



Importantes cambios en relación a la autorización de emisiones, la asignación individualizada o las subastas de derechos

Claves del nuevo régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

El pasado 20 de septiembre finalizó el periodo de información pública del nuevo Anteproyecto de modificación de la Ley 1/2005 por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión. Estas modificaciones suponen una ampliación del régimen a nuevos sectores y actividades como la fabricación de amoníaco, el aluminio o la industria química orgánica de gran tamaño, en cuyas instalaciones han de adaptarse a los requerimientos del régimen (obtención de autorización de emisión, elaboración de un plan de seguimiento, solicitud de derechos de emisión, notificación y verificación de emisiones, etc.), y cuyo primer paso es la remisión a las Comunidades Autónomas, antes de abril de 2010, de un informe documentado y verificado de sus emisiones históricas de los años 2007 y 2008 de acuerdo a la Ley 5/2009. Para las instalaciones que ya estaban habituadas al régimen, el anteproyecto anuncia importantes cambios en relación a la autorización de emisiones, la asignación individualizada, la posibilidad u obligatoriedad de acudir a subastas de derechos, el contenido del informe de notificación, etc.

Rafael Gómez, responsable del Departamento de Cambio Climático de Inerco

Foto: G.Scholiers.



Antecedentes

En estos momentos, los delegados y representantes de los diferentes países llevan meses limando asperezas y acercando posiciones, con el objetivo de que la próxima COP15, a celebrar durante diciembre en Copenhague, se revele como la Cumbre del Clima que dé lugar a un nuevo Gran Tratado Internacional de Lucha contra el Cambio Climático (esta vez con Estados Unidos) tras el Protocolo de Kioto. En este contexto, la Unión Europea se ha caracterizado por un eminente papel de liderazgo en la obtención de un acuerdo internacional para la lucha contra el cambio climático con posterioridad a 2012, tanto dentro como fuera de sus fronteras, actuando como el interlocutor más activo con China, India, Estados Unidos y demás naciones reticentes a adquirir compromisos cuantificados de reducción de emisiones. Al margen de lo que pueda dar de sí Copenhague, la Unión Europea ha trazado su propia hoja de ruta que define su posicionamiento frente a la lucha contra el cambio climático a lo largo de las futuras décadas. La Decisión 406/2009/CE, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de efecto invernadero a fin de cumplir con los compromisos adquiridos por la CE hasta 2020, pone número y fecha a ese esfuerzo de reducción de gases de efecto invernadero (GEI). Se ratifica un compromiso de reducción global de las emisiones del 30% respecto a las emisiones de 1990 para el 2020 y se comienza a barajar la cifra del 60-80% para el 2050. No es de extrañar por tanto, que, ante semejante tarea y con la inminente finalización del Protocolo a la vista, la Comisión Europea haya llevado a cabo a lo largo del presente año un conjunto de actuaciones y propuestas significativas orientadas a establecer un marco jurídico y legislativo que contribuya a la consecución de esos ambiciosos objetivos. En este sentido, la Comisión promulgó el pasado 23 de abril las siguientes disposiciones, orientadas directa o indirectamente a la lucha contra el cambio climático:

- Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.
- Directiva 2009/29/CE, para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- Directiva 2009/30/CE, en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en carburantes.
- Directiva 2009/31/CE, relativa al almacenamiento geológico de carbono.
- Reglamento (CE) Nº 443/2009, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la CE para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros.

Sin duda alguna, la Directiva 2009/29/CE, es la que tiene una mayor afección inmediata sobre el sector industrial en general y el químico en particular. Del resto, algunas están orientadas al sector de la generación de la energía o del transporte (sectores con una contribución más que significativa al total GEI emitido), mientras que la Directiva relativa a la captura,

transporte y almacenamiento de carbono prevé el desarrollo de las técnicas y tecnologías necesarias para poder transformar la emisión antropogénica de CO₂ en ciertas instalaciones muy intensivas en carbono en una contribución neutra al total de emisiones mediante su almacenamiento permanente en estructura geológicas aptas para tal fin.

El régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

Desde el año 2005, la apuesta más significativa de la Unión Europea para fomentar las reducciones de emisiones de GEI ha sido el régimen de comercio de derechos de emisión de GEI. La existencia de un mercado de derechos de emisión (con una estructura de demanda y oferta, plataformas de compraventa de derechos, liquidez, inversores, reguladores, etc.) en el que existen más de 10.000 instalaciones afectadas permite, al menos sobre el papel, el fomentar las reducciones de emisiones en aquellas instalaciones donde los costes económicos de las mismas resulten inferiores a los precios de los derechos.

