

La nueva política de la Unión Europea sobre cambio climático y comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

por *Dionisio Fernández De Gatta Sánchez*

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad de Salamanca.

Diplomado en Ciencias Ambientales y en Derecho de la Unión Europea. Vocal del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM).

1. Introducción: el enconado debate actual sobre el cambio climático.
2. La Unión Europea y el cambio climático: el régimen vigente del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
3. Evolución de la política europea sobre el cambio climático hasta 2006.
4. El paquete de medidas relativo a "una política energética para Europa", de 10 de enero de 2007.
5. La adaptación al cambio climático en la Unión Europea.
6. La importante incidencia del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 en materia ambiental y energética.
7. La nueva política de la Unión Europea sobre el cambio climático: el "paquete" de medidas sobre cambio climático y energía de la Comisión Europea de 23 de enero de 2008, y su adopción.

La teoría de la existencia real del fenómeno del aumento de la temperatura terrestre, de la indiscutible responsabilidad humana y sobre las consecuencias futuras de tal elevación, con efectos tangibles más o menos catastróficos (concepción que podríamos denominar como *"teoría oficial sobre el cambio climático"*), se basa en los sucesivos informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (3), creado en 1988 por iniciativa común de la Organización Meteorológica Mundial y del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, cuando se comienzan a detectar ciertos indicios de la posibilidad de calentamiento del Planeta. Pero el Panel no es un organismo de investigación sino que viene a ser un foro internacional que cada cinco o seis años hace público el estado de la ciencia sobre la evolución del clima de la Tierra, mediante la puesta en común de datos científicos, su discusión, resumen y puesta a disposición de los distintos Gobiernos, para su validación, así como del público en general. Este Panel señaló en su Primer Informe de 1990 de evaluación que había *"indicios"* del cambio climático; el Segundo de 1995 ya hablaba de *"un conjunto de indicios concordantes"*, el

1. Introducción: el enconado (1) debate actual sobre el cambio climático

El efecto invernadero (2) es necesario para el mantenimiento de la vida en la Tierra, pues la atmósfera (la delgada cubierta que la rodea, con un espesor relativo de unos 100 Km.) impide que los rayos solares reboten en la superficie terrestre (las radiaciones de onda larga) y se *"escapen"* al espacio exterior, con lo que la temperatura del Planeta es más cálida (15° C de media), permitiendo la vida y su desarrollo. Sin embargo, tal proceso se ha comenzado a percibir como un importante problema mundial, al estimarse que la actividad humana en materia energética e industrial viene emitiendo, ya desde la Revolución Industrial pero principalmente desde 1950, diversos gases (dióxido de carbono, metano y óxido nítrico) a la atmósfera que retardan más tiempo la salida de los rayos solares, con lo que aumenta la

temperatura media terrestre (si bien sobre este efecto hay ciertas incertidumbres científicas aún).

(1) Este es el adjetivo que utiliza el excelente artículo de M. ARIAS MALDONADO, "Notas contra la historia", Suplemento del Diario ABC-Las Artes y las Letras, nº 843, 29 de Marzo al 4 de Abril de 2008, para referirse al debate sobre el cambio climático *"en el que se entrecruzan argumentos científicos, políticos, económicos, culturales y sociológicos, que van de la tranquilidad al apocalipsis"* y que finaliza haciendo referencia a que *"Pericles mostraba su angustia por el colapso de los recursos naturales de su ciudad. Nihil novum. Mejor conservar la calma"*.

(2) En general, vid. BARQUÍN, J., "Energía, Técnica, Economía y Sociedad", Ed. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2004; DOMENECH, J., "Química atmosférica", Ed. Miraguano, Madrid, 1991; ELSOM, D., "La contaminación atmosférica", Ed. Cátedra, Madrid, 1980; MARTÍN MUNICIO, A., COLINO MARTÍNEZ, A. (Dir.), y otros, "Diccionario Español de la Energía" [Informado favorablemente por las Reales Academias de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y de Ingeniería], Ed. Doce Calles, Aranjuez (Madrid), 2003; RIVERA, A., "El cambio climático: el calentamiento de la Tierra", Ed. Debate, Madrid, 2000; SANZ SA, J.M., "La Contaminación Atmosférica", Ed. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, 1991.

En relación con la concienciación y preocupación ambiental de la actualidad, y teniendo en cuenta sus aspectos menos pacíficos y más críticos, véanse los trabajos de ALLI ARANGUREN, J.C., "El medio ambiente como nuevo paradigma", en VARIOS AUTORES, "Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Eduardo ROCA ROCA", Ed. INAP-BOE, Madrid, 2003; LOMBORG, B., "El ecologista escéptico", Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 2003; MCNEILL, J.R., "Algo nuevo bajo el sol. Historia Medioambiental del Mundo en el siglo XX", Alianza Ed., Madrid, 2003; MEADOWS, D., RANDERS, J., y MEADOWS, D., "Los límites del crecimiento treinta años después", Ed. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, Barcelona, 2006 (ed. inglesa de 2004); ROBERTS, P., "El fin del Petróleo", Ed. B, Barcelona, 2004, y TAVERNE, D., "The March of Unreason: Science, Democracy and the New Fundamentalism", Oxford University Press, 2005 [http://books.google.com/books?id=HuQqkRK_sXUC&pg=PP3&dq=isbn:0192804855&hl=es&sig=2Kc28N58CvpXdUmgbVBILrttUYA#PP1,M1]. En relación al cambio climático, directamente, es útil y claro el trabajo de M. LUCENA GIRALDO, "El cielo (no) puede esperar", Suplemento del Diario ABC-Las Artes y las Letras, nº 843, 29 de Marzo al 4 de Abril de 2008, al referirse a varios libros en la materia.

Sobre la historia de la intervención jurídica en la protección del medio ambiente, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La Protección Jurídica del Medio Ambiente: Evolución y perspectiva general", en

Tercero de 2001 señalaba que este cambio era "probable" y, finalmente el Cuarto Informe, publicado en París el 2 de Febrero de 2007, ya habla de cambio "muy probable" o "inequívoco"; señalándose por los representantes del mismo, en su presentación, que "pensamos que el aumento observado en la temperatura media mundial desde mediados del siglo XX se debe muy probablemente al aumento observado de los gases de efecto invernadero antropogénicos" o que "este día quizás entre en la historia como el día en el que se borró el interrogante concerniente al efecto del hombre sobre el clima"; anunciándose un futuro alarmante para el Planeta y para la raza humana (alarma que varía según quien presenten los resultados correspondientes).

Aunque la preocupación humana sobre la protección de la atmósfera no es nueva, es más, de hecho muchas de las primeras normas ambientales que se adoptan tienen que ver con esta materia (4), en los últimos tiempos parece que no hay otro problema ambiental en el Planeta que el cambio climático; dándole a este último una dimensión omnicompresiva y amplísima, de forma que parece que "fuera del cambio climático" no hay nada (y a veces no se admite nada más), lo que está produciendo en cierta manera un efecto algo perverso, cual es que comience a ponerse en duda, y casi a mirarlo con recelo, todo lo realizado en materia de protección ambiental hasta ahora. Y esto deriva de varias causas y fenómenos, entre los que podemos resaltar la ampliación, bien visible, de la intervención pública en toda materia que se relacione más o menos con el fenómeno del cambio climático (5), de no asumirse ni prácticamente tolerarse ninguna duda o crítica sobre la teoría oficial del cambio climático (afectando en algunos casos claramente a la propia libertad de expresión de quienes la critican o, directamente, no la aceptan y la niegan) (6), a la incidencia claramente negativa de ciertas personalidades públicas que mantienen un discurso sobre el cambio climático muy catastrofista (7) y finalmente de las cada vez más consistentes críticas a los trabajos

GÓMEZ-HERAS, J.Mª., y VELAYOS, C. (Coords.), y otros, "Tomarse en serio la Naturaleza. Ética ambiental en perspectiva multidisciplinar", Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004; "Derecho Ambiental: Aspectos generales sobre la protección jurídica del Medio ambiente", e-Derecho Administrativo, nº 12/2004 [<http://www.usuarios.lycos.es/ede/2004/numero12/ambiental.htm>], y "Derecho Ambiental: Aspectos generales sobre la protección jurídica del Medio Ambiente", en VARIOS AUTORES, "O Direito e a Cooperação Ibérica II" [II Ciclo de Conferências, março de 2004-outubro de 2005, Centro de Estudos Ibéricos, Câmara Municipal, Guarda (Portugal)], Campo das Rosas Ed., Porto (Portugal), Junho de 2006.

Respecto a la intervención de la Administración española, ver también FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Organización ambiental del Estado", en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006", Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

- (3) La documentación oficial del Panel puede verse en <http://www.ipcc.ch/languages/spanish.htm>. En general, sobre su actuación, véase SCIAMA, Y., "IPCC-La ciencia por encima de todo..." y "Demasiado tarde para quedarse esperando", Research*eu (Revista del Espacio Europeo de la Investigación- http://ec.europa.eu/research/research-eu/index_es.html), nº 52, Junio, 2007, monográfico sobre "Calentamiento Climático. Demasiado tarde para quedarse esperando", y LAFUENTE, A., "Un hermoso consenso", Suplemento del Diario ABC-Las Artes y las Letras, nº 843, 29 de Marzo al 4 de Abril de 2008. También, ver MAPFRE SEGURIDAD (Revista), "Medio Ambiente", monográfico, 2007, con varios trabajos sobre el calentamiento global.
- (4) MARTÍN MATEO, R., "El Derecho de la Atmósfera", Revista de Administración Pública, nº 121/1990 [http://www.cepc.es/rap/Frames.aspx?IDS=myeyzve3nppidbnoyblkm455_729245&ART=1,23673,1990_121_089.PDF] y "La Administración de la Atmósfera", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 7/1995; TORNOS MÁ, J., "Contaminación atmosférica", en VARIOS AUTORES, "Derecho y Medio Ambiente", Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1981; ARZO SANTISTEBAN, J., "La protección de la Atmósfera", en VARIOS AUTORES, "Derecho Ambiental. Parte especial", Ed. IVAP, Oñate, 2004, y CASTILLO DAUDÍ, M., "La protección internacional del medio ambiente atmosférico: estado de la cuestión", Revista de Derecho Ambiental, nº 6/1990.
- (5) En relación con esta cuestión, en general, véase el agudo comentario sobre las distintas formas de tal intervención en los Estados Unidos y en España en relación con la certificación de la "energía verde" de BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Del rojo al verde", Diario Expansión, 15 de Enero de 2008, y STOSSEL, J., "No recurra al Gobierno para enfriar el planeta", Grupo de Estudios Estratégicos-GEES [<http://www.gees.org>], Colaboraciones nº 2064, 26 de Noviembre de 2007, y "El libre mercado mejora el medio ambiente", GEES, Colaboraciones, nº 2083, 11 de Diciembre de 2007.
- (6) Sobre las dificultades para criticar la teoría oficial del cambio climático, véanse las agudas opiniones de PRAGER, D., "¿Negación del calentamiento global como revisionismo del Holocausto?", GEES, Colaboraciones nº 1522, 28 de Febrero de 2007, que comenta la preocupante y extravagante equiparación entre ambas cuestiones, realizada por E. GOODMAN del Diario americano Boston Globe, y lo que supone de negativo para un sistema democrático sano y de cierta calidad; COMA, M., "¿Que nos calientan el globo!", GEES, En letra impresa, nº 702, 28 de Febrero de 2007; ELÍA MANÚ, O., "Ecocensura: cambio climático y sociedad abierta", GEES, Análisis, nº 183, 25 de Abril de 2007; JACOBY, J., "Acaloradas palabras sobre el calentamiento global", GEES, Colaboraciones, nº 1903, 30 de Agosto de 2007, y especialmente la ilustrativa obra de ALCALDE, J., "Las mentiras del cambio climático" Ed. Libros Libres, Madrid, 2007, que cuenta los casos de M. DURKIN y H. MYKURA (responsables del documental titulado "El gran timo del calentamiento global", emitido en la Televisión inglesa "Channel 4" en Marzo de 2007), el de B. LOMBORG (al que mencionaremos inmediatamente), el del periodista americano J. BERCOVICI (que criticó la eco-hipocresía de algunos importantes actores y fue tildado de todo) o el de los críticos con los multitudinarios conciertos "Live Earth" celebrados en todo el mundo los días 6 a 8 de Julio de 2007, entre otros muchos ejemplos. Por ello, cada vez son más visibles las razonables dudas sobre el tono del mensaje climático, como pueden verse en OLCINA, J., "¿Qué viene el coco!", Diario El País, 7 de Marzo de 2005; H. KAMEN, "El cambio climático, ¿una gran mentira?", Diario El Mundo, 27 de Marzo de 2007, o J. JAVALOYES, "Confusión sistémica", Diario Expansión, 11 de Abril de 2007, y "El cambio climático y el club de los profetas muertos", Diario Expansión, 17 de Marzo de 2008; el corto pero clarificador texto de RUIZ DE ELVIRA, A., "Kioto vende. Los incumplimientos del Protocolo entran en campaña", El Cultural (Suplemento del Diario El Mundo), 6 de Marzo de 2008, y otros trabajos que se citan en las siguientes notas. Sin poder clasificarlo en modo alguno, debe leerse, pues no tiene desperdicio, el sorprendente, y algo preocupante por hacer visible hasta donde están llegando las cosas, reportaje "Cambio climático: ¿la nueva religión?" firmado por C. PÉREZ-LANZAC, publicado nada menos que en el Diario El País de 14 de Febrero de 2007.

- (7) El anterior Vicepresidente americano A. GORE, autor de la película "Una verdad incómoda" y del libro del mismo título publicado por Bloomsbury P., Londres, 2006 (en España, publicado por Gedisa, Barcelona, 2007), y flamante ganador de un Oscar de la Academia de Cine americana, del Premio Nobel de la Paz y del Premio Príncipe de Asturias, ha contribuido en gran medida a la situación mencionada (aunque nunca ha explicado las razones que, cuando era Vicepresidente, impidieron la ratificación del Protocolo de Kioto desde 1998 a 2000, en que cambió la Presidencia americana).

Sobre los problemas de la famosa película derivados de las incertidumbres científicas, que la misma da por indiscutibles, y de las no probadas afirmaciones alarmistas que contiene es demoledora la interesante Sentencia del Juez Burton, de la High Court of Justice, de Londres, de 10 de Octubre de 2007, en el caso Dimmock vs. Secretary of State for Education, EWHC 2288-Admin, que, en base a la legislación educativa (arts. 406 y 407 de la Ley de Educación inglesa de 1996), obliga a que su emisión en los colegios vaya acompañada de una guía que mencione claramente tales incertidumbres y algunos errores de la misma (cuestión no posible exigir en otros países, como p. ej. en España, en que, al no existir la misma, el reparto de la película ya ha comenzado en los centros educativos); cuyo agudo comentario realiza BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Adoctrinamiento", Diario Expansión, 16 de Octubre de 2007.

Más en general, vid. SOWELL, Th., "Al Gore; zanjando debates que no han hecho más que empezar", GEES, Colaboraciones, nº 2025, 5 de Noviembre de 2007, y STEYN, M., "Así salvan el mundo Gore y su consumo energético", GEES, Colaboraciones, nº 1567, 16 de Marzo de 2007, muy crítico con ciertas actitudes y posiciones del Sr. Gore.

y conclusiones-predicciones del Panel Intergubernamental, así como a los propios datos sobre las temperaturas mundiales (8), y en particular sobre el excesivo coste de la lucha contra el cambio climático (especialmente el Protocolo de Kioto), al estimarse que únicamente será una solución para retrasar el problema unos pocos años y sobre su comparación con el coste de intentar solucionar otros "males" de la Humanidad (enfermedades, hambre, etc.) (9). No obstante, debe tenerse en cuenta que tales opciones no se asumen por algunas Instituciones de cierta relevancia, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que en su Informe "Prospectiva Medioambiental de la OCDE 2030" (10), presentado el 5 de Marzo de 2008, considera que reducir el impacto ambiental del cambio climático no será imposible, ni tendrá un coste económico inasumible (fijándolo en un 1% del PIB mundial en 2030).

Sin embargo, la Unión Europea acepta y asume los datos oficiales del Panel Intergubernamental (11), sin poner en duda sus predicciones (aunque obviamente también realiza investigaciones propias que no dependen de los datos del Panel), y en base a sus Informes, y a datos propios, ha planteado y desarrollado su política en materia del cambio climático; si bien ha de señalarse que su posición en multitud de documentos y acciones no es alarmista ni catastrofista, sino que está actuando, desde hace años, de forma continua y sin pausa sobre el problema, principalmente sobre las emisiones, pero sin olvidar la adaptación de la sociedad europea a los (¿previsibles? ¿imprevisibles?) efectos del mismo.

2. La Unión Europea y el cambio climático: el régimen vigente del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

2.1. Aspectos generales

La intervención de la Unión Europea en relación con el problema del

cambio climático se ha enmarcado en los textos y documentos generales sobre Política Ambiental (12), así

como en el ámbito energético (13); aunque la Unión también ha desarrollado una política específica en la

- (8) Sobre la falta de valoración de un gran número de principios que debían cumplirse para efectuar predicciones científicamente válidas (denominados "forecasting principles"), en concreto apenas 89 sobre 140, en el último Informe del Panel Intergubernamental, de forma muy clara y crítica, vid. GREEN, K.C. y ARMSTRONG, J.S., "Global warming: forecasts by scientists versus scientific forecasts", Energy and Environment, Volume 18, No. 7-8/2007.
Respecto a las temperaturas, el investigador canadiense S. McINTYRE hizo visible, en Septiembre de 2007, la corrección del error por parte de la NASA, al declarar que fue 1934, y no 1998, el año más caluroso en EE.UU. en los últimos cien años, y que tres de los cinco años más calurosos son anteriores a 1940. Además, en Febrero de 2008, los principales centros de control de las temperaturas mundiales (Hadley Centre for Climate Prediction and Research y NASA-Goddard Institute for Space Studies, entre otros) han actualizado sus datos respecto a 2007, concluyendo que la temperatura del Planeta se enfrió entre 0'65 y 0'75° C, y que el calentamiento global se ha frenado desde 2002.
- (9) Bien conocida es la propuesta que hizo B. LOMBORG a cuarenta importantes economistas de relevancia mundial para que le señalaran los problemas mundiales más urgentes a atajar con 50.000 millones \$, y mediante análisis de coste-beneficio; ocupando, en tales respuestas, el Protocolo de Kioto para la protección del clima el puesto 16, de una lista de 17 prioridades (SIDA, malaria, hambre y desnutrición, escasez de agua potable, etc.), como cuenta en el libro "How to spend \$ 50 billion to make the World a better place", Ed. B. Lomborg, Copenhagen Consensus Center-Copenhagen Business School, Copenhagen (Denmark), 2006.
Sobre los aspectos económicos y del coste de la lucha contra el cambio climático, véanse los trabajos, muy críticos y con un gran aporte documental básico, del mismo B. LOMBORG, "Preocupaciones equivocadas. Cómo nuestra obsesión por el calentamiento global nos impide actuar correctamente", Cuadernos de Pensamiento Político, nº 10, Abril-Junio de 2006 [http://documentos.fundacionfaes.info/document_file/filename/426/00063-05_-_preocupaciones_equivocadas.pdf], y, en particular, su interesante último libro, titulado significativamente "En frío. La guía del ecologista escéptico para el cambio climático", Ed. Espasa Calpe, Madrid, 2007, en el que, entre otras cuestiones, afirma que el calentamiento global es real y que está causado por el hombre, pero no acepta las consecuencias exageradas que se dice que va a producir; así como que la reducción de emisiones planteada tendrá un impacto casi insignificante a largo plazo, que se ha desviado la atención mundial frente a problemas globales más importantes (hambre y pobreza, enfermedades, etc.) y que se emplearán cantidades muy importantes de dinero para reducir las emisiones sin que tal gasto tenga asegurado un éxito en su finalidad última.
- (10) <http://www.oecd.org/dataoecd/2/34/40224072.pdf>
- (11) De hecho, la Comisión Europea estima que "sus informes representan el consenso científico internacional más aceptado sobre el cambio climático", en COMISIÓN EUROPEA, "La acción de la UE contra el cambio climático. A la cabeza de la respuesta mundial hasta 2020 y más allá", OPOCE, Luxemburgo, 2007.
- (12) En general sobre esta Política, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La Política Ambiental Comunitaria: Especial referencia a los Programa Ambientales", Revista de Instituciones Europeas, nº 3/1985 [http://www.cepc.es/rap/Frames.aspx?IDS=0rmqwwqonc1btmi40b2lxje1_676935&ART=5,14642,RIE_012_003_051.pdf]; "La Política Ambiental Comunitaria: Su evolución y su futuro", Revista de Administración Pública, nº 111/1986 [http://www.cepc.es/rap/Frames.aspx?IDS=0rmqwwqonc1btmi40b2lxje1_676935&ART=1,23508,1986_111_425.PDF]; "La futura Política Ambiental de la Comunidad Económica Europea", Revista de Derecho Urbanístico, nº 101/1987; "El Acta Única Europea y el Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1987-1992)", Noticias de la Comunidad Económica Europea, nº 51/1989; "La Política Ambiental Comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", Revista de Derecho Ambiental, nº 12/1994, y Revista de Estudios Europeos, nº 6/1994; "Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria", Noticias de la Unión Europea, nº 153/1997; "La Política Ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastricht", Noticias de la Unión Europea, nº 153/1997; "El régimen jurídico del control integrado de la contaminación", Revista de Derecho Ambiental, nº 22/1999; "La Política Medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Amsterdam y en la revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura Política Ambiental Comunitaria", Noticias de la Unión Europea, nº 190/2000; "El principio de integración del Medio Ambiente en la Unión Europea", Cuadernos de Realidades Sociales, nº 55-56/2000; "Política Ambiental de la Unión Europea", en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006", Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006; "Política Ambiental de la Unión Europea", en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, "Observatorio de Políticas Ambientales 2007", Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007; "Articulación y perspectivas del desarrollo sostenible en la Unión Europea", Noticias de la Unión Europea, nº 264/2007, y "La Política Ambiental de la Unión Europea en materia de Residuos", Noticias de la Unión Europea, nº 276, Enero, 2008.
- (13) Sobre la acción de la Unión en materia energética, ver AVEDILLA CARRETERO, M., y MUÑOZ RODRÍGUEZ, M.A., "Seguridad energética en Europa. De la percepción a la cuantificación", Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE), nº 2928/2007 [<http://www.revistasice.com/RevistasICE/portada.htm?in=0>]; BENAVIDES SALAS, P., "La Comisión y la Política Energética", Información Comercial Española (ICE), nº 831/2006, monográfico sobre "Las Políticas Comunitarias. Una visión interna" [<http://www.revistasice.com/RevistasICE/portada.htm?in=0>]; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Energía y medio ambiente: Derecho Comunitario y Derecho Interno", Revista de Derecho Ambiental nº 9/1992; "Incidencia del Derecho Ambiental en el sector energético. La situación de Castilla y León", III Congreso de Economía Regional de Castilla y León, Comunicaciones, Vol. 2, Ed. Consejería de Economía y Hacienda (J.C. y L.), Salamanca, 1992 [http://www.jcyl.es/jcyl/cee/dgeae/congresos_ecoreg/CERCL/32583.PDF]; "Normativa ambiental relativa al sector energético", Noticias CEE, nº 101/1993; "Legislación ambiental sobre Energía", en DOMÍNGUEZ GARRIDO, U. (Coord.) y otros, "Energías Renovables y Medio Ambiente", Ed. Universidad de Valladolid, Valladolid, 1994; "Legislación Ambiental sobre Energía: últimas referencias", Noticias de la Unión Europea, nº 133/1996; "El régimen jurídico de las Energías Renovables", en

materia, adoptando diversas normas y documentos (14).

