

# **La lucha de la Unión Europea contra el cambio climático El mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para el período 2005-2007**

 **María Cervera Vallterra**

Profesora Ayudante de la Universidad de Valencia



I. Introducción.- II. El fundamento de la acción comunitaria en la lucha contra el cambio climático: *A. La lucha contra el cambio climático como prioridad comunitaria. B. La lucha contra el cambio climático como acción estratégica. C. El reparto de la carga comunitaria y la constitución de la burbuja comunitaria.* III. La elaboración, adopción y aplicación de la Directiva 2003/87CE: *A. Los trabajos preparatorios.* 1. El Libro Verde sobre el comercio de derechos de emisión de GEI. 2. La actuación comunitaria coordinada de lucha contra el cambio climático: el Programa Europeo sobre el Cambio Climático. *B. La Directiva 2003/87/CE por la que se establece el mercado europeo de derechos de emisión de GEI.* 1. La técnica jurídica empleada para reglamentar el comercio de derechos de emisión de GEI. 2. El objeto y el ámbito de aplicación de la Directiva. 3. El régimen de atribución de derechos de emisión de GEI. 4. Los requisitos y las formalidades relacionadas con la asignación de derechos de emisión de GEI. 5. La gestión de los derechos de emisión de GEI a través de los Planes Nacionales de Asignación. 6. Las obligaciones de las instalaciones sometidas al régimen de comercialización de derechos de emisión de GEI: el seguimiento y la notificación de las emisiones de GEI. 7. Las obligaciones de los Estados. 8. Las obligaciones de la Comisión haciendo especial referencia al registro de transacciones de los derechos de emisión de GEI. 9. La Directiva 2004/101/CE de enlace con los mecanismos de Kioto. IV. Consideraciones finales.



## I. Introducción

El Protocolo de Kioto es uno de los instrumentos internacionales más importantes para la prevención del calentamiento del planeta, un reto mundial que afecta a todos y que exige una solución común. Fue adoptado en diciembre de 1997 por la Tercera Conferencia de las Partes del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Establece límites a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) especialmente a los países industrializados.

En la medida en que sus miembros son parte de pleno derecho de la CMNUCC y ella es también signataria del Protocolo, la Comunidad Europea<sup>1</sup> se ha comprometido a reducir sus emisiones globales, según los Estados, un 8% o un 6% durante el periodo entre el 2008 y el 2012 retornando así a los niveles existentes en 1990.

Uno de los aspectos más singulares del Protocolo es la introducción de unos nuevos instrumentos jurídicos y económicos llamados mecanismos de flexibilidad o mecanismos de Kioto, componentes básicos sin los cuales el Protocolo no podrá desplegar plena eficacia. Uno de estos mecanismos es la creación de un futuro mercado mundial de derechos emisión de GEI que, en principio, estará operativo a partir del 2008. Esta nueva herramienta exige una actuación preparatoria de la Unión Europea que ha cobrado gran impulso. Desde el 1 de enero del 2005, la Unión cuenta con su propio mercado de derechos de emisión de GEI. En las páginas que siguen, se va a estudiar el marco legal comunitario previsto al respecto, al menos, hasta el 31 de diciembre de 2007.

---

<sup>1</sup> Si bien la Comunidad Europea (CE) adoptó el Protocolo el 29-IV-1998, su ratificación no se produjo hasta cuatro años más tarde: el 31-V-2002. V. Decisión 2002/358/CE del Consejo 2002 de 25-IV-2002, relativa a la firma por la Comunidad Europea del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo, *Diario Oficial* L 130, de 15-V-2002.

## II. El fundamento de la acción comunitaria de lucha contra el cambio climático

### A. La lucha contra el cambio climático como prioridad comunitaria

El cambio climático constituye una de las principales preocupaciones de la Unión Europea en materia medioambiental. Así lo han hecho notar en varias ocasiones<sup>2</sup> los Jefes de Estado y de Gobierno de esta Organización reunidos en Consejo Europeo. Pero fue en las cumbres de 1998 de Cardiff<sup>3</sup> y de Viena<sup>4</sup> cuando destacaron que el cambio climático representa uno de los problemas de medio ambiente más arduos al que hay que hacer frente en las próximas décadas. Ocurría seis meses de que la Comisión europea anunciara que pretendía poner en marcha un régimen interno de comercio de derechos de emisión para antes del 2005<sup>5</sup>. Al poco tiempo, en la misma línea se orientaron en el 2000 y en el 2001 el Programa Europeo para el Cambio Climático (PECC)<sup>6</sup>, el Programa Aire Puro para Europa (CAFE)<sup>7</sup> y el VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (VI PMA)<sup>8</sup>. Con estas medidas legislativas, de paso, se daba pleno cumplimiento al mandato del artículo 6 del Tratado de Ámsterdam que obliga desde 1999 a integrar el objetivo de protección del medio ambiente en todos los sectores económicos de competencia comunitaria.

---

<sup>2</sup> Esta idea fue reforzada y concretada más tarde, en la reunión de Gotemburgo de 2001. V. Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001, *Bol.UE* 6, 2001, punto 28. Más recientemente, el Consejo Europeo, celebrado en marzo del 2005, ha abundado en este objetivo y ha respaldado el documento presentado por la Comisión en febrero del 2005. V. Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo del 2005, *Bol.UE* 3, 2005, punto IV.

<sup>3</sup> V. Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Cardiff de 15 y 16 de junio de 1998, *Bol.UE* 6, 1998.

<sup>4</sup> V. Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Viena de 11 y 12 de diciembre, *Bol.UE* 12 1998.

<sup>5</sup> V. Comunicación de la Comisión titulada El cambio climático: hacia una estrategia postKioto, *doc COM* (1998) 353, de 3-VI-1998.

<sup>6</sup> V. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre políticas y medidas de la Unión Europea para reducir las emisiones de gas de efecto invernadero: hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático, *doc. COM* (2000) 88, de 8-III-2000.

<sup>7</sup> V. Comunicación de la Comisión de 4-V-2001 titulado Programa Aire puro para Europa: hacia una estrategia temática en pro de la calidad del aire, *doc. COM* (2001) 245, de 4-V-2001.

<sup>8</sup> V. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de Medio ambiente Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos, *doc. COM* (2001) 31, de 24-I-2001, y la Decisión núm. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22-VII-2002 por la que se establece el sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de Medio ambiente, *Diario Oficial* L 242, de 10-IX-2002.

La lucha de la Unión Europea contra el cambio climático / María Cervera

En el 2002, el 4 de marzo, la Unión Europea de los quince acordó por unanimidad acogerse al artículo 4 del Protocolo de Kioto y ratificar conjuntamente el Protocolo de Kioto a través de la Decisión 2002/358<sup>9</sup>. Posteriormente, se adoptó la Directiva 2003/87 de 13-X-2003<sup>10</sup> que crea el mercado comunitario de derechos de emisión, que se analizará más adelante. También se estableció un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de GEI, mediante las Decisiones 2004/156 de 29-I-2004<sup>11</sup> y 280/2004 de 11-II-2004<sup>12</sup> y el Reglamento 2216/2004 de 21-XII-2004<sup>13</sup>. Se trata de normas comunitarias que obligan a los Estados miembros de la Unión a: a) elaborar programas nacionales de limitación o reducción de emisiones por las fuentes mejorando la absorción por los sumideros para cumplir con los compromisos de los Protocolos de Montreal<sup>14</sup> y Kioto; b) confeccionar inventarios nacionales y comunitarios que evalúen la marcha de los procesos de reducción de las emisiones de GEI y; c) constituir unos registros nacionales y comunitarios destinados a contabilizar automáticamente la expedición, titularidad, transferencia, cancelación y retirada de derechos de emisión sometidos a intercambios.