El régimen de comercio se ha ido desarrollando en sucesivos periodos, desde el periodo inicial o 'piloto' 2005-2007, marcado por un exceso de derechos gratuitos asignados a las instalaciones y consecuentemente un hundimiento de los precios del derecho en el mercado, hasta el periodo de aplicación actual 2008-2012, con una asignación gratuita más ajustada al objetivo previsto, pero donde la contracción de la actividad económica del momento puede conllevar igualmente una situación de bajos precios en el mercado.

Pese a las limitaciones observadas en los periodos anteriores, la potencialidad del régimen de comercio de derechos de emisiones (incorporando las correcciones y salvaguardas necesarias y perfeccionando y mejorando los mecanismos previstos para su aplicación) como herramienta para contribuir a alcanzar esos objetivos de reducción resulta actualmente incuestionable, motivo por el cual se ha desarrollado la Directiva 2009/20/CE.

El régimen de comercio de derechos se inició en 2005 orientado a sectores específicos como el de generación eléctrica, refino de hidrocarburos, producción de arrabio o acero, industria cerámica, etc.

Hasta el pasado 30 de septiembre de 2009, ha estado sometido a información pública el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 1/2005, por la que se regula el comercio de derechos de emisión de GEI, que es el texto por el cual se pretenden trasladar al ordenamiento jurídico español las disposiciones recogidas en la Directiva de ampliación y perfeccionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión de GEI.

**TRANSFORMACIÓN DE METALES FÉRREOS Y
NO FÉRREOS CON P.T.N. > 20 MWT**

ALUMINO

**YESO Y CALCINACIÓN DE DOLOMITA Y
MAGNESITA CON P.T.N > 20**

LANA MINERAL

**ÁCIDOS NÍTRICO, ADÍPICO, DE GLIOXAL Y
GLIOXÍLICO**

AMONIACO

**PRODUCTOS ORGÁNICOS EN BRUTO CON
C.P. > 100 t / DÍA**

**HIDRÓGENO Y GAS DE SÍNTESIS CON C.P. >
25 t /DÍA**

**CARBONATO SÓDICO Y BICARBONATO DE
SODIO**

**CAPTURA, TRANSPORTE Y
ALMACENAMIENTO GEOLÓGICO DE GEI**

Nuevas actividades introducidas por la ampliación del régimen de comercio de derechos.

Ampliación del ámbito de aplicación del régimen de comercio

El régimen de comercio de derechos se inició en 2005 orientado a la limitación de las emisiones en un conjunto de sectores de actividad específicos, en concreto en los sectores de generación eléctrica, refinado de hidrocarburos, coquerías, producción de arrabio o acero, cemento, cal, fabricación de vidrio, industria cerámica (ladrillos, tejas, azulejos, porcelanas) y sector papelero. Adicionalmente se encontraban dentro del ámbito de aplicación del régimen aquellas instalaciones donde se ubicaban equipos de combustión con una potencia térmica nominal (p.t.n.) superior a 20 MWt, motivo por el cual numerosas empresas del sector químico se han visto afectadas, al ser un sector bastante intensivo en el uso de la energía. El anteproyecto extiende el ámbito de aplicación a nuevos sectores y adicionalmente a otros GEI además del dióxido de carbono (N₂O y Perfluorocarburos) en algunas tipologías de instalaciones. Se incorporan las siguientes actividades a la vez que se redefinen algunas de las anteriores:

Además, el anteproyecto, en línea con la Directiva, rompe con interpretaciones anteriores en relación a que se puede o no considerar como equipo de combustión, interpretaciones que han excluido del ámbito de aplicación del régimen durante los dos primeros periodos a equipos tan frecuentes en la industria química como los hornos de proceso. Las únicas exclusiones a este respecto que se han mantenido son las referidas a instalaciones donde se emplee exclusivamente

biomasa como combustible y a las de incineración de residuos urbanos o peligrosos. En el caso del sector químico, se observa la introducción de un conjunto de actividades muy específicas (nitrógeno, amoníaco, Na₂CO₃ y NaHCO₃) en relación con la química inorgánica, con emisiones de CO₂ y N₂O inherentes a los procesos. El caso de la química orgánica es completamente opuesto dado que el anteproyecto incluye una redacción mucho más indeterminada y genérica que se reproduce a continuación:

"23. Fabricación de productos químicos orgánicos en bruto mediante craqueo, reformado, oxidación parcial o total o mediante procesos similares, con una capacidad de producción superior a 100 toneladas por día"
Si se entiende por "producto químico orgánico" la obtención de cualquier compuesto de la química del carbono y que los "procesos similares" pueden ser casi cualquier tipo de reacción o transformación, únicamente la capacidad es un criterio concreto a definir que instalaciones entran o no en el ámbito de la ley. Las grandes plantas de 'commodities orgánicos' (formaldehído, etilbenceno, ciclohexano, fenol, cumeno, anilinas, dicloroetano, óxido de etileno, etc.) puede interpretarse que se encuentran dentro del nuevo ámbito de la ley. Varias de estas instalaciones ya se encontraban dentro de aplicación del régimen debido a la presencia de equipos de combustión con potencias superiores a los 20 MWt, pero con la nueva ley, quedarán afectados todos los equipos donde se empleen combustibles y, en caso de generen emisiones de CO₂ de proceso, estos equipos también estarían afectados.



Calendario básico de introducción de las modificaciones del régimen de comercio de derechos.



Asignación individualizada de derechos de emisión

A partir de 2013, los sectores afectados (salvo generación eléctrica y la captura, transporte y almacenamiento de carbono) pueden obtener derechos de forma gratuita a través de la solicitud de asignación individualizada (a presentar en febrero de 2011), si bien dicha asignación cada vez supondrá una cantidad más pequeña respecto al total que necesite cada instalación. De hecho, el término que se maneja en la Directiva es el de "asignación gratuita transitoria". En concreto está previsto que únicamente se puedan asignar de forma gratuita en 2013 hasta el 80 % de las emisiones correspondientes al periodo 2005-2007, reduciéndose esa cantidad al 30% en 2020 hasta que en 2027 no se asigne ningún derecho de forma gratuita. No obstante, se ha previsto la consideración de un conjunto de sectores y subsectores, que se han denominado sectores con riesgo de "fuga de carbono" para los que se prevé mantener la asignación gratuita del 100 %. Esta "fuga de carbono" se puede concretar como el incremento de emisiones de GEI que se puede producir en determinados países con ausencia de limitaciones a estas industrias en comparación con la situación que tienen en la Unión Europea. La Comisión Europea ha de presentar antes del 31 de diciembre el listado de sectores con

riesgo de fuga de carbono. En relación a la industria química, en el borrador actualmente en estudio se propone incluir entre los sectores con riesgo de "fuga de carbono" a la fabricación de productos básicos de química orgánica e inorgánica, abonos y fertilizantes nitrogenados, caucho sintético en forma primaria, colorantes y pigmentos, pesticidas, farmacéuticos de base y de fibras artificiales y sintéticas.

La subasta de derechos de emisión

A partir de 2013 se prevé que, de forma progresiva, la subasta pública (que debe empezar en 2011) será la forma primordial de obtención de derechos para las instalaciones dentro del ámbito de aplicación del régimen. Para ser más exactos, la subasta será el único mecanismo al que el sector de la generación eléctrica y las instalaciones de captura, transporte y almacenamiento de carbono podrá acudir para obtener derechos, al margen del mercado propiamente dicho y los generados mediante los mecanismos de flexibilidad (Mecanismo de Desarrollo Limpio y Aplicación Conjunta). Los Estados miembros serán los encargados de subastar los derechos y han de garantizar que al menos el 50 % de lo recaudado se destina a reducción de emisiones de GEI (aportación al Fondo de eficiencia energética, fomento de renovables, captura de carbono, silvicultu-



ra, reducción de emisiones en transporte, investigación, etc). Antes de junio de 2010, se debe elaborar un Reglamento en relación a las subasta que garanticen el acceso a los titulares y pequeñas empresas, en especial en relación a la información necesaria para la subasta y que éstas no conlleven gastos inapropiados. A diferencia de otros países como Reino Unido y Austria, que ya han aprovechado las fases anteriores para adquirir experiencia en este tema, en España no hay una clara experiencia de cómo va a funcionar el tema de la subasta. Alemania, Reino Unido, Holanda, Irlanda y Hungría tienen ya previsto subastar derechos a lo largo de 2009 y 2010. La subasta también está prevista que se pueda emplear como medida para controlar las fluctuaciones excesivas en los precios de mercado.

La autorización de emisión de gases de efecto invernadero

En el anteproyecto se incorpora de forma expresa dentro del contenido de la solicitud de autorización de GEI la necesidad de presentar un Plan de Seguimiento que debe aprobar la autoridad competente, cosa que en la anterior Ley 1/2005 no quedaba expresado de forma unívoca. El Plan de Seguimiento permite comunicar y aprobar modificaciones respecto al seguimiento de las emisiones en la instalación sin que se precise estrictamente que la Administración emita una resolución al respecto. Adicionalmente, la autorización será objeto de revisión al menos cada 5 años.

En relación a las instalaciones que se van a incorporar por primera vez al régimen de comercio de derechos de emisión de GEI como consecuencia de la ampliación del ámbito de aplicación del régimen (nuevos sectores y ampliación en la consideración de instalación de combustión) el anteproyecto, fija una fecha tope de 31

de diciembre de 2010 para la presentación de solicitudes de autorización (junto con los perceptivos planes de seguimiento), si bien según dicho texto, les será exigible a partir de 1 de enero de 2013. Además, el principio de exhaustividad respecto a la inclusión de las fuentes de emisión en la autorización se ha reforzado de forma explícita en el anexo I. En la autorización se incluirán todas las unidades en las que se utilicen combustibles y que no sean unidades de incineración de residuos urbanos o peligrosos.

Informes de notificación y verificación de las emisiones

En la medida en la que las asignaciones gratuitas van a depender de la eficacia en la elaboración de los productos o servicios frente a las emisiones de cada instalación en comparación con las instalaciones más eficientes de cada sector, a partir de 2013 se deberán incluir datos de producción dentro de los informes sometidos a verificación oficial. Igualmente, de acuerdo al anteproyecto, se deberá evaluar en qué medida la instalación está sujeta a riesgos de fuga de carbono.

Es previsible que se fomente y se potencie el uso de plataformas informáticas, formatos y aplicaciones similares para el intercambio de información con la Administración relativa a la notificación y verificación de emisiones, cuyo uso actualmente tiene en muchos casos un carácter no obligatorio.

Tal y como se ha indicado anteriormente, estamos ante un nuevo marco legislativo del régimen de derechos de emisión de GEI. No obstante a nivel europeo se hace necesario un importante trabajo para clarificar las reglas que se utilizarán en varios aspectos concretos y cumplir con los plazos, tanto por parte de la Comisión como de las instalaciones.■

A modo de conclusión...

La ampliación en el ámbito de aplicación del régimen de comercio de derechos conlleva sin duda importantes cambios para la industria. Por un lado, supone la incorporación de un nuevo conjunto de instalaciones cuyos titulares, sin experiencia previa, deberán hacer un esfuerzo significativo de adaptación a las obligaciones derivadas del régimen (obtención de autorización, elaboración e implantación del Plan de Seguimiento, notificaciones, verificaciones, cancelación de derechos, gestión de cuentas, dotaciones contables, etc.) empezando por remitir un informe verificado de sus emisiones antes de abril de 2010.

La aplicación de una definición más amplia de instalación de combustión, supone también equiparar y eliminar ciertas divergencias que se daban hasta ahora. Una instalación industrial dotada de una caldera de 25 MWt quedaba afectada, mientras que, si en lugar de la caldera, figurase un equipo bajo la denominación de "horno de proceso" aunque tuviera 50 MWt, la instalación se veía fuera del ámbito de la Ley 1/2005. Situación similar vivían las Plantas de H2 que únicamente se consideraban en el ámbito del régimen cuando pertenecían a instalaciones de refino.

Las nuevas reglas previstas para la asignación que abandonan en cierta medida las emisiones históricas como referencia y pretenden evitar la sobreasignación generalizada de los sectores industriales supondrán también un nuevo reto para las instalaciones que ya estaban en el régimen. La introducción de nuevos conceptos asociados a la eficiencia, el benchmarking, la necesidad de acudir a la subasta y la reducción paulatina prevista del número de derechos existentes en el régimen para cumplir con los objetivos globales, contribuirán a que, en un futuro a medio plazo, los titulares deban contrarrestar la creciente escasez de derechos. Para ello será necesario evaluar el poner en marcha políticas más activas en relación al fomento de la eficiencia energética, la optimización de procesos, los proyectos de sustitución de combustibles, el desarrollo de energías renovables o el uso de biomasa, etc., que es, en definitiva, la función para la que se desarrolló el régimen de comercio.