

**DCIDOB 98.**  
**Canvi climàtic, camí al 2012.**

# LA UNIÓ EUROPEA S'ENFRONTA AL CANVI CLIMÀTIC

## IMPLICACIONS DEL PROTOCOL DE KYOTO AL SI DE LA UE

J. Lluís Salazar President de la Secció de Dret Ambiental del Col·legi d'Advocats de Barcelona

### Moments clau a escala europea ▶

**El Consell Europeu de Cardiff (15 i 16 de juny de 1998)** ▶ El document “Una estratègia per a la integració del medi ambient en les polítiques de la UE”, adoptat al Consell Europeu de Cardiff, és un reflex de les estratègies de la UE sobre els temes de desenvolupament sostenible (definit com a solidaritat entre les generacions i com a integració, equilibri i coordinació entre eficiència econòmica, equitat i cohesió social, i correcta gestió ambiental i dels recursos naturals). Aquestes estratègies inclouen, com a tema fonamental, l'estratègia UE amb relació al canvi climàtic que, a més a més, està incorporada al VI Programa d'Acció Ambiental de la UE (2002-2012).

El Consell Europeu de Cardiff, en les seves conclusions, estableix que un medi ambient saludable i equilibrat és fonamental per a la qualitat de vida. És important destacar que es tracta d'un gran avenç, en relacionar directament l'objectiu de la qualitat de vida amb els conceptes de medi ambient, de salut ambiental i de desenvolupament sostenible. La idea de sostenibilitat corrobora els objectius que es van establir al Tractat d'Amsterdam i al vigent Tractat de Niça, d'integració de la protecció del medi ambient en totes les polítiques de la UE, per assolir un desenvolupament sostenible que es va concretar al Consell Europeu de Goteborg del 15 al 16 de juny de 2001, com a Estratègia de la UE per a un Desenvolupament Sostenible.

**Estratègia per a la integració del medi ambient en les polítiques de la UE** ▶ El Consell Europeu de Cardiff va analitzar els resultats de la Conferència de Kyoto sobre el Conveni Marc de Nacions Unides sobre el de Canvi Climàtic (realitzada mig any abans amb una contribució intensa en les propostes per part de la UE). La Comunitat Europea (CE) i els Estats Membres, per tant tota la UE, es comprometeren a elaborar estratègies per fer front als compromisos adquirits amb la ratificació del Protocol de Kyoto. El Consell va considerar que elaborar estratègies amb relació al Protocol de Kyoto i avaluar-ne l'aplicació, “serà una bona prova dels progressos de la CE i dels Estats Membres cap a la integració de les preocupacions ambientals en les polítiques sectorials”.

El “Procés de Cardiff” –nom amb què es coneix aquesta actuació coordinada en l'àmbit comunitari– estableix com a objectiu una estratègia de transversalitat de la política ambiental, per a la seva integració en totes les altres polítiques sectorials de la CE com, per exemple, les polítiques de transport, d'energia, o d'agricultura. L'entroncament entre el Procés de Cardiff, l'Estratègia de la UE per a un Desenvolupament Sostenible i l'Agenda de Lisboa sobre innovació i competitivitat a la UE inclou els temes fonamentals del compliment del Protocol de Kyoto.

L'origen i antecedents del Procés de Cardiff van estar en el Consell Europeu de Luxemburg (desembre de 1997, posterior a la reunió de Kyoto), que va sol·licitar a la Comissió Europea que preparés i presentés una estratègia per facilitar l'aplicació de l'article 6 del Tractat de la CE d'Amsterdam, en el qual s'esmenta que “la protecció del medi ambient s'ha d'integrar a la definició i a l'aplicació de totes les activitats i polítiques de la Comunitat Europea”, és a dir, a totes les polítiques sectorials.

La Comissió Europea va proposar que a curt termini s'adoptés una estratègia gradual basada en objectius claus i preferentment mesurables, com són els establerts a l'Agenda 2000<sup>1</sup> i al Protocol de Kyoto. El document de balanç de la Comissió Europea d'1 de juny de 2004 va establir que l'Estratègia de la UE per a un Desenvolupament Sostenible havia de ser objecte d'una revisió, conjuntament amb l'Agenda de Lisboa, el 2005 i complementada amb els nous fons aprovats per al 2007. Aquesta revisió està ara en curs.