## **B. La lucha contra el cambio climático como acción estratégica**

La lucha contra el cambio climático aparece como una muestra palmaria de fenómeno transfronterizo cuya mejor -sino única- solución pasa por una acción concertada a escala comunitaria que supere el estrecho margen que ofrece el ámbito nacional. A ello se une el deseo de la Unión de plantear su lucha contra el cambio climático ante todo como una acción priorizada de carácter estratégico, basada en una actuación coordinada y de cooperación particularmente intensa, con ramificaciones en diferentes ámbitos de actuación comunitaria. Un ejemplo de ello es la presentación pública por la Comisión en el 2005 de una comunicación referida al impacto de la aviación sobre el

<sup>9</sup> V. *Diario Oficial* L 130, de 15-V-2002, *op. cit. supra* nota 1. La Comunidad Europea había firmado el Protocolo de Kioto el 29 de abril de 1998. En diciembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken confirmó la voluntad de la Unión de que el Protocolo de Kioto entrara en vigor antes de la cumbre de desarrollo sostenible de Johannesburgo (26-VIII-2001 al 4-IX-2002). Para lograr este objetivo y coordinar la acción de todos los Estados miembros, se adoptó una Decisión comunitaria. La ratificación para conceder a este texto efectos vinculantes se produjo el 30 de mayo del 2002, si bien con posterioridad han tenido que transcurrir dos años y medio más hasta su definitiva entrada en vigor en febrero del 2005.

<sup>10</sup> V. 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, *Diario Oficial* L 275, de 25-X-2003. Esta directiva ha sido modificada posteriormente por la Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27-X-2004, (*Diario Oficial* L 338, de 13-XI-2004).

<sup>11</sup> V. Decisión 2004/156/CE, de 29-I-2004, de la Comisión por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, *Diario Oficial* L 59, de 26-II-2004.

<sup>12</sup> V. Decisión 280/2004/CE, de 11-II-2004, 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 Kioto, *Diario Oficial* L 49, de 19-II-2004.

<sup>13</sup> V. Reglamento (CE) núm. 2216/2004 de la Comisión, de 21-XII-2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión núm. 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, *Diario Oficial* L 386, 29-XII-2004.

<sup>14</sup> La Comunidad Europea es parte de este Convenio desde que adoptó la Decisión 88/540/CEE de 14-X-1988 (*Diario Oficial* L 297, de 31-X-1988).

La lucha de la Unión Europea contra el cambio climático / María Cervera  
cambio climático<sup>15</sup>.

Razones de orden económico, están en la base de este planteamiento. Y es que la Unión quiere adelantarse a la creación del mercado mundial de derechos de emisión previsto por el Protocolo de Kioto para el 2008, no sólo para cumplir plenamente con su compromiso internacional, sino sobre todo porque su régimen interno de comercialización de los derechos de emisión está llamado a procurarle una valiosa experiencia que la convierta en pionera. Quiere en los próximos años situarse tecnológicamente a la cabeza mundial de un nuevo planteamiento productivo más limpio pero también mucho más competitivo.

En febrero del 2005, la Comisión presentó el esbozo de una nueva estrategia sobre el cambio climático<sup>16</sup>, una iniciativa que ha recibido el beneplácito de los altos mandatarios europeos<sup>17</sup> pero cuya adopción definitiva se hará pública en el Consejo Europeo de junio del 2006.

### **C. El reparto de la carga comunitaria y la constitución de la burbuja comunitaria**

Como ya ocurriera con el CMNUCC, aunque Kioto impone ante todo obligaciones de reducción individual, posibilita a los Estados que se encuentren integrados en una organización internacional regional asumir colectivamente su compromiso reductor. En virtud de dicho precepto:

1. Se considerará que las Partes incluidas en el anexo I que hayan llegado a un acuerdo para cumplir conjuntamente sus compromisos dimanantes del artículo 3 han dado cumplimiento a estos compromisos si la suma total de sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excede de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3. En el acuerdo se consignará el nivel de emisión respectivo asignado a cada una de las Partes en el acuerdo.
2. Las partes en todo acuerdo de este tipo notificarán a la secretaría el contenido del acuerdo en la fecha de depósito de sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación del presente Protocolo o de adhesión a éste. La secretaría informará a su vez a las Partes y signatarios de la Convención el contenido del acuerdo.
3. Todo acuerdo de este tipo se mantendrá en vigor mientras dure el periodo de compromiso especificado en el párrafo 7 del artículo 3.

---

<sup>15</sup> V. Comunicación de la Comisión titulada Reducción del impacto de la aviación sobre el cambio climático, *doc. COM (2005) 459 final*, de 27-IX-2005.

<sup>16</sup> V. Comunicación de la Comisión titulada Ganar la batalla contra el cambio climático mundial, *doc. COM (2005) 35 final* de 9-II-2005.

<sup>17</sup> V. Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo del 2005, *Bol.UE* 3, 2005, punto IV, *op. cit. supra* nota 2.

4. Si las partes que actúan conjuntamente lo hacen en el marco de una organización regional de integración económica y junto a ella, toda modificación de la composición de la organización tras la aprobación del presente Protocolo no incidirá en los compromisos ya vigentes en virtud del presente Protocolo. Todo cambio en la composición de la organización se tendrá en cuenta únicamente a los efectos de los compromisos que en virtud del artículo 3 se contraigan después de esa modificación.

5. En caso de que las Partes en semejante acuerdo no logren el nivel total combinado de reducción de las emisiones fijado para ellas, cada una de las Partes en ese acuerdo será responsable del nivel de sus propias emisiones establecido en el acuerdo.

6. Si las partes que actúan conjuntamente lo hacen en el marco de una organización regional de integración económica que es Parte en el presente Protocolo y junto con ella, cada Estado miembro de esta organización regional de integración económica, en forma individual y conjuntamente con la organización regional de integración económica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24, será responsable, en caso de que no se logre el nivel total combinado de reducción de las emisiones, del nivel de sus propias emisiones notificado con arreglo al presente artículo.

La aplicación de esta norma justifica la ratificación simultánea y conjunta por parte de los Estados miembros de la Unión Europea del Protocolo de Kioto y la adopción, el 17 de junio de 1998, de un acuerdo interno sobre el llamado reparto de la carga. Los miembros de la Unión Europea conforman la llamada burbuja comunitaria. Este acuerdo de cumplimiento conjunto fue comunicado y transmitido a la Secretaría de la CMNUCC el 12 de junio de 2002 a lo largo de la VIII Sesión de las partes<sup>18</sup>, a raíz de la decisión adoptada el 25-IV-2002<sup>19</sup> por la que la CE decidió firmar junto a sus Estados miembros el Protocolo de Kioto. La Unión formada entonces por quince Estados procedió a asumir global y solidariamente el compromiso reductor distribuyendo la carga reductora de las emisiones entre sus socios para lograr un objetivo de limitación global equivalente al 8%. La aplicación de este régimen de co-responsabilidad determina que el *déficit* o el *superávit* particular de un solo Estado de la Unión, puede ayudar o perjudicar al cumplimiento del objetivo general de la organización.