Sin perjuicio de algunos otros textos, podemos fijar el inicio de la adopción de esta filosofía específica sobre el cambio climático en una Comunicación de la Comisión y una Resolución del Consejo de 1989. Posteriormente, y teniendo en cuenta la importancia de la actividad internacional, tras haber participado en las negociaciones de elaboración del Convenio de Cambio Climático, de 1992, la Comunidad y los Estados Miembros lo aprobaron mediante Decisión 94/69/CEE, del Consejo, de 15 de Diciembre de 1993 (DOCE L 33, 7-3-1994). Seguidamente, y con retraso respecto a lo inicialmente previsto, el 10 de Diciembre de 1997 se aprobó el Protocolo de Kioto (Naciones Unidas, Doc. FCCC/CP/1997/L. 7/Add. 1) (15), que la Comunidad Europea firmó en Nueva York el 29 de Abril de 1998, y que es aprobado formalmente mediante la Decisión 2002/358/CE, del Consejo, de 25 de Abril de 2002 (DOCE L 130, 15-5-2002), en la que se fija el compromiso conjunto (la llamada "*burbuja comunitaria*") para la Unión de 15 Estados Miembros de reducir las emisiones de gases en un 8% de 1990 para los años 2008-2012, repartiéndose el mismo entre los Estados Miembros (si bien la decisión final se remite a 2006, ya con datos definitivos sobre las emisiones; que se fijan mediante Decisión 2006/944/CE, de la Comisión, de 14 de Diciembre de 2006, DOUE L 358, 16-12-2006, y DOUE L 367, 22-12-2006). El Protocolo entró en vigor, una vez cumplidos los trámites de ratificación del mismo, el día 16 de Febrero de 2005.

2.2. La Directiva de Comercio de Derechos de Emisión de 13 de Octubre de 2003

De acuerdo con los compromisos asumidos, la Unión Europea, adelantándose a la implantación a nivel mundial, ha elegido el comercio de derechos de emisión como uno de los instrumentos más destacables en relación

con el cambio climático, aprobando la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de Octubre de 2003, por la que se establece un Régimen para el Comercio

de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DOUE L 275, 25-10-2003) (16).

- DOMÍGUEZ GARRIDO, U. (Coord.) y otros, "Energía y Medio Ambiente", Ed. Universidad de Valladolid, Valladolid, 1996; FERNÁNDEZ DE LA TORRE, A., "La realidad energética en la Unión Europea", BICE, nº 2887/2006 [<http://www.revistasice.com/RevistasICE/portada.htm?in=0>]; SIERRA, J., "Una historia atormentada: la energía en Europa", ICE, nº 831/2006, monográfico sobre "Las Políticas Comunitarias. Una visión interna" [<http://www.revistasice.com/RevistasICE/portada.htm?in=0>]. Respecto a la posición de la Unión sobre ambas políticas, vid. AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, "La Energía y el Medio Ambiente en la Unión Europea", OPOCE, Luxemburgo, 2002.
- (14) COMISIÓN EUROPEA, "Acción de la Unión Europea contra el Cambio Climático", OPOCE, Luxemburgo, 2002; FERNÁNDEZ EGGA, R.M., y SINDICO, F., "El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿Líder en la política climática global?", Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 14/2007 [www.reel.org]; LÓPEZ LÓPEZ, A., "La Política Medioambiental de la Unión Europea en materia de cambio climático", Observatorio Medioambiental, Vol. 5/2002 [<http://www.ucm.es/BUCEM/revistas/cca/11391987/articulos/OBMD0202110163A.PDF>]; SIERRA LUDWIG, V., "El efecto invernadero desde la perspectiva comunitaria: estrategias e incidencias", IV Congreso Nacional de Economía, "Desarrollo Económico y Medio Ambiente" (Sevilla, 9 a 11 de diciembre de 1992), Ed. Aranzadi, Pamplona, 1992, y "Estrategias comunitarias frente al dióxido de carbono", BICE, nº 2332/1992. Con cierto detalle analizamos esta Política Europea en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Unión Europea y cambio climático: el régimen europeo del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero", Noticias de la Unión Europea, nº 258/2006, Monográfico sobre "El Régimen del Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero". Las normas, y otro tipo de documentación, internacionales, europeas y españolas pueden verse en la excelente y útil obra de ALENZA GARCÍA, J.F., y SARASÍBAR IRIARTE, M., "Cambio Climático y Energías Renovables", Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007. Respecto a la Legislación ambiental, vid. "Legislación del Medio Ambiente" (Dir. M. SÁNCHEZ MORÓN), Ed. Tecnos, Madrid, 2004; "La Legislación Ambiental aplicable en Castilla y León" (T. QUINTANA LÓPEZ y A. CASARES MARCOS), 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005; "Código de Medio Ambiente" (Dir. L. PAREJO ALFONSO), Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.
- (15) Sobre el Convenio del Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, vid. especialmente GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A., "El cambio climático: la Convención Marco de las Naciones Unidas y el Protocolo de Kioto", Noticias de la Unión Europea, nº 258/2006. En general, las obras sobre el Protocolo constituyen un número amplísimo; entre ellas destacamos CAMPINS ERITJA, M., "El mecanismo de cumplimiento del Protocolo de Kioto: un nuevo paso en aras al control de cumplimiento de los acuerdos internacionales ambientales", Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 14/2007 [www.reel.org]; COMISIÓN EUROPEA, "Protocolo de Kioto", MEMO/03/154, Bruselas, 23 de Julio de 2003; DE ECHEVARRÍA, M., "Kioto y el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en Europa y en España", La Gaceta de los Negocios, 10 de Marzo de 2005; DE TAPIA MARTÍN, R.I., y otros - FUNDACIÓN TORMES EB-IBERDROLA, "Manual sobre el Protocolo de Kioto", Ed. Fundación Tormes-EB, Salamanca, 2005; FUNDACIÓN ENTORNO, "Diez claves sobre Kioto", 2005 [<http://www.fundacionentorno.org>]; INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (Revista), Número Monográfico sobre "El Protocolo de Kioto", nº 822, Mayo, 2005 [<http://www.revistasice.com>]; IRANZO MARTÍN, J.E., "El Protocolo de Kioto: balance y efectos sobre el sector energético", Cuadernos de Pensamiento Político, nº 9, Enero-Marzo de 2006 [http://documentos.fundacionfaes.info/document_file/filename/418/00062-10_-_el_protocolo_de_kioto.pdf]; MONZONÍS SALVIA, J., "El Protocolo de Kioto", Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, nº 35/2005; MUÑOZ DE LA ESPADA, R., SACRISTÁN, M., y SÁNCHEZ, A. (Bufete JAUSAS), "Protocolo de Kyoto", La Gaceta de los Negocios, 19 de Noviembre de 2004; SEGRELLES GARCÍA, J., "El Protocolo de Kyoto: las limitaciones a la emisión de los gases de efecto invernadero", Revista "Cuenta con IGAE", nº 10, Diciembre, 2004; SIERRA LUDWIG, V., "Efecto invernadero, capa de ozono e intereses en juego", BICE, nº 2224 a 2230/1990, y "Protocolo de Kioto: compromisos incumplidos e instrumentos emergentes", BICE, nº 2815/2004; VELASCO OSMA, J.R., "Cambio climático: el renacer del Protocolo de Kyoto", Otrosí (Col. Abogados de Madrid), nº 62, Diciembre, 2004, y YABAR STERLING, A., "La aplicación de los mecanismos derivados del Protocolo de Kioto para mitigar los efectos del cambio climático. Balance de situación en el mundo, en la Unión Europea y en España", Noticias de la Unión Europea, nº 193/2001.
- (16) El estudio concreto de la Directiva, su significado y sus instrumentos lo realizamos en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Unión Europea y cambio climático: el régimen europeo del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero", Noticias de la Unión Europea, nº 258/2006, Monográfico sobre "El Régimen del Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero". Asimismo, véanse ARIÑO, G., ROVIRA DAUDÍ, Mª.J., y ARIÑO GUTIÉRREZ, A., "Protocolo de Kioto y sector eléctrico: el comercio de derechos de emisión", Ed. Comares, Granada, 2004; CRESPO GARCÍA, L., CASCAJO LÓPEZ, J.Mª., y TEJERA, L. (Relatores), y otros, "Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero", VII Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Grupo de Trabajo nº 4, Documento final, Madrid, 22 al 26 de Noviembre de 2004 [<http://www.conama.org/>]; JUNCEDA MORENO, J., "Comentarios a la Ley de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero", Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005; MARTÍN ARRIBAS, J.J., "La Unión Europea frente al fenómeno del cambio climático", Ed. Universidad de Burgos, Burgos, 2005; RODRÍGUEZ ARIZA, L., FERNÁNDEZ PAVÉS, M.J., LÓPEZ GORDO, Mª.G., y LÓPEZ GORDO, J.F., "El mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero", Noticias de la Unión Europea, nº 232/2004; SANZ RUBIALES, I. (Dir.), y otros, "El mercado de derechos a contaminar. Régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España", Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007; SARASÍBAR IRIARTE, M., "Régimen Jurídico del Cambio Climático", Ed. Lex Nova, Valladolid, 2006.

2.2.1. Objeto y ámbito de aplicación de la Directiva. La Autoridad competente

La Directiva tiene por objeto crear y establecer en la Unión Europea el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para fomentar reducciones de estas emisiones de forma eficaz en relación al coste y económicamente eficiente (art. 1).

El ámbito de la Directiva, al que se le aplica el sistema (art. 2), incluye, por un lado, las actividades del Anexo I [actividades energéticas (instalaciones de combustión de potencia superior a 20 MW, refinerías de hidrocarburos y coquerías), actividades de producción y transformación de metales ferreos (calcinación o sinterización de minerales, producción de arrabio o de acero), industrias minerales (fabricación de cemento sin pulverizar o de cal, en determinados hornos, fabricación de vidrio y fabricación de productos cerámicos) y otras actividades (pasta de papel y cartón)] y, por otro lado, a los gases de efecto invernadero del Anexo II [dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarburos, perfluorocarburos y hexafluoruro de azufre; si bien el Anexo I sólo se refiere al dióxido de carbono]. No obstante, el propio Anexo I excluye a las instalaciones de investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos y el artículo 27 prevé que los Estados Miembros podrán solicitar a la Comisión que haya instalaciones que queden excluidas del régimen comunitario con carácter temporal, hasta el 31 de Diciembre de 2007, y ésta aprobarlas con ciertas cautelas (si, como consecuencia de políticas nacionales, se limitan las emisiones en la misma medida que si estuviesen sujetas a la Directiva; si quedan sujetas a las obligaciones de seguimiento, notificación y verificación equivalentes a los previstos en la misma; si quedan sujetas a sanciones equivalentes a las de la Directiva, y si no se producen distorsiones del mercado interior).

La Directiva (art. 24) permite la inclusión unilateral de actividades y de

gases adicionales en el ámbito del régimen de comercio de derechos de emisión. Así, a partir de 2005, los Estados Miembros pueden aplicarlo a las instalaciones que lleven a cabo las actividades del Anexo I por debajo de los límites de capacidad contemplados en el mismo, y, a partir de 2008, pueden aplicar el régimen a instalaciones y a gases de efecto invernadero no enumerados en el mismo Anexo I. En ambos casos, tales incorporaciones deben ser aprobadas por la Comisión, de acuerdo con la Directiva, y teniendo en cuenta los criterios pertinentes, como incidencia en el mercado interior, las posibles distorsiones de la competencia, la integridad ambiental del régimen y la fiabilidad del sistema de seguimiento y notificación. Estas asignaciones de emisiones serán especificadas para las instalaciones que desarrollen tales actividades con arreglo al Plan Nacional de Asignación. La Comisión podrá adoptar directrices en materia de seguimiento y notificación de las actividades, instalaciones y gases no enumerados en el Anexo I, siempre que puedan realizarse con suficiente de precisión.

En este punto, debe mencionarse que la Comisión adoptó, el 20 de Diciembre de 2006, una Propuesta de Directiva para incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, modificando esta Directiva 2003/87/CE [COM (2006) 818 final, Bruselas, 20-12-2006], sobre la cual se ha llegado a un acuerdo político en el Consejo de Medio Ambiente de 20 de Diciembre de 2007 (Consejo de la UE, sesión nº 2842, doc. nº 16855/07, Bruselas, 21 de Diciembre de 2007).

Con la finalidad de llevar a cabo la aplicación de la Directiva, los Estados Miembros adoptarán las medidas administrativas apropiadas, incluido el nombramiento de la Autoridad o las Autoridades competentes adecuadas; precisando que, en el caso de que sean varias, su actuación conforme a la Directiva deberá estar coordinada (art. 18).

2.2.2. El permiso de emisión de gases de efecto invernadero

El sistema de la Directiva tiene como base previa la obligación de que las actividades e instalaciones del Anexo I, que den lugar a las emisiones especificadas de dióxido de carbono, cuenten, a partir del 1 de Enero de 2005, con un permiso de emisión de gases de efecto invernadero, concedido conforme a la Directiva; siendo obligación de los Estados Miembros velar por su cumplimiento (salvo si la instalación está excluida temporalmente, según el artículo 27) (art. 4). El "*derecho de emisión*" se define como el derecho a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un período determinado, válido únicamente a efectos de esta Directiva; siendo transferible de acuerdo con la misma (art. 3.a) (17).

La solicitud, dirigida a la autoridad competente de los Estados Miembros, de un permiso de emisión debe incluir una descripción de la instalación y sus actividades, incluida la tecnología utilizada; las materias primas y auxiliares cuyo uso pueda provocar las emisiones de gases del Anexo I; las fuentes de emisiones de los gases referidos existentes en la instalación; las medidas de seguimiento y notificación de

(17) En relación con los instrumentos de intervención administrativa para la protección ambiental, en general, véanse AGUDO GONZÁLEZ, J., "El control de la contaminación: técnicas jurídicas de protección medioambiental", Ed. Montecorvo y Cementos Especiales de las Islas, Madrid, 2004; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación", Revista de Derecho Ambiental, nº 22/1999; "La Ley de Actividades clasificadas: un importante instrumento para la protección del medio ambiente en Castilla y León", Revista "Medio Ambiente de Castilla y León", nº 8/1997; "La Ley de Actividades Clasificadas de Castilla y León", en VARIOS AUTORES, "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo", Tomo III, Ed. Tirant Lo Blanch, Universidad de Alicante y Generalidad Valenciana, Valencia, 2000, y FORTES MARTÍN, A., "La aplicación de los instrumentos normativos de tutela ambiental en el sector energético: retos e incertidumbres en las grandes instalaciones de combustión a partir del nuevo escenario ambiental resultante del régimen de prevención y control integrados de la contaminación", en VARIOS AUTORES, "Derecho de la Energía", Ed. La Ley (Wolters Kluwer) y ENDESA, Las Rozas (Madrid), 2006.

las emisiones, según lo dispuesto en el texto, y un resumen no técnico (art. 5).

El permiso de emisión, que concederá la autorización de emisión desde la totalidad o una parte de una instalación, se expedirá por la Autoridad competente si considera que el titular es capaz de garantizar el seguimiento y la notificación de las emisiones. Este permiso de emisión podrá cubrir una o más instalaciones en un mismo emplazamiento operado por un mismo titular. El contenido del permiso de emisión incluye: el nombre y la dirección del titular; una descripción de las actividades y emisiones de la instalación; los requisitos de seguimiento de emisiones, especificando la metodología del mismo y su frecuencia; los requisitos de notificación, y la obligación de entregar, en los cuatro meses siguientes al final de cada año natural, derechos de emisión equivalentes a las emisiones totales de la instalación en dicho año, verificadas conforme a la Directiva (art. 6). Con la finalidad de, si es necesario, actualizar el permiso de emisión, el titular de la instalación notificará a la Autoridad competente cualquier cambio en el carácter o en el funcionamiento de la misma o cualquier ampliación de ella. Esta Autoridad actualizará el permiso de emisión cuando proceda. Si la instalación cambia de titular, la misma Autoridad actualizará el permiso introduciendo los nuevos datos (art. 7).

Teniendo en cuenta el posible solapamiento de permisos entre el exigido por esta Directiva y el permiso integrado, exigido por la Directiva de Control Integrado de la Contaminación, de 1996, pues las instalaciones y actividades coinciden, el artículo 8 de la Directiva de Comercio de Emisiones obliga a los Estados Miembros a coordinar ambos permisos, siendo posible que los requisitos señalados se integren en el procedimiento de concesión del permiso integrado.

2.2.3. El régimen del comercio de derechos de emisión

1) El Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (18).

El instrumento esencial y previo del comercio de emisiones es el Plan Nacional de Asignación (art. 9). En efecto, la Directiva establece que, para cada uno de los dos períodos establecidos en el artículo 11 (2005–2007 y 2008–2012), los Estados Miembros elaborarán un Plan Nacional que determinará la cantidad total de derechos de emisión que se prevén asignar en el período y el procedimiento de asignación.

Estos Planes se basarán en criterios objetivos y transparentes, incluidos los establecidos en el Anexo III, y teniendo debidamente en cuenta las observaciones del público. Los criterios aplicables a los Planes hacen referencia a las siguientes cuestiones:

- La cantidad total de derechos de emisión a asignar en el período correspondiente será compatible con la obligación de los Estados Miembros de limitar las emisiones conforme a la Decisión de aprobación por la Unión del Protocolo de Kioto (Decisión 2002/358/CE) y de este mismo, teniendo en cuenta otras fuentes de emisión no contempladas y las medidas nacionales sobre energía, siendo coherente con el Programa Nacional relativo al Cambio Climático. Antes de 2008, la cantidad de derechos de emisión será compatible con los compromisos de cada Estado conforme a la Decisión y Protocolo citados.
- La cantidad de derechos será coherente con las evaluaciones del progreso real y previsto hacia el cumplimiento de las contribuciones de los Estados a los compromisos de la Comunidad derivados del seguimiento de las emisiones de gases (Decisión 93/389/CEE, derogada y sustituida en 2004).
- Esta cantidad de derechos por asignar serán coherentes con el potencial

de reducción de las emisiones, incluido el potencial tecnológico.

- El Plan será coherente con los demás instrumentos legislativos y políticos comunitarios.
- El Plan, de acuerdo con el Tratado, no favorecerá indebidamente a empresas o actividades.
- El texto incluirá información sobre cómo se incorporarán al sistema las nuevas instalaciones.
- El Plan podrá contener medidas tempranas e información sobre cómo tenerlas en cuenta, siendo posible utilizar los documentos de referencia de las mejores tecnologías disponibles (de la Directiva sobre Control Integrado de la Contaminación).
- El texto incluirá información relativa al uso de tecnologías limpias, incluidas las tecnologías energéticamente eficientes.
- El Plan incluirá disposiciones sobre la formulación de observaciones por parte de los ciudadanos, y de cómo serán tenidas en cuenta.
- El Plan contendrá una lista de las instalaciones cubiertas por la Directiva, mencionando las cifras de emisión que se prevén asignar a cada una de ellas.
- Finalmente, el Plan debe contener información sobre el modo en que se tendrá en cuenta la competencia de países o entidades exteriores a la Unión Europea.

Además, el mismo artículo 9 establece que la Comisión, antes del 31 de Diciembre de 2003, desarrollará orientaciones para la aplicación de estos criterios; las cuales se establecen en la Comunicación de la Comisión de 7 de Enero de 2004 [COM (2003) 830 final], que detalla el contenido y el

(18) Sobre los Planes de Asignación de Emisiones, y más en concreto sobre los aprobados por España, véase ARLANDIS, F., "Reflexiones sobre el cumplimiento del Protocolo de Kioto", Revista Valenciana de Economía y Hacienda, nº 10/2004; COMISIÓN EUROPEA, "Preguntas y respuestas sobre el comercio de derechos de emisión y los Planes Nacionales de Asignación", MEMO/04/44, Bruselas, 6 de enero de 2005; FERNANDO PABLO, M., "El comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero: el régimen español", Noticias de la Unión Europea, nº 258/2006, citado; GONZÁLEZ GARCÍA, J.L. (Dir.), y otros, "Aplicación del Protocolo de Kioto para Castilla y León", Ed. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, 2006; JUNCEDA MORENO, J., "Comentarios a la Ley de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero", Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005; RODRÍGUEZ LÓPEZ, F., "Análisis económico del Plan Nacional de Asignación español", Noticias de la Unión Europea, nº 258/2006, citado.

significado de tales criterios, así como el modelo común aplicable a los Planes Nacionales de Asignación 2005–2007, y en la Comunicación de 22 de Diciembre de 2005 sobre las orientaciones para los Planes de Asignación del período 2008–2012 [COM (2005) 703 final, Bruselas, 22-12-2005], que complementa la anterior.

Por otra parte, se prevé que, para el período 2005–2007, los Planes de Asignación de los Estados Miembros se publicarán y notificarán a la Comisión y los restantes Estados antes de 31 de Marzo de 2004. Para los períodos siguientes, los mismos se publicarán y notificarán al menos antes de 18 de meses del inicio del período correspondiente.

Notificados los Planes de Asignación, en un plazo de tres meses, la Comisión podrá, de forma motivada, rechazarlo completo, o cualquiera de sus elementos, por razones de incompatibilidad con el artículo 10 ó con los criterios del Anexo III; precisándose que los Estados Miembros sólo podrán aprobar los Planes si la Comisión acepta los mismos o sus enmiendas.

2) Asignación y expedición de los derechos de emisión

El artículo 19.2 establece que “cualquier persona” podrá ser titular de derechos de emisión; si bien, debe tenerse en cuenta que el concepto de “titular”, de la instalación, está definido en el artículo 3.f, e incluye a cualquier persona que opere o controle la instalación o, si así se prevé en la legislación nacional, cualquier persona en la que se hayan delegado poderes económicos sobre el funcionamiento técnico de la instalación.

La asignación de derechos de emisión por los Estados Miembros en el período 2005–2007 será gratuita en el 95%, y para el período 2008–2012 se establece que los Estados asignarán gratuitamente al menos el 90% de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero (art. 10).

Los Estados Miembros decidirán la cantidad total y asignarán los derechos de emisión a los titulares de las instalaciones distinguiendo (art. 11):

- para el período 2005–2007, se decidirá tres meses antes del principio del mismo (1 de enero de 2005), y se basará en un Plan Nacional de Asignación elaborado conforme a la Directiva, teniendo en cuenta las observaciones del público;

- para el período 2008–2012, y para los subsiguientes, la decisión sobre la cantidad y el inicio del proceso de asignación se tomarán doce meses antes del 1 de Enero de 2008, y se basará, asimismo, en el Plan Nacional de Asignación, también elaborado conforme a la Directiva, teniendo en cuenta las observaciones de los ciudadanos;

- las decisiones anteriores deben ser conformes con el Tratado, y deben tener en cuenta la posibilidad de dar acceso a nuevos entrantes (instalaciones) en el sistema.

Una parte de la cantidad total de derechos de emisión de cada período mencionado será expedida por la autoridad competente cada año, antes del 28 de Febrero de dicho año (art. 11–4º).

No obstante, durante el período 2005–2007 (art. 29), los Estados Miembros podrán solicitar a la Comisión que se asignen derechos de emisión adicionales a determinadas instalaciones en caso de fuerza mayor; la cual, previa evaluación de la misma, autorizará la expedición de los derechos adicionales e intransferibles por el Estado Miembro a los titulares de dichas instalaciones. La Comisión formulará orientaciones sobre tales circunstancias de fuerza mayor antes del 31 de Diciembre de 2003; las cuales se establecen en la Comunicación de la Comisión citada de 7 de enero de 2004, en la que se mencionan como tales, entre otras, las catástrofes naturales, guerras y amenazas de guerras, actos terroristas, revoluciones, revueltas, sabotajes o actos de vandalismo; se reconoce la dificultad de prever tales casos de fuerza mayor, si bien, deben tomarse las medidas de precaución necesarias, por lo que no considera casos de fuerza mayor aquellos procesos de aumento de emisiones que hubiesen podido evitarse con las precauciones adecuadas, ni aquellos casos de riesgo que hubieran podido cubrirse con pólizas

de seguro; y se exige la necesidad de demostrar la fuerza mayor.

3) Utilización de los otros “mecanismos flexibles” del Protocolo de Kioto

El Protocolo de Kioto incluye, como “mecanismos flexibles”, junto al comercio de derechos de emisión, el denominado “instrumento de aplicación conjunta” y el “mecanismo para un desarrollo limpio”, mediante los cuales las Partes del mismo pueden llevar a cabo actividades de reducción de emisiones en otros países, siendo asignadas a los mismos, ya que se estima que lo importante es la propia reducción de emisiones y no el lugar en que se llevan a cabo las mismas, de acuerdo con las directrices acordadas en la Conferencia de Partes del Convenio celebrada en Noviembre de 2001.

La Unión Europea ya había manifestado la intención de utilizar todos los mecanismos de Kioto, pero, teniendo en cuenta que la aprobación de la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión era prioritaria, en la misma no se mencionan los mismos, ni su relación con la misma, por lo cual debía ser modificada la misma para permitir el uso de “las unidades de reducción de emisiones” (URE) y “la reducción certificada de emisiones” (RCE), previstas en el Protocolo, en el sistema europeo de comercio de emisiones.

