

LA RELEVANCIA DE LA REGULACIÓN PARA LA EFICACIA DEL RÉGIMEN EUROPEO DE COMERCIO DE EMISIONES (RECE)

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Bogotá, 20 de Octubre de 2016**

**ANA YABAR STERLING
Catedrática de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid**

El Régimen Europeo de Comercio de Emisiones (RECE) ⁽¹⁾

- Constituye una herramienta adoptada por la UE para apoyar sus objetivos de lucha para el control y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) generadoras del calentamiento global y del cambio climático (CC)

El Régimen Europeo de Comercio de Emisiones (RECE) ⁽²⁾

- Es un sistema de “Cupo y Comercio”
- El Cupo (límite máximo de emisiones de GEI) es determinado por la Administración y el Comercio (de títulos de carbono) se efectúa en un mercado regulado
- Para que el sistema funcione adecuadamente es necesaria una amplia serie de normas y herramientas de carácter regulatorio y económico
 - Por ello se dice que el RECE es un instrumento “mixto”: a medio camino, entre regulatorio y económico

El Régimen Europeo de Comercio de Emisiones (RECE) ⁽³⁾

- Tiene casi 12 años de vida (2005....)
- Es de un gran tamaño: están sujetas al mismo más de 11.000 centrales eléctricas e instalaciones manufactureras y unas 600 compañías aéreas que vuelan entre aeropuertos europeos
- Es el primer gran mercado del carbono del mundo, al abarcar más de las $\frac{3}{4}$ partes de los derechos de emisión comercializados en el mercado internacional del carbono

Conceptos básicos ⁽¹⁾

- El RECE se orienta al control y reducción de las emisiones de GEI asociadas a las mayores fuentes fijas de emisión instaladas en la UE, que generan casi un 50% del CO₂ emitido en su territorio
 - Está al servicio del 4º objetivo de la política de medio ambiente europeo: *luchar contra el cambio climático* (incluido en el Tratado en 2007 y artículo 191.1 del TFUE) que se ha perseguido desde hace más 3 décadas (CMNUCC/1992 y posteriores)

Conceptos básicos ⁽²⁾

- El RECE está en funcionamiento en los 28 estados de la UE y en otros tres de Europa: Islandia, Noruega y Liechtenstein
- Incorpora el mercado europeo de emisiones, como elemento fundamental
 - los mercados de emisiones son instrumentos económicos de mitigación del CC actuando en varios países y regiones del mundo

Conceptos básicos ⁽³⁾

- El carácter global del problema del CC y la mayor eficacia de las acciones si se abordan a escala internacional y europea justifica el 4º objetivo de la política ambiental de la UE
- Los Art. 191-193 TFUE son la base jurídica de Directivas, Reglamentos y demás normas europeas sobre mitigación del CC
 - El RECE y demás políticas y medidas de la Unión en esta materia cumplen el principio de subsidiariedad

Conceptos básicos ⁽⁴⁾

- La UE pretende reducir sus emisiones de GEI, en 2050, un 80% respecto del año base (1990 y/o 1995 para determinados GEI y países), según el Consejo Europeo de 24/10/2014
- Una regulación adecuada del RECE es imprescindible para su funcionamiento eficaz al servicio de la reducción de GEI de las *instalaciones afectadas*. La regulación afecta a todos sus elementos, incluso al mercado de emisiones (que es un *mercado regulado*)

Objetivo principal del RECE

- Proporcionar un precio de referencia para la tonelada de carbono (medida en t de CO₂) que estimule y favorezca la reducción de las emisiones en todos los sectores de la economía europea
 - Los gestores del RECE expiden títulos (derechos de emisión/allowances) negociables en el mercado de emisiones y que representan 1 t de CO₂
 - El precio de cada derecho de emisión fluctúa diariamente; deriva de la oferta y demanda de títulos en dicho mercado

El precio en el mercado de emisiones

- Las *instalaciones afectadas* por el RECE están obligadas a entregar a la administración, anualmente, un número de títulos igual a las emisiones de CO₂ verificadas derivadas de sus actividades de producción. Hay fuertes penalizaciones por incumplimiento
- En el mercado de emisiones:
 - Los que carezcan de títulos suficientes, serán demandantes
 - Los que dispongan de un exceso de títulos, serán oferentes
 - Las transacciones de títulos se producen a cambio de un precio

Normas relevantes para el mercado de emisiones del RECE ⁽¹⁾

- Se trata de un *mercado regulado* de emisiones que:
 - está autorizado, gestionado por un organismo rector y funciona conforme lo dispuesto en el Título III de la Directiva 2014/65/UE
 - dispone de un sistema unificado de expedición, de un registro de las transacciones sobre títulos (*allowances*) y de sus cancelaciones que garantiza el cumplimiento de las normas europeas en las compras-ventas de los derechos de emisión (Reglamento 389/2013 de la Comisión Europea, de 02/05/2013)

Normas relevantes para el mercado de emisiones del RECE ⁽²⁾

- Puesto que en el mercado de emisiones del RECE se intercambian *allowances*, la determinación del Cupo (europeo, nacional, sectorial y de cada instalación) adquiere una especial relevancia
 - El Cupo se establece mediante normas jurídicas vinculantes (Planes Nacionales de Asignación y Cupo único para la UE de la tercera fase del RECE: 2013-2020, según Directiva 2009/29)
- El Cupo define las t de CO₂ máximas a emitir cada año. Los títulos se expiden en idéntico número

Normas relevantes para el mercado de emisiones del RECE ⁽³⁾

- El Cupo se ha ido reduciendo a lo largo del tiempo (en paralelo con la “mayor ambición de mitigación” de la UE). También, los derechos de emisión expedidos
 - Se estima que en 2020, las emisiones sometidas al RECE se situarán un 21 % por debajo de las de 2005
 - antes de 2030, aquellas serán inferiores en un 43% a las de 2005
 - en 2013, los derechos de emisión expedidos fueron 2.084.301.856

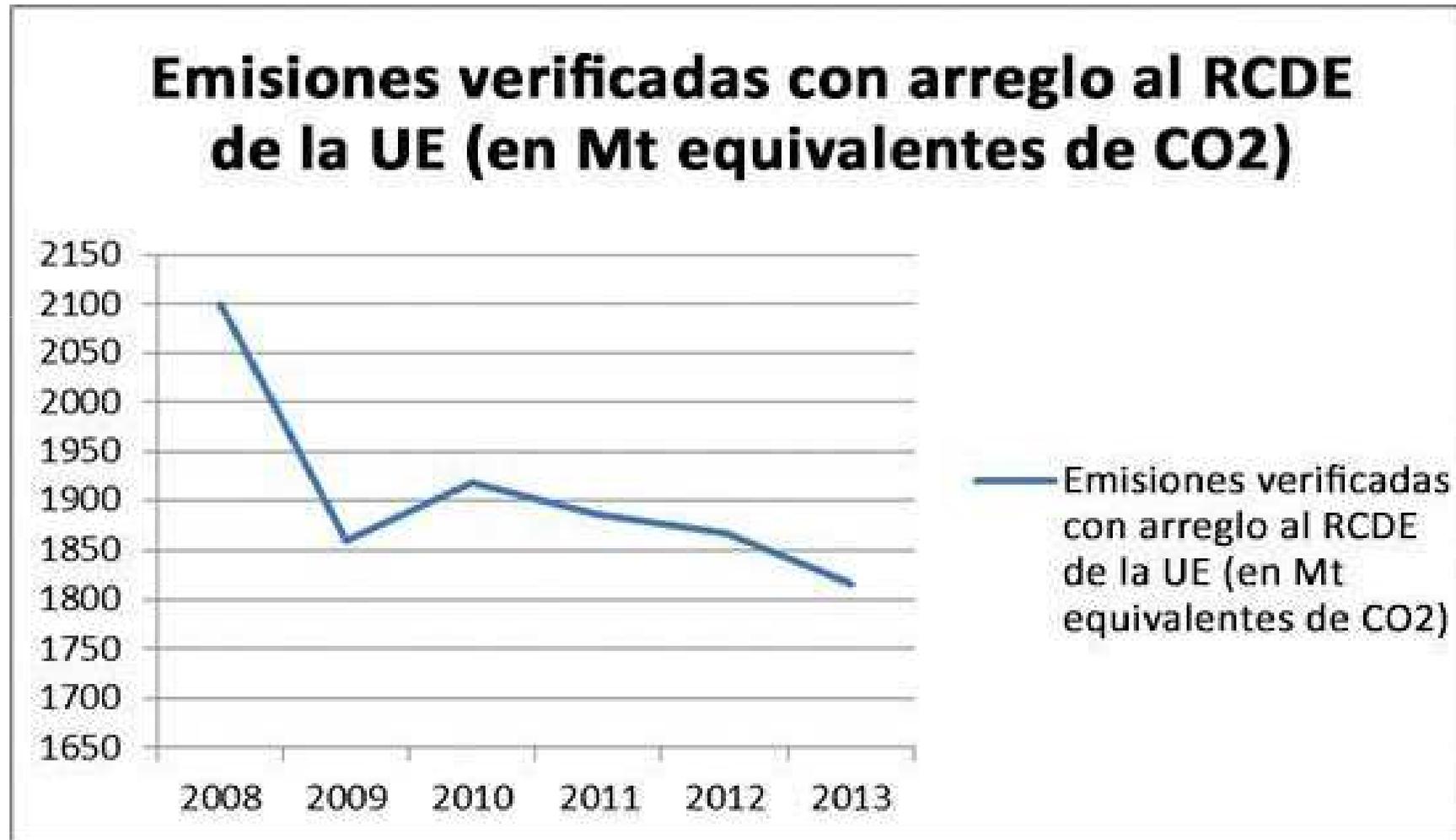
Debilidades del mercado de emisiones del RECE ⁽¹⁾

- Problemas “internos”: tendencia a la monopolización, fraudes en relación con los títulos objeto de la negociación....
 - La Directiva 2014/65/UE y el Reglamento 600/2014 que clasifica las *allowances* como instrumentos financieros tratan de corregir los fallos del mercado por estas razones
- Problemas “externos”: la crisis económica europea de la última década
 - la crisis redujo las emisiones de GEI asociadas a la producción, elevando la oferta de títulos de carbono disponibles y forzando a la baja sus precios

Debilidades del mercado de emisiones del RECE ⁽²⁾

- Los precios efectivos de las *allowances*, entre 2005 y 2012 han sido muy bajos. Por ello:
 - No han representado adecuadamente el coste social de la tonelada de carbono emitida
 - No han estimulado a las instalaciones afectadas a Incorporar tecnologías hipocarbónicas
- A principios de 2006 y durante buena parte de la crisis económica internacional (otoño de 2007...) los derechos europeos de emisión pudieron adquirirse por menos de 1 euro
- En la actualidad, se acercan a los 8 euros

Entre 2008 y 2013 se han reducido las emisiones de CO₂ de la UE



Principales reformas regulatorias en el RECE (1)

- La Directiva 2009/29 modificó la Directiva 2003/87/CE, a partir de 2013, tras finalizar el primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto (2008-2012)
- Principales modificaciones:
 - a) Cupo único para la UE, en vez de límites nacionales de allowances
 - que tiene pautado su volumen anual (se reduce cada año un 1,74%), proporcionando mayor predictibilidad y estabilidad al RECE
 - b) Subasta, en lugar de asignación gratuita inicial (casi plenamente)
 - Hay un Reglamento que garantiza un proceso de subasta abierto, transparente, armonizado y no discriminatorio
 - c) Normas armonizadas en la UE para la asignación gratuita de allowances, con ambiciosos parámetros de referencia ex-ante
 - Aplicable a los sectores altamente expuestos a fugas de carbono

Principales reformas regulatorias en el RECE (2)

- d) Reglamentos sobre el seguimiento y la notificación, así como sobre la verificación de los informes de emisiones y la acreditación de los verificadores
- e) Normas y condiciones más estrictas para la utilización, por titulares y operadores, de créditos internacionales para compensar las emisiones de carbono en el RECE, con límites armonizados
- f) Un registro electrónico central de la Unión que sustituye a los registros nacionales y se rige por un Reglamento
- g) Los derechos de emisión, los instrumentos financieros derivados o los productos subastados basados en ellos, sujetos a normas:
 - La Directiva y el Reglamento sobre mercados de instrumentos financieros (enero de 2017) y el Reglamento sobre abuso de mercado (enero de 2017)

Evaluación sobre el mercado de emisiones europeo

- Relativa satisfacción de las instituciones de la UE sobre el funcionamiento del RECE y con el mercado de emisiones
- De los informes existentes se deduce que:
 - Es muy elevado el nivel de cumplimiento de las instalaciones afectadas. Menos del 1% reportaron emisiones no acompañadas de entrega de títulos
 - Los títulos entregados para demostrar el cumplimiento pueden ser *allowances* y también, en parte, créditos del mecanismo de Desarrollo Limpio (CER del MDL) o del mecanismo de Acción Conjunta (ERU del AC) del PK. Estos son minoritarios
 - El número de CER y ERU intercambiados en el mercado, desde marzo de 2014 hasta 20/04//2016 ascendió a 410,6 millones
 - La mayor parte de ellos (218,1 M.) fueron CER's (de China en un 75%) y los restantes fueron ERU's (de Ucrania en un 77%)

Líneas de reforma del RECE ⁽¹⁾

- Muchas de ellas proceden de la propuesta de Directiva de 15/07/2015, para la fase 4 del RECE y pretenden:
 - a) que mejore su eficacia de cara a los objetivos de lucha contra el CC de la UE, a medida que aumenta la “ambición” internacional y se avanza hacia el objetivo de medio/largo plazo de *Cero Emisiones* de CO₂ (descarbonización de la economía)
 - Se propone alcanzar una reducción del 43% de las emisiones de CO₂ con un factor lineal de reducción del 2,2% anual, de 2021 a 2030