Este acuerdo asigna a cada uno de los quince el siguiente objetivo específico reductor.

---

<sup>18</sup> V. Acuerdo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros en virtud del artículo 4 del Protocolo de Kioto, FCCC/CP/2002/2.

<sup>19</sup> V. *Diario Oficial* L 130, de 15-V-2002, *op. cit. supra* nota 1.



La posibilidad de que se produzca una alteración en la composición de una organización regional de integración fue prevista en las negociaciones que determinaron la redacción del artículo 4 del Protocolo que rige este aspecto. Su apartado 4 determina el mantenimiento del *statu quo* en el sentido de que el reparto de la carga siga afectando exclusivamente a los quince Estados miembros de la Unión antes de mayo del 2004. Los restantes socios comunitarios seguirán vinculados por los compromisos reductores individuales asumidos en el momento de la ratificación de Kioto durante el primer periodo de compromiso (2008-2012). Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia conservan por tanto sus obligaciones de limitación equivalentes al 6% de sus emisiones hasta el 2012, y Chipre y Malta (que son partes no vinculadas por el anexo I del CMNUCC), no tienen por ahora objetivos de reducción con arreglo a Kioto. Nada impide sin embargo que los diez nuevos socios comunitarios puedan participar desde el principio en el nuevo mercado europeo de derechos de emisión creado por la Directiva 2003/87.

### **III. La elaboración, adopción y aplicación de la Directiva 2003/87/CE**

#### **A. Los trabajos preparatorios**

##### **1. El Libro Verde sobre el comercio de derechos de emisión de GEI**

La Comisión comenzó por aprobar el 8 de marzo de 2000 el Libro Verde sobre el comercio de emisiones de GEI<sup>21</sup>. Este documento abrió el debate sobre la posibilidad de crear un régimen de comercialización de los derechos de emisión de GEI entre los Estados miembros de la Unión que fuera compatible con el resto de las medidas comunitarias de lucha contra el cambio climático. En él, se expusieron las razones y la necesidad de poner en marcha esta iniciativa y se animó a la reflexión a las instancias gubernamentales de los Estados miembros y, sobre todo, a los sectores económicos y sociales del ámbito público y privado del territorio comunitario. Había que favorecer el desarrollo de una actuación comunitaria que considerara los puntos de vista y los intereses de todos los agentes afectados o interesados por el nuevo mercado. Con esta propuesta normativa, la Comisión presentó diferentes alternativas destinadas a reducir las emisiones de GEI.

Entre sus objetivos prioritarios, la Comisión sugirió la creación de un régimen jurídico capaz sobre todo de armonizar con las demás políticas comunitarias, especialmente con el buen funcionamiento del mercado interior, con la existencia de ayudas estatales, y con la preservación de

---

<sup>21</sup> V. Libro verde sobre el comercio de derechos de emisión de GEI en la Unión Europea, doc COM (2000) 87, de 8-III-2000.



un régimen de libre competencia. De acuerdo con las decisiones a nivel internacional adoptadas en Marrakech en el marco del CMNUCC y del Protocolo de Kioto, la Comisión insistió en que el comercio de derecho de emisión constituía uno de los mecanismos de flexibilidad caracterizado por su complementariedad. Ello supone que los Estados incluidos en el anexo I del Protocolo de Kioto (la mayoría, Estados miembros de la Unión) debían tomar conciencia de que su obligación jurídica primordial consiste en reducir la cuantía de sus emisiones nacionales de GEI a través sobre todo de la adopción de políticas o medidas nacionales adecuadas, evitando utilizar los mecanismos de flexibilidad para sabotear el Protocolo. Los mecanismos de flexibilidad tan sólo debían servir como una ayuda adicional o complementaria para alcanzar el compromiso de reducción.

## **2. La actuación comunitaria coordinada de lucha contra el cambio climático: el Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)**

En íntima relación con este Libro Verde, las instancias comunitarias adoptaron también un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)<sup>22</sup> todavía en vigor, en el que se fijaron medidas concretas de reducción de emisiones de GEI a través de un sistema europeo cuyos trabajos preparatorios se recogieron en una comunicación de la Comisión<sup>23</sup> que trataba en profundidad el problema reductor de Kioto y lo vinculaba con los sectores de la energía, el transporte y la industria como forma de conciliar las medidas de protección ambiental con el desarrollo económico. Se hizo hincapié en la necesidad de luchar contra el cambio climático planteando un cambio flexible del modelo industrial que no entorpeciera la evolución económica. Se cuidó en que la normativa que regula el intercambio de derechos de emisión complementase otras medidas y políticas comunitarias que afecten a actividades industriales.

Hasta la fecha, el PECC se ha desarrollado en dos fases de ejecución. La primera fue iniciada en marzo del 2000 y ha permitido poner en marcha treinta y cinco medidas agrupadas en cuatro apartados: medidas transectoriales y medidas en el sector de la energía, del transporte y de la industria<sup>24</sup>. En febrero del 2005<sup>25</sup>, la Comisión anunció la inauguración de la segunda fase de realización del PECC para octubre de ese año, que se encuentra hoy en plena fase de desarrollo<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> V. Comunicación de la Comisión 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), *doc COM (2000) 88 final*, de 8-III-2000.

<sup>23</sup> V. Comunicación de la Comisión acerca de la ejecución de la primera fase del Programa Europeo sobre el Cambio Climático, *doc. COM (2001) 580 final*, de 23-X-2001.

<sup>24</sup> V. Comunicación de la Comisión acerca de la ejecución de la primera fase del Programa Europeo sobre el Cambio Climático, *doc COM (2001) 580 final*, de 23-X-2001

<sup>25</sup> V. Comunicación de la Comisión, *op. cit. supra* nota 16, *doc. COM (2005) 35 final*, de 21-V-2005.

<sup>26</sup> V. <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eccpii.htm>.

## **B. La Directiva 2003/87/CE por la que se establece el mercado europeo de derechos de emisión de GEI**

### **1. La técnica jurídica empleada para reglamentar el comercio de los derechos de emisión de GEI**

La regulación del comercio de derechos de emisión no va a ser la panacea o el remedio milagroso capaz de acabar por sí sola con el problema del cambio climático. Presenta una gran singularidad. Se trata de una medida de autorregulación de nuevo cuño, a la vez de carácter económico y jurídico, que rebasa las fórmulas tradicionales de intervención o autorización pública. Poco tiene en común con las medidas de intervención administrativa, de fomento o coercitivas destinadas a asegurar el cumplimiento de ciertos estándares de calidad ambiental. Es un nuevo instrumento imaginativo y alternativo que pretende cambiar la mentalidad productiva. Es un sistema del que no cabe esperar resultados inmediatos. Precisa tiempo para verificar su funcionamiento y dar confianza suficiente sobre su correcto y eficaz funcionamiento. De ahí justamente que la Comisión haya elegido la modalidad de la Directiva: un instrumento jurídico que ofrece a los Estados un margen de maniobra suficiente para que apliquen la regulación adoptada por Bruselas teniendo en cuenta las peculiaridades nacionales para garantizar así la actuación convergente de todos los Estados miembros de la Unión en aras a lograr el mismo objetivo reductor.

