



CUESTIONARIO GENERAL PARA LA ELABORACIÓN DEL PNA 2008-2012

DATOS SOBRE EL QUE REALIZA LAS OBSERVACIONES

Rellene el cuadro 1 si se trata del titular de una instalación afectada por la ley 1/2005. Si no fuera así, rellene el cuadro 2.

1 Instalaciones

| | |
|--|--|
| Nombre de la instalación | |
| Localidad | |
| Comunidad Autónoma | |
| Titular de la instalación | |
| Datos de contacto – Nombre remitente | |
| Datos de contacto – Teléfono | |
| Datos de contacto – Fax | |
| Datos de contacto – Correo electrónico | |
| Código de la autorización | |
| Epígrafe de la ley | |
| Tiene asignación en PNA 1 | |

2 Otros

| | |
|--|---------------------------|
| Nombre remitente | Greenpeace |
| Datos de contacto – Teléfono | 91 444 14 00 |
| Datos de contacto – Fax | 91 447 15 98 |
| Datos de contacto – Correo electrónico | rmonton@es.greenpeace.org |

SE SOLICITA OPINIÓN SOBRE LOS SIGUIENTES ASUNTOS

Seguidamente se listan un conjunto de asuntos sobre los que nos gustaría conocer su opinión. Puede expresarla sólo en relación a algunos de ellos y puede hacer otras consideraciones bajo el epígrafe “Otros asuntos”.

● Valoración de las reglas metodológicas aplicadas en el PNA 2005-2007

La valoración global sobre el Plan Nacional 2005-2007 es positiva ya que, a pesar de que podría haber sido más ambicioso, es coherente con el cumplimiento del Protocolo de Kioto. El PNA 2005-2007 es un plan de mínimos, realista y moderado, que marca una senda clara para que España rompa con la tendencia de aumento de emisiones de CO₂ y cumpla el Protocolo de Kioto.

Así mismo, es positivo la inclusión de la cogeneración, así como la asignación del 50% de los derechos reservados a nuevos entrantes para estas instalaciones, aunque es criticable que esto haya supuesto un aumento del total de los derechos de emisión concedidos que deberían haberse detraído de los derechos concedidos al sector de generación de electricidad.

Es también positivo que no se destinen fondos públicos para subvencionar a la empresa privada la compra de derechos de emisión, aunque la creación del Fondo de Carbono puede ser una forma encubierta de incumplir esta premisa, es positivo que no se permita la agrupación de instalaciones (“pooling”) en el sector eléctrico así como que no se permita el arrastre de derechos (“banking”) asignados para el 2005-2007 al período de obligatorio cumplimiento 2008-2012.

Aunque la reducción de emisiones debería haberse iniciado ya, para hacerse más gradual. En este sentido, el sector eléctrico debería haber recibido una asignación menor siendo la asignación a las centrales térmicas proporcional a la electricidad generada y no a sus emisiones; ya que de este modo se ha favorecido al carbón, que es el combustible más contaminante. De todas maneras, y tal y como se indica en el PNA 2005-2007, los derechos que se asignen para el período de obligatorio cumplimiento de Kioto (2008-2012) deberán ser más exigentes.

Respecto a la valoración sobre la metodología del Plan Nacional 2005-2007, es necesario insistir en la importancia de simplificar los planes nacionales de asignación de la segunda fase. La simplificación de las reglas de asignación a nivel de sector y de instalación incrementa la transparencia del proceso de asignación y reduce los costes, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas sujetas al régimen de comercio.

Por otra parte las emisiones deberán ser asignadas sobre la base de “valores guía” sectoriales de intensidad de gases de efecto invernadero (GEI). Con este sistema los derechos de emisión serían asignados a razón de una cuota fija de derechos de emisión por unidad de producción. De esta forma se favorecen las instalaciones más eficientes y con menos intensidad de carbono.

En aquellos casos donde los valores guía o las subastas no puedan ser utilizadas, la demanda de compensaciones por acciones tempranas deberá ser evaluada caso por caso, recayendo la carga de la prueba sobre la instalación que las demande. La asignación de estos derechos de emisión adicionales no tiene que conducir a una inflación en el tope del sector, de manera que cualquier ajuste al alza tiene que ser compensado por una reducción equivalente en las cuotas dentro de los sectores cubiertos por el SECE.

