

Informe Especial

Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea: la asignación gratuita de derechos de emisión necesitaba una mejor orientación



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VI
Introducción	01-16
Alcance y enfoque de la auditoría	17-20
Observaciones	21-53
Los derechos de emisión gratuitos tuvieron resultados inciertos cuando se utilizaron como instrumento para modernizar el sector energético	21-27
A partir de 2021 se aplican condiciones más estrictas para el uso de los derechos de emisión gratuitos en el sector energético	22-24
Los datos disponibles indican que la asignación gratuita como instrumento para modernizar el sector energético en la fase 3 ha tenido resultados ineficaces	25-27
La asignación gratuita de derechos de emisión para la industria y los operadores de aeronaves tuvo poco en cuenta la capacidad de repercutir los costes y, por lo general, ralentizó la descarbonización	28-40
La asignación gratuita a la industria y los operadores de aeronaves no reflejaba la capacidad sectorial para repercutir los costes	29-31
Los sectores que producen más del 90 % de las emisiones industriales recibieron la totalidad o la mayor parte de sus derechos de emisión de forma gratuita	32-38
La Comisión examinó otros planteamientos para mitigar el riesgo de fuga de carbono causado por el RCDE UE, pero no los propuso	39-40
El establecimiento de parámetros de referencia empleados para asignar derechos de emisión gratuitos está mejorando progresivamente los incentivos para reducir las emisiones	41-53
El planteamiento basado en parámetros de referencia proporcionaba incentivos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero	42-44
El uso eficaz de los parámetros de referencia se enfrenta a algunos obstáculos técnicos	45-48

Se prevé que la fase 4 del RCDE UE proporcione mejor información sobre los incentivos a la descarbonización 49

La asignación gratuita de derechos de emisión favoreció los viajes aéreos frente a los viajes por ferrocarril 50-53

Conclusiones y recomendaciones 54-58

Anexo

Anexo I – Síntesis del marco jurídico del RCDE UE para la fase 4

Glosario y abreviaturas

Respuestas de la Comisión

Equipo de auditoría

Cronología

Resumen

I La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo. La Unión Europea ha establecido una serie de objetivos en materia de cambio climático que deben lograrse en 2020, 2030 y 2050. Si bien la UE avanza con paso firme hacia el logro de sus objetivos de 2020, no ocurre lo mismo con los objetivos previstos para 2030 y 2050. El «Pacto Verde» de la Comisión presentado en 2019 proponía pasar a un objetivo de reducción de las emisiones de entre un 50 y un 55 % hasta 2030 y lograr que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050, para lo cual es preciso intensificar considerablemente los esfuerzos.

II El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) es una de las políticas fundamentales de la Unión en lo que se refiere a la mitigación del cambio climático y representa el primer mercado de carbono del mundo. Su objetivo es proporcionar un mecanismo eficiente para reducir las emisiones. En el marco del RCDE UE, las empresas deben obtener derechos de emisión que cubran sus emisiones de carbono. La opción por defecto es que estos derechos se compren en una subasta, aunque también pueden asignarse de forma gratuita.

III La presente auditoría se centró en la asignación gratuita de derechos de emisión. En las fases 3 y 4 del RCDE UE (años 2013-2020 y 2021-2030, respectivamente), los derechos de emisión gratuitos tienen por objeto mitigar el riesgo de fugas de carbono, mientras que el del precio del carbono es incentivar de forma progresiva la descarbonización. Esto está respaldado por el uso de parámetros de referencia derivados de los titulares que obtienen mejores resultados en un sector concreto. El sector energético en ocho Estados miembros también recibió derechos de emisión gratuitos vinculados a la modernización de la producción de electricidad.

IV La pregunta de auditoría que formulamos fue la siguiente: **«¿Proporcionaron las decisiones sobre los derechos asignados de forma gratuita en el régimen de comercio de derechos de emisión una base razonable para fomentar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero?»**. Examinamos si la asignación gratuita de derechos de emisión se utilizaba de manera provechosa para modernizar la producción eléctrica, si estaba bien orientada, si se asignaba con el fin de ofrecer incentivos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, y si no había contribuido a aumentar dichas emisiones. Observamos que, si bien el uso de la asignación gratuita estaba justificado, una mejor orientación de esos derechos habría tenido múltiples

beneficios para la descarbonización, las finanzas públicas y el funcionamiento del mercado único.

V En particular, constatamos lo siguiente:

- a) Se han mejorado las normas específicas relativas a la asignación gratuita para modernizar el sector de la producción eléctrica aplicables en la fase 4 del RCDE UE. Sin embargo, consideramos que la asignación gratuita al sector energético no promovió la descarbonización en la fase 3.
- b) Los derechos de emisión gratuitos tenían por objeto proporcionar un método excepcional de asignación de derechos de emisión frente al método por defecto (subasta). Sin embargo, durante la fase 3 y las primeras etapas de la fase 4, siguen representando más del 40 % del total de los derechos disponibles. Constatamos que el número de derechos de emisión gratuitos asignados a los sectores de la industria y la aviación en la fase 3 no se basaba en su capacidad de repercutir los costes y que, si bien la fuga de carbono puede afectar al mercado de carbono de la UE y a la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en todo el mundo, la cuestión de los derechos de emisión gratuitos no estaba suficientemente orientada.
- c) El planteamiento de asignar derechos de emisión gratuitos sobre la base de parámetros de referencia ofrecía importantes incentivos para aumentar la eficiencia energética, pero la aplicación de dichos parámetros se puede mejorar. La Comisión no ha cuantificado los efectos que la asignación de derechos de emisión gratuitos tiene en los cambios en eficiencia energética.

VI Sobre la base de estas conclusiones, el Tribunal formuló recomendaciones destinadas a orientar mejor la asignación de derechos de emisión gratuitos, así como a mejorar la metodología para el establecimiento de parámetros de referencia.

Introducción

01 La Unión Europea ha establecido una serie de objetivos en materia de cambio climático que deben lograrse en 2020 y 2030, y actualmente está revisando sus objetivos para 2030 y 2050. En su propuesta de Ley del Clima Europea de 2020¹, en consonancia con la Comunicación sobre el Pacto Verde, la Comisión ha propuesto un objetivo de lograr que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050². Estos objetivos se resumen en la *ilustración 1*.

Ilustración 1 – Resumen de los objetivos climáticos de la UE

2020	• 20 % de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero (respecto a los niveles de 1990) • 20 % de energía procedente de fuentes renovables • 20 % de aumento de la eficiencia energética
2030	• al menos entre un 50 % y un 55 % de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero (respecto a los niveles de 1990) • al menos un 32 % de la energía de fuentes renovables • al menos un 32,5 % de mejora de la eficiencia energética
2050	• 0 emisiones netas de gases de efecto invernadero

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación de la UE (texto de color blanco), y de las propuestas legislativas y los compromisos de la UE (texto de color gris).

¹ COM(2020) 80 final, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 («Ley del Clima Europea»).

² COM(2019) 640 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «El Pacto Verde Europeo».

02 Según la Agencia Europea de Medio Ambiente, la UE avanza con paso firme hacia el logro de sus objetivos de 2020, pero no es el caso de los objetivos previstos para 2030³. La Unión generó en torno al 8,5 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en 2018, un porcentaje que ha ido descendiendo con el tiempo⁴; las emisiones per cápita de la UE siguen siendo más elevadas que la media mundial, aunque esta disparidad se está reduciendo. Desde 2005 y la creación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE), las emisiones per cápita de la Unión han disminuido. A finales de 2018 eran inferiores a las generadas por los Estados Unidos, China y Japón⁵.

03 La Comisión considera que la UE en su conjunto ha obtenido mejores resultados en cuanto a la descarbonización que la mayoría de las otras jurisdicciones, y ha desvinculado el crecimiento económico del aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Entre 1990 y 2016, estas emisiones cayeron en la Unión un 22 %, mientras que el crecimiento económico se situó en el 54 %. A este resultado han contribuido numerosos factores, entre ellos la eficiencia energética, las políticas de sustitución de combustibles, el mayor uso de las energías renovables y los cambios tecnológicos⁶.

04 El RCDE UE constituye uno de los dos pilares fundamentales de la política climática de la Unión orientada a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (el segundo es el Reglamento y la Decisión de reparto del esfuerzo⁷). El RCDE UE

³ Agencia Europea de Medio Ambiente, *Trends and Projections in Europe 2019: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, 2019, p. 7.

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Emissions Gap Report 2019*, 2019, p. 5.

⁵ Ídem, p. XVI.

⁶ COM(2018) 773 final, «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra».

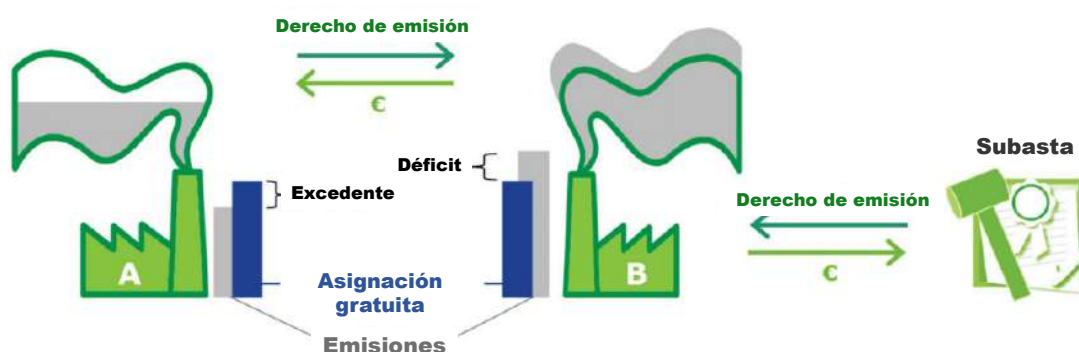
⁷ Regulado por la Decisión n.º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020, y por el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013.

abarca, en términos generales, las industrias pesadas y las instalaciones eléctricas (denominadas conjuntamente «instalaciones fijas»), así como la aviación⁸, y engloba a todos los Estados miembros de la UE, además de Noruega, Liechtenstein e Islandia. Actualmente se encuentra en su tercera fase (2013-2020). Sus dos primeras fases se desarrollaron, respectivamente, entre 2005 y 2007 y entre 2008 y 2012. La fase 4 se extenderá desde 2021 hasta 2030.

05 El RCDE UE funciona como un programa de «limitación y comercio». La legislación define el número máximo anual de derechos de emisión disponibles (el «límite máximo») y se crea un mercado en el que se compran y se venden los derechos de emisión. Los titulares necesitan un derecho de emisión por cada tonelada de dióxido de carbono equivalente emitida. Los derechos de emisión se obtienen mediante subastas (donde las instalaciones tienen que presentar ofertas por ellos) o de forma gratuita. Los titulares también pueden comprar derechos de emisión en mercados especializados, así como de otros titulares. El sistema se explica en la [ilustración 2](#).

Ilustración 2 – El régimen de comercio de derechos de emisión

En este ejemplo, la fábrica A recibe más derechos de emisión gratuitos de los que necesita para cubrir sus emisiones. Puede decidir quedarse con el excedente o venderlos. La fábrica B no recibe suficientes derechos de emisión gratuitos para cubrir sus emisiones y debe adquirir el resto en una subasta, o de otros titulares (si no tiene reservas de derechos de emisión de años anteriores).



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, adaptado a partir del manual del RCDE UE, [EU ETS Handbook, 2015](#), elaborado por la Comisión Europea.

⁸ Categorías de actividades definidas en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE.

06 El RCDE UE está regulado por una Directiva de 2003⁹ (Directiva sobre el RCDE UE), modificada en último lugar en 2018, junto con una serie de Decisiones y Reglamentos de la Comisión (véase el [anexo I](#)).

07 Exigir a los titulares que paguen sus derechos de emisión mediante subasta respeta el principio de «quien contamina paga» y constituye un incentivo más fuerte para que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero que proporcionar derechos de emisión gratuitos¹⁰. Los derechos de emisión gratuitos debían asignarse de tal manera que:

- 1) se redujeran los riesgos de **fuga de carbono** (lo que conlleva una deslocalización de la producción que genera un aumento de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero);
- 2) se incentivara la **descarbonización** (evitando al mismo tiempo los aumentos de las emisiones de gases de efecto invernadero¹¹), mediante la aplicación, para la asignación gratuita, de parámetros de referencia derivados de los titulares que obtienen mejores resultados en un sector concreto. Este planteamiento debería alentar a los titulares menos eficientes a mejorar sus resultados y, al mismo tiempo, recompensar a los que tienen un buen rendimiento.

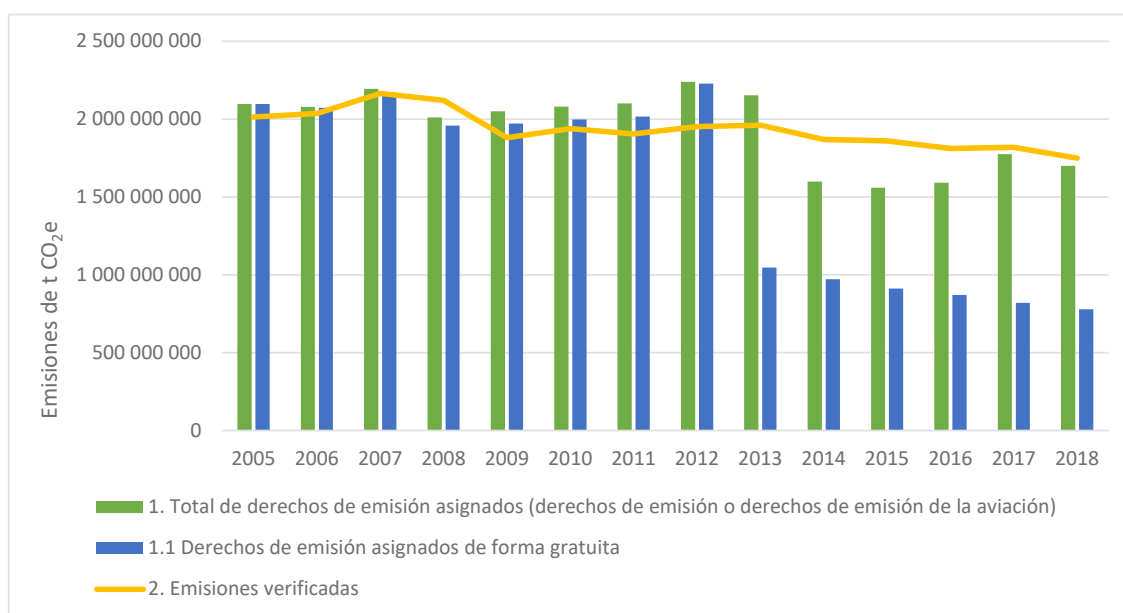
08 La [ilustración 3](#) muestra la relación del total de emisiones de gases de efecto invernadero cubiertas por el RCDE UE con los derechos de emisión asignados en subastas o de forma gratuita. Hasta 2012, todos los sectores recibían la mayor parte de sus derechos de emisión gratuitamente.