Las normas nacionales aplicadas hasta este momento por los Estados para transponer y dar cumplimiento a la Directiva comunitaria que disciplina el comercio de derechos de emisión hay que verlas como algo provisional, como un banco de pruebas, debido a la falta de experiencias consolidadas. Se quiere ante todo probar el sistema y familiarizarse con un nuevo modelo productivo que, para la Unión, encierra un enorme potencial económico porque, hasta ahora, la Comunidad y algunos Estados apenas tienen experiencia práctica en la materia. Y eso que desde hace tiempo la política común de pesca<sup>27</sup>, la política láctea comunitaria<sup>28</sup> y la aplicación del Protocolo de Montreal<sup>29</sup> utilizan un sistema de cuotas nacionales. Además, países como Dinamarca, Gran Bretaña u Holanda cuentan también con cierta experiencia en la materia. En todo caso, es indiscutible que el comercio de derechos de emisión tiene un potencial extraordinario de magnitud todavía incierta.

---

<sup>27</sup> V. Reglamento (CEE) núm. 3760/92 del Consejo, de 20-XII-1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura, (*Diario Oficial* L 389, de 31-XII-1992, pp. 1-14) y sus sucesivas modificaciones: Reglamento CE 1181/98 de 4-VI-1998 (*Diario Oficial* L 164, de 9-VII-1998). Este reglamento ha sido derogado por el Reglamento CE 2371/2002 de 20-XII-2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común, (*Diario Oficial* L 358, de 31-XII-2002, pp. 59-80).

<sup>28</sup> V. los Reglamentos 856/84 del Consejo, de 31-III-1984, por el que se modifica el Reglamento (CEE) núm. 804/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, (*Diario Oficial* L 90, de 1-IV-1984, pp. 10-12) y Reglamento (CEE) núm. 3950/92 del Consejo, de 28-XII-1992, por el que se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos, (*Diario Oficial* L 405, de 31-XII-1992, pp. 1-5).

<sup>29</sup> V. Reglamento (CEE) núm. 594/91 del Consejo, de 4-III-1991 relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, (*Diario Oficial* L 67, de 14-III-1991, pp. 1-10), que ha sido sustituido por el Reglamento núm. 2037/2000 de 29-VI-2000 (*Diario Oficial* L 244, de 29-IX-2000, pp. 1-24) y sus sucesivas modificaciones.

## 2. El objeto y el ámbito de aplicación de la Directiva

La Directiva 2003/87/CE adoptada el 13-X-2003 es fruto del compromiso europeo de limitación de ciertos derechos de emisión establecidos por Kioto. Para posibilitarlo, crea un mercado europeo de derechos de emisión para ciertos gases, sectores y fuentes que recogen los anexos de la Directiva.

Este mercado cubre alrededor de 12.000 grandes instalaciones industriales del sector de generación de energía y calor que representan alrededor de la mitad de de las emisiones europeas de CO<sub>2</sub>. Por ahora, de forma deliberada, el régimen comunitario afecta sólo a ciertas actividades industriales enumeradas en el anexo I de la Directiva (centrales de combustión, refinerías de petróleo, coquerías, industria siderúrgica y cementera, industria de vidrio, cal, fabricación de ladrillos, cerámica, pasta y papel), pudiendo en el futuro extenderse a nuevos ámbitos. De hecho, hacia finales del 2005, la Comisión comenzó a estudiar la posibilidad futura de introducir en el régimen comunitario de comercialización de derechos de emisión de GEI al sector de la aviación<sup>30</sup>.

Por ahora, para inaugurar el sistema, el régimen comunitario de derecho de emisión va cubrir un período de tres años, antes de que se ponga en marcha el mercado mundial de derecho de emisión previsto por Kioto a partir del 1 de enero del 2008. Esto supone que desde el 1 de enero de 2005 hasta finales del 2007, toda instalación que lleve a cabo actividades industriales enumeradas en el anexo I de la Directiva y que trae causa en el Protocolo de Kioto, para contaminar, deberá proveerse de un permiso o autorización que por ahora va a conceder de forma gratuita la autoridad administrativa correspondiente. Es condición ineludible para la concesión de dicho permiso que el operador pueda efectuar un seguimiento y notifique las emisiones efectuadas desde la instalación que gestiona. Hay que aclarar que estas autorizaciones administrativas no son lo mismo que los derechos de emisión. De hecho, los permisos generan la obligación de seguimiento y notificación de las emisiones, mientras que los derechos constituyen la unidad de intercambio del régimen.

## 3. El régimen de atribución de los derechos de emisión de GEI

El mercado europeo de derechos de emisión de GEI se basa en la atribución o asignación a ciertas empresas de cuotas máximas permitidas de emisión. Cada derecho de emisión determina el derecho a liberar en la atmósfera una tonelada de dióxido de carbono o de cualquiera de los seis GEI equivalentes señalados por Kioto, susceptible de intercambio. Existe un límite máximo de derechos que pueden ser asignados para crear la escasez necesaria para que emerja el mercado de tal forma que, en principio y por ahora hasta el 2007, la mayor parte de los derechos, -el 95%-, se ha asignado gratuitamente. Pero, sólo se han atribuido derechos a las instalaciones cubiertas por el régimen, los demás sujetos interesados (particulares, instituciones, ONGs, otros) pueden comprar y vender en el mercado los derechos, de la misma forma que las instalaciones.

---

<sup>30</sup> V. Comunicación, *doc. COM (2005) 459 final*, de 27-IX-2005, *op. cit. supra* nota 15.

La idea es que las empresas ubicadas en el territorio comunitario que mantienen un nivel de emisión por debajo de lo que les permitan sus derechos puedan vender sus derechos sobrantes a un precio que determinan la oferta y la demanda imperantes en ese momento. Las empresas que tengan problemas para mantenerse por debajo de los límites permitidos de emisión tienen entonces varias opciones. Pueden elegir tres formas de actuación: o bien, adoptar medidas destinadas a reducir sus emisiones (por ejemplo, invirtiendo en tecnologías más limpias o utilizando fuentes de energía menos contaminantes de GEI<sup>31</sup>); o bien, obtener esos derechos que les faltan obteniéndolos a precio de mercado; o bien, combinar ambas posibilidades dependiendo de lo que les compense económicamente.

En principio, la Comisión no está llamada a intervenir en este mercado salvo en casos particulares. De hecho, no determina en absoluto el precio de los derechos de emisión. Este viene determinado por el juego de la oferta y la demanda, como cualquier otro mercado. Las empresas y los demás operadores del mercado pueden comerciar entre sí o comprar y vender a través de un corredor, una bolsa o cualquier otro tipo de intermediario de los que han surgido para beneficiarse de las ventajas de este importante nuevo mercado<sup>32</sup>. La Comisión sólo está llamada a actuar para evitar distorsiones en el régimen de competencia y de ayudas estatales como ocurre con el resto de los sectores económicos.