● ¿Cuál debe ser el techo total de asignación? ¿cómo debe establecerse?

La cantidad total de derechos de emisión que reparta España tienen que ser consistentes tanto ahora como a más largo plazo con las reducciones de emisiones necesarias para estabilizar el cambio climático de forma que las temperaturas no aumenten más de 2° C por encima de los niveles pre-industriales, esto es coincidente con el principal objetivo del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático¹, y así ha sido asumido por los Jefes de Estado de la Unión Europea.

Para mantenerse por debajo de 2° C, los países industrializados deben ir más allá de las exigencias de Kioto y reducir las emisiones por lo menos un 30 % sobre los niveles de 1990 para el año 2020², y un 60-80 % antes del año 2050, y continuar reduciendo posteriormente. Pero para afrontar estas reducciones **es imprescindible como mínimo cumplir con Kioto**, por lo tanto, el total de derechos asignados a los sectores afectados no puede, en ningún caso, ser superior a sus emisiones en 1990 incrementadas un máximo del 15%.

Según la COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (COM(2005) 703 final) «Orientaciones complementarias para los planes de asignación del período 2008-2012 en el ámbito del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE», se indica que “...*España, en particular, no van bien encaminados respecto a sus objetivos de Kioto. En esos Estados miembros deben hacerse más esfuerzos durante el segundo periodo para cumplir sus objetivos, lo que no significa que no se requieran también medidas adicionales en otros Estados miembros. Dado que es improbable que las distancias puedan estrecharse únicamente exigiendo una reducción de emisiones al sector que no está sujeto al comercio o confiando en la adquisición de unidades de Kioto, debe recurrirse más al Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE) a fin de explotar su potencial*”.

Y tal como dice el artículo único del Plan Nacional de Asignación 2005-2007, “*El esfuerzo de reducción adicional necesario para cumplir con el artículo 9.1 y el anexo III de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, tendrá lugar en el período 2008-2012*”.

Por todo ello el total de derechos asignados a los sectores afectados debe ser inferior a 137,04 Mill.Tm, esto es las emisiones de 1990 (119,17 Mill Tm³) más un incremento del 15%.

● ¿Debe repartirse el esfuerzo linealmente entre todos los sectores afectados?

El reparto del esfuerzo relativo entre los sectores de la Directiva y no Directiva se debe como mínimo mantener en la proporción de su peso en el conjunto de las emisiones. Cualquier incremento en la asignación de derechos sobre los niveles de 1990 penalizaría a los sectores difusos, que son los que más dificultades presentan para adecuarse a los

¹ El artículo 2 del Convenio (CMNUCC) de 1992 establece como objetivo: “*la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que pueda prevenir una interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático. Tal nivel debería ser alcanzado dentro de un período suficiente como para permitir a los ecosistemas adaptarse naturalmente al cambio climático, para asegurar que la producción de alimentos no sea amenazada y para permitir el proceso del desarrollo económico de un modo sostenible.*”

² Esta reducción de emisiones fue recomendada por los jefes de estado europeos el Consejo de primavera del año pasado.

³Emisiones según el Plan Nacional de Asignación 2005-2007

objetivos de emisiones. Por ello y a la luz de el aumento de las emisiones sobre el previsto⁴, debería requerirse un mayor esfuerzo a aquellos sectores con posibilidades de reducción mayores, como lo es el sector eléctrico.

Teniendo en cuenta que existe una buena información sobre el sector de generación eléctrica y su producción es homogénea, después de establecer un tope para el sector, las asignaciones deberían hacerse sobre las base de las emisiones promedio por kWh y no por volumen de CO₂ generado, ya que si no se favorecería el uso del carbón, el combustible fósil más contaminante.