⁹ [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 Unión.

¹⁰ [SWD\(2015\) 135 final](#), Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Impact Assessment accompanying the document «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments»*.

¹¹ Artículo 10 *bis*, apartado 1, de 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 Unión.

Ilustración 3 – La mayoría de los derechos emitidos en el RCDE UE se han asignado de forma gratuita

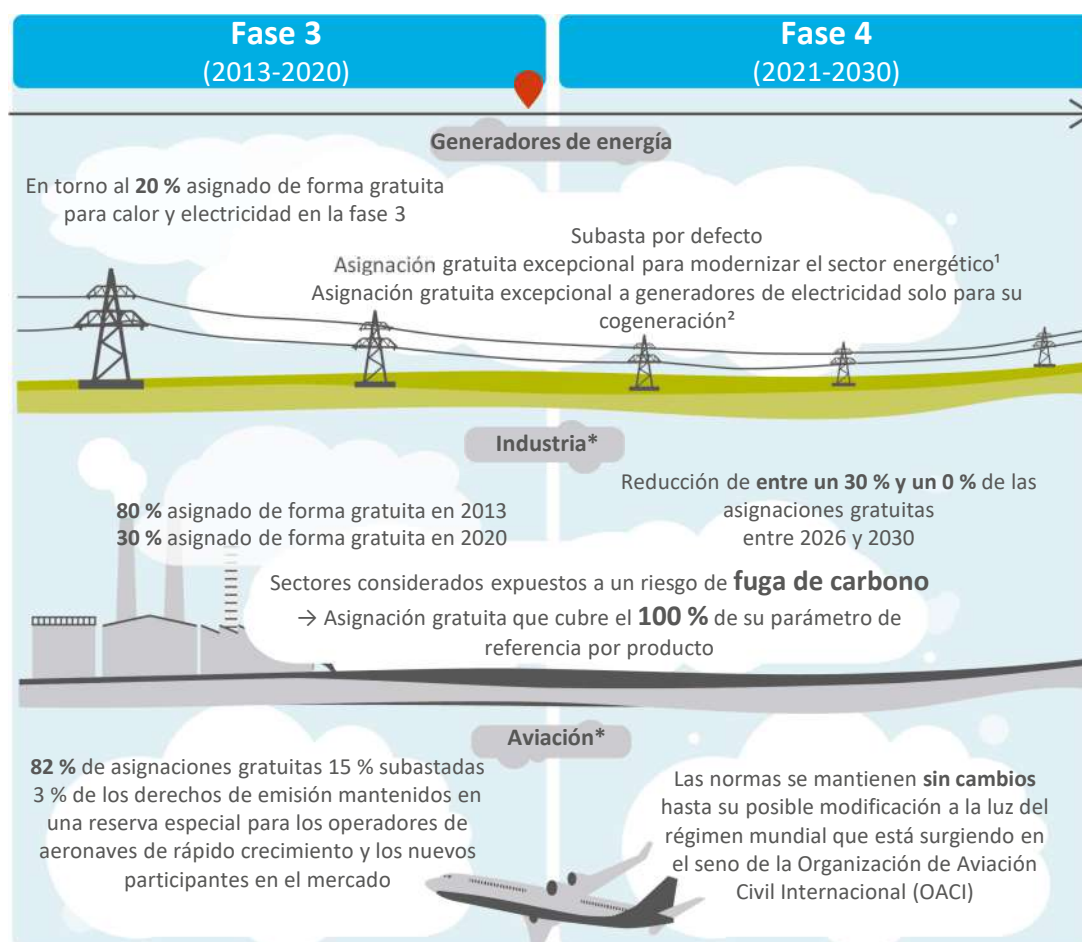


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes del visualizador de datos sobre el RCDE UE de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

09 Desde 2013, los sectores de la industria y de la aviación reciben la asignación gratuita. Entre 2013 y 2019, la industria recibió más de 5 000 millones de derechos de emisión gratuitos, y la aviación, más de 200 millones¹². En el caso de los sectores industriales, la cantidad de derechos de emisión asignados de forma gratuita disminuye cada año. Los sectores que se consideran expuestos a un riesgo de fuga de carbono se benefician de una asignación gratuita adicional y, con independencia de los resultados de las instalaciones en dichos sectores, reciben los mismos derechos de emisión gratuitos que la instalación más eficiente de acuerdo con los parámetros de referencia establecidos. El sector energético solo se beneficia de la asignación gratuita con el fin de modernizar el sector en algunos Estados miembros y en determinadas condiciones. La *ilustración 4* muestra el modo de asignación de los derechos de emisión gratuitos.

¹² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Informe sobre el mercado europeo del carbono», enero de 2020.

Ilustración 4 – Proporción que representan los derechos de emisión gratuitos por sector y por fase



* Categorías de actividades definidas en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE

¹ Artículo 10 quater de la Directiva sobre el RCDE

² Artículo 10 bis, apartado 4, de la Directiva sobre el RCDE

Informe del Tribunal de Cuentas Europeo

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación relativa al régimen de comercio de derechos de emisión.

10 En las fases 1 y 2, la asignación gratuita de derechos de emisión se basaba en las emisiones históricas. Este procedimiento dio lugar¹³ a una asignación excesiva de derechos de emisión a una gran cantidad de titulares, en particular en vista de la caída de la producción causada por la recesión de 2008. En la fase 3 (2013-2020), la asignación gratuita tenía en cuenta los parámetros de referencia por producto, y basaba la asignación en el rendimiento de los titulares más eficientes. Con ello se

¹³ Véanse, por ejemplo, *Post-2020 reform of the EU Emissions Trading System*, Servicio de Investigación del Parlamento Europeo 2018; *Last Chance Saloon for the EU ETS*, Sandbag, 2016; o *The EU ETS phase IV reform; implications for system functioning and for the carbon price signal*, Oxford University for Energy Studies, 2018.

pretendía incentivar el incremento de la eficiencia (es decir, la reducción de las emisiones por unidad producida) a nivel de los titulares, pero, con todo, la medida hacía posible un aumento de las emisiones en el sector industrial en caso de que los niveles de producción crecieran. La elección de los sectores con derecho a recibir asignaciones gratuitas está vinculada, en principio, a la imposibilidad para algunos sectores de repercutir los costes a sus clientes (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1 – ¿Qué es la «repercusión de los costes» en el caso del RCDE UE?

Repercutir los costes significa reconocer el coste del RCDE UE en el precio del producto.

La posibilidad de repercutir los costes del carbono en los precios del producto final influye en la forma en que el RCDE UE afecta a la competitividad de las empresas.

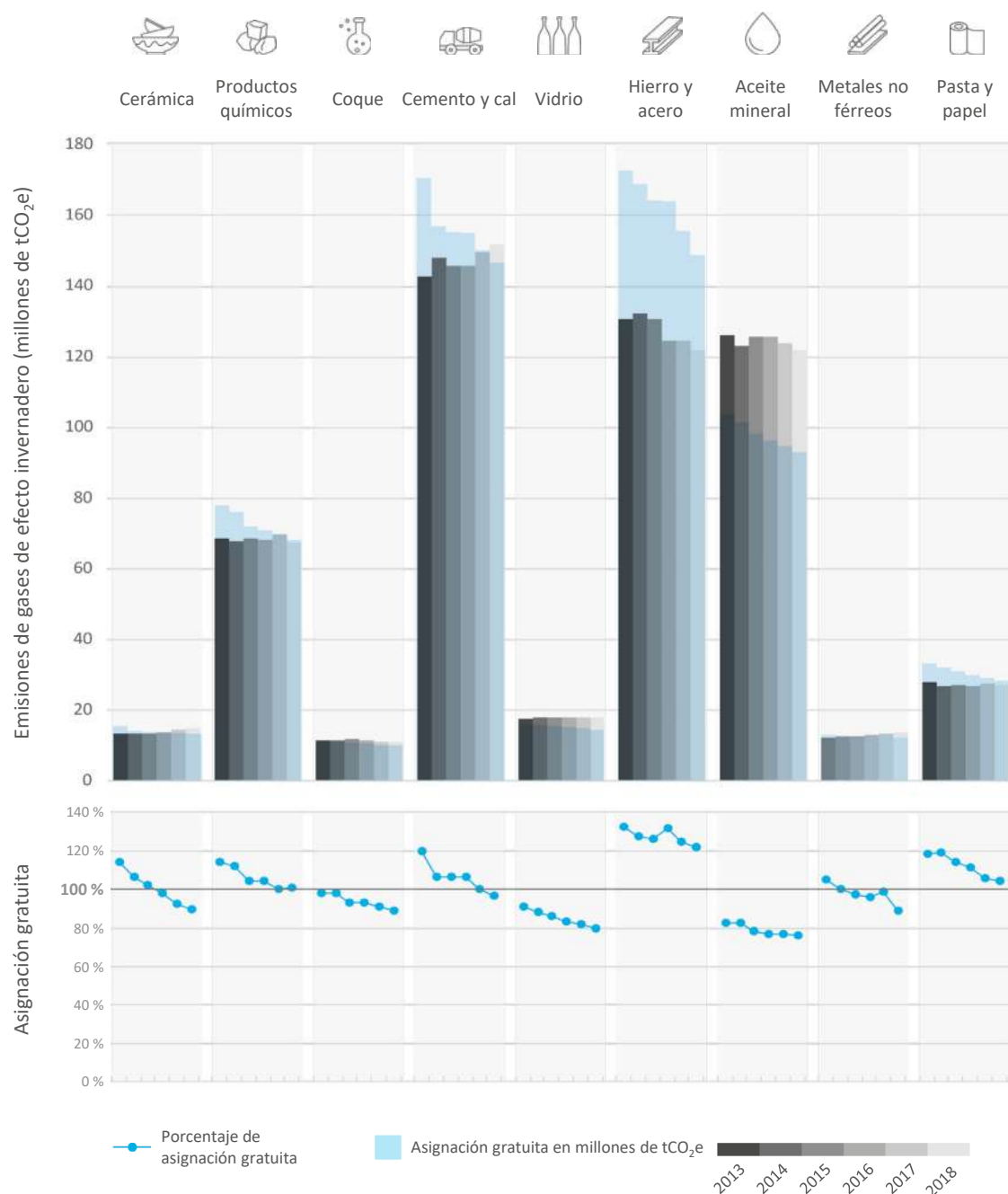
Si un sector puede repercutir los costes del RCDE UE, está menos justificado que reciba la asignación gratuita. Esto explica por qué el sector energético obtiene sus derechos de emisión principalmente mediante subastas y no de forma gratuita.

Aun cuando las instalaciones reciben sus derechos de emisión gratuitamente, pueden repercutir igualmente el coste teórico de su carbono en los clientes. El establecimiento del RCDE UE generó, sobre todo en sus dos primeras fases, beneficios imprevistos para muchos titulares¹⁴.

11 La [ilustración 5](#) muestra que, tras el establecimiento de parámetros de referencia en 2013, todos los sectores industriales siguieron recibiendo de forma gratuita la mayor parte de los derechos de emisión que necesitaban para cubrir sus emisiones, y también que las emisiones industriales se mantuvieron relativamente estables. En el caso de algunos sectores, los derechos de emisión gratuitos asignados superaron las emisiones. Esto se debió a la mala calidad de los datos utilizados para los primeros parámetros de referencia que se establecieron y a la escasa armonización con los volúmenes de producción del titular (véase el apartado [48](#)).

¹⁴ [EU ETS Handbook](#), p. 42.

Ilustración 5 – Emisiones industriales estables cubiertas principalmente por derechos de emisión gratuitos en la fase 3 del RCDE UE

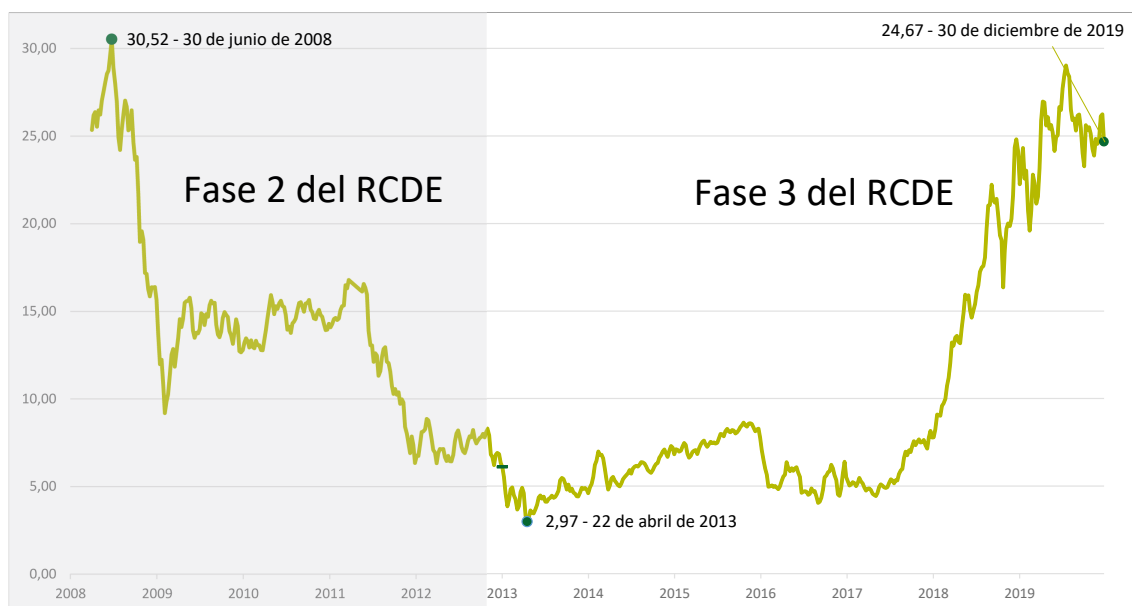


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes del visualizador de datos sobre el RCDE UE de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

12 Los titulares y los inversores comercian con derechos de emisión en los mercados primarios y secundarios, donde el precio se ve influido por la dinámica de la oferta (restringida por el límite máximo del RCDE UE) y la demanda. La señal de precios debe actuar como un incentivo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En 2019, el precio más bajo registrado de un derecho de emisión de la Unión Europea

se situó en 19,59 euros y el más alto, en 29,03 euros¹⁵ (véase la [ilustración 6](#)). Muchos expertos han concluido que se necesitarían precios del carbono considerablemente más altos para ofrecer los incentivos adecuados que permitan alcanzar los objetivos del Acuerdo de París¹⁶.

Ilustración 6 – Precio (en euros) de los derechos de emisión de la Unión Europea para las fases 2 y 3 del RCDE UE (hasta el 30 de diciembre de 2019)



Nota: En el informe de Carbon Tracker titulado *Carbon Countdown: Prices and Politics in the EU-ETS*, se atribuye la subida del precio de los derechos de emisión de la Unión Europea observada desde 2017 a la anticipación del mercado a la puesta en marcha, desde enero de 2019, de la reserva de estabilidad del mercado, acordada en 2017.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de [Sandbag](#).