Con esta finalidad, la Unión adoptó la Directiva 2004/101/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de Octubre de 2004 (DOUE L 338, 13.11.2004), de modificación de la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, cuyo objetivo principal es vincular los mecanismos basados en proyectos de Kioto al régimen de la Unión Europea, siendo posible, así, utilizar los créditos generados en los mismos en el sistema comunitario (Cdo. 3).

La modificación principal consiste en añadir los artículos 11.bis y 11.ter a la Directiva original, para permitir el uso de unidades de reducción de emisiones y de la reducción certificada de emisiones para compensar derechos de emisión de los Estados Miembros (en general uno por uno; excluyendo los generados por

instalaciones nucleares, uso de la tierra, o cambios del mismo, y selvicultura), y permitir las actividades de proyectos de Kioto en los nuevos Estados Miembros de la Unión Europea, por parte de los Quince, y compensarlos por derechos de emisión. Posteriormente, en relación con el último precepto, la Decisión 2006/780/CE, de la Comisión, de 13 de Noviembre de 2006 (DOUE L 316, 16-11-2006), establece la forma de evitar el doble cómputo de las reducciones de gases de efecto invernadero en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión en relación con actividades de proyectos derivados del Protocolo de Kioto.

4) Transferencia, entrega, cancelación y validez de los derechos de emisión (19)

Los derechos de emisión, así asignados y expedidos, podrán transferirse (art. 12) entre personas (físicas o jurídicas, según el artículo 3.g) en la Comunidad Europea, para lo cual, los Estados Miembros velarán por que se reconozcan los derechos de emisión expedidos por una autoridad competente de otro Estado Miembro a efectos del cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las instalaciones, así como entre personas en la Comunidad y personas en terceros países en los cuales tales derechos de emisión sean reconocidos de conformidad con el artículo 25 de la Directiva.

La principal obligación de los titulares de las instalaciones (art. 12.3º y 4º), y sobre la que gira el comercio de derechos (precisamente para cumplirla), sobre cuyo cumplimiento velarán los Estados Miembros, es que, antes de 30 de Abril de cada año, deben entregar un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales de esa instalación durante el año natural anterior (verificadas conforme a la Directiva), y por que dichos derechos se cancelen a continuación; siendo posible, no obstante, que los mismos titulares puedan cancelar derechos de emisión en cualquier momento, bajo supervisión de los Estados Miembros. De no hacerse así, la Directiva prevé la imposición de sanciones (tal como veremos más adelante).

Los derechos de emisión tienen validez para las emisiones producidas durante los periodos 2005–2007 y 2008–2012 para el que hayan sido expedidos (art. 13).

A partir del 1 de Mayo de 2008 (y posteriormente, a partir de este mismo día del primer año de los periodos de cinco años subsiguientes), la Autoridad competente cancelará los derechos de emisión que ya no sean válidos y que no se hayan entregado y cancelado en la forma señalada; no obstante, los Estados Miembros podrán expedir derechos de emisión a personas para el periodo en curso en sustitución de cualesquiera derechos de emisión de los que sean titulares y que hayan sido cancelados conforme hemos visto.

5) Seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero

Todo el sistema europeo de comercio de derechos de emisión se basa en un conocimiento real de las emisiones, para lo cual la Directiva (arts. 14 y 15) establece la obligación de los Estados Miembros de velar por la realización del seguimiento de las mismas y por el cumplimiento de la obligación de los titulares de las instalaciones de notificar tales emisiones durante cada año natural a la autoridad competente, una vez finalizado ese año.

Para ello, se prevé que la Comisión, antes del 30 de Septiembre de 2003, adopte directrices para el seguimiento y notificación de las emisiones referidas, según los criterios incluidos en

el Anexo IV de la Directiva; es decir, seguimiento mediante cálculos, a través de la fórmula "*Datos de la actividad x Factor de emisión x Factor de oxidación*", o mediante medición a través de métodos normalizados o aceptados y se corroborará mediante un cálculo complementario de las emisiones; y notificación incluyendo datos de la instalación, datos de la actividad, emisiones y métodos de medición; estableciéndose medidas de coordinación de estos requisitos por los Estados Miembros. Directrices que, para el periodo 2005–2007, se aprobaron mediante Decisión 2004/156/CE, de la Comisión, de 29 de Enero de 2004 (DOUE L 59, 26-2-2004), y para el periodo 2008–2012 mediante la extensa y detallada Decisión 2007/589/CE, de la Comisión, de 18 de Julio de 2007 (DOUE L 229, 31-8-2007), que deroga la anterior con fecha de 1 de Enero de 2008.

Los informes de los titulares de las instalaciones, en que se plasma su obligación de notificación de las emisiones, serán verificados por los Estados Miembros, de acuerdo con los criterios del Anexo V de la Directiva, e informando a la Autoridad competente. El Anexo V establece unos principios generales de la verificación de emisiones (sujeción de las actividades del Anexo I; examen del informe anual de emisiones, su fiabilidad, crédito y exactitud de los sistemas de seguimiento y de los datos; emisiones notificadas; libertad de acceso a emplazamientos del verificador, que tendrá en cuenta si la instalación está registrada en el Sistema Comunitario de

(19) En relación con el comercio de derechos de emisión, con carácter general, pueden verse FERNÁNDEZ, M., "¿Cómo hacer negocios con Kioto?", I a VI, Septiembre-Octubre de 2004, Diario Expansión [<http://www.expansion.com/especiales/Kioto/>]; JURADO MARTÍN, J., DOMÍNGUEZ CASADO, J., MARTÍN ZAMORA, M.ª.P., y RABADÁN MARTÍN, I., "El mercado de emisiones y su repercusión en las actividades empresariales", VII Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Madrid, 22 al 26 de Noviembre de 2004 [<http://www.conama.org/>]; LÓPEZ GORDO, M.ª.G., y LÓPEZ GORDO, J.F., "El Protocolo de Kioto y la contabilidad de los derechos de emisión", Técnica Contable, nº 670/2004; LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T.J., y LARA DE VICENTE, F., "La aplicación de los permisos de emisión negociables en Dinamarca. Un ejemplo para España", Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE), nº 2800/2004 [<http://www.revistasice.com/>]; MARTÍNEZ MERINO, J.L., "Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente. Papel y análisis de los Permisos de Emisión Negociables", Ed. Dykinson, Madrid, 2008, que constituye un completo y detallado trabajo en la materia; MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, "Guía de aplicación del Protocolo de Kyoto" y "Guía de aplicación del comercio de derechos de emisión", Madrid, 2004 [<http://www.mma.es/>]; PRÁCTICA MEDIO AMBIENTE (Abogados y Consultores), "Retos y oportunidades del comercio de derechos de emisión", XVII Club de Debate de la Fundación Entorno, Octubre de 2000 [<http://www.fundacionentorno.org/>]; PRICEWATERHOUSECOOPERS, "Respuesta a un entorno cambiante. El comercio de los derechos de emisión aplicado a la industria", Madrid, Abril de 2005 [<http://www.pwc.com/>]. También es interesante la Sentencia del Tribunal Europeo de Primera Instancia de 23 de Noviembre de 2005, relativa al Plan inglés, cuyo texto se publica en Noticias de la Unión Europea, nº 258/2006, citado.

Gestión y Auditoría Medioambiental), la metodología del análisis (estratégico, de procesos y de riesgos), la obligación de elaboración del informe por el verificador (relativo al resultados de la notificación de emisiones realizada por el titular de la instalación) y los requisitos mínimos de competencia del verificador (independencia respecto del titular; actividad profesional y objetiva; estará actualizado respecto a las disposiciones de la Directiva, los requisitos de las actividades verificadas y la información pertinente sobre las emisiones).

6) Sanciones

Los Estados Miembros (art. 16) tomarán todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la Directiva, incluyendo la fijación del régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en su cumplimiento; sanciones que deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias; debiendo notificar estas disposiciones a la Comisión antes del 31 de Diciembre de 2003. Como novedad en el ámbito de la Política Ambiental de la Unión, que no suele precisarlas, el mismo precepto prevé la cuantía de la sanción por no entregar suficientes derechos de emisión cada 30 de Abril de cada año para cubrir las emisiones del año anterior, que se fija en 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitida en exceso por la instalación; si bien, durante el período 2005-2007 la sanción se fija en 40 euros por tonelada. En ambos casos, con buen criterio normativo, se establece que el pago de la multa no exime al titular de la instalación de la obligación de entregar los derechos de emisión correspondientes, en el momento de realizar la entrega de los correspondientes al año natural siguiente.

7) Acceso a la información, publicidad y Registros

De acuerdo con el derecho de libertad de acceso a la información ambiental y su regulación (Directiva 2003/4/CE), la Autoridad competente pondrá a disposición del público las decisiones sobre asignación de derechos de emisión, la información de proyectos en que un Estado Miembro participe o autorice a participar a entidades privadas o

públicas y los informes de emisiones requeridos con arreglo al permiso de emisión y que se encuentren en posesión de la Autoridad competente (art. 17, modificado en 2004).

Teniendo en cuenta la trascendencia de que el sistema de comercio de emisiones cumpla con la finalidad de reducir las mismas, y que el comercio de las emisiones se lleve a cabo de forma fiable y adecuada a la Directiva, su artículo 19 (modificado en 2004) establece la creación y el mantenimiento por los Estados Miembros de un Registro público (20) que permita llevar cuenta exacta de la expedición, la titularidad, transferencia y la cancelación de derechos de emisión, y de las otras actividades; siendo posible la incorporación de los mismos a un sistema consolidado del que formen parte otros Estados Miembros. Este Registro será accesible al público y, en su organización interna, constará de cuentas separadas, en las que se registrarán, en una, los derechos de emisión de que sea titular cada persona a la que se expidan o transfieran los mismos, y, en otra, la transferencia de los derechos de emisión. Se prevé, asimismo, que la Comisión elabore un Reglamento que regule estos Registros nacionales, de forma normalizada y en formato de bases de datos electrónicas, con la finalidad de permitir el seguimiento del funcionamiento del sistema de comercio de emisiones y de que no se produzcan transferencias incompatibles con el Protocolo de Kioto; incluyendo asimismo las correspondientes unidades RCE y URE, señaladas [texto ya aprobado como Reglamento (CE) nº 2216/2004, de la Comisión, de 21 de Diciembre de 2004, DOUE L 386, 29-12-2004, y que mencionaremos más adelante].

Por otro lado, el artículo 20 de la Directiva prevé la existencia de un Registro

independiente de transacciones, gestionado por un Administrador Central designado por la Comisión, en el que se consignarán las expediciones, las transferencias y las cancelaciones de derechos de emisión. Este Administrador Central controlará, de manera automatizada, cada transacción en los Registros (de los Estados Miembros), mediante este Registro independiente, para comprobar el funcionamiento del sistema y para que no se produzcan irregularidades en las operaciones a registrar; de tal forma que si se detectan las mismas, el Administrador Central informará al Estado o Estados Miembros, que no podrán registrar ninguna operación sobre los derechos correspondientes hasta que no se hayan resuelto las irregularidades detectadas.

8) Relaciones con otros regímenes de comercio de derechos de emisión

Teniendo en cuenta que pueden existir en el mundo otros regímenes de comercio de derechos de emisión (en el marco del cumplimiento de los objetivos de Kioto), la Directiva (art. 25) prevé la celebración de los acuerdos pertinentes para establecer el reconocimiento mutuo de los derechos de emisión con el sistema comunitario; debiendo elaborar la Comisión las disposiciones adecuadas.

9) Modificaciones, revisión y desarrollo de la Directiva

Como es habitual en la Unión Europea, los Estados Miembros presentarán cada año a la Comisión un informe sobre la aplicación de la misma (21); debiendo remitirse el primero antes del 30 de Junio de 2005 (art. 21, modificado en 2004). Este informe, que se redactará sobre la base de un cuestionario a elaborar por la Comisión, prestará especial atención a las disposiciones de

- (20) CONTRERAS CASTELLANOS, J.A., "El Registro Nacional de Derechos de Emisión. Impacto de las Políticas Ambientales en España a partir del Protocolo de Kioto", Noticias de la Unión Europea, nº 258/2006, citado; TEJERA OLIVER, J.L., y VALLEJO DREHS, J., "Verificación de emisiones", VII Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Madrid, 22 al 26 de Noviembre de 2004 [<http://www.conama.org/>].
- (21) Sobre la incidencia del régimen de comercio de derechos de emisión y de otras medidas relativas al cambio climático, vid. NAVARRO, D., "El precio del calentamiento", Escritura Pública (Revista del Consejo General del Notariado), nº 45/2007; PÉREZ ARRIAGA, J.L., "Cambio climático y energía: implicaciones recíprocas en el caso español", Economía Industrial, nº 365/2007 [<http://www.mityc.es/NR/rdonlyres/COA385A9-8722-460A-A9EA-AA1FAD72C349/0/137.pdf>]; PRICEWATERHOUSECOOPERS, "Efectos de la aplicación del Protocolo de Kioto en la economía española", Madrid, 2004; RIBERA RODRÍGUEZ, T., "Las políticas de cambio climático, una oportunidad estratégica", Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 14/2007 [www.reei.org/].

asignación de los derechos, al funcionamiento de los Registros Nacionales, a la aplicación de las directrices de seguimiento y notificación, a la verificación, al cumplimiento de la Directiva y al tratamiento fiscal de los derechos de emisión. Dicho cuestionario ha sido aprobado mediante Decisión 2005/381/CE, de la Comisión, de 4 de mayo de 2005 (DOUE L 126, 19-5-2005).

Sobre la base de los informes de los Estados Miembros, la Comisión publicará un informe sobre la aplicación de la Directiva (en un plazo de tres meses desde la recepción de los mismos). Asimismo, se señala que la Comisión organizará un intercambio de información entre las Autoridades competentes de los Estados Miembros, sobre los asuntos relacionados con la asignación, el funcionamiento de los Registros, el seguimiento, la notificación, la verificación y el cumplimiento.

Además, en 2004 se añade un nuevo artículo 21.bis a la Directiva, para recoger el apoyo europeo a las actividades de creación de capacidades en países en desarrollo y con economías en transición para ayudarles a aprovechar plenamente los proyectos de aplicación conjunta y los mecanismos de desarrollo limpio.

Teniendo en cuenta estos informes y la experiencia adquirida, el artículo 22 de la Directiva permite a la Comisión modificar, con ciertas limitaciones, el Anexo III, relativo a los Planes Nacionales de Asignación.

En otro sentido, el artículo 30, modificado en 2004, prevé la modificación del Anexo I, para incluir otras actividades y emisiones de otros gases de efecto invernadero (enumerados en el Anexo II). Por otro lado, este mismo precepto prevé la elaboración por la Comisión de un informe sobre la aplicación de la Directiva, basándose en la experiencia adquirida, en los progresos de seguimiento de las emisiones y de la evolución del contexto internacional, incluyendo determinados aspectos de la misma (sobre el Anexo I; su relación con el comercio internacional en 2008; sobre otros mecanismos de Kioto; sobre la existencia de un Registro Comunitario,

etc.); informe que se contiene en la Comunicación de la Comisión sobre *"Construcción de un mercado mundial del carbono-Informe elaborado de conformidad con el artículo 30 de la Directiva 2003/87/CE"* [COM (2006) 676 final, Bruselas, 13-11-2006].

En este contexto, el mismo precepto establece la necesaria relación entre el régimen europeo y los mecanismos de Kioto (aplicación conjunta y desarrollo limpio) para lograr la reducción de emisiones requerida; y, por ello, prevé el reconocimiento de los créditos de emisión de tales mecanismos, según las disposiciones adecuadas (a aprobar después, como veremos), para aplicarlos en paralelo con el régimen europeo desde 2005.

Además, deben tenerse en cuenta las previsiones de desarrollo de determinados aspectos del régimen, establecidas en otros preceptos de la Directiva.

10) Otras disposiciones

La Directiva reguladora del Comercio de Derechos de Emisión modifica la Directiva del Control Integrado de la Contaminación (art. 26) y prevé la existencia de un Comité de asistencia a la Comisión (art. 23).

Finalmente, la Directiva fija el 31 de Diciembre de 2003 como plazo de incorporación al Derecho interno por los Estados Miembros (art. 31) y establece su entrada en vigor el mismo día de su publicación en el DOUE (es decir, el día 25 de Octubre de 2003).

2.3. Los instrumentos de desarrollo y aplicación de la Directiva sobre Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero

2.3.1. La Decisión de la Comisión, de 29 de Enero de 2004, sobre Seguimiento y Notificación de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero

En el proceso de cumplimiento de los compromisos del Convenio del Cambio Climático y del Protocolo de Kioto por

parte de la Unión Europea, en el que se integra la Directiva de Comercio de Derechos de Emisiones como uno de los instrumentos más destacables, es absolutamente necesario tener un sistema de seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero completo, coherente y transparente, sobre cuyos datos gira necesariamente el cumplimiento de la Directiva y de los compromisos adquiridos, al fijar y comunicar las reducciones de emisiones acordadas.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14 y 15 (y de los Anexos IV y V) de la Directiva de Comercio de Derechos de Emisiones, en un primer momento, la Decisión 2004/156/CE, de la Comisión, de 29 de enero de 2004, establece las Directrices para el Seguimiento y la Notificación de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero para el primer ciclo del régimen de los años 2005-2007 (DOUE L 59, 26-2-2004), y para el periodo 2008-2012 se aprueban mediante Decisión 2007/589/CE, de la Comisión, de 18 de Julio de 2007 (DOUE L 229, 31-8-2007), que deroga la anterior con efectos de 1 de Enero de 2008.

La Decisión se integra por una serie de directrices generales (Anexo I) y otras relativas a las emisiones e instalaciones previstas en la Directiva (Anexos II a XII de la Decisión). En relación con las directrices generales, entre otras cuestiones, se establecen las definiciones, los principios sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones (exhaustividad, concordancia, transparencia, veracidad, relación coste-eficacia, fidelidad y mejora de los resultados en el seguimiento y la notificación de emisiones), las relativas al seguimiento de emisiones (límites, metodologías basadas en el cálculo y en la medición, que se detallan, y plan de seguimiento), y a la evaluación de la incertidumbre, las directrices relativas a los informes sobre las instalaciones (con referencias al formulario de presentación y a las categorías de los mismos), las relativas a la conservación de la información, las referidas al control y verificación de la calidad de la medición, los datos y los informes, las directrices que se refieren a los factores de emisión, la lista de

biomasas neutras respecto al dióxido de carbono, las relativas a la determinación de datos y factores específicos de la actividad y finalmente se fijan los requisitos para las instalaciones de bajas emisiones.

Las directrices específicas se establecen en los Anexos II a XII, y hacen referencia a las emisiones de combustión, a las refinerías de hidrocarburos, a las coquerías, a las instalaciones de calcinación y sinterización de minerales metálicos, a la producción de arrabio o de acero, a la fabricación de cemento sin pulverizar, a la producción de cal, a la fabricación de vidrio, a la fabricación de productos cerámicos, a la fabricación de papel y pasta de papel, y para la determinación de las emisiones mediante sistemas de medición continua de emisiones.

2.3.2. La Decisión sobre el Mecanismo de Seguimiento de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, de 11 de Febrero de 2004, y su aplicación

La creación de un mecanismo de seguimiento de estas emisiones se remonta en la Unión Europea a 1993. Posteriormente, ya de acuerdo con los compromisos del Convenio del Cambio Climático y del Protocolo de Kioto, la Decisión 2004/280/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de Febrero de 2004, establece un Mecanismo para el Seguimiento de la Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto (DOUE L 49, 19-2-2004), que deroga la anterior (art. 11).

La Decisión establece (art. 1) un Mecanismo para el seguimiento de las emisiones antropogénicas por fuentes y de la absorción por los sumideros, para evaluar los progresos realizados en el cumplimiento de los compromisos, para aplicar los instrumentos internacionales citados (respecto a programas nacionales, inventarios de gases, sistemas nacionales y Registros comunitarios y nacionales), y para garantizar la puntualidad, la integridad, exactitud, la coherencia, la comparabilidad y la

transparencia de la información. Para ello, se establecen un programa comunitario y programas nacionales, se regula la presentación homogénea de los informes de los Estados Miembros, se prevé un inventario comunitario de los gases, el sistema de evaluación de progresos y de la presentación de los informes, los Registros comunitario y nacionales, y, entre las cuestiones más destacables, las emisiones cuantificadas de la Comunidad y de los Estados Miembros (arts. 2 a 7).

Posteriormente, la Decisión 2005/166/CE, de la Comisión, de 10 de Febrero de 2005, establece Disposiciones de Aplicación de la anterior (DOUE L 55, 1-3-2005), para detallar, entre otras cuestiones, los contenidos y requisitos de los informes señalados, del sistema inventario comunitario, de los informes de progreso y los sistemas de cooperación y coordinación.

2.3.3. La regulación de los Registros del Comercio de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero

El sistema europeo de comercio de derechos de emisión se basa, no sólo en el seguimiento y en la evaluación de las emisiones de los Estados Miembros y de la Unión, como ya hemos señalado, sino también, y de forma esencial, en la necesidad de contar con un instrumento fiable que articule el propio comercio de emisiones, y su contenido cuantitativo; es decir, que permita el propio comercio de emisiones.

De acuerdo con los artículos 19 y 20 de la Directiva de Comercio de Emisiones, el Reglamento (CE) nº 2215/2004, de la Comisión, de 21 de Diciembre de 2004, crea y regula el Sistema Normalizado y Garantizado de Registros (DOUE L 386, 29-12-2004).

El Reglamento establece disposiciones generales, especificaciones funcionales y técnicas y requisitos de mantenimiento con respecto al Sistema normalizado y garantizado de Registros (de la Comisión y de los Estados Miembros; cuya dirección corresponderá a un Administrador del Registro, ex art.

8), compuesto de Registros en forma de bases de datos electrónicas normalizadas con elementos comunes de información, y al Diario Independiente de Transacciones Comunitario (DITC) (art. 1).

Con todo detalle, el Reglamento regula los Registros y los Diarios de transacciones, con su contenido, las cuentas de haberes, las verificaciones, la seguridad de la confidencialidad de los datos, y, especialmente, el sistema de transacciones de derechos de emisión (asignación y expedición de derechos de emisión, las transferencias, las emisiones verificadas, la entrega de derechos de emisión, y la cancelación, retirada y sustitución de los derechos); así como las normas de seguridad y derechos de acceso, disponibilidad y fiabilidad de la información, y conservación de datos y cobro de tasas; estableciéndose las bases técnicas correspondientes en los 16 Anexos del Reglamento.

Posteriormente, el Reglamento (CE) nº 916/2007, de la Comisión, de 31 de Julio de 2007 (DOUE L 200, 1-8-2007), modifica de forma importante el Reglamento anterior sobre el sistema de Registros derivado de la Directiva citada, con la principal finalidad de adoptar las medidas necesarias para que los Registros de los Estados Miembros y los Diarios Independientes de Transacciones de la Unión Europea y del Convenio del Cambio Climático de Naciones Unidas estén conectados entre sí antes de finales de año, y otras disposiciones para garantizar las anotaciones, o correcciones, de los Registros.

3. Evolución de la política europea sobre el cambio climático hasta 2006

Teniendo en cuenta los documentos y normas anteriores, la Comisión Europea propone nuevas acciones y medidas en la Comunicación *"Ganar la batalla contra el Cambio Climático Mundial"* [COM (2005) 35 final, Bruselas, 9-2-2005], de acuerdo con la solicitud realizada por el Consejo Europeo de primavera de 2004, con la finalidad de preparar estrategias y formular objetivos.

La Comunicación parte de la constatación de la realidad de los datos sobre el cambio climático y sobre los costes y beneficios de su contención; así como sobre la esencial importancia del reto de la innovación (incluyendo el comercio de derechos de emisiones entre los instrumentos relativos al cambio tecnológico) y del reto de la adaptación actual, con medidas preventivas y correctivas, al cambio climático. Posteriormente, la Comunicación fija los elementos de la futura Estrategia de la Unión Europea sobre el Cambio Climático: ampliación de la participación internacional en proceso de lucha contra el cambio climático; inclusión de más áreas temáticas; potenciación de la innovación; uso de instrumentos flexibles y basados en el mercado, y asignar más recursos para la adaptación al cambio climático. Finalmente, la Comunicación incluye varias recomendaciones para las políticas de la Unión sobre el cambio climático, con vistas al próximo Consejo Europeo de primavera: aplicación inmediata y efectiva de las políticas y medidas acordadas hasta ése momento (abastecimiento energético, transportes, nuevas tecnologías, etc.); concienciación del público; mayor esfuerzo en investigación; fortalecimiento de la cooperación con terceros países; nuevo Programa Europeo del Cambio Climático para 2005 (incluyendo medidas sobre eficiencia energética, energías renovables, transportes, fijación y almacenamiento del carbono, y adaptación al cambio climático), y, finalmente, propiciar nuevas negociaciones internacionales para adoptar medidas posteriores a 2012.

