el apartado 2 de este artículo, el CES estima que deberían concretarse y desarrollarse más los criterios referentes a la letra a). Igualmente, en el último párrafo de este artículo las previsiones de evolución de la producción y las medidas de reducción adoptadas antes del establecimiento del mercado de derechos de emisión deberían incorporar el empleo y tenerse en cuenta en todo caso, y no sólo con carácter facultativo.

Artículo 19: Asignación individualizada de los derechos de emisión

El CES entiende que la redacción del apartado 3.b) debería ser coherente con las bases temporales sobre las que se va a realizar en el Plan la asignación para el primer periodo, esto es, años 2000, 2001 y 2002. Así, para evitar confusiones, los datos de la instalación a acompañar a la solicitud de asignación en dicho periodo deberían referirse a los años mencionados, y no al plazo genérico de los tres años inmediatamente anteriores, que ha de entenderse previsto sólo para los sucesivos periodos del Plan.

Artículo 23: Valoración del informe verificado

Dado que en las Comunidades Autónomas las emisiones, entre ellas las de CO₂, deben notificarse conforme al art. 8 de la Ley 16/2002 al Registro EPER-España, a través de cuestionarios que verifican los órganos competentes autonómicos antes de enviarlos al Registro Central, el CES estima conveniente proponer que las CCAA utilicen esta información para valorar el informe verificado de las emisiones de las instalaciones afectadas.

Artículo 29: Tipificación de las infracciones

El CES quiere señalar que en la redacción de este artículo no se ha seguido un procedimiento uniforme, dado que la tipificación de las diferentes acciones u omisiones del precepto se hace en determinados supuestos con plena precisión o detalle del tipo administrativo, y en otros se completa la redacción con remisiones a otros preceptos de la norma, por lo que el CES recomienda realizar un esfuerzo de uniformidad técnica a este respecto.

El CES entiende que en este caso la legislación autonómica no podría modificar el régimen de infracciones y sanciones al tratarse de normativa concreta de ámbito nacional referida exclusivamente al comercio de derechos de emisiones.

Además, en este artículo se produce una reiteración del término “intencionadamente” en los puntos 2.d) y 3.a), lo que parece innecesario para tipificar el ocultamiento o alteración de la información, dado que el artículo 32 apartado a) ya establece la posible existencia de intencionalidad.

En relación al apartado 2.e) cabría modular su calificación en relación con el volumen de derechos de emisión no entregados.

Disposición Transitoria Primera: Instalaciones existentes a la entrada en vigor de este Real Decreto Ley

Al mero objeto de mejorar la redacción, el CES estima que en el punto 2 la expresión “acreditar” podría suprimirse o sustituirse por otra de análogo significado para evitar su repetición en el texto.

Disposición Transitoria Cuarta. Agrupación de instalaciones en el periodo 2005-2007

Esta disposición excluye la posibilidad de agrupación de instalaciones durante la vigencia del primer periodo, para las instalaciones del epígrafe 1 del Anexo I (instalaciones energéticas de combustión con potencia térmica superior a 20 MW, excluyendo por tanto a las cogeneradoras).

Esta exclusión no figura en el artículo 28 de la Directiva, si bien hay que apuntar que dicho artículo está redactado, a diferencia de otros, en términos facultativos para los Estados miembros.

A estos efectos el CES interesa que se subsane este punto en el sentido de que se señale expresamente que no se podrán agrupar las instalaciones del epígrafe 1.A.

Anexo I. Categorías de actividades y gases incluidos en el ámbito de aplicación

El texto del Anexo I epígrafe 8 dice: “instalaciones para la fabricación de productos cerámicos mediante horneado, en particular tejas, ladrillos refractarios, azulejos, gres cerámico o porcelanas, con una capacidad de producción superior a 75 Tm por día y/o una capacidad de horneado de más de 4 m³ y más de 300 kg/m³ de densidad de horno de carga”.

La inclusión de la fórmula “y/o” en el sentido de optar por una de esas conjunciones queda a la discrecionalidad de cada Estado miembro. Países como Alemania o Francia han optado por la conjunción “y”, es decir por la aplicación conjunta de ambos

requisitos. El efecto práctico en estos países es la exclusión de la Directiva de un importante número de instalaciones.

En el caso de España la opción “y” resolvería supuestos de instalaciones con pequeña capacidad de producción, muy inferior a 75 Tm/día, pero que resultarían afectadas por tener un horno de más de 4 m³. Esta opción de hecho supondría la inclusión en la Directiva de unas 400 instalaciones de las incorporadas en el epígrafe 8, que suponen en torno a dos tercios de las emisiones del sector cerámico, dejando fuera de aplicación a unas 200 o 250 instalaciones (es decir, en torno a un tercio de las emisiones).

Anexo III. Principios del seguimiento y notificación de emisiones

De cara al seguimiento y notificación de emisiones, el CES quiere llamar la atención sobre la necesidad de dotar de los suficientes recursos y medios para el correcto cumplimiento de estos objetivos. En todo caso, y dado el carácter de “rodaje” del primer periodo 2005-2007 sería conveniente que las pautas establecidas en estos procedimientos tengan la flexibilidad necesaria para desarrollar adecuadamente los mismos.

Anexo IV. Criterios de verificación

El CES estima conveniente la inclusión de la norma internacional de calidad ambiental ISO 14001 junto al sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales (EMAS) recogido en el punto 5 de este Anexo, sin perjuicio de que se habiliten las oportunas medidas para la participación de las organizaciones sindicales en los procesos de verificación.