#### **4. Los requisitos y las formalidades para la asignación de los derechos de emisión de GEI**

Para entrar en este mercado, las empresas y/o los particulares implicados deben cumplir con ciertos requisitos y formalidades. En sus solicitudes de autorización o asignación de derechos de emisión, deben introducir los datos especificados en el artículo 5 de la Directiva como es la descripción de la instalación y sus actividades (incluyendo la tecnología utilizada); las materias cuyo uso pueda provocar emisiones de GEI enumerados en el anexo I; las fuentes de emisión de los gases enumerados en el anexo I existentes en la instalación y, las medidas previstas para el seguimiento y notificación de las emisiones.

El tejido industrial afectado por la Directiva debe proveerse de un permiso o autorización específica para poder liberar GEI en la atmósfera<sup>33</sup>. La autorización cubre la contaminación para cada año natural, al término del cual hay que entregar tantos derechos como emisiones haya provocado, cancelándose entonces los derechos no válidos o los que hayan sido debidamente utilizados<sup>34</sup>, y pudiendo de un año para otro reservarse sus otros derechos de emisión en un plazo de tres a cinco

---

<sup>31</sup> Puede que esta medida a corto plazo resulte cara pero que a largo plazo puede llegar a ser mucho más beneficiosa.

<sup>32</sup> El mercado de futuros empezó a funcionar en el 2003, a pesar que no ha sido hasta el 2005 cuando se ha inaugurado oficialmente un pujante régimen europeo de derechos de emisión.

<sup>33</sup> V. artículos 3 y 6 de la directiva 2003/87.

<sup>34</sup> V. artículo 12 de la Directiva 2003/87.

años. Este fenómeno se conoce como acumulación o *banking*. Tales derechos exigen la adjudicación al operador afectado ya que, desde el principio, se ha optado por la asignación gratuita (*grandfathering*), habiéndose descartado su subasta como sugería el Libro Verde, al menos entre el 2005 y el 2007 en un 95%<sup>35</sup>. Con esta medida se trata de favorecer la entrada en juego de otros operadores sin limitar la participación a los ya existentes. Para el periodo de cinco años que comenzará en el 2008, se asignarán gratuitamente al menos el 90% de esos derechos.

La autoridad administrativa competente emite los permisos de emisión incluyendo las siguientes especificaciones: el nombre y la dirección del titular, la descripción de las actividades y emisiones de la instalación, los requisitos de seguimiento (especificando la metodología de seguimiento y su frecuencia), los requisitos de notificación y, la obligación de entregar en los cuatro meses siguientes al final de cada años natural (30 de abril) derechos de emisión equivalentes a las emisiones totales de la instalación de dicho año, verificadas de acuerdo con el artículo 15 de la Directiva.

## 5. La gestión nacional de los derechos de emisión de GEI a través de los Planes Nacionales de Asignación

Para garantizar el buen funcionamiento de este sistema, el Protocolo de Kioto y la Directiva 2003/87<sup>36</sup> han encomendado a los Estados la elaboración de un Plan Nacional de Asignación (PNA). Es el instrumento de base para determinar y concretar de antemano, tanto la cantidad exacta de derechos de emisión que los Estados pueden atribuir a las empresas para su eventual transacción durante un período determinado, como el procedimiento de asignación al titular de cada instalación. Ni el Protocolo de Kioto, ni la Directiva prescriben de forma explícita un número determinado de derechos de emisión que pueden asignar los Estados. Para ello, cada Estado debe acogerse a los once criterios comunes que se han recogida en el anexo III de la Directiva, que han sido desarrollados y clarificados por la Comisión en una comunicación publicada en enero del 2004<sup>37</sup>.

Por ahora ya se han adoptado los PNA que van a cubrir el primer período de comercio de derechos de tres años, entre el 1-I-2005 y el 31-XII-2007. Los Estados son responsables de garantizar la libre circulación de los derechos de emisión en todo el territorio de la Comunidad.

---

<sup>35</sup> V. artículo 10 de la Directiva 2003/87.

<sup>36</sup> V. artículos 9 a 11 de la Directiva 2003/87.

<sup>37</sup> V. Comunicación de la Comisión de 7-I-21004, relativa a las orientaciones para los Estados miembros sobre la aplicación de los criterios del anexo III de la Directiva 87/2003 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, y circunstancias en las que queda demostrada la situación de fuerza mayor, *doc. COM (2003) 830 final*. Esta comunicación ha sido completada por la Comisión con otra destinada a ayudar a los Estados miembros a elaborar sus PNA para el periodo 2008-2012. Por lo pronto, a la vista de las enseñanzas adquiridas con los anteriores PNA, la Comisión invita a los Estados a simplificar sus planes y les recuerda que deben entregar un informe de evaluación de los anteriores planes antes del 30 de junio del 2006. V. Comunicación de la Comisión referida a las orientaciones complementarias para los planes de asignación del periodo 2008-2012 en el ámbito del régimen de comercio de derechos de emisión, *doc. COM (2005) 703 final*, de 22-XII-2005.

Los PNA correspondientes al periodo de vigencia actual debían ser adoptados por los Estados antes del 31 de marzo del 2004 para los quince y el 1 de mayo del 2004 en el caso de los 10 nuevos Estados miembros. Dichos PNA tenían que ser posteriormente evaluados por la Comisión<sup>38</sup> y eventualmente habría podido intervenir un comité *ad hoc* contemplado en el apartado 1 del artículo 23 de la Directiva. Este examen se ha producido en fases escalonadas, primero por grupos de países y luego individualmente.

Se empezó la evaluación de los PNA en julio<sup>39</sup> y octubre<sup>40</sup> del 2004 por grupos de países. En julio, la Comisión aceptó incondicionalmente los PNA de Dinamarca, Irlanda, los Países Bajos, Eslovenia y Suecia y rechazó parcialmente los de Austria, Alemania y el Reino Unido. En octubre, finalizó la segunda tanda de planes: aceptó sin objeciones los de Bélgica, Estonia, Letonia, Luxemburgo, la República Eslovaca y Portugal y puso condiciones a Finlandia y a Francia. Y a finales de diciembre del 2004, concluyó el tercer turno de evaluación con cinco nuevos planes (Chipre, Hungría, Lituania y Malta), que no plantearon problemas aunque se exigieron modificaciones en el de España<sup>41</sup>. Ya en el 2005, la Comisión concluyó su labor de evaluación condicionada de los PNA con el examen individual de los planes de Polonia, la República Checa, Italia y Grecia los días 8 de marzo, 12 de abril, 25 de mayo y el 20 de junio del 2005, respectivamente. En total, se han aprobado definitivamente veinticuatro PNA. Solo Grecia ha visto rechazado su plan de manera que sus operadores industriales han accedido con retraso al mercado de derechos de emisión.

La aprobación condicionada de la Comisión ha obligado a los Estados a adoptar las medidas necesarias para su total aceptación. En sus evaluaciones, la Comisión ha expuesto las razones de sus objeciones a fin de orientar al Estado sobre la manera de conseguir la compatibilidad del plan con los criterios de asignación. Si los Estados cuyos planes han sido rechazados parcialmente han aplicado los cambios propuestos por la Comisión no se han visto obligados a presentar por segunda vez su plan. Se les ha permitido permite participar de forma automática en el comercio de derechos de emisión.