Con la finalidad de acordar reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero a más largo plazo y preparar la sesión del Consejo Europeo en primavera, el Consejo de la Unión Europea celebró diversas reuniones para consensuar unas conclusiones (docs. nº 16289/04, 6102/05, 6477/05, de 17 de Febrero, y 6892/05, de 3 de Marzo, en los que se plasman las diferencias de los Estados Miembros sobre los porcentajes de reducción), que el Consejo de Medio Ambiente, celebrado el 10 de Marzo de 2005 (sesión nº 2647, doc. nº 7242/05, Bruselas, de 11

de Marzo de 2005), aprueba en relación con las *"Estrategias de reducción de emisiones a medio y largo plazo, incluidos los objetivos"*, y acoge favorablemente la entrada en vigor del Protocolo de Kioto (producida el 16 de Febrero), como instrumento jurídicamente vinculante para luchar contra el cambio climático, la Comunicación de la Comisión *"Ganar la batalla contra el Cambio Climático"*, ya analizada, cuyo contenido asume, y toma nota del informe de la Comisión *"Avance hacia los objetivos de la Comunidad con arreglo al Protocolo de Kioto"*, reiterando el objetivo de que, en el contexto del Programa Europeo contra el Cambio Climático, la Comisión haga balance de las medidas adoptadas y apruebe otras nuevas en la materia. Además, invita al Consejo Europeo de primavera a que envíe un mensaje político firme, en esta materia, basado en estos elementos: mayor cooperación de todos los países; diálogo entre la Unión y las Partes del Convenio; mayor integración de los objetivos del cambio climático en otras políticas europeas; estabilización de las emisiones por debajo de 550 ppmv de equivalente en dióxido de carbono; asumir, de acuerdo con las pertinentes investigaciones científicas, que las emisiones mundiales alcancen el punto máximo en el plazo de dos décadas, a lo que deberá seguir una reducción sustancial del orden *"al menos el 15% y quizás hasta del 50% antes del 2050 en comparación con los niveles de 1990"*; estima que la Unión debería estudiar, con los restantes países desarrollados, trayectorias de reducción de emisiones *"del orden de entre el 15% y el 30% para 2020 y de entre el 60% y el 80% para 2050, respecto del valor de referencia del Protocolo de Kioto"*, e invita a la Comisión a que continúe los análisis de costes y beneficios derivados de las estrategias de reducción de emisiones. Finalmente, se insta al Consejo Europeo a que revise periódicamente las estrategias de reducción de las emisiones a medio y largo plazo, incluidos los objetivos.

Seguidamente, el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 22 y 23 de Marzo de 2005, incluye un apartado de las Conclusiones de la Presidencia sobre el cambio climático, en que reconoce las repercusiones negativas del mismo, toma nota con satisfacción de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, felicitando a Rusia por ello, acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión, de 9 de Febrero, y destaca la firme voluntad de la Unión de dar un nuevo impulso a las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, estimando necesario estudiar las opciones posteriores a 2012 en Naciones Unidas, y garantizar una cooperación más amplia y una actuación internacional eficaz y adecuada; elaborar una estrategia de la Unión Europea a medio y largo plazo sobre el cambio climático, que deberá incluir los siguientes elementos: realizar un esfuerzo conjunto a nivel mundial para reducir las emisiones, en particular de los países más desarrollados; examinar las reducciones de emisiones en estos países, que se estiman entre un 15% y un 30% hasta 2020, según los valores de referencia de Kioto (horquilla que deberá revisarse a tenor de futuros trabajos sobre su consecución, incluidos los costes y beneficios), y asociar a países que son grandes consumidores de energía, incluidos los países emergentes y en desarrollo (22).

Más destacable, en este contexto, es la sesión del Consejo de Medio Ambiente de 17 de Octubre de 2005, celebrada en Luxemburgo (sesión nº 2684, doc. nº 12953/05), pues adoptó unas *"Conclusiones del Consejo sobre el Cambio Climático"*, que establecen:

- la preocupación por las pruebas *"incontrovertibles"* de que ya se está produciendo el cambio climático a nivel mundial (según los resultados de la Conferencia de Exeter, Reino Unido, celebrada en Febrero de 2005), recordando el compromiso de la Unión Europea para abordar el problema del cambio climático y subraya la trascendencia de hacer funcionar plenamente el Protocolo de Kioto;

(22) Respecto a los textos y documentos en la materia hasta este Consejo Europeo, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Unión Europea y cambio climático: el régimen europeo del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero", Noticias de la Unión Europea, nº 258/2006, citado.

– respecto a los compromisos de éste, el Consejo constata que en 2003 las emisiones de la UE eran inferiores a las del año de referencia, aunque algunos Estados Miembros aumentaron sus emisiones respecto a las de 2002, y estima que se deben utilizar todos los mecanismos aplicables, y dar un impulso mayor;

– destaca la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión;

– reafirma el apoyo, incluido el financiero, a los mecanismos flexibles, en particular el mecanismo de desarrollo limpio hasta 2008, en que se prevé que se autofinanciará;

– estima necesaria una mayor cooperación internacional (asumiendo ciertas decisiones de reuniones internacionales, como las del G-8 en Gleneagles, Reino Unido, la reunión de Ministros Iberoamericanos, las asociaciones de China e India-UE en la materia o la reunión Rusia-UE).

– prevé decisiones de revisión de las acciones europeas y asume las nuevas medidas previstas por la Comisión [efectos de la agricultura, impacto de la aviación, COM (2005) 459 final, Bruselas, 27-9-2005, etc.], y

– establece ciertas consideraciones sobre la siguientes reuniones de la Conferencia de Partes del Convenio del Cambio Climático.

Por su parte, el Consejo Europeo de Bruselas, de 15 y 16 de Diciembre de 2005 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 15914/1/05, Rev. 1), toma nota de la Comunicación de la Comisión sobre la revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible y dedica una parte del debate y de las mismas a la materia del “Cambio Climático y Energía Sostenible”, en la que asume los avances conseguidos en 2005 en la UE, así como los resultados de las reuniones de la Conferencia de Partes del Convenio; espera con interés el desarrollo ulterior de la estrategia de la UE a medio y largo plazo para contribuir a estos debates y espera estudiar la misma en el segundo semestre de 2006, y asume el Plan de Gleneagles, el texto citado sobre la aviación, los acuerdos con China e India y el enfoque integra-

do sobre cambio climático, energía y competitividad.

De acuerdo con sus normas propias y con las derivadas del Convenio del Cambio Climático, tanto los Estados Miembros como la Unión Europea deben llevar a cabo un seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero, cuyos informes deben remitirse a los órganos receptores correspondientes, tanto a nivel europeo como a nivel internacional. Así, en primer lugar, la Comunicación de la Comisión de 1 de Diciembre de 2005 contiene el “Informe sobre avances concretos presentado de conformidad con el Protocolo de Kioto” [COM (2005) 615 final Bruselas], de acuerdo con la Decisión nº 280/2004/CE, citada, y con datos de los Estados Miembros anteriores al 15 de Junio de 2005.

El Informe describe, en primer lugar, el compromiso contraído por la UE en Kioto: disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% durante el período 2005-2012; objetivo que se reparte entre los quince Estados Miembros que componían entonces la Unión; de los diez Estados que se incorporaron a la UE en 2004, ocho Estados tienen objetivos de reducción entre el 6% y el 8% y Malta y Chipre no están vinculados por tales objetivos; a la UE-25 le corresponde reducir las emisiones en un 14% del total.

Seguidamente, el Informe describe las medidas incluidas en el Programa Europeo sobre el Cambio Climático—primera fase, de 2001 (las Directivas sobre comercio de derechos de emisiones y de enlace o sobre uso de los mecanismos de Kioto, el Programa “Energía inteligente para Europa”, la Directiva sobre electricidad renovable, la Directiva sobre biocarburantes, la Directiva sobre eficiencia energética de los edificios, la Directiva de cogeneración de calor y electricidad, el compromiso de los fabricantes de automóviles de mejorar su eficiencia respecto a la reducción de emisiones, la Directiva sobre vertido de residuos, la Directiva sobre medidas fiscales para recortar las emisiones, la Directiva sobre productos que utilizan energía). La segunda fase del Programa se

puso en marcha en Octubre de 2005, e incluirá medidas sobre captura y retención de carbono, las emisiones de los vehículos de carretera, la aviación y las estrategias para adaptarse a los efectos del cambio climático. Finalmente, la Comisión ya ha adoptado los elementos de la estrategia para el período posterior a 2012.

Finalmente, el texto recoge las previsiones relativas a las emisiones: en 2003, las emisiones de CO₂ se redujeron en un 5’5% para la UE-25 (350 Mt); para la UE-15, en 2010 se prevén reducciones de emisiones que sean inferiores del 1’6% respecto al año de referencia, y reducciones del 6’8% de las emisiones, y reducciones del 9’3% por debajo del año de referencia utilizando los mecanismos de Kioto; y para la UE-25, se prevé que las emisiones en 2010 sean un 5% inferiores a las del año de referencia, y estimando que deben potenciarse hasta llegar a una reducción del 11’3% de las mismas.

A continuación, la Comisión adoptó el “Informe sobre Progresos realizados hacia los Objetivos contraídos por la Comunidad en Kioto” [COM (2005) 655 final, Bruselas, 15-12-2005], que, sobre datos de 2003, constata un aumento de emisiones entre 2002 y 2003 para la UE-25 del 8% y para la UE-15 del 1’7%; precisando que trece Estados avanzan bien, de los que Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia y Reino Unido son los mejor encaminados, que otros diez Estados tienen emisiones superiores a sus objetivos, ocupando Finlandia y España el peor lugar (con aumentos del 21% y el 26’3%, respectivamente), y Austria, Dinamarca y la propia Finlandia han aumentado sus emisiones respecto a 2002, y que Chipre y Malta no están vinculados por la reducción de emisiones. Además, este Informe asume las previsiones hasta 2010 del texto anterior, analiza la situación por sectores entre 1990 y 2003, destacando el volumen de emisiones del transporte y del sector energético.

Asimismo, la Comisión aprobó el “Cuarto Informe Nacional de la Comunidad Europea para la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” [COM (2006) 40

final, Bruselas, 8-2-2006], en el que se recoge la situación del inventario de gases de efecto invernadero entre 1999-2003 (para UE-25, una reducción del 5%, y para UE-15, una reducción del 2%; precisando, además, que en los últimos cinco años, para UE-15, la media de emisiones se mantuvo en un 3% por debajo del nivel de 1990, y que en 2003 las emisiones aumentaron un 1'3% respecto a 2002), se reafirma que la intensidad energética ha disminuido considerablemente desde 1990 y que las energías renovables representan un 6% del abastecimiento energético europeo. Además, se recogen las previsiones para 2010, ya conocidas.

Junto a estas acciones de seguimiento, durante el año 2006 se llevaron a cabo diversas medidas y se adoptaron diversos acuerdos en la materia, y así celebrada la Conferencia de las Partes del Convenio del Cambio Climático (COP-11), en Montreal (Canadá), entre los días 28 de Noviembre y 9 de Diciembre de 2005, el Consejo de Medio Ambiente de la Unión, de 9 de Marzo de 2006, estableció unas conclusiones de acción consecutiva con dicha reunión:

- confirman el firme compromiso de avanzar, acogiendo favorablemente lo acordado en Montreal, y, en particular, la decisión de comenzar a estudiar nuevos compromisos para los países industrializados (Partes del Anexo I del Convenio) posteriores a 2012, así como iniciar una cooperación a largo plazo para hacer frente al cambio climático;

- reafirman los objetivos a conseguir: estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que impida interferencias peligrosas de la actividad humana en el sistema climático, en un plazo suficiente para adoptar medidas (relativas a la adaptación natural de los ecosistemas, asegurar la producción de alimentos y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible) y limitar la temperatura superficial del planeta a no más de 2º C por encima de los niveles preindustriales, para lo cual las emisiones han de alcanzar el punto

máximo en 20 años y debe producirse después una reducción de al menos el 15%, y quizás del 50% antes de 2050, sobre los niveles de 1990;

- estiman necesario garantizar un mercado mundial de carbono (para reducir las emisiones, potenciar el desarrollo, fomentar la transferencia de tecnología y la implantación de prácticas y procesos ecológicos) y revisar el régimen europeo de comercio de derechos de emisión, vinculándolo al sistema mundial;

- ratifican la nueva estrategia europea frente al cambio climático (acordada, como hemos visto, en 2005): considerar reducciones de emisiones entre el 15% y el 30% hasta 2020-2050, respecto a los valores de Kioto;

- esperan esfuerzos de las restantes Partes del Anexo I del Convenio (países industrializados) en la reducción de emisiones, y

- reiteran que el cambio climático ya es una realidad, cuyas repercusiones se están notando en la actualidad, por lo que la adaptación a sus efectos es un complemento necesario a las políticas de reducción de emisiones; siendo necesario dar carácter operativo al Fondo de Adaptación.

Por su parte, el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 23 y 24 de Marzo de 2006 (Conclusiones de la Presidencia, doc. n.º 7775/1/06, Rev. 1), plantea la necesidad de llevar a cabo un crecimiento sostenible desde el punto de vista del medio ambiente, para lo cual, entre otras cuestiones, se estima necesario el desarrollo de una adecuada política energética (basada en la seguridad y en la eficiencia), y respalda, en relación con el cambio climático, la preparación de opciones para el régimen de las emisiones posterior a 2012, coherentes con el cumplimiento del objetivo de no superar 2º C, y la necesidad de adoptar medidas en materia de tecnologías ambientales, indicadores estructurales, pérdida de biodiversidad, cambios en las pautas de producción y de consumo, y de análisis de incentivos y medidas para desincentivar acciones no apropiadas.

Seguidamente, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 15 y 16 de Junio de 2006 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 10633/1/06, Rev. 1), por un lado, como es sabido, adopta la Estrategia Renovada de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea (ratificando el característico modo de vida y de sociedad europeo en el actual mundo globalizado y asumiendo el desarrollo sostenible), y, por otro lado, respecto al cambio climático, se considera un problema mundial que requiere soluciones a este nivel, por lo que se espera que los debates de la Convención continúen con la finalidad de acordar un régimen para después de 2012, coherente con el objetivo máximo de no aumentar la temperatura de la superficie del planeta más de 2º C por encima de los niveles preindustriales, para lo cual el Consejo Europeo propiciará los foros correspondientes para conseguirlo y pide a la Comisión un informe sobre el cumplimiento y experiencia de la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión.

En este mismo marco, y con la finalidad de hacer públicos los datos de cumplimiento del Protocolo de Kioto, y de la Decisión 280/2004/CE citada, se ha aprobado el Informe de la Comunidad sobre las cantidades atribuidas, elaborado por la Agencia Europea de Medio Ambiente y asumido por la Comisión [COM (2006) 799 final, Bruselas, 15-12-2006].

Asimismo, deben mencionarse, aunque de carácter más amplio y no referido a la energía únicamente, el interesante Dictamen del Comité Económico y Social sobre *"Riesgos y problemas relacionados con el suministro de materias primas a la industria europea"*, aprobado el 5 de Julio de 2006 (DOUE C 309, 16-12-2006), así como, teniendo en cuenta que *"el cambio climático es un proceso que no se puede parar"*, el Dictamen aprobado en su sesión de 14 de Septiembre de 2006 sobre el tema *"Responder a los retos del cambio climático: el papel de la sociedad civil"* (DOUE C 318, 23-12-2006), en el que se plasma el previsible alcance de los desafíos del mismo, los sectores para la participación de la sociedad civil (ordenación urbana y territorial,

transporte por carretera, viajes y ocio, reducción del uso y de la importación de combustibles fósiles, los precios de los productos agrarios y de los alimentos, la industria y el lugar de trabajo y la gestión de los desastres), los agentes implicados y los instrumentos a utilizar.

Por otra parte, y sin perjuicio de que las acciones de la Unión Europea en materia energética (23) sean ya algo antiguas, en los últimos años es una de las cuestiones que se incluyen reiteradamente en los documentos relativos a la misma es la relativa al cambio climático, siendo destacables algunos de los adoptados en 2006, previos al plan de acción.

En esta materia debemos mencionar la Comunicación de la Comisión "Acción exterior: Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía" [COM (2006) 20 final, Bruselas, 25-1-2006], complementada por la Comunicación titulada "Relaciones exteriores en materia de energía – de los principios a la acción" [COM (2006) 590 final, Bruselas, 12-10-2006], preparada para el Consejo Europeo informal de Lathi (Finlandia), de 20 de Octubre de 2006. Respecto a esta política exterior europea en materia energética, asimismo, debemos destacar, como consecuencia de la formación de la Coalición de Johannesburgo para la Energía Renovable (creada en 2002 en la Cumbre de Desarrollo Sostenible, y que copreside la UE junto con Marruecos, que es sede de su secretaria), la Comisión plantea crear el Fondo Mundial para la Eficiencia Energética y las Energías Renovables [Comunicación de la Comisión titulada "Movilización de fondos públicos y privados para favorecer el acceso mundial a servicios energéticos inocuos con el clima, asequibles y seguros", COM (2006) 583 final, Bruselas, 6-10-2006, y el Documento de Trabajo de la Comisión anejo a la anterior, SEC (2006) 1225, Bruselas, 6-10-2006].

Asimismo, debe citarse el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "Situación y perspectivas de las fuentes de energía «tradicionales» (carbón, petróleo y gas natural) en la

futura combinación energética" (DOUE C 28, 3-2-2006), y la creación de un Grupo de Alto Nivel sobre "competitividad, energía y medio ambiente" mediante Decisión 2006/77/CE, de la Comisión, de 23 de Diciembre de 2005 (DOUE L 36, 8-2-2006).

Más destacable, por su contenido y trascendencia, es el Libro Verde elaborado por la Comisión titulado "Estrategia europea para una Energía Sostenible, Competitiva y Segura" [COM (2006) 105 final, Bruselas, 8-3-2006], como texto abierto al debate, sobre la base de alcanzar un equilibrio entre desarrollo sostenible, competitividad y seguridad del abastecimiento energético; para lo cual, se fijan seis sectores de actuación prioritarios: la plena consecución del mercado interior de la electricidad y el gas; la garantía de la seguridad de suministro energético, con solidaridad entre los Estados Miembros; la seguridad y competitividad del suministro de energía (para conseguir una energía más sostenible, eficiente y variada); un enfoque integrado contra el cambio climático (consolidar la disociación entre crecimiento económico y consumo de energía; alcanzar una posición de vanguardia en eficiencia energética, incluyendo un plan de acción específico; aumentar el uso de fuentes de energía renovables; la captura de carbono y su almacenamiento geológico, y las tecnologías limpias respecto a los combustibles fósiles); el fomento de la innovación, con un plan estratégico de tecnología energética, y una política exterior coherente en materia energética. Libro Verde que recibió el visto bueno del Consejo Europeo de Bruselas, unos días después (23 y 24 de Marzo).

Seguidamente, la Comisión presenta la Comunicación sobre "El Plan de Acción para la Eficiencia Energética: realizar el potencial" [COM (2006) 545 final,

Bruselas, 19-10-2006, y Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión SEC (2006) 1175, Bruselas, 19-10-2006], cuya revisión se prevé en 2009. La Comisión plantea en primer lugar los desafíos energéticos "sin precedentes" de la Unión Europea en la actualidad: creciente dependencia de las importaciones, inquietudes en cuanto al abastecimiento de combustibles fósiles en todo el mundo "y un cambio climático patente". Por ello, los documentos pretenden (al entender que económica y técnicamente es factible) conseguir un ahorro del 20% del consumo de energía hasta 2020 (que supone 390 Mtep, una reducción de 780 Mt de CO₂ y unos 100.000 Meuros, calculados sin embargo sobre el precio del barril de petróleo 48 dólares). Para conseguir estos ambiciosos objetivos se prevén setenta y cinco medidas prioritarias que cubren un amplio abanico de iniciativas para un periodo de seis años, como las siguientes: establecer requisitos dinámicos de rendimiento energético para productos que utilizan energía, edificios y servicios energéticos (aumentando la eficiencia energética de los productos, desarrollar servicios en relación con la eficiencia del uso final de la energía y potenciar la eficiencia energética de los edificios); mejorar la transformación de energía; impulsar avances en el transporte (p. ej., entre otras muchas medidas, con la Recomendación 2006/339/CE, de la Comisión, de 8 de Mayo de 2006, sobre el Fomento del Uso de Electricidad en Puerto por los Buques atracados en Puertos Comunitarios, DOUE L 125, 12-5-2006); establecer mecanismos de financiación de la eficiencia energética (incluyendo los incentivos económicos y la fijación de los precios de la energía); introducir cambios en el comportamiento energético y plantear asociaciones internacionales en la materia.

(23) CALATRAVA GARCÍA, A., "La geopolítica del petróleo", ICE, nº 819/2004. [<http://www.revistasice.com/RevistasICE/portada.htm?in=0>]; ECONOMÍA INDUSTRIAL (Revista), nº 365/2007, monográfico sobre "Economía de la energía: convergencia, mercados y medio ambiente" [<http://www.mityc.es/es-ES/Servicios/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/2007/365>]; FUNDACIÓN ENTORNO, "eCO2nomía. Liderazgo empresarial hacia una economía baja en carbono", Madrid, 2007 [<http://www.fundacionentorno.org>]; RUBIO, M^a. del M., "Energía, economía y CO₂: España 1850-2000", Cuadernos Económicos de Información Comercial Española, nº 70/2005 [http://www.revistasice.info/cmsrevistasICE/pdfs/CICE_70_51-76_827501E0F706BD313414025C5DBD011B.pdf]; VARIOS AUTORES, "Petróleo: se acabó la fiesta", Revista de Occidente, nº 286, Marzo, 2005.

Este Plan de Acción fue acogido favorablemente por el Dictamen del Comité Económico y Social de 27 de Septiembre de 2007 (DOUE C 10, 15-1-2008), que asimismo apoya los objetivos y las medidas propuestas por la Comisión Europea, y destaca la trascendencia de la eficiencia energética.

Asimismo, el Plan de Acción fue presentado y debatido en el Consejo de Transportes, Telecomunicaciones y Energía, de 23 de Noviembre de 2006 (Consejo de la UE, sesión nº 2765, doc. 15295/06), que adoptó unas Conclusiones apoyándolo globalmente y estableciendo diversas precisiones sobre el mismo: mejor coordinación de los Planes Nacionales y Comunitarios; aprovechamiento del potencial pleno de los instrumentos jurídicos comunitarios en la materia; hacer de forma más rigurosa las evaluaciones de impacto de las nuevas propuestas normativas (calibrando de forma equilibrada las dimensiones social, ambiental y económica del desarrollo sostenible); dedicar mayor atención y esfuerzo a la conversión de los resultados de investigación y desarrollo en productos y servicios energéticamente eficientes; fija diversas consideraciones sobre los pilares del propio Plan de Acción (establecer requisitos dinámicos del rendimiento energético, mejorar la transformación de la energía, impulsar avances en el transporte, mejorar la financiación de la eficiencia energética, proponer medidas de motivación de cambios en el comportamiento energético para conseguir reducciones del consumo de energía y fomentar asociaciones internacionales) y, finalmente, establece ciertas prioridades sobre las medidas del propio Plan, que reafirman las medidas señaladas, destacando las relativas al fomento de la eficiencia energética y de las fuentes de energía renovables.

