

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto»**

(COM(2003) 403 final — 2003/0173 (COD))

(2004/C 80/18)

El 1 de septiembre de 2003, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de noviembre de 2003 (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. En la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, celebrada en junio de 1992, 154 países firmaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). Esta Convención, que entró en vigor el 21 de marzo de 1994, representa un esfuerzo conjunto para hacer frente al calentamiento del planeta que tiene su origen en el cambio climático ocasionado por el hombre (o antropógeno). Su objetivo último es la «estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible»<sup>(1)</sup>.

1.2. El Protocolo de Kioto (PK) de la UNFCCC se aprobó en diciembre de 1997, en la 3ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP) que se celebró en Kioto, Japón. Hasta la fecha ha sido ratificada por 119 países, que responden del 44,2 % de las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), y entre los que se encuentran la UE y sus Estados miembros, así como la mayoría de los Estados candidatos a la adhesión.

1.3. Para poder entrar en vigor, el Protocolo de Kioto debe ser ratificado por un mínimo de 55 países cuyas emisiones representen más del 55 % de las emisiones globales de CO<sub>2</sub> de los países industrializados correspondientes a 1990. Los Estados Unidos se retiraron del Protocolo en 2001, aunque sus emisiones se aceleran y corresponden al 25 % del total de las emisiones mundiales. A pesar de los esfuerzos desplegados para alcanzar este objetivo antes de la Cumbre de Johannesburgo de agosto de 2002, el Protocolo aún no ha entrado en vigor.

1.4. La UE se ha comprometido a reducir en un 8 %, durante el periodo comprendido entre 2008 y 2012, sus

emisiones globales de gases de efecto invernadero correspondientes a 1990. No obstante, se calcula que, siempre que se adopten y apliquen las medidas en curso, las emisiones totales de gases de efecto invernadero disminuirán en un 4,7 % entre 1990 y 2010, faltando así un 3,3 % para alcanzar el objetivo del 8 %. Para que la UE pueda cumplir el objetivo de Kioto se necesitan nuevas medidas y políticas sustanciales. En 1998, los Estados miembros de la UE aprobaron un acuerdo sobre el reparto de la carga por el que acordaron distribuir entre ellos la reducción obligatoria del 8 % correspondiente al conjunto de la Unión. En virtud de la Decisión 2002/358/CE del Consejo<sup>(2)</sup>, la UE ratificó el Protocolo de Kioto en la reunión del Consejo del 4 de marzo de 2002. Los Estados miembros completaron sus procedimientos nacionales de ratificación el 31 de mayo de 2002.

1.5. Para fomentar y facilitar la puesta en práctica de los compromisos de reducción de las emisiones se crearon los denominados «mecanismos flexibles», con objeto de impulsar la reducción de las emisiones de manera rentable. Estos mecanismos flexibles son el comercio de emisiones, la aplicación conjunta y el mecanismo para un desarrollo limpio (fomento del desarrollo sostenible y la cooperación entre los países desarrollados y los países en desarrollo).

1.6. Mientras que la aplicación a escala internacional de estos tres mecanismos flexibles sólo será posible una vez que el Protocolo de Kioto haya entrado en vigor, la UE avanza en el establecimiento de su propio régimen de comercio de emisiones, que empezará a funcionar en enero de 2005<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DO L 130 de 15.5.2002, p. 1). Informe A5-0025/2002 del PE sobre la propuesta del Consejo relativa a dicha Decisión.

<sup>(3)</sup> Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 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, DO L 275 de 25.10.2003, pp. 32-46.

<sup>(1)</sup> Artículo 2 de la UNFCCC.

1.7. La propuesta sometida a examen complementa la Directiva «respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto», es decir, los otros dos mecanismos flexibles distintos del comercio de emisiones, que van destinados a reducir el coste y el impacto macroeconómico de la aplicación del Protocolo.