---

<sup>38</sup> V [http://europa.eu.int/comm/environment/climat/first\\_phase\\_ep.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/climat/first_phase_ep.htm)

<sup>39</sup> V. Comunicación de la Comisión de 7 de julio del 2004 en relación con los planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, de Dinamarca, Alemania, Irlanda, los Países Bajos, Austria, Eslovenia, Suecia y el Reino Unido de acuerdo con la Directiva 2003/87/CE, *doc. COM (2004) 500 final*.

<sup>40</sup> V. Comunicación de la Comisión de 20 de octubre del 2004 relativa las Decisiones de las Comisión en relación con los planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, de Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Letonia, Luxemburgo, Portugal y la República Eslovaca de acuerdo con la Directiva 2003/87/CE, *doc. COM (2004) 681 final*.

<sup>41</sup> En nuestro país, a cuatro meses de la entrada en funcionamiento del sistema comunitario, se adoptaron con urgencia: de un lado, el Real Decreto 5/2004 el 27 de agosto (*BOE* núm. 208, de 28-VII-2004) y el Real Decreto 1866/2004 que aprobaba el Plan Nacional de Asignación español de 6 septiembre (*BOE* núm. 216, de 7-IX-2004). Como ambos textos debían ser evaluados por la Comisión, el 21 de enero del 2005 se adoptó el Real Decreto 60/2005 que modifica el PNA para el trienio 2005-2007 (*BOE* núm. 19, de 22-I-2005). Dos meses después, en marzo, se adoptó la Ley 1/2005 de 6 de marzo (*BOE* núm. 59, de 10-III-2005) que en esencia reproduce *mutatis mutandi* el contenido del Real Decreto 5/2004 con el que se había transpuesto la Directiva seis meses antes. El motivo es que, estos dos últimos textos legales respondían a la necesidad de corregir e incluir los cambios exigidos por la Comisión en su decisión del 27 de diciembre del 2004.

Tras la aprobación de la Comisión, los Estados miembros han tenido que tomar la decisión de asignación definitiva a nivel nacional. Así, una vez adoptada la decisión definitiva de asignación a nivel nacional de derechos de emisión y una vez publicado el plan final no se han podido introducir modificaciones en el número de derechos de emisión total o por instalación. Cuando ha sido adoptada la decisión definitiva de asignación de derechos de emisión ha concluido el proceso de asignación y se ha podido inaugurar con carácter oficial el mercado de derechos de emisión en el Estado miembro correspondiente.

## **6. Las obligaciones de las instalaciones sometidas al régimen de comercialización de derechos de emisión de GEI: el seguimiento y la notificación de las emisiones de GEI**

Por primera vez en el año 2005, se ha ordenado a las empresas cubiertas por el régimen comunitario de derechos de emisión que implanten y mantengan un sistema de seguimiento de sus emisiones con arreglo a lo establecido en el permiso de emisión cuantificado que deben solicitar para el año natural en curso.

Una vez terminado el año, los titulares de cada instalación industrial afectada por la Directiva deben remitir a la autoridad competente informe de las emisiones del año anterior verificado por un tercero independiente con arreglo a los principios definidos en el anexo V de la Directiva<sup>42</sup> (como si se tratara del auditor que verifica la contabilidad de la empresa). Las notificaciones que deben presentar las instalaciones<sup>43</sup> deben ajustarse a lo establecido en las directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones que la Comisión adoptó al efecto sobre la base de los criterios establecidos en el anexo III y IV de la Directiva y de la Decisión 2004/156<sup>44</sup>. Dichos informes va a hacerse públicos. Se ha decidido que si las verificaciones de las notificaciones no son acordes con los criterios establecidos del anexo de la Directiva, el titular de la instalación no va a poder transferir más derechos hasta que dicha notificación sea satisfactoria, es decir, que sea aprobada por el verificador.

---

<sup>42</sup> El verificador evalúa si la metodología de seguimiento aplicada por el titular cumple con la metodología de seguimiento de la instalación aprobada por la autoridad competente, los principios de seguimiento y notificación presentados con arreglo a la Decisión 2004/156 sus Directrices. Basándose en esta evaluación, el verificador decide si los datos incluidos en el informe de emisiones contienen omisiones, alegaciones incorrectas o errores que den lugar a inexactitudes importantes de la información notificada.

Al final del proceso de verificación, el verificador emite un juicio con respecto a si el informe sobre emisiones contiene alguna inexactitud importante. Si el verificador concluye que el informe de emisiones no contiene ninguna manifestación falsa importante, el titular podrá presentar el informe de emisiones a la autoridad competente de acuerdo con el apartado 3 del artículo 14 de la Directiva 2003/87. Si por el contrario, el verificador concluye que el informe de emisiones contiene inexactitud importante, el informe del titular no podrá ser considerado satisfactorio. En tal caso, los Estados miembros deben velar por que los titulares cuyo informe no sea satisfactorio, a más tardar el 31 de marzo de cada año respecto de las emisiones del año anterior no puedan proceder a nuevas transferencias de derechos de emisiones hasta que se considere satisfactorio su informe verificado. Se aplicará entonces aplicarse sanciones pecuniarias.

<sup>43</sup> El titular debe presentar el informe de emisiones, una copia del permiso para cada una de las instalaciones, más cualquier otra información pertinente al verificador.

<sup>44</sup> V. Decisión 2004/156/CE, *op. cit. supra* nota 11.

Además, tras notificar las emisiones efectuadas el año anterior, en abril de siguiente año, (por primera vez en el 2006), las instalaciones sometidas al nuevo régimen europeo tienen que presentar un número de derechos de emisión igual a las emisiones de CO<sub>2</sub> efectuadas durante el año anterior si no quieren que se les apliquen sanciones económicas.

Y es que se prevé un mecanismo sancionador en caso de incumplimiento que deben establecer los Estados miembros. Según el artículo 16 de la Directiva, en caso de incumplimiento, el titular de la instalación deberá pagar una multa por exceso de emisiones. La multa será de 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono a partir del 2008. Esta multa queda reducida a 40 euros durante el periodo de vigencia actual hasta el 2007. Cada Estado miembro establece un régimen sancionador aplicable a la Directiva que tendrá que haber comunicado a la Comisión antes del 31-XII-2003.

## 7. Las obligaciones de los Estados

Como garantía del cumplimiento del mandato de Kioto, este mercado de derechos de emisión está subordinado a un sistema de control público que recoge el artículo 3, 14 y 15 de la Directiva.

Los Estados tienen las siguientes obligaciones.

1. Deben expedir los derechos de emisión cada año a finales del febrero del año siguiente de acuerdo con las decisiones definitivas de asignación (artículo 12 de la Directiva 2003/87).
2. Deben gestionar el registro nacional (artículo 19 de la Directiva 2003/87)<sup>45</sup>.
3. Deben recoger datos verificados sobre las emisiones y asegurarse que cada empresa entrega un número suficiente de derechos de emisión (artículo 15 de la Directiva 2003/87).
4. Deben presentar cada año a la Comisión un informe periódico sobre la labor realizada para asegurar la aplicación de la Directiva (artículo 21 de la Directiva 2003/87). El primer informe de este tipo fue enviando por los Estados antes del 30 de junio del 2005.
5. Cada Estado debe atribuir además la tarea de supervisión a un administrador creado a nivel nacional que debe rendir cuentas ante la Comisión (artículo 18 de la Directiva 2003/87) cuyo cometido principal consiste en verificar automáticamente las emisiones y transacciones que se vayan produciendo resulten plasmadas en un registro nacional independiente creado al efecto en virtud del artículo 19. Nada impide que, respetando la organización territorial de cada Estado, se creen registros descentralizados siempre que las anotaciones se reflejen en el registro central.