Convocada la reunión de la Conferencia de Partes (COP-12) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas en la ciudad de Nairobi (Kenia), a celebrar entre los días 6 y 17 de Noviembre de 2006, y aunque todas las acciones europeas mencionadas tienen por objetivo, en última instancia, cumplir el Convenio Marco

y el Protocolo de Kioto, el Consejo de Medio Ambiente de la Unión Europea, celebrado en Luxemburgo el 23 de Octubre de 2006 (sesión nº 2757, doc. nº 14329/06, Bruselas, 24 de Octubre de 2006), aprueba unas conclusiones en relación con la reunión de Nairobi, de las que podemos destacar las siguientes consideraciones:

- el Consejo manifiesta su preocupación por el aumento de los datos científicos que prueban que se está produciendo un cambio climático, y que tiene adversas repercusiones ambientales, sociales, económicas y de seguridad, por lo que reitera la urgencia de actuar, con la finalidad de alcanzar los objetivos del Convenio Marco;
- reafirma la determinación de cumplir los compromisos del Protocolo de Kioto;
- considera importante que la reunión COP-12 haga especial hincapié en cuestiones de relevancia para los países en desarrollo;
- señala que la adaptación al cambio climático debe ser un complemento necesario de los esfuerzos mitigadores–reductores de las emisiones de gases de efecto invernadero; estimando que es imprescindible llegar a un acuerdo sobre el Fondo de Adaptación;
- apoya la iniciativa de la Comisión, ya citada, respecto al Fondo Mundial de la Eficiencia Energética y la Energía Renovable, y reconoce que existen tecnologías emergentes en la materia, tales como el “secuestro de carbono” y su almacenamiento geológico (asumiendo que la Comisión presentará una propuesta normativa en la materia);
- destaca la trascendencia de las tecnologías en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de adaptación al cambio climático (apoyando diversas iniciativas);
- hace hincapié en la necesaria relación entre los Convenios del Cambio Climático, sobre la Biodiversidad y sobre la Desertización;
- destaca la importancia del uso de instrumentos y mecanismos del Convenio Marco y del Protocolo de Kioto,

así como del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, cuyo eje es el sistema europeo, considerándose su vinculación con otros sistemas; destacando la importancia de que la Comisión presente el informe de revisión de la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión, y que la misma propuesta de reforma se presente en 2007;

– destaca la trascendencia de la cooperación a largo plazo para hacer frente al cambio climático, y

– acoge con interés los trabajos sobre los nuevos compromisos de las Partes, con arreglo al Convenio y al Protocolo.

En relación con esta cuestión, el Parlamento Europeo adoptó el 26 de Octubre de 2006 la Resolución sobre la estrategia de la Unión Europea para la Conferencia de Nairobi sobre el Cambio Climático [doc. P6_TA-PROV (2006) 0460, Estrasburgo, 26-10-2006], en la que recuerda otras resoluciones anteriores y reafirma que la estrategia europea sobre el cambio climático debería basarse en siete ejes: desarrollar los elementos del Protocolo de Kioto (objetivos vinculantes, sistema de valores límite y de comercio de derechos de emisión a escala mundial, y los mecanismos flexibles; evitando que se produzcan brechas entre los dos períodos de compromisos sobre emisiones); proceder a fuertes reducciones de las emisiones, de un 30% hasta 2020 y un 80% hasta 2050; involucrar a otros actores dinámicos, en particular a los Estados Unidos; desarrollar una asociación estratégica con China, la India, Sudáfrica, Brasil y Méjico para ayudarles a elaborar estrategias energéticas sostenibles, sobre la base de que los mismos no tienen por qué repetir los modelos contaminantes de los países industrializados; promover la investigación y la innovación en tecnologías energéticas sostenibles; fomentar la eficiencia energética y propiciar la participación de los ciudadanos en los esfuerzos para mitigar el cambio climático, a fin de mejorar la comprensión del problema y sus consecuencias.

La reunión de Nairobi (COP-12), citada, consiguió algunos resultados, como el

Programa de trabajo sobre los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático y el Acuerdo sobre los principios del Fondo de Adaptación, el Programa de trabajo del Grupo *ad hoc* sobre nuevos compromisos posteriores a 2012 para las Partes del Anexo I con arreglo al Protocolo de Kioto, la revisión del propio Protocolo de Kioto en 2008, el estudio de la propuesta rusa sobre compromisos voluntarios para las Partes no incluidas en el referido Anexo I y la celebración del segundo taller sobre diálogo en relación con la cooperación a largo plazo para hacer frente al cambio climático, mejorando la aplicación del Convenio Marco. Además, existe un acuerdo cada vez mayor sobre la necesidad de continuar dando pasos importantes para afrontar el cambio climático. Todo ello planteado con suficiente tiempo de debate para adoptar acuerdos en la siguiente Conferencia de Partes (COP-13).

En este contexto, la Presidencia finlandesa del Consejo, en el marco de un cambio de impresiones para la preparación del Consejo de Medio Ambiente a celebrar en Diciembre (Consejo de la UE, doc. 15863/1/06, Rev. 1, Bruselas, 1 de Diciembre de 2006), estima que *"el trabajo interno de la UE debería iniciarse con antelación suficiente para garantizar una contribución positiva en tales reuniones y, en su caso, acuerdos; esperando que el Consejo Europeo a celebrar en la primavera de 2007 adopte las propuestas oportunas para un acuerdo global con posterioridad a 2012"*, por lo cual invita a los Estados Miembros a contribuir a un cambio de impresiones, a través de la formulación de varias cuestiones de debate, a fin de proporcionar orientaciones para el trabajo preparatorio de tal sesión del Consejo Europeo.

Como derivación de lo anterior, y teniendo en cuenta los debates del COREPER celebrada el 8 de Diciembre de 2006, la Presidencia del Consejo de la UE (doc. 16173/06, Bruselas, 11 de Diciembre de 2006) plantea formalmente a los Estados Miembros las referidas preguntas para encauzar el debate señalado (relativas al papel de la UE, las iniciativas que deberá tomar o las opciones de la misma para un

acuerdo posterior a 2012), y plantea un proyecto de conclusiones del Consejo en la materia.

El Consejo de Medio Ambiente, celebrado en Bruselas el 18 de Diciembre de 2006, adoptó, en efecto, unas conclusiones relativas a la referida reunión de Nairobi (Consejo de la UE, doc. 16941/06, Bruselas, 19 de Diciembre de 2006), en las que se refleja la satisfacción de los resultados de la reunión, ya mencionados; expresa la preocupación por los efectos del cambio climático y su incidencia económica (citando expresamente el Informe STERN (24) del Gobierno británico sobre la materia, y manteniendo la necesidad de integrar los aspectos del cambio climático en la toma de decisiones sectoriales, debiendo utilizar los instrumentos adecuados); acoge con interés tanto la propuesta de la Comisión sobre el mercado mundial del carbono, como la revisión de la Directiva de Comercio de Emisiones, prevista para el segundo semestre de 2007; asume la reducción de emisiones para los países desarrollados acordada para 2020 (y que oscila entre el 15% y el 30%), esperando con interés las propuestas para después del año 2012, que deberán reflejar y plasmar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, y, para finalizar, acoge favorablemente las propuestas sobre eficiencia energética, y acoge favorablemente el Acuerdo de Nairobi sobre la necesidad de reducir aún más las emisiones de carbono antes de 2050 (llegando, incluso, al 50%).

Finalmente, la Comisión propondrá nuevas medidas coherentes en materia energética a comienzos de 2007.

De acuerdo con la Decisión 280/2004/CE, citada, la Comisión ha publicado el *"Informe sobre los Progresos realizados hacia los Objetivos de Kioto"* [COM (2006) 658 final, Bruselas, 27-10-2006, y Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión SEC (2006) 1412,

Bruselas, 27-12-2006], cuyos resultados no son ciertamente muy optimistas. Teniendo en cuenta el compromiso de la Comunidad Europea (de 15 Estados Miembros) en el Protocolo de Kioto (reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 8% entre 2008-2012 respecto al año 1990), y con los datos de inventario más recientes disponibles (2004), se desprende que el total de las emisiones ha descendido un 0'9% sin tener en cuenta el uso de la tierra, el cambio de uso de la misma y la silvicultura, y un 3% si se tienen en cuenta respecto al año de referencia; aumentando las emisiones en 2004 un 0'3% respecto a 2003, para la UE-15. Según los datos relativos a las previsiones, basados en datos facilitados por los Estados Miembros hasta el 6 de Junio de 2006, se estima que la Unión sólo alcanzará el objetivo de Kioto si se utilizan todas las medidas adicionales a escala europea o nacional (disposiciones normativas, acuerdos voluntarios, recursos financieros, recursos humanos, políticas de los Gobiernos respectivos, etc.), todos los mecanismos de Kioto y los sumideros de carbono; siendo claro que los Estados Miembros deben aumentar sus esfuerzos para aplicar las políticas y las medidas previstas (destacando la importancia de los segundos Planes de Asignación de los Estados Miembros para 2008-2012).

Respecto a la UE-15, de aquí a 2010, se estima que Suecia y Reino Unido van por el buen camino para cumplir sus objetivos por medio de sus políticas y medidas nacionales exclusivamente; otros seis Estados Miembros podrán alcanzar sus objetivos gracias a las políticas y medidas nacionales adicionales, a los mecanismos de Kioto y los sumideros de carbono, y los siete Estados restantes (Austria, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Italia, Portugal y España) prevén que no alcanzarán sus objetivos con las medidas establecidas, por lo que deberán diseñar otras políticas y medidas de reducción de las emisiones.

(24) STERN, N., "Stern review on the economics of climatic change", HM Treasury-Cabinet Office, 2006 [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm], que fue presentado el 30 de Octubre de 2006. Las conclusiones en español pueden verse en http://calentamientoglobal.files.wordpress.com/2007/02/stern_conclusiones_esp.pdf.

En relación con la Unión Europea de 25 Estados Miembros, el total de las emisiones se situaba en 2004 un 7'3% por debajo de los niveles de referencia (sin tener en cuenta el uso y los cambios de la tierra y la silvicultura); si bien las mismas aumentaron en 2004 por segundo año consecutivo un 0'4% en comparación con 2003, y se sitúan actualmente al máximo nivel desde 1997. Según las previsiones, hasta 2010 el total de las emisiones de la UE-25 se situará aproximadamente un 4'6% por debajo del año de referencia, teniendo en cuenta las medidas aprobadas hasta ahora, en un 8'1% de reducción si se utilizan las acciones que están ahora en debate y en un 10'8% si se tienen en cuenta los mecanismos de Kioto y los sumideros de carbono.

De los diez nuevos Estados Miembros, se estima que los ocho a los que le aplica el sistema (Malta y Chipre están excluidos), hasta 2010, cumplirán los objetivos de Kioto mediante la aplicación de las políticas y medidas nacionales actuales; si bien, se estima que sus emisiones aumentarán entre 2004 y 2010.

En relación con los Estados Miembros, las previsiones para 2010, utilizando las medidas y políticas actuales y todas las previstas, respectivamente, están encabezadas, en su desviación al alza, por España (+51'3% y +42'4%), Portugal (+46'7% y 31'9%), Grecia (+34'7% y 24'9%), Irlanda (+29'6% y 19'4%), Austria (+14'8% y -6'5%) e Italia (+13'9% y -5'8%). Por el contrario, las previsiones por debajo de sus objetivos están encabezadas por Estonia (-56'5% y -60%), Lituania (-50'5% en ambos casos), Letonia (-46'1% y -48'6%), Hungría (-28'5% y -28'8%), República Checa (-24'4% y -27'4%), Luxemburgo (-22'4% y -46%), Eslovaquia (-22'4% y -24'8%), Alemania (-19'8% y -21%), Reino Unido (-18'8% y -23'7%) o Polonia (-12'1% en ambos casos).

Respecto a las emisiones por sectores económicos, el ámbito más importante es de la energía, incluido el transporte, con un 80% del total de las emisiones de la UE-15 en 2004, y un aumento del 3'8% con respecto

al año de referencia de 1990, correspondiendo al transporte el 24% de las emisiones relacionadas con la energía. A continuación figuran los sectores de la agricultura, con un 9%, y los productos industriales, con un 8%. Se considera que el aumento de las emisiones de la UE-15 registrado en 2004 se debe principalmente al aumento de las emisiones procedentes del transporte por carretera, de la producción siderúrgica y del refinado del petróleo, así como las procedentes de la refrigeración y el aire acondicionado. Por el contrario, se ha detectado la disminución de emisiones de metales producidos por vertederos y sector del carbón.

Finalmente, respecto a las previsiones para 2010, se estima que las emisiones derivadas del sector energético disminuyan (entre un 2'1% y un 7%, según las medidas aplicadas), las del sector del transporte aumenten bastante (entre un 35% y un 27%), las relativas a los procesos industriales disminuyan (entre un 3'6% y un 10%), las de la agricultura también disminuyan (en un 16%) y las derivadas de los residuos disminuyan, así mismo, mucho (entre el 45% y el 47%).

Por otra parte, la cuantificación de los niveles de emisión en toneladas equivalentes de dióxido de carbono tanto para la Comunidad Europea como para los Estados Miembros, para el primer período de compromiso se realiza en la Decisión 2006/944/CE, de la Comisión, de 14 de Diciembre de 2006 (DOUE L 358, 16-12-2006, y DOUE L 367, 22-12-2006), ya mencionada.

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 14 y 15 de Diciembre de 2006 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 16879/06, Bruselas, 15-12-2006), dedicó parte del debate (y del texto de las Conclusiones, Parte III) a la materia de *"Innovación, Energía y Cambio Climático"*, destacando la *"estrecha vinculación entre la política de la UE sobre el cambio climático y su política energética, así como sus estrategias para el crecimiento y el empleo y para el desarrollo sostenible, y que todas estas políticas pueden y deben reforzarse mutuamente"*.

Respecto a la Política Energética, el Consejo Europeo afirma que *"la Unión obrará para garantizar a largo plazo la seguridad del suministro de energía"* (mediante medidas sobre mejora de la cooperación con los grandes países productores, de tránsito y consumidores; la consecución del mercado interior de la energía, la extensión de sus principios a los países vecinos; el desarrollo de medidas de cooperación para hacer frente a situaciones de emergencia, y el desarrollo de fuentes de energía nacionales, entre ellas las renovables, así como de nuevas tecnologías de la energía) y que fomentará la eficiencia energética y el ahorro de energía (celebrando, por ello, el Plan de Acción para la eficiencia energética de la Comisión), aprueba la creación a principios de 2007 de una red de corresponsales de seguridad energética, se compromete a que el Consejo Europeo de primavera de 2007 adopte un Plan de Acción con prioridades dentro de una política energética general para Europa, incluyendo los aspectos exteriores de la seguridad energética, comprometiéndose, asimismo, a que *"en lo sucesivo, las políticas europeas energéticas y de cambio climático europeas serán debatidas periódicamente por el Consejo Europeo"*, y a que el mismo Consejo Europeo de 2007 debata *"un enfoque integrado con miras a una política energética segura, respetuosa del medio ambiente y competitiva, lo que demostraría el liderazgo de la Unión Europea a la hora de integrar los objetivos relativos al cambio climático entre otras políticas y medidas sectoriales"*.

En relación con el cambio climático, el Consejo Europeo asume el desafío que supone el mismo, debido a la importancia que adquiere a medida que se van viendo más claramente sus consecuencias a largo plazo y los costes que supone no actuar para paliar los mismos. En este contexto, el mismo Consejo Europeo celebra el resultado de las sesiones de Naciones Unidas en Nairobi por los pasos dados para alcanzar acuerdos posteriores a 2012, espera con interés la próxima revisión de la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión reafirmando la importancia del sistema, se compromete a

estudiar en la sesión de primavera de 2007 las posibilidades de un acuerdo mundial sobre el período posterior a 2012 que sea coherente con el objetivo de la UE de rebasarse la temperatura mundial en 2° C respecto a los niveles preindustriales y, finalmente, espera mantener un debate integrado sobre estos asuntos en la sesión de primavera de 2007.

4. El paquete de medidas relativo a "una política energética para Europa", de 10 de enero de 2007

Sobre la base de destacar que la energía es un elemento fundamental para el funcionamiento de la Unión Europea, que la era de la energía barata se estima que parece haberse terminado y que todos los Estados Miembros se enfrentan a unos mismos retos (el cambio climático, la dependencia creciente de las importaciones, el aumento de los precios y la propia interdependencia de los mismos Estados Miembros, la cual aumenta progresivamente, que se hace patente en el caso de un corte de corriente en un Estado al tener efectos inmediatos en otros), haciéndose, por ello, bien visible la necesidad de una intervención europea de naturaleza urgente, y volver a los orígenes comunitarios: adoptar un enfoque común ante los problemas de la energía, teniendo en cuenta, además, que sin esta actuación en materia energética serán difíciles de alcanzar tanto los objetivos mundiales de desarrollo del milenio como los de la propia Estrategia de Lisboa (25).

De acuerdo con lo anterior, la Comisión Europea propuso el 10 de Enero de 2007 un amplio y ambicioso "paquete" de propuestas en materia energética, con destacables acciones en relación con el cambio climático. El texto principal y general, que enmarca los restantes, es la Comunicación de la Comisión *"Una Política Energética para Europa"* [COM (2007) 1 final, Bruselas, 10-1-2007]; que se inicia precisando los retos que se plantean en materia energética: sostenibilidad (pues se mantiene que la energía es

responsable del 80% de las emisiones de gases de efecto invernadero "y constituye la causa fundamental del cambio climático y de la contaminación de la atmósfera"), seguridad de abastecimiento (pues la Unión depende, cada vez más, de los hidrocarburos importados, estimándose que la dependencia general pasará del 50% actual al 65% en 2030, respecto al petróleo pasará del 82% al 93% y respecto al gas del 57% al 84%; cuestiones que plantean graves riesgos políticos y económicos) y competitividad, sin olvidar la dimensión social de la misma como instrumento de impulso del crecimiento económico y el empleo en Europa.

De acuerdo con las contestaciones al Libro Verde de 2006, ya mencionado, la Comisión propone una revisión estratégica del sector de la energía, que esté informada por varios elementos: proponer en las negociaciones internacionales el objetivo de una reducción del 30% en las emisiones de GEI de los países desarrollados para 2020 sobre los niveles de 1990; estimar adecuado que para 2050 las reducciones generales deberían alcanzar el 50%, lo que para los países desarrollados supondría reducciones del 60-80% sobre el nivel de 1990, y se plantea el compromiso de la Unión Europea de lograr una disminución de esas emisiones de al menos el 20% para 2020 sobre los niveles de 1990.

Con la finalidad de alcanzar este objetivo estratégico, se estima que la Unión Europea deberá convertirse en una economía de alta eficiencia energética y baja emisión de dióxido de carbono, que supondría una verdadera nueva "revolución industrial"; para lo que la Comisión Europea propone un Plan de Acción basado en las siguientes propuestas:

– Alcanzar un auténtico mercado interior de la energía (26), en el que los usuarios tengan la auténtica posibilidad de elección y se impulsen las grandes inversiones que son necesarias en el sector, sobre la base de separar las redes energéticas de la producción y venta de la misma, conseguir una reglamentación efectiva en la materia, potenciar la transparencia del mercado energético, conseguir la interconexión de infraestructuras, aumentar la seguridad de la red, adecuar la capacidad de generación de electricidad y del suministro de gas y concebir la energía como un verdadero servicio público, para lo que se propone elaborar una Carta del Consumidor de Energía. En este sentido la Comisión, en la misma fecha, adoptó diversas Comunicaciones relativas a esta materia: la Comunicación sobre *"Investigación según el artículo 17 del Reglamento (CE) nº 1/2003 en los sectores europeos de gas y electricidad"*, en materia de competitividad [COM (2006) 851 final, Bruselas, 10-1-2007], la Comunicación sobre *"Perspectivas del mercado interior del gas y la electricidad"* [COM (2006) 841 final, Bruselas, 10-1-2007] y la Comunicación sobre el *"Plan Prioritario de Interconexión"* [COM (2006) 846 final, Bruselas, 10-1-2007].

– Solidaridad entre los Estados Miembros y potenciación de la seguridad de abastecimiento de petróleo, gas y electricidad (diversificación de proveedores energéticos, mecanismos de solidaridad en casos de crisis, reservas estratégicas de petróleo y medidas de interconexión eléctrica).

– Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, para lo que se propone la Comunicación de la Comisión *"Limitar el calentamiento mundial a 2° C. Medidas necesarias hasta 2020 y después"* [COM (2007) 2 final, Bruselas,

(25) El análisis de esta época lo realiza con detalle DE MANUEL ARAMENDIA, M.J., "Una política energética para Europa. Combatiendo el cambio climático bajo la Presidencia alemana del Consejo en 2007", Revista General de Derecho Europeo (Iustel), nº 15, Enero, 2008.

(26) Sobre la regulación de la energía, en general, ver CAMERON, P., "Competition in energy markets", Oxford University Press, Oxford, 2007; COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA-VARIOS AUTORES, "Energía y Regulación", Ed. CNE-Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007; MARTÍNEZ MERINO, J.L., "Retos y opciones ambientales en el nuevo mercado competitivo eléctrico", Revista Dirección, nº 2/2002; TORRES LÓPEZ, M.ª A., ARANA GARCÍA, E., MORAL SORIANO, L. (Coords.), y otros, "El sector eléctrico en España. Competencia y Servicio Público", Ed. Comares, Granada, 2007; VARIOS AUTORES, "Derecho de la Energía", Ed. La Ley (Wolters Kluwer) y ENDESA, Las Rozas (Madrid), 2006.

10-1-2007], que parte de considerar que “el cambio climático es una realidad” por lo que “es necesario actuar con urgencia para limitarlo a un nivel razonable”, y estimándose que el mismo es la elevación media de las temperaturas mundiales a 2° C a niveles de la era preindustrial, lo que se plasma en reducciones de emisiones de un 30% hasta 2020 a nivel internacional y en el compromiso europeo de reducciones de un 20% hasta la misma fecha. Con la finalidad de alcanzar estos objetivos se proponen medidas energéticas (mejorar la eficiencia energética en un 20% hasta 2020, aumentar la participación de las energías renovables en un 20% hasta el mismo año y poner en marcha medidas de captura y almacenamiento de carbono); consolidar el régimen de comercio de derechos de emisión (aumentando el porcentaje cubierto por el mismo para 2013, desde el 45% actual, y revisar el sistema), limitar las emisiones del sector de los transportes, reducir las emisiones de otros sectores (como edificación u otros gases), potenciar la investigación y el desarrollo tecnológico, utilizar la Política de Cohesión en la materia y plantear acciones internacionales.

– Las medidas y acciones del Plan de Eficiencia Energética de Octubre de 2006, ya citado.

– Potenciar las energías renovables (27), partiendo del objetivo fijado en 1997 de llegar al 12% de la estructura energética global en 2010 (estimándose que se llegará al 10%), por lo que, de forma ambiciosa, se plantea un objetivo de más envergadura: alcanzar un 20% en 2020. Para ello, en esta materia, la Comisión aprobó la Comunicación sobre “Acción de seguimiento del Libro Verde. Informe sobre el progreso de la electricidad verde” [COM (2006) 849 final, Bruselas, 10-1-2007], la Comunicación sobre “Programa de trabajo de la energía renovable. Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible” [COM (2006) 848 final, Bruselas, 10-1-2007] y la Comunicación relativa al “Informe sobre los biocarburantes” [COM (2006) 847 final, Bruselas, 10-1-2007].

– Un programa de medidas de eficiencia energética, que se plasma en la Comunicación “Hacia un Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética” [COM (2006) 847 final, Bruselas, 10-1-2007], previendo la presentación en 2007 del mismo, lo que se plasma en la Comunicación relativa al “Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética–Plan EETE. Hacia un futuro con baja emisión de carbono” [COM (2007) 723 final, Bruselas, 22-11-2007], asumido por el Consejo de Energía de 28 de Febrero de 2008, que plantea iniciativas industriales prioritarias, esfuerzos sobre eficiencia energética, crear un grupo de alto nivel, aumentar la financiación europea, mejorar la investigación y desarrollar acuerdos entre las Administraciones Públicas, la industria y los investigadores (Consejo de la Unión Europea, Conclusiones, doc. nº 6326/1/08, Rev. 1, Bruselas, 28 de Febrero de 2008) En este mismo sentido, debido a su trascendencia, ha de mencionarse la propuesta de Reglamento por el que se constituye la “Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno” [COM (2007) 571 final, Bruselas, 9-10-2007], debido a que las mismas son unos convertidores de energía silenciosos y muy eficientes para reducir de forma decisiva y acumulables los gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos, al emitir únicamente vapor.

– Fomento del uso de combustibles fósiles de baja emisión de dióxido de carbono, que se ha plasmado en la aprobación de la Comunicación sobre “Producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles: Conseguir centrales eléctricas de carbón con

emisiones próximas a cero después de 2020” [COM (2006) 843 final, Bruselas, 10-1-2007], cuya propuesta más destacable es preparar la regulación de la captura y almacenamiento de CO₂.

– El debate sobre el futuro de la energía nuclear (28), que constituye la propuesta más sobresaliente de la Comunicación general, principalmente por lo poco políticamente correcto que es, no ya mantener su aumento y la construcción de nuevas centrales, sino tan sólo hablar de esta energía, en particular en algunos Estados Miembros, como España, a pesar de que, como señala el texto, “una tercera parte de la electricidad y un 15% de la energía consumidas en la Unión se obtienen mediante procesos nucleares, los cuales constituyen una de las principales fuentes de energía libres de dióxido de carbono (CO₂) en Europa”, para continuar señalando que “el uso de la energía nuclear ha sido hasta ahora uno de los métodos utilizados para limitar las emisiones de CO₂ en la UE y, para aquellos Estados miembros que se inclinen por esa opción, formará probablemente parte de un panorama energético en el que se exigirán importantes reducciones de las emisiones en las próximas décadas”, si bien se reconoce claramente que “la decisión de generar o no electricidad nuclear corresponde a cada Estado Miembro”, y que si el nivel de su uso se quiere reducir debería existir el compromiso de aumentar paralelamente otras fuentes energéticas bajas en emisiones. La clara propuesta de la Comisión en esta materia se ha plasmado en la Comunicación sobre “Programa Indicativo Nuclear” [COM (2006) 844 final, Bruselas, 10-1-2007], en la que se propone

(27) Respecto a las energías renovables, y a su régimen jurídico, véase en especial la excelente obra de NEBREA PÉREZ, J.M., “Aspectos jurídicos de la Producción Eléctrica en Régimen Especial”, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007. También, ver DEL GUAYO CASTIELLA, I., y DOMINGO LÓPEZ, E., “El Protocolo de Kioto y su implementación en España. Régimen jurídico de las energías renovables y de la cogeneración eléctrica como instrumento de lucha frente al efecto invernadero”, Revista de Estudios Locales (COSITAL), Extraordinario, Julio de 2001; MARTÍN MATEO, R., “Régimen de la Conservación de la Energía”, Revista Vasca de Administración Pública, nº 3/1982, “Nuevo Derecho Energético”, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, y “Las Leyes de Eolo”, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 102/1999; así como las obras citadas en Nota 11.

(28) VELARDE, G., “La energía nuclear, segura, limpia y barata para cumplir con Kyoto”, Papeles FAES (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales), nº 40, 5 de Marzo de 2007; LOVELOCK, J., “La energía nuclear es la única opción viable para salvar a la Humanidad del cambio climático”, Diario El Mundo, 8 de Marzo de 2007 [<http://www.elmundo.es>], y FERNÁNDEZ ARRIBAS, J.R., “Energía barata, limpia ¿o caótica?”, Diario Expansión, 27 de Marzo de 2008. A pesar de la fecha, sigue siendo de plena actualidad la obra de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Energía nuclear y Derecho (Problemas jurídico-administrativos)”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, en especial su Capítulo II titulado “Los Ordenamientos positivos frente a la energía nuclear”.

un mayor desarrollo del marco más avanzado para esta energía en aquellos Estados Miembros que opten por la misma, y se incluyen acciones sobre la aceptación de la misma, en particular sobre las problemáticas cuestiones de los residuos nucleares y de la clausura de las centrales, entre otras.

– La potenciación de la Política Energética Europea en el ámbito internacional, ya mencionada.

– Creación de una Oficina del Observatorio de la Energía, en la Dirección General de Energía y Transportes de la Comisión, para facilitar el seguimiento, la transparencia y la presentación de informes en esta materia.

– Finalmente, se propone un nuevo impulso al trabajo emprendido, al nivel institucional apropiado, como veremos inmediatamente.

Seguidamente, el Consejo de Energía de 15 de Febrero de 2007 adoptó unas conclusiones para el Consejo Europeo de primavera (Consejo de la Unión Europea, doc. 6453/07, Bruselas, 15-2-2007), en las que se acoge satisfactoriamente el conjunto de medidas de la Comisión señaladas y se felicita por la decisión de la Comisión de presentar cada dos años una revisión estratégica del sector energético; reiterando asimismo los objetivos de esta Política (seguridad, competitividad, disponibilidad de energía asequible y sostenibilidad ambiental). Finalmente, el Consejo marca las siguientes prioridades: aumento de la eficiencia energética y de las energías renovables, mercado interior del gas y electricidad, seguridad del abastecimiento, tecnologías energéticas y política internacional.

Por su parte, el Consejo de Medio Ambiente de 20 de Febrero de 2007, también como contribución al Consejo Europeo de primavera, adoptó unas Conclusiones (doc. 6629/07, Bruselas, 21-2-2007), en las que remarca los aspectos ambientales relacionados tanto con la Estrategia de Lisboa de 2000 como con la Estrategia de Desarrollo Sostenible de 2006, y propone ciertas prioridades, destacando la trascendencia de las propuestas de la Comisión señaladas, al referirse a la estrategia integrada en el ámbito del

cambio climático y de la energía (en que se acogen satisfactoriamente esas propuestas, se destaca la importancia de la acción internacional, los compromisos de reducción de las emisiones mencionados, se plantean las mismas de manera diferenciada para los Estados Miembros, se prevé la necesidad de que los países no mencionados en el Anexo I del Protocolo de Kioto, es decir los no desarrollados, asuman obligatoriamente la reducción de emisiones, y se establecen algunas medidas específicas y ciertas normas ambientales).

Además, este mismo Consejo de Medio Ambiente de 20 de Febrero de 2007 adoptó otras Conclusiones relativas a los *“Objetivos de la UE sobre la evolución del régimen internacional sobre el clima después de 2012”* (doc. 6621/07, Bruselas, 21-2-2007), en las que plantea la situación como preocupante (*“profundamente preocupado”*, dice), con mención expresa al conocido Informe STERN en la materia, y acoge satisfactoriamente la Comunicación de la Comisión sobre la limitación de la temperatura mundial, mencionada, asumiendo sus propuestas y destacando los elementos necesarios para poner en marcha un régimen en la materia para después de 2012 (incluyendo algunas cuestiones del texto anterior).

Con estos textos, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 8 y 9 de Marzo de 2007 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 7224/07, Bruselas, 9 de Marzo de 2007) (29) asume las consideraciones anteriores en la Parte III de sus Conclusiones sobre *“Política climática y energética integrada”*, reiterando la necesidad de abordar los desafíos del cambio climático de forma urgente y con eficacia y la importancia de alcanzar el objetivo de no elevar la temperatura mundial en más de 2º C, y subrayando al mismo tiempo la necesidad de un enfoque integrado de energía y cambio climático, y los objetivos de la Política Energética, ya conocidos. En materia climática, el Consejo

Europeo destaca la importancia de que la Conferencia de Partes para negociar el régimen posterior a 2012 concluyera sus trabajos en 2009, reiterando lo acordado en el Consejo de Medio Ambiente de 20 de Febrero, citado; confirma los compromisos de reducción de emisiones globales de gases de efecto invernadero ya señalados (30% para 2020 y entre el 60% y el 80% para 2050); confirma el compromiso europeo de reducción de emisiones (30% para 2020), siempre que otros países desarrollados se comprometan a este mismo objetivo y el porcentaje europeo, a nivel interno, de reducción (20% para 2020); estima necesario un planteamiento diferenciado de las obligaciones de los Estados Miembros que refleje equidad y transparencia y tenga en cuenta las circunstancias nacionales y los años base de referencia respecto a la reducción de emisiones; estima, asimismo, necesario que los países en desarrollo se enfrenten al aumento de emisiones, reduciendo también las mismas; asume la necesidad de revisar la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión, y aprueba el denominado *“Plan de Acción del Consejo Europeo (2007-2009). Política Energética para Europa”* (Anexo I), cuyos ejes, asumiendo las propuestas de la Comisión señaladas, se refieren al mercado interior del gas y la electricidad, la seguridad de abastecimiento energético, la política internacional en materia de energía, eficiencia energética y energías renovables, y tecnologías energéticas; invitando a la Comisión a que formulase propuestas concretas.

Por otra parte, respecto al *“paquete”* de propuestas de la Comisión mencionado, y a otras cuestiones estrechamente relacionadas con el mismo, deben destacarse el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema *“Paquete energético”* de 10 de Octubre de 2007 (DOUE C 305, 15-12-2007), el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la *“Definición de una política energética para Europa (Estrategia de Lisboa)”* de 12 de Julio de

(29) Sobre los acuerdos adoptados en este Consejo Europeo, y otras medidas, ver COMISIÓN EUROPEA, *“La acción de la UE contra el cambio climático. A la cabeza de la respuesta mundial hasta 2020 y más allá”*, OPOCE, Luxemburgo, 2007.

2007 (DOUE C 256, 27-10-2007), los Dictámenes del mismo CES de 27 de Septiembre de 2007 sobre el Plan de Acción para la eficiencia energética y sobre la producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles (DOUE C 10, 15-1-2008), el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema de la limitación de la temperatura mundial a 2º C de 10 de Octubre de 2007 (DOUE C 305, 15-12-2007), el más general y amplio Dictamen del Comité Económico y Social sobre *"El cambio climático y la Estrategia de Lisboa"* de 24 de Octubre de 2007 (DOUE C 44, 16-2-2008) y la Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto macroeconómico del incremento del precio de la energía de 15 de Febrero de 2007 (DOUE C 287 E, 29-11-2007) [debiendo tenerse en cuenta, en el contexto de la misma, que en Marzo de 2008 el precio del barril de petróleo ha superado ya la barrera de los 100 \$].

Además, finalmente, y debido a las implicaciones para ellos, debe citarse la Comunicación de la Comisión *"Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático"* [COM (2007) 540 final, Bruselas, 18-9-2007], en la que la Unión propone una alianza con estos países para el diálogo y el intercambio y para la cooperación efectiva (en materia de adaptación al cambio climático, reducción de emisiones, aumento de la participación en el mecanismo de desarrollo limpio, promover la reducción de riesgos de catástrofes e integración del cambio climático en las acciones de reducción de la pobreza), así como acciones de financiación de las medidas.

5. La adaptación al cambio climático en la Unión Europea

Tal como hemos visto hasta ahora, la Política de la Unión sobre el cambio climático se ha centrado casi exclusivamente en el control y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; así como en medidas

ambientales y energéticas complementarias. No obstante, y a pesar de las indefiniciones y ambigüedades científicas, ha de plantearse, sin ningún alarmismo, la incidencia de los posibles efectos del cambio climático (aunque en este punto las posiciones científicas tampoco son pacíficas) sobre la vida y la sociedad real, ya que algunos de los previstos no pueden adoptarse de la noche a la mañana y, en todo caso, la mayoría implica cambios que no siempre serán fácilmente asumidos por los ciudadanos y la sociedad en general; sin olvidar las actuaciones físicas que previsiblemente hayan de adoptarse.

Por ello, aunque con bastante alarmismo y un cierto catastrofismo, la Unión Europea ha comenzado a preocuparse de esta materia al adoptar la Comisión el Libro Verde sobre *"Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la Unión Europea"* [COM (2007) 354 final, Bruselas, 29-6-2007], como texto de debate público, para lo cual plantea diversas cuestiones en cada punto, que se inicia precisando qué se entiende por *"adaptación"* (medidas para hacer frente a un clima cambiante, con la finalidad de reducir el riesgo y los daños por impactos nocivos, tanto actuales como futuros, de una manera rentable o explotando los beneficios potenciales, incluyendo medidas anticipativas o reactivas, aplicables tanto a sistemas naturales como humanos, y garantizar la sostenibilidad de las inversiones a lo largo de toda su duración) y destacando el doble desafío al se enfrenta actualmente la Unión Europea en esta materia: por un lado, los compromisos ya señalados de reducción de las emisiones de gases, y, por otro lado, *"como el cambio climático es ya una realidad"* la sociedad se enfrenta al desafío paralelo de adaptarse a sus impactos, *"ya que es inevitable que a lo largo de este siglo y después se produzca cierto grado de cambio climático, incluso aunque resultaran un éxito las medidas de mitigación que se adopten a nivel internacional en las próximas décadas"*; medidas de adaptación que se consideran inevitables y

un complemento indispensable de las medidas de mitigación, aunque no se consideran una alternativa a la reducción de gases.

Seguidamente, y siguiendo exclusivamente las posiciones del Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, y con cierto alarmismo, el texto señala claramente ciertos *"motivos de preocupación"* respecto al acceso al agua potable, el riesgo de extinción de especies animales y vegetales, así como de problemas alimentarios y de hambrunas, aumentos del nivel del mar que provocarán desplazamientos de población e incidencia sobre la salud, con aumentos previsibles de enfermedades infecciosas y otras más sensibles al clima. Efectos respecto de los cuales, se dice, Europa no va a ser una excepción; estimándose efectos apreciables sobre el agua en la Europa meridional y mediterránea, así como otros derivados del deshielo en las zonas montañosas, particularmente en los Alpes, subidas de los niveles del mar, presumibles daños en las zonas llanas más pobladas debido a intensas lluvias y crecidas torrenciales de cursos de agua o tormentas. Además, se llama la atención sobre los efectos en los sectores económicos más dependientes de las condiciones atmosféricas (agricultura, pesca, turismo de playa, esquí, sanidad, etc.), ciertas situaciones catastróficas (incendios, tormentas, etc.) y una incidencia en las edificaciones y en las infraestructuras de transporte y de otro tipo. Todo lo cual traerá consecuencias en las actividades socioeconómicas y en los propios modos de vida actuales.

Ante esta previsible (si bien con muchas indefiniciones científicas) situación, de por sí bastante compleja, la Comisión avala la necesidad de la actuación en el ahorro de gastos futuros (sobre la exclusiva base del Informe STERN, y propiciando la necesidad de la intervención –pública– al señalar, sin ninguna argumentación, que *"las fuerzas del mercado, por sí solas, tienen pocas probabilidades de conducir a una adaptación eficaz por el grado de incertidumbre de las proyecciones climáticas y la falta de recursos financieros"*, por

lo que se estima que lo más adecuado es una adaptación realizada de forma rentable), al actuar con rapidez será posible obtener beneficios económicos evidentes al anticiparse a los daños potenciales y minimizar las amenazas a los ecosistemas, la salud humana, el desarrollo económico, la propiedad privada y las infraestructuras; y se podrán obtener ventajas competitivas para las empresas europeas (muy avanzadas en estrategias y tecnologías de adaptación).

Inmediatamente surgen las dudas e incertidumbres sobre el momento de inicio de las medidas de adaptación al cambio climático, y en particular sobre el carácter de las mismas ("blandas" o exigentes y costosas); si bien se destacan asimismo las nuevas oportunidades económicas y sociales que, previsiblemente, traerá la adaptación, como, entre otros, nuevos mercados para técnicas, materiales y productos adecuados a la situación, surgimiento de nuevos destinos turísticos más hacia el norte de Europa por las temperaturas, adaptaciones locales en la gestión agrícola y surgimiento de nuevos productos en el sector de los seguros.

A continuación, el Libro Verde destaca, a efectos competenciales, el importante papel en el proceso de adaptación de los Estados Miembros, y de las autoridades regionales y locales. Así, a nivel nacional se estima necesario mejorar la gestión de las crisis y catástrofes (con acciones de prevención y preparación, respuesta y recuperación, y nuevos instrumentos) y desarrollar estrategias de adaptación, en particular hacia los más vulnerables; a continuación, se estima que al nivel regional le corresponde la trascendental adaptación de la ordenación territorial y urbanística, y la fijación de sus requisitos mínimos de la misma, y al nivel local le corresponden importantes acciones respecto a la gestión del suelo, la agricultura, la erosión, el ahorro de agua o el desbordamiento de cauces de agua.

Finalmente, la última parte del Libro Verde se dedica a actuación en la materia a escala europea, al destacar la importancia de las labores de coor-

dinación a este nivel, la integración a escala europea de muchas políticas que inciden en esa adaptación (agricultura, agua, pesca, energía, etc.), así como en la materia de los programas de gastos europeos, la solidaridad entre los Estados Miembros y la importancia de la capacidad humana y técnica a nivel europeo.

De acuerdo con lo anterior, el Libro Verde plantea cuatro pilares de la acción de la Unión Europea en la materia:

- Tomar medidas tempranas en la propia Unión, incluyendo la integración de la adaptación al cambio climático al aplicar o modificar las Políticas y la legislación vigentes o en preparación (en particular en relación con la agricultura, silvicultura (30) y el desarrollo rural, industria y servicios, energía, transporte, salud, agua, recursos marinos y pesqueros, ecosistemas y biodiversidad, otros recursos naturales y acciones transversales, como evaluaciones ambientales, protección civil o gestión integrada de zonas costeras), integrar la adaptación en los Programas Comunitarios de financiación existentes y desarrollar nuevas respuestas políticas (estimando apropiado llevar a cabo un análisis, antes de 2009, sobre la manera en que el cambio climático repercutirá en la legislación y en todos los ámbitos políticos comunitarios, y adoptar nuevas medidas concretas, en consonancia).

- Integrar la adaptación en la acción exterior de la Unión Europea.

- Reducir la incertidumbre ampliando la base de conocimientos mediante la investigación integrada sobre el clima.

- Implicar a la sociedad, las empresas y el sector público europeos en la preparación de estrategias coordinadas y globales de adaptación al cambio climático.

El Comité de las Regiones, mediante Dictamen de 28 de Noviembre de 2007 (DOUE C 53, 26-2-2008), acoge

favorablemente el documento, y solicita una mayor implicación de los Entes regionales y locales en el desarrollo y aplicación de las medidas de adaptación al cambio climático.

Aunque tiene un carácter más general y amplio, debe señalarse, asimismo, por su estrecha relación con los procesos de adaptación, que la Comisión Europea ha adoptado el Libro Verde sobre *"Utilización de instrumentos de mercado en la Política de Medio Ambiente y otras Políticas relacionadas"* [COM (2007) 140 final, Bruselas, 28-3-2007], en el que justifica y propone el uso de diversos instrumentos de mercado, principalmente de carácter económico y fiscal, para proteger el medio ambiente, concretamente en materia energética y respecto a los transportes, entre otras materias más relacionadas con la cuestión de la adaptación al cambio climático.

6. La importante incidencia del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 en materia ambiental y energética.

6.1. Aspectos generales del Tratado de Lisboa

Siendo conscientes los Estados Miembros de las dificultades para resolver los problemas planteados por el Tratado Constitucional, bajo el impulso de Alemania, que ostentaba la Presidencia de la Unión en el primer semestre de 2007, después de las negociaciones políticas correspondientes, y sobre la base de la denominada *"Declaración de Berlín"*, adoptada el 25 de Marzo de 2007 con ocasión del 50º Aniversario de la firma de los Tratados de Roma (que, de una forma algo sorprendente, hace referencia a la política energética y a la protección del clima, pero no al desarrollo sostenible ni a la protec-

(30) Sobre la relación entre el cambio climático y los bosques, ver MOGAS AMORÓS, J., y RIERA MICALÓ, P., "El valor de la fijación del carbono en los programas de forestación", BICE, nº 2834/2005 [<http://www.revistasice.com>], y SARASÍBAR IRIARTE, M., "El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: las funciones ambientales de los bosques", Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

ción del medio ambiente, en la parte referida a los grandes desafíos de la Unión de cara al futuro), el Consejo Europeo de Bruselas, de 21 y 22 de Junio de 2007, bajo Presidencia alemana, adoptó la decisión de convocar la Conferencia Intergubernamental con la finalidad de elaborar un Tratado de Reforma, que ha de modificar los vigentes, *"abandonando el concepto constitucional"* del texto anterior, y redactarse los renovados Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, antes del final de 2007, y permitir su ratificación antes de las elecciones europeas de 2009; para lo cual las Conclusiones de la Presidencia (doc. 11177/1/07, Rev. 1, Bruselas, 20 de Julio de 2007) incluyen un mandato, muy detallado y claro, a dicha Conferencia (Anexo I), que ya incide en la necesidad de enfatizar la lucha contra el cambio climático en las disposiciones relativas a la Política Ambiental (Apdo. 19-p).

Después de cumplirse los requisitos formales establecidos en los Tratados vigentes para su reforma [Comunicación de la Comisión *"La reforma de Europa para el siglo XXI"*, COM (2007) 412 final, Bruselas, 10-7-2007; Dictamen del Consejo de 11 de Julio de 2007 (doc. 11597/07); Dictamen del Parlamento Europeo sobre la CIG de 11 de Julio de 2007 (doc. 11626/07); Dictamen del Banco Central Europeo de 5 de Julio de 2007 (DOUE C 160, 13-7-2007), así como, previamente, Dictamen del Comité de las Regiones de 6 de Junio de 2007 (DOUE C 197, 24-8-2007), la Conferencia Intergubernamental (CIG 2007) fue convocada oficialmente por el Consejo el 19 de Julio (doc. 12004/07), previéndose el día 23 de Julio como fecha de inicio de la misma.

Trabajando de forma muy acelerada y digna de elogios, la Presidencia portuguesa, con fechas de 23 y 24 de Julio de 2007, ya hizo públicos los textos completos del *"Proyecto de Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea"*, la primera ya con personalidad jurídica propia, con su Preámbulo y sus Protocolos y Declaraciones (Conferencia de los

Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, docs. CIG 1 a 4/07, Bruselas 23 y 24 de Julio de 2007). Posteriormente, la CIG llegó a un acuerdo sobre tales textos con fecha de 5 de Octubre de 2007 (CIG 1 a 4/1/07, Rev. 1, Bruselas); dándole el visto bueno a los mismos el Consejo Europeo (como CIG) celebrado en Lisboa los días 18 y 19 de Octubre de 2007. Posteriormente, se aprobó un nuevo texto del Tratado con fecha de 3 de Diciembre de 2007 (doc. CIG 14 y 15/07, Bruselas, 3-12-2007), con vistas a la solemne firma del *"Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea"*, que se llevó a cabo en la capital portuguesa el 13 de Diciembre de 2007, y cuyo texto se ha publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea C 306, 17-12-2007 (31); estando pendiente, en este momento, de ratificación por los Estados Miembros.

El Tratado de Lisboa, en general, es un texto pequeño en artículos, al constar únicamente de siete; aunque su complejidad proviene de los dos primeros: su artículo 1 modifica el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el artículo 2 modifica de forma importante el anterior Tratado de la Comunidad Europea, que ahora pasará a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); siendo ambos, al mismo valor y nivel jurídico, el fundamento de la Unión (arts. 1.3º TUE, y 1 TFUE; cuyas numeraciones se recogen, como Anexo, en las tablas de correspondencias de textos mencionadas en el artículo 5 del Tratado de Lisboa), con lo que se elimina la compleja estructura jurídica anterior derivada del primitivo Tratado de Maastricht. Por otra parte, sorprendentemente, se mantiene, y modifica, el Tratado de la Comunidad de la Energía Atómica, en el Protocolo nº 2 anejo al Tratado de Lisboa; cuando jurídicamente no

hubiera sido ningún problema incluir tales cuestiones en el TFUE, como una política más de la Unión; si bien esto supondría abrir el debate general sobre la energía nuclear (lo que no es considerado aún como políticamente muy correcto). Asimismo, debe destacarse que se reconoce la personalidad jurídica de la Unión (nuevo artículo 47 TUE); si bien tal reconocimiento no autoriza a la Unión a actuar excediéndose de las competencias atribuidas en los Tratados (Declaración nº 24 aneja al Tratado de Lisboa).

El renovado Tratado de la Unión Europea regula, en primer término, las disposiciones comunes, relativas a los valores de la Unión, su finalidad y objetivos, los principios y el reconocimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos, asumiendo, con el mismo valor jurídico que los Tratados, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de Diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de Diciembre de 2007 (DOUE C 303, 14-12-2007), a la que sustituirá una vez que entre en vigor el Tratado de Lisboa (art. 6 TUE y texto de la Carta); si bien la misma tiene una aplicación limitada en Reino Unido y Polonia (Protocolo nº 7 anejo a los tres Tratados). Además, el Tratado incluye Títulos sobre los principios democráticos, las Instituciones, la acción exterior de la Unión, la Política Exterior y de Seguridad Común, y las disposiciones finales, entre las que debemos destacar la posibilidad de los Estados Miembros de decidir retirarse de la Unión (art. 50 TUE).

Las mayores novedades de la reforma de Lisboa se han plasmado en el destacable Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; que tiene el mismo valor jurídico que el anterior, como sabemos, y constituye a su mismo nivel un texto complementario imprescindible. Su importancia deriva de que es el texto que regula detalladamente las políticas y acciones de la Unión,

(31) UNIÓN EUROPEA-TRATADO DE LISBOA: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm. Sobre este Tratado, ver ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., "El Tratado de Lisboa: comienza una nueva etapa para Europa", Diario La Ley, nº 6851, 31 de Diciembre de 2007, y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., "Informe Preliminar sobre el Tratado de Lisboa", Real Instituto Elcano [http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/EspecialFuturoEuropa/docs/TratadoLisboa2007/B_Tratado%20funcionamiento_Unión_17Dic_def.pdf] y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., y URRÁ CORRES, M., "Tratado de Lisboa", Ed. Real Instituto Elcano-Ed. Marcial Pons, Madrid, 2008.

y su funcionamiento institucional. Así, entre las novedades más destacables del Tratado sobresale la regulación de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados Miembros. Pasando posteriormente a regular, también con detalle, las distintas políticas y acciones de la Unión (incluyendo las nuevas políticas en materia de energía, turismo, protección civil y cooperación administrativa), el sistema institucional y de funcionamiento de la misma (con algunas novedades también destacables), para finalizar sus más de 350 artículos con las disposiciones financieras.

El Tratado de Lisboa incluye, además, 13 Protocolos y 65 Declaraciones, complejos y variados.

6.2. Medio ambiente y desarrollo sostenible en el renovado Tratado de la Unión Europea y en la Carta de Derechos Fundamentales (32).

Las referencias al desarrollo sostenible y al medio ambiente en el Tratado de la Unión Europea se inician en su nuevo artículo 3, relativo a la finalidad y los objetivos de la Unión, al incluir entre ellos que la misma *“obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”*, asumiendo claramente la concepción del desarrollo sostenible ella conocida y establecida, y asumida, desde el Quinto Programa Ambiental hasta las Estrategias de 2001 y 2006. Además, y derivado de lo anterior, el mismo precepto, en su apartado 5º, establece que, en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses, y contribuirá al *“desarrollo sostenible del planeta”*, así como a la paz, la seguridad, el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo y la protección de los derechos humanos, entre otros.

Desde el punto de vista de las acciones y competencias de la Unión, en general (y por tanto con aplicación al desarrollo sostenible y al medio ambiente), el artículo 5 reafirma los principios de competencias de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad.

A continuación, como ya hemos señalado, el artículo 6 TUE reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de Diciembre de 2000, tal ha sido adaptada el 12 de Diciembre de 2007 (DOUE C 303, 14-12-2007), a la que sustituirá una vez que entre en vigor el Tratado de Lisboa, y que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados; si bien se enfatiza que sus disposiciones no amplían *“en modo alguno”* las competencias de la Unión definidas en los Tratados. En este punto, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha sido adaptada y reafirmada solemnemente en Estrasburgo el día 12 de Diciembre de 2007 (DOUE C 303, 14-12-2007), aunque ahora ya con el mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6 TUE y Declaración nº 1 aneja al Tratado de Lisboa) y teniendo en cuenta que sustituirá al texto proclamado en Niza en 2000 una vez que el Tratado de Lisboa entre en vigor.

Respecto a los aspectos ambientales y de sostenibilidad, pues no hay referencias ni al cambio climático ni a la energía, el propio Preámbulo de la Carta ya señala que la Unión trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible. En la estructura de la Carta, la *“protección del medio ambiente”* se incluye en su artículo 37, en el Título IV relativo a la *“solidaridad”*, al señalar, sin cambios respecto al texto de 2000, que *“en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de la calidad”*; redactado sobre la base de los artículos 2, 6 y 174 TCE

(y que, se dice, en los nuevos Tratados son el artículo 3 TUE y artículos 11 y 191 TFUE), y sobre determinadas Constituciones nacionales. Además, la Carta incluye otros derechos muy relacionados con el desarrollo sostenible y el medio ambiente, tales como los derechos a la vida y a la integridad de la persona (arts. 2 y 3), la libertad de empresa (art. 16), el derecho de propiedad (art. 17), la protección de la salud (art. 35), el acceso a los servicios de interés económico general (art. 36), la protección de los consumidores (art. 38), el derecho a una buena administración (art. 41), los derechos de acceso a los documentos (art. 42) y al Defensor del Pueblo Europeo (art. 43), el derecho de petición (art. 44) o el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 47), entre otros. En relación con la aplicación de la Carta, debe resaltarse que la misma se dirige a las Instituciones y órganos de la Unión y a los Estados Miembros cuando apliquen el Derecho de la misma (art. 51); no sustituyendo, pues, a las declaraciones de derechos y libertades de las Constituciones nacionales.

Seguidamente, el artículo 20 TUE regula las cooperaciones reforzadas, cuyo desarrollo concreto se regula en los artículos 326 a 334 TFUE.

Finalmente, de acuerdo con lo ya establecido, al regular la acción exterior de la Unión (art. 21), se prevé que ésta misma tendrá por finalidad, entre otras, *“apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza”* (aptdo. 2º.d), *“contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible”* (aptdo. 2º.f) y *“ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano”* (aptdo. 2º.g).

(32) En relación con los aspectos ambientales del Tratado de Lisboa, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *“La Política Ambiental y sobre Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la Estrategia de Desarrollo Sostenible y al Tratado de Lisboa”*, de inmediata publicación en la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental.

6.3. El novedoso Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: referencias ambientales, energéticas y sobre desarrollo sostenible

Más destacables son las reformas del Tratado de la Comunidad Europea (art. 2 del Tratado de Lisboa), comenzando por la propia denominación, que ahora pasa a ser el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al mismo nivel jurídico que el Tratado de la Unión Europea (art. 1 TUE y art. 1 TFUE).

El nuevo Tratado se inicia con un Título I, relativo a *"Categorías y ámbitos de competencias de la Unión"* (arts. 2 a 6 TFUE), que las prevé como exclusivas de la Unión (en las que sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras los Estados Miembros únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la misma, y entre las que se incluyen, entre otras, la relativa a *"la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común"* y las normas sobre competencia en el marco del mercado interior), las compartidas (en las que tanto la Unión como los Estados Miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, ejerciendo estos últimos la competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya y la volverán a ejercer si ésta decide dejar de ejercer la misma; e incluyéndose, entre ellas, la relativa al medio ambiente, junto a otras estrechamente relacionadas, como mercado interior; cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; consumo, transportes o energía), las de apoyo, coordinación o complemento a los Estados Miembros (que no pueden sustituir a éstos; e incluyéndose, entre ellas, las relativas a protección y mejora de la salud humana, industria, turismo, educación y formación, protección civil o cooperación administrativa), y con disposiciones específicas en materia de investigación, desarrollo tecnológico y el espacio, así como sobre cooperación al desarrollo o políticas económicas y determinados aspectos de la relativa al empleo. Debiendo destacarse que,

siguiendo el clásico modelo federal, la cláusula residual de asignación de competencias juega a favor de los Estados Miembros (Declaración nº 18 aneja al Tratado de Lisboa). Además, en esta parte inicial del texto se mantiene el principio de integración ambiental, introducido en el artículo 6 Tratado CE por el Tratado de Ámsterdam, ahora como nuevo artículo 11 TFUE, en el Título II, relativo a *"Disposiciones de aplicación general"*.

En relación con la Política de Medio Ambiente (aunque, como sabemos, formalmente nunca se ha denominado así en los Tratados), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea la incluye ahora en el Título XX (arts. 191–193), denominado *"Medio Ambiente (Cambio Climático)"*, lo cual es a todas luces inapropiado ya que obviamente el medio ambiente es algo más amplio y complejo que el cambio climático (con lo que parece que se inscribe en la actual corriente oficial y políticamente correcta de achacar cualesquiera cuestión, ambiental o no, al cambio climático, y con cierto sentido catastrofista y alarmista). No obstante, en el Anexo relativo a las tablas de correspondencia de los textos, previsto en el art. 5 del Tratado de Lisboa, este Título continúa denominándose *"Medio Ambiente"*, de forma pues realmente mucho más correcta y precisa.

Además de esta cuestión, las innovaciones en relación con el Tratado CE no son muy destacables; reduciéndose a incluir ahora, en el objetivo de la Política Ambiental de la Unión relativo al fomento de las medidas a escala internacional, la frase *"...y en particular a luchar contra el cambio climático"* (art. 191.1º TFUE), ciertas disposiciones en el proceso decisorio (necesarias por los cambios de carácter general introducidos por los nuevos Tratados) y a perfilar mejor las medidas de ejecución de los Programas Ambientales; lo cual ciertamente no es mucho, aunque debe destacarse, positivamente, la adecuación de la redacción correspondiente de estos preceptos, que proviene originalmente del texto del Acta Única Europea.

Además, respecto a las Políticas de la Unión, obviamente, deben tenerse en

cuenta aquéllas relacionadas o que inciden en la de medio ambiente. Así, entre las mismas debe resaltarse, finalmente (pues, a pesar de su necesidad práctica dada la estructura energética y de abastecimiento de la Unión se han tardado décadas en incorporarla a los Tratados), la relativa a la *"Energía"* (nuevos Título XXI y artículo 194 TFUE).

Esta nueva Política Energética de la Unión (pues con este nombre se menciona en el precepto; cuestión que respecto a la ambiental aún no se ha conseguido), en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, tiene por objetivos, con un espíritu de solidaridad entre los Estados Miembros, garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad del abastecimiento energético de la Unión, fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como en el desarrollo de energías nuevas y renovables, y fomentar la interconexión de las redes energéticas (objetivos que si no mencionan directamente el problema del cambio climático tiene una relación estrecha con el mismo, y con sus posibles decisiones). El resto del precepto está dedicado a regular el proceso decisorio en la materia, y sus peculiaridades (principalmente, en primer lugar, que tales medidas no afectarán al derecho de un Estado Miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, ni a sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía ni a la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio de la adopción de medidas ambientales que incidan en tal cuestión, según lo dispuesto en la Política Ambiental, y, en segundo lugar, las peculiaridades en la adopción de decisiones cuando las medidas energéticas sean esencialmente de carácter fiscal).

6.4. Los Protocolos y las Declaraciones anejas a los Tratados

El Tratado de Lisboa también modifica los Protocolos anejos a los Tratados, destacándose, por lo sorprendente, el mantenimiento del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Protocolo

nº 2 anejo al Tratado de Lisboa), ya que materialmente su contenido podía perfectamente pasar a ser una parte del nuevo TFUE; si bien parece que continúa vigente la políticamente muy correcta posición de no iniciar debate alguno sobre la energía nuclear (a pesar de que tal cuestión ya se está planteando seriamente por la Comisión Europea, y precisamente en el debate sobre el cambio climático, como hemos visto).

Además, el Tratado de Reforma también incluye muchas Declaraciones anejas, entre las que debemos destacar la Declaración nº 24, sobre la personalidad jurídica única de la Unión (teniendo en cuenta que la misma se prevé en el nuevo artículo 47 TUE), y la Declaración nº 1, relativa a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, que, como sabemos, fue proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en Estrasburgo el día 12 de Diciembre de 2007 (y cuyo carácter jurídicamente vinculante se establece en el artículo 6 TUE y esta misma Declaración), en la que se mantiene la redacción del precepto sobre protección del medio ambiente, y desarrollo sostenible, ya vista (DOUE C 303, 14-12-2007). Finalmente, se incluye la Declaración nº 35 en materia de energía, respecto a la cuestión de las medidas ambientales de carácter energético, ya mencionadas.

7. La nueva política de la Unión Europea sobre el cambio climático: el "paquete" de medidas sobre cambio climático y energía de la Comisión Europea de 23 de enero de 2008, y su adopción

7.1. Situación y progresos en el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones establecidos en el Protocolo de Kioto

En virtud de este Protocolo, como es bien sabido, la Comunidad Europea se comprometió a reducir, para el período

2008–2012, sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% respecto a los niveles del año de referencia (1990; aunque en algunos casos se toma 1995).

De acuerdo con la Decisión 280/2004/CE, la Comisión ha adoptado la Comunicación sobre *"Progresos realizados hacia la consecución de los objetivos de Kyoto"* [COM (2007) 757 final, Bruselas, 27-11-2007], en la que se exponen los datos de los avances producidos en tal sentido entre 1990 y 2005.

En 2005, las emisiones se situaron un 2% por debajo de los niveles de referencia (excluidas las emisiones derivadas del uso de la tierra, los cambios de uso de la tierra y la silvicultura), y respecto a 2004 las emisiones disminuyeron un 0'8% (teniendo en cuenta que la economía creció un 1'6% en el mismo período). En este sentido, para la Unión Europea de los quince Estados Miembros a los que se les aplican los objetivos de Kioto (los anteriores a las ampliaciones de la Unión de 2004 y 2007) se establecen proyecciones que permiten augurar que se cumplirán los objetivos fijados si los Estados ejecutan medidas suplementarias en la materia. En cuanto a la UE-27, las emisiones se situaron un 11% por debajo del año de referencia y respecto a 2004 las mismas bajaron un 0'7% (cuando la economía creció un 1'8% en 2005).

Respecto a la situación de los Estados Miembros, se señala que Alemania, Suecia y Reino Unido van por buen camino respecto a los objetivos de 2010, que Dinamarca, Italia y España no parecen capaces de alcanzar los mismos y que los restantes Estados los podrán alcanzar con medidas suplementarias, si bien para Austria, Finlandia, Italia y España se prevén aumentos relativamente importantes (17'9%, 15'4%, 12'7% y 14'2%, respectivamente). Respecto a España, se refleja que es el quinto país por emisiones (tiene el 9% de las mismas para la UE-27) y que sus emisiones aumentaron, nada menos, que un 53% entre 1990 y 2005; fijándose como causas del mismo el transporte por carretera, la producción de electricidad y de calos y las industrias fabriles.

En relación con los sectores económicos, el Informe refleja que el más problemático es el energético, junto con el de transporte por carretera, agrícola o industrial.

7.2. La energía y el cambio climático en el Consejo Europeo de Bruselas de 14 de Diciembre de 2007

Siguiendo el proceso de adopción de medidas en materia energética y climática, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 14 de Diciembre de 2007 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 16616/07, Rev. 1, Bruselas, 14 de Febrero de 2008), quizás por la tranquilidad derivada de la firma del Tratado de Lisboa, procede a crear un Grupo de Reflexión sobre el Horizonte 2020–2030 con la finalidad de analizar los futuros retos de la Unión, y proponer acciones, entre los que se incluyen, entre otros, el desarrollo sostenibles como uno de los objetivos principales de la Unión, así como la energía y la protección del clima.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la energía y el cambio climático, el Consejo Europeo reitera la importancia de aplicar, conforme a sus Conclusiones de Marzo de 2007, todos los aspectos del Plan de Acción global 2007–2009 acordado la pasada primavera con objeto de hacer avanzar los tres objetivos de la política energética para Europa: seguridad del abastecimiento, competitividad y cambio climático. Además, toma nota de la Comunicación de la Comisión *"Hacia un Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética"* (Plan EETE), así como del documento de planteamiento sobre la tecnología energética; estima que deberían avanzar los trabajos para ofrecer un marco que facilite la aceleración del cambio tecnológico y que incluya la planificación estratégica, más eficacia en la ejecución, más recursos y un planteamiento reforzado en materia de cooperación internacional sobre innovación en el ámbito de las tecnologías con bajas emisiones de carbono. Asimismo, toma nota de los avances

conseguidos en los debates sobre el conjunto de medidas del mercado interior del gas y la electricidad, en los que habrá que seguir trabajando de manera ágil con el objetivo de alcanzar un acuerdo en 2008. Por lo que respecta a los instrumentos relacionados con la energía y el cambio climático, espera con interés el segundo conjunto de Propuestas normativas de la Comisión, cuya presentación se prevé para Enero de 2008, y destaca la importancia de que se llegue a un acuerdo sobre estas propuestas en un plazo adecuado. Finalmente, en esta parte, el Consejo Europeo destaca la necesidad de garantizar la coherencia de las políticas de la Unión, en particular mediante el fomento de un sistema de transporte sostenible conforme a las Conclusiones de Junio de 2007.

En tercer lugar, se incluyen referencias a la posición de la Unión Europea en la Conferencia de Partes del Convenio a celebrar en Bali (Indonesia) y se integran la energía y la protección del clima en la Declaración de la Unión Europea sobre la Globalización, recordando los objetivos señalados.

7.3. El "paquete" de propuestas de la Comisión Europea en materia de cambio climático y energía de 23 de Enero de 2008

La Comisión Europea, como ya hemos señalado, propuso el 10 de Enero de 2007 una nueva, y más exigente, estrategia en materia de energía y cambio climático, que fue asumida tanto por el Parlamento Europeo como por el Consejo Europeo de Bruselas celebrado en Marzo de ese mismo año.

En cumplimiento de lo acordado en el mismo, la Comisión Europea ha propuesto el 23 de Enero de 2008 un ambicioso "paquete" de medidas en materia de cambio climático y energía, con la finalidad de luchar contra el cambio climático e impulsar las energías renovables y la eficiencia y el ahorro energético, al estimar que tales objetivos son viables tanto tecnológica como econó-

micamente, y brindar al mismo tiempo una oportunidad comercial única a las empresas europeas.

El eje esencial de esta nueva estrategia se contiene en la Comunicación *"Dos veces 20 para 2020. El cambio climático, una oportunidad para Europa"* [COM (2008) 30 final, Bruselas, 23-1-2008; debiendo tenerse en cuenta también el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión relativo al *"Paquete de medidas para la aplicación de los objetivos de la UE sobre cambio climático y la energía renovables hasta 2020"* SEC (2008) 85, Bruselas, 23-1-2008], cuyo significativo título lo dice todo respecto a sus objetivos, que son los adoptados por el Consejo Europeo citado: reducir un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2020 (porcentaje que podrá llegar al 30% si se alcanza un acuerdo mundial), y lograr, al mismo tiempo, que las energías renovables lleguen a representar un 20% del consumo energético en la Unión Europea en 2020. Para alcanzar estos objetivos era necesario que cada Estado Miembro conociera las expectativas existentes y que los objetivos fuesen jurídicamente vinculantes; y en ese sentido ha sido el papel de la Unión en la Conferencia de Partes del Convenio celebrada en Bali (Indonesia), en Diciembre de 2007.

De acuerdo con lo anterior, la Comisión formula las directrices políticas para tratar de alcanzar esos objetivos en la Unión Europea. Así, se señala que se trata de avanzar hacia una economía con un nivel de emisiones bajo y un abastecimiento de energía seguro, pero, al mismo tiempo, entendiéndolo como un desafío y como un proceso que abre nuevas puertas al estimar que *"la posibilidad de que las políticas ecológicas se conviertan en un estímulo decisivo del crecimiento y el empleo en Europa es real"*, demostrando así que los cambios necesarios son compatibles con una economía competitiva y próspera, apta para el siglo XXI. En efecto, la Comunicación precisa las oportunidades reales existentes derivadas de esta transición hacia una economía baja en carbono: una reducción de las importaciones de petróleo estimada en 50.000 millones de euros

en 2020; el aumento de la participación de las energías renovables en el consumo energético europeo, hasta alcanzar el 20% en 2020, supone un millón de puestos de trabajo, y el crecimiento de las ecoindustrias-empresas con tecnologías bajas en emisiones de carbono, que ahora suponen ya 3'4 millones de trabajos y las tecnologías ecológicas suponen 227.000 millones de euros anuales.

A continuación, la Comisión formula los principios de actuación de la Unión Europea en la materia:

- los objetivos deben cumplirse para garantizar a los europeos la realidad del cambio, convencer a los inversores para que continúen invirtiendo y mostrar a los socios del mundo que el propósito de la Unión es serio, por lo que las propuestas han de ser efectivas y lo bastante sólidas para que sean creíbles, así como contar con mecanismos suficientes para que se cumplan;
- el esfuerzo de los Estados Miembros ha de ser financieramente justo;
- los costes derivados del cambio climático deben minimizarse mediante propuestas que limiten el precio de la adaptación de la economía europea; debiendo tenerse en cuenta los costes en las propuestas así como las repercusiones de las mismas sobre el empleo y la competitividad;
- la Unión Europea debe insistir aún más en disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero (hasta alcanzar una reducción de las mismas del 50% en 2050), por lo que debe estimularse el desarrollo tecnológico y garantizar la incorporación de nuevas tecnologías, mediante instrumentos apropiados, y
- la Unión Europea debe hacer lo posible para promover un acuerdo internacional para reducir esas emisiones (en el que la Unión propone llegar a asumir hasta una reducción del 30% en 2020).

Seguidamente, la Comunicación expone los instrumentos propuestos para alcanzar tales objetivos, que se concretan en la misma y se articulan en propuestas concretas.

1) Actualización del régimen europeo del comercio de derechos de emisión, que se materializa en la Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero [COM (2008) 16 final, Bruselas, 23-1-2008; debiendo tenerse en cuenta el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, complementario, sobre la Propuesta, SEC (2008) 53, Bruselas, 23-1-2008]; elaborada teniendo en cuenta la Comunicación de la Comisión sobre *"Construcción de un mercado mundial del carbono-Informe elaborado de conformidad con el artículo 30 de la Directiva 2003/87/CE"* [COM (2006) 676 final, Bruselas, 13-11-2006].

Las novedades más destacables de la Propuesta de Directiva son:

- se aumenta el ámbito de aplicación de la Directiva original, además de a los gases del Anexo II, que se mantienen, a *"otros componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropogénicos, que absorben y reenvían las radiaciones infrarrojas"* (nuevo artículo 3.c); previendo su Exposición de Motivos la posible futura inclusión de la *"navegación"* (aérea) al ser posibles su seguimiento, notificación y verificación con precisión, y la no integración por tales razones de la agricultura ni de la silvicultura;

- se permite a los Estados Miembros excluir del régimen comunitario las instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal inferior a 25 MW, que hayan notificado a la autoridad competente emisiones inferiores a 10.000 toneladas equivalentes de CO₂ para cada uno de los tres años precedentes, excluidas las emisiones de la biomasa y que estén sujetas a medidas que supongan una contribución equivalente a la reducción de emisiones (nuevo artículo 27), justificándolo en que las instalaciones más grandes (que suponen el 7%) representan el 60% de las emisiones, mientras las 1.400 instalaciones pequeñas (el 14%) sólo son responsables del 0'14% de las emisiones;

- se establece un régimen armonizado en toda la Unión Europea, con

normas comunes, sustituyéndose los Planes de Asignación de Emisiones por subastas de derechos o por un sistema de asignación libre regulado mediante normas comunitarias únicas; reduciéndose las asignaciones de emisiones, para alcanzar en 2020 a reducir las emisiones incluidas en el régimen de comercio en un 21% respecto a 2005 (nuevos artículos 9, 9.bis, 10 y 10.bis);

- se plantean medidas de apoyo a algunas industrias grandes consumidoras de energía en caso de fuga de carbono (nuevo artículo 10.ter);

- se modifican las medidas sobre los instrumentos de flexibilidad de Kioto (nuevo artículo 11.bis) y sobre proyectos de los Estados Miembros de reducción de emisiones fuera del régimen comunitario (nuevo artículo 24.bis);

- se matizan y simplifican las normas sobre seguimiento y notificación de emisiones (nuevo artículo 14);

- se prevén medidas aplicables en el supuesto de celebración de un futuro acuerdo internacional sobre el cambio climático (nuevo artículo 28), y

- se modifican los Anexos de la Directiva original.

2) Reducciones de emisiones en sectores no integrados en el sistema de comercio de derechos de emisión, concretada en la Propuesta de Decisión sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los Estados Miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020 [COM (2008) 17 final, Bruselas, 23-1-2008], en la que se obliga a los Estados Miembros a reducir entre 2013 y 2020 las emisiones de gases procedentes de fuentes no reguladas en la Directiva 2003/87/CE respecto a 2005 según el porcentaje fijado en el Anexo (en el que, para España, se fija un 10%) (33).

3) Una nueva era para la energía renovable, materializada en la Propuesta de Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables [COM (2008) 19 final, Bruselas, 23-1-2008], en la que, partiendo de que las mismas suponen en 2008 un 8'5% del consumo energético final de la Unión y siendo necesario un aumento medio del 11'5% para alcanzar el objetivo señalado del 20% en 2020, se establece un decidido aumento de la participación de las mismas sobre la base de proponer que la mitad del esfuerzo adicional se reparta por igual entre los Estados Miembros y que la otra mitad se module según el PIB *per cápita* de los Estados Miembros, teniéndose en cuenta, además, los esfuerzos realizados por algunos Estados respecto a estas energías.