13 En la Directiva sobre el RCDE UE se dispone que los Estados miembros deben utilizar para llevar a cabo acciones relacionadas con el clima y la energía al menos la mitad de los ingresos generados por las subastas. Según datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente, entre 2013 y 2020 se asignaron más de 6 660 millones de derechos de emisión de forma gratuita en la fase 3 (2013-2020) del RCDE UE. Durante ese tiempo, los precios de los derechos de emisión fluctuaron, pero aumentaron desde menos de 3 euros hasta alrededor de 25 euros. Si se hubieran subastado más derechos

¹⁵ Véase el [visualizador de precios del carbono de Sandbag](#).

¹⁶ Véase el informe *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, de la Coalición de Líderes para la Fijación de Precio al Carbono, 2017, en el que se señalaron precios de hasta 80 dólares para 2020 y 100 dólares para 2030.

de emisión para la industria, los Estados miembros habrían recibido importantes ingresos adicionales. La Comisión ha señalado que los Estados miembros recibieron ingresos por valor de 42 000 millones de euros en subastas celebradas entre 2012 y junio de 2019¹⁷.

14 Las funciones de los principales actores en el RCDE UE son las siguientes:

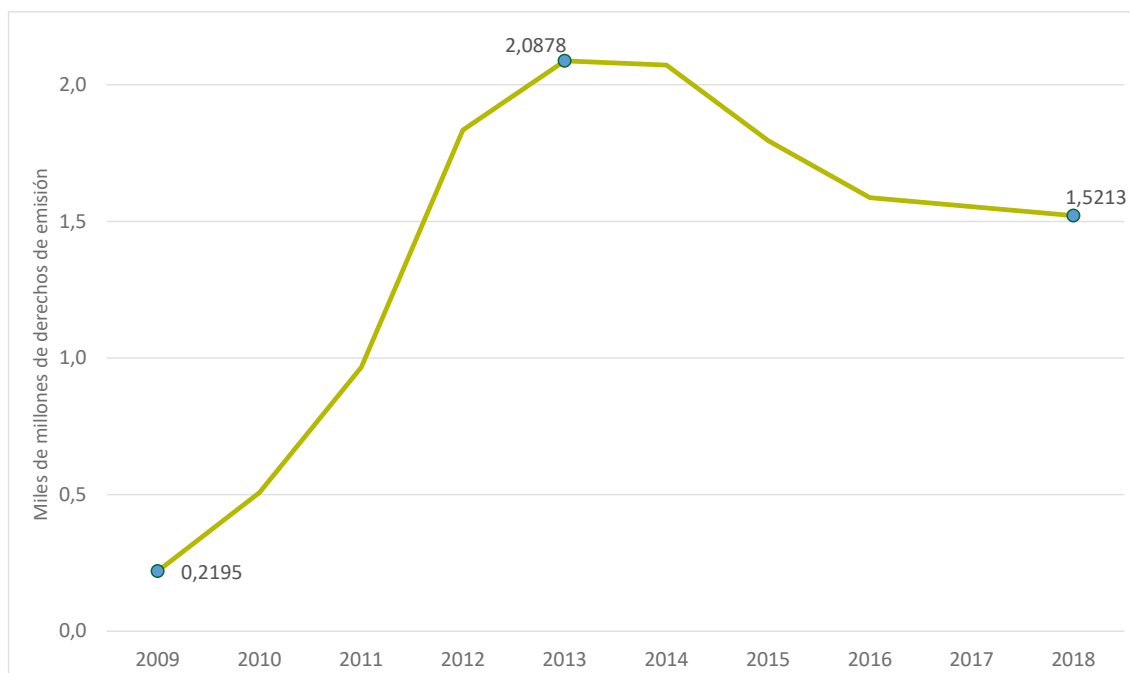
- 1) Supervisión, por la Comisión, de las medidas de los Estados miembros en el marco de la Directiva RCDE UE; elaboración de normas relativas a las subastas y la asignación gratuita de derechos de emisión; formulación de directrices sobre la aplicación de la Directiva para los Estados miembros, los operadores y los verificadores externos, y presentación de propuestas legislativas sobre el RCDE UE al Parlamento Europeo y al Consejo.
- 2) Las autoridades competentes de los Estados miembros de la UE comprueban y autorizan los planes de seguimiento de las emisiones de los titulares; inspeccionan a los titulares, y aceptan los informes de las emisiones verificadas de los titulares, basándose en la legislación de la UE y en las orientaciones de la Comisión.
- 3) Los titulares, sujetos al límite máximo de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE, obtienen y entregan, cada año, una cantidad de derechos de emisión correspondiente a sus emisiones. El hecho de no entregar suficientes derechos de emisión conlleva una sanción de 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono (CO₂e) no cubierta, así como otras sanciones adicionales establecidas en los Estados miembros (de conformidad con lo dispuesto en la Directiva sobre el RCDE UE).
- 4) Los verificadores externos (autorizados por los órganos de acreditación de los Estados miembros) comprueban y certifican los datos sobre las emisiones de los titulares.

15 Entre 2005 y 2012 (las dos primeras fases del RCDE UE), casi todos los derechos de emisión se asignaron de forma gratuita. El número de derechos de emisión asignado fue mayor que la cantidad necesaria para cubrir las emisiones reales todos los años, en particular cuando se produjo la recesión económica después de 2008, lo que dio lugar a un aumento de los saldos de los derechos de emisión (véase la [ilustración 7](#)) mantenidos por los titulares. Esto hizo que el precio de los derechos de

¹⁷ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Informe sobre el mercado europeo del carbono», COM(2019) 557 final, de 31.10.2019.

emisión se desplomara (véase la [ilustración 6](#)), lo que debilitó el incentivo de los titulares para reducir las emisiones. Muchos titulares pudieron recurrir a los derechos de emisión que habían recibido con anterioridad de forma gratuita para cumplir plenamente sus obligaciones de entrega. Las modificaciones realizadas en el sistema en su tercera fase eliminaron en gran parte este excedente anual de todo el sistema.

Ilustración 7 – Exceso de derechos de emisión acumulados en el RCDE UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, con datos procedentes de [Sandbag](#).

16 La Directiva consolidada sobre el RCDE UE prevé la revisión de determinadas disposiciones relativas a la fase 4 (2021-2030), teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:

- 1) El balance mundial acordado en el marco del Acuerdo de París, previsto para 2023, año en que las partes en el Acuerdo evaluarán sus actuales compromisos y redoblarán sus esfuerzos para cumplir los objetivos del Acuerdo¹⁸.
- 2) La puesta en práctica del Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA), bajo los auspicios de la Organización de Aviación

¹⁸ Artículo 30 de 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 Unión.

Civil Internacional, un programa destinado a compensar a nivel mundial las emisiones de la aviación civil (véase el [recuadro 4](#))¹⁹.

- 3) La posible adopción de ajustes en frontera de las emisiones de carbono sobre las importaciones procedentes de terceros países (véase el apartado [40](#)).

En 2020, la Comisión propuso una nueva Ley del Clima Europea²⁰ y tenía previsto poner en marcha una consulta pública sobre el mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono. La comunicación de la Comisión sobre un Pacto Verde Europeo abordaba la posibilidad de modificar las disposiciones que rigen el RCDE UE.

¹⁹ Artículo 28 *ter* de 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 Unión.

²⁰ [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo: «Ley del Clima Europea».](#)

Alcance y enfoque de la auditoría

17 Examinamos si las decisiones de la Comisión sobre los derechos de emisión asignados de forma gratuita en el marco del RCDE UE proporcionaron una base razonable para fomentar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. En particular, analizamos si las asignaciones gratuitas:

- se utilizaban de manera provechosa como instrumento para modernizar el sector energético;
- se dirigían a los sectores más expuestos a un riesgo de fuga de carbono;
- se empleaban de tal manera que ofrecieran un incentivo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y no contribuyeran a aumentar dichas emisiones.

18 En el marco de su labor de auditoría, el Tribunal:

- examinó las propuestas, orientaciones y otros informes pertinentes de la Comisión;
- consultó a las autoridades competentes de los Estados miembros en Chequia, Alemania, Polonia y Suecia, así como a representantes de los sectores de la industria, la energía y la aviación, y a organizaciones no gubernamentales;
- evaluó los registros e informes disponibles sobre el funcionamiento del RCDE UE y del mecanismo relacionado con los derechos de emisión gratuitos;
- consultó a un grupo de expertos, cuyos conocimientos especializados se utilizaron para evaluar las constataciones preliminares sobre los efectos del régimen de derechos de emisión gratuitos;
- encuestó a las autoridades competentes encargadas de supervisar el RCDE UE en todos los Estados miembros de la Unión, a fin de recabar información de interés relacionada con los parámetros de referencia y la fuga de carbono.

19 La auditoría abarca el período de 2013-2019, lo que engloba la fase 3 del RCDE UE y las propuestas legislativas presentadas para la fase 4. Así pues, esta auditoría no ha contemplado las repercusiones que ha tenido la pandemia de COVID-19 en los precios del RCDE UE, ni los posibles efectos de la recesión económica resultante.

20 El presente informe ofrece material que puede contribuir al examen previsto de la legislación, necesario para el balance mundial fijado en 2023 en el Acuerdo de París (véase el apartado **16**).

Observaciones

Los derechos de emisión gratuitos tuvieron resultados inciertos cuando se utilizaron como instrumento para modernizar el sector energético

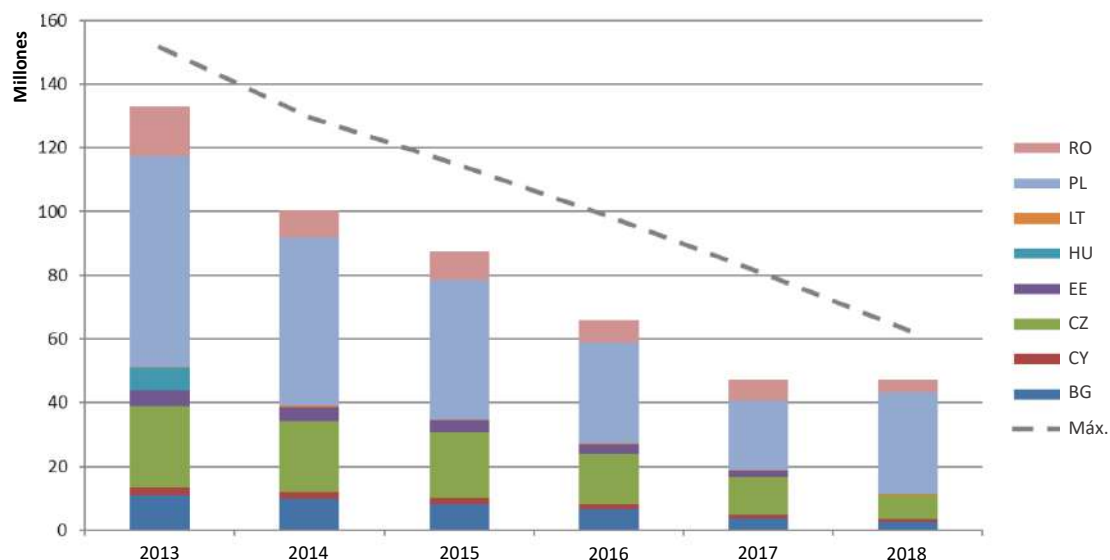
21 Los derechos de emisión gratuitos para el sector de la electricidad se permitieron durante la fase 3 como excepción a la norma general que obligaba a este sector a adquirir sus derechos de emisión mediante subasta o en el mercado. Estos derechos de emisión gratuitos debían apoyar las inversiones para modernizar el sector energético en los ocho Estados miembros en los que se aplicaba la excepción. Estudiamos los cambios en la asignación de derechos de emisión gratuitos entre las fases 3 y 4 y examinamos si los sectores energéticos en estos Estados miembros redujeron su huella de carbono.

A partir de 2021 se aplican condiciones más estrictas para el uso de los derechos de emisión gratuitos en el sector energético

22 Desde 2013, el sector de la electricidad no está autorizado a obtener asignaciones gratuitas, dado que puede repercutir los costes en sus consumidores. Se estableció una excepción²¹ a este principio general en diez Estados miembros que en 2013 tenían un producto interior bruto per cápita inferior al 60 % de la media de la Unión. Ocho de ellos usaron esta excepción durante la fase 3 (véase la *ilustración 8*). Entre 2013 y 2018, se asignaron más de 479 millones de derechos de emisión de forma gratuita en virtud de esta disposición (la *ilustración 6* muestra la evolución del precio de los derechos de emisión). El objetivo de esta asignación gratuita era contribuir a modernizar el sector de la producción eléctrica en estos países, algunos de los cuales dependían en gran medida del carbón.

²¹ Artículo 10 *quater* de 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 Unión.

Ilustración 8 – Derechos de emisión asignados de forma gratuita para modernizar el sector energético (de conformidad con el artículo 10 *quater*)



Nota: La línea de puntos muestra la cantidad máxima de derechos de emisión gratuitos que había disponibles.

Fuente: Comisión Europea.

23 Los Estados miembros que tuvieran intención de acogerse a la excepción debían enviar a la Comisión una solicitud que cumpliera una serie de requisitos establecidos en la Directiva y en los documentos de orientación posteriores de la Comisión²² (véase el [recuadro 2](#)). La Comisión aprobó las solicitudes de los Estados miembros tras varias rondas de debates celebrados entre la Comisión y los ocho Estados miembros solicitantes.

²² Establecidos en: la [Directiva 2003/87/CE](#), artículo 10 *quater*; la Comunicación de la Comisión «Documento de orientación sobre la aplicación opcional del artículo 10 *quater* de la Directiva 2003/87/CE» ([2011/C 99/03](#)), y la Decisión de la Comisión, de 29 de marzo de 2011, [C\(2011\)1983 final](#).

Recuadro 2 – Condiciones sobre el uso de los derechos de emisión gratuitos para modernizar la producción eléctrica en la fase 3

Los Estados miembros que tuvieran intención de asignar derechos de emisión gratuitos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10 *quater* de la Directiva sobre el RCDE UE debían presentar a la Comisión su propuesta de metodología de asignación y demostrar que las asignaciones no crearían distorsiones indebidas de la competencia.

El valor de los derechos de emisión gratuitos no podía emplearse para aumentar la capacidad de satisfacer una demanda creciente en el mercado. En los casos en que los derechos de emisión gratuitos financiaban una nueva capacidad, debía desmantelarse una cantidad equivalente de producción eléctrica menos eficiente.

Las inversiones propuestas debían formar parte de planes nacionales de inversión. Estos planes debían demostrar que las instalaciones que recibían inversiones ya estaban en funcionamiento al final de 2008 y prever la diversificación de la combinación energética de los países mediante inversiones de, como mínimo, el valor de mercado de los derechos de emisión asignados de forma gratuita.

