

Balance del segundo período del comercio europeo de permisos de emisión

El comercio europeo de derechos o cuotas de emisión (ETS) es una de las piedras angulares del marco europeo de la lucha contra el cambio climático. El ETS ofrece una serie de ventajas, incluyendo proporcionar un marco reglamentario único para toda la industria europea y la producción de energía que parece preferible a una yuxtaposición de los distintos sistemas nacionales que favorecería un dumping medioambiental en el interior de la UE.

No obstante, la manera en la que este sistema ha funcionado desde su creación plantea muchas preguntas, sobre todo por el precio muy bajo de la tonelada de carbono. Además también ha alentado la especulación financiera y generado inaceptables efectos de gangas. También ha permitido la compra de créditos internacionales derivados de proyectos cuyos beneficios medioambientales son cuestionables. Su impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero de los sectores cubiertos sigue siendo incierto. Por último, no ha sido capaz de iniciar un proceso de transición del tejido industrial europeo hacia una economía baja en carbono, al no haber generado suficientes inversiones.

La situación de crisis ha favorecido el desarrollo de importantes críticas sobre el impacto del ETS en la economía europea y sobre la "competitividad" de su industria. El impacto directo del ETS en los costes de producción en Europa es muy limitado, a excepción de algunos sectores muy concretos cuya situación requiera una mayor consideración. La magnitud de los excedentes de las cuotas de emisión, la posibilidad de utilizar los créditos internacionales muy baratos así como el mantenimiento de una parte de la asignación gratuita de los sectores industriales que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga carbono reducen significativamente el impacto directo del ETS en los costes de producción. El impacto indirecto del ETS está relacionado con su impacto en el coste de la electricidad. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) recuerda que el coste de la electricidad es un componente importante de los costes de producción, pero que es el resultado de un complejo conjunto de factores que van más allá del ETS tales como el coste de las materias primas, la fiscalidad, o los costes de distribución.

Por lo tanto, hacer culpable a la política climática regional de la falta de competitividad de la industria europea parece algo desprovisto de fundamento y debilitar o dismantelar estas políticas no va a resolver los problemas estructurales de la industria europea, que requieren políticas industriales y energéticas europeas ambiciosas basadas en la inversión y en el apoyo a la innovación tecnológica. El ETS sigue siendo por ahora la pieza central del marco europeo de la lucha contra el cambio climático y la CES considera que es urgente reformar este sistema imperfecto pero perfectible.

A continuación se hace un breve repaso de algunos de los principales fallos del sistema de comercio europeo en su segundo período de aplicación:

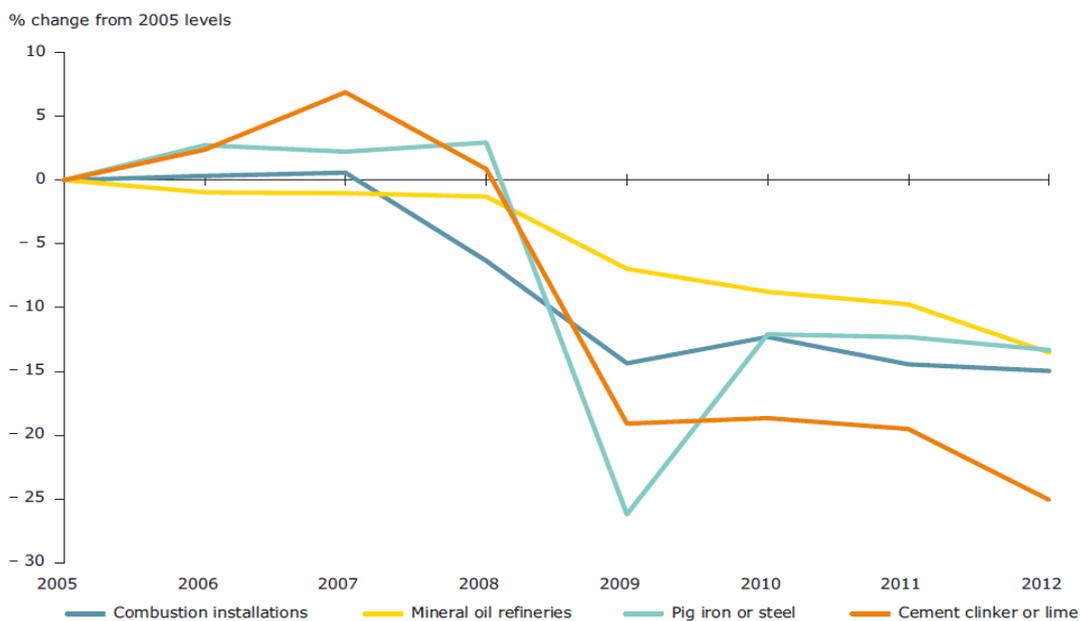
- La crisis económica detrás de la reducción de las emisiones
- Un precio del CO2 inadecuado y el superplus de emisiones
- Los beneficios caídos del cielo y la especulación
- La falta de indicadores europeos sobre emisiones y producción industrial

