

Propuesta de creación de un sistema de comercio de derechos de emisión para el transporte y los edificios en la UE-27

10 de diciembre de 2021

1. REFLEXIONES INTRODUCTORIAS

- La creación de un sistema europeo de comercio de derechos de emisión para el transporte y la edificación es una de las propuestas más relevantes del paquete europeo conocido como *Fit for 55*. Dicho paquete regulatorio se presentó por la Comisión Europea en julio de 2021 para avanzar hacia el cumplimiento del objetivo europeo de reducir las emisiones un 55 % a 2030 respecto a 1990.
- El transporte por carretera supone en España el 27 % de las emisiones de CO₂. Dentro de estas, aproximadamente el 65 % corresponden al uso privado (vehículo y moto).
- El sector transporte también supone un importante volumen de emisiones en términos absolutos, siendo su evolución al alza si se parte de los niveles de 1990 con un incremento del 65 %. No obstante, desde 2005, las emisiones del transporte por carretera han disminuido un 9,5 %. Esto se debe a la introducción de medidas de reducción de emisiones desde esa fecha (por ejemplo, la primera directiva de renovables en transporte).
- Habría que analizar a qué se debe el aumento de emisiones. Por ejemplo, ha tenido una influencia muy importante la escasa renovación del parque de vehículos (un vehículo nuevo tiene un 25 % menos de emisiones que uno de hace diez años).

- Teniendo en cuenta la importancia del sector transporte y de la edificación en términos de emisiones absolutas, estaría justificado llevar a cabo actuaciones adicionales, como la creación de un ETS propio. No obstante, surgen preguntas:
 - Es una medida eficiente y eficaz? La respuesta es que sí. Como mecanismo de mercado tiene la oportunidad de generar una señal de mercado de CO₂ que permite a su vez incorporar señales tecnológicas.
 - ¿Es mejor un ETS propio o expandir la cobertura del actual ETS de sectores industriales? La respuesta de los teóricos es que haber incluido esos sectores en el ETS tradicional elevaría el precio de CO₂ de los sectores industriales sin que se produjera una mayor aplicación de medidas de mitigación en el transporte por carretera.
 - ¿Podría tener un aumento regresivo el ETS específico para transporte? En efecto, podría tener un impacto negativo sobre los sectores afectados al suponer un aumento de su factura energética.
 - El ETS vigente ha demostrado que tiene algunas debilidades en cuanto a protección de fuga de carbono. Y eso con la creación del nuevo ETS se podría hasta agravar. Es muy discutible que los agentes puedan trasladar al precio final el coste de CO₂, lo que podría generar problemas de competitividad y riesgo de fuga de carbono.
 - ¿No se estaría generando una especie de “doble imposición” sobre los sectores difusos al estar sujetos también al Reglamento de Reparto de Esfuerzo? Existen muchas iniciativas que también afectan al sector transporte (por ejemplo, el Reglamento de estándares para vehículos, la Directiva de imposición energética...). En España se va a generar un Fondo de sostenibilidad del sector energético que también va a tener incidencia sobre los precios energéticos a los que hace frente el transporte.
- Sobre la repercusión a nivel político / público de la propuesta, es destacable que:
 - El presidente de la Comisión ENVI del Parlamento Europeo (Pascal Canfin) ha calificado como un “suicidio político” la creación de un ETS para el transporte.

- El representante de la Federación Europea de Sindicatos Industriales ha manifestado que la movilidad “no siempre es una cuestión de elección” y “no siempre son posibles decisiones racionales”.
- El hecho de que se haya acompañado la propuesta de ETS para transporte y edificación del anuncio de la creación de un Fondo climático social europeo es una constatación del efecto que esta medida tendrá sobre determinados colectivos en términos redistributivos.

2. DEBATE

- El debate se ha centrado en el ámbito del sector transporte, donde la mayoría de los asistentes considera que la medida no es adecuada dadas las características del sector transporte por carretera (en muchos casos no hay alternativas viables) y la disponibilidad de medidas alternativas, varias de ellas ya en marcha (fiscalidad, refuerzo de estándares de emisiones en vehículos, restricciones de acceso a centro urbano...).
- En el ámbito de la edificación, se destaca por un asistente el constante dilema “regulación vs. mercado” que se presenta en este sector donde la rehabilitación implica unos costes de mitigación muy superiores a los precios que alcanzaría potencialmente el ETS. Los subsidios podrían ser parte de la solución, aunque plantean problemas como: 1) la presencia de *free-riding* y 2) regresividad al ser las rentas altas las que aprovechan más los subsidios para reformas en el ámbito residencial. Otra reflexión individual en torno a la edificación destaca que hay que reducir los costes de rehabilitación a través de: favorecer las economías de escala, promover la colaboración público-privada, dotar a los ayuntamientos de instrumentos para flexibilizar los planes generales (para hacer dotaciones al barrio, concesiones...), desarrollar instrumentos jurídicos para los propietarios (garantías sobre inmuebles, hipotecas inversas...).
- A continuación, se resumen las principales intervenciones individuales:

- Es importante tener en cuenta el actual escenario de precios energéticos elevados, por lo que se ha planteado la aprobación de un Fondo climático social para dar confianza a los ciudadanos y captar apoyos a la medida. Hay otras regulaciones que afectan al transporte por lo que no está claro el nivel de precio que alcanzará el ETS. Se destaca que se ha optado por esta opción dada la reducida viabilidad de aprobar un impuesto a nivel europeo (necesaria unanimidad).
- La gente no siempre puede elegir el medio de transporte. A veces no hay alternativas de transporte público.
- En los combustibles ya se está cargando al consumidor un tipo del 50 % en términos de fiscalidad. Con el ETS se le va a subir aún más el precio. En España además no hay una tasa de renovación de vehículos adecuada porque la renta media de los hogares es relativamente baja. En última instancia cabe preguntarse qué haría el gobierno si los 25 millones de turismos pasaran a ser eléctricos: ¿renunciaría el estado a los impuestos asociados a esos vehículos?
- Todos estamos de acuerdo en la necesidad de reducir las emisiones en el transporte y la edificación. En este sentido, se está siguiendo el método “prueba y error”. A la hora de diseñar este ETS habría que tener en cuenta cuestiones sociológicas y respetar el principio de neutralidad tecnológica.
- Desde que España registró un pico en el nivel de actividad en transporte y construcción en 2005 los niveles de consumo de fósiles no se han recuperado. Esto está detrás de la evolución de las emisiones desde esa fecha.
- Habrá que tener en cuenta la volatilidad de los precios que surgen del ETS y la interacción con otros instrumentos como el Ajuste en frontera por CO₂. Sería necesario unificar todas las figuras en un único concepto de coste por CO₂ teniendo en cuenta el impacto en la competitividad de la economía. En España el 85 % de la flota de transporte de mercancías por carretera pertenece a propietarios de un único camión.

- Se necesitan distintas señales de precio para descarbonizar distintos sectores en función de su coste marginal de reducción de emisiones. La edificación y el transporte tienen importantes diferencias en ese sentido. Un ETS para estos sectores plantea varios problemas. Por un lado, dadas las transformaciones por las que se pasará a un sistema energético con una creciente importancia del coste de inversión –CAPEX– (que requiere señales de inversión a 10–15 años), utilizar el precio del combustible como señal de inversión es ineficiente. Por otro, desde un punto de vista político, obligar a hogares vulnerables a asumir un sobreprecio por el combustible parece inasumible.
- Si el objetivo es reducir emisiones se pueden aplicar otras medidas (por ejemplo, incentivos positivos como subvenciones a tecnologías emergentes). La promoción de la electrificación nos está llevando a promover una estructura oligopolista.
- Este tipo de medidas van a incentivar movimientos de protesta por parte de la sociedad civil como los “chalecos amarillos” franceses.
- Si los diversos vectores energéticos tienen usos similares, habrá que desarrollar una reforma fiscal con principios coherentes. En este sentido, el ETS para el transporte puede ser un primer paso para intentar analizar estos conceptos. En cuanto a los temores que se han planteado ante la medida es necesario tener en cuenta que habrá un periodo transitorio de aplicación de la medida y mecanismos de estabilización del precio de CO₂ (como el mecanismo de reserva de estabilidad –MSR–). Es necesario tener en cuenta que, hoy en día, el transporte por carretera no paga las carreteras. Cuando haya mucho coche eléctrico habrá que ver como contribuyen a esos costes los vehículos eléctricos.
- El ETS es un mercado absolutamente tutelado. La regulación puede dar unos pasos adicionales en estos sectores sin necesidad de crear este tipo de instrumentos. Confiar la mayor parte de la reducción de emisiones al ETS es un error siendo más adecuado centrarse en medidas de corte regulatorio.
- La pregunta clave es si tenemos voluntad para descarbonizar a través de un proceso de electrificación basado en energías renovables. Por ejemplo, en el

caso español son muy reducidos los niveles de electrificación que considera el actual Plan integrado de energía y clima: apenas un 27 % de electrificación a 2030. Los consumidores tienen que recibir una señal precio efectiva, pero son necesarias otras medidas adicionales (estándares, medidas de “mandato y control” ...). En cualquier caso, la propuesta actual de creación de un ETS para transporte y edificación es confusa y no parece mostrar una fuerte determinación en la descarbonización de los sectores afectados.

- Es importante tener en cuenta que en la actualidad ya hay diferencias en los precios de los combustibles entre los estados miembros superiores a lo que supondría el ETS y ello no se ha traducido en ritmos de electrificación significativamente diferenciados por países. Esto tiene que ver con el hecho de que hay que hacer importantes inversiones por adelantado.
- Habría que trabajar más los mecanismos “predistributivos” para que las medidas no requieran *a posteriori* muchas medidas redistributivas. Además, habrá que prestar mucha atención a al impacto de las medidas sobre la eficiencia siendo cada vez más partidario de horizontes de regulación a medio plazo orientados a resultados, no a tecnologías.
- Sería necesario replantearse la cantidad y la calidad de la regulación. La excesiva regulación es un problema. En cuanto a la propuesta del ETS para el transporte, ya en 2008 el documento técnico que acompañaba a la propuesta de Directiva de ETS indicaba que no era recomendable un ETS específico para el transporte por varias razones: 1) existe regulación múltiple que afecta al sector; 2) hay un importante peso de emisiones indirectas; y 3) la relación coste-beneficio no era suficientemente positiva. La tramitación del expediente está poniendo de manifiesto importantes reticencias por parte del Parlamento Europeo, habiendo mucha incertidumbre sobre el resultado final.

3. REACCIÓN FINAL DEL PONENTE AL DEBATE

- El sector por carretera tiene que alinear sus acciones con los objetivos de descarbonización. Esto es irrenunciable. Lo que sí es debatible son los mecanismos para cumplir dichos objetivos.

- Hay que recuperar el principio de la neutralidad tecnológica para cumplir objetivos climáticos de forma eficiente.
 - Habrá que ver las distintas opciones tecnológicas más allá de la electrificación.
- Se nos presenta una batería de propuestas que contienen muchas medidas adicionales que aplican al mismo sector, lo que podría generar una sobrecarga regulatoria y de costes.