24 En sus conclusiones de 2014 sobre el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030²³, el Consejo reconoció que las asignaciones gratuitas al sector energético debían mejorarse para garantizar que los fondos se destinaran a promover inversiones reales encaminadas a modernizar dicho sector. La Directiva revisada para la fase 4 exige que las autoridades competentes seleccionen las inversiones mediante un procedimiento de licitación pública obligatorio (y no a través de los planes nacionales de inversión fijos utilizados para la fase 3). Para la fase 4, de los diez Estados miembros que pueden optar a derechos de emisión gratuitos, solo Bulgaria, Hungría y Rumanía proporcionarán esos derechos a sus sectores energéticos.

Los datos disponibles indican que la asignación gratuita como instrumento para modernizar el sector energético en la fase 3 ha tenido resultados ineficaces

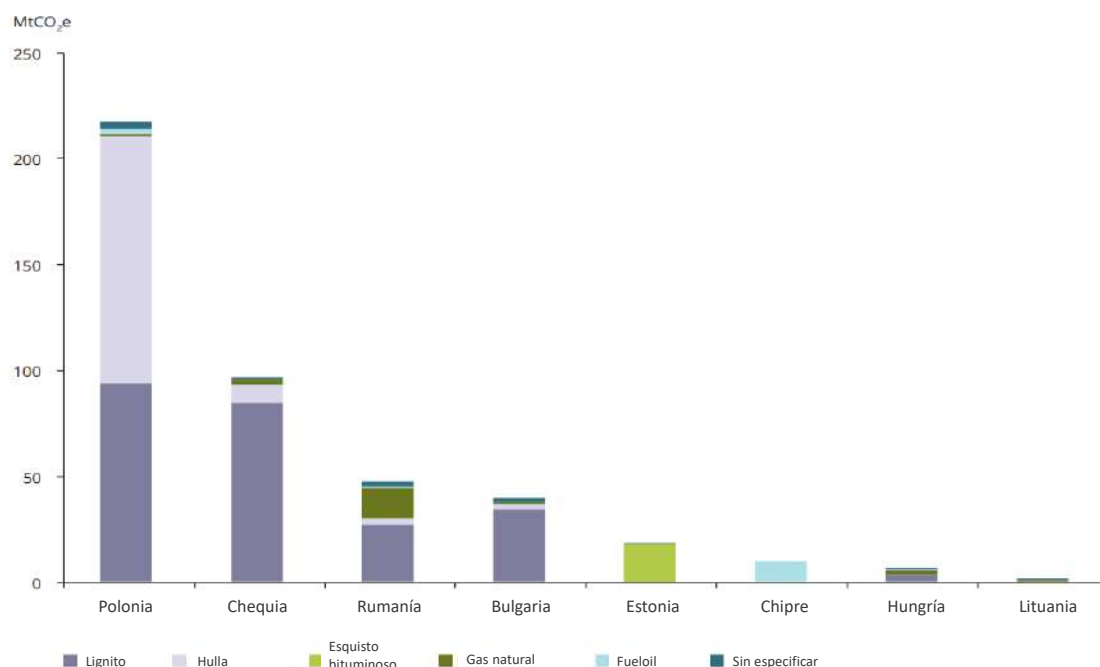
25 Se preveía que las inversiones resultantes del uso de los derechos de emisión gratuitos en virtud del artículo 10 *quater* darían lugar a una disminución de la intensidad de las emisiones de la producción eléctrica, así como a una reducción de las

²³ EUCO 169/14, Consejo Europeo (23 y 24 de octubre de 2014) – Conclusiones.

emisiones absolutas. Un estudio realizado para la Comisión en 2015 concluyó que no se podía evaluar la eficacia y la eficiencia de las reducciones de los gases de efecto invernadero impulsadas por estas inversiones²⁴.

26 La *ilustración 9* muestra que la mayoría de los ingresos procedentes de derechos de emisión asignados de forma gratuita se han utilizado para renovar centrales de lignito y hulla, principalmente en Bulgaria, Chequia, Polonia y Rumanía.

Ilustración 9 – Derechos de emisión gratuitos para modernizar la producción eléctrica, por tipo de combustible de la central receptora y por Estado miembro (2013-2017)



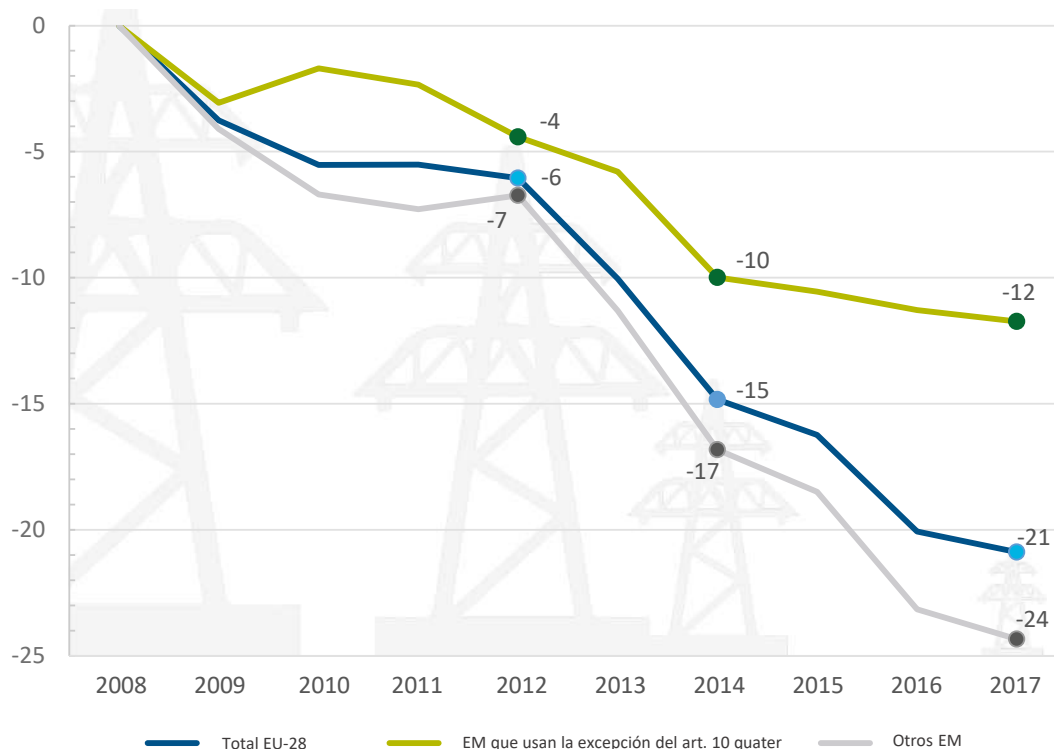
Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, *Trends and projections in the EU ETS in 2018*.

27 Evaluamos la reducción de la intensidad de carbono para el sector energético en los países que podían optar a la asignación gratuita de derechos de emisión conforme a lo dispuesto en el artículo 10 *quater* y la comparamos con los mismos datos de los países que no se beneficiaban de esa asignación gratuita (véase la *ilustración 10*). Los resultados muestran una disminución mucho menor en lo que se refiere a la intensidad de carbono en el caso de los Estados miembros que recibieron derechos de emisión gratuitos con el fin de modernizar el sector energético. Las investigaciones

²⁴ Agencia de Medio Ambiente de Austria (Umweltbundesamt), *Evaluation of the EU ETS Directive: Carried out within the project «Support for the Review of the EU Emissions Trading System»*, Comisión Europea, 2015.

recientes²⁵ sobre la reducción del carbón como base para la generación de energía en 2019 confirman esta tendencia.

Ilustración 10 – Variación en la intensidad de carbono del sector energético en relación con 2008 (porcentaje)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, calculado a partir de datos procedentes de Eurostat y Sandbag.

La asignación gratuita de derechos de emisión para la industria y los operadores de aeronaves tuvo poco en cuenta la capacidad de repercutir los costes y, por lo general, ralentizó la descarbonización

28 La Directiva sobre el RCDE UE dispone que la asignación gratuita de derechos de emisión es una excepción de «carácter transitorio y excepcional²⁶» a la opción por defecto de la subasta (véase la *ilustración 4*). Así pues, la asignación gratuita debe

²⁵ Sandbag, *The Great Coal Collapse of 2019 – Mid-year analysis of the EU power sector*.

²⁶ Artículos 10 bis, 10 ter y 10 quater de 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 Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. Véase también https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_es.

dirigirse hacia los sectores más expuestos a la competencia internacional y menos capaces de repercutir los costes del carbono a los clientes.

La asignación gratuita a la industria y los operadores de aeronaves no reflejaba la capacidad sectorial para repercutir los costes

29 Como se ha señalado anteriormente, a excepción de diez Estados miembros con menores ingresos (véase el apartado **21**), el RCDE UE excluyó el sector de la electricidad de la asignación de derechos de emisión gratuitos porque este sector podía repercutir los costes a sus clientes y, por tanto, no estaba expuesto a un riesgo de fuga de carbono. El Tribunal constató que la asignación de derechos de emisión gratuitos a otros sectores no siempre era coherente con su capacidad para repercutir los costes:

- El sector de la aviación recibe derechos de emisión gratuitos. Sin embargo, este sector puede repercutir los costes del RCDE UE a los clientes. La evaluación de impacto de 2006 que precedió a la inclusión de la aviación en el RCDE UE²⁷ así lo confirmó.
- La evaluación de impacto llevada a cabo por la Comisión con el fin de revisar el RCDE UE de cara a la fase 4 aporta²⁸ información sobre las tasas de repercusión de los costes para diferentes sectores industriales. La Comisión no ha propuesto que se adapte la cantidad de derechos de emisión gratuitos asignados a ningún sector.

30 Cuando la asignación gratuita no está bien orientada, pueden darse situaciones que permitan a los sectores repercutir los costes del carbono aun cuando reciban derechos de emisión gratuitos. El resultado es que los derechos de emisión gratuitos implican una transferencia financiera de los consumidores (o los clientes industriales) a

²⁷ (SEC)2006 1684, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community - Impact Assessment of the inclusion of aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community* [COM(2006) 818 final] [SEC(2006) 1685].

²⁸ P. 199, cuadro 32, de SWD(2015) 135 final, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Impact Assessment accompanying the document «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments»*.

las industrias de gran consumo de energía, lo que daría lugar a lo que a menudo se denomina «beneficios imprevistos»²⁹. La evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión de 2014 reconoce^{30,31} que la asignación gratuita puede reducir los incentivos para que las instalaciones disminuyan las emisiones, y que los sectores que obtienen derechos de emisión de forma gratuita pueden repercutir algunos de sus costes.

31 En sus conclusiones de 2014³², el Consejo Europeo acordó que no debía reducirse la cuota de derechos de emisión que se fueran a subastar en el marco del RCDE UE después de 2020. La Comisión propuso subastar en la fase 4 la misma cuota de derechos de emisión que en la fase 3³³ (57 %). A continuación, el legislador estableció³⁴ la posibilidad de aumentar la cantidad disponible de derechos de emisión gratuitos hasta el 3 % en caso necesario (véase el «margen de asignación gratuita» en la *ilustración 11*). El legislador tiene la facultad de decidir cuándo aplicar este aumento. Esta cláusula no formaba parte de la evaluación de impacto de la Comisión ni de la propuesta de la Comisión. El resultado es que en torno al 40 % de los derechos de emisión seguirán asignándose de forma gratuita en la fase 4.

²⁹ *Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS*. CE Delft y Oeko-Institut. Noviembre de 2015.

³⁰ *Memo/08/35*, «Preguntas y respuestas sobre la propuesta de la Comisión de revisión del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión».

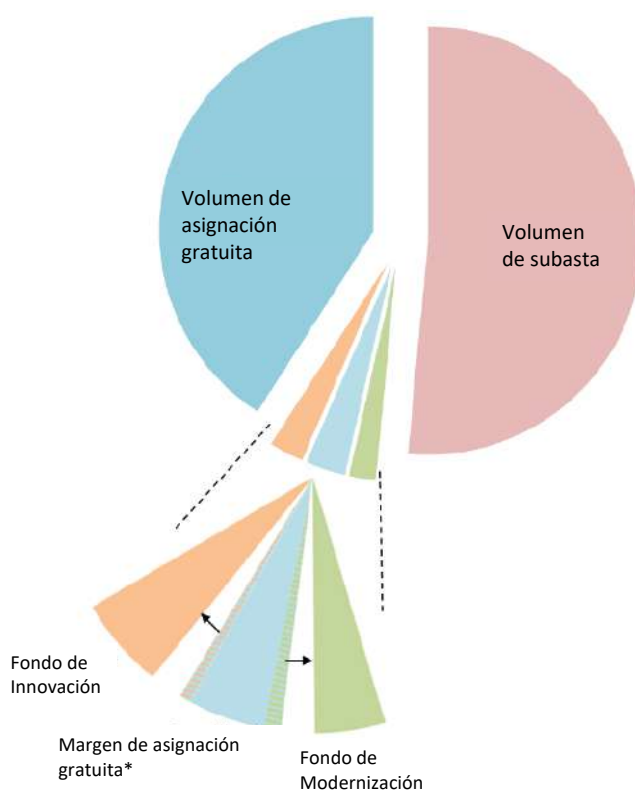
³¹ Pp. 83-90 de *SWD(2014) 15 final*, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Impact Assessment accompanying the document «Communication of the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030»»*.

³² *EUCO 169/14*, Consejo Europeo (23 y 24 de octubre de 2014) – Conclusiones.

³³ *COM(2015) 337 final*, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas.

³⁴ Artículo 1, apartado 14, letra e), de la *Directiva (UE) 2018/410* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814.

Ilustración 11 – En torno al 40 % de los derechos de emisión seguirán asignándose de forma gratuita en la fase 4



*Derechos de emisión destinados a subasta que se pueden convertir

Fuente: COM(2018) 842 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Informe sobre el mercado europeo del carbono».

Los sectores que producen más del 90 % de las emisiones industriales recibieron la totalidad o la mayor parte de sus derechos de emisión de forma gratuita

32 El RCDE UE utiliza la asignación gratuita de derechos de emisión para mitigar el riesgo de fuga de carbono (véase el apartado 07). La fuga de carbono se refiere al posible aumento de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero si, debido a los costes relacionados con las políticas climáticas de la UE, las empresas tuvieran que transferir la producción a otros países donde la industria no esté sujeta a políticas climáticas similares³⁵. El riesgo de fuga de carbono existe debido a las diferencias en el coste del carbono dentro de la UE, y entre la Unión y terceros países.