1.8. Para que los países desarrollados puedan alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones, el Protocolo de Kioto les brinda la posibilidad de utilizar créditos de emisión generados por medio de los denominados mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto, como la aplicación conjunta (AC, para proyectos en los países desarrollados) y el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL, para proyectos en los países en desarrollo). Los créditos de emisiones sólo son válidos si las reducciones de emisiones realizadas por el proyecto se añaden a las que habrían debido producirse en ausencia de esta actividad (adicionalidad medioambiental). Los proyectos AC y MDL deben ser aplicados esencialmente por el sector privado. El MDL tiene un objetivo doble: contribuir al objetivo último de la UNFCEE y ayudar a los países en desarrollo a alcanzar un desarrollo sostenible. El MDL será controlado por un Consejo Ejecutivo instituido en la 7ª Conferencia de las Partes.

1.9. Ya actualmente, antes de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, las actividades basadas en proyectos pueden acogerse al MDL y generar créditos. Estos créditos tendrán valor puesto que los gobiernos pueden comprarlos para cumplir sus objetivos del Protocolo de Kioto o las empresas pueden utilizarlos para honrar sus obligaciones nacionales de reducir las emisiones al menor coste. El MDL es, por lo tanto, un incentivo económico para inversiones extranjeras directas más ecológicas. Como tal y teniendo en cuenta la exigencia de adicionalidad medioambiental prevista por el Protocolo de Kioto, el MDL debería ser un buen vehículo para la transferencia de tecnologías limpias y modernas a los países en desarrollo aportando al mismo tiempo verdaderas ventajas desde el punto de vista del desarrollo.

1.10. La propuesta de la Comisión tiene en cuenta la obligación de las Partes del Protocolo de Kioto de cumplir una parte significativa de sus objetivos por medio de la reducción de las emisiones en la Unión Europea, de modo que los mecanismos flexibles de Kioto complementen los esfuerzos a nivel nacional según quedaron establecidos en el acuerdo sobre el «reparto de la carga», que distingue entre los compromisos de los Estados miembros y los de los Estados adherentes. La propuesta prevé, por tanto, una revisión automática una vez que los créditos para proyectos AC y MDL equivalentes al 6 % de la cantidad total de derechos de emisión asignados para el período comprendido entre 2008 y 2012 entren en el régimen de comercio de derechos de emisión. En caso de realizarse, esta revisión planteará la posibilidad de limitar los créditos que puedan convertirse durante el resto del periodo de comercio.

## 2. Observaciones generales

2.1. El CESE confirma su apoyo incondicional a la ratificación y aplicación del Protocolo de Kioto. El Comité reitera su apoyo a la propuesta de Directiva sobre el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, ya que contribuirá a «conseguir, al menor coste posible y con el menor impacto sobre la economía y el empleo de la Unión Europea, los compromisos nacionales de reducción de gases de efecto invernadero previstos en el Protocolo de Kyoto»<sup>(1)</sup>. Asimismo, el CESE destaca «la importancia que tiene para la Unión Europea actualizar su propio mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y la ejecución del Protocolo de Kioto si quiere encontrarse en situación de trabajar activamente por las adhesiones y las ratificaciones del Protocolo de Kioto, en el marco de la cooperación paneuropea en materia medioambiental»<sup>(2)</sup>.

2.2. El Comité expresa su preocupación por los escasos avances globales logrados en la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y, en particular, del Protocolo de Kioto, ya que se necesita actuar de manera drástica para compensar la inercia térmica del planeta, que implica que se necesitarían décadas para controlar el calentamiento de manera significativa.

2.3. El hecho de que el Protocolo de Kioto todavía no haya entrado en vigor hace que los regímenes para su aplicación que se están adoptando varíen de un país a otro. Estos regímenes incluyen, además del comercio, distintos métodos de control, información y verificación. No obstante, a pesar de los retrasos en la ratificación del Protocolo, los países han asumido sus compromisos. Los Estados miembros de la Unión Europea siguen un sistema común correspondiente al protocolo de Kioto.

2.4. El CESE respalda la iniciativa de la Comisión e invita a los agentes mundiales (más) importantes a ratificar el Protocolo de Kioto.

