



# LOS MERCADOS DE CARBONO EN



# LA REVISIÓN CLIMÁTICA EUROPEA

ecologistas  
en acción

## Índice

<b>LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS DE LA UE</b>	<b>2</b>
<b>SOBRE EL ETS UE</b>	<b>3</b>
<b>SOBRE ETS2 EU</b>	<b>5</b>
A: EL PRECIO DEL CARBONO DEBERÁ ESTAR EN UN MARCO DE ACTUACIÓN LEGISLATIVA INTERSECTORIAL FUERTE	5
B: SALVAGUARDAR LA EFICACIA DEL RCDE UE 2	6
C: ASEGURARSE DE UNA DISTRIBUCIÓN JUSTA ENTRE LOS ESTADOS MIEMBRO	6
D: GARANTIZAR LA ACEPTABILIDAD SOCIAL DE LAS MEDIDAS	6
E: GARANTIZAR UNA JUSTA CONTRIBUCIÓN DE TODOS LOS SECTORES	7
F: ALINEAR LOS INSTRUMENTOS DE PRECIO DEL CARBONO IMPLÍCITOS Y EXPLÍCITOS	7

Ecologistas en Acción agradece la reproducción y divulgación de los contenidos de este informe siempre que se cite la fuente.



**creative commons**

Esta publicación está bajo una licencia Reconocimiento-No comercial-Compartir bajo la misma licencia 3.0 España de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>

# LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS DE LA UE


A principios de 2021, la Unión Europea estableció los objetivos de reducir las emisiones netas en al menos un 55% para 2030 en comparación con 1990 y, por lo tanto, de lograr la neutralidad climática para el año 2050. Para ello, se presentó una serie de propuestas legislativas en línea con el paquete “Fit for 55”, que incluyen elevar los objetivos de los dos principales instrumentos de la UE: el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (ETS, por sus siglas en inglés) y el Reglamento de Reparto del Esfuerzo (ESR, por sus siglas en inglés).

La Comisión propone que los sectores incluidos en el sistema ETS deberían aumentar la reducción comprometida del 43 % al 61 % en comparación con 2005. Con respecto a los sectores cubiertos por la ESR, se supone que el antiguo objetivo de reducir las emisiones en un 29% aumentará al 40%, en comparación con los niveles de 2005. Un año que resulta muy favorable para la falta de ambición en el Estado español, ya que en ese tiempo incumplía el Protocolo de Kioto y las emisiones alcanzaron máximos históricos.

Para los sectores de la construcción y el transporte por carretera dentro de la ESR, la Comisión ha propuesto un objetivo de reducción del 43 % para 2030 en relación con 2005. La propuesta de la Comisión incluye la introducción de un sistema separado de comercio de emisiones para edificios y transporte por carretera (en adelante: ETS UE 2). Unas medidas que podrían encarecer el coste de los combustibles y la climatización y con ello agravar el encarecimiento del coste de la vida, generando mayores efectos en la población vulnerable que cada vez es más amplia. Por ello, la UE plantea la creación de un Fondo Social Climático para teóricamente reducir los posibles efectos del incremento de precios que se producirán por estos mercados.

En torno al 60% de las emisiones nacionales están en la actualidad reguladas por el ESR concretamente:

35%



TRANSPORTE

Las emisiones de GEI de automóviles, camiones, envíos nacionales, trenes no eléctricos y otras formas de transporte.

La aviación doméstica no está incluida en ESR ya que está cubierta por el ETS.

35%



EDIFICIOS

Solo las emisiones de GEI asociados con la calefacción y refrigeración de edificios están cubiertos por el ESR.

El uso de electricidad de los edificios está cubierto por el ETS.

17%



AGRARIAS

Las emisiones distintas al CO<sub>2</sub> que están relacionadas con el sector ganadero y el uso de fertilizantes.

El CO<sub>2</sub> está cubierto por la regulación del uso y el cambio de uso de la tierra y silvicultura (LULUCF).

16%



INDUSTRIA

Las emisiones de GEI de industrias de energía más pequeñas y gases fluorados utilizados en la protección contra incendios, aerosoles y aparatos eléctricos.

Las grandes instalaciones industriales y energéticas están en el ETS.

10%



RESIDUOS

Las emisiones asociadas con la disposición final de residuos sólidos, aguas residuales, incineración de residuos y cualquier otra actividad de gestión de los mismos están cubiertos por la ESR.

Fuente: [Carbon Market Watch](#)

# SOBRE EL ETS UE

En torno al 40% de las emisiones nacionales están en la actualidad reguladas por el ETS concretamente:



Generación de electricidad y calor.  
Otras instalaciones de combustión que superan los 20 MW de potencia térmica.



