

CUMPLIR CON KIOTO EN ESPAÑA Y PORTUGAL

CUMPRIR QUIOTO EM ESPANHA E PORTUGAL

MÓNICA CARNEIRO, CARLOS DE MIGUEL
Y GUILLERMINA YANGUAS
Abogados ()*

1 · PRESENTACIÓN / NOTA PRÉVIA

Este artículo pretende ofrecer una guía que permita conocer algunos aspectos de los compromisos adquiridos en virtud del Protocolo de Kioto en España y Portugal, así como los mecanismos a disposición de las industrias implicadas que operan en la Península Ibérica para dar cumplimiento a las obligaciones nacidas del Protocolo de Kioto. El artículo se estructura en dos partes: una primera, en castellano, que expone la situación de las empresas sujetas al Protocolo de Kioto en España; y otra segunda, en portugués, que analiza esta misma cuestión pero referida a las empresas que operan en Portugal.

Este artigo pretende ser um guia que permita dar a conhecer alguns aspectos dos compromissos assumidos por Espanha e Portugal em virtude da adesão ao Protocolo de Quioto, bem como quais os mecanismos à disposição das indústrias envolvidas que exercem a sua actividade na Península Ibérica, dando cumprimento às obrigações que decorrem do referido Protocolo. O artigo está estruturado em duas partes: uma primeira, em castelhano, que expõe a situação das empresas sujeitas ao Protocolo de Quioto em Espanha; e uma segunda, em português, que analisa esta mesma questão mas relativamente às empresas que operam em Portugal.

2 · CUMPLIR CON KIOTO EN ESPAÑA

2.1 · El camino hacia Kioto

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático¹ supuso el primer hito en la construcción de una política internacional comprometida con el objetivo de poner límite a los excesos del desarrollo económico y proclamar la necesidad de que ese desarrollo sea sostenible.

El Protocolo de Kioto de la Convención Marco, aprobado en la tercera conferencia de las partes en 1997, es el instrumento legal en el que cristaliza, por primera vez, el compromiso específico y cuantificado de limitación de emisiones netas de gases de efecto invernadero, para los principales países desarrollados o en transición a una economía de mercado.

La entrada en vigor del Protocolo estaba condicionada a su ratificación por, al menos, 55 Estados parte que representaran, por lo menos, el 55 % de las emisiones en 1990. La decisión de Estados Unidos de no ratificar el Protocolo, anunciada en 2001, generó incertidumbre acerca de las posibilidades que tenía el Protocolo de salir adelante, dado que las emisiones de este país representaban en 1990 el 36 % del total de emisiones de gases de efecto inver-

* Del grupo de medioambiente de Uría & Menéndez (Madrid y Lisboa).

También han colaborado en la elaboración de este artículo Íñigo García-Atance Prieto y Pedro Severo de Almeida, abogados del mismo Departamento.

¹ Adoptada en Nueva York en 1992, y respaldada por 155 Estados en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en ese mismo año.

nadero. Ante esta situación, la UE (cuyas emisiones representaban el 24,2 % de las emisiones totales en 1990) asumió el liderazgo en el impulso del Protocolo de Kioto, y sus miembros aprobaron la ratificación en conjunto del Protocolo en 2002. Finalmente, y habiendo sido ratificado por más de 141 Estados parte, la ratificación del Protocolo por Rusia (17 % de las emisiones en 1990), en noviembre de 2004, permitió la entrada en vigor del Protocolo el 16 de febrero de 2005.

2.2 · El Protocolo de Kioto

El Protocolo fija límites cuantitativos a las emisiones de seis gases de efecto invernadero: CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆, de forma que, globalmente, las partes obligadas se comprometen a reducir sus emisiones de estos gases en, al menos, un 5% con respecto al nivel de 1990, durante el período de compromiso 2008 - 2012.

El Protocolo parte de la base de que la emisión excesiva de gases de efecto invernadero es un problema global, con consecuencias sobre todo el planeta, lo que obliga a afrontar el objetivo de reducción de emisiones también de forma global. Como elemento destacado para la consecución del objetivo de reducción de emisiones, el Protocolo articula un sistema que permite que estas reducciones puedan realizarse allí donde supongan un menor coste, puesto que, en definitiva, lo importante es lograr una reducción global neta, sin importar dónde tenga lugar ésta.

Además de fijar unos objetivos de reducción concretos, el Protocolo prevé también una serie de políticas y medidas para hacer posible su cumplimiento, y como complemento a éstas se articulan los llamados “mecanismos flexibles”, que pretenden facilitar a las partes el cumplimiento de sus compromisos particulares de reducción. Estos mecanismos flexibles son tres: el comercio de derechos de emisión, los mecanismos para un desarrollo limpio (o “MDL”), y los mecanismos de aplicación conjunta (o “AC”).

En este sentido, el Protocolo también ha tenido en cuenta que para contener la cantidad de gases de efecto invernadero que se emiten a la atmósfera, además de disminuir las cantidades que se liberan, es posible incrementar la absorción de estos gases por la masa vegetal. A través de la reforestación y del aumento de la masa vegetal es posible incrementar la absorción de CO₂ y disminuir la concentración de este gas en la atmósfera

con un efecto equivalente al de la reducción de las emisiones².

El cumplimiento de los compromisos establecidos en el Protocolo de Kioto depende esencialmente de que los Estados parte logren controlar las fuentes emisoras de gases de efecto invernadero a través del fomento de la eficiencia energética y de la aplicación de tecnologías limpias. Ahora bien, aquellas actividades en donde adoptar las medidas de reducción de emisiones no resulte económicamente asumible, dispondrán de los mecanismos flexibles para poder cumplir con los límites de emisión que se les ha fijado.

2.3 · El cumplimiento conjunto en la UE

El artículo 4 del Protocolo establece la posibilidad de cumplimiento en conjunto, por parte de una agrupación de Estados incluidos en el Anexo I, de las obligaciones contraídas en la adhesión al Protocolo. Esta fórmula fue la escogida por los quince Estados que en 2002 componían la UE, que decidieron, por medio de la Decisión del Consejo 2002/358/CE, acogerse al mecanismo del artículo 4, y asumir de forma conjunta un compromiso de reducción de emisiones de un 8% sobre los niveles de 1990. La UE actúa como un único sujeto parte cuyo compromiso de emisiones es el equivalente a la suma de los compromisos de emisiones de sus Estados miembros (lo que se conoce como sistema de “burbuja”). A partir de esta burbuja conjunta, se realizó una redistribución interna de las cargas para los Estados miembros. Dentro de ese reparto de cargas, a España se le fija como objetivo para el primer período de compromiso, 2008-2012, limitar sus emisiones hasta un 15 % por encima de lo que emitía en 1990.