La crisis económica detrás de la reducción de las emisiones

La UE de los 15 ha reducido sus emisiones totales de gases de efecto invernadero alrededor de un 15 por ciento respecto a los niveles de 1990, muy por encima de su compromiso con el Protocolo de Kioto (-8%).

El objetivo ambiental global parece cumplido, pero es preciso señalar que se ha producido en gran medida por factores distintos a la aplicación de medidas domésticas para reducir las emisiones en la industria europea. La razón principal es el efecto de la crisis económica en la caída de la producción industrial, particularmente en el año 2009 como muestra el siguiente gráfico 1.

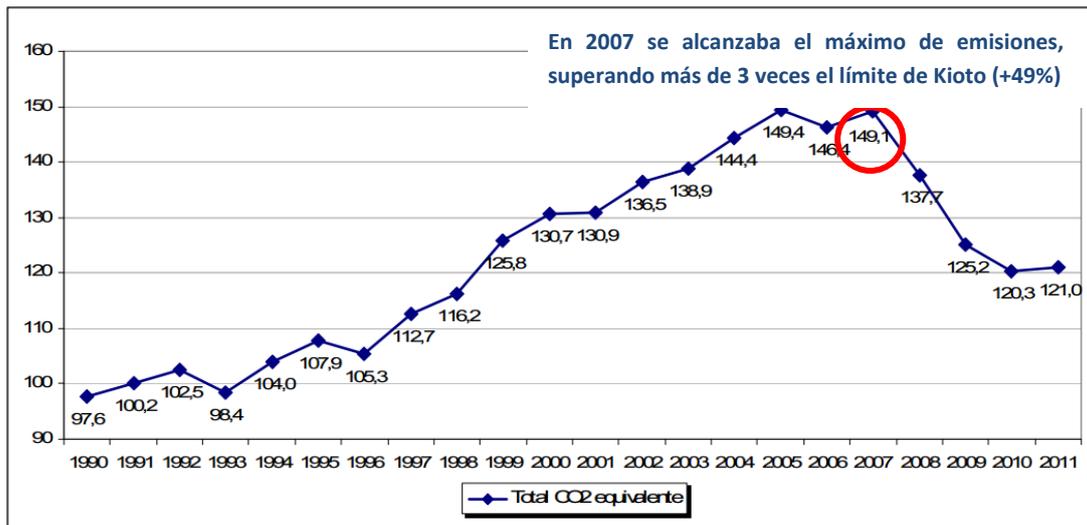
Gráfico 1. Evolución de las emisiones en los sectores industriales sujetos al comercio de emisiones (2005-2012)



Fuente: Agencia Europa de Medio Ambiente. 2013

Un ejemplo de libro es el caso de España que en 2007 superaba más de tres veces el límite de emisión que le imponía el Protocolo de Kioto (del +15%). Con la crisis económica las emisiones de CO₂ se desplomaron durante varios años sucesivos y todo apunta a que se cerrará 2012 con unas emisiones un 19,4% superiores a los niveles de 1990 (gráfico 2). Para cumplir con el compromiso de Kioto, el Gobierno español se ha visto obligado a comprar derechos de emisión a terceros países por un valor total de 800 millones de euros.

Gráfico 2. Evolución del índice de cumplimiento de emisiones de acuerdo al Protocolo de Kioto



Fuente: MAGRAMA.

Un precio del CO₂ inadecuado y el superplus de emisiones

La crisis económica y la caída en la demanda industrial también afectaron al hundimiento del precio del CO₂. Si había menos producción, había menos emisiones y por tanto, sobran permisos de emisión. Si la demanda cae, los precios caen.