³⁵ P. 4 de SWD(2019) 22 final, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Impact Assessment accompanying the document «Commission Delegated Decision supplementing Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council concerning the*

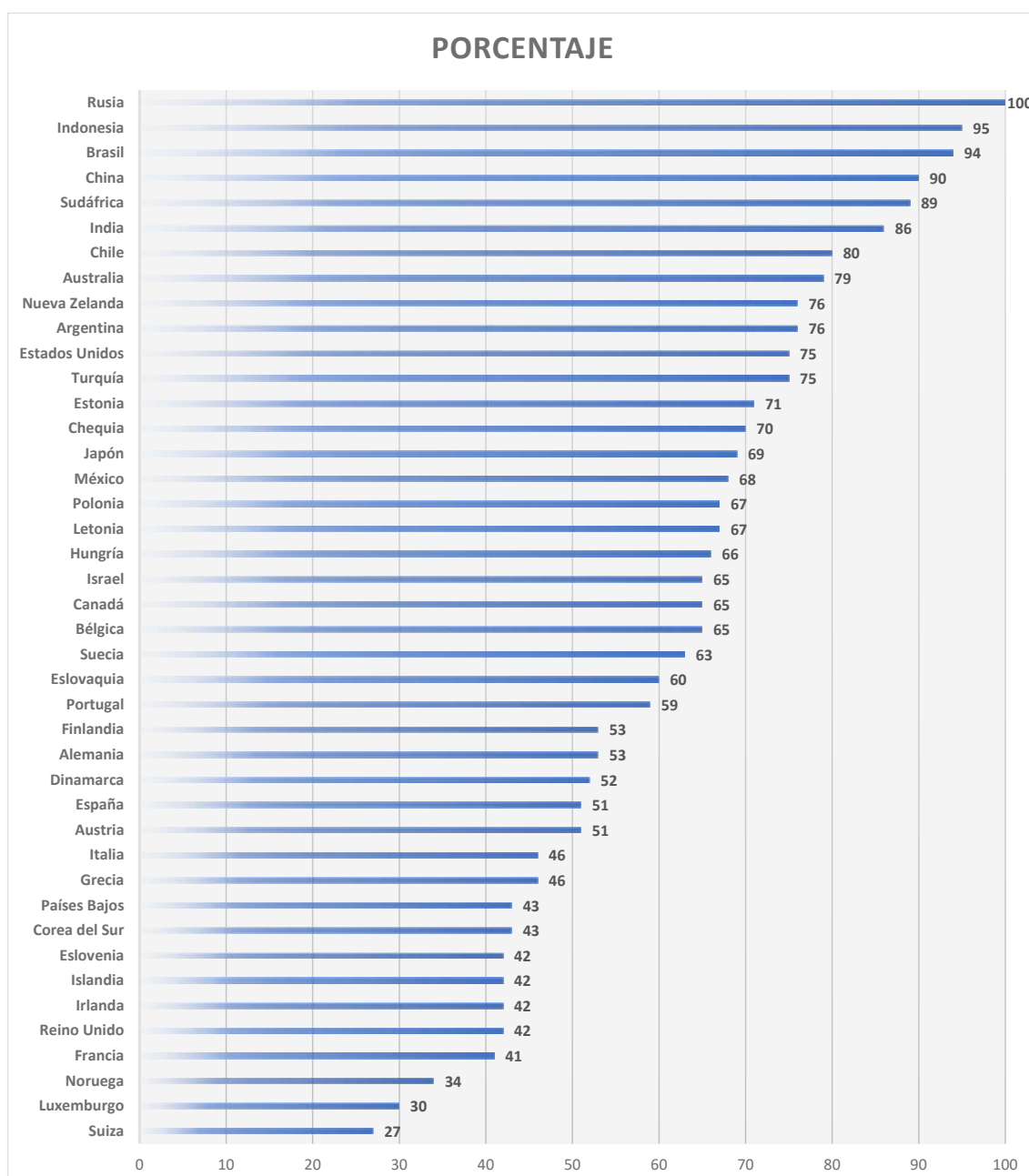
33 Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (véase la [ilustración 12](#)), los costes del carbono varían considerablemente entre los distintos Estados. Por ejemplo, los costes del carbono globales en la mayoría de los Estados miembros de la UE fueron menores que en Suiza y Noruega, pero superiores a los de los Estados Unidos y China. La Comisión Europea ha sufragado un estudio en el que no se han encontrado pruebas de fuga de carbono³⁶, aunque otros estudios sostienen que la fuga de carbono no se ha producido precisamente debido a la asignación gratuita de derechos de emisión³⁷. Puesto que la fuga de carbono puede dar lugar a que haya menos empleos e inversiones en la UE, tiene implicaciones económicas y sociales.

determination of sectors and subsectors deemed at risk of carbon leakage for the period 2021 to 2030».

³⁶ Bolscher, Hans; Graichen, Verena; Hay, Graham; Healy, Sean; Lenstra, Jip; Meindert, Lars; Regeczi, David; Von Schickfus, Marie-Theres; Schumacher, Katja, y Timmons-Smakman, Floor: [Carbon Leakage Evidence Project: Factsheet for selected sectors](#), Ecorys, Rotterdam, p. 11, septiembre de 2013.

³⁷ Montenegro, Roland; Fahl, Ulrich; Zabel, Claudia; Lekavičius, Vidas; Bobinaitė, Viktorija, y Brajković, Jurica: [D3.2 - Case study on carbon leakage and competitiveness](#). REEEM Project 2018.

Ilustración 12 – Brecha de los precios del carbono para los países de la OCDE y del G-20 (2015)



Nota: La brecha de los precios del carbono mide la diferencia entre los precios de las emisiones de carbono que establecen los países y el parámetro de referencia de 30 euros/t (coste mínimo del carbono estimado por la OCDE en 2018).

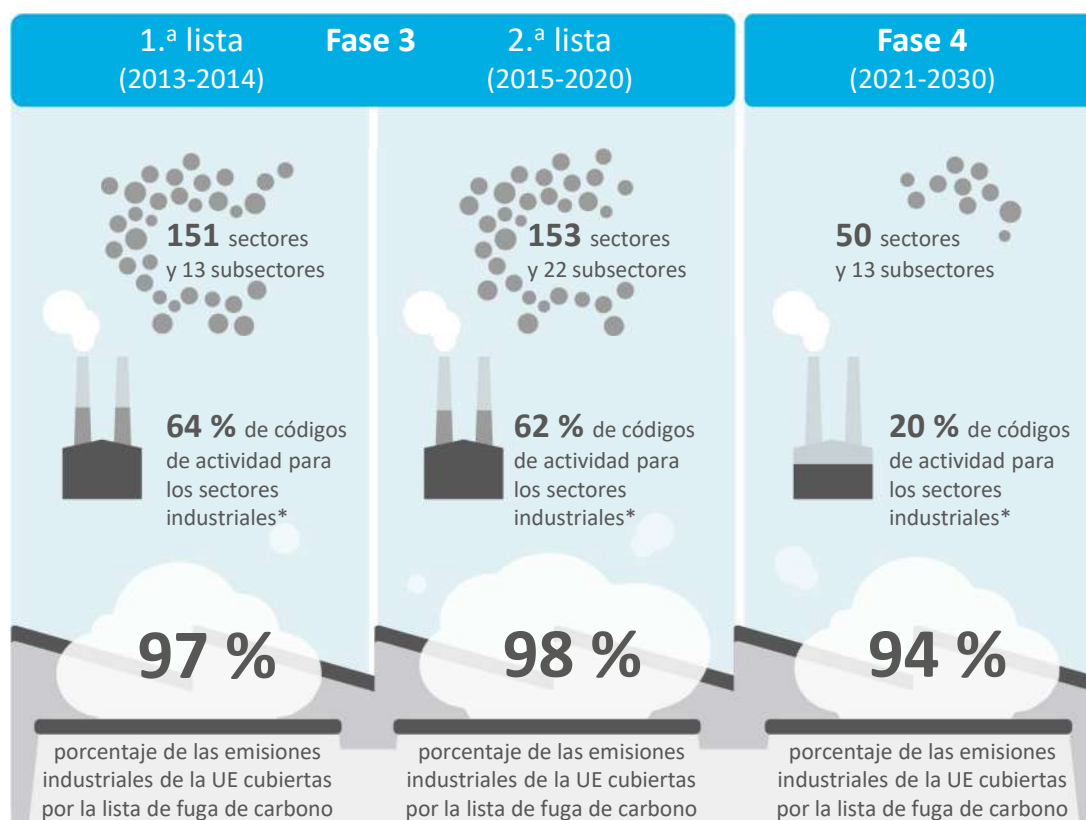
La diferencia entre el parámetro de referencia y la tasa efectiva real sobre el carbono se presenta en forma de porcentaje: si la tasa efectiva sobre el carbono de todas las emisiones es, como mínimo, tan alta como el parámetro de referencia, la brecha es cero; y, si dicha tasa es cero en todas las emisiones, la brecha es del 100 % (por ejemplo, Rusia).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la OCDE en *Effective Carbon Rates 2018*.

34 La asignación gratuita de derechos de emisión aborda el riesgo de fuga de carbono mediante la reducción de los costes de conformidad que soportan los titulares cubiertos por el RCDE UE. Por tanto, estos derechos de emisión los ayudan a seguir siendo competitivos frente a los productores ubicados en terceros países.

35 Los titulares industriales de sectores que se consideran expuestos a un riesgo de fuga de carbono se benefician de la asignación gratuita en función de los parámetros de referencia por producto mencionados en el apartado **42** con carácter anual, a diferencia de otros sectores (que no se consideran expuestos a un riesgo de fuga de carbono), que ven cómo sus derechos de emisión gratuitos se van reduciendo progresivamente a cero (véase la *ilustración 4*). Para la fase 4, y tras las propuestas de la Comisión, se redujo sustancialmente la proporción de sectores industriales que se consideraban expuestos a un riesgo de fuga de carbono. Sin embargo, estos sectores siguen representando el 94 % de las emisiones industriales de la UE (véase la *ilustración 13*). La lista de fuga de carbono no establece diferentes grados de riesgo de fuga de carbono para los diversos sectores incluidos en ella, sino que los trata a todos por igual (véase el *recuadro 3* para obtener una comparación con otros regímenes de comercio de derechos de emisión).

Ilustración 13 – Información general sobre las listas de fuga de carbono del RCDE UE



*El porcentaje indicado se refiere al número de sectores industriales en la nomenclatura estadística de actividades económicas en la Comunidad Europea (NACE), y no proporciona ninguna información sobre la producción industrial o el tamaño de la industria.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación de la UE y de datos procedentes de la Comisión Europea.

Recuadro 3 – Riesgo de fuga de carbono en otros regímenes de comercio de derechos de emisión

El RCDE UE trata por igual a todos los sectores que se consideran expuestos a un riesgo de fuga de carbono. Esto significa que todos los sectores incluidos en la lista de fuga de carbono del RCDE UE se benefician de la asignación gratuita basada en el 100 % del parámetro de referencia correspondiente.

En cambio, los regímenes de comercio de derechos de emisión vigentes en el Estado de California (Estados Unidos) y en la provincia canadiense de Quebec adoptan una lista de fuga de carbono con sectores clasificados en riesgo alto, medio y bajo de fuga de carbono³⁸.

36 La legislación sobre el RCDE UE utiliza la intensidad de las emisiones y la intensidad del comercio como criterios para evaluar el riesgo de fuga de carbono. La evaluación de impacto realizada para revisar el RCDE UE en la próxima fase 4 también examinó las tasas de repercusión de los costes (véase el [recuadro 1](#)) en diferentes sectores³⁹, pero la Comisión no lo incluyó entre los criterios para evaluar el riesgo de fuga de carbono⁴⁰ que figuraban en sus propuestas referentes a la fase 4.

37 La falta de orientación de los derechos de emisión gratuitos para la fuga de carbono significa que en el contexto actual la mayoría de las asignaciones de esos derechos no se reducirán a cero antes de 2030, que es el valor por defecto para los derechos de emisión gratuitos (véase la [ilustración 4](#)).

38 En un estudio de la OCDE que examinó los primeros diez años del RCDE UE, publicado en 2018, se constató que los sectores que la Comisión Europea consideraba expuestos a riesgo funcionaban, de hecho, en mercados donde la competencia era

³⁸ Para obtener más información sobre California y Quebec, véanse los siguientes enlaces: <https://ww3.arb.ca.gov/cc/capandtrade/allowanceallocation/allowanceallocation.htm>; <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/mecanismes-protger.htm>.

³⁹ Pp. 193-202 de [SWD\(2015\) 135 final](#), Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Impact Assessment accompanying the document «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments»*.

⁴⁰ [COM\(2015\) 337 final](#), Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas.

feroz y afrontaban tiempos de dificultades económicas. Pero también señaló que las empresas reguladas en el marco del RCDE UE tenían resultados relativamente mejores que sus homólogas no reguladas por dicho régimen, lo que indicaba que, posiblemente, la distribución de los derechos de emisión gratuitos había compensado con creces a las empresas del RCDE UE expuestas a riesgos por los costes de reducción del carbono inducidos que imponía la normativa⁴¹. Por tanto, una distribución mejor orientada de los derechos de emisión gratuitos habría dado respuesta al riesgo de fuga de carbono, reducido los beneficios imprevistos y (al aumentar la proporción de derechos de emisión subastados) mejorado las finanzas públicas.

La Comisión examinó otros planteamientos para mitigar el riesgo de fuga de carbono causado por el RCDE UE, pero no los propuso

39 La Comisión examinó las alternativas a la asignación gratuita para hacer frente a la fuga de carbono en la evaluación de impacto de 2008 realizada para revisar la fase 3⁴² y en una Comunicación de la Comisión de 2010 sobre el modo de impulsar la reducción de las emisiones y evaluar la fuga de carbono⁴³, pero no formuló propuestas específicas al respecto. En particular, en 2014, al evaluar el posible marco político para el clima y la energía en el período comprendido entre 2020 y 2030, la Comisión valoró la situación de la fuga de carbono en la UE y propuso vías para hacerle frente, todo ello basado exclusivamente en la asignación gratuita⁴⁴. Una alternativa fundamental a la asignación gratuita, que actualmente debate la Comisión, es utilizar los ajustes en

⁴¹ *The joint impact of the European Union Emissions Trading System on carbon emissions and economic performance*. ECO/WKP(2018)63, documentos de trabajo del Departamento de Economía, n.º 1515, por Antoine Dechezleprêtre, Daniel Nachtigall y Frank Venmans.

⁴² Sección 5.6.3 de SEC(2008) 52, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emission allowance trading system – Impact Assessment*.

⁴³ COM(2010) 265 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Análisis de las opciones para rebasar el objetivo del 20 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y evaluación del riesgo de fugas de carbono».

⁴⁴ Sección 5.5 de SWD(2014) 15 final, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Impact Assessment accompanying the document «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030»»*.

frontera de las emisiones de carbono para igualar los costes de los gases de efecto invernadero derivados de las importaciones con los resultantes de la producción nacional⁴⁵.

40 Los ajustes en frontera de las emisiones de carbono incluirían el coste de la mitigación de las emisiones de carbono en las importaciones procedentes de lugares donde no existen políticas climáticas comparables al RCDE UE, con lo que se mitigaría el riesgo de fugas de carbono (aunque no se abordarían los costes de las exportaciones de la UE a terceros países). En la evaluación de impacto de 2015 que acompañaba a la propuesta legislativa original de la Comisión para la fase 4 del RCDE UE se observó que no había alternativas plausibles al sistema de parámetros de referencia para hacer frente a la fuga de carbono. Se señaló que un impuesto en frontera era un instrumento mucho menos adecuado, y se indicaron posibles conflictos con las normas de comercio multilateral y reacciones negativas de terceros países⁴⁶. Sin embargo, la Directiva para la fase 4 menciona que la asignación gratuita de derechos de emisión se podría sustituir, adaptar o completar mediante ajustes de carbono en frontera⁴⁷. En la Comunicación sobre el «Pacto Verde Europeo» se propone avanzar con una propuesta de un «ajuste del carbono en frontera» si se mantienen diferencias importantes en los precios del carbono⁴⁸.

