

Los inconvenientes del comercio de emisiones de la Unión Europea: consideraciones de la industria de la pasta y el papel

E. Hyvärinen

Por qué los fabricantes de pasta de papel temen que el sistema de comercio de emisiones europeo perjudique al sector.

El comercio de los derechos de emisión con arreglo al Sistema de Comercio de Emisiones (EU ETS) –que abarca las emisiones de CO₂ procedentes de la energía, los metales ferrosos y las industrias minerales como el cemento, el vidrio y la cerámica, así como las industrias de pasta y papel– se inició en enero de 2005 un período de prueba de tres años.

La industria de la pasta y el papel, como la mayoría de las industrias de la UE, respaldó el principio del comercio de derechos de emisión y puso en él grandes expectativas ya que podía permitir aplicar medidas de reducción de las emisiones de manera eficaz en cuanto al costo dentro del ciclo comercial normal. Sin embargo, el diseño del EU ETS suscita varias preocupaciones desde el punto de vista de la competitividad de la industria de la UE, especialmente, en forma de efectos alarmantes en los precios de la electricidad. Se cuestiona también si el sistema incentiva realmente la reducción de las emisiones.

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

Cada Estado Miembro de la UE tiene un objetivo de reducción de emisiones. El acuerdo de reparto de la carga de la UE, la denominada «burbuja comunitaria», establece que algunos países reducirán las emisiones, en tanto que otros podrían aumentarlas, siempre que la UE-15 en su conjunto consiga su objetivo establecido en el Protocolo de Kyoto de reducir las emisiones en un 8 por ciento con respecto a los niveles de 1990. (Los nuevos Estados Miembros de la UE tienen sus propios objetivos, según lo acordado en el Protocolo.) Este objetivo, que comprende todas las emisiones de gases de efecto invernadero –no solamente las de CO₂– de las industrias abarcadas por el

EU ETS, constituye la base de los planes nacionales de asignación, que fijan la cuantía máxima de CO₂ que puede emitir cada instalación. Se podrían añadir al sistema otros gases de efecto invernadero y otros sectores para el primer período real de comercio de emisiones de 2008-2012, aunque es más probable que esto ocurra a nivel nacional que de la UE.

El EU ETS es un sistema basado en límites máximos e intercambios comerciales (*cap and trade*). Esto significa que si las emisiones de una instalación determinada superan el límite máximo establecido, la instalación tendrá que comprar cuotas de emisión en el mercado. Si las emisiones quedan por debajo del límite, la instalación dispondrá de cuotas para vender. Otro sistema alternativo es el de los objetivos relativos, en el que el límite no se aplica al volumen absoluto de emisiones, sino que está relacionado con la producción.

La mayoría de los Estados Miembros de la UE decidieron asignar las cuotas de emisión a las instalaciones basándose en sus emisiones anteriores, que no en todos los casos son iguales a las emisiones previstas durante el período de comercio de emisiones. Este sistema se denomina *grandfathering*, o asignación de derechos de emisión calculados en función de criterios históricos. En virtud de la directiva, el 95 por ciento de los derechos de emisión se asignaron gratuitamente; de hecho, la mayoría de los Estados Miembros de la UE asignaron gratuitamente todas las cuotas iniciales de emisión.

Otros métodos de asignación son el establecimiento de valores de referencia y la subasta. En el primero, que en teoría tiene en cuenta la trayectoria anterior, el objetivo se establece como un objetivo de eficiencia, es decir, las instalaciones con mayor eficiencia energética o cuyas

emisiones de CO₂ sean inferiores al valor de referencia tendrán cuotas para vender, en tanto que las menos eficientes o cuyas emisiones superen el valor de referencia necesitarán comprar cuotas de emisión. Aunque, en principio, éste podría ser un método equitativo de asignar las cuotas de emisión, sería necesario resolver muchas cuestiones técnicas antes de aplicarlo. En la industria de la pasta y el papel se puede producir el mismo producto mediante distintos procesos y a partir de diferentes materias primas que influyen en el consumo de energía y las emisiones de CO₂.

En el sistema de subasta, cada instalación partiría sin ningún derecho de emisión y tendría que adquirirlos en el mercado. En teoría, ésta sería también una solución eficiente, pero como único sistema europeo existente, el EU ETS incrementaría considerablemente los costos de los operadores europeos con respecto a los restantes operadores y menoscabaría la competitividad de la industria europea.

El EU ETS no abarca las actividades forestales, que se consideraron inseguras porque los incendios o las enfermedades podrían destruir el bosque y liberar el carbono almacenado. Aunque algunas empresas integradas en el EU ETS pueden utilizar créditos conseguidos en el marco del sistema de aplicación conjunta (AC) y del mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) para cumplir una parte de sus objetivos establecidos en el sistema, por el momento los créditos forestales han sido excluidos explícitamente de estos mecanismos.