Para que funcione correctamente el mercado de emisiones, el precio del CO₂ debe ser suficientemente alto, de manera que no compense pagar para contaminar y contribuya a la reinversión de los beneficios de las empresas en el tejido productivo. La realidad es que el precio del permiso de emisión se ha mantenido muy lejos del precio óptimo. Si en 2008 alcanzaba un máximo de casi 30€ la tonelada, en 2013 registraba mínimos por debajo de 3 €.

Existen también otros motivos que han influido en la rebaja del precio de CO₂ por el lado de la oferta, como son la sobreasignación de derechos de emisión a la industria – por encima de los niveles medios reales de producción- y el uso excesivo de créditos internacionales de emisión.

La situación de desajuste entre una baja demanda y una alta oferta ha generado un “superplus” de derechos de emisión cuyos efectos negativos también afectarán al tercer período de aplicación del comercio de emisiones (2013-2020), y sobre el que ya la Comisión Europea ha tenido que aplicar unas soluciones “parche”. Se trata del mecanismo del “backloading” o la retirada temporal de una bolsa de 900 millones de derechos de emisión que se reintroducirá a finales de período. Por tanto no elimina el excedente de derechos de forma definitiva, sólo lo desplaza, se trata de una medida a corto plazo. La Comisión también ha planteado aplicar medidas estructurales a largo plazo, pero no cuenta con el consenso suficiente entre los Estados miembro para hacerlo antes de 2020. En la actualidad el excedente de derechos de emisión supera ya los 2000 millones (del orden de las emisiones anuales de todas las instalaciones de la Unión Europea).

Los beneficios caídos del cielo

El ETS es uno de los principales instrumentos del marco europeo para la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, la forma en que el sistema ha funcionado desde su creación plantea varias cuestiones.

Las cuestiones más preocupantes son las relacionadas a cómo el ETS ha alentado la especulación financiera y generado beneficios caídos del cielo inaceptables¹.

Las compañías eléctricas obtuvieron beneficios extraordinarios estimados en 19 mil millones de euros en la fase I (2005-2007), y podrían alcanzar los 71 mil millones en la fase II (2008-2012). Los subsidios a la industria intensiva en energía en las dos fases podrían ascender a 20 mil millones de euros². Y de las ganancias obtenidas se ha invertido poco o muy poco en el cambio de modelo productivo y en la transformación del tejido industrial y su consumo energético.

Un sistema expuesto a las operaciones especulativas y fraudulentas

Además, durante este segundo período de cumplimiento no ha sido posible garantizar la fiabilidad del sistema, estando expuesto a operaciones fraudulentas y ataques informáticos que malversaron millones de euros en derechos de emisión. La Interpol estimó que el fraude en el IVA en los mercados de CO2 en 2008 y 2009 ascendía a cinco millones de euros. Sobre estos aspectos ya se han tomado medidas para el fortalecimiento de las normas de seguridad, no obstante, el mayor riesgo del mercado de CO2 es que sea el destino de inversiones puramente especulativas.

La falta de indicadores europeos sobre emisiones y producción industrial

Para poder hacer un balance correcto del comercio europeo de emisiones tendremos que saber si este instrumento ha servido como incentivo a las empresas para realizar inversiones y mejorar la eficiencia del modelo productivo, en particular en la reducción de emisiones de CO2.

En el período 1990-2012, la Unión Europea ha sido capaz de reducir sus emisiones en aproximadamente un 18%, mientras que paralelamente la economía europea ha sido capaz de aumentar un 45% su Producto Interior Bruto. Con brocha gorda, estos indicadores señalan la capacidad del espacio europeo de desacoplar las emisiones de gases de efecto invernadero del desarrollo de su actividad económica e industrial. Sin embargo, el PIB -que ha sido criticado por muchos expertos como indicador para medir inequívocamente la economía y la riqueza- tampoco resulta válido para medir el esfuerzo europeo en la reducción de emisiones (en este caso emisiones/PIB).

Más aún en las últimas décadas, en las que Europa ha perdido capacidad productiva y ha basado el crecimiento de sus economías en las actividades de servicios e incluso actividad financieras y más especulativas.

En el período 2008-2012 se han cumplido con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con pocos resultados dentro de nuestras fronteras; ya sea por la compra de créditos internacionales por parte de las empresas europeas, ya sea por el proceso de desindustrialización y de fuga de inversiones de nuestro territorio a otras economías emergentes o bien por el efecto del “aire caliente” de los países del Este de Europa.