Con el objetivo de configurar un marco legal a nivel europeo para la aplicación de los mecanismos de flexibilidad previstos por el Protocolo, se aprobó la Directiva del Consejo 2003/87/CE, modificada por la Directiva 2004/101/CE, de 27 de octubre, por la que se establece un Régimen para el Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero en la Comunidad.

Cada Estado asume la responsabilidad de diseñar la estrategia para disminuir sus emisiones hasta los niveles comprometidos y debe determinar el repar-

² Las formaciones vegetales actúan como sumideros por su función vital principal, la fotosíntesis. Mediante esta función, los vegetales absorben CO₂ que compensa las pérdidas de este gas que sufren por la respiración y lo que se emite en otros procesos naturales como la descomposición de materia orgánica.

to de las cargas de la reducción dentro de su economía. La Directiva establece que, dentro de esa estrategia nacional, cada Estado miembro debe aprobar un Plan Nacional de Asignación ("PNA") de derechos de emisión para las instalaciones que recaen bajo su ámbito de aplicación.

No obstante, sólo la mitad aproximada de las emisiones de gases de efecto invernadero que tienen lugar dentro de la UE proceden de las actividades contempladas por la Directiva. La otra mitad de las emisiones procede de fuentes mucho más difíciles de controlar, las conocidas como fuentes difusas, tales como el transporte (21 %), hogares y pequeñas empresas (17 %), y agricultura (10 %). Respecto de estas fuentes, cada Estado debe determinar las políticas que adoptará para lograr las reducciones en las emisiones de gases de efecto invernadero que proceden de ellas.

2.4 · La situación de España frente a los compromisos de Kioto

A pesar de que España tiene fijado un objetivo de reducción que le permite emitir un 15 % por encima de los niveles de 1990, es uno de los miembros de la UE más alejados del cumplimiento de su objetivo. Se estima que en 2004 España ya emitía un 45 % por encima de los niveles de 1990, proviniendo más de la mitad de dichas emisiones de las fuentes difusas.

La transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2003/87/CE se hizo, no sin retraso, a través del Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto por el que se regula el Régimen del Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero³. Esta norma ha sido seguida por una serie de normas complementarias y actos, entre los que destacan la aprobación del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (PNA)⁴ y la creación del Registro Nacional de Derechos de Emisión⁵ (RENADE), institución cuyas funciones se describen más adelante.

Para el primer periodo de compromiso bajo el Protocolo de Kioto (2008-2012), el PNA fija como objetivo la reducción de emisiones hasta un 24 % sobre las emisiones de 1990. La consecución del objetivo asignado bajo la Directiva de disminuir las emisiones hasta un 15 % por encima de los niveles de 1990, se pretende alcanzar restando a ese 24 % previsto, la estimación de absorción por sumideros (máximo de 2 %), y la previsión de créditos que España podrá obtener en los mercados internacionales (7 %).

En España casi mil instalaciones (más de doce mil en toda la UE), se encuentran incluidas en el ámbito de la Directiva y han recibido su asignación individual de derechos de emisión conforme al PNA. Las actividades afectadas son, de acuerdo con la Directiva: actividades energéticas (instalaciones de combustión, refinerías de hidrocarburos y coquerías); producción y transformación de metales ferrosos; industrias minerales (fabricación de cemento, vidrio y productos cerámicos); y otras actividades industriales destinadas a la fabricación de papel y cartón. No obstante, se está considerando la posibilidad de excluir del ámbito de la Directiva aquellas instalaciones que por su tamaño o escaso volumen de emisión disponen de un escaso margen de reducción de emisiones.

El PNA asigna, gratuitamente, ciento setenta y cuatro millones de toneladas equivalentes de CO₂ a un total de novecientas setenta y dos instalaciones industriales durante el periodo 2005-2007. La empresas titulares de estas instalaciones están obligadas a presentar, a comienzos de cada año, los derechos de emisión⁶ que cubran la totalidad de sus emisiones en el año anterior.

También se encuentra prevista en el PNA la incorporación de nuevas instalaciones⁷ incluidas en el ámbito de la Directiva, respecto de las cuales el PNA ha optado por el establecimiento de una reserva gratuita de derechos, con el fin de garantizar su

³ El Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el Régimen del Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, fue convalidado por el Congreso el 16 de septiembre de 2004 y tramitado de urgencia como Proyecto de Ley, posteriormente aprobado como Ley 1/2005.

⁴ El PNA fue aprobado en España, por virtud del Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007.

⁵ El RENADE fue creado en virtud de Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el Régimen del Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero.

⁶ El derecho de emisión se configura como aquel derecho subjetivo, de carácter transmisible, que atribuye a su titular la facultad de emitir a la atmósfera, desde una instalación sometida al ámbito de aplicación de la Directiva, una tonelada de dióxido de carbono equivalente

⁷ De acuerdo con la Directiva, tiene la consideración de nuevo entrante "toda aquella instalación que lleve a cabo una o más de las actividades indicadas en el Anexo I, a la que se le conceda un permiso de emisión de gases de efecto invernadero o una renovación del permiso de emisión de gases de efecto invernadero debido a un cambio en el carácter o el funcionamiento de una instalación o a una ampliación de ésta, con posterioridad a la notificación a la Comisión del plan nacional de asignación".

acceso a los derechos de emisión en condiciones de igualdad de trato.

Más allá de los esfuerzos que habrán de realizarse para la reducción de las emisiones en los sectores difusos, interesa ahora examinar cuáles son las repercusiones para las empresas implicadas en los objetivos de reducción de emisiones. Para cumplir con Kioto estas empresas deberán combinar la adopción de técnicas más eficientes en sus procesos, con el uso del comercio de derechos entre los agentes, así como de la inversión en proyectos MDL y AC.

2.5 · El comercio de derechos de emisión

El mercado de emisiones de CO₂ que ha puesto en marcha la UE no es, en realidad, absolutamente novedoso. En 1990, EEUU ponía en marcha el *Acid Rain Programme*, a través del cual se fijaba una cantidad máxima de emisiones de SO₂ y NO_x para las industrias que se encontraban bajo su ámbito de aplicación. El objetivo con el que se puso en marcha este programa era reducir los niveles de emisión de estos gases generadores de lluvia ácida por debajo de los niveles de emisión existentes en 1980. Al igual que en el mercado previsto en la UE para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, el sistema previsto en el *Acid Rain Programme* basaba su efectividad en la aplicación de los mecanismos de mercado para disminuir los costes de la reducción de emisiones. Los resultados del sistema empleado fueron positivos: los objetivos de reducción prefijados se están alcanzando a un coste un 50 % inferior al inicialmente previsto⁸.