En concret, els estats signataris del Protocol de Kyoto s'han compromès a reduir les emissions dels sis gasos amb efecte d'hivernacle que produeixen l'escalfament de l'atmosfera i el canvi



climàtic, fonamentalment en aquest context de propiciar un procés cap a un nou model energètic i, per tant, com a element de desenvolupament sostenible. El mateix es pot dir, de forma específica, de la UE i dels seus Estats Membres, que han pres un fort compromís de desenvolupament sostenible. El que vol dir també que, amb relació als temes de les estratègies de compliment del Protocol de Kyoto i de les estratègies d'adaptació al canvi climàtic, la UE està propiciant amb els seus plans, programes i estratègies oficials un nou model energètic, de creixement econòmic, d'innovació tecnològica i de cohesió social que està obrint tota una nova època. Com han dit alguns autors, és un nou paradigma que resulta d'afrontar de forma oberta i innovadora els nous reptes identificats com a riscos per a la Terra i tots els seus habitants i ecosistemes.

**La UE en aplicació del Protocol de Kyoto** ▶ En les polítiques del canvi climàtic tenim un doble procés d'integració: el que deriva del Protocol de Kyoto, i per tant dels acords del Conveni Marc de Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CMNUCC) que va tenir lloc a Rio, i les Directives de la UE, que estableixen entre els seus 25 Estats Membres un sistema d'intercanvi d'emissions.

Cal dir que la UE, des de l'1 de gener de 2005, i per tant abans de l'entrada en vigor del Protocol de Kyoto, ja havia posat en funcionament un Pla Europeu de Comerç d'Emissions (EU-Emissions Trading Scheme o EU-ETS). Es tracta d'un procés similar a l'establert al Protocol de Kyoto, i amb el qual es pot coordinar malgrat ser diferents.

El CMNUCC estableix per primer cop responsabilitats comunes, però diferenciades: els països industrialitzats, inclosos a l'annex I, són els responsables, pel volum de les seves emissions, dels efectes sobre el canvi climàtic, i per tant són els que tenen el compromís de no incrementar les emissions globals de tots aquests (països de l'annex I) l'any 2000 amb relació a les emissions de l'any base de 1990. Al mateix temps, els països desenvolupats de l'annex I, és a dir, amb l'exclusió dels països de l'Europa de l'Est, han de contribuir a una reducció global, amb la transferència tecnològica als països en desenvolupament.

El Protocol de Kyoto estableix per al segon període d'assignació (2008-2012), l'objectiu de reducció d'un 5,2% de les emissions de CO<sub>2</sub> per part dels estats industrialitzats de l'annex I. L'article 3.9 conté el mandat d'obrir negociacions de compromisos després de 2012 (l'anomenat post-Kyoto). També s'estableix un comerç internacional d'emissions i dos mecanismes flexibles. Tot i que a la UE s'utilitzaven tradicionalment els instruments fiscals, i no els de mercat, per a la reducció d'emissions, ara incorpora de forma complementària el comerç d'emissions per part dels sectors intensius d'energia.

**Tasques derivades del Protocol de Kyoto** ▶

**Inventaris d'emissions i estratègia contra el canvi climàtic** ▶ És obligació de les parts presentar, anualment, un inventari detallat de les seves emissions. La UE, en ratificar el

**Conveni Marc de Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CMNUCC) i la UE**

**Conferència de Nacions Unides sobre Medi Ambient, Rio de Janeiro, 1992**

▶ Conveni Marc de Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CMNUCC)

**El CMNUCC dóna lloc a:**

- ▶ Protocol de Kyoto, COP-3, 1997
- ▶ Acord Polític de Buenos Aires, COP-4, 1998
- ▶ Acord Polític de Bonn, COP-6, 2001
- ▶ Acords de Marràqueix, COP-7, 2001

**UE i el Protocol de Kyoto**

- ▶ Ratificació del Protocol de Kyoto, Directiva 2002/358/CE
- ▶ Regim d'intercanvi d'emissions en la UE, Directiva 2003/87/CE
- ▶ Directiva que relaciona el mercat i els altres mecanismes flexibles, UE Directiva 2004/101/CE o Directiva de Lligam (Linking Directive)

▶ Salazar, 2006.

Conveni, estableix les normes per presentar inventaris<sup>2</sup>. També s'inclou la necessitat de fer programes nacionals per mitigar les emissions<sup>3</sup>.

**Mitigació, adaptació i vulnerabilitat** ▶ La mitigació d'emissions és necessària, però no suficient. El marge per establir polítiques de mitigació és, ara com ara, prou ampli atès que els costos de la seva aplicació són menors que els costos dels impactes que tindrà el canvi climàtic (Watkiss, 2005). Serà necessari posar en funcionament mecanismes per a l'adaptació. Nacions Unides és conscient de la responsabilitat dels països desenvolupats, per la qual cosa ha posat en marxa mesures de coordinació de les polítiques per reduir els efectes del canvi climàtic, especialment a les zones més vulnerables. La mitigació no impedeix la necessària adaptació en un escenari d'augment de dos graus, el que obliga a mesurar les vulnerabilitats. Estudis de la UE situen Espanya com una de les zones d'alta vulnerabilitat, en què les temperatures s'incrementaran per sobre de la mitjana. Els efectes en la biodiversitat, els cicles hidrològics o les zones costeres poden ser greus. També hi ha impactes indirectes sobre sectors econòmics com ara l'agricultura, i sobre la salut de les persones a través d'onades de calor, increment de la contaminació de l'aire i de les concentracions d'ozó al sòl, entre d'altres. Això obliga a elaborar plans d'acció per a la vulnerabilitat al canvi climàtic a partir de plans de treballs concrets<sup>4</sup>. Les comunitats autònomes del País Basc i Andalusia inclouen els plans de vulnerabilitat en els plans contra el canvi climàtic.

**Esquema d'intercanvi d'emissions** ▶ La UE va ratificar el Protocol de Kyoto el 25 d'abril de 2002, amb la Decisió 2002/358/CE<sup>5</sup>. En aquesta s'obliga els Estats Membres a recórrer una trajectòria de les seves emissions respecte dels compromisos de reducció d'emissions (EEA, 2001). Això va donar lloc a un repartiment d'emissions dins la UE.



Dins el compromís general de la UE de reduir les emissions de CO<sub>2</sub> en un 8%, a cada Estat Membre li correspon un límit. Espanya podia incrementar les seves emissions un 15% respecte a l'any base, 1990. La situació espanyola, en el marc de la UE, era la d'un major increment possible de CO<sub>2</sub>. Actualment, però, s'han incrementat les emissions en un 48%.

La UE ha incorporat Kyoto a la seva legislació sense esperar l'entrada en vigor del Protocol. Ha establert un sistema propi de comerç d'emissions entre els 25 Estats Membres que va més enllà d'un sistema d'intercanvi d'emissions entre estats per crear un mercat de CO<sub>2</sub>, la qual cosa representa introduir instruments econòmics per assolir objectius ambientals (HM Treasury, 2002). La Directiva de 13 d'octubre de 2003 (2003/87/CE)<sup>6</sup> regula a l'interior de la UE un règim de comerç d'emissions, l'"EU-Emissions Trading Scheme" (EU-ETS), amb un període de prova, 2005-2007, previ a Kyoto, que, des de l'1 de gener de 2005 va entrar en funcionament entre els 25 Estats Membres en la seva primera fase. Una segona fase, posterior, tindrà lloc dins dels acords de Kyoto, 2008-2012.

L'EU-ETS estableix un sistema de límits que incorpora l'element "flexible de mercat". Els sectors que queden fora de la reforma fiscal ecològica s'incorporen dins el comerç d'emissions. Es tracta de facilitar el camí, amb mecanismes flexibles, però sense flexibilitzar l'objectiu final: que el cost marginal de les externalitats –els costos ambientals associats a les emissions– no el marquin els Governos, via impostos, sinó que els

estableixi el mercat. Els Governos dels Estats Membres marquen els objectius a partir del repartiment de permisos negociables d'emissions en els Plans Nacionals d'Assignacions. Això representa l'aparició d'un títol valor negociable que tindrà una gran repercussió en el futur en els mercats primaris i secundaris.

**Situació actual de l'EU-ETS** ▶ En el seu primer any de funcionament, 2005 (Delbeke, 2006), el mercat d'emissions de la UE ha mogut un volum de transaccions de 799 milions de tones de CO<sub>2</sub>, amb un valor de 9.400 milions d'euros dels quals 362 milions de tones i 7.200 milions d'euros dins l'EU-ETS, 397 milions de tones i 1.900 milions d'euros en concepte de Mecanismes de Desenvolupament Net, i 28 milions de tones i 95 milions d'euros com a Implementació Conjunta. S'han posat en funcionament 21 registres nacionals, amb relació al Registre Internacional de Transaccions de la CE (Community International Transaction Log, CITL), però encara manquen els de Polònia, Malta, Xipre i Luxemburg. El compliment és vital per a l'èxit de l'EU-ETS i dels mecanismes de flexibilitat del Protocol de Kyoto en general.

El 31 de març de 2006, els operadors de les instal·lacions afectades en l'àmbit de tota la UE, unes 12.000, van verificar les seves dades d'emissions; el 30 d'abril es van presentar per verificar les assignacions de les emissions de 2005 i el 15 de maig, un cop verificades les dades de cada instal·lació, es van enviar dels Registres Nacionals al CITL. El 30 de juny de

2006 els Estats Membres han de presentar a la Comissió Europea el Segon Pla Nacional d'Assignacions de cadascun d'ells i la Comissió Europea els adoptarà oficialment el desembre de 2006.

No hi ha dubte que en un àmbit global, l'impacte de la UE en els temes de l'EU-ETS, de l'aplicació dels mecanismes de flexibilitat del Protocol de Kyoto i del primer i segon període dels Plans Nacionals d'Assignacions és molt fort econòmicament i sobretot políticament. La UE està en negociació amb Noruega i amb Suïssa per relacionar els seus sistemes als de l'EU-ETS i s'han establert negociacions de cooperació amb Corea del Sud, Austràlia, Canadà, Japó i Estats Units, com també lligams amb els estats en desenvolupament claus en el tema com Xina, Índia, Brasil i Indonèsia. Aquesta fortalesa i iniciativa és fonamental per a les negociacions post-Kyoto 2012 a escala mundial i dóna avantatges comparatius a la UE en aquests mercats, en innovació tecnològica i en transferència de tecnologia als estats en desenvolupament, sempre amb els objectius de reducció de les emissions de CO<sub>2</sub> que donen lloc al canvi climàtic ja en curs. ■

#### Notes >

1. N.de l'Ed.: Nom del programa d'acció d'enfortiment de les polítiques comunitàries i de dotació d'un marc financer per al període 2000-2006.
2. Directiva sobre el seguiment d'emissions per als inventaris, Decisió 1999/269/CE, del Consell, de 26 d'abril de 1999, en la que es modifica la Decisió 93/389/CEE, de 24 de juny de 1993.
3. Cap a un Programa Europeu sobre el Canvi Climàtic (PECC), presentat per la Comissió Europea. [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2000/com2000\\_0088es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2000/com2000_0088es01.pdf)
4. [www.mma.es/oecc/pdf/pna.pdf](http://www.mma.es/oecc/pdf/pna.pdf)
5. [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2002/L\\_130/L\\_13020020515es00010020.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2002/L_130/L_13020020515es00010020.pdf)
6. [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2003/L\\_275/L\\_27520031025es00320046.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2003/L_275/L_27520031025es00320046.pdf)

#### Referències bibliogràfiques >

- Agència Europea de Medi Ambient (EEA). *The EU reporting obligations under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the monitoring mechanism*. Copenhagen: EEA Technical report. No. 46/2001. [http://reports.eea.eu.int/Technical\\_report\\_No\\_46/en/tech46.pdf](http://reports.eea.eu.int/Technical_report_No_46/en/tech46.pdf)
- DELBEKE, Jos. Direcció General de Medi Ambient de la Comissió Europea. Presentació a Barcelona, 4 de maig de 2006.
- HM Treasury. *Tax and the environment: using economic instruments*. London: Public Enquiry Unit, 2002. [www.hm-treasury.gov.uk/media/D54/07/adtaxenviron02-332kb.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/D54/07/adtaxenviron02-332kb.pdf)
- WATKISS, Paul et al. *The Impacts and Costs of Climate Change*. Direcció General de Medi Ambient de la Comissió Europea, 2005. [http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/final\\_report2.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/final_report2.pdf)