2.5. El CESE opina que debería ser posible convertir créditos en derechos de emisión para el periodo comprendido entre 2005 y 2007, lo que constituiría un signo positivo y podría impulsar el desarrollo de futuros proyectos que reportarían considerables beneficios medioambientales, sociales y económicos.

(1) Dictamen del CESE 680/2002 de 29 de mayo de 2002 sobre la «Propuesta de Directiva 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» (COM(2001) 581 final — 2001/0245 (COD)), DO C 221 de 17.9.2002, pp. 27-30.

(2) Dictamen del CESE 931/2003 de 16 de julio de 2003 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y de la aplicación del Protocolo de Kioto» (COM(2003) 51 final — 2003/0029 (COD)), DO C 234 de 30.9.2003, p. 51.

2.6. El Comité considera que la Comisión debería aclarar mejor de lo que ha hecho hasta la fecha los conceptos de AC y MDL e informar claramente a los interesados (en particular, a los sectores que pondrán en práctica los mecanismos y proyectos) sobre posibilidades y límites. El Comité estima que las actividades desarrolladas hasta ahora por los Estados miembros no son suficientes. Debido a los considerandos y las definiciones, así como al amplio uso de abreviaturas y acrónimos, el texto resulta poco claro (de qué se trata, a quién va dirigido, en qué países).

2.7. La Comisión debería armonizar su terminología, como «mise en oeuvre conjointe/application conjointe» y «MOC/MC» en las versiones francesas del <sup>(1)</sup>

2.8. El CESE respalda el uso de los créditos de emisión generados a través del mecanismo de aplicación conjunta (AC) para los proyectos realizados en los países desarrollados o con economías en transición y del mecanismo de desarrollo limpio (MDL) para los proyectos en los países en desarrollo, pues son instrumentos que permiten acelerar el desarrollo tecnológico destinado a reducir las emisiones de carbono, lo que beneficia a todos.

2.9. Por lo que se refiere a la coherencia de las políticas comunitarias, el CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de un plan de acción relativo al cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo, así como de la contribución del Quinto Programa marco de Investigación <sup>(2)</sup>.

2.10. No obstante, el Comité manifiesta su preocupación por el hecho de que los mecanismos de Kioto podrían resultar en una reducción del nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> sólo a corto plazo, lo que no es compatible con un desarrollo sostenible a largo plazo.

2.10.1. En este sentido, resulta fundamental evaluar la eficacia energética al menos en la misma medida que la combinación de recursos y la diversificación de los aprovisionamientos.

2.10.2. El uso, cada vez más extendido, de gas natural (CH<sub>4</sub>) para la producción de electricidad parece ser un método para la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> que resulta interesante desde el punto de vista económico. Al igual que el petróleo, el gas natural es una fuente potencial de producción de combustible para el sector del transporte. Ahora bien, según los datos de que disponemos, las reservas que se conocen de estas fuentes de combustible son más limitadas que las de otras posibles fuentes para la producción de electricidad, como son el carbón, la energía nuclear o incluso las energías renovables.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 85, del COM(2003) 403 y de la MEMO/03/154.

<sup>(2)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo — El cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo, COM(2003) 85 final. Anexo I: Plan de acción. Anexo VI: Proyectos relacionados con el cambio climático financiados de conformidad con el Quinto Programa marco de Investigación.

2.10.3. Cuando el petróleo y el gas natural se agoten les sustituirá el hidrógeno. Ahora bien, para su producción (por ejemplo, mediante electrolisis) se necesita el doble de energía primaria que la energía obtenida de su utilización. Como consecuencia, el problema energético y climático sería aún más grave que el que tenemos actualmente.

2.10.4. En relación con el uso del gas natural también es necesario examinar con detalle las pérdidas de explotación, transporte y utilización, ya que el efecto climático del gas natural es 30 veces superior al del CO<sub>2</sub>.

### 3. Observaciones específicas

#### *Apartado 2 del artículo 11 bis*

3.1. El CESE tiene presente que con el Protocolo de Kioto se limitan los créditos generados a través de los proyectos del mecanismo AC o del MDL utilizados en el comercio de derechos de emisión, porque el mecanismo AC y el MDI no pueden sustituir a los esfuerzos nacionales, sino tan sólo completados. Sin embargo, el Comité insta a la Comisión a que tenga en cuenta los elementos siguientes:

- la complejidad y la lenta aplicación del Protocolo de Kioto (1997) y de los Acuerdos de Marrakech (2001, 7ª Conferencia de las Partes), elaborados en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que fue aprobada en Río en 1992;
- la falta de proyectos disponibles y la lentitud de los procedimientos de aprobación de proyectos;
- la necesidad de que estos instrumentos flexibles se conviertan en un incentivo para acelerar el desarrollo tecnológico y las transferencias equitativas de tecnología;
- la contribución mínima que el Protocolo de Kioto aporta a la reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero (el 3 % del esfuerzo necesario para controlar el calentamiento del planeta);
- la duración de las Directivas propuestas, así como la apertura de las negociaciones sobre los períodos de compromiso subsiguientes del Protocolo de Kioto, que está prevista para 2005;
- la coherencia con el Programa Europeo sobre el Cambio Climático y el Sexto Programa de Acción Medioambiental, que fomentan la reducción de las emisiones;

- la legibilidad y el mensaje transmitido a los agentes potenciales (del ámbito público o privado), así como la necesidad de enviar un mensaje claro y positivo destinado a impulsar la ratificación del Protocolo de Kioto por terceros países;
- la consideración de los distintos compromisos contraídos por los Estados miembros en el Protocolo de Kioto;
- La conclusión de un acuerdo para «compartir la carga» entre los Estados miembros de la UE, incluidos los países adherentes.

*Apartado 3 del artículo 11 bis*

3.2. Sin cuestionar el Protocolo de Kioto, el Comité subraya que el retraso incurrido en la aplicación del Protocolo de Kioto y las negociaciones que comenzarán en 2005 en relación con el período de compromiso a partir de 2012 implican que las actividades de utilización del suelo, cambio de utilización del suelo y silvicultura (LULUCF) no deberían excluirse sistemáticamente del ámbito de aplicación de los mecanismos basados en proyectos. La Comunidad debería estar dispuesta a aplicar el acuerdo relativo al tratamiento de los créditos asignados a las actividades de utilización del suelo, cambio de utilización del suelo y silvicultura (LULUCF), que debería ver la luz en la 9ª Conferencia de las Partes (Milán, diciembre de 2003).

3.3. El aspecto temporal abordado en el Protocolo de Kioto todavía plantea problemas relacionados con la soberanía nacional, la utilización del suelo y la gestión sostenible

Bruselas, 11 de diciembre de 2003.

adaptada a las circunstancias locales, hasta el punto de que sigue sin existir un convenio forestal internacional.

*Apartado 5 del artículo 11 ter*

3.4. A pesar de la referencia explícita a la conformidad con los artículos 6 y 12 del Protocolo de Kioto, que resultan vagos sobre este tema, el Comité propone modificar esta cláusula de la manera siguiente: «transferencia de la tecnología y de conocimientos técnicos seguros para el medio ambiente y respetuosos con éste, que estén adaptados a los países en desarrollo y a los países con economías en transición», así como definir qué son «conocimientos técnicos seguros para el medio ambiente y respetuosos con éste».

*Artículo 21 — el apartado 3 queda sustituido por el texto siguiente: (letra b) del apartado 7 de la propuesta)*

3.5. «La Comisión organizará un intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros sobre las novedades relacionadas con asuntos de asignación, conversión de ERU y RCE para su uso en el régimen comunitario, mantenimiento de registros, control, información, verificación y cumplimiento. Asimismo, convendría informar a las ONG que puedan estar interesadas, a los interlocutores sociales y al público en general, de conformidad con el Convenio de Aarhus de 1998 sobre el acceso público al proceso decisorio y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, además de presentar un informe periódico al Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo.»

*El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Roger BRIESCH*