Líneas de reforma del RECE (2)

- b) que el RECE genere una señal de precio para el carbono adecuada y fiable que sirva también para influir de forma positiva en la inversión sostenible en nuevas tecnologías hipo carbónicas
 - Para ello se han ordenado las “reservas de estabilidad del mercado”, compuestas por derechos de emisión no asignados y derechos de emisión aplazados (actualmente hay 900 millones de títulos cuya subasta se aplazó del periodo 2014-2016 al 2019-2020)
- c) que el RECE colabore a lograr un mercado de carbono más estable, flexible y abierto a todos los grandes operadores a escala mundial para contribuir mejor al objetivo de disponer de un sistema industrial manufacturero competitivo y sostenible

Líneas de reforma del RECE ⁽³⁾

- d) que el RECE incorpore unos mecanismos adecuados de transición para salvaguardar la competitividad de las industrias europeas y evitar riesgos de fuga de inversiones y de exposición de las industrias europeas a la competencia desleal de países que carecen de normativas comparables en materia de clima
 - Temática muy relevante para los 177 sectores industriales expuestos a un alto riesgo de fuga de carbono, que la propuesta de Directiva de 15/07/2015 pretende reducir a 52 en 2021-2030

Líneas de reforma del RECE ⁽⁴⁾

- e) que el RECE incorpore mecanismos obligatorios de financiación para apoyar la lucha contra la fuga de carbono y responder mejor a los principales retos de la innovación y la inversión necesarias para modernizar instalaciones productivas (básicamente, de la industria manufacturera europea) y mejorar la eficiencia energética.
 - los 3 fondos que se proponen, ligados al RECE, son: de reserva de estabilidad, de innovación y de modernización

Líneas de reforma del RECE ⁽⁵⁾

- f) que el RECE reduzca el número de “instalaciones afectadas” para mejorar la eficacia de su funcionamiento y reducir costes administrativos y de transacción, siempre que las instalaciones de pequeña dimensión sean sometidas a medidas de mitigación de efecto equivalente
- Se consideran instalaciones de pequeña dimensión sometidas al RECE las que tienen emisiones anuales inferiores a 25.000 t de CO₂ y se propone elevar dicho límite hasta 50.000 t de CO₂
 - Este nuevo grupo englobaría en torno al 75% de las instalaciones afectadas por el RECE y representaría un 5% de las emisiones totales

Consideraciones finales ⁽¹⁾

- La eficacia del RECE para reducir emisiones en la UE y para estimular en cambio tecnológico hipocarbónico, ha sido menor de lo que se esperaba
- Cupos generosos en las primeras etapas del RECE, errores de prospectiva y otros fallos del mercado europeo han dificultado el logro del objetivo de generar un precio de referencia útil a la tonelada de carbono
- El exceso de títulos negociables en el mercado europeo de emisiones ha sido la causa principal del bajo precio de las *allowances*

Consideraciones finales ⁽²⁾

- El régimen jurídico desarrollado en la UE para el RECE es complejo (28 miembros de la UE) y se inserta en un marco poco estable y definitivo: el régimen internacional de lucha contra el CC
- Dicho marco y los principios fundamentales que lo inspiran imponen ampliaciones en el Cupo anual efectivo europeo, al flexibilizarse el mismo con CER y ERU susceptibles de ser contabilizados por las instalaciones afectadas para demostrar su cumplimiento

Consideraciones finales ⁽³⁾

- Es destacable el amplio conjunto de normas que regulan el RECE
- Las normas, adecuadamente formuladas y aplicadas, se consideran imprescindibles para garantizar su correcto funcionamiento al servicio de la política de la UE de lucha contra el CC y como instrumento eficaz para lograr la reducción de las emisiones de GEI y, a medio/largo plazo, para disponer de una economía hipocarbónica en Europa
- Desde esta perspectiva el RECE es un instrumento regulatorio, en particular en cuanto al Cupo y al régimen sancionador de los “incumplimientos”

Consideraciones finales ⁽⁴⁾

- A pesar de las debilidades observadas, el RECE constituye uno de los más importantes instrumentos de lucha contra el cambio climático, que debe seguir siendo perfeccionado a la luz de la experiencia, en beneficio del logro de los objetivos internacionales que se persiguen en dicho ámbito
- Hay que destacar que este sistema, de carácter mixto entre regulatorio y económico, ha estimulado la aparición de regímenes similares en varios países y regiones con la misma finalidad

FIN