---

<sup>45</sup> La web <http://europa.eu.int/comm/environment/ets/registrySearch.do> contiene una relación de los enlaces con los registros nacionales de derechos de emisión de GEI en funcionamiento.



En febrero del 2004, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión 280/2004/CE<sup>46</sup> para adoptarlo a Kioto. Esta Decisión deroga la Decisión 93/389/CE de 24-VI-1993<sup>47</sup> y mejora el mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de otros GEI existente hasta entonces. Responde a las obligaciones impuestas por el CMNUCC y por el Protocolo de Kioto para que sus Estados Parte hagan un seguimiento de todas sus emisiones de GEI antropogénicas por fuentes y de mejora de la absorción por los sumideros de todos los GEI no controlados por el Protocolo de Montreal; evalúen los progresos realizados; y elaboren y publiquen los programas nacionales, los inventarios nacionales y los registros de la Comisión y de los Estados miembros pertinentes con arreglo a Kioto.

A finales del 2004, fue publicado oficialmente y por primera vez un informe de la Comisión que analiza la evolución seguida por las emisiones de GEI en la nueva Unión formada por veinticinco socios<sup>48</sup>. Se trata del quinto informe enviado por la Comisión a la secretaría del Protocolo y el primero elaborado con arreglo a la Decisión nº 280/2004/CE relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de GEI en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto. He aquí un cuadro resumen.

**Las emisiones de GEI en el 2003 y las emisiones previstas para el período 2008-2012 en relación con el año de referencia.**

Objetivo	Emisiones en el 2003	2008-2012 aplicando las políticas	2008-2012 aplicando las políticas y medidas existentes y suplementarias y/o recurriendo a los mecanismos de flexibilidad de Kioto
UE de los 15.....	-8,0%.....-1,7%.....	-1,6%.....	-9,3%
UE de los 25.....	-.....-8,0%.....	-5,0%.....	-11,3%
Austria *.....	-13,0%.....16,6%.....	8,7%.....	-18,1%
Bélgica *.....	-7,5%.....0,6%.....	3,1%.....	-7,9%
República Checa.....	-8,0%.....-24,3%.....	-25,3%.....	-26,5%
Dinamarca*.....	-21,0%.....6,3%.....	4,2%.....	No disponible
Estonia.....	-8,0%.....-50,8%.....	-56,6%.....	-60,0%

<sup>46</sup> V. Decisión 280/2004/CE, *op. cit. supra* nota 12. Ciertas especificaciones técnicas de esta Decisión se encuentran recogidas en la Decisión de la Comisión adoptada el 10 de febrero de 2005 (*Diario Oficial* L 55, de 1-III-2005, pp. 57-91).

<sup>47</sup> V. *Diario Oficial* L 167, de 9-VII-1993, pp. 31 y ss, cuya última modificación es el Reglamento CE 1882/2003 (*Diario Oficial* L 284, de 31-X-2003).

<sup>48</sup> V. Informe de la Comisión titulado Avance hacia los objetivos de la Comunidad con arreglo al Protocolo de Kioto (de conformidad con la Decisión núm. 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 Kioto), *doc. COM* (2004), 818 final de 20-XII-2004.

Finlandia*	0,0%	21,5%	13,2%	0,0%
Francia*	0,0%	-1,9%	9,0%	-1,7%
Alemania*	-21,0%	-18,5%	-19,8%	-21,0%
Grecia*	25,0%	23,2%	34,7%	24,9%
Hungría	-6,0%	-31,9%	-6,0%	-
Irlanda*	13,0%	25,2%	33,4%	No disponible
Italia*	-6,5%	11,6%	13,9%	-3,7%
Letonia	-8,0%	-58,5%	-46,1%	-48,6%
Lituania	-8,0%	-66,2%	-50,6%	-
Luxemburgo*	-28,0%	-11,5%	-22,4%	No disponible
Países Bajos*	-6,0%	0,8%	3,5%	-8,5%
Polonia	-6,0%	-32,1%	-12,1%	-
Portugal*	27,0%	36,7%	52,1%	42,2%
Eslovaquia	-8,0%	-28,2%	-19,7%	-21,3%
Eslovenia	-8,0%	-1,9%	4,9%	0,3%
España*	15,0%	40,6%	48,3%	21,0%
Suecia*	4,0%	-2,4%	-1,0%	-
Reino Unido *	-12,5%	-13,3%	-20,3%	-

Fuente: Comunicado de prensa de la Comisión de 15-II-2006, MEMO/06/74.

## 8. Las obligaciones de la Comisión haciendo especial referencia al registro de las transacciones de los derechos de emisión de GEI

La Comisión gestiona el *registro central europeo* y, con periodicidad anual, elabora un informe basado en el que le presentan los Estados miembros (apartado 2 del artículo 21 de la Directiva 2003/87).

El registro central europeo<sup>49</sup> es un elemento esencial del sistema porque en él, aparecen reflejadas todas las transacciones de derechos de emisión. Su creación está prevista por el artículo 19 de la Directiva. Determina un control exacto sobre la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión. Dicho registro es público y accesible a todos pudiendo los Estados miembros incorporar en el mismo un sistema consolidado del que formen parte otros Estados miembros.

Para asegurar una acción coordinada de todos los Estados miembros de la Unión Europea, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 28 de la Directiva, la Comisión adoptó a finales del 2004 un reglamento que determina la constitución de un *sistema normalizado y garantizado de registros*<sup>50</sup>,

<sup>49</sup> V. <http://europa.eu.int/comm/environment/ets/>

<sup>50</sup> V. Reglamento (CE) núm. 2213/2004 de la Comisión, de 21-XII-2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y con la Decisión núm. 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, *Diario Oficial* L 386, de 29-XII-2004, pp. 1-77.

basado en las normas de intercambio de datos de Naciones Unidas que permite hacer un seguimiento de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión. Este sistema asegura también que no se produzcan transferencias incompatibles con las obligaciones derivadas del Protocolo de Kioto. Este sistema contabiliza quién está en posesión de los derechos de emisión de forma automática a medida que va cambiando de manos en el mercado. Como es un sistema puramente electrónico, los derechos de emisión nunca se imprimen en papel, constan en una cuenta de registro en línea. Existe pues un componente nacional en cada Estado miembro, donde se almacenan los derechos de emisión y un centro europeo que efectúa los controles automatizados de las normas de la Directiva.

En el ámbito comunitario, de conformidad con el artículo 20 de la directiva, la Comisión nombra un *administrador central único*, encargado de la llevanza de un registro independiente de las transacciones en el que se consignarán las expediciones, las transferencias y las cancelaciones de los derechos de emisión.

## 9. La Directiva 2004/101/CE de enlace con los mecanismos de Kioto

La Directiva 2004/101/CE adoptada el 27 de octubre del 2004<sup>51</sup> se ha denominado directiva de enlace. Está llamada a lograr una reducción todavía mayor de los costes derivados de la puesta en marcha del régimen comunitario de derechos de emisión. Sirve también para salvaguardar la competitividad de las empresas de la Unión.

Se llama de enlace porque, como su nombre indica, funciona a modo de vínculo o conexión entre el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión y los mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto, concretamente con el mecanismo de Aplicación Conjunta (AC) y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) para el período 2008-2012. Esta Directiva respeta los compromisos internacionales asumidos por la Comunidad y sus Estados miembros como Estados Parte del CMNUCC y del Protocolo de Kioto y aplica plenamente el principio de complementariedad por el que países industrializados se obligan a tomar medidas significativas en su territorio para cumplir sus compromisos de reducción y recurrir a los mecanismos flexibles únicamente para cumplir parte de sus compromisos. Al combinar el régimen europeo de derechos de emisión con el MDL y el AC, la Unión evidencia su voluntad de hacer uso de las ventajas que ofrecen los mecanismos de Kioto como complemento a su actuación nacional.

La idea de base consiste en que se reconozcan los créditos AC y MDL como equivalentes a los derechos de emisión de la Unión Europea desde el punto de vista ambiental y económico. Ello, a pesar de la dificultad derivada de que los marcos normativos internacional y comunitario difieren en

---

<sup>51</sup> V. Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27-X-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 Kioto, *Diario Oficial* L 338, de 13-XI-2004, pp. 18-23.

muchos aspectos (instituciones diferentes encargadas de la expedición de derechos y créditos de emisión, calendario distinto de aplicación o diferentes unidades de cuenta). Por eso se ha utilizado el concepto de conversión por los Estados miembros de la Unión Europea de los créditos AC y MDL denominados Unidades de Reducción de Emisiones (URE) y Reducciones Certificadas de Emisiones (RCE), respectivamente.

La Directiva 1004/101/CE pretende pues facilitar la posibilidad a las empresas y particulares que emprendan proyectos de reducción o limitación de las emisiones de AC o de MDL en el extranjero, y puedan convertir hasta un valor determinado los créditos URE o RCE- obtenidos con esos proyectos en derechos de emisión que podrán usar para facilitar el cumplimiento de sus compromisos domésticos con arreglo al régimen de comercio de derechos de emisión en la Unión Europea.

A partir del 2008, se puede autorizar la utilización de RCE y URE por los titulares hasta un porcentaje máximo de la asignación correspondiente a cada instalación en los términos establecidos por cada Estado en su PNA. Esto se llevará a cabo mediante la expedición e inmediata entrega de un derecho de emisión por el Estado miembro a cambio de cada URE o RCE que figure a nombre de dicho titular en el registro nacional, de acuerdo con las especificaciones establecidas en el reglamento 2216/2004.

Por ahora, en el período de vigencia actual del mercado europeo de derechos de emisión (2005-2007), sólo se permite utilizar en el régimen comunitario créditos obtenidos de proyectos de AC (URE) a partir del 2005 y créditos obtenidos de proyectos del MDL (RCE) a partir del 2008<sup>52</sup>. Se ha decidido que los RCE o URE generados por instalaciones nucleares no sean canjeables al menos hasta el 2012<sup>53</sup>. Tampoco por ahora podrán canjearse los URE y URE resultantes de actividades de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura por ser un aspecto no cubierto por el régimen comunitario del comercio de derechos de emisión<sup>54</sup>.

## IV. Consideraciones finales

Precisamente porque está en vigor desde hace apenas un año, explicar las consecuencias del funcionamiento del Protocolo de Kioto resulta una tarea ardua. A ello se une las importantes innovaciones que comportan sobre todo sus mecanismos de flexibilidad, componentes

---

<sup>52</sup> V. apartado 2 del artículo 11 bis de la Directiva 2003/87/CE.

<sup>53</sup> V. apartado 3 del artículo 11 bis de la Directiva 2003/87/CE.

<sup>54</sup> El objetivo del régimen comunitario de derechos de emisión se orienta especialmente en conseguir reducciones permanentes de las fuentes de emisión. El régimen se ha diseñado por ahora en buena medida como impulsor tecnológico con miras a mejorar la disminución a largo plazo de las emisiones procedentes de los sectores energético y de fuentes industriales.

Subsisten además muchas incertidumbres sobre la forma de contabilizar y controlar las transferencias de las emisiones a sumideros conforme al Protocolo de Kioto, tanto en la AC como en el MDL, a nivel de países y de proyectos.

imprescindibles para garantizar la eficacia del Protocolo de Kioto. Son regímenes jurídicos nuevos sobre los que apenas existe experiencia práctica. Por añadidura, no será hasta el año 2008, cuando se inaugure oficialmente el primer periodo de compromiso y empiece a funcionar a pleno rendimiento el sistema. Ello explica la razón por la cual las sucesivas Conferencias de las Partes, que se reúnen anualmente, siguen armando y estructurando el entramado legal de base.

Con todo, desde el principio, la Unión Europea ha decidido subirse a este nuevo tren para no perderlo y responder de forma conjunta al compromiso de reducción. La Unión Europea y sus veinticinco Estados miembros se han empeñado seriamente en adquirir la experiencia suficiente para el 2008. Por eso ha creado su propio de derechos de emisión de GEI ya en funcionamiento, de acuerdo con determinadas coordenadas legales, desde 1 de enero del 2005 hasta el 31 de diciembre del 2007.

Aunque todavía sería muy prematuro hacer balances sobre su eficacia, nos ha parecido pertinente describir, al menos, su funcionamiento básico. Parece evidente que la práctica adquirida va a ser de gran ayuda a los demás Estados firmantes del Protocolo. Recuérdese que no es la primera vez que las instancias comunitarias ponen en marcha un sistema de cuotas ya que cuentan con la experiencia de la política pesquera y agrícola.

Hágase notar además que nunca como ahora se había avanzado tanto en la articulación de un sistema jurídico y económico tan elaborado que comprometa verdaderamente a los países más ricos en la protección del medio ambiente y en la transferencia de tecnología a los países menos prósperos. Se trata sobre todo de iniciar un cambio exponencial, sin precedentes, en los modos y en la mentalidad de producción industrial. El nuevo sistema internacional y europeo va a enseñar a las empresas a trabajar en cualquier punto del planeta en un nuevo entorno económico y ecológico, donde el carbono y algunos GEI van a estar limitados, lo cual les va a obligar a poner en marcha mejores estrategias y tecnologías limpias para que de verdad reduzcan sus emisiones de una manera eficaz en el coste y real.

Pero hay que advertir un dato fundamental: si al menos desde el punto de vista jurídico las innovaciones son evidentes, los interrogantes siguen siendo numerosos. ¿Cuándo hasta ahora habíamos visto una autorización administrativa obtenida en un determinado Estado para poder contaminar que podrá ser canjeable por unos bonos obtenidos en otros Estados gracias a la participación en proyectos destinados a ayudar a otros países a rebajar la contaminación? ¿Podríamos entonces asistir a nueva modalidad de *antidumping*, ésta vez de carácter ecológico? ¿Qué efectos económicos tendría si un operador del mercado de las emisiones decidiera adquirir derechos de emisión en un Estado simplemente para no utilizarlos? ¿Será ésta una nueva forma de inversión económica?