La mayor parte de las emisiones de CO₂ de las fábricas de pasta y papel, cuando no todas, están relacionadas con la combustión de petróleo. No hay uniformidad en el trato que dispensan los miembros de la UE a las instalaciones productoras de energía relacionadas con el sector de la pasta y el papel; algunos las consideran como actividades energéticas distintas, mientras que otros las engloban en la industria de la pasta y papel. Con independencia del enfoque que adopten, lo cierto es que las instalaciones de pasta y papel causan pocas emisiones y que el sector es un elemento poco importante del EU ETS. De las 11 500 instalaciones incluidas en el EU ETS, solamente el 7 por ciento (830) son fábricas de pasta de papel y el sector

representa tan sólo el 2 por ciento de los derechos de emisión asignados. En torno a la mitad de las instalaciones de pasta y papel comprendidas en el sistema emiten menos de 25 kilotoneladas de CO₂ por año, y hay incluso fábricas de papel a las que no se han asignado cuotas de emisión, dado que en el sistema no existe un umbral que excluya a los pequeños emisores. Las instalaciones sin asignaciones tienen que comprobar que realmente no causen ninguna emisión de CO₂.

¿FUNCIONA ADECUADAMENTE EL SISTEMA?

El EU ETS se estableció de forma bastante apresurada, lo que ha dado lugar a algunas deficiencias que se han hecho patentes a medida que se han dejado notar los efectos del comercio de derechos de emisión de CO₂. El plan de elaborar un sistema de comercio de emisiones se puso en marcha en marzo de 2000 y el EU ETS se adoptó dos años después. En ese momento, los Estados Miembros de la UE dispusieron tan sólo de dos meses y medio para transponer la Directiva de Comercio de Emisiones en su legislación nacional (cuando el plazo normal había sido al menos de 18 meses) y de otros tres meses para presentar sus planes nacionales de asignación a la Comisión antes del final de marzo de 2004.

El sistema exige acordar numerosos elementos para que funcione adecuadamente y muchos de ellos no están todavía bien definidos. Por ejemplo, los países tienen métodos distintos respecto de la fiscalidad y las normas de contabilidad de los derechos de emisión, las normas aplicables a los nuevos entrantes (nuevas instalaciones que inician sus actividades durante el período de comercio de emisiones), el establecimiento de mercados y registros de transacción para el comer-

cio y el seguimiento, verificación y notificación de las emisiones. El aspecto más preocupante de la forma en que se ha diseñado y aplicado el EU ETS es, no obstante, su efecto perjudicial sobre los precios de la electricidad.

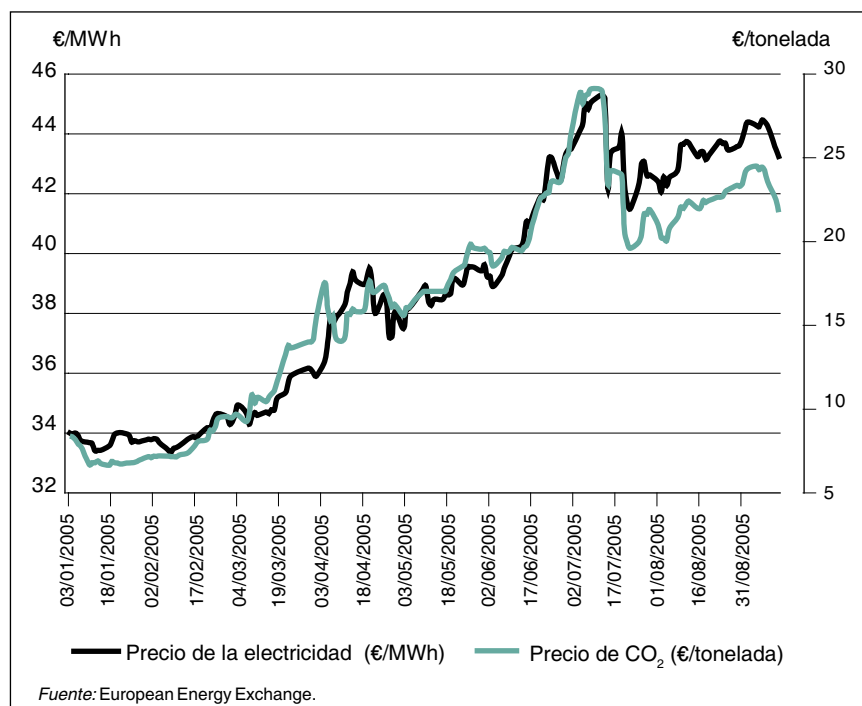
La interrelación entre los mercados de la energía y de derechos de emisión

Cuando se diseñó el EU ETS no se conocía suficientemente la interrelación entre los mercados de la energía y de los derechos de emisión. Ciertamente, la evolución del mercado de la energía influye directamente en el mercado del derecho de emisiones. Por ejemplo, en los primeros meses de 2005 se registraron fuertes precipitaciones en los países nórdicos, que supusieron la entrada en el mercado de una gran cantidad de energía hidroeléctrica. Ello comportó un descenso de la producción de carbón y, en consecuencia, de la demanda y de los precios de las cuotas de emisión. Asimismo, el aumento de los precios del petróleo ha incrementado el precio del gas, lo que ha supuesto una mayor demanda de carbón y, por tanto, de emisiones de CO₂.