¹ Declaración “Es urgente crear un marco para el mercado de carbono” http://www.etuc.org/press/it-urgent-build-framework-carbon-market#.VDvSe2d_uul

² http://www.carbontradewatch.org/downloads/publications/ETS_briefing_april2011.pdf

La realidad nos muestra que Europa no ha sido capaz de poner en relación la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero con la producción industrial. No se puede medir con exactitud el esfuerzo que hemos hecho como región en la reducción de emisiones.

El indicador que mejor refleja el esfuerzo realizado es la *intensidad de emisiones*, la ratio que mide las emisiones de gases de efecto invernadero para producir una tonelada de producto (t CO₂/ t producto).

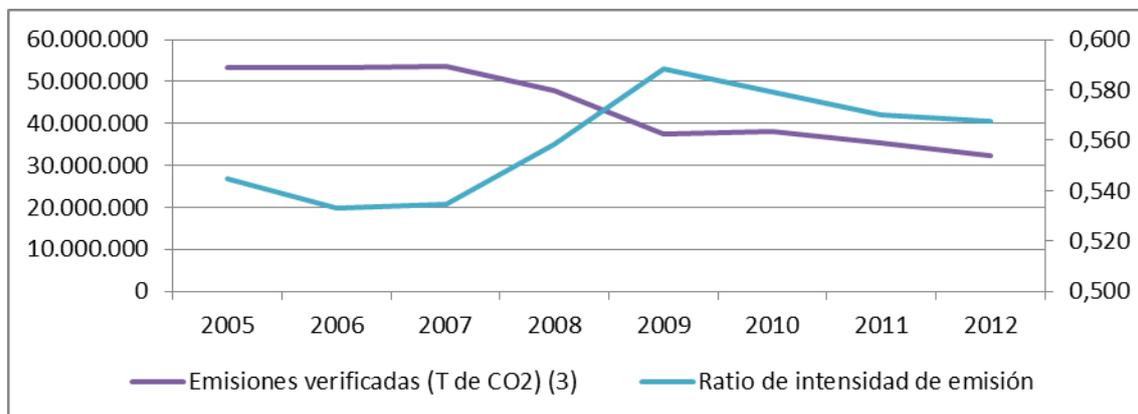
Para vincular de forma clara las dos variables, emisiones y producción industriales, es preciso reivindicar ante las instituciones y organismos europeos, el cálculo de la ratio de intensidad de emisiones en todas las actividades afectadas por el comercio europeo de emisiones durante la tercera fase del comercio de emisiones.

Las emisiones de CO₂ en España

En España, las emisiones cayeron casi un 30% en los sectores sujetos al comercio de emisiones (sectores ETS) en 2012 con respecto a 2005, y casi un 40% en los sectores industriales (sin incluir el refino y el eléctrico³). ¿Podemos decir, por tanto, que tras dos períodos de aplicación de este instrumento en España se ha descarbonizado la producción industrial? Los datos dicen que no.

La *intensidad de emisiones* empeoró un 4,1% en los sectores ETS industriales en su conjunto (sin incluir los relacionados con la energía). Es decir, que en 2012 emitíamos un 4% más de **CO₂ equivalente por tonelada de producto fabricado** que en 2005 (gráfico 5). Es decir, que la reducción de las emisiones se ha producido fundamentalmente por la vía de la caída en la producción industrial doméstica.

Gráfico 5. Evolución de las emisiones totales y de la intensidad de emisión en los sectores industriales ETS en su conjunto



Datos: Ministerios de Medio Ambiente y de Industria.

¿Y qué ha ocurrido en el sector de generación de la electricidad?

