

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los gases fluorados de efecto invernadero

[COM(2012) 643 final — 2012/0305 (COD)]

(2013/C 271/26)

Ponente: **Mário SOARES**

El 21 de noviembre de 2012, el Consejo, y el 19 de noviembre de 2012, el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los gases fluorados de efecto invernadero»  
COM(2012) 643 final - 2012/0305 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de abril de 2013.

En su 490º pleno de los días 22 y 23 de mayo de 2013 (sesión del 23 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 92 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya decididamente a la Comisión en sus esfuerzos por reforzar la legislación sobre los gases fluorados de efecto invernadero.

1.2 El CESE subraya la importancia de alcanzar rápidamente un acuerdo mundial que regule el empleo de los gases fluorados de efecto invernadero para someter a todas las economías del planeta a normas idénticas.

1.3 En el contexto de la crisis económica y social que atravesamos actualmente, la defensa del empleo debe ser una prioridad. La transición hacia una economía respetuosa del clima y del medio ambiente debe basarse en un diálogo social fuerte para gestionar de manera colectiva y democrática los cambios que se avecinan. El diálogo social, la negociación y la participación son valores e instrumentos fundamentales, que sustentan y permiten conciliar el fomento de la cohesión social y del empleo de calidad, la creación de empleo y el refuerzo de la innovación y de la competitividad en las economías europeas.

1.4 El CESE pide que reduzca la carga financiera y administrativa derivada de la aplicación de los distintos aspectos de este reglamento, en particular para las pequeñas y medianas empresas.

1.5 El CESE insta a que se tenga más en cuenta el consumo energético durante todo el ciclo de vida y a integrar en el análisis de rentabilidad los posibles inconvenientes de las tecnologías alternativas propuestas.

1.6 La Comisión y los Estados miembros deben reforzar el respaldo a la investigación y a la innovación industrial, en

particular para desarrollar tecnologías alternativas a los gases fluorados de efecto invernadero.

1.7 Tanto los Estados miembros como las empresas deberían realizar grandes esfuerzos para llevar a cabo una transición socialmente justa en las políticas encaminadas a reducir el empleo y la producción de gases fluorados.

1.8 Puede ser necesario desarrollar programas de formación adecuados para preparar a los trabajadores al manejo de tecnologías alternativas a los gases fluorados de efecto invernadero, pero se debería tener en cuenta la situación específica de las PYME. Además, se debería limitar la carga financiera y administrativa de la certificación y formación.

1.9 Convendría actuar en fases anteriores a la utilización de los gases fluorados y, por tanto, prevenir las fugas mediante el refuerzo de los requisitos relativos al diseño de las instalaciones que contienen tales sustancias.

1.10 Los Estados miembros deberían desarrollar sistemas de colecta selectiva de los aparatos llegados al final de su vida útil que contengan sustancias fluoradas, con arreglo a los principios de la Directiva 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

1.11 Estos programas de formación deberían contemplar a todas las empresas que lleven a cabo actividades en los ámbitos de la producción, distribución y montaje de aparatos que contengan gases fluorados. Además, los programas de formación deberían ampliarse a las tecnologías alternativas para favorecer el proceso de transición tecnológica.

1.12 El CESE considera que sería más pertinente establecer una distinción entre las tecnologías para organizar una «eliminación gradual» en lugar de una «reducción gradual», siempre que sea técnicamente posible y económicamente realista.

1.13 Las restricciones que se imponen a los productores europeos deben pesar también sobre los productos importados en la Unión Europea.

1.14 La Comisión Europea se encargará principalmente de aplicar el sistema de cuotas y deberá limitar los costes que éste implica, velando al mismo tiempo por preservar su integridad medioambiental.

1.15 Se debería facultar a la Comisión para incoar procedimientos de control, comprobación y cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento.

1.16 El CESE está de acuerdo con la elección de la protección del medio ambiente como fundamento jurídico, pero insiste en la necesidad de velar por que la aplicación del Reglamento no socave la integridad del mercado interior.

## 2. Introducción

2.1 En 2004, el CESE emitió un dictamen <sup>(1)</sup> sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero [actual Reglamento (CE) n° 842/2006] en el que subrayó que la concentración de gases de efecto invernadero ha aumentado como consecuencia de la actividad humana y que si no se consigue frenar o invertir esta tendencia —y el consiguiente calentamiento global—, terminará por provocar un cambio climático permanente y potencialmente perjudicial. Pese a apoyar el objetivo y el enfoque general de la Comisión, el dictamen de 2004 ponía de relieve ciertas cuestiones planteadas por la propuesta de Reglamento. Algunas de estas observaciones críticas siguen siendo válidas y se retoman en el presente dictamen.