Sectores de consumo energético intensivo, tales como refinerías de petróleo, acerías y plantas de producción de hierro, aluminio y otros metales, cemento, cal, vidrio, cerámica, pasta de papel y papel, cartón, producción de químicos. .



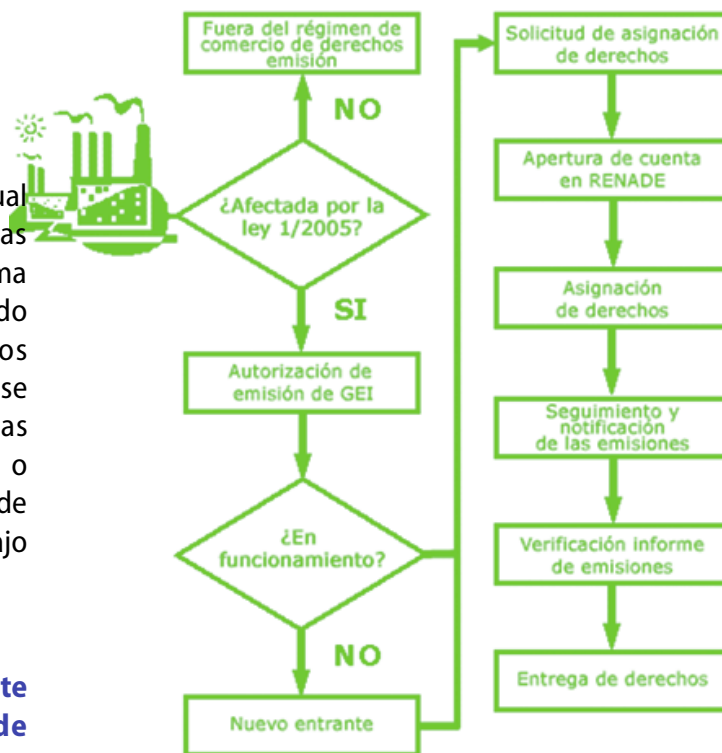
Aviación comercial de vuelos dentro del espacio económico europeo

Este proceso se basa en la concesión anual de derechos gratuitos de asignación a todas las industrias incluidas en el mismo. De forma que gradualmente se deberían ir reduciendo gradualmente para cumplir los objetivos establecidos. De esta forma, a medida que se reducen los derechos gratuitos las empresas deberán optar por no producir emisiones o recurrir a la compra de créditos excedentes de aquellas empresas que han emitido por debajo de los derechos asignados.

**Ecologistas en Acción señala nuevamente que la introducción de mecanismos de mercado en la lucha climática supone un enorme error.**

Para saber más: [Guía ETS UE](#)

El Sistema Europeo de Comercio de Emisiones (ETS EU, por sus siglas en inglés) es uno de los dos mecanismos usados por la Unión Europea para el cumplimiento conjunto por parte de los Estados del objetivo de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero. Este es un sistema que cubre aproximadamente el 40% de las emisiones nacionales e incluye sectores como la producción energética, la industria y los vuelos dentro de la UE. Aunque existen algunas [industrias excluidas](#) por diferentes motivos.



Fuente: Ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico

Cabe recordar cómo la aplicación del sistema ETS ya ha mostrado numerosos problemas en su aplicación desde 2005. Tal y como se recoge en el informe ["A New Hope: recommendations for the EU Emissions Trading System review"](#) de Carbon Market Watch: "El RCDE UE se diseñó para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 21 % entre 2005 y 2020. Para 2017, las emisiones del RCDE UE ya se habían reducido en un 26 %. Esta disminución fue impulsada principalmente por el sector eléctrico y fue en gran parte el resultado de los cambios de combustible en la producción de electricidad y calor (es decir, menos carbón hulla y lignito, más fuentes de energía renovable).

Por el contrario, las emisiones de carbono del sector industrial no disminuyeron en absoluto entre 2012 y 2018. El último informe de la Comisión Europea muestra una ligera disminución en las emisiones en 2019, pero esto es realmente menor y en el rango de entre el 2,5 y el 3%. En 2020 las estimaciones prevén una reducción más pronunciada (9,7% en comparación con 2012), pero esto se debe principalmente a la recesión económica provocada por la pandemia de la COVID-19, por lo que, sin más medidas, es probable que este efecto sea de corta duración.

En la práctica, esto significa que las emisiones industriales no están disminuyendo permanentemente y podrían recuperarse en los próximos años. Al ritmo actual, se espera que las industrias intensivas en recursos y energía alcancen la neutralidad climática en algún momento de 2060. Lo que es inadmisiblemente e implica llegar más de 20 años tarde”.

El fracaso del ETS parece obvio, ya que tan solo las medidas en el sector eléctrico son las únicas que han demostrado conseguir algo. De hecho, el bajo coste de la tonelada de carbono en los primeros períodos de aplicación del sistema hizo inoperativo el sistema en lo que se refiere a la reducción de las emisiones. Afortunadamente, durante los últimos años el precio se ha incrementado lo suficiente como para tener efectos en las industrias. Sin embargo, se observa cómo las peores consecuencias de esta mercantilización climática se ceban sobre todo en los más vulnerables, tanto pequeñas empresas como ciudadanía.

Un sistema que, aunque está en permanente revisión, encuentra enormes problemas en implementar medidas más estrictas. Uno de los debates más importantes se sitúa en torno al arrastre y cancelación de los créditos, es decir, qué se hace con los créditos que sobran de la asignación gratuita: si desaparecen o si pueden ser acumulables para gastarlos en sucesivos períodos. Una cuestión que ha suscitado numerosas negociaciones y **reformas** que, aunque incrementan la ambición, llegan tarde o son insuficientes.

A pesar de todas estas advertencias que Ecologistas en Acción ha denunciado **en numerosas ocasiones**, la Unión Europea sigue insistiendo en utilizar estas medidas de mercado. Una propuesta que oculta la incapacidad de actuación a través de las medidas legislativas y un compromiso político suficiente. Ya que ello implicaría, entre otras, elaborar una planificación coherente y fechas de cierre vinculantes de importantes sectores, decisiones que tienen un elevado coste político y que prefieren dejarse a los mercados, cebando con ello el mismo sistema que nos ha traído a la crisis actual.

Aunque Ecologistas en Acción **rechaza nuevamente este mecanismo y ante la negativa de la UE de valorar otros instrumentos, es obligación de las organizaciones ecologistas para los peores efectos de estos mercados**. Razón que nos lleva a reafirmar que cualquier mecanismo y en especial el ETS EU deberá:

Aplicar con contundencia el principio de **que quien contamina paga**. Por lo tanto, aquellos que producen contaminación asumen los costos de pagar por los daños causados al clima y al medio ambiente.

Garantizar una **trayectoria transparente** que alcance como mínimo el objetivo de reducción de 2030 de manera rentable a través de **un control claro** de la cantidad y la liberación limitada de **volúmenes de subasta predefinidos** al mercado. Una trayectoria que deberá ser compatible con la reducción de emisiones marcada por la ciencia para limitar el incremento de la temperatura global en 1,5°C.

La fijación de precios del carbono debe servir para impulsar **alternativas bajas en carbono realistas y sostenibles**, también en lo que concierne a la conservación de la biodiversidad y el resto de los límites planetarios.

Esta fijación debe incluir todas las emisiones contempladas en los sectores ya regulados, impidiendo la exclusión de cuestiones como el tráfico aéreo y marítimo internacional.

Para garantizar esto, la Climate Action Network propone una serie de medidas a tener en consideración.

<https://caneurope.org/emissions-trading-system-ets-can-europe-position/>

## SOBRE ETS2 EU

Esta es una nueva propuesta de la Unión Europea que pretende incluir en el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones las emisiones correspondientes al sector residencial y de transportes.

Lo que para Ecologistas en Acción es un tremendo error, no solo por los problemas de someter a la lógica de mercado la descarbonización de estos sectores, sino porque además **tendría efectos perversos en el incremento del precio de algunos servicios esenciales a las personas más vulnerables**. Es difícil aislar el precio creciente de los combustibles de sus efectos en el incremento de la desigualdad. Así una política sobre el precio de determinados productos sería afrontada por igual por “ricos y pobres”, siendo estos últimos quienes absorberían un mayor impacto. La lucha climática debe basarse en la justicia social, de forma que deberían garantizarse los suministros básicos para una vida digna frente al derroche energético de las rentas más altas.

Una idea que a pesar de tener claros detractores en algunos países y de representantes en el Parlamento parece seguir adelante debido a dos cuestiones fundamentales, el impulso de la propuesta por parte de algunos de los países más poblados de la UE como Alemania o Francia y la incapacidad de los países de la UE de establecer políticas efectivas. En cuanto a este último punto, el análisis de las emisiones de España muestra con claridad cómo sectores como el transporte desde el parón de la crisis han experimentado un continuo crecimiento, solo frenado por el parón de la COVID-19. Una tendencia que no parece haberse frenado a pesar del incremento del coste de los carburantes, sino todo lo contrario, el incremento del coste de los mismos ha generado una importante contestación social.