Para alcanzar tales objetivos, la Propuesta de Directiva plantea diversas medidas, tales como la elaboración de Planes Nacionales en la materia; el cálculo de la cuota de estas fuentes de energía; regular y potenciar la garantía de origen de la electricidad, la calefacción y la refrigeración producidas por estas fuentes energéticas, permitiéndose, y regulándose la transferencia o el comercio de tales garantías en relación con otros Estados Miembros; se establecen medidas para que los procedimientos administrativos sobre autorización, certificación y concesión de licencias que se aplican a estas instalaciones y a la transformación de biomasa en biocarburantes sean proporcionadas y necesarios, con algunas cuestiones concretas; medidas de información y formación en la materia; se establece el carácter prioritario del acceso a la red eléctrica de las fuentes de energía renovables; se fijan los criterios de sostenibilidad ambiental para biocarburantes y otros biolíquidos, y su verificación; el cálculo de estos últimos

(33) Uno de los sectores a los que hace referencia la nueva propuesta es el relativo a la edificación. Sobre la relación entre el medio ambiente y la construcción-edificación y el urbanismo, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Urbanismo y Edificación Sostenible: su plasmación en el Ordenamiento Jurídico", Revista Práctica Urbanística, nº 56/2007; "Aspectos jurídicos de la relación entre actividad edificatoria y el medio ambiente: el Código Técnico de la Edificación", Revista "Práctica Urbanística", Número Especial Quinto Aniversario, monográfico sobre "El Código Técnico de la Edificación. Estudios y experiencias", Mayo de 2007, y "Medio Ambiente, Urbanismo y Edificación: de la Política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y a la nueva Ley de Suelo", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 235, Julio-Agosto, 2007.

en las emisiones de efecto invernadero; la disponibilidad de biocarburantes en los Estados Miembros, y el seguimiento del cumplimiento de la Directiva por los Estados Miembros.

4) Eficiencia energética, desarrollada en la Comunicación sobre la *"Evaluación de los Planes Nacionales de Eficiencia Energética exigidos por la Directiva 2006/32/CE. Avanzar juntos en pro de la eficiencia energética"* [COM (2008) 11 final, Bruselas, 23-1-2008], mediante la que se pretende reducir en un 20% el consumo de energía hasta 2020, mediante medidas de eficiencia energética, estimando que el mismo supone un ahorro de 100.000 millones de euros y una reducción de emisiones de dióxido de carbono de 800 millones de toneladas al año; revisando las medidas de los Planes Nacionales referidos, exigidos en la Directiva de Servicios Energéticos.

5) Estimular el potencial para reducir aún más las emisiones de gases, mediante la continuación del Plan Estratégico de la UE sobre Tecnología Energética, ya citado [COM (2007) 723 final, Bruselas, 22-11-2007], que es asumido por el Consejo de Energía celebrado el 28 de Febrero de 2008 (Consejo de la UE, doc. nº 6326/1/08, Rev. 1, Bruselas, 28 de Febrero de 2008) la Comunicación titulada *"Apoyar la demostración de la producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles"* [COM (2008) 13 final, Bruselas, 23-1-2008], que constituye el texto general en materia de captura y almacenamiento de dióxido de carbono, manteniendo así la generación de electricidad a partir de combustibles fósiles con una reducción radical de la presencia de carbono, y la Propuesta de Directiva relativa al Almacenamiento Geológico de Dióxido de Carbono [COM (2008) 18 final, Bruselas, 23-1-2008, y el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, complementario, sobre la Propuesta, SEC (2008) 55, Bruselas, 23-1-2008], que establece el régimen jurídico de la inyección y el almacenamiento de CO₂ en formaciones geológicas subterráneas de forma permanente, con la finalidad de prevenir o reducir tanto como sea posible los efectos negativos en el medio ambiente

y los riesgos resultantes para la salud humana, y en la que se regulan la elección del emplazamiento y los permisos de exploración, los permisos de almacenamiento (todos responsabilidad de los Estados Miembros), las obligaciones en materia de explotación, cierre de la misma y posteriores a éste, así como otras disposiciones generales.

6) Nuevas directrices sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente, que complementarias de las medidas anteriores, aunque con una finalidad mucho más amplia, han sido adoptadas por la Comisión también el mismo 23 de Enero de 2008 (Comisión Europea, *"Marco Comunitario de las Ayudas de Estado para la Protección del Medio Ambiente"*) (34), que se vinculan directamente a la Política Energética de la Unión Europea.

7.4. La aprobación de las nuevas medidas: el Consejo de Medio Ambiente de 3 de Marzo y el Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de Marzo de 2008

Una vez presentadas las propuestas anteriores (que, por cierto, han sido recibidas con algo de reticencia por algunos Estados Miembros, como Alemania y Francia, y por el sector industrial europeo, principalmente por su alto coste), el debate de las mismas, para su visto bueno, se ha producido principalmente en el Consejo de Medio Ambiente y en el Consejo Europeo, ambos celebrados en Marzo de 2008.

En este sentido, deben destacarse las Conclusiones del Consejo de Economía y Finanzas, de 12 de Febrero de 2008 sobre *"La eficacia de los instrumentos económicos para lograr los objetivos relativos a la energía y al cambio climático"* (Consejo de la Unión Europea, doc. nº 5848/1/08, Rev. 1, Bruselas, 6 de Febrero de 2008, sobre el proyecto, y doc. nº 6410/08, Bruselas, 12 de Febrero de 2008, sobre el texto aprobado), en las

que el Consejo reconoce que *"abordar el cambio climático es una cuestión tanto medioambiental como económica"* y que *"las repercusiones macroeconómicas de un cambio climático no mitigado pueden ser considerables y las políticas para paliar ese cambio y adaptarse a él pueden tener implicaciones económicas y fiscales significativas"*, por lo que, entre otras cuestiones, subraya la importancia de contar con instrumentos de actuación que funcionen a través del mercado, destacando la necesidad de un estudio de la interacción de los distintos instrumentos, la necesidad de examinar en su totalidad los efectos que tienen las medidas relativas al cambio climático en la distribución de la renta, la política fiscal y las finanzas públicas, tener en cuenta plenamente el coste total de las propuestas de la Comisión señaladas, la importancia de los mecanismos de flexibilidad en la materia (p. ej., en energías renovables), el carácter esencial del régimen de comercio de emisiones y en su caso su modificación (apostando por la subasta como instrumento para asignar los mismos, según el texto nuevo), y la necesaria claridad y credibilidad para los inversores; lo que traerá mejoras en los mercados de la energía y por ello mejoras en los precios y reducciones de los costes. Finalmente, el Consejo ECOFIN destaca la importancia de una acción internacional coordinada en la materia.

Por su parte, el Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, celebrado en Bruselas el 28 de Febrero de 2008 (Sesión nº 2854, doc. nº 6722/08), adoptó unas *"Conclusiones sobre el Plan Estratégico de Tecnología Energética"*, en las que celebra la Comunicación de la Comisión citada, asume los principios para una política de tecnología energética, acuerda varios objetivos y actuaciones (iniciativas industriales prioritarias y voluntarias, aumentar los esfuerzos en eficiencia energética, creación de un Grupo de Alto Nivel de representantes de los Gobiernos nacionales en la materia, aumentar la financiación europea, mejorar la base de conocimiento

(34) COMISIÓN EUROPEA, "Ayudas estatales: Directrices sobre Ayudas Estatales a favor del Medio Ambiente (Preguntas más frecuentes)", MEMO/08/31, Bruselas, 23 de Enero de 2008. Las Directrices se han publicado en DOUE C 82, 1-4-2008.

europaea y atraer más recursos, desarrollar acuerdos entre Administraciones Públicas-industria-investigadores, poner en práctica programas europeos y fomentar la cooperación internacional) e invita a la Comisión a que inicie sus trabajos en la materia, evalúe el Plan periódicamente y aplique los programas comunitarios pertinentes. Además, el mismo Consejo continuó el debate sobre el "paquete" energía y cambio climático de la Comisión, en estrecha relación con el Consejo de Medio Ambiente (cuya reunión se celebrará el 3 de Marzo), cuyos objetivos se aceptan, centrándose en las fuentes de energía renovables (cuyas propuestas respalda de forma general) y en el novedoso comercio de las garantías de origen de estas, y en otras cuestiones concretas (flexibilidad en el modo de conseguir los objetivos fijados, mayor apoyo público a estas energías, certeza de los sistemas de apoyo, aumentar la eficiencia energética, establecer unos criterios de sostenibilidad ambiciosos respecto a los biocarburantes y la biomasa o la necesidad de que haya una buena relación coste-eficacia respecto a estas energías).

Con la finalidad de preparar el Consejo de Medio Ambiente, a celebrar en Marzo, la Presidencia eslovena del Consejo plantea a los Estados Miembros una serie de preguntas con la finalidad de orientar el debate del mismo sobre el "Conjunto de medidas de aplicación para lograr los objetivos de la UE sobre cambio climático y energías renovables" (Consejo de la Unión Europea, docs. nº 6404/08, Bruselas, 18 de Febrero, y doc. nº 6683/08, Bruselas, 26 de Febrero de 2008), describiendo los acuerdos y textos en la materia, y formulando diversas cuestiones sobre el probable impacto de las medidas en las negociaciones internacionales sobre el clima, la revisión del comercio de derechos de emisión y la captura y almacenamiento de dióxido de carbono o los criterios de sostenibilidad en relación con la biomasa o los biocombustibles.

Seguidamente, el Consejo de Medio Ambiente de 3 de Marzo de 2008 (Sesión nº 2856, Acta provisional, doc. nº 6847/08, Bruselas, 3 de Marzo de 2008)

adopta, en primer lugar, las Conclusiones que son su contribución al Consejo Europeo de primavera, en las que, sin perjuicio de referirse a otras cuestiones (desarrollo sostenible, pérdida de biodiversidad, tecnologías ambientales, producción y consumo sostenibles y el proceso "legislar mejor"), incluye como primera prioridad la materia relativa a "cambio climático energía", en la que acoge satisfactoriamente los resultados de la Conferencia de Bali, y la participación de la Unión en tal proceso, así como la presentación por la Comisión de las propuestas ya señaladas del mes de Enero, estimando adecuado alcanzar un acuerdo sobre las mismas a finales de 2008 ó principios de 2009, sobre la base de ciertos principios (garantizar que los objetivos en materia de emisiones y energías renovables puedan alcanzarse, que los esfuerzos requeridos sean compartidos por todos los Estados Miembros, deberá tenerse en cuenta la relación coste-eficacia, las medidas deben permitir avanzar a la Unión más allá de 2020 y continuar avanzando en mayores reducciones de emisiones, en el contexto internacional), reconoce la preocupación por el riesgo de fuga de carbono en el sistema internacional, acoge los proyectos de la Comisión sobre revisión de la Directiva sobre comercio de emisiones y sobre captura y almacenamiento de dióxido de carbono, subraya la importancia del uso de biocarburantes en el transporte, destaca los regímenes de apoyo eficaces para las energías renovables y el aumento de la eficiencia energética y seguridad de suministro e invita a los Estados Miembros a continuar los esfuerzos para reducir las emisiones mediante medidas y políticas amplias y ambiciosas. Además, finalmente, el Consejo debatió el "paquete" de medidas energéticas y sobre cambio climático, con la finalidad de avanzar hacia su aprobación, después de su estudio por el Consejo Europeo de primavera.

Por otra parte, de acuerdo con lo solicitado por el Consejo Europeo de primavera de 2007, y resaltando su novedad, el Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad Común y la Comisión Europea ha elaborado para su remisión al Consejo Europeo un documento

sobre "El Cambio Climático y la Seguridad Internacional" (doc. S113/08, Bruselas, 14 de Marzo de 2008), que se inicia afirmando expresamente que "los riesgos que plantea el cambio climático son reales y su incidencia ya se está haciendo sentir", y que "ahora entendemos mejor los mecanismos del cambio climático", asumiendo lo realizado por Naciones Unidas y, más concretamente, las conclusiones del Panel Intergubernamental. De acuerdo con ello, se estima que, aun cuando en 2050 las emisiones quedaran reducidas a menos de la mitad de los niveles de 1990, sería difícil de evitar un aumento de la temperatura de hasta 2º C por encima de los niveles preindustriales, lo que planteará riesgos graves para la seguridad, que se incrementarán si prosigue el calentamiento (haciendo referencia a cambios acelerados, irreversibles e imprevisibles); por lo que "la inversión en atenuación para evitar dichas situaciones, así como la búsqueda de maneras de adaptarse a lo inevitable, debería ir de la mano con el hacer frente a las amenazas a la seguridad internacional que origina el cambio climático; [cuestiones ambas que]...deben considerarse parte de la política de seguridad preventiva", y debiendo tenerse en cuenta que "el núcleo del desafío es que el cambio climático amenaza sobre cargar a países y regiones de por sí frágiles y proclives al conflicto" y que los riesgos correspondientes no sólo son de carácter humanitario sino que también incluyen riesgos políticos y de seguridad que afectan directamente a los intereses europeos. En relación con la situación descrita, el Informe estima que "la UE se encuentra [en] una posición privilegiada para responder a las incidencias del cambio climático sobre la seguridad internacional, por su papel dirigente en el desarrollo, la política sobre el clima mundial y la amplia variedad de útiles e instrumentos de que dispone", y que tal situación "está a la medida de las ventajas de Europa, con su visión global de la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la reconstrucción post conflicto, así como por su condición de proponente fundamental del multilateralismo efectivo".

Aunque el Informe entiende que la respuesta de la Unión Europea quedará condicionada por la incidencia del

cambio climático en la propia Europa, estima que las principales amenazas del cambio climático hacen referencia a los conflictos por los recursos (principalmente agua, suelo cultivable y peces), daños y riesgos económicos para las ciudades costeras y las infraestructuras vitales, pérdida de territorio y contenciosos fronterizos, migraciones por causas ambientales, situaciones de fragilidad y radicalización política o religiosa, tensiones por el suministro de energía y presiones sobre el sistema de gobierno mundial; planteando seguidamente algunos ejemplos geográficos en relación con tales amenazas (África, Oriente Medio, Asia central y del sur, América Latina y países del Caribe y el Ártico).

En base a lo señalado, y como necesaria respuesta de la Unión Europea a tales amenazas a la seguridad internacional derivadas del cambio climático, el Informe estima imprescindible aumentar los conocimientos y las capacidades a escala europea, así como las actividades de prevención y de respuesta temprana a catástrofes y conflictos; debe seguirse consolidando la posición de liderazgo de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático con la finalidad de alcanzar en 2009 un ambicioso acuerdo para después de 2012, con medidas tanto de mitigación de los efectos como de adaptación al cambio climático, y, finalmente, aumentar la cooperación con terceros Estados.

En efecto, y teniendo en cuenta los textos anteriores, el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 13 y 14 de Marzo de 2008 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 7652/08, CONCL 1, Bruselas, 14 de Marzo de 2008), dedica una parte de sus Conclusiones al *"Cambio climático y Energía"*, señalando que los compromisos *"firmes y ambiciosos"* asumidos por la Unión en 2007 deben traducirse ahora en resultados, teniendo en cuenta el buen camino del proceso negociador internacional que se inició en la reunión de Bali a finales de 2007, y que tiene por finalidad alcanzar un acuerdo en la reunión de Copenhague en 2009 sobre el régimen posterior a 2012, que sea coherente con el

objetivo europeo. Al ofrecer resultados sobre las metas fijadas en 2007, el Consejo Europeo estima que el reto crucial que se plantea es *"velar por que esta transición hacia una economía con baja emisión de carbono segura y sostenible se gestione de tal forma que resulte compatible con el desarrollo sostenible, la competitividad, la seguridad de abastecimiento, la seguridad alimentaria, una hacienda pública sana y sostenible, y la cohesión económica y social de la UE"*; con lo que la Unión Europea se compromete a contribuir al Plan de Acción de Bali con la finalidad de lograr un acuerdo para después de 2012 *"que garantice un incremento de los flujos de financiación e inversión con vistas tanto a la atenuación del cambio climático como a la adaptación al mismo"*, y que, *"teniendo presente que la energía y el clima son partes integrantes de la Estrategia de Lisboa, este acuerdo contribuirá positivamente asimismo a los objetivos de crecimiento y empleo en un sentido más general"* (35).

Seguidamente, respecto al *"paquete"* de propuestas de 2007, el Consejo Europeo estima que *"constituye un buen punto de partida y una buena base para llegar a un acuerdo"*, con la finalidad de adoptarlo a finales de 2008 o principios de 2009, a más tardar; teniendo en cuenta que ha de tenerse presente *"la importancia de mantener el equilibrio global en todo el conjunto del paquete legislativo, y basar sus trabajos en los principios de transparencia, eficiencia y rentabilidad económica, y equidad y solidaridad en el reparto del esfuerzo entre los Estados Miembros"*, respetando *"la necesidad de un crecimiento económico sostenible en toda la Comunidad al que contribuyen todos los sectores"* y con una correcta relación coste-beneficio en los instrumentos de mercado previstos para cumplir los objetivos de esta política, evitando así cargar costes excesivos a los Estados Miembros. Finalmente, en este

punto, el Consejo Europeo estima que el objetivo global más ambicioso de la reducción del 30% de las emisiones se *"realice explícitamente y de un modo equilibrado, transparente y equitativo"*, teniendo en cuenta lo realizado en el primer período del Protocolo de Kioto.

A continuación, el Consejo Europeo reconoce el problema del riesgo de fuga de carbono y la preocupación que genera en ciertos sectores, especialmente expuestos a la competencia internacional, por lo que debe analizarse y abordarse con carácter urgente en la nueva Directiva sobre comercio de derechos de emisión, de tal modo que si las negociaciones internacionales fracasan, se puedan tomar medidas adecuadas.

Por otra parte, y ya en relación con las propuestas normativas, el Consejo Europeo subraya que el régimen de comercio de derechos de emisión constituye una parte esencial de la política integrada de clima y energía, por lo que la Directiva revisada debería mejorar la relación coste-eficacia de las reducciones de emisiones necesarias, permitir que el sistema pueda establecer vínculos con otros regímenes obligatorios de comercio de derechos de emisión que establezcan límites máximos de las emisiones en términos absolutos y reforzar el uso de mecanismos de flexibilidad resultantes de proyectos ejecutados en terceros países. Por otra parte, el Consejo Europeo subraya la necesidad de flexibilidad en la consecución de objetivos nacionales no previstos en el sistema de comercio de emisiones y en materia de energías renovables, en consonancia con el Plan de Acción adoptado por el Consejo Europeo en 2007, y hace hincapié en la importancia de establecer regímenes nacionales eficaces de apoyo a las energías renovables y un mecanismo de flexibilidad eficaz basado en garantías de origen, como sugiere la Comisión, y destaca la necesidad de que la política de energía de la Comunidad y los Estados Miembros aumente la

(35) Estos párrafos reflejan, como es visible, y sin alarmismo alguno, que el Consejo Europeo mantiene la necesidad de preparar la sociedad europea respecto a los efectos que pueda producir el cambio climático, pero teniendo en cuenta los logros de la propia sociedad europea a lo largo del tiempo, y sin perderlos. Un comentario crítico sobre los resultados del Consejo lo realiza A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *"Retórica europea"*, Diario Expansión, 18 de Marzo de 2008.

eficiencia energética y la seguridad del suministro como elementos clave para el logro de una política climática y energética de la UE integrada y un desarrollo económico sostenible.

Asimismo, el Consejo Europeo recuerda que el objetivo de la propuesta de un marco regulador para la captura y retención de carbono es garantizar que esta nueva tecnología se despliegue de manera segura para el medio ambiente y se ponga a prueba mediante proyectos, tal como se acordó también en el Consejo Europeo de 2007.

Además, se estima que, para lograr el ambicioso objetivo en materia de utilización de biocarburantes, es esencial desarrollar y cumplir criterios de sostenibilidad eficaces para garantizar la disponibilidad comercial de biocarburantes de segunda generación, que en el futuro también podrían tenerse en cuenta en la utilización de otras formas de biomasa energética, en sintonía con las conclusiones del Consejo Europeo de primavera de 2007.

También, el Consejo Europeo estima que es menester conseguir mayores sinergias entre las políticas de cambio climático y de biodiversidad, con el fin de lograr beneficios recíprocos, en especial afianzando actividades y medidas que se respalden mutuamente en relación con la atenuación del cambio climático y la adaptación al mismo, así como con la producción, el consumo y el comercio de biocarburantes.

Teniendo en cuenta que un mercado interior de la energía eficaz, que funcione plenamente e interconectado constituye un requisito esencial para garantizar un abastecimiento de energía seguro, sostenible y competitivo en Europa, el Consejo Europeo insta al Consejo a que se tomen como base los recientes avances realizados en relación con el tercer paquete de medidas sobre el mercado interior del gas y de la electricidad para llegar a un acuerdo político en junio de 2008, teniendo plenamente en cuenta lo acordado en 2007, e insta a la Comisión a que tenga en cuenta la situación y las necesidades de los mercados energéticos reducidos o aislados en el posterior desarrollo de sus políticas.

Por otra parte, el Consejo Europeo reitera la importancia de un aumento de la seguridad energética de la Unión Europea y de sus Estados Miembros, y que, a la vez que tanto la actuación en los ámbitos del cambio climático y la energía como en los del mercado interior de la energía y las nuevas tecnologías contribuirán a este objetivo, es menester seguir trabajando con firmeza en el mayor desarrollo de la dimensión exterior de la política energética europea (2007–2009); por lo que el Consejo Europeo celebra los avances conseguidos en este sentido, y anuncia que llevará a cabo una evaluación exhaustiva de los avances en su aplicación y de las nuevas actuaciones necesarias de acuerdo con la próxima Revisión Estratégica del Sector de la Energía, a presentar en Noviembre de 2008 y que refrendará el Consejo Europeo de primavera de 2009, la cual servirá de base para el nuevo Plan de Acción Energético a partir del año 2010, que deberá adoptar el Consejo Europeo de primavera de 2010. Esta Revisión Estratégica del Sector de la Energía se centrará, en especial, en la seguridad de abastecimiento, incluida la relación con los interconectores, y en la política exterior de la energía. En este sentido, el Consejo Europeo atribuye una especial importancia a que la Unión y sus Estados Miembros mantengan posiciones unitarias en cuestiones energéticas con terceros, por lo que acoge con satisfacción el informe conjunto del Alto Representante y de la Comisión sobre las repercusiones del cambio climático en la seguridad internacional (ya mencionado), subraya su importancia, e invita al Consejo a que estudie ese documento y le presente, a más tardar en Diciembre de 2008, recomendaciones relativas a la actuación consecutiva, en particular sobre el modo de intensificar la cooperación con países y regiones terceros en relación con las consecuencias del cambio climático para la seguridad internacional.

En relación con la transición hacia una economía con baja emisión de carbono segura y sostenible, el Consejo Europeo estima que tendrá repercusiones en numerosas Políticas, así como en la vida económica y cotidiana de los ciudadanos, por lo que se requieren Políticas

coherentes que exploten las sinergias relacionadas con la energía y el cambio climático en los otros tres sectores prioritarios de la Estrategia de Lisboa, así como en otros ámbitos de intervención de la UE, entre los que cabe mencionar el desarrollo de políticas coherentes de I+D y de innovación, el aprovechamiento del potencial empresarial de las eco-industrias y el desarrollo de una política industrial sostenible y unos mercados punteros sostenibles y competitivos en el plano mundial (atendiendo, al mismo tiempo, a las repercusiones de las medidas sobre energía y cambio climático en la competitividad), el fomento de un sistema de transporte sostenible, el estudio de la posibilidad de revisar la Directiva sobre fiscalidad de la energía, la mejora de la eficiencia energética y del uso eficiente de los recursos en todos los sectores y la información del consumidor sobre el uso eficiente de la energía, con la finalidad de abordar las repercusiones sociales y las oportunidades de la energía y del cambio climático.

Asimismo, el Consejo Europeo invita también a la Comisión a que examine los ámbitos en los cuales los instrumentos económicos, incluidos los tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido, pueden contribuir a aumentar el uso de bienes eficientes desde el punto de vista energético y de materiales que permiten ahorrar energía.

Finalmente, el Consejo Europeo destaca la necesidad de inversiones continuadas en investigación y desarrollo, así como de una incorporación activa de las nuevas tecnologías en el sector de la energía, tal como se refleja en el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética de la Comisión, y reconoce que la actuación en materia de energía y cambio climático consiste asimismo en perfilar los valores y en modificar el comportamiento de los ciudadanos, por lo que anima a los Gobiernos nacionales y a las Instituciones europeas a dar ejemplo, realizando avances sustanciales mediante la reducción del consumo de energía en sus edificios y en sus parques de vehículos.