Dentro del ámbito de la UE, el Reino Unido ha sido el primero de sus miembros en poner en marcha, antes de la aprobación de la Directiva, un mercado nacional de comercio de emisiones de gases de efecto invernadero, lo que tuvo lugar con la inauguración del *UK Emissions Trading Scheme*, en abril de 2002. La puesta en marcha tanto del *Acid Rain Programme* como del *UK Emissions Trading Scheme* ha permitido ensayar la operativa de esta clase de mercados.

El mercado europeo de derechos de emisión

El sistema de comercio de derechos de emisión supone emplear, como medio para reducir las emi-

siones, el sistema de mercado, lo que, en teoría, debe conducir a una eficiente asignación de los derechos de emisión entre los agentes emisores.

Cada Estado miembro de la UE establece, a través de su PNA, la cantidad máxima para la emisión de CO₂ de las industrias incluidas en el ámbito de la Directiva, que se encuentren en su territorio, y distribuye los derechos de emisión correspondientes a esa cantidad, entre las industrias afectadas⁹.

Algunas de estas industrias probablemente logren reducir sus emisiones de forma que dispongan de más derechos de emisión asignados de los que finalmente precisarán para cubrir sus emisiones. Por el contrario, otras industrias no recibirán en su asignación los derechos de emisión suficientes para cubrir todas las emisiones que necesitarían realizar. La Directiva, siguiendo lo dispuesto en el artículo 6 del Protocolo prevé un mercado en el que las empresas con excedente de derechos de emisión pueden transmitir sus derechos de emisión sobrantes a aquellas que son deficitarias, lográndose con ello la reducción de las emisiones allí donde resulta más económica.

El mercado creado tiene su ámbito en toda la UE y no dispone de una sede única y centralizada: se trata de un mercado electrónico en el que los distintos agentes, como son empresas, plataformas privadas de contratación y *brokers* pueden operar a través de los distintos registros nacionales de derechos de emisión, y de los mercados que se establezcan, que van a estar interconectados.

En cuanto a su estructuración, la Directiva no ha predeterminado cómo ha de organizarse el mercado de derechos de emisión. Los legisladores nacionales, por su parte, han introducido muy pocas reglas relativas al funcionamiento de este mercado. En ausencia de una estructura predeterminada legalmente, habrán de ser los agentes privados quienes actúen para organizar el mercado.

La experiencia en la negociación de derechos de emisión es escasa, en parte como consecuencia de los continuos retrasos que viene sufriendo la implantación del mercado europeo, y también por la novedad

⁸ Como se indica en "Retos y oportunidades del comercio de derechos de emisión", elaborado por Práctica Medio Ambiente, Abogados y Consultores para Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente, Octubre de 2000.

⁹ La Directiva establece, por medio de su art. 10, que para el primer periodo de tres años (2005-2007) los Estados miembros habrán de distribuir gratuitamente al menos el 95 % de los derechos de emisión. Para el siguiente periodo, de cinco años (2008-2012), los derechos de emisión que habrán de repartirse gratuitamente por cada Estado disminuyen hasta el 90 % del total de los derechos emitidos.

que representa para gran parte de los agentes que van a operar en él. A pesar de ello, ya existen tres asociaciones que han elaborado y puesto en práctica modelos estandarizados de contratos de compraventa de derechos de emisión. Se trata de la ISDA (*International Swaps and Derivatives Association*), la IETA (*International Emission Trading Association*) y la EFET (*European Federation of Energy Traders*).

Los documentos preparados por ISDA, IETA y EFET fueron redactados para propósitos diferentes, lo que motiva que presenten enfoques distintos. El modelo ISDA se diseñó para permitir el comercio de derechos de emisión bajo un *Master Agreement* ISDA que puede funcionar ya sea para un único producto o como un acuerdo marco multiproducto, abarcando una amplia variedad de activos. El contrato IETA, en cambio, es un documento especializado para comercio de derechos de emisión en el mercado europeo y no está pensado para el comercio de otros activos. Finalmente, el modelo EFET es en realidad un apéndice o anexo a un contrato más amplio en materia de energía eléctrica y, por consiguiente, contempla que las partes al contrato serán generalmente productores o suministradores de electricidad.

Se estima que a mediados de 2004 ya se habían negociado dos millones y medio de derechos de emisión (cada uno de ellos equivalente a una tonelada de emisión de gases de efecto invernadero), a precios de entre tres y trece dólares. Para 2005, se prevé que este volumen se duplique, y ello sin contar con las operaciones que se realicen fuera del mercado europeo¹⁰.

El sistema de agrupación en el comercio de derechos de emisión

La Directiva establece, en su artículo 28, que los Estados miembros podrán permitir que los titulares de las instalaciones sujetas a la Directiva formen agrupaciones para actuar de forma conjunta respecto de la administración de sus derechos de emisión y de las obligaciones que establece la Directiva. Este sistema de agrupación de instalaciones, conocido como “*pooling*”, pretende facilitar a todas las instalaciones sujetas a la Directiva 2003/87/CE el acceso al mercado europeo de derechos de emisión en mejores condiciones, dado que las economías de escala y el mayor

volumen de negociación, logradas mediante la agrupación, conducen a menores costes de operación.

Para formar un *pool*, las empresas deben pertenecer al mismo sector. Como excepción, el PNA no permite la autorización de “*pools*” en el sector eléctrico por considerar que en este sector la agrupación puede desincentivar la aplicación de tecnologías reductoras de las emisiones. Una vez acordada su constitución, debe elegirse un administrador fiduciario, que actuará en nombre de la agrupación. En España, la constitución del *pool* está sometida a la autorización sucesiva de las Comunidades Autónomas a las que pertenezcan las instalaciones, del Consejo de Ministros y, finalmente, de la Comisión Europea, lo que supone una complicada senda burocrática. Esta circunstancia, unida a la dificultad de que empresas competidoras se pongan de acuerdo en sus estrategias relativas a los derechos de emisión, así como para nombrar a un representante común, es posiblemente la causa de que actualmente no se hayan formado en España ningún *pool* de empresas.

El Registro Nacional de Derechos de Emisión

El artículo 19 de la Directiva 2003/87/CE establece la creación, en cada Estado miembro, de un registro nacional donde quede constancia de las operaciones realizadas sobre derechos de emisión.

En España, la gestión del Registro Nacional de Derechos de Emisión (o RENADE) ha sido encomendada a IBERCLEAR una filial del grupo Bolsas y Mercados Españoles, S.A. El registro está adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y el plazo de encomienda a la empresa encargada expira el 31 de diciembre de 2012, coincidiendo con la finalización del segundo PNA relativo al periodo 2008-2012, previsto en la Directiva. Sin embargo, para que el RENADE pueda entrar en funcionamiento efectivo se precisa la aprobación de su reglamento de funcionamiento. Se espera que el Real Decreto por el que se establezca este reglamento se apruebe entre los meses de mayo y junio de 2005, tan pronto como finalice la verificación del funcionamiento del registro.

El RENADE se configura como una base de datos electrónica en la que constará quién dispone de derechos de emisión y en qué cuantía. Por ello, no está previsto que el Registro cuente con sede física. De manera permanente y actualizada se inscribirán en él todas las operaciones relativas a la expedición, titularidad, transmisión, transferencia, entrega, retirada, cancelación y suspensión de la capacidad de transmitir derechos de emisión.

¹⁰ Esta estimación se recoge en el dossier “Kyoto y el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en Europa y en España”, *La Gaceta de los Negocios* de 10 de marzo de 2005.

La redacción del artículo 2 Real Decreto Ley 5/2004, por virtud del cual se creaba el RENADE, suscitó inicialmente una importante confusión al no contemplar adecuadamente los efectos de la inscripción. Esta cuestión quedó finalmente solventada por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, de Reformas Urgentes para el Impulso a la Productividad y para la Mejora de la Contratación Pública, que afirmó el carácter constitutivo de la inscripción.

2.6 · Los otros mecanismos flexibles: MDL y AC

Como se ha indicado, el objetivo primordial del Protocolo es lograr que, en términos netos, la cantidad global de emisiones se reduzca. De acuerdo con esta premisa, junto al comercio de derechos de emisión, el Protocolo, prevé los mecanismos para un desarrollo limpio (MDL) y los mecanismos de aplicación conjunta (AC).

MDL y AC son instrumentos que parten de la siguiente premisa: es probable que para la industria de un país desarrollado, el coste de lograr las reducciones en las emisiones, dentro del propio país, sea superior al coste en que habría de incurrir esa misma industria para lograr las reducciones equivalentes en un tercer país donde la eficiencia ambiental de la industria sea menor.

El objetivo que se persigue con la introducción de estos mecanismos en el Protocolo de Kioto es doble: por un lado, facilitar a los países inversores el cumplimiento de sus compromisos de reducción y limitación de emisiones; y por otro lado, apoyar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo.

Ambos mecanismos funcionan bajo el siguiente sistema: la diferencia final entre las emisiones reales y las que cabría esperar en ausencia del proyecto se traducirá en créditos de reducciones de emisiones, en las condiciones que se detallan más adelante, que los países inversores podrán utilizar para cumplir sus compromisos de limitación de emisiones. La obtención de estos créditos exige, por tanto, la constatación de que mediante el proyecto en cuestión, no sólo se consigue una alta eficiencia desde el punto de vista de las emisiones, sino que tiene como consecuencia una disminución neta de las emisiones en el país receptor del proyecto, en comparación con las emisiones que tendría de no realizarse tal proyecto.

Las empresas que obtengan créditos mediante estos mecanismos podrán emplearlos para cubrir las emisiones de sus instalaciones en su país de origen, o comerciar con ellas en el mercado de derechos de emisión como un activo financiero.

El desarrollo de MDL y AC exige de una importante coordinación internacional y de la colaboración de las administraciones por lo que, de acuerdo con las reglas de aplicación del Protocolo acordadas en Marrakech¹¹, la participación en este tipo de proyectos requiere, entre otros muchos requisitos, el establecimiento de una autoridad nacional designada (AND) que confirme la voluntariedad de la participación de cada Estado en los proyectos MDL y AC.

A pesar del potencial que representan los proyectos de MDL y AC, la complejidad de su tramitación, así como el grado de exigencia en sus requisitos de aprobación van a exigir un gran esfuerzo por parte de las empresas inversoras para hacer de estos mecanismos un instrumento útil en vista al cumplimiento de los objetivos del Protocolo.

Los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL)

El MDL, definido en el artículo 12 del Protocolo de Kioto, regula las inversiones de un país incluido en el Anexo I (países desarrollados) en un país no incluido en el Anexo I, en proyectos de reducción de emisiones o de fijación de carbono.

Con objeto de garantizar la transparencia y cumplimiento efectivo de los requisitos que dan derecho a créditos de reducciones de emisiones, el MDL está regido por un órgano supervisor dependiente de la ONU, la Junta Ejecutiva del MDL. Además, las reducciones o absorciones conseguidas con la ejecución de los proyectos han de ser verificadas y certificadas por Entidades Operacionales independientes (EO). Para llevar a buen fin un proyecto y obtener los créditos, las partes participantes deberán ponerse de acuerdo y demostrar una reducción real, medible y prolongada en el tiempo de emisiones o secuestro de carbono, todo ello teniendo especialmente en cuenta el requisito de la adicionalidad ambiental del proyecto¹².

El ciclo del proyecto MDL se puede dividir en tres fases: una fase previa de acreditación de las entidades operacionales por la Junta Ejecutiva, una fase primera, consistente en el diseño del proyecto

¹¹ Los acuerdos de Marrakech, adoptados en la séptima conferencia de las Partes a la Convención en octubre de 2001, precisan las normas de aplicación de los mecanismos flexibles establecidos en el Protocolo de Kioto.

¹² La adicionalidad ambiental se cumple cuando la reducción de las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero por las fuentes es superior a la que se produciría de no realizarse las actividades del proyecto registrado.

MDL, y, por último, la fase segunda, consistente en la ejecución física del proyecto.

El MDL exige, por tanto, una coordinación importante entre los países de origen de la empresa inversora y de destino del proyecto. Esto requiere que los países implicados regulen, de alguna manera, su cooperación, lo que se traduce en alcanzar acuerdos bilaterales o multilaterales con países potencialmente idóneos para la implantación de estos proyectos. En la actualidad, España ha alcanzado acuerdos bilaterales, o está en vías de alcanzarlos, con, entre otros países, Méjico, Argentina, Brasil, Uruguay y Colombia.

En España, la Autoridad Nacional Designada (AND) se constituyó a finales de febrero de 2005, con las función de analizar los proyectos MDL que se presenten en España y de actuar como interlocutor de la administración en materia de MDL. Hasta el momento, la AND española ha otorgado su carta de aprobación para un total de cuatro proyectos MDL en Perú y Panamá, estando pendientes de aprobación otros tres proyectos presentados para México. En la actualidad, todos los proyectos presentados por empresas españolas están localizados en Iberoamérica, lo que resulta lógico teniendo en cuenta los vínculos económicos y culturales de España con estos países. Sin embargo, países como China o India no parecen despertar el interés de las empresas españolas, a pesar de que en ellos abundan las fuentes energéticas ineficientes lo que les hace enormemente interesantes con vistas a la instalación de energías limpias y renovables a través de proyectos MDL.

Aplicación Conjunta (AC)

El Mecanismo de Aplicación Conjunta (AC) se recoge en el artículo 6 del Protocolo de Kioto. Este mecanismo permite la inversión de un país Anexo I en otro país Anexo I, en proyectos de reducción de emisiones o fijación de carbono. El país receptor se descuenta las Unidades de Reducción de Emisiones¹³ (UREs) del proyecto, que son adquiridas por el país inversor.

El objetivo de los proyectos de AC, análogamente a los MDL, es la reducción de emisiones, prestando especial atención al requisito de la adicionalidad ambiental del proyecto. El desarrollo del proyecto

es de carácter voluntario y requiere la autorización previa por las autoridades de los participantes.

Para la ejecución de los proyectos de AC existen dos vías: un procedimiento simplificado, por el que realizada la verificación por el país receptor de las reducciones de emisiones, se puede proceder directamente a la emisión de UREs; y la otra vía es el procedimiento normal, recogido en el artículo 6 del Protocolo, en el que la verificación se encomienda al Comité de Supervisión de la AC (órgano análogo a la Junta Ejecutiva del MDL). El procedimiento estándar para la aprobación se articula, de forma análoga al MDL, en tres fases. Para poder aplicar el procedimiento simplificado es preciso que el país receptor cumpla con todos los requisitos de elegibilidad que al respecto se recogen en los Acuerdos de Marrakech.

Este mecanismo se encuentra, en la actualidad, en una fase muy incipiente de su desarrollo y no existen, por el momento, proyectos aprobados. Por su configuración, los principales destinatarios de inversiones procedentes de este mecanismo serán los países de Europa del Este, cuyas economías se encuentran en transición a la economía de mercado.

Los Fondos de Carbono

Los proyectos MDL y AC permiten a sus promotores obtener créditos de reducciones. Con el fin de optimizar las oportunidades que generan estos mecanismos, ha surgido un nuevo tipo de institución cuyo fin es la gestión de inversiones en proyectos MDL y AC: los Fondos de Carbono. El concepto de fondo es muy similar a los Fondos de Inversión que operan en los mercados financieros: una empresa que desea obtener créditos de reducción de emisiones, puede aportar una cantidad de dinero a uno de estos fondos. El organismo gestor del fondo invierte las cantidades aportadas en proyectos MDL y AC, de los que obtiene créditos de reducción de emisiones. Finalmente estos créditos son repartidos entre los aportantes al Fondo, como si fueran dividendos.

Con el fin de hacer posible el cumplimiento de los objetivos de reducción establecidos en la Directiva 2003/87/CE, y dado el actual nivel de emisiones que existe en España, el Gobierno decidió hacer uso de este sistema de Fondos de Carbono para obtener créditos de reducciones certificadas de emisiones. El Gobierno ha aprobado la constitución de un fondo español de inversión en proyectos MDL que le permita cubrir las reducciones correspondientes a

¹³ Así se denomina a los créditos de reducción de emisiones procedentes de proyectos de AC.

los sectores difusos (fundamentalmente transporte y hogares). No obstante, la participación en el fondo español está abierta a las empresas, y a otras Administraciones Públicas, si bien, con importantes exigencias (tales como un desembolso inicial mínimo de dos millones y medio de euros, y que las aportaciones adicionales deben realizarse sucesivamente de millón en millón de euros).

El Fondo Español de Carbono se ha creado en el marco del Banco Mundial, institución a la que además se ha encomendado su gestión. Al mismo tiempo que se aprobó la creación de este fondo, el Gobierno español acordó la participación de España en otros dos fondos de la misma naturaleza gestionados también por el Banco Mundial. Entre los tres fondos, el Gobierno español espera obtener cuarenta millones de toneladas de CO₂ (treinta y cuatro a través del Fondo español, y seis a través de los otros dos fondos), para lo que invertirá un total de doscientos millones de euros.

3 · CUMPRIR QUIOTO EM PORTUGAL

3.1 · O caminho até Quioto

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas¹⁴ consubstancia o primeiro passo para a construção de uma política a nível internacional, tendo como objectivo a fixação de limites relativamente aos excessos provocados pelo desenvolvimento económico e a proclamação da necessidade de esse desenvolvimento ser realizado de uma forma sustentável.

O Protocolo à Convenção-Quadro, aprovado na terceira conferência das partes em Quioto, em 1997, é o instrumento legal que, pela primeira vez, estabelece o compromisso de limitação das emissões líquidas de gases com efeito de estufa para os principais países desenvolvidos ou em transição para uma economia de mercado.

A entrada em vigor do Protocolo estava condicionada à sua ratificação por, pelo menos, 55 Estados parte que representassem, pelo menos, 55 % das emissões em 1990. A decisão dos Estados Unidos de não ratificarem o Protocolo, anunciada em 2001, provocou alguma incerteza sobre as possibilidades

que o Protocolo teria de seguir em frente, atendendo a que as emissões deste país representavam, em 1990, 36 % das emissões de gases com efeito de estufa. Face a esta situação, a União Europeia, cujas emissões representavam 24,2 % das emissões totais em 1990, assumiu a liderança no impulso a dar ao Protocolo, e os seus membros ratificaram em conjunto o Protocolo em 2002. Por último, e tendo já sido ratificado por mais de 141 Estados parte, a ratificação do Protocolo, em Novembro de 2004, pela Rússia (que representava 17 % das emissões, em 1990) permitiu a sua entrada em vigor a 16 de Fevereiro de 2005.

3.2 · O Protocolo de Quioto

O Protocolo fixa os limites quantitativos das emissões de seis gases com efeito estufa: CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆, de forma que as partes obrigadas se comprometem a reduzir as emissões destes gases em, pelo menos, 5 % relativamente ao nível de emissões em 1990, durante o período de compromisso 2008-2012.

O Protocolo parte do princípio de que a emissão excessiva de gases com efeito de estufa é um problema global, com consequências para todo o planeta, o que obriga a encarar o objectivo de redução das emissões de uma perspectiva, igualmente, global. Como mecanismo relevante para concretizar o objectivo de redução das emissões, o Protocolo desenvolve um sistema que permite que estas reduções se realizem implicando baixos custos, dado que, no final, o importante é atingir uma redução global líquida, independentemente do local onde tenha lugar.

Para além de fixar objectivos concretos de redução, o Protocolo de Quioto prevê também uma série de políticas e medidas que tornem possível o seu cumprimento e, em complemento a estas, articulam-se os chamados “mecanismos flexíveis” que pretendem facilitar às partes o cumprimento dos seus compromissos particulares de redução. Estes mecanismos flexíveis são três: o comércio de direitos de emissão, os mecanismos de desenvolvimento limpo (ou “MDL”), e os mecanismos de implementação conjunta (ou “IC”).

Neste sentido, o Protocolo também levou em linha de conta que, para limitar a quantidade de gases de efeito de estufa emitidos para a atmosfera, para além de diminuir as quantidades que se libertam, é possível potenciar a absorção destes gases pela massa vegetal. Através da reflorestação e dos aumentos da massa vegetal é possível aumentar a absorção de

¹⁴ Adoptada em Nova Iorque em 1992, e subscrita por 155 Estados na Cimeira da Terra, celebrada no Rio de Janeiro nesse mesmo ano.

CO₂ e diminuir a concentração deste gás na atmosfera com um efeito equivalente ao da redução de emissões.

O cumprimento dos compromissos que decorrem do Protocolo de Quioto depende, essencialmente, do que cada um dos Estados parte consiga atingir através do controlo das fontes emissoras de gases com efeito de estufa, fomentando a eficiência energética e a aplicação das tecnologias limpas. Assim sendo, as actividades para as quais adoptar as medidas de redução de emissões não seja economicamente viável, poderão alcançar os limites de emissão que lhes estão fixados através dos mecanismos flexíveis.

3.3 · O cumprimento conjunto na UE

O artigo 4º do Protocolo estabelece a possibilidade de cumprir, em conjunto, as obrigações que decorrem da adesão ao Protocolo por parte de um grupo de Estados definido no Anexo I. Esta foi a fórmula escolhida pelos quinze Estados que, em 2002, compunham a UE e que decidiram, através da Decisão do Conselho 2002/358/CE, de 25 de Abril, recorrer ao mecanismo do artigo 4º, assumindo de forma conjunta o compromisso de redução de emissões de gases de 8 % sobre os níveis de 1990. A UE actua como entidade única, cujo compromisso em relação às emissões é equivalente à soma dos compromissos assumidos pelos seus Estados-membros (designado por sistema de “bolha”). A partir desta bolha conjunta, foi realizada uma redistribuição interna das percentagens atribuídas a cada Estado membro. Em concreto, no contexto da referida repartição de responsabilidades, Portugal tem como objectivo limitar as suas emissões até 27% sobre as suas emissões tendo como referência o mesmo ano.

Com o objectivo de configurar um quadro legal a nível europeu para a aplicação dos mecanismos de flexibilidade previstos no Protocolo de Quioto, foi aprovada a Directiva do Conselho 2003/87/CE, modificada pela Directiva 2004/101/CE de 27 de Outubro, pela qual se estabelece um regime para o comércio de direitos de emissão de gases de efeito de estufa na União.

Cada Estado assume a responsabilidade de desenhar a estratégia para atingir o objectivo de diminuir as emissões até aos níveis estabelecidos e deve determinar, portanto, a repartição das percentagens de redução dentro da sua economia. A Directiva estabelece a obrigação para cada Estado-membro de aprovar um Plano Nacional de Atribuição (PNA) de

direitos de emissão para as instalações industriais que sejam abrangidas pelo seu âmbito. Contudo, apenas metade das emissões de gases com efeito de estufa que têm lugar dentro da UE procedem das actividades contempladas pela Directiva. A outra metade procede de fontes, cujo controlo é mais complexo, tais como, transporte (21 %), habitações particulares e pequenas empresas (17 %) e agricultura (10 %), pelo que é da responsabilidade de cada Estado determinar quais as políticas a adoptar para atingir a redução de emissões de gases com efeito de estufa delas procedentes.

3.4 · Situação em Portugal

Como se referiu na Introdução, Portugal assumiu o compromisso de limitar o aumento das suas emissões em 27 % em relação a 1990. Ora, para atingir este ambicioso limite torna-se necessário recorrer a todos os mecanismos previstos no Protocolo de Quioto que possibilitem atingir a redução proposta.

Pretende-se, através deste artigo, analisar, ainda que sumariamente, as estruturas jurídicas aplicáveis em Portugal, resultantes da implementação dos três principais mecanismos previstos no protocolo: Comércio de Licenças de Emissão (CELE), Mecanismos de Desenvolvimento (MDL) e Implementação Conjunta (IC).

Apesar de em Portugal o processo de criação das estruturas jurídicas que permitem o aproveitamento pelos agentes económicos dos três principais mecanismos previstos no protocolo -Comércio de Licenças de Emissão (CELE), Mecanismos de Desenvolvimento (MDL) e Implementação Conjunta (IC)- estar ainda consideravelmente atrasado¹⁵, (especialmente no que diz respeito aos MDL e aos IC) a verdade é que já começa a estar formado o quadro jurídico essencial que será aplicado em Portugal na regulamentação destas matérias.

3.5 · Regime do Decreto-Lei 233/2004 de 14 de Dezembro - Comércio de Emissões

A Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro, que cria um regime comunitário de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, foi transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei 233/2004, de 14

¹⁵ Facto a que não será alheia a recente mudança de Governo e o bloqueio que tal facto acarretou no processo legislativo.

de Dezembro, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei 243-A/2004, de 31 de Dezembro.

A criação de um mercado de licenças de emissão de gases com efeito de estufa visa procurar uma redução substancial na emissão destes gases a nível comunitário de uma forma economicamente racional, procurando diminuir os custos marginais provocados pela necessidade de reduzir as emissões dos agentes económicos envolvidos. O mecanismo básico de funcionamento do mercado passa pela atribuição inicial de um número determinado de licenças aos agentes económicos que, no exercício da sua actividade, emitem aqueles gases para a atmosfera. Idealmente, o número de licenças atribuídas será inferior às necessidades dos operadores, de forma a incentivá-los à redução das suas emissões.

No final de cada ano civil, cada operador deverá devolver ao Instituto do Ambiente, para anulação, as licenças de emissão correspondentes ao total das emissões efectivamente verificadas na sua instalação industrial. Assim sendo, um operador que tenha emitido uma maior quantidade de gases com efeito de estufa do que a correspondente às licenças que lhe foram inicialmente atribuídas deverá adquirir licenças que cubram o seu excesso de emissões. Pelo contrário, um operador que tenha emitido uma menor quantidade daqueles gases do que aquela a que correspondem as licenças de emissão que lhe foram inicialmente atribuídas, tem a possibilidade de as transaccionar no mercado, realizando, assim, uma mais-valia.

Desta forma, pretende-se que os operadores para quem o custo marginal da incorporação de inovações tecnológicas que permitam a redução de emissões no seu processo produtivo seja inferior ao custo das licenças de que seriam deficitários caso não procedessem às referidas inovações, optem por estas, podendo suplementarmente vir ainda a beneficiar das mais valias geradas pela transacção de licenças.

Por outro lado, aqueles operadores que já se encontram num estágio tecnológico bastante avançado e que, portanto, teriam um custo marginal elevadíssimo para reduzir as suas emissões, podem mais facilmente recorrer ao mercado e adquirir aí as licenças que lhes faltam.

Assim, este mecanismo permite maiores ganhos aos agentes económicos do que um simples sistema de fixação de limites e correspondentes coimas, favorecendo ainda o desenvolvimento tecnológico e gerando reduções globais nas emissões de gases com efeito de estufa.

Este sistema exige a criação de todo um complexo normativo seguro, simples e eficaz que permita o registo dos operadores, as transacções de licenças, a anulação das mesmas no final de cada período anual e a interacção segura das estruturas nacionais e comunitária de registo de operações.

Existem dois conceitos distintos: o Título de Emissão (licença atribuída pelo Instituto do Ambiente ao operador das instalações abrangidas) que contém informações específicas sobre a instalação, a descrição das actividades e emissões da instalação e os requisitos de monitorização e de comunicação de informações relativas às emissões, e as Licenças de Emissão que são as unidades transaccionáveis no âmbito do sistema europeu de comércio de licenças de emissão e que correspondem a uma tonelada de dióxido de carbono equivalente (t Co₂ eq.). Os operadores nacionais estavam obrigados a requerer os títulos de emissão ainda durante o ano de 2004, porquanto a atribuição daqueles é um requisito para a atribuição das licenças de emissão no período 2005-2007, mas atendendo ao facto de a legislação necessária só ter sido publicada no final de 2004 e princípio de 2005, na prática os operadores acabaram por requerer os títulos somente no primeiro trimestre de 2005.

Em todo o processo de atribuição de títulos de emissão, transacções e anulação de licenças bem como de controlo das emissões efectivamente geradas participam vários agentes e entidades. Salientamos algumas, estruturantes no sistema de Comércio de Licenças de Emissão criado pelo Decreto-lei 233/2004:

- (i) *Administrador Central Comunitário (ACC)*: entidade designada pela Comissão Europeia, responsável pela manutenção de um diário independente de operações, no qual são registadas a concessão, transferência e anulação de licenças de emissão;
- (ii) *Entidade Coordenadora do Licenciamento (ECL)*: entidade da administração central ou regional do Estado com competência para coordenar o processo de licenciamento das actividades abrangidas por este sistema;
- (iii) *Operador* - pessoa singular ou colectiva, pública ou privada, que explore ou controle uma instalação ou em quem tenha sido delegado poder determinante sobre o funcionamento técnico daquela;
- (iv) *Instituto do Ambiente (IA)*: entidade a quem compete, entre outras coisas, atribuir títulos de

emissão de GEE, atribuir as licenças de emissão e definir a quantidade de licenças a atribuir a novas instalações;

(v) *Direcção-Geral de Geologia e Energia* (DGGE): entidade a quem compete acompanhar a implementação nacional do Regime do Comércio de Licenças de Emissão.

Nas actividades abrangidas pelo Decreto-Lei 233/2004 incluem-se em diversos sectores de actividade, nomeadamente no sector da energia, da produção e transformação de metais ferrosos, da indústria mineral e de pasta de papel e cartão. Estas actividades vêm assim, em consequência, estabelecido um limite de emissões de gases com efeito de estufa no seu processo produtivo, limite esse a que corresponde um certo número de licenças de emissão que lhes são atribuídas.

O número de licenças a atribuir a cada instalação, bem como o número total de licenças a atribuir a cada sector de actividade são definidos pelo Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2005, de 3 de Março. O cálculo do número de licenças a atribuir a cada instalação tem por base o histórico das emissões de cada operador, bem como a estimativa de emissões futuras. É igualmente definida uma quantidade de licenças que não são atribuídas e que se destinam a novas instalações que comecem a laborar posteriormente à publicação do PNALE.

As licenças são concedidas por um ano e são válidas durante o período de 3 anos de 2005 a 2007 (numa fase posterior manter-se-ão válidas durante sucessivos períodos de 5 anos). Quer isto dizer que, se no primeiro ano de vigência do Mercado de Licenças de Emissões um operador não utilizar todas as licenças que lhe foram concedidas (porque reduziu as suas emissões), poderá utilizá-las num dos dois anos seguintes ou, em alternativa, transaccioná-las no mercado.

Do mesmo modo, se no primeiro ano o operador exceder as emissões previstas, poderá compensá-las com a utilização de licenças do ano seguinte. Este mecanismo de ‘empréstimo’ de licenças apenas é possível porque a anulação das licenças ‘utilizadas’ no ano anterior pelo Instituto do Ambiente apenas ocorre depois de terem sido creditadas na conta do operador as ‘novas’ licenças.

Esta utilização de licenças é possível dentro de um mesmo período, mas não funciona entre períodos distintos. Ou seja, em Abril de 2008, quando for

feita a última anulação de licenças referente ao período 2005-2007, os operadores terão que ter licenças suficientes para cobrir as suas emissões e não podem utilizar as que lhes serão concedidas para o período seguinte. No caso de um operador não cumprir esta obrigação, incorre nas penalidades previstas no Decreto Lei 233/2004.

Esta possibilidade de ‘empréstimo’ de licenças, dentro de um mesmo período, pode potenciar a desresponsabilização dos operadores, que apenas no final de cada período se vão preocupar com o facto de terem excedido o seu limite de emissões, tendo que recorrer ao mercado para adquirir as licenças em falta. Ora, isto poderá resultar num grau de procura elevado, e consequente subida de preços, no final de cada período. Isto sucederá se, em cada ano, o operador não limitar as suas emissões ao nível que suporta as licenças que efectivamente detém e que, no caso de as exceder, não adquirir novas licenças no mercado (ou não ‘ganhar’ licenças através do desenvolvimento de projectos que lhe dêem créditos convertíveis em licenças de emissão).