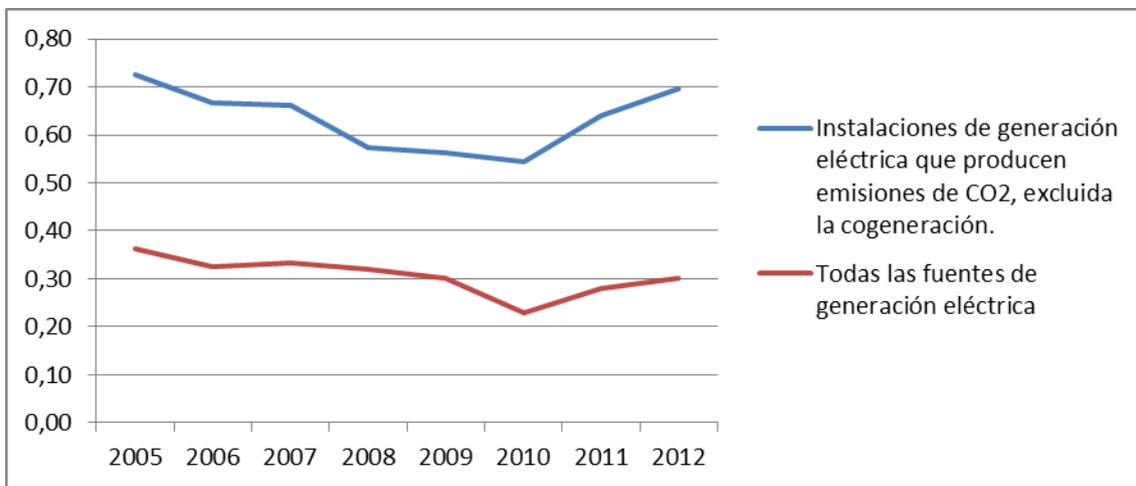
La aplicación del comercio de derechos de emisión junto con la implementación de políticas de apoyo a las renovables, a través de las primas al régimen especial, sí consiguieron reducir las emisiones de CO₂ en la producción de electricidad en España.

³ Las emisiones verificadas para estos sectores industriales se redujeron de 53,470 a 32,244 millones de toneladas de CO₂ de 2005 a 2012.

Esto se aprecia en la evolución de la ratio de intensidad del año 2005 a 2010. En seis años se disminuyeron un 25% **las emisiones de CO₂ por KWh producido** en las instalaciones de generación eléctrica que estaban sujetas al comercio de derechos de emisión (básicamente las centrales térmicas de carbón, fuel y gas). Poco a poco se fue retirando la participación del carbón para producir electricidad a favor de la entrada del gas natural. A partir de 2010 esta tendencia cambia drásticamente y la aportación del carbón vuelve a crecer desplazando el uso de gas natural.

¿Y qué causó este cambio de tendencia? Las razones básicas son, la aplicación del real decreto que fomenta la quema de carbón nacional, pero también y sobre todo, los bajos precios del carbón importado al tiempo que el precio de la tonelada de CO₂ era muy bajo. Probablemente, si el precio de los derechos de emisión no se hubiese desplomado, habría podido influir a favor del uso de combustibles más limpios como el gas natural.

Gráfico 6. Ratio de intensidad de emisión (KgCO₂/KWh) del sector eléctrico



Datos: MAGRAMA, MINETUR.

Propuestas para el tercer período tras las lecciones aprendidas

Para hacer del UE ETS un elemento clave de lucha contra el cambio climático en Europa y un instrumento para la transición baja en carbono, tanto en el ámbito de la generación de energía como en industria europea, es necesario introducir reformas estructurales que logren un equilibrio razonable entre oferta y demanda e impulsen de manera más efectiva el desarrollo e implantación de tecnologías limpias.

En relación con el nuevo comercio europeo de emisiones (UE ETS), la Confederación Europea de Sindicatos (CES) considera que:

- Las reformas que se lleven a cabo deben aportar:
 - Una **reducción permanente de la cantidad de derechos** de emisión disponibles, con el fin de enviar una señal de precio suficientemente significativa para orientar las inversiones hacia tecnologías más ecológicas y con menores emisiones de gases de efecto invernadero.
 - **Un apoyo financiero masivo a la innovación tecnológica y a la transición justa** en Europa, utilizando una parte significativa de los ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión a través de un fondo dedicado a la innovación baja en carbono en los países cubiertos por el UE ETS.
 - El apoyo específico para los sectores industriales intensivos en energía que están realmente expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono. No obstante, las medidas de apoyo no pueden suponer un retraso en transición hacia una industria baja en carbono ni la obtención de **beneficios extraordinarios “caídos del cielo”**. Estas medidas de apoyo deberían condicionarse a planes de inversión en industrias que promuevan la eficiencia energética y utilicen las mejores tecnologías disponibles.
- Es necesario reforzar la **ambición de objetivos de reducción de emisiones** en los **sectores difusos** (especialmente los sectores de transporte y residencial), no sujetos al UE ETS, que representan más de la mitad de las emisiones de GEI europeas y actualmente tienen asignado un objetivo de reducción para 2020 del 10%, frente al 21% asignado a los sectores UE ETS, en ambos casos respecto 2005.

Una política ambiciosa de promoción del transporte sostenible, incluidos los planes de movilidad a los centros de trabajo, y de edificación baja en emisiones de carbono fomentará inversiones generadoras de empleo y las actividades asociadas están menos expuestas a riesgos de deslocalización empresarial y pérdida de empleo en Europa. No obstante, la implementación de estas medidas no debe suponer un freno al cumplimiento de los objetivos de reducción de los sectores industriales.

- Debe desarrollarse una Estrategia Europea que dé **cobertura a todas las emisiones** del sistema de producción y el consumo, **incluidas** las producidas por las **mercancías importadas en la UE**, que no están gravadas por cargas financieras asociadas a la adquisición de derechos de emisión en el UE ETS. Esta estrategia debe adaptarse al Acuerdo multilateral de cambio climático que resulte en 2015 e introducir modificaciones en el UE ETS basándose en los siguientes elementos:

- Establecimiento de indicadores relativos a emisiones por niveles de producción en los sectores ETS (por ejemplo, toneladas de CO2 por tonelada de producto), para ayudar a identificar cómo se reducen realmente las emisiones en Europa, si es por mejora de la eficiencia energética o bien por razones de deslocalización de la producción en países terceros
- Incorporación eficaz de la huella de carbono de los productos importados a la fiscalidad sobre el consumo (trazabilidad de las emisiones de carbono y tasa de CO2).
- Previsión, en los acuerdos comerciales bilaterales, de la imposición de derechos de aduana sobre los productos cuya huella de carbono supere el nivel de rendimiento de las instalaciones europeas más eficientes en el sector correspondiente.
- Como una medida de último recurso, deberían considerarse medidas de ajuste en frontera o un impuesto al carbono para el contenido de carbono de los productos importados.
- Compensación destinada a las industrias exportadoras sometidas a un sobrecoste originado por el marco europeo de energía y cambio climático 2030 y que tienen que competir en los mercados internacionales con empresas que no están expuestas a costes similares.
- Medidas de apoyo, incluyendo ayudas de Estado, para actividades de interés general que son esenciales para la transición hacia una economía baja en carbono.
- El comercio europeo de emisiones debe acompañarse de una hoja de ruta que garantice una Transición Justa, en la que se coordinen adecuadamente la mitigación de los posibles impactos sociales derivados de la aplicación de los mecanismos de lucha contra el cambio climático, y el aprovechamiento del potencial de creación de empleo a través las actividades que conforman la economía verde.

En el marco de la Iniciativa Empleo Verde de la Comisión Europea, la CES demanda/considera imprescindible la implementación de una estrategia de Transición Justa, que cuente con una cooperación activa de los agentes sociales en el desarrollo de estrategias que impliquen inversiones en tecnologías de bajas emisiones, mantenimiento de empleos de calidad, participación activa de los trabajadores, respeto a los derechos laborales, adaptación de las habilidades profesionales a las demandas de las actividades de la economía ecológica, a través de la formación y el reciclaje profesional, y, finalmente, sistemas eficaces de protección social.

Propuestas de mejora de las Mesas de Diálogo Social sobre el régimen de comercio de derechos de emisión en España

La aplicación de las políticas de lucha contra el cambio climático constituye un factor relevante en la transformación de las estructuras productivas, del mercado de trabajo y de las relaciones laborales, pudiendo configurar un marco de progreso hacia una economía baja en carbono y un modelo desarrollo más sostenible.

Implementar los cambios que requiere la transición hacia una economía baja en carbono supone afrontar desafíos en términos de cohesión social, adaptación profesional de los trabajadores/as, transformación de empleos actuales y creación de nuevos puestos de trabajo asegurando derechos y condiciones dignas, y consolidación de un espacio de diálogo social, en el que los agentes protagonistas del proceso interactúen e influyan en las toma de decisiones que determinan la transición.

En España, desde 2006, están constituidas las Mesas tripartitas de Diálogo Social con participación de Gobierno, organizaciones sindicales y empresariales, con el compromiso de abordar el seguimiento de la aplicación de los compromisos de España en el marco del Comercio de Emisiones y el Protocolo de Kioto y sus consecuencias sobre la competitividad, el empleo y la cohesión social.

Un ámbito imprescindible para la monitorización y evaluación de las políticas de mitigación del cambio climático que debe mantenerse y reforzarse para el tercer período (2013-2020).