2.2 Los gases fluorados tienen un potente efecto invernadero y están generados por el hombre. Por el momento, están contemplados en dos acuerdos internacionales, en función de si tienen o no potencial de agotamiento del ozono estratosférico. Por una parte, el Protocolo de Montreal (1987) —derivado del Convenio de Viena— establece medidas de control de la producción y de la utilización de estas sustancias con el objetivo final de eliminarlas. El Protocolo no ha dejado de evolucionar hacia la extensión de su ámbito de aplicación a nuevos gases y nuevas aplicaciones. Por otro lado, el Protocolo de Kioto se aplica a las emisiones de gases fluorados, que no afectan a la capa de ozono, en el marco del esfuerzo de reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero que establece este tratado. La Coalición del Clima y Aire Limpio para Reducir los Contaminantes del Clima de Corta Vida, establecida en 2012, también ha dado la máxima prioridad en su agenda a las emisiones de fluorocarbonos.

2.3 Junto con otros agentes, la UE forma parte de la vanguardia en la lucha contra los gases fluorados de efecto invernadero. En 2009, 2010, 2011 y 2012, varios signatarios del Protocolo de Montreal, incluidos los Estados Unidos, presentaron propuestas para limitar la producción y el consumo de hidrofluorocarburos (HFC) en todo el mundo. 108 países apoyaron estas iniciativas.

2.4 No obstante, poco se ha logrado avanzar ya que China, Brasil, India y los países del Golfo, entre otros, se niegan a debatir esta cuestión en el contexto del Protocolo de Montreal, escudándose en que los gases fluorados contemplados por el Protocolo de Kioto no tienen ningún impacto en la capa de ozono estratosférica.

2.5 En 2009, la Unión Europea estableció objetivos de reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2020 y a 2050. Antes de 2020, la UE deberá reducir sus emisiones de gas de efecto invernadero en un 20 % respecto de sus niveles de 1990 y en un 30 % en caso de que se firme un acuerdo mundial que imponga objetivos comparables a las grandes economías del planeta.

2.6 Para alcanzar estos objetivos, la UE se ha dotado de una serie de instrumentos innovadores entre los que destacan: el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (Directiva 2009/29/CE), la Directiva sobre las energías renovables (Directiva 2009/28/CE), la Directiva relativa a la eficiencia energética (Directiva 2012/27/UE) y la Decisión sobre el reparto del esfuerzo entre los Estados miembros (Decisión n° 406/2009/CE). La UE ha reconocido que, antes del 2050, las emisiones de los países desarrollados deberán reducirse entre un 80 y un 95 % respecto a los niveles de 1990 para cumplir el objetivo de limitar el calentamiento global a dos grados Celsius.

2.7 En su «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050», la Comisión Europea prevé que las hipótesis económicamente más eficaces suponen objetivos de reducción de las emisiones, respecto de 1990, del 25 % en 2020, del 40 % en 2030 y del 60 % antes de 2040.

2.8 Dado su potencial de calentamiento del planeta, los gases fluorados de efecto invernadero se contemplan en el marco europeo de la lucha contra el cambio climático. La legislación europea en materia de gases fluorados se compone esencialmente de los dos actos legislativos siguientes:

— el Reglamento (CE) n° 842/2006, que establece esencialmente un sistema de prevención de las fugas durante la utilización y al final de la vida útil de los aparatos fijos e impone un número limitado de prohibiciones a aplicaciones específicas;

<sup>(1)</sup> DO C 108 de 30.4.2004.

— la Directiva 2006/40/CE relativa a los sistemas móviles de aire acondicionado.

2.9 El Comité acoge con satisfacción el objetivo reforzado de la UE de combatir el cambio climático y de evolucionar hacia una economía hipocarbónica. No obstante, debe contar con el apoyo de un programa social creíble y de los fondos necesarios para ayudar a los sectores y regiones cuyo nivel de empleo podría verse perjudicado debido a la falta de avances por parte de los demás países grandes. El contexto económico y energético mundial convierte la competitividad en una cuestión extremadamente sensible, especialmente para los sectores exportadores de alto consumo energético. Los esfuerzos para la descarbonización de la economía europea deben articularse más claramente con un proyecto de reindustrialización basado, en particular, en la utilización eficaz de los recursos, incluida la energía, y en las tecnologías sostenibles e innovadoras.