El establecimiento de parámetros de referencia empleados para asignar derechos de emisión gratuitos está mejorando progresivamente los incentivos para reducir las emisiones

41 De conformidad con la Directiva sobre el RCDE UE, los derechos de emisión gratuitos en la fase 3 debían asignarse de tal modo que se incentivaran las reducciones

⁴⁵ Claey's, Grégory; Tagliapietra, Simone, y Zachmann, Georg, *How to make the European Green Deal work*, Policy Contribution, n.º 13, noviembre de 2019, Bruegel, Bruselas, p. 6.

⁴⁶ P. 139 de [SWD\(2015\) 135 final](#), Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Impact Assessment accompanying the document «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments»*.

⁴⁷ Considerando 24 de la [Directiva \(UE\) 2018/410](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018.

⁴⁸ Sección 2.1.1 de [COM\(2019\) 640 final](#), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «El Pacto Verde Europeo».

de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las normas que rigen esta asignación no deberían contribuir a un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El planteamiento basado en parámetros de referencia proporcionaba incentivos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero

42 A partir de la fase 3, la cantidad de derechos de emisión gratuitos que recibe cada titular se calcula mediante parámetros de referencia específicos para cada producto (o, cuando ello no es posible, mediante un planteamiento alternativo vinculado al uso de calor y de combustible). De conformidad con la Directiva sobre el RCDE UE⁴⁹, la Comisión utilizó parámetros de referencia para asegurar «que los derechos de emisión se asignen de tal forma que se incentiven las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y las técnicas de eficiencia energética [...], y que no se ofrezca ningún incentivo para aumentar emisiones».

43 Los parámetros de referencia por producto se establecen como el nivel de emisión medio del 10 % de las instalaciones más eficientes de cada sector. De este modo, las instalaciones que sean muy eficientes deberían recibir todos o casi todos los derechos de emisión que necesitan para cumplir las obligaciones derivadas del RCDE UE. Las instalaciones ineficientes tienen que hacer un mayor esfuerzo para cubrir sus emisiones con derechos de emisión, ya sea reduciendo las emisiones o comprando más derechos⁵⁰.

44 Se acepta de manera generalizada que el uso de parámetros de referencia constituye una mejora del sistema utilizado en las fases anteriores del RCDE UE, en las que la asignación se basaba en las emisiones históricas de gases de efecto invernadero⁵¹. El planteamiento basado en parámetros de referencia incentiva en mayor medida la reducción de las emisiones en el proceso de producción.

⁴⁹ Artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo segundo, de 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 Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo.

⁵⁰ [EU ETS Handbook](#), p. 41.

⁵¹ Véase, por ejemplo, [Position paper on benchmarking and allocation rules in phase III of the EU Emissions Trading System](#), Red de Acción por el Clima Europa, febrero de 2010.

El uso eficaz de los parámetros de referencia se enfrenta a algunos obstáculos técnicos

45 Actualmente, los parámetros de referencia para la asignación gratuita no tienen plenamente en cuenta las emisiones indirectas en los eslabones de la cadena de suministro. Esto puede plantear problemas en algunos sectores si hay instalaciones capaces de reducir su aparente intensidad de emisiones (pero conservan los niveles de asignación gratuita) sustituyendo las emisiones directas (*in situ*) por emisiones indirectas⁵².

46 Las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la quema de biomasa no se incluyen en el cálculo de los derechos de emisión que el titular debe entregar (véase el apartado **05**). Por tanto, las instalaciones industriales que utilizan biomasa suelen recibir más derechos de emisión gratuitos de los que deben entregar. Además, los titulares que producen electricidad con biomasa no tienen que entregar derechos por las emisiones generadas a partir de este combustible. El sistema del RCDE UE no impone ningún criterio de sostenibilidad para este tipo de combustible. La versión revisada de la Directiva sobre energías renovables (RED II) incluyó criterios de sostenibilidad para la biomasa⁵³, con la justificación de que solo la bioenergía sostenible que reduce las emisiones de gases de efecto invernadero en comparación con los combustibles fósiles es apta para recibir apoyo financiero. La Comisión no ha propuesto cambios en las normas del RCDE UE para limitar la asignación gratuita a los titulares que utilizan biomasa de conformidad con los criterios de la Directiva RED II.

47 La aplicación del principio de «quien contamina paga» y el principio del «usuario-pagador» a los costes del carbono puede ofrecer incentivos a los productores y los consumidores para que modifiquen su comportamiento y reduzcan las emisiones. La evaluación de impacto de la fase 4 del RCDE reconoció que la asignación gratuita no es del todo compatible con el principio de «quien contamina paga»⁵⁴: el incentivo para

⁵² Zipperer, V.; Sato, M., y Neuhoff, K. (2017): *Benchmarks for emissions trading – general principles for emissions scope*, documento de trabajo de GRI.

⁵³ Establecidos en el artículo 29, apartados 2 a 7, de la [Directiva \(UE\) 2018/2001](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

⁵⁴ [SWD\(2015\) 135 final](#), Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Impact Assessment accompanying the document «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments»*.

reducir las emisiones que conlleva este principio se ve socavado cuando los derechos de emisión se otorgan de manera gratuita.

48 Para la fase 4, en 2014 el Consejo acordó⁵⁵ que, a fin de evitar beneficios imprevistos, el nivel de asignación debía estar más adaptado a los volúmenes de producción de los titulares. En 2015 la Comisión propuso un método para actualizar los parámetros de referencia, lo que permitiría esta asignación dinámica acorde con los volúmenes de producción del titular. A tal fin, la Comisión tuvo en cuenta varios criterios (por ejemplo, lograr una mayor adaptación a los niveles de producción, no aumentar la complejidad administrativa).

Se prevé que la fase 4 del RCDE UE proporcione mejor información sobre los incentivos a la descarbonización

49 La legislación del RCDE UE establece las obligaciones de las instalaciones, los verificadores y los Estados miembros de calcular de forma fiable los derechos de emisión gratuitos y notificar los datos de las emisiones⁵⁶. La Comisión también puede recurrir a las revisiones de cumplimiento del RCDE UE y al foro de cumplimiento del régimen para velar por que la información sobre las emisiones sea precisa. La legislación actual no prevé la recopilación de información para evaluar si la asignación gratuita de derechos de emisión ha hecho que las instalaciones tengan una mayor eficiencia energética. Por tanto, la Comisión todavía no ha llevado a cabo esa evaluación. La versión revisada de la Directiva sobre el RCDE UE establece⁵⁷ que las instalaciones que reciban asignaciones gratuitas en la fase 4 tendrán que presentar datos sobre la actividad de producción en el marco de las medidas nacionales de aplicación. Según la Comisión, estos datos permitirán evaluar los resultados de los derechos de emisión gratuitos al proporcionar incentivos para que los sectores industriales se descarbonicen.

⁵⁵ EUCO 169/14, Consejo Europeo (23 y 24 de octubre de 2014) – Conclusiones.

⁵⁶ Reglamento (UE) n.º 601/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁵⁷ Artículo 11 de 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 Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo.

La asignación gratuita de derechos de emisión favoreció los viajes aéreos frente a los viajes por ferrocarril

50 La asignación gratuita de derechos de emisión tiene por objeto prevenir la fuga de carbono y evitar un aumento de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero debido al desplazamiento de la actividad de la UE a terceros países. En la UE, observamos que la asignación gratuita de derechos de emisión puede apoyar los viajes aéreos intensivos en carbono en detrimento del transporte ferroviario.

51 Los operadores aéreos de la aviación reciben derechos de emisión gratuitos y deben entregarlos para cubrir sus emisiones originadas por los vuelos dentro de la UE (además de Noruega, Islandia y Liechtenstein). Teniendo en cuenta los precios de los derechos de emisión del RCDE UE vigentes durante la fase 3, el coste adicional por pasajero es limitado: entre 0,3 y 2 euros por pasajero para la mayoría de los vuelos que figuran en el [cuadro 1](#). El transporte ferroviario no está incluido en el RCDE UE, pero el ferrocarril electrificado paga los costes del RCDE UE repercutidos desde el sector de la generación de energía (y el 54 % de la red ferroviaria de la UE se había electrificado en 2016⁵⁸).

⁵⁸ P. 2 de [COM\(2019\) 51 final](#), Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Sexto informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario».

Cuadro 1 – Emisiones medias estimadas por pasajero en avión y en tren para las diez rutas aéreas más transitadas contempladas en el RCDE UE

Ruta (ordenadas por n.º de vuelos programados)	N.º de vuelos programados (03/2018 – 02/2019)	Emisiones medias estimadas en avión (kg por pasajero)	Emisiones medias estimadas en tren (kg por pasajero)
Barcelona – Madrid	18 812	115,40	17,00
Fráncfort – Berlín Tegel	17 591	104,50	15,00
París Orly – Toulouse	17 081	120,50	5,70
Oslo – Trondheim	16 940	131,90	0,50
Bergen – Oslo	16 451	119,70	0,44
Ámsterdam – Londres Heathrow	13 115	124,70	13,30
Estocolmo – Oslo	12 841	139,60	1,30
Estocolmo – Copenhague	12 679	108,90	2,70
Copenhague – Oslo	12 383	110,50	2,90
Lisboa – Madrid	11 843	109,30	21,70

Nota: El cálculo de las emisiones de los trenes tiene en cuenta las fuentes de energía a lo largo de las rutas de tren. Las emisiones de los aviones se basan en factores de carga promedio entre el 71 y el 80 %, en función de la ruta. Las emisiones de los trenes se calculan a partir de un factor de carga por defecto del 35 %, excepto cuando se dispone de información sobre un factor de carga específico para una ruta determinada. Las cifras de las emisiones reales pueden variar en función de factores como el modelo de avión, el número real de pasajeros en el vuelo y la trayectoria de vuelo utilizada.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas Europeo con datos procedentes de [Ecopassenger](#) (para las cifras sobre las emisiones) y de [OAG](#) (para los números de los vuelos).

52 La Agencia Internacional de la Energía señaló en 2019 que el ferrocarril es uno de los medios de transporte más eficientes y con menor nivel de emisiones⁵⁹. La mayoría de los vuelos dentro de la UE abarcan una distancia inferior a 1 000 km⁶⁰, y en muchos casos los trenes podrían ser una alternativa menos intensiva en carbono en los lugares donde ya existe una infraestructura ferroviaria (véase el [cuadro 1](#)). Sin embargo, las

⁵⁹ Agencia Internacional de la Energía (2019), *The Future of Rail*, Agencia Internacional de la Energía, París.

⁶⁰ Alonso, G.; Benito, A.; Lonza, L., y Kousoulidou, M.: «Investigations on the distribution of air transport traffic and CO₂ emissions within the European Union», *Journal of Air Transport Management.*, vol. 36, pp. 85-93, abril de 2014, p. 92.

emisiones derivadas de la construcción de la infraestructura ferroviaria también deben tenerse en cuenta al evaluar la posible contribución del transporte ferroviario a la descarbonización⁶¹.

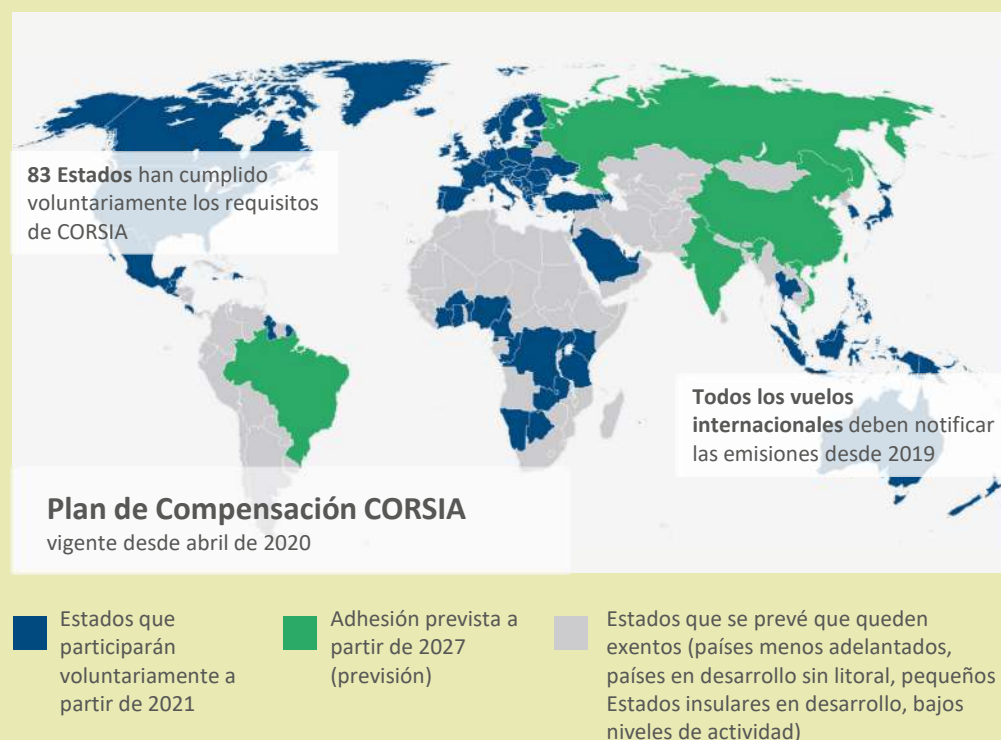
53 Para hacer frente a las emisiones de gases de efecto invernadero, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha concebido el Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA), que exigirá a los operadores aéreos de todo el mundo que compensen sus emisiones mediante reducciones en otros sectores (véase el [recuadro 4](#)). La compensación supone una inversión en la reducción de las emisiones en otros sectores, y no en el propio sector de la aviación.

⁶¹ Timperley, Jocelyn, «Eight charts show how «aggressive’ railway expansion could cut emissions», *Carbon Brief*, 2019.

Recuadro 4 – CORSIA y el desafío de descarbonizar la aviación civil a nivel mundial

El Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA) de la OACI será voluntario desde 2021 hasta 2026, y obligatorio a partir de 2027 para la mayoría de los Estados que tengan un sector de la aviación civil importante⁶². Se basará en la compensación de las emisiones y no en los derechos de emisión, y las emisiones se compensarán con reducciones en otro lugar.

Ilustración 14 – Cobertura del Programa CORSIA



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del Air Transport Action Group (ATAG).

La descarbonización efectiva de la aviación civil representa un desafío. Los combustibles alternativos que cumplen las normas vigentes, pero fabricados con plantas o algas, o sintetizados a partir de otros materiales no fósiles, pueden utilizarse en los aviones actuales, pero hoy por hoy tienen un suministro limitado y son más caros que los combustibles normales. La electrificación puede reducir los costes de explotación, pero la tecnología actual de baterías solo permite vuelos de muy corta distancia. El hidrógeno es una opción (en 1988, un fabricante soviético logró pilotar un avión comercial propulsado por hidrógeno⁶³), pero necesitaría una nueva infraestructura, una importante adaptación de los aviones actuales y cambios en los futuros diseños de los aviones.

Conclusiones y recomendaciones

54 La auditoría se concentró en el papel que desempeña la asignación gratuita de derechos de emisión en el RCDE UE. La principal pregunta de auditoría formulada por el Tribunal fue: «¿Proporcionaron las decisiones sobre los derechos asignados de forma gratuita en el régimen de comercio de derechos de emisión una base razonable para fomentar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero?». Consideramos que, a pesar de que existían razones justificadas para su uso, una mejor orientación de la asignación gratuita habría tenido múltiples beneficios para la descarbonización, las finanzas públicas y el funcionamiento del mercado único.

55 La Directiva describe los derechos de emisión gratuitos como un método transitorio de asignación de derechos de emisión frente al método por defecto (subasta). Sin embargo, tanto para la fase 3 como para la 4 del RCDE UE, los derechos de emisión gratuitos siguen representando más del 40 % del total de los derechos disponibles.

56 Se concedió la asignación gratuita a ocho Estados miembros cuyo producto interior bruto per cápita era inferior al 60 % de la media de la UE, para apoyar la modernización de sus sectores de producción de electricidad. Señalamos que las autoridades legislativas mejoraron las normas relativas a la asignación gratuita de derechos de emisión con el fin de promover más firmemente la inversión real en el sector energético (véanse los apartados [22](#) a [24](#)) para la fase 4 del RCDE UE. El Tribunal considera que, conjuntamente, los sectores de la energía de los Estados miembros que proporcionan estos derechos de emisión gratuitos hicieron avances mucho más lentos en lo que atañe a la descarbonización. Las inversiones realizadas se centraron en mejorar la generación de energía a través del carbón (véanse los apartados [25](#) a [27](#)).

57 Constatamos que el número de derechos de emisión gratuitos asignados a los sectores de la industria y la aviación en la fase 3 no se basaba en su capacidad de repercutir los costes (véanse los apartados [29](#) a [31](#)) y que, si bien la fuga de carbono puede afectar a los mercados de carbono de la UE y por tanto a la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en todo el mundo, la cuestión de la

⁶² ICAO Assembly Resolution A40-19.

⁶³ Van Zon, N.: *Analysis of the technical feasibility of sustainable liquid hydrogen powered commercial aircraft in 2040*, 2018, TU Delft, p. 1. Véase también Browne, M. W.: «Clean Hydrogen Beckons Aviation Engineers», *The New York Times*, 24 de mayo de 1988.

asignación gratuita de derechos de emisión no está bien orientada (véanse los apartados 32 a 38).

Recomendación 1 – Orientar mejor la asignación de derechos de emisión gratuitos

La Comisión debe aprovechar la revisión del funcionamiento de la Directiva (exigido en virtud del artículo 30) para volver a examinar el papel de los derechos de emisión gratuitos y, en particular, para evaluar la posibilidad de aplicar un planteamiento coherente en lo que respecta a su asignación, y a tal fin ha de seleccionar los sectores en función de su exposición a riesgos de fuga de carbono, por ejemplo, mediante la clasificación de los sectores que actualmente reciben derechos de emisión gratuitos en muy expuestos, moderadamente expuestos o poco expuestos.

Plazo: 2021.

58 El Tribunal constató que el planteamiento de asignar derechos de emisión gratuitos sobre la base de parámetros de referencia ofrecía importantes incentivos para aumentar la eficiencia energética (véanse los apartados 42 a 44), pero la aplicación de dichos parámetros se puede mejorar (véanse los apartados 45 a 48). Al mismo tiempo, el Tribunal constató que la Comisión todavía no ha cuantificado los efectos de los derechos de emisión gratuitos en el incremento de la eficiencia, pero tiene previsto hacerlo (véase el apartado 49), y que los derechos de emisión gratuitos han favorecido, por lo general, los viajes aéreos frente a los viajes por ferrocarril (véanse los apartados 50 a 53), lo que podría contribuir a un aumento de las emisiones totales.

Recomendación 2 – Mejorar la metodología para el establecimiento de parámetros de referencia

Teniendo en cuenta las obligaciones de la UE derivadas del Acuerdo de París y las aspiraciones de su «Pacto Verde» propuesto, la Comisión debería revisar la metodología de asignación de los derechos de emisión gratuitos a fin de encarar mejor problemas técnicos como los señalados en el presente informe, por ejemplo:

- a) para mejorar las señales de precios en todas las etapas de la producción y el consumo,
- b) para diferenciar entre las fuentes de biomasa que cumplen con la Directiva RED II y las que no la cumplen.

Plazo: 2022.

El presente informe fue aprobado por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 8 de julio de 2020.

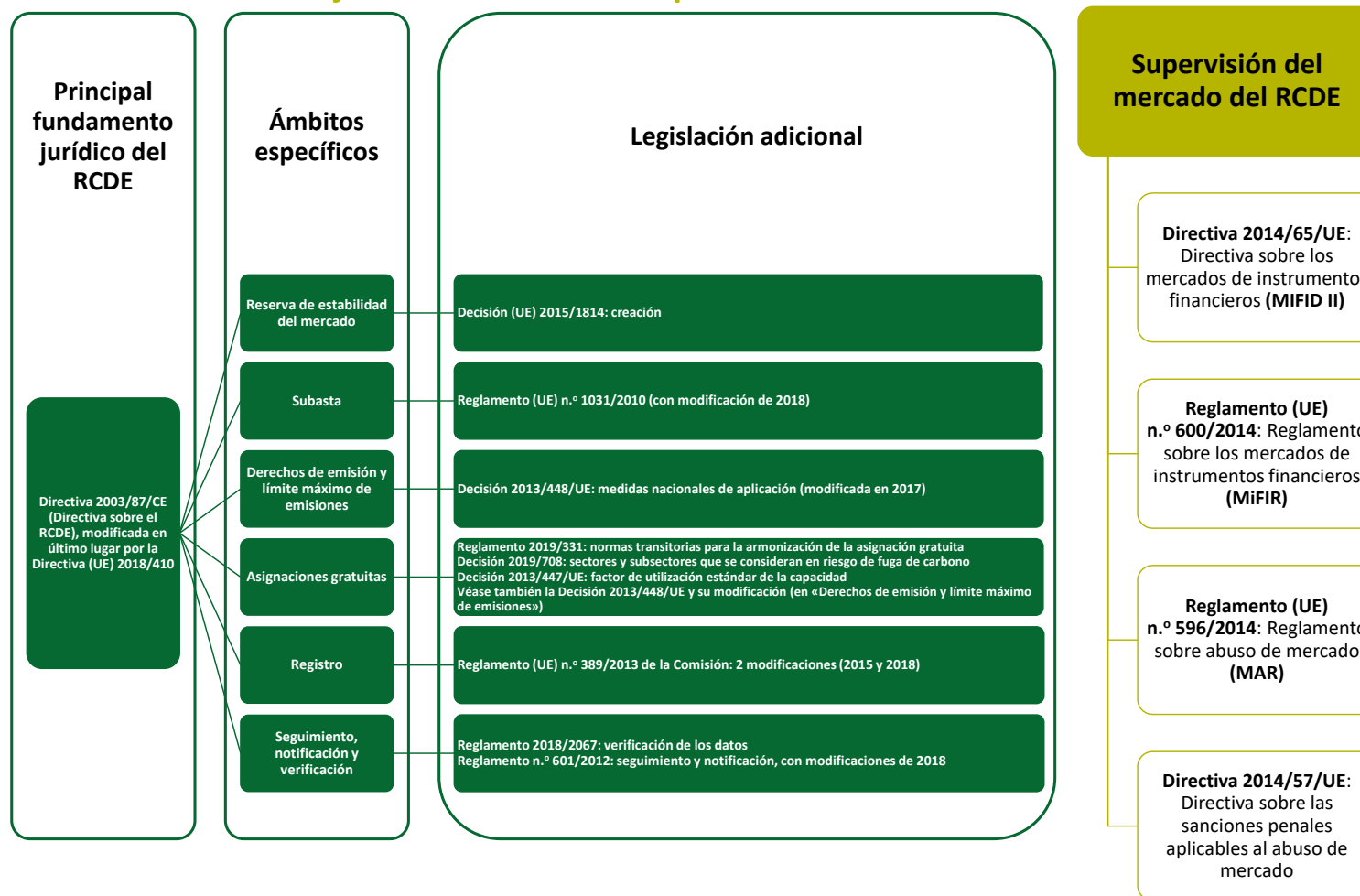
Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne

Presidente

Anexo

Anexo I – Síntesis del marco jurídico del RCDE UE para la fase 4



Glosario y abreviaturas

Ajuste en frontera de las emisiones de carbono: Tasa impuesta a los productos procedentes de un país o jurisdicción que no cuenta con una política en materia de cambio climático que establezca un precio del carbono.

Beneficio imprevisto: Ingresos adicionales obtenidos por los titulares sujetos al RCDE UE cuando el coste del CO₂ repercutido a los consumidores supera el nivel de los costes de conformidad soportados por el titular en el marco del RCDE UE.

Biomasa: Material vegetal o animal utilizado para la producción de energía, como la madera, los residuos de madera y los desechos de los cultivos alimentarios.

Cambio climático: Cambios en el sistema climático de la Tierra que dan lugar a nuevas pautas meteorológicas que permanecen *in situ* durante un período prolongado. Las investigaciones científicas señalan que el proceso actual de cambio climático se está produciendo a causa de las emisiones antropogénicas (originadas por el ser humano) de gases de efecto invernadero.

CO₂: Dióxido de carbono.

CO₂e: Dióxido de carbono equivalente. Unidad de medición empleada para consolidar las emisiones de diferentes tipos de gases de efecto invernadero. Las emisiones se ajustan teniendo en cuenta el potencial de calentamiento global (PCG) calculado según su contribución al calentamiento global en relación con el dióxido de carbono, y expresado en CO₂e. Por ejemplo, el metano (CH₄) tiene un PCG de 25 a lo largo de un período de 100 años, lo que significa que 1 tonelada de CH₄ (metano) emitida se expresa como 25 toneladas de CO₂e.

Comercio de derechos de emisión: Enfoque de mercado destinado a controlar la contaminación. Se basa en la creación de derechos de emisión que pueden intercambiarse entre los titulares cubiertos por el sistema. También puede hacer uso de compensaciones, es decir, certificados de reducción de emisiones obtenidos en otro lugar.

Compensaciones: Las compensaciones de carbono son la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero llevada a cabo para compensar los gases de efecto invernadero emitidos en otro lugar.

CORSIA: Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional, sistema desarrollado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) con el fin de mitigar el impacto de la aviación civil en el cambio climático.

Decisión de reparto del esfuerzo: Establece objetivos anuales de emisión de gases de efecto invernadero que deben cumplir los Estados miembros para el período 2013-2020, expresados como cambios porcentuales con respecto a los niveles de 2005. Estos objetivos se refieren a las emisiones de la mayoría de los sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE), como el transporte, la construcción, la agricultura y los residuos. No se incluyen las emisiones derivadas del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS), ni del transporte marítimo internacional.

Derecho de emisión: Con arreglo al régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE), un derecho de emisión de la Unión Europea corresponde al derecho a emitir una tonelada de dióxido de carbono equivalente (CO₂e) durante un período determinado. En virtud del RCDE UE, los derechos de emisión de la Unión Europea pueden ser utilizados por los titulares para cubrir sus emisiones verificadas o para comprarlos o venderlos a otros titulares.

Descarbonización: Proceso de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes de una actividad económica o de la economía en general.

Factor de corrección intersectorial: Factor para garantizar que la asignación total se mantiene por debajo de la cantidad máxima establecida en el artículo 10 *bis*, apartado 5, de la Directiva 2003/87/CE (Directiva sobre el RCDE UE).

Fuga de carbono: Aumento de los gases de efecto invernadero emitidos cuando las empresas transfieren la producción de una jurisdicción que cuenta con una política climática estricta a otros países que aplican limitaciones más laxas en lo que respecta a las emisiones.

Gases de efecto invernadero: Gases que actúan como una capa en la atmósfera de la Tierra, atrapando el calor y calentando la superficie terrestre mediante lo que se conoce como «efecto invernadero». Los principales gases de efecto invernadero son el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), el óxido nitroso (N₂O) y los gases fluorados (HFC, PFC, SF₆ y NF₃).

Intensidad de carbono: Medida/nivel de la cantidad de emisiones de CO₂ que se producen en el curso de una actividad económica específica o una producción industrial.

Intensidad de las emisiones: Coeficiente de las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de producto.

Intensidad del comercio: Medición de la intensidad del comercio entre la UE y terceros países. Corresponde a la relación entre el valor total de las exportaciones a terceros

países más el valor de las importaciones de terceros países y el tamaño total del mercado para el Espacio Económico Europeo (volumen de negocios anual más el total de las importaciones).

Límite máximo de las emisiones: Cantidad total de emisiones permitidas en el marco de un sistema de «limitación y comercio».

Medidas y políticas de mitigación: Políticas y medidas encaminadas a reducir las emisiones y, de ese modo, mitigar el cambio climático.

Mitigación del cambio climático: Políticas y medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y, por tanto, a ralentizar o detener el cambio climático.

Pacto Verde Europeo: Paquete de medidas, presentado por la Comisión Europea, que tiene por objeto lograr que Europa se convierta en el primer continente del mundo climáticamente neutro de aquí a 2050. Supone invertir en innovación e investigación, replantear la economía, actualizar la política industrial y descarbonizar las industrias de gran consumo de energía.

Parámetro de referencia: Valor de referencia en tCO₂, fijado en el nivel de emisión medio del 10 % de las instalaciones más eficientes de cada sector. De este modo, las instalaciones que sean muy eficientes deberían recibir todos o casi todos los derechos de emisión que necesitan para cumplir las obligaciones derivadas del RCDE UE.

Planteamiento alternativo: Uso de un parámetro de referencia alternativo para la asignación de los derechos de emisión en el marco del RCDE UE. En lugar de basarse en productos concretos, estos parámetros de referencia alternativos se basan en el consumo de calor o de combustible.

Principio de «quien contamina paga»: Principio de Derecho ambiental que establece que quienes producen la contaminación deben asumir el coste de su gestión. En la UE, este principio está establecido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que dispone que el coste de la prevención, reducción o reparación de los daños medioambientales debe ser asumido por quien contamina.

RCDE UE: Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea.

Repercusión de los costes: Aumento en el precio que un cliente paga por los productos debido a un incremento en los costes de una empresa.

Reserva de estabilidad del mercado: Mecanismo basado en normas que permite que la oferta de derechos de emisión responda a los cambios de la demanda, manteniendo

el equilibrio en el mercado de carbono del RCDE UE. La reserva de estabilidad del mercado ajusta el número de derechos de emisión disponibles en las subastas en respuesta a los cambios de la oferta y la demanda.