Continuar con la propuesta de un ETS2 es un enorme error que puede frenar la transición ecológica, así como, incrementar el efecto de rechazo de las políticas climáticas en amplios sectores de la población.

### Ecologistas en Acción vuelve a mostrar su rechazo al instrumento ETS2.

Sin embargo, la realidad de una posible creación de este mecanismo nos hace enfrentar la responsabilidad de evitar las peores consecuencias. Si esta propuesta es finalmente aprobada es imprescindible reforzar los mecanismos de redistribución como el Fondo Social para el Clima (Social Climate Fund o SCF). De forma que **los ingresos** procedentes de las subastas de derechos de emisión deben utilizarse para compensar a **las personas y grupos más vulnerables dentro de los Estados** miembros y recompensar a los que emiten menos.

En este sentido y ante la posible aplicación de este instrumento, señalamos la propuesta elaborada por Climate Action Network en el informe “Criteria for an effective and socially just EU ETS 2” en las que señalamos que debe garantizarse:

### A: EL PRECIO DEL CARBONO DEBERÁ ESTAR EN UN MARCO DE ACTUACIÓN LEGISLATIVA INTERSECTORIAL FUERTE

La combinación actual de políticas climáticas no es suficiente para alcanzar los objetivos climáticos. Deben adoptarse medidas adicionales, y la fijación de precios del carbono solo podría ser un **instrumento complementario útil cuando exista una combinación de políticas adecuadas**. La internalización de los costes climáticos puede acelerar la acción climática de la UE como parte de una combinación de políticas holísticas. El ETS2 UE de aplicarse debe ser exclusivamente como un **instrumento de respaldo**, que podría ser «**indicador de alerta**» de la insuficiencia de las medidas tomadas. Debe considerarse **como complementario** de las normas de eficiencia, el descenso del consumo de energía, las inversiones públicas y otros instrumentos basados en una adecuada y rápida

planificación de la reducción de las emisiones de GEI. Además, no debe sustituir al Reglamento de reparto del esfuerzo (ESR, por sus siglas en inglés) como instrumento básico de cumplimiento, y los estados deben adoptar compromisos claros y vinculantes. La propuesta de la Comisión de la UE identifica muy claramente el papel del ETS2 UE a este respecto.

## **B: SALVAGUARDAR LA EFICACIA DEL RCDE UE 2**

La introducción de un ETS2 UE solo podría ayudar si **refuerza la acción climática europea**: garantizando que se cumplan los objetivos para 2030 estableciendo un límite máximo y una senda de reducción distintos. Sin embargo, en la práctica política, los sistemas de comercio de derechos de emisión suelen estar sujetos a intervenciones (significativas) (por ejemplo, a través del **mecanismo de distribución anticipada**). Esto puede ayudar a la planificación sólo si existen sistemas de monitoreo eficientes, se proyectan asignaciones gratuitas ajustadas a la necesidad real, aunque estas medidas suponen “pedir prestado” de los futuros presupuestos de carbono. Unas emisiones que no se pueden “devolver”, siendo un peligro al poder gastar el presupuesto de carbono aún más rápido. También podría conducir a precios muy bajos del carbono.

Es fundamental la introducción de un **nivel mínimo de precios** en constante aumento. El precio mínimo es clave para que el instrumento tenga algo de eficacia ecológica al evitar que el precio caiga por debajo de niveles que hicieran más rentable pagar que cambiar. Por ello, el precio debe ser lo suficientemente alto, para forzar los cambios necesarios, en el tiempo adecuado, de los sectores cubiertos.

## **C: ASEGURARSE DE UNA DISTRIBUCIÓN JUSTA ENTRE LOS ESTADOS MIEMBRO**

De continuar con la errónea creación del mecanismo ETS2 es fundamental implementar el **Fondo Social para el Clima (SCF) propuesto ya que podría ayudar a reducir algunos de los efectos perversos de las medidas de mercado si es capaz redistribuir cantidades sustanciales de los ingresos de las subastas a la población con bajos ingresos**. Sin embargo, las formas en que se desarrollarán los efectos distributivos entre los Estados miembros en el futuro siguen sin estar claras, ya que dependen en gran medida de las futuras reducciones de GEI, y de cómo difieren estas últimas entre los Estados miembros.

Este aspecto debe estudiarse con más detalle en análisis posteriores, sobre la base de los cuales debe tomarse la decisión sobre si deben introducirse nuevos mecanismos de solidaridad.

Ecologistas en Acción vuelve a señalar que el acceso de suministros básicos es esencial para proteger el derecho a una vida digna, Las medidas propuestas son asistencialistas y conllevan importantes barreras en su aplicación. Así **la inclusión de la edificación residencial dentro del mecanismo ETS2 sería un enorme error**, ya que traería mayor desigualdad y el incremento de la vulnerabilidad de las familias. Estos aspectos deberían regularse a través de medidas en función de los niveles de renta como la tarifa social y la dotación de fondos para el impulso de la rehabilitación energética de las viviendas.

## **D: GARANTIZAR LA ACEPTABILIDAD SOCIAL DE LAS MEDIDAS**

La financiación propuesta a través del SCF debería de ser suficiente para mitigar las graves consecuencias distributivas que generaría el ETS2. Aunque la propuesta presentada podría ofrecer algunas soluciones adecuadas para lograr una fijación de precios socialmente aceptable de las emisiones de carbono al proponer mecanismos para redistribuir los ingresos a los hogares de bajos ingresos. Tanto el diseño y, con ello, la eficacia del SCF siguen sin estar claros. Por consiguiente, la Comisión debe **especificar el diseño de los mecanismos de redistribución propuestos antes de seguir adelante con el mecanismo**.

Además, deben seguir desarrollándose los criterios y requisitos impuestos a los Estados miembros en relación con la utilización de los fondos asignados. La creación de **estructuras de gobernanza apropiadas** debe alentarse y apoyarse en consecuencia, a fin de hacer posible un alivio específico y eficaz para los hogares pobres y particularmente afectados.

Dado que persistirán las incertidumbres sobre los efectos distributivos, proponemos además la introducción de un **techo y suelo de precios explícito** (creciente), aplicado a través del MSR, y de un **precio de alarma**, que estaría por debajo del precio máximo y sobre el que deberían seguirse los esfuerzos y medidas directos para reducir las emisiones de carbono por parte de la UE y sus Estados miembros. Si los análisis posteriores a la introducción del ETS2 UE muestran que la aceptabilidad social está garantizada, el techo de precios podría elevarse (más rápidamente) y potencialmente abolirse por completo.

## E: GARANTIZAR UNA JUSTA CONTRIBUCIÓN DE TODOS LOS SECTORES

Se puede encontrar un desequilibrio con respecto a los actores que asumen los costos de la transformación hacia la neutralidad climática entre sectores. Es decir, en el ETS2 UE todos los derechos de emisión deben subastarse y, por lo tanto, pagarse realmente (principalmente por los hogares), mientras que en el ETS UE todavía se asignan libremente a la industria intensiva en energía la mayor parte del tiempo, lo que socava el principio de que quien contamina paga y, por lo tanto, reduce y pone en peligro la aceptación del comercio de derechos de emisión. **La introducción de un Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono (CBAM) y la reducción planificada de la asignación gratuita son pasos fundamentales para reducir este desequilibrio.** Deben adoptarse nuevas medidas en esta dirección. El objetivo debe ser **pasar de la asignación gratuita a la subasta lo más rápido posible.**

## F: ALINEAR LOS INSTRUMENTOS DE PRECIO DEL CARBONO IMPLÍCITOS Y EXPLÍCITOS, COMO LOS IMPUESTOS SOBRE EL CARBONO Y LA ENERGÍA

Con la inclusión del tráfico rodado y los edificios, se incluiría una gran parte de las emisiones de carbono de la UE que aún no están cubiertas por el ETS UE. Sin embargo, **se podría considerar más a fondo la inclusión de sectores y áreas adicionales** (por ejemplo, la pequeña industria y el ferrocarril no eléctrico). El régimen nacional alemán de comercio de derechos de emisión (nETS) para los combustibles de calefacción y transporte, por ejemplo, muestra que es posible una ampliación.

A fin de garantizar una combinación coherente de políticas, la fijación explícita e implícita de precios del carbono a través del RCDE UE 1 y 2 y la fiscalidad de la energía deben alinearse para crear señales de precios coherentes. La revisión de la Directiva sobre la fiscalidad de la energía propuesta por la Comisión Europea conduciría a **una mayor coherencia entre los precios explícitos e implícitos del carbono.** También crea espacio para abordar las preocupaciones sociales a través de reducciones fiscales específicas y exenciones temporales.

La Comisión debe encontrar formas de obligar a los Estados miembros **a no reducir sus niveles globales de precios del carbono** (implícitos más explícitos) en respuesta a la introducción del ETS2 UE.