Qualquer pessoa pode ser titular de licenças de emissão (embora inicialmente sejam apenas concedidas aos operadores que o requeiram, nos termos do artigo 8º) e são livremente transmissíveis entre pessoas no interior da Comunidade e entre pessoas no interior da Comunidade e pessoas de países terceiros com quem tenham sido celebrados acordos de reconhecimento mútuo de licenças de emissão. O quadro jurídico do regime de comércio de emissões não estabelece como irão ser comercializadas as licenças, sendo, porém, certo que os operadores podem negociar entre si directamente ou comprar e vender através de um agente, banco ou outro intermediário do mercado de licenças. Este mercado funcionará, possivelmente, a nível comunitário, sendo as licenças transaccionadas em bolsa.

Em Portugal ainda não está definido em que moldes se efectuará o comércio de licenças, sendo certo, porém, que dificilmente será criado um mercado exclusivamente nacional.

Todas as transacções dentro do mercado do comércio de emissões são registadas num Registo Nacional de Dados¹⁶, normalizado e seguro, que assegurará uma contabilidade precisa da concessão, detenção, transferência e anulação de licenças.

¹⁶ Neste momento em Portugal desenrola-se o concurso para escolher a entidade que será responsável pelo registo.

Todas as operações efectuadas serão registadas de modo a que haja controlo, tanto a nível nacional como comunitário, de todas as transacções efectuadas, sendo que todos os intervenientes no mercado do comércio de licenças terão que estar registados e ter uma conta corrente criada junto do Registo Nacional. O registo funcionará, em certa medida, como plataforma na qual se encontram os intervenientes no mercado e onde são dadas ordem de compra e de venda. O Sistema de Registo Nacional está ligado ao administrador central comunitário o qual identifica, através de controlo automático, irregularidades na concessão, transferência e anulação de licenças de emissão.

No que se refere às penalidades por emissões excedentárias, previstas no Decreto Lei 233/2004, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei 243-A/2004, no primeiro período prevêem-se penalidades de € 40 por cada tonelada de dióxido de carbono relativamente à qual não forem devolvidas as respectivas licenças. No segundo período, o valor das penalidades será de € 100 por tonelada. Não é, porém, exacto olhar para estes valores como um limite aos preços de mercado das licenças de emissão. Na verdade, poder-se-ia pensar que, se o preço em mercado da licença de emissão fosse superior a € 40 (no primeiro período) ou a €100 (no segundo período), o operador preferiria pagar a penalidade a adquirir, no mercado, as licenças correspondentes às emissões excedentárias. Tal raciocínio encontra-se, porém, viciado na medida em que, em qualquer circunstância, o operador terá sempre que pagar as penalidades por emissões excedentárias e adquirir — no período seguinte — as licenças correspondentes.

No âmbito do Decreto-Lei 233/2004, considera-se ainda a possibilidade dos operadores poderem constituir agrupamentos de instalações que têm necessariamente que ser autorizados por despacho conjunto dos Ministros com tutela na área da Economia e do Ambiente, sob proposta do Instituto do Ambiente e tendo em conta o parecer obrigatório da DGGE. O Agrupamento é formado por um conjunto de operadores que desenvolvem a mesma actividade e visa a obtenção de vantagens a nível concorrencial e de defesa dos interesses próprios desses mesmos operadores. Uma vez constituído um agrupamento, este não poderá ser desmantelado antes do fim do período para o qual foi autorizado.

Posteriormente à publicação do Decreto-Lei 233/2004, têm sido publicadas inúmeras Portarias que vêm regulamentar alguns aspectos do Comércio de

Emissões, tais como o montante dos emolumentos devidos pela avaliação do pedido de título de emissão de GEE (Portaria nº 118/2005, de 31 de Janeiro), o processo de constituição de agrupamentos (Portaria nº 119/2005, de 31 de Janeiro), o modelo do pedido do título de emissão de gases com efeito de estufa (Portaria nº 120/2005, de 31 de Janeiro) e as regras de monitorização e comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa (Portaria nº 121/2005, de 31 de Janeiro). Foi, de igual modo, recentemente publicado o Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE) pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2005 de 3 de Março. Contudo, ao quadro normativo que regulamenta esta matéria faltam ainda algumas peças fundamentais. É o caso da portaria que virá regulamentar o mercado, que ainda não foi publicada e cujo conteúdo se desconhece.

3.6 · Outros Mecanismos

O Protocolo de Quioto prevê, para além do Comércio de Emissões, outros mecanismos que permitem atingir o objectivo final da redução de emissões de gases com efeito de estufa — a Implementação Conjunta (IC) e os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) —. Ambos os mecanismos partem do desenvolvimento de projectos que reduzam as emissões, embora nos MDL esses projectos tenham necessariamente que promover o desenvolvimento sustentável (uma vez que se realizam em países em desenvolvimento), o que não se exige no caso da Implementação Conjunta.

A lógica da Implementação Conjunta é o desenvolvimento de projectos, por países desenvolvidos, noutros países também abrangidos pelos compromissos de Quioto, recebendo, em troca, créditos convertíveis em licenças de emissão. Estes projectos destinam-se sobretudo a países do leste europeu e serão previsivelmente financiados por países da União Europeia, pelo Canadá e pelo Japão.

No que se refere aos MDL, mantém-se a lógica do desenvolvimento de projectos, mas neste caso estes deverão ser levados a cabo em países sem compromissos na redução de emissões, como é o caso dos países em desenvolvimento. Em Portugal existe a hipótese de estabelecer parcerias com os países dos PALOP e com o Brasil para implementação concreta desta possibilidade concedida pelo protocolo de Quioto.

Tendo em atenção que os créditos conferidos pelo desenvolvimento destes projectos revertem a favor

do cumprimento pelo Estado dos objectivos por que se comprometeu em Quioto, parece claro que só estes têm interesse em desenvolver projectos ao abrigo da Implementação Conjunta e dos MDL. Desta forma, é fundamental que o Estado estabeleça parcerias com privados (a exemplo do que já tem feito a Holanda) para que estes, ao investirem no desenvolvimento de projectos ao abrigo dos MDL e da Implementação Conjunta, tenham o benefício real de lhes serem concedidos créditos convertíveis em licenças de emissão, utilizáveis nos seus países de origem. Só assim a lógica de Quioto não sai defraudada e se consegue o objectivo último que é a redução global das emissões de GEE para a atmosfera.

Relativamente a estes dois mecanismos ainda não há qualquer regulamentação em Portugal havendo, porém, o compromisso governamental de criação de uma Autoridade para a sua implementação.

Ainda no que se refere a estes dois mecanismos, não podemos esquecer que a recente alteração à Directiva 2003/87/CE (Directiva 2004/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Outubro de 2004) vem introduzir excepções à conversão de créditos, no que respeita a instalações nucleares e utilização de solos, reafecção de solos e silvicultura. De todo o modo, esta Directiva ainda não foi transposta para a ordem jurídica interna Portuguesa.