En este sentido los sindicatos exigen al Gobierno que mantenga y revitalice estas mesas, pues en caso contrario se rebajaría la información y participación de los agentes sociales en materia de cambio climático, como ya han debilitado otros órganos de participación como el Consejo Nacional del Clima o eliminado los Observatorios Industriales.

La reforma del Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión (UE ETS), con la incorporación de nuevos sectores, la aplicación del sistema de subastas, y las medidas para reequilibrar el funcionamiento de propio mercado, exige una adaptación de la Mesas de diálogo social a los cambios del nuevo Sistema Europeo de Comercio de derechos de emisión para mejorar la eficacia de su funcionamiento. En este sentido, consideramos que:

- **Las Mesas de Diálogo Social** para el Régimen de Comercio de derechos de emisión se deben adaptar a esta nueva situación donde el valor de la sostenibilidad toma un valor por sí mismo en el ámbito de lo social y orientarse a identificar con precisión y de forma anticipada:
 - Las consecuencias que pudieran derivarse del cumplimiento de los Acuerdos Multilaterales alcanzados en las CMNUCC y de sus mecanismos de aplicación en el contexto europeo y nacional (en particular del nuevo UE ETS) en relación con la competitividad, el empleo y la cohesión social.
 - Las opciones más eficientes y menos costosas en términos de competitividad, empleo y cohesión social para cumplir con los compromisos internacionales y europeos en materia de lucha contra el cambio climático.
 - Las oportunidades que se puedan derivar para la renovación y mejora de la eficiencia del tejido productivo de la aplicación de las medidas de cumplimiento de tales acuerdos.

En definitiva, las mesas de diálogo social deben contribuir a configurar una **Hoja de Ruta sobre Transición Justa** de ámbito nacional que conjugue la aplicación de las medidas derivadas del Acuerdo de cambio climático, para el ámbito europeo, con la transformación hacia una economía eficiente en el uso de los recursos y de la energía, y con un fuerte compromiso por el mantenimiento y crecimiento del volumen de empleo y la calidad de los puestos de trabajo. Consideramos además, que una economía eficiente y sostenible, no puede basarse en la sustitución de empleo estable por empleo precario y en el detrimento de las condiciones laborales que conllevan una reducción en la calidad y seguridad.

- **Elaborar un sistema de indicadores adecuado al nuevo Sistema de Comercio de derechos de emisión.** Es necesario la creación de nuevos indicadores sectoriales de intensidades energéticas y emisiones, desglosados para cada uno de los productos industriales identificados en el nuevo esquema de asignación de emisiones por benchmarking, con el fin de conocer mejor la situación y perspectivas de las empresas españolas en relación a la industria europea.

- **Redefinición de las mesas para adecuarlas al nuevo UE ETS.** La inclusión de nuevos sectores y gases en el régimen de comercio de derechos de emisión a partir de 2012 obliga a la constitución de **nuevas Mesas sectoriales** de diálogo social para dar respuesta a dichos nuevos sectores. A este respecto hacemos la siguiente **propuesta**:
 - El aluminio y los metales no féreos (cobre, zinc...) podrían incorporarse en la Mesa de Siderurgia.
 - El sector del Yeso podría incorporarse por similitud en la Mesa de Cemento y cal.
 - **Mesa de Industria Química**, que incluiría la producción de ácido nítrico, adípico, glioxálico, amoníaco, H₂, carbonato sódico, así como PFCs y N₂O.
 - La captura y almacenamiento de CO₂ podría incorporarse en la Mesa del Sector Eléctrico.
 - **Mesa de Aviación.**

- **Anticipación a los procesos de cambio.** Es esencial desarrollar estudios, con la colaboración de todas las partes implicadas, que sirvan de base al análisis y elaboración de propuestas a elevar al Gobierno sobre la gestión anticipada de los cambios hacia una economía baja en emisiones de GEI y un modelo productivo de mayor valor añadido y calidad del empleo, consustancial a la creación de valor.

- **Sistematizar el seguimiento de la aplicación de las distintas medidas y políticas globales de cambio climático**, mediante indicadores que expresen el grado de implementación, dedicación presupuestaria, y los efectos y políticas a aplicar sobre el empleo, las emisiones, necesidades de cualificación, etc.

Entre los planes y medidas a monitorizar, cabe destacar el Plan de Energías Renovables 2011-2020, Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020 y el Plan de Ahorro y Eficiencia de los Edificios de la AGE, Plan de Rehabilitación de Vivienda, y la Estrategia de Movilidad Sostenible-2009.