- **Interpretación del ámbito de aplicación. ¿se debe ampliar la ley 1/2005 para incluir más dispositivos de combustión?**

Con la finalidad de evitar distorsiones y que en todos los países miembros se regule de la misma manera el mismo tipo de instalación todas las instalaciones de combustión deben estar incluidas, tanto aquellas que mantienen procesos de combustión que se llevan a cabo en instalaciones mas grandes, tal y como recomienda la Comisión, como aquellas más pequeñas.

- **Gestión de la reserva de nuevos entrantes: existencia o no, reglas de asignación, orden de acceso**

La forma en que se asignen los derechos de emisión a instalaciones nuevas que empiecen sus operaciones con el comercio de emisiones ya en marcha es una de las cuestiones más complejas del sistema de comercio de emisiones. Las inversiones en nuevas instalaciones cubiertas por la Directiva de comercio de emisiones no deberán ser discriminadas ni tampoco subvencionadas. Consideramos que los gobiernos deberían seleccionar unas directrices acordes con el siguiente principio: el método de asignación de derechos de emisión a nuevos entrantes deberá ser elegido sobre la base de maximizar los incentivos para la inversión en energías renovables. En todo caso, no puede implicar un aumento de la cantidad total de derechos de emisión.

De acuerdo con este principio, proponemos que el Estado incluya dentro de su Plan Nacional de Asignación una reserva de derechos de emisión para ser asignados a nuevas instalaciones por el procedimiento de subasta. La cantidad de derechos a reservar para este procedimiento debería ser equivalente al 10% del total (máximo permitido por la Directiva en el periodo 2008-2012). Las nuevas instalaciones que no consigan derechos por este procedimiento deberán comprar en el mercado los derechos para cubrir sus emisiones.

Las dificultades que se han detectado con la cuestión de los nuevos entrantes son una clara señal de que el sistema de subastas deberá convertirse cuanto antes en el método principal de asignación. Con el sistema de subastas los nuevos entrantes podrían optar en igualdad de condiciones a derechos de emisiones necesarios para sus operaciones.

- **Asignación de la cogeneración**

La cantidad de derechos asignados a la cogeneración debe incluirse dentro del sector eléctrico, porque es en este sector en el que se materializa el ahorro de emisiones inherente a la cogeneración, en la medida en que esta desplaza a otras formas de generación eléctrica.

⁴Madrid, 17 abr (El País).- El Gobierno afirmó en mayo pasado que en 2004 las emisiones superaban en un 45,61% el nivel de 1990, pero el recuento final enviado a la Comisión Europea admite que España emite un 47,87% más, cuando el Protocolo de Kioto sólo le permite un aumento del 15%.

No procede mantener disposiciones especiales a nivel de instalación sobre las emisiones de procesos de transformación, tal y como indica la Comisión.

- **Tratamiento de otras tecnologías limpias**

Las instalaciones que disponen o pueden disponer de plantas para la producción de biogás (depuradoras, tratamiento de purines, vertederos...) deberían tratarse considerando las emisiones de gases de efecto invernadero (en CO₂ equivalente) del conjunto de la instalación (no sólo de la eventual planta de biogás), y otorgar el mínimo de derechos necesario en función del máximo rendimiento posible de una planta de biogás que pudiese lograr la máxima eliminación de metano. La producción de biogás debe estimularse ya que se reduce la emisión de gases de efecto invernadero, como es el metano, y debería incentivarse el efecto de reducción de CO₂ equivalente que estas instalaciones consiguen.

Respecto a la incineración, tecnología de tratamiento de los residuos que de ningún modo puede considerarse limpia, tanto por sus riesgos para la salud como por su carácter destructor de recursos y de energía primaria. Por tanto deberían recibir una asignación de derechos nula. No obstante, si se considera asignar cualquier cantidad superior a cero, se les deberían asignar en función de su producción eléctrica y el sector en el que se deben contabilizar estos derechos asignados es en el sector eléctrico.