### 3. Síntesis y motivación de la propuesta de la Comisión

3.1 *Mediante su propuesta, la Comisión pretende:*

3.1.1 sustituir el Reglamento (CE) nº 842/2006 en relación con determinados gases fluorados de efecto invernadero con el fin de garantizar una contribución más rentable a la consecución de los objetivos climáticos de la UE, disuadiendo de la utilización de gases fluorados con gran impacto sobre el clima en favor de alternativas seguras y eficientes desde el punto de vista energético, y mejorando más las medidas de contención y tratamiento al final de la vida útil de los productos y aparatos que contengan gases fluorados;

3.1.2 mejorar el crecimiento sostenible, fomentar la innovación y desarrollar las tecnologías ecológicas mediante la mejora de las oportunidades de mercado para las tecnologías alternativas y gases con escaso impacto en el clima;

3.1.3 alinear a la UE con los últimos descubrimientos científicos a nivel internacional, como se indica en el cuarto informe de evaluación del IPCC de las Naciones Unidas, por ejemplo en lo que respecta a las sustancias incluidas en el ámbito de este Reglamento y el cálculo de su potencial de calentamiento atmosférico (PCA);

3.1.4 contribuir al logro de un consenso sobre un acuerdo internacional para suprimir progresivamente los hidrofluorocarburos (HFC), el grupo más importante de gases fluorados, en virtud del Protocolo de Montreal;

3.1.5 simplificar y aclarar el Reglamento (CE) nº 842/2006 para reducir la carga administrativa en línea con el compromiso de la Comisión de mejora de la legislación.

### 4. Observaciones generales

4.1 El CESE apoya decididamente a la Comisión en sus esfuerzos por reforzar la legislación sobre los gases fluorados de

efecto invernadero, dado su elevado potencial de calentamiento. Es fundamental realizar esfuerzos adicionales para limitar las emisiones de estos gases en la UE, tanto respecto de su producción como de su utilización.

4.2 En realidad, la calidad de la normativa vigente es adecuada, pero su aplicación se ha visto frenada por numerosas dificultades, la mayoría de las cuales el CESE ya había detectado en su dictamen de 2004. El CESE anima a los Estados miembros a intensificar los esfuerzos para aplicar sus propias decisiones.

4.3 Aunque esté de acuerdo con las iniciativas de la UE, el CESE subraya la importancia de alcanzar rápidamente un acuerdo mundial que regule el empleo de los gases fluorados de efecto invernadero para someter a todas las economías del planeta a normas idénticas.

4.4 Dada la existencia de tecnologías alternativas técnica y económicamente fiables, el refuerzo de la legislación se basa en una rentabilidad atractiva de manera que sus efectos macroeconómicos generales serán muy limitados, salvo en determinados sectores específicos. No obstante, los costes derivados de la aplicación de la legislación podrán compensarse, por una parte, mediante su mayor eficiencia energética y, por otra, con un posicionamiento estratégico en el mercado de las empresas innovadoras. Aunque la rentabilidad de las medidas propuestas ha sido analizada pormenorizadamente, el CESE insiste en la necesidad de limitar en lo posible la carga financiera inherente a la aplicación de las disposiciones de la propuesta de Reglamento. Por otra parte, el CESE insta a que se tenga más en cuenta el consumo energético durante todo el ciclo de vida y a integrar en el análisis de rentabilidad los posibles inconvenientes de las tecnologías alternativas propuestas (inflamabilidad, carácter explosivo, toxicidad y peligrosidad en caso de presurización). Además, los niveles de seguridad que se requieren en determinados sectores, por ejemplo el ferroviario, pueden impedir el uso de sustancias alternativas aunque se hayan desarrollado con éxito. Por tanto, es necesario desarrollar con determinación para dichos sectores soluciones alternativas que sean ecológicas y económicamente viables.

4.5 Por otra parte, el CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a reforzar el respaldo a la investigación y a la innovación industrial, en particular para desarrollar tecnologías alternativas a los gases fluorados de efecto invernadero. Con la crisis económica que atraviesa Europa como telón de fondo, el apoyo a la innovación es un elemento decisivo de una estrategia de reindustrialización. No obstante, también hay que tener en cuenta la incertidumbre en cuanto a la posibilidad de desarrollar con un coste aceptable sustancias o tecnologías capaces de cumplir funciones esenciales para el funcionamiento de las sociedades desarrolladas como, por ejemplo, la refrigeración.