Sin embargo, el auténtico punto débil del diseño del EU ETS es el hecho de que permite que los productores de electricidad repercutan no solamente el aumento de los costos resultantes del EU ETS, sino también los costos de oportunidad de los derechos de emisión que recibieron gratuitamente. Cuando se inició el comercio de derechos de emisión, los derechos que se habían obtenido gratuitamente también adquirieron un valor que se fijó en el mercado de emisiones. Los productores de electricidad tenían, al igual que otras industrias, dos opciones: producir energía y emisiones y consumir las cuotas asignadas, o abstenerse de producir energía y vender las cuotas de emisión en el mer-

En su mayor parte, las emisiones de CO₂ de las fábricas de pasta y papel están relacionadas con la combustión de petróleo; en esta gran fábrica de Finlandia, la tecnología moderna de recuperación reduce casi a cero las emisiones.





Correlación entre los precios de la electricidad y los precios de las cuotas de emisión de CO₂ en el marco del EU ETS

cado, con los consiguientes ingresos.

Los productores que decidieron producir electricidad esperaban que esa actividad les reportara ingresos equivalentes a los que hubiera comportado la oportunidad perdida de vender cuotas de emisión en el mercado. Debido a la estructura del mercado eléctrico europeo y a la naturaleza de la energía como producto —esto es, que no se puede importar electricidad de países situados fuera de la UE y sus precios se fijan localmente; que no se puede comprar cuando es barata y almacenarla; y que no puede ser sustituida por otros bienes—, los productores pueden repercutir casi totalmente el costo de las cuotas de emisión de CO₂ en los precios de la electricidad.

La industria de la pasta y el papel no puede actuar del mismo modo y repercutir esos costos, ya que los precios de los productos se determinan en el mercado internacional (a diferencia de los precios de la electricidad, que se fijan localmente y varían enormemente dentro de la UE). Ello determinará una notable distribución de la riqueza o transferencia de ingresos de las industrias intensivas en energía a los productores de electricidad.

Existe una fuerte correlación entre los precios de las cuotas de emisión de CO₂ y de la electricidad, siendo el coeficiente de correlación de alrededor de 0,95 (véase la Figura). El precio de un derecho de emisión era a comienzos de enero de

2005 ligeramente superior a 8 euros por tonelada de CO₂, alcanzó un máximo de 30 euros en julio de 2005 y ascendía a 22 euros a mediados de septiembre de ese mismo año. El precio de la electricidad (precio de futuro en Alemania para 2006) era de unos 34 euros por megavatio-hora (MWh) en enero de 2005, de algo más de 45 euros en julio de 2005 y de 43 euros a mediados de septiembre. En el caso de la industria de la pasta y el papel, que compra unos 65 millones de MWh de electricidad por año, este aumento del precio de casi el 25 por ciento supondría un costo adicional de 780 millones de euros. El impacto es de extraordinaria magnitud y carece de justificación ambiental. Dado que estamos todavía en el período de «prueba», probablemente los productores de pasta de papel deberían pedir que se les devolviera su dinero.

Objetivos ambientales

No parece que el EU ETS ofrezca incentivos poderosos para reducir las emisiones. Si la asignación se realiza para cada período de comercio de emisiones en función de criterios históricos, es muy posible que el sistema induzca a la inacción: si las asignaciones para el futuro se basan en las emisiones anteriores, ¿por qué disminuirlas? En la industria de la electricidad, emisor y elemento principal del sistema, el incentivo para reducir los niveles de emisión de CO₂ es muy cuestio-

nable, ya que la industria puede repercutir en los consumidores el costo real del EU ETS y los costos de oportunidad.

Por todo ello, el EU ETS está resultando ser una prueba muy costosa; el sistema no sólo no cumplirá las expectativas que se han puesto en él, sino que hará recaer una carga desproporcionada en las industrias manufactureras.

EL FUTURO DEL COMERCIO EUROPEO DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN

La posibilidad que ofrece el EU ETS a los productores de electricidad de repercutir totalmente los costos de oportunidad en sus consumidores es una deficiencia evidente del diseño del sistema que debe ser corregida de inmediato. Hay varias posibilidades para solucionar este problema, por ejemplo, establecer un tope máximo para el precio de las cuotas de emisión, o eliminar la posibilidad de elegir entre utilizarlas o venderlas vinculando la cuantía de las emisiones asignadas con la producción efectiva de electricidad. Gravar los beneficios excesivos obtenidos por los productores no resolvería la situación desde el punto de vista del sector, pues difícilmente se reembolsaría el dinero a la industria de la electricidad.

La Comisión Europea ha comenzado a preparar una Directiva de Comercio de Emisiones revisada que propondrá a mediados de 2006 y entrará en vigor para el período que se iniciará en 2013. Por su parte, los Estados Miembros de la UE están preparando sus planes nacionales de asignación para el período 2008-2012. Hay que esperar que tengan en cuenta la experiencia adquirida. ◆