III.2.2. Al Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión

Con carácter general, el CES considera que el Gobierno debe tener en cuenta, en la asignación de los derechos de emisión, los procesos de tramitación y la aprobación final por la Comisión del conjunto de los planes de asignación de los países miembros.

Al apartado 2.B. Principios y datos utilizados

El CES quiere señalar la importancia de resolver previamente a la redacción definitiva del PNADE las discrepancias detectadas en relación a las emisiones de CO₂ a la atmósfera entre las cifras recogidas por los inventarios nacionales hasta 2002 y los datos aportados por los sectores en la fase de consultas para la discusión del Plan, cuestión de primer orden para la fijación de las emisiones en el primer periodo de la Directiva, 2005-2007. Por otro lado, también debería procederse a la comprobación del listado de instalaciones incluidas en el Anexo A, ya que no siempre recoge la situación actualizada de las mismas.

Al apartado 2.C. Numero total de derechos que se van a asignar

El CES considera necesario que el PNADE tenga en cuenta los derechos de asignación necesarios para las instalaciones de cogeneración de más de 20MW de potencia térmica de los sectores no incluidos en el anexo 1 de la directiva, a fin de incorporarlos en la cifra global que señala dicho Plan para el periodo 2005-2007.

Al apartado 2.E. Uso previsto de los mecanismos flexibles

El CES quiere señalar la incertidumbre, en cuanto a la posible utilización en tiempo y forma de los mecanismos de flexibilidad previstos en el Protocolo de Kioto, especialmente los mecanismos de desarrollo limpio y la implementación conjunta. En el caso de que estos instrumentos no estuvieran disponibles para su uso por parte de los países de la Unión Europea, la propia Comisión Europea reconoce que el precio de los derechos de emisión en el mercado europeo se incrementarían sustancialmente, y supondrían una mayor dificultad para que los países puedan cumplir sus objetivos firmados en el Protocolo.

Al apartado 2.G. Consideración de la política energética y garantía de que se sigue una senda coherente

El CES siente una legítima preocupación por el posible aumento del precio de la energía eléctrica, que si se traslada a costes mermará su competitividad. En todo caso, el CES considera que sería necesario asegurar las necesarias inversiones que se deben acometer

en el Sector para garantizar un suministro eléctrico suficiente y de calidad. Es evidente que a estos efectos tendrá mucha importancia el tratamiento que el Gobierno dé al carbón como materia prima en la generación de energía eléctrica, tanto desde el punto de vista de la necesaria diversificación de las fuentes de energía primaria como desde la perspectiva del coste medio del kWh producido, y, por último, como sostén fundamental del Plan Nacional de la Minería del Carbón, manteniendo el carbón autóctono como reserva estratégica conforme a la Directiva 54/2003, del Parlamento y del Consejo, de 26 de junio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

En este mismo sentido, el CES considera que para mejorar la coherencia del Plan con otras actuaciones y políticas, dentro del marco legislativo comunitario que puede influir significativamente en la evolución de las emisiones de CO₂, debería incorporarse la citada Directiva 54/2003, porque aborda, a través de lo establecido para garantizar la seguridad en el suministro (en especial arts. 7.1 y 11.4 de la Directiva), materias que indirectamente pueden afectar de manera significativa a lo previsto sobre emisiones.

Asimismo, a efectos de mejorar la diversificación de fuentes energéticas e impulsar las políticas de promoción de energías renovables, el CES considera necesario que el Plan recoja la necesidad de una mayor promoción de los cultivos energéticos para ser utilizados como biomasa o como biocombustibles.

Al apartado 2.F. Cálculo de absorción por sumideros

En este apartado el CES valora positivamente que se reconozca el valor como sumideros de absorción de CO₂ de los cultivos agrícolas, además del que presentan los recursos forestales y otros ecosistemas terrestres.

Al apartado 3. Reparto de derechos por actividades

La asignación total de derechos de emisión para determinados sectores incluidos en el anexo 1, en el periodo 2005-2007, puede llevar a un elevado impacto en los costes de fabricación. Este riesgo se podría agravar, en ese ámbito, por la posibilidad de que la reserva para nuevos entrantes no fuera destinada íntegramente al crecimiento previsto en el sector. Es necesario, por tanto, clarificar la definición de nuevo entrante en relación con las modificaciones de instalaciones y producciones previstas por las

empresas y, en su caso, dar flexibilidad a la distribución de la cantidad total asignada a los sectores entre “reserva” y “no reserva”.

Al apartado 4. Asignación de derechos a cada instalación

El CES considera que resultaría conveniente, a la hora de hacer la asignación instalación por instalación, tener en cuenta los criterios opcionales previstos en la propia directiva, especialmente el que hace referencia a las acciones tempranas.

Al apartado 6.C. Normativa comunitaria afectada

Se echa en falta una referencia a la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, y a la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, ambas en aplicación del Convenio de Aarhus.

IV. CONCLUSIÓN

El CES remite sus conclusiones sobre el Proyecto de Real Decreto-Ley por el que se Regula el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de Gases con Efecto Invernadero a las observaciones generales y particulares desarrolladas a lo largo de este Dictamen.

Madrid, 26 julio de 2004

El Secretario General

V.º B.º

El Presidente

Juan Luis Nieto Fernández

Jaime Montalvo Correa