4.6 Es digno de elogio que la propuesta incluya una disposición sobre la certificación y formación, que puede reforzar la eficacia de la legislación y favorecer el desarrollo de sinergias con la legislación europea en materia de salud y seguridad de los trabajadores, concretamente, contemplando los riesgos relativos a las tecnologías alternativas. No obstante, el CESE constata que la falta de formación adecuada de la mano de obra constituye, a menudo, un importante obstáculo a la aplicación de la normativa. Tanto los Estados miembros como las empresas deberían esforzarse especialmente en desarrollar los programas de formación necesarios para preparar a los trabajadores al manejo de tecnologías alternativas a los gases fluorados de efecto invernadero. Se debería tener en cuenta la situación específica de las PYME. Además, se debería limitar la carga financiera y administrativa de la certificación y formación.

4.7 El CESE subraya la necesidad de inspirarse en las buenas prácticas establecidas por determinados Estados miembros para afrontar la cuestión de los gases fluorados de efecto invernadero.

## 5. Observaciones particulares

5.1 Dado que los costes de las medidas de contención (por ejemplo, el control de la estanqueidad, la detección de fugas, la tenencia de registros, etc.) son muy elevados para los usuarios finales que, a menudo, son PYME, el CESE manifiesta su preocupación por la carga financiera que supone la normativa sobre los gases fluorados de efecto invernadero para este sector económico ya debilitado por la crisis económica. El CESE subraya la necesidad de actuar en fases anteriores a su utilización. Por tanto, insta a prevenir las fugas mediante el refuerzo de los requisitos relativos al diseño de las instalaciones que contienen gases fluorados.

5.2 Las obligaciones de recuperación contempladas en el artículo 7, apartado 4, se refieren en ciertos casos a usos domésticos (unidades de aire acondicionado, bombas de calor). Sería preferible conseguir que los Estados miembros desarrollen sistemas de colecta selectiva de los aparatos llegados al final de su vida útil que contengan sustancias fluoradas, con arreglo a los principios de la Directiva 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

### 5.3 Formación y certificación (artículo 8)

5.3.1 La obligación de establecer programas de formación se limita a las empresas que lleven a cabo las actividades mencionadas en el apartado 8, apartado 1, por cuenta de terceros. El CESE considera que estos programas de formación deberían incumbir a todas las empresas que lleven a cabo actividades relativas a la producción, la distribución y el montaje de aparatos que contengan gases fluorados. El CESE subraya la necesidad de ampliar los programas de formación a las tecnologías alternativas para favorecer el proceso de transición tecnológica.

5.3.2 En la medida en que los programas de formación abarcan, en particular, cuestiones sobre sustancias y procesos que pueden afectar a la salud y seguridad de los trabajadores, los Estados miembros deberían hacer participar a los interlocutores sociales en su proceso de establecimiento. La participación de los interlocutores sociales en la elaboración de estos programas permitiría ajustar la propuesta a los principios generales de la legislación europea sobre la salud y la seguridad de los trabajadores.

5.3.3 Dada la incertidumbre en torno al plazo de adopción de esta propuesta de Reglamento, convendría sustituir la fecha mencionada para que los Estados miembros comuniquen a la Comisión sus programas de formación y certificación por una referencia a un periodo vinculado con la fecha de entrada en vigor del Reglamento.

### 5.4 Comercialización y restricciones en el uso

5.4.1 Sin perjuicio de las restricciones específicas previstas en los artículos 9, 11 y 12, el enfoque general de la propuesta de Reglamento privilegia una «reducción gradual» (*phasing down*) de aquí a 2030 en lugar de una «eliminación gradual» (*phasing out*). En efecto, el artículo 13 prevé una reducción de la comercialización de los hidrofluorocarburos mediante un sistema de cuotas progresivas que no tiene en cuenta las divergencias tecnológicas contempladas por la propuesta de Reglamento.

5.4.2 El CESE considera que sería más oportuno establecer una distinción entre estas tecnologías para organizar una «eliminación gradual» en lugar de una «reducción gradual», siempre que sea técnicamente posible y económicamente realista. Convendría establecer un objetivo de prohibición a largo plazo que sea compatible con los objetivos de reducción de aquí a 2050 de las emisiones de gases de efecto invernadero por la UE así como el desarrollo de tecnologías alternativas. Respecto de determinados sectores o subsectores, por ejemplo, la refrigeración comercial o los grandes sistemas de refrigeración industrial, podría plantearse la prohibición a partir de 2025 de la comercialización de nuevas instalaciones que contienen HFC. De igual modo, los envases no reutilizables (pulverizadores o aerosoles) que contienen gases fluorados deberían prohibirse, salvo eventuales derogaciones para ciertas aplicaciones indispensables (por ejemplo en el sector médico) y para las cuales no se ha demostrado la existencia de ninguna alternativa creíble.