Sistema de limitación y comercio: Se considera que el RCDE UE es un sistema de «limitación y comercio». Esto significa que hay un «límite máximo» sobre la cantidad total de emisiones permitidas para las instalaciones contempladas en el régimen. Los titulares que participan en el sistema pueden recibir derechos de emisión de forma gratuita o puede que tengan que comprarlos en subastas. Los titulares voluntarios también pueden entrar en el mercado para comprar y vender derechos de emisión. La limitación del número total de derechos de emisión disponibles garantiza su valor.

Terceros países: Países que no son Estados miembros de la Unión Europea.

Titulares (en el RCDE UE): Instalaciones y empresas en los sectores contemplados en el RCDE UE.

Tonelada-kilómetro: Unidad de medida utilizada para calcular las emisiones de los operadores de aeronaves contemplados en el RCDE UE. Representa una tonelada transportada por un avión en una distancia de un kilómetro.

Verificadores (en el RCDE UE): Los verificadores externos comprueban las notificaciones sobre las emisiones de gases de efecto invernadero realizadas por los titulares del RCDE UE, así como las notificaciones de toneladas-kilómetro realizadas por los operadores aéreos contemplados en el RCDE UE.

RESPUESTAS FINALES DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS DERECHOS DE EMISIÓN GRATUITOS NECESITABAN UNA MEJOR ORIENTACIÓN»

RESUMEN

I. El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) constituye una piedra angular de la política de la UE para combatir el cambio climático y una herramienta clave para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de manera rentable. Este régimen es el principal mercado de carbono del mundo y el de mayor tamaño.

En 2018 se revisó la Directiva RCDE UE¹ a fin de reformar el RCDE UE para su cuarto período de comercio (2021-2030). La reforma tenía por objeto facilitar una reducción del 43 % de las emisiones de GEI en los sectores del RCDE de la UE para 2030 en comparación con 2005 (en consonancia con los objetivos climáticos de la UE para 2030 y sus compromisos en virtud del Acuerdo de París), salvaguardar la competitividad industrial y fomentar la modernización e innovación con bajas emisiones de carbono.

De conformidad con la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo adoptado en 2019², la Comisión presentará un plan de impacto evaluado para aumentar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE para 2030 a un mínimo del 50 %, con miras al 55 %, respecto a los niveles de 1990 de manera responsable.

Para lograr estas reducciones adicionales de las emisiones de gases de efecto invernadero, la Comisión reexaminará, a más tardar en junio de 2021, y propondrá revisar, cuando proceda, todas las políticas pertinentes relacionadas con el clima. Ello incluirá el RCCDE, en particular la posible extensión del sistema a nuevos sectores.

III. El principal objetivo de la asignación gratuita es evitar el riesgo de fugas de carbono al tiempo que sigue siendo compatible con el objetivo de descarbonización del RCDE UE. Por tanto, los parámetros de referencia se utilizan para recompensar a los países con mejores resultados y para evitar que la asignación gratuita dé lugar a beneficios imprevistos. En el caso de los sectores industriales, la asignación gratuita basada en el uso de parámetros de referencia que reflejen los niveles de emisión de las mejores instalaciones por sector ha dado lugar a una reducción significativa de los derechos asignados de forma gratuita. En 2013, no se asignará ningún derecho de forma gratuita a la producción de electricidad.

¹ Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814 (DO L 76 de 19.03.2018, p. 3).

² COM(2019) 640 final - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - El Pacto Verde Europeo.

V. a) A juicio de la Comisión, debe hacerse una distinción entre las normas que determinan la asignación gratuita al sector de la generación de electricidad en la fase 3 del RCDE UE (2013-2020) y la aplicación de estas normas.

Por lo que se refiere a esta última, la Comisión considera que la aplicación de la excepción del artículo 10 *quater* en la fase 3 del RCDE de la UE ha fomentado la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, tal como se indica en los informes de verificación sobre la reducción de emisiones procedentes de las inversiones realizadas presentadas por los Estados miembros que aplicaron la excepción del artículo 10 *quater*.

b) La Comisión considera que se ha producido una mejora progresiva en la asignación gratuita de derechos de emisión a través de las sucesivas fases del RCDE, en particular poniendo fin a la asignación gratuita para la producción de electricidad y a la introducción de parámetros de referencia basados en el rendimiento de la industria.

VI. La Comisión acepta la recomendación de orientar mejor los derechos de emisión asignados de forma gratuita y acepta parcialmente mejorar la metodología para el establecimiento de parámetros de referencia.

INTRODUCCIÓN

04. Hasta 2020, los dos pilares para supervisar las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero han sido la Directiva RCDE y la Decisión de reparto del esfuerzo.

A partir de 2020, existen tres «pilares»: la Directiva RCDE, el Reglamento de reparto del esfuerzo y el Reglamento UTCUTS (uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura).

08. Desde 2013, por regla general, los generadores de electricidad no reciben derechos de emisión asignados de forma gratuita, ya que la única excepción es la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión al sector de la electricidad en ocho Estados miembros de renta inferior, que se conceden a cambio de inversiones en modernización.

En el caso de las instalaciones industriales, la asignación gratuita de derechos de emisión se basa en el uso de parámetros de referencia que reflejan unos niveles de emisión del 10 % en las instalaciones más eficientes en el plano de las emisiones por sector. Esto dio lugar a una reducción significativa de los derechos de emisión asignados de forma gratuita. A partir de 2021, las normas reflejarán el progreso tecnológico desde que se establecieron por primera vez los parámetros de referencia.

14. 1) Los legisladores establecen el marco jurídico para las subastas y la asignación gratuita. La Comisión adopta medidas de ejecución. Estas disposiciones, junto con la supervisión de las medidas de los Estados miembros y las orientaciones de la Comisión, aplican las normas acordadas por los legisladores.

2) Las autoridades nacionales competentes son responsables de importantes aspectos de la asignación gratuita de derechos de emisión. Las decisiones sobre las medidas nacionales de aplicación por las que se conceden derechos de emisión asignados de forma gratuita son adoptadas por la autoridad nacional competente responsable de la instalación de que se trate, de conformidad con las normas de la UE, y no por la Comisión.

OBSERVACIONES

25. Hay que tener en cuenta que el estudio de 2015 solo abarcaba 1 año de informes (2014) sobre los avances en la aplicación del artículo 10 *quater* en 2013. Además, el estudio solo incluía a tres de los ocho Estados miembros que aplicaban la excepción: Polonia, Chequia y Rumanía. Desde entonces, más países han presentado informes sobre la reducción de emisiones a partir de 10 proyectos basados en el artículo 10 *quater*, con distintos niveles de detalle, tras la finalización de las inversiones respectivas.

27. La Comisión considera que la comparación presentada no establece una relación de causalidad entre la posibilidad de optar a la asignación gratuita transitoria con arreglo al artículo 10 *quater* de la Directiva RCDE y las tendencias de la intensidad de carbono observadas en los Estados miembros examinados. La razón por la que se consideró que estos países podían optar a la financiación era que se estimaba que sus retos en materia de inversión eran mayores y, a su vez, su reducción de la intensidad de la emisión de carbono era más baja que en los demás países. Una evaluación más adecuada sería la comparación con la hipótesis de contraste de la reducción esperada en esos países si no hubieran recibido asignación gratuita en su apoyo. Esto es, por supuesto, difícil de hacer.

33. El estudio de la OCDE se refiere a todas las formas de tarificación y fiscalidad del carbono, y no solo al RCCDE. Esto debe tenerse en cuenta en el contexto de la fuga de carbono al referirse a Noruega, que participa en el RCDE UE. Asimismo, Suiza tiene un régimen de comercio de derechos de emisión, que a partir de 2020 está vinculado al RCDE UE, con un precio del carbono y una fuga de carbono similares a los del RCDE UE.

Por otra parte, existen grandes diferencias en los costes del carbono entre los países debido, por ejemplo, a la imposición de combustibles para el transporte por carretera y la calefacción de edificios, y estas diferencias tienen un impacto limitado en las fugas de carbono vinculadas al RCCDE.

El estudio encargado por la Comisión Europea examinó si hay pruebas objetivas de fugas de carbono en las fases 1 y 2 del RCDE UE (2005-2012).

Recuadro 3 - Riesgo de fuga de carbono en otros regímenes de comercio de derechos de emisión

Los sectores con un riesgo limitado de fuga de carbono tienen una asignación gratuita de derechos de emisión progresivamente reducida. Es una fórmula comparable al tratamiento de los sectores con un riesgo bajo de fuga de carbono en otras jurisdicciones.

38. La Comisión destaca el período examinado y el contexto de las evaluaciones del régimen de comercio de derechos de emisión. El estudio realizado por la OCDE examina el impacto del RCDE UE en las emisiones de carbono y el rendimiento económico de las empresas reguladas durante las dos primeras fases de la existencia del régimen, de 2005 a 2012. El estudio también llega a la conclusión de que en el futuro podrían observarse diferentes impactos, ya que el límite máximo del RCCDE es cada vez más estricto: la fase 3 (de 2013 a 2020) tiene unas normas de asignación gratuita diferentes y un límite más estricto.

Si bien la lista de fuga de carbono adopta la forma de una Decisión de la Comisión, es una mera aplicación de las disposiciones de la Directiva establecidas por los legisladores. La Comisión no disponía de ningún margen de apreciación a la hora de decidir si los sectores se

consideran en riesgo de fuga de carbono o no, a pesar de que una evaluación cualitativa, basada en criterios claros, era posible sobre la base de las disposiciones de la Directiva.

El informe abarca el período hasta 2012, mientras que el sistema de subasta como norma general y asignación gratuita de derechos de emisión basados en parámetros de referencia que se aplica desde 2013, junto con una reducción general de la asignación gratuita de derechos de emisión (como porcentaje del número total de derechos de emisión disponibles en un año dado) debido al factor de corrección intersectorial, significa que no existe definitivamente una asignación general a las instalaciones sujetas al RCDE. En la fase 4, la asignación gratuita será aún más estricta.

40. La posición de la Comisión, tal como se indica en la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, es la que mejor refleja sus intenciones en vista de los últimos avances en esta materia. De hecho, como se indica en la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, «si, a medida que la UE eleva su nivel de ambición climática, persisten diferencias a este respecto a nivel mundial, la Comisión propondrá un mecanismo de ajuste del carbono en frontera, para sectores específicos, con el fin de atenuar el riesgo de fuga de carbono. De este modo se garantizaría que el precio de las importaciones reflejara con más precisión su contenido de carbono. Esta medida se configurará de manera que respete la normativa de la Organización Mundial del Comercio y otras obligaciones internacionales de la UE. Se trataría de una alternativa a las medidas que abordan el riesgo de fuga de carbono en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE.»

45. Para los sectores en los que se puede optar entre el uso de electricidad o calor, se considera un factor de intercambiabilidad para el calor y la electricidad. Los parámetros de referencia reflejan todas las emisiones del sector, pero la asignación final concedida a las instalaciones solo cubre sus emisiones directas.

46. La Directiva sobre fuentes de energía renovables («DRE-I») definió criterios de sostenibilidad de la biomasa líquida que debían cumplirse para considerar nulas las emisiones de la biomasa líquida durante la fase 3 del RCDE UE. La nueva Directiva sobre energías renovables («RED-II») añadió nuevos criterios de sostenibilidad y criterios de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a la biomasa sólida y el biogás, lo que a su vez requiere la aplicación de estos criterios para la equivalencia cero del RCDE UE a partir de 2022.

La Comisión propone aplicar los nuevos criterios de sostenibilidad y los nuevos criterios de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el RCDE UE a las emisiones de biomasa de equivalencia cero en el proyecto de modificación del Reglamento sobre seguimiento y notificación del RCDE.

Además, las instalaciones industriales que utilicen biomasa para reducir sus emisiones generarán una reducción del parámetro de referencia, que será visible en la fase 4.

50. La asignación gratuita de derechos de emisión a los operadores de aeronaves, sin embargo, ha sido inferior al 50 % de las emisiones de 2019 (es decir, pre-Covid 19) y, en consonancia con el Pacto Verde Europeo, la Comisión prevé reducir la cuota de derechos de emisión asignados libremente en la próxima revisión del RCDE.

Recuadro 4 - CORSIA y el desafío de descarbonizar la aviación civil a nivel mundial

CORSIA se aplicará en el Derecho de la UE mediante una revisión de la Directiva sobre el RCDE.

Con respecto a la fase 3, se espera que la inclusión de la aviación en el RCDE dé lugar a una reducción total de alrededor de 200 millones de toneladas métricas de emisiones de dióxido de carbono en el Espacio Económico Europeo, conseguida mediante la incentivación de la reducción de emisiones en todos los sectores cubiertos por el RCCDE.

A través del Pacto Verde, la Comisión está analizando distintas opciones políticas para aumentar el uso de combustibles de aviación sostenibles. Se presentará una propuesta de la Comisión a su debido tiempo, en el contexto del Pacto Verde Europeo.

El objetivo de las importantes inversiones realizadas a través de Clean Sky, así como de Horizonte 2020, son los avances tecnológicos disruptivos a partir de 2035, como la electrificación y la aviación híbrida. Estas inversiones se llevarán a cabo en el marco del próximo programa de aviación limpia y en el marco de Horizonte Europa.

El despliegue de SESAR a nivel de red, en relación con las mejoras en los aeropuertos y en ruta, contribuirá a mitigar las emisiones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

57. La Comisión considera que se ha producido una mejora progresiva en las sucesivas fases del RCDE.

Recomendación 1 - Orientar mejor la asignación de derechos de emisión gratuitos

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación - 2 Mejora de la metodología para los índices de referencia

A) La Comisión acepta la recomendación.

B) La Comisión acepta parcialmente la recomendación y comenzará con la adaptación del marco de seguimiento y presentación de informes, en el contexto de la revisión del Reglamento de la Comisión sobre el seguimiento y la notificación, a fin de garantizar que solo las emisiones de la biomasa que cumpla los criterios de sostenibilidad de RED II y los criterios de reducción de emisiones de GEI equivalgan a cero. Sin embargo, la Comisión no considera que los parámetros de referencia puedan ajustarse antes de 2022.

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal. La auditoría estuvo dirigida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal, asistido por Kathrine Henderson, jefa de Gabinete, y Jerneja Vrabič, agregada de Gabinete; Colm Friel, gerente principal; Maria Eulàlia Reverté I Casas, jefa de tarea; Ernesto Roessing, jefe adjunto de tarea; y los auditores Kurt Bungartz y Oana Cristina Dumitrescu. Lars Markström, Marek Říha y Anna Zalega prestaron asistencia lingüística; Marika Meisenzahl, apoyo gráfico, y Terje Teppan-Niesen, apoyo administrativo.

Debido a la pandemia de COVID-19 y a las estrictas condiciones de confinamiento, no es posible facilitar una imagen del equipo auditor.

Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	15.5.2019
Envío oficial del proyecto del informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	7.5.2020
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	8.7.2020
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	29.7.2020

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN 978-92-847-5058-0	ISSN 1977-5687	DOI:10.2865/317719	QJ-AