

Introducción

Las instituciones europeas están discutiendo la propuesta de la Comisión para enderezar el problema del exceso de oferta de más de 2 billones de derechos de emisión, el cual está obstaculizando la efectividad del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE UE) – el instrumento esencial de la UE en materia de política climática.

En el presente informe Sandbag expone las ventajas que España experimentaría al respaldar una MSR más ambiciosa. En primer lugar argumentamos por qué España debería reconsiderar su posición acerca de la MSR. Luego exponemos pruebas sólidas basadas en los datos del RCDE revelando las distintas formas en que la industria española no solo estará protegida contra cualquier efecto de la MSR, sino que además podrá capitalizar este efecto. Finalmente, exponemos información más detallada sobre cómo funcionaría la propuesta de reforma del RCDE en la sección final de este informe.

La posición española

Sandbag acoge con satisfacción la posición favorable de Madrid hacia la introducción de la MSR. También aprecia la voluntad de España de prevenir el choque de la oferta que acontecería al RCDE si los 900 millones de toneladas de derechos de emisión de la decisión de almacenamiento ('backloading') fuesen devueltos al mercado del carbono. Sin embargo, todo este esfuerzo está aún en peligro por la rapidez con la que el excedente está creciendo en estos instantes, y también por el choque adicional de la subasta forzosa en 2020 de los derechos de emisión que no fueron asignados durante la fase 3. Por lo tanto, **Sandbag insta a las autoridades españolas a que consideren la evidencia presentada en este informe. También les pide que apoyen públicamente tanto la introducción de la MSR en una fecha significativamente anterior a 2021 como la colocación de los derechos de emisión no asignados en la reserva junto con los almacenados ('backloaded').**

La reforma que supone la MSR no solo mejoraría el funcionamiento del RCDE, sino que está acorde con los intereses económicos de España, y de ninguna manera supone una amenaza para el crecimiento económico del país. Primero, aumentaría el valor de los derechos de emisión de las empresas españolas, que podrían venderlos a mayor precio. Además, el gobierno español tendría ingresos adicionales de las subastas de derechos de emisión, que podrían destinarse a fomentar la inversión en una economía baja en carbono y a hacer frente a los costes asociados a un precio del carbono más elevado.

Acerca de Sandbag

Sandbag es un 'think-tank' sin ánimos de lucro, basado en el Reino Unido, que conduce investigación y hace campañas para el desarrollo de políticas climáticas efectivas.

Nuestro foco de investigación incluye la reforma del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE), los paquetes de medidas sobre el clima y la energía en Europa para el periodo 2020 y 2030, la Captura y Almacenamiento y Utilización de Carbono, y la eliminación gradual del carbono en Europa. El Centro Internacional para el Gobierno del Clima (ICCG, por sus siglas en inglés) nos sitúa entre los veinte mejores 'think-tanks' climáticos del mundo.

Para más información visita nuestra página web en www.sandbag.org.uk o envíanos un correo electrónico a info@sandbag.org.uk.

Segundo, debido a protecciones ya existentes, los consumidores españoles, así como la competitividad de las empresas españolas, están protegidos contra cualquier mínimo efecto negativo que el incremento del precio del carbono pueda producir en las facturas energéticas. **Otros países europeos que también han sufrido los efectos de la crisis económica como Eslovenia (PIB -5.3% bajo el nivel de 2008) e Irlanda (-9.0%) apoyan una MSR más ambiciosa y la consideran complementaria a su recuperación económica.** Finalmente, a cambio de su apoyo a una MSR más ambiciosa, España podría solicitar que se reflejen las circunstancias específicas de cada estado miembro en su funcionamiento.

La evidencia que respalda una MSR más ambiciosa

Sandbag quisiera presentar – en base a claras evidencias - las distintas formas en que la industria en España puede beneficiarse de la introducción de una MSR más ambiciosa, así como la protección contra costes adicionales que durará años.

- **España ha experimentado la segunda sobreasignación acumulada más alta en la UE en términos absolutos** – casi 212 millones de derechos de emisión por encima de sus emisiones desde 2008 – por lo tanto, está bien protegida contra el precio del carbono en un futuro previsible. El excedente español creció más de 33 Mt en 2013 – **el mayor crecimiento anual de todas las economías del RCDE.** Esto ha resultado en un excedente neto del 26% relativo a las emisiones verificadas del RCDE en el periodo 2008-2013, que es solo parcialmente debido a los efectos de la crisis económica.

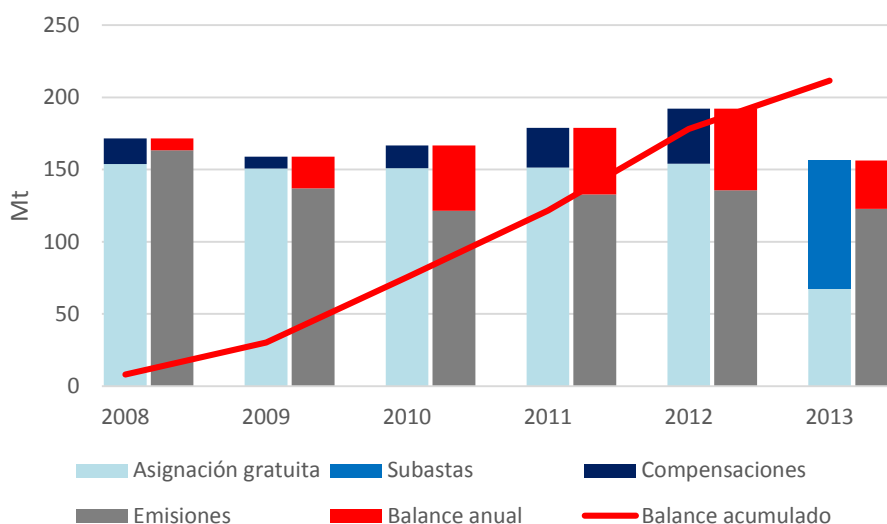


Figura 1: Equilibrio entre oferta y demanda bajo el RCDE en España (2008-2013)

- **De hecho, la decarbonización del sector de la energía eléctrica en España es el mayor causante del colapso de las emisiones españolas y, por lo tanto, de la expansión del excedente español. Esto muestra inequívocamente que España puede seguir reduciendo sus emisiones mientras se recupera económicamente.** La intensidad de emisiones se redujo en el periodo 2008-2013 de 343 gCO₂/kWh a 230 gCO₂/kWh durante la impresionante expansión de las nuevas energías renovables (91%) y la reducción de la generación de combustibles fósiles (-34%), las emisiones del sector energético español disminuyeron casi 33 Mt (34%), aunque la producción de energía solo se redujo un 2%. **Esta contracción de las emisiones es casi el 80% de la variación de las emisiones totales de España entre 2008-2013, dejando solo el 20% de la variación como consecuencia directa de la crisis económica en la industria.**

- **Es poco probable que las empresas de la industria española en conjunto necesiten comprar un solo derecho de emisión o compensación antes del año 2038ⁱ.** Teniendo en cuenta solo las instalaciones industriales (menos el sector de la combustión, en el que 87% de las emisiones proceden de la generación de electricidad), el grado de sobreasignación español sube hasta un 56%, dado un excedente de casi 164 Mt – **la segunda sobreasignación a industrias más alta en términos absolutos de todo el RCDE.**
- Los sectores de la industria española disfrutarán de distintas protecciones y oportunidades con la introducción de una MSR más ambiciosa:
 - **El sector de cemento y cal estará bien protegido hasta 2050.** Las emisiones del sector (25% de las emisiones industriales en España) se redujeron más que todos los sectores industriales juntos. Con una reducción de las emisiones del 46%, ya que la producciónⁱⁱ de cemento y clínker en 2013 cayó un 75% y un 55% de su máximo histórico en 2007ⁱⁱⁱ. Este sector es ahora uno de los más bien protegidos contra los efectos del precio del carbono, ya que **su excedente probablemente continuará acumulándose hasta 2034 y es improbable que se agote antes de 2050.**
 - **El sector de las refinerías de hidrocarburos español estará en ventaja competitiva bajo una MSR más ambiciosa.** De todos los sectores industriales, los mayores emisores en 2013 fueron las refinerías de hidrocarburos, con 32% de las emisiones industriales, expandió sus emisiones desde 2008 un 5%. Aunque es improbable que mantenga su excedente más allá de 2018, 13 estados miembros apoyan una MSR más ambiciosa aunque el mismo sector en estos países agotará su excedente antes que España – dejando las instalaciones de refinerías de hidrocarburos españolas en una ventaja competitiva.
 - El tercer sector industrial con más emisiones, el del hierro y el acero, experimentó una contracción del 16% entre 2008 y 2013 – algo mayor que el 10% europeo. Sin embargo, según datos disponibles, Sandbag estima que **el excedente acumulado del sector del hierro y el acero puede durar hasta 2048^{iv}.**
 - **Las tendencias en otros sectores con menos emisiones muestran una variabilidad demasiado pequeña para afectar el panorama general:** los metales no ferrosos se multiplicaron por diez. El cristal disminuyó un 16% en España como en la UE y la industria papelera se contrajo un 8% en España frente a un 12% en la UE. El sector de la cerámica experimentó una reducción en capacidad que disminuyó sus emisiones un 37%, pero el resto de instalaciones mantendrán su excedente hasta 2045.
- Las empresas industriales pueden **capitalizar los derechos de emisión que ya tienen.** Primero, **la MSR no regula los derechos de emisión asignados gratuitamente, entonces su introducción no puede afectar la protección que se ha mencionado anteriormente.** Segundo, aumentando el precio del carbono, una MSR más ambiciosa no solo beneficiaría los balances de las empresas a través de la distribución de bienes adicionales, sino que también actuaría como **fuentes de ingresos para las empresas sobreasignadas en la situación económica actual.**
- Por otra parte, **España puede aprovechar los ingresos de las subastas que está previsto que reciba durante las fases 3 y 4 para compensar los costes de implementación de una MSR más ambiciosa.** España ha recibido el 8% de los derechos de emisión disponibles en la fase 3 por solidaridad y crecimiento. Su valor se estima hoy alrededor de 551 millones de euros – **casi el 45% de que todos los Estados miembros de la UE juntos recibieron hasta 2004.** Las Conclusiones del Consejo de octubre de 2014 aseguran que este mecanismo de solidaridad continuará con el objetivo de profundizar las interconexiones con el resto de Europa. España será una particular beneficiaria de este proyecto.

- **Finalmente, la capacidad española de sufragar costes indirectos solo puede aumentar bajo una MSR más ambiciosa. Según las proyecciones de PointCarbon^y estimamos que, la MSR más ambiciosa de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo (ENVI, por sus siglas en inglés) proporcionaría al Gobierno español alrededor de 2.9 billones de euros de ingresos adicionales netos entre ahora y 2025 en comparación con la de la Comisión debido al impacto de cada propuesta en el precio del carbono. Esto convertiría a España en el quinto país de la UE con mayores beneficios provenientes de las subastas.**

Recomendaciones de Sandbag para la reforma de la Reserva de Estabilidad del Mercado (MSR)

La incapacidad del Mercado de Carbono Europeo para corregir desequilibrios en la oferta y la demanda supone una falla fundamental en su diseño. Establecer un mecanismo automático para regularlas, ya sea en situaciones de escasez o de excedente de la oferta, crearía un contexto más estable y predecible para que las empresas prosperen y Europa se decarbonice. La medida propuesta, una Reserva de Estabilidad del Mercado (MSR, por sus siglas en inglés), introduciría un mecanismo transparente, predecible y no discrecional para reducir este enorme y creciente excedente. De esta manera se evitarían tales desequilibrios entre oferta y demanda en el futuro, tanto en situaciones de excedente como de escasez de oferta.

Desafortunadamente, aun utilizando la previsión conservadora de excedente de la Comisión, su propuesta de MSR original deja que el excedente aumente hasta 2.2 billones de toneladas en 2020 – un nuevo pico relativo a la situación actual. Por otra parte, el excedente no aumentará suavemente. Se espera que evolucione caóticamente debido a una serie de perturbaciones en la oferta que se proyecta que ocurran en los próximos cinco años, como podemos ver en rojo en la Figura 2. Cuando el mercado experimenta tales fluctuaciones constantes, las empresas bajo el RCDE no tienen un marco político fiable que guíe sus decisiones de inversión hacia la decarbonización. Por ese motivo, tal efecto de “montaña rusa” debe evitarse a cualquier coste.

Para corregir este efecto y según su análisis de datos del RCDE, Sandbag cree necesario mejorar la propuesta de la MSR de la Comisión Europea y sugiere lo siguiente:

- 1. Iniciar la MSR en 2016 sin retrasos;**
- 2. Evitar que los derechos de emisión almacenados sean devueltos al mercado;**
- 3. Evitar que los derechos de emisión no asignados sean devueltos al mercado.**

La primera perturbación o choque es el debido a **la decisión de almacenamiento de derechos de emisión o “backloading”**, que pospuso la subasta de 900 millones de derechos que estaban programados para subasta al comienzo de la fase 3 (2013-2020) hasta los dos últimos años de la misma fase. Esta decisión fue tomada en 2013 para posponer el choque que el excedente de derechos de emisión habría causado al principio de la fase. Obviamente, aplazar la subasta solo retarda el choque. Es por eso que el Consejo, el Parlamento y la Comisión están discutiendo el emplazamiento de estos 900 millones de derechos de emisión directamente en la reserva como la solución permanente a este problema.

El segundo choque es debido al lanzamiento simultáneo (por medio de subastas) de un gran volumen de derechos de emisión que originalmente estaban destinados a ser asignados gratuitamente, pero que por una de dos posibles razones no fueron asignados durante la fase 3. La primera posible fuente de **derechos de emisión no asignados** es la Reserva de Nuevos Entrantes, que contiene un gran volumen de derechos de emisión para la asignación a instalaciones que no estaban cubiertas por el RCDE (por ejemplo empresas establecidas recientemente, nuevas líneas de producción, procesos de producción nuevamente regulados, etc.), pero esto tiene potencial de materializarse en algún punto.

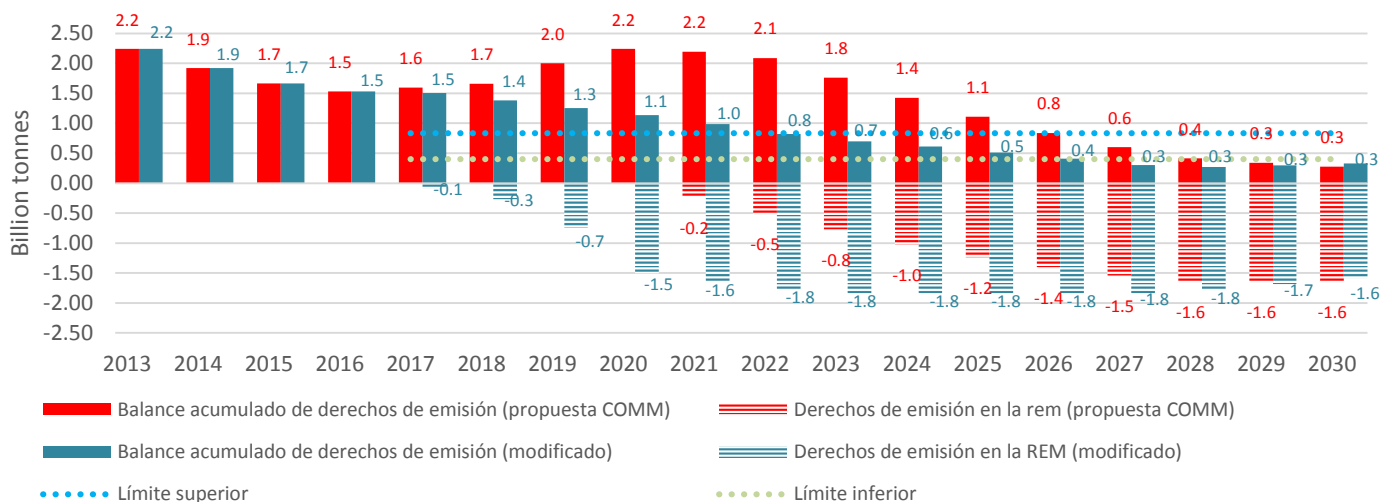


Figura 2: El efecto en el mercado del carbono con un pronto inicio y colocación de los derechos de emisión almacenados (backloaded) en la MSR

La segunda fuente de derechos de emisión no asignados se compone de derechos retenidos por instalaciones, la producción de las cuales ha caído un 50% o más. De acuerdo con la Directiva del RCDE, los derechos de emisión de las dos fuentes deben ser subastados en el último año de la fase, por ejemplo en 2020. Sandbag estima que el volumen total de derechos de emisión no asignados sería de 754 millones de toneladas. El lanzamiento repentino de estos derechos también debe ser evitado, ya que tendría el mismo efecto desestabilizador que la puesta en el mercado de los derechos de emisión almacenados (“backloaded”).

Finalmente, Sandbag, como el Gobierno del Reino Unido, tiene reservas sobre la exactitud de las previsiones de la Comisión. El excedente esperado por la Comisión, de alrededor de 2.6 millones de toneladas, está fuertemente influenciado por las expectativas en consumo eléctrico de los próximos cinco años. Contrariamente a la Comisión, que espera que el consumo de electricidad incremente, Sandbag cree que la tendencia a la baja continuará, dando lugar a un excedente de 4.4 billones de toneladas en 2020^{vi}. (El Gobierno británico predice un excedente de casi 3.1 billones de toneladas para el mismo año). Con el fin de detener el aumento desenfrenado de este excedente y así restaurar la credibilidad del RCDE como un instrumento efectivo para la política climática europea, la MSR debe empezar mucho antes.

ⁱ Es probable que esta fecha cambie cuando se tengan en cuenta las transferencias de gases entre los sectores del hierro y el acero y el papelero. Esto es porque algunas instalaciones industriales transfieren gases residuales a instalaciones de combustión junto con la cantidad correspondiente de derechos de emisión asignados gratuitamente. Estas transferencias de derechos de emisión pueden ocurrir dentro de las empresas o entre empresas y así reducir su el balance general de derechos de emisión. Desafortunadamente, en la actualidad, el registro de transacciones de la UE no proporciona datos en transferencias de gases residuales. Sandbag ha podido recoger algunos datos en transferencias de derechos de emisión de empresas y cuerpos industriales específicos. Sin embargo, sin una serie de datos completa no es posible calcular balances precisos por país, sector y empresa. Sandbag insta enérgicamente la Comisión Europea a cambiar las reglas de notificación de estas transferencias, de forma que estos datos sean recolectados consistentemente así como puestos a disposición de forma transparente a través del Registro de Transacciones de la UE.

ⁱⁱ Según la documentación facilitada por la asociación de productores de cemento Oficemen.

ⁱⁱⁱ Esto ha sucedido aun cuando la exportación española de clínker, la producción del cual es altamente intensiva en carbono, ha crecido vertiginosamente de 0 a 4 Mt desde 2007.

^{iv} El año en que el sector del hierro y el acero agote su excedente acumulado de derechos de emisión asignados gratuitamente puede llegar antes debido a la influencia de las transferencias de gases residuales. Vea la nota al final i para más detalles.

^v Según las proyecciones de PointCarbon del 27 de febrero de 2015, contrastando el impacto esperado de una MSR acorde con el resultado de las votaciones de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo en contra del impacto esperado de la MSR propuesta por la Comisión.

^{vi} The Eternal Surplus of the Spineless Market, Marzo 2015 http://www.sandbag.org.uk/site_media/pdfs/reports/The_Eternal_Surplus.pdf