

# PLAN NACIONAL DE ASIGNACIÓN 2008-2012 DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

**E**l pasado 24 de noviembre el Consejo de Ministros aprobó, mediante Real Decreto, el Plan Nacional de Asignación de emisión de gases de efecto invernadero para el periodo 2008-2012. Este nuevo PNA supone una reducción anual del 16 por ciento respecto a la asignación del PNA correspondiente al periodo 2005-2007.

El Plan Nacional de Asignación (PNA) para el periodo 2008-2012 es el segundo elaborado en el marco del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y el primero que se aplicará coincidiendo con el periodo de compromiso establecido (2008-2012) por el Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático.

El PNA hace frente a un difícil equilibrio: por un lado, debe hacer posible el cumplimiento del compromiso cuantificativo de limitación del crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero establecido en el Protocolo de Kioto, con arreglo al cual las emisiones promedio en el periodo 2008-2012 no pueden superar en más del 15 por ciento las emisiones del año base. Por otro lado, las decisiones implícitas en el PNA deben preservar la competitividad y el empleo de la economía española así como la estabilidad del presupuesto público.

La experiencia ganada a través de la elaboración y aplicación del primer PNA en el periodo 2005-2007

ha facilitado los trabajos preparatorios. No obstante, la evolución de las emisiones, situadas un 47,9 % por encima de las del año base en 2004, y las previsiones oficiales que estiman un crecimiento por encima del 50 por ciento en el periodo 2008-2012 si no se adoptan medidas adicionales, hacen necesaria una actualización de la senda de cumplimiento del Protocolo de Kioto respecto de la proyectada en el Plan Nacional de Asignación 2005-2007.

El nuevo PNA supone una reducción anual del 16% respecto a la asignación del PNA 2005-2007 y el 20% respecto a las emisiones producidas por la industria en 2005. En total se reduce la asignación a las empresas de derechos de emisión hasta 152,659 Mt/año frente a los 182,175 Mt/año del periodo 2005-2007. Se mantiene el reparto del esfuerzo de reducción del primer Plan entre los sectores sujetos y no sujetos a la Directiva.

El objetivo sobre el que se ha construido este plan está dirigido a que las emisiones globales de gases de efecto invernadero en España no superen en más de un 37% las del año base en promedio anual en el periodo 2008-2012. Esta cifra total se alcanza a través de la suma del 15% de incremento del objetivo Kioto (año base 1990), un 2% adicional a través de la absorción por los sumideros y de la adecuación del equivalente a un 20% en créditos de carbono procedente de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.



La asignación contemplada para los sectores industriales es de 73,64 millones de derechos de emisión anuales. Foto: Luis Merino. Naturmedia

## El Objetivo del nuevo PNA es que las emisiones globales de gases de efecto invernadero en España se reduzcan respecto al Plan anterior

El cumplimiento de este objetivo se basa en una triple estrategia: Reducción del crecimiento de las emisiones de los sectores difusos de un 65% a un 37%; adquisición de créditos de carbono y asignación a los sectores incluidos en el régimen de comercio de emisiones de forma coherente con el objetivo de Kioto.

En cuanto a la distribución de los derechos entre los distintos sectores se ha tenido en cuenta tanto la capacidad tecnológica y el potencial de reducción de cada sector, así como el distinto grado de exposición a la competencia internacional.

En la asignación a los sectores industriales se parte de la intensidad de emisiones por unidad de productos en 2005, introduciendo un esfuerzo adicional de mejora de eficiencia, lo que se traduce en una asignación anual de 73,64 millones de derechos de emisión.

En relación con el sector de generación eléctrica se toma como

referencia el factor de emisión de la mejor tecnología disponible de cada tecnología de generación, corregida con un factor de ajuste. Este criterio conduce a una asignación de 54,053 millones de derechos de emisión en media anual. Cifra sensiblemente inferior a la asignada en el periodo 2005-2007 (85,4Mt/año), a las emisiones proyectadas para el período e, incluso, a las emisiones reales del sector en el año base.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 19 de la Ley, las asignaciones individuales a cada una de las instalaciones deben concretarse a través de un procedimiento administrativo de asignación. El PNA establece como fecha límite para la presentación de las solicitudes de asignación gratuita de derechos de emisión el 30 de diciembre de 2006.

Con respecto al modo en que deben evaluarse las solicitudes, con el fin de que la Administración pueda calcular la asignación de

derechos con mayor rigor, resulta imprescindible introducir criterios objetivos que permitan garantizar que la fecha empleada para el cálculo de la asignación es la que con mayor probabilidad coincidirá con la entrada en funcionamiento real de la instalación. Esta asignación de derechos implica un procedimiento de concurrencia competitiva. En un contexto de disponibilidad limitada, previsiones excesivamente optimistas pueden ocasionar un perjuicio grave al resto de los potenciales solicitantes, tanto en la asignación inicial como en la asignación con cargo a la reserva. El bloqueo de derechos implícito en la asignación se prolonga hasta la fecha prevista de entrada en funcionamiento, lo que supone mermar innecesariamente la expectativa de terceros.

Otro cambio relevante en el PNA 2008-2012 por comparación al marco jurídico aplicable al PNA 2005-2007 es la desaparición de la prohibición de constituir agrupacio-



*El sector de generación eléctrica tienen una asignación de 54,05 millones de derechos de emisión de media anual. Foto: Luis Merino. Naturmedia.*

nes de instalaciones en el sector eléctrico. Esta previsión, de carácter transitorio en la Ley 1/2005, no se considera necesaria para el periodo 2008-2012, dadas las condiciones de mayor madurez en el mercado de derechos de emisión. Por tanto, en el supuesto de que instalaciones del sector de generación de servicio público quisieran cumplir sus obligaciones a través de una agrupación, deberían solicitar autorización con arreglo a lo previsto en dicha Ley.

El PNA también incorpora la interpretación de la definición de instalación de combustión acordada en la reunión del Comité de Cambio Climático de la Comisión Europea de 31 de mayo de 2006.

Junto con el PNA el Gobierno quiere abordar no sólo los sectores afectados por la normativa comunitaria, sino además los sectores

restantes, en particular los llamados 'difusos' (transporte, servicios), los cuales representan un 55% de los gases de efecto invernadero. Para ello, ya ha comenzado a adoptar medidas que darán su fruto a medio y largo plazo. Entre ellas destacan: el Plan de Energía Renovables 2005-2012, el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2005-2007 y el Código Técnico de la Edificación.

En esa misma línea de compromiso, el Gobierno decidió elevar el pasado 17 de noviembre el rango político e institucional de la Oficina Española de Cambio Climático a Dirección General, dentro de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente.

Para que este Plan sea un éxito para todos, las Comunidades

## Para la distribución de los derechos de emisión entre los distintos sectores se ha tenido en cuenta la capacidad tecnológica y el potencial de reducción de cada sector

Autónomas deben jugar un papel destacado mediante la adopción de planes de lucha contra el cambio climático en sus territorios. El marco para realizar este esfuerzo compartido será la Estrategia Española de Cambio Climático, en elaboración. Además, de forma inmediata se procederá a la notificación del Plan a la Comisión Europea.

### ALEGACIONES PRESENTADAS AL PNA 2008-2012

El PNA 2008-2012 se sometió a consulta pública durante el pasado verano y se recibieron 113 observaciones, 65 de las cuales procedían de titulares de instalaciones, 25 de asociaciones industriales, 7 de otras asociaciones (ONG, asociaciones de consumidores, vecinos, etc.), 13 de Administraciones Públicas y 3 de particulares.

Este proceso ha sido de gran utilidad puesto que las observaciones aportadas han servido, en muchos casos, para detectar errores y mejorar la comprensión general del plan.

Los resultados de la consulta pública se resumen en las siguientes conclusiones:

#### - PARÁMETROS DE PARTIDA PARA EL CÁLCULO DE LA ASIGNACIÓN

Se ha reconsiderado el potencial de reducción y la tasa media anual de crecimiento de las emisiones para las ins-



Junto al PNA el Gobierno quiere abordar los sectores no afectados por la normativa comunitaria, los llamados sectores difusos. Foto: Roberto Anguila. Naturmedia

talaciones pertenecientes a diversos sectores (epígrafes 1.b y 1.c de la Ley 1/2005, refineras de hidrocarburos, siderurgia, vidrio, ladrillos y tejas, y azulejos y baldosas). Como consecuencia de ello, se han introducido ajustes a las correspondientes asignaciones sectoriales.

#### - **UTILIZACIÓN DE CRÉDITOS PROCEDENTES DEL MECANISMO DE DESARROLLO LIMPIO Y LA APLICACIÓN CONJUNTA (RCE Y URE)**

Se han estimado las alegaciones que proponían el establecimiento de límites diferenciados para los distintos sectores en función del esfuerzo de reducción. Dado que se han introducido diferencias significativas en el esfuerzo de reducción requerido a los distintos sectores, el límite a la utilización de los créditos procedentes de mecanismos ha de ser coherente con tal decisión. Se impone un límite del 70% a las instalaciones de generación eléctrica de servicio público y un 20% al resto de instalaciones.

#### - **COGENERACIÓN**

Tras examinar las alegaciones recibidas se ha considerado

necesario proceder a una descripción más detallada de la metodología de asignación a las instalaciones de cogeneración (epígrafe 1.b de la Ley), con el fin de mejorar su comprensión y transparencia. Asimismo, la asignación destinada a este tipo de instalaciones se ha desglosado de la correspondiente a otras instalaciones de combustión (epígrafe 1.c de la Ley).

#### - **SECTOR ELÉCTRICO**

A la vista de las alegaciones recibidas, se han introducido algunas precisiones y modificaciones en el texto del Plan, entre las que destacan por su importancia la modificación al alza del factor de emisión correspondiente a las centrales térmicas de ciclo combinado, y la mención explícita en el texto de las horas mínimas de funcionamiento anual a plena carga de este tipo de centrales.

#### - **RESERVA PARA NUEVOS ENTRANTES**

Tras estudiar detenidamente los comentarios recibidos, se ha entendido oportuno aclarar la metodología de asignación a los nuevos entrantes corres-

pondientes a todos los epígrafes de la Ley.

#### - **ÁMBITO DE APLICACIÓN**

En relación con el ámbito de aplicación puede señalarse que se ha mantenido una interpretación coherente con lo dispuesto en la Directiva 2003/87/CE y en el Anexo I de la Ley 1/2005 y en línea con las orientaciones de la Comisión publicadas en diciembre de 2005 y con el acuerdo alcanzado en la reunión del Comité de Cambio Climático de 31 de mayo de 2006, que tiene por objeto armonizar la interpretación de instalación de combustión en los Estados miembros.

#### - **ERRORES EN EL LISTADO DE INSTALACIONES POTENCIALMENTE INCLUIDAS EN EL PLAN**

Se han identificado algunos errores en los datos del listado de instalaciones potencialmente incluidas en el plan, tales como errores en el nombre, la localización o el titular de la instalación.

Se han corregido todos los errores identificados a raíz de los comentarios recibidos durante el periodo de información pública.