- **Uso de emisiones históricas de referencia frente a mejores técnicas disponibles u otros benchmarks**

En cuanto al método de asignación, creemos que es adecuado que se base en uso de emisiones por unidad de producto (“benchmarking”) que no en emisiones brutas. Este método es el consistente con los criterios aprobados por la Comisión Europea para la realización de los planes nacionales de asignación en cumplimiento de la Directiva de comercio de emisiones. Esto es particularmente significativo para el sector eléctrico, donde la asignación gratuita en función de las emisiones producidas favorece injustificadamente a la tecnología más intensiva en emisiones (carbón), lo cual supone una señal negativa y contraria al objetivo de Kioto y de la Directiva; por el contrario, una asignación en función de la energía producida (que es el producto del sector eléctrico) será más equitativa y favorecerá la eficiencia energética y las fuentes de menor emisión específica.

- **Utilización del mecanismo de desarrollo limpio y de la aplicación conjunta**

En cuanto del mecanismo de desarrollo limpio y de la aplicación conjunta mecanismos basados en proyectos deben ser altos en calidad y escasos en cantidad.

Escasos en cantidad porque desincentivan las acciones nacionales de reducción de emisiones, y entendemos que el 7% (100 Mt para 2008-2012) que figura en el plan nacional de asignación de la primera fase debe ser el límite máximo de los créditos compensables por mecanismo de desarrollo limpio y aplicación conjunta, y así debe constar en el plan nacional de asignación de la segunda fase. Según la COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (COM(2005) 703 final) «Orientaciones complementarias para los planes de asignación del período 2008-2012 en el ámbito del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE», se indica respecto a la Justificación de la adquisición prevista de unidades de Kioto por los gobiernos que, “... *Todo Estado miembro que se base en la adquisición gubernamental de unidades de Kioto, incluso aunque ya lo hubiera indicado en el plan nacional de asignación de la primera fase, debe justificar con mayor detenimiento sus intenciones y demostrar los progresos alcanzados en la ejecución de tales adquisiciones.*”.

Altos en calidad, es decir proyectos de renovables y eficiencia energética, en coherencia con los objetivos señalados por el Gobierno español. No se puede decir que se apuesta por las energías limpias en España y luego permitir que nuestras empresas realicen proyectos de energía sucia en otros países y quieran obtener créditos para Kioto.

Según la COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (COM(2005) 703 final) «Orientaciones complementarias para los planes de asignación del período 2008-2012 en el ámbito del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE», se indica respecto a las orientaciones relativas al criterio 12: limitación relativa al uso por los titulares de la AC y el MDL a efectos de cumplimiento que, “*El plan especificará la cantidad máxima de RCE y URE que pueden utilizar los titulares en el régimen comunitario como porcentaje de la asignación de derechos de emisión a cada instalación. El porcentaje será coherente con las obligaciones de suplementariedad del Estado miembro con arreglo al Protocolo de Kioto y a las decisiones adoptadas conforme a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o a dicho Protocolo*”⁵.

Por esta razón se propone que el techo máximo de créditos de carbono a través de mecanismos de Kioto, para que sea coherente con la suplementariedad por este concepto, no sea nunca mayor que las reducciones de emisiones que consiga la empresa/instalación a través de proyectos de renovables y eficiencia en el territorio nacional.

● **Posible utilización de una subasta (10%) para la asignación de derechos en el 2º PNA**

La forma en que se repartan los derechos de emisión es crucial para asegurar que las inversiones iniciales necesarias para combatir el cambio climático sean promovidas activamente y no se dé viabilidad a los procesos industriales más contaminantes. Esto significa asignar los derechos de emisiones con el sistema de subasta. Lamentablemente la Directiva sólo contempla que como máximo un 10% de los derechos de emisión sean subastados. El gobierno debe hacer uso al máximo de esta posibilidad.

⁵ El criterio 12 es obligatorio en la medida en que el plan nacional de asignación debe especificar la cantidad máxima de RCE y URE que los titulares pueden utilizar a efectos de cumplimiento dentro del RCCDE. El criterio 12 establece que el porcentaje debe ser coherente con las obligaciones de suplementariedad del Estado miembro derivadas del Protocolo de Kioto y con las decisiones adoptadas conforme a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o a dicho Protocolo. Los Acuerdos de Marrakech disponen que «la aplicación de los mecanismos será suplementaria a las medidas nacionales»

● Otros asuntos

- Es fundamental que se evite subvencionar ni directamente ni de modo encubierto la compra de derechos de emisión con fondos públicos.
- Seguimos considerando muy oportuno abrir un debate sobre la utilización de la fiscalidad como instrumento. De modo que es urgente iniciar las reformas legales que permitan realizar activamente una política fiscal ecológica, a través de ecotasas e impuestos energéticos que graven los derroches en el uso final de la energía (como electricidad o carburantes) y permitan disponer de recursos adicionales para programas de ahorro, uso eficiente de la energía, gestión de la demanda y energías renovables.
- Instalaciones que cierren sus operaciones. Dado que en algunos casos el cierre de instalaciones intensivas en emisiones de gases de efecto invernadero puede representar la opción menos cara para reducir emisiones y que la posibilidad de transferir derechos de emisión es un incentivo para la sustitución de plantas con alta intensidad de carbono, creemos que a esas instalaciones se les debería permitir guardar sus derechos de emisión hasta el final del período y así poder venderlos a otras instalaciones si así lo desean o transferirlos a una nueva instalación del mismo titular. Sin embargo instalaciones cerradas no deberán recibir derechos de emisión en los períodos siguientes del comercio de emisiones. Es de especial importancia que se aprueben disposiciones para evitar que se concedan derechos a la instalación nueva si ya le son transferidos los de la que va a cerrarse, y que a las plantas que estén planificando el cierre no se les asignen derechos de emisión excesivos. En España la aplicación de la Ley de Grandes Instalaciones de Combustión va a significar el cierre en los próximos años de un número importante de centrales térmicas construidas antes de 1987 y por tanto no deberían recibir derechos para después de su fecha prevista de cierre. Al igual que en el caso de acumulación de derechos y de los nuevos entrantes, las reglas que rijan la cuestión de las instalaciones que se cierren deberán estar armonizadas a escala Comunitaria.
- Se debe prohibir el uso de HFC en aquellas aplicaciones donde existan alternativas mejores, como el sector del frío.
- La revisión del Plan de Fomento de las Energías Renovables se quedó corto en la reducción de CO₂ necesaria, y no cumplen con las expectativas que el potencial y la tecnología de estas energías limpias ofrecen⁶, por este motivo es imprescindible en cuanto a la promoción de las energías renovables, que no se olvide que el R.D. 436/2004 necesita ser reformado, puesto que no es cierto que haya mejorado la retribución por Kwh generado en todas las tecnologías. Y es necesario consolidar el sistema de primas y dar un tratamiento integral y estable a las energías renovables en su conjunto, a través de una Ley general de Energías Renovables, que permita unificar las disposiciones legales que les afectan, hoy demasiado dispersas, manteniendo todos los elementos que se han demostrado eficaces para el desarrollo de estas energías y corrigiendo todos aquellos aspectos donde persisten obstáculos y dificultades.
- En cuanto a la eficiencia energética, es especialmente necesario profundizar en la puesta en marcha a gran escala de programas de gestión de la demanda eléctrica, tal

⁶Según el informe “Renovables 2050: un informe sobre el potencial de las energías renovables en la España peninsular”, elaborado para Greenpeace por el Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IIT) de la Universidad Pontificia Comillas, la capacidad de generación de electricidad con fuentes renovables en el territorio peninsular español equivale a 56,42 veces la demanda de electricidad proyectada en 2050. Disponible en <http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/renovables-2050.pdf>

como prevé la Ley del Sector Eléctrico y la Estrategia Española de Eficiencia Energética (E4). No hay que olvidar que la E4 por si sola es insuficiente, pues sus objetivos darían como resultado un incremento de las emisiones del 58% para 2012, y los limitados objetivos del nuevo Plan de Acción de la Estrategia de Eficiencia Energética (E4) hacen imposible cumplir con Kioto, ya que el plan presentado prevé reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en 32,5 millones de toneladas en ese periodo. Eso significa que se logrará como mucho cumplir con apenas un 40% del total de emisiones de los sectores difusos al que se ha comprometido el Gobierno.