5.4.3 Además de las evidentes ventajas medioambientales derivadas de la sustitución completa de las técnicas que generan gases de efecto invernadero especialmente potentes y pese al coste financiero que genera, un esfuerzo de sustitución más sistemática favorecería la innovación y permitiría a las empresas innovadoras obtener una ventaja competitiva en los mercados derivados de las normativas en fase de elaboración.

5.5 En cuanto al etiquetado, se trata de un medio esencial de información para los trabajadores, a quienes incumbe manipular las instalaciones contempladas por la propuesta de Reglamento, y para el consumidor final en cuanto a los riesgos asociados a las tecnologías que emplea. En el caso de los trabajadores, el etiquetado técnico debe facilitar, de manera exhaustiva, clara y rigurosa, toda la información necesaria para realizar la instalación, el mantenimiento y el desmantelamiento con total seguridad.

5.6 Para maximizar su impacto y dada la complejidad técnica de la cuestión, el mensaje transmitido deberá privilegiar las informaciones sencillas y comprensibles para el público en general. A tal respecto, se deberían desarrollar sinergias con el sistema vigente en el marco de la Directiva 2005/32/CE sobre diseño ecológico, para privilegiar, siempre que sea técnicamente posible, un etiquetado medioambiental armonizado a escala europea.

5.7 Las restricciones que se imponen a los productores europeos deben pesar también sobre los productos importados en la Unión Europea. La prohibición de la precarga de los aparatos permite regular la importación de gases fluorados de manera eficaz desde un punto de vista tanto medioambiental como económico. No obstante, el CESE se pregunta si la carga en el lugar de fabricación no ofrece mayores garantías de fiabilidad, dado que se efectúa con un material adaptado y por trabajadores formados especialmente para realizar esta tarea. Por consiguiente, el CESE propone que el Reglamento disponga explícitamente que la prohibición de precarga no se aplica a los aparatos destinados a la exportación. De igual modo, el CESE anima a desarrollar un régimen de excepciones a la prohibición de precarga cuando quede demostrado que la precarga de determinados equipos se justifica por razones de fiabilidad, seguridad o impacto medioambiental.

5.8 Todos los productores e importadores de gases fluorados de efecto invernadero deben atenerse a las cuotas. Estas obligaciones no incumben a los consumidores ni a los operadores de equipos. Para aliviar la carga administrativa, se aplica un umbral de una tonelada métrica o 1 000 toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> de gases fluorados de efecto invernadero. Las cantidades exportadas no se contabilizan dentro de la cuota de comercialización. El reparto de las cuotas se basará en las emisiones anteriores. No se ha escogido la opción de la subasta por ser demasiado

pocos los agentes presentes en este mercado (en realidad, no son suficientes para crear un mercado eficaz) y porque este procedimiento habría aumentado los costes administrativos. Se reservará a los «recién llegados» una cuota del 5 %. El reparto de las cuotas se establecerá en función de los datos facilitados para el periodo 2008-2011. Es fundamental que el cumplimiento de las obligaciones de inscripción en el registro y de notificación siga siendo factible para no imponer una carga administrativa excesiva a las empresas y, en particular, a las PYME. En general, conviene plantearse la cuestión de la rentabilidad del sistema de cuotas.

5.9 El CESE anima a la Comisión Europea a publicar informes periódicos basados en los datos recopilados con arreglo a los artículos 17 y 18 del proyecto de Reglamento. No obstante, conviene que estos informes preserven el carácter confidencial de los datos recabados en las empresas y que se refieren a procesos industriales protegidos por un derecho de propiedad intelectual. La Comisión debería velar también por limitar la carga administrativa inherente a la recopilación de datos que pesa tanto sobre las empresas concernidas como sobre los Estados miembros.

5.10 El artículo 21 instaura un Comité encargado de asistir a la Comisión en el ejercicio de su facultad de adoptar actos delegados. En este Comité deberán figurar representantes de todas las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales.

5.11 El CESE lamenta que el artículo 22 no habilite a la Comisión a incoar procedimientos de control, comprobación y cumplimiento de la normativa. Aunque las medidas de aplicación incumben a los Estados miembros, habría sido conveniente autorizar a la Comisión a imponer requisitos mínimos, como los previstos en los artículos 8 y 18.

5.12 El CESE apoya la intención de la Comisión de basar el Reglamento sobre los gases fluorados de efecto invernadero en el artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, dado que el objetivo principal del Reglamento consiste en garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente, en particular mediante la lucha contra el cambio climático. No obstante, el CESE hace hincapié en la necesidad de velar por que la aplicación del Reglamento no socave la integridad del mercado interior.

Bruselas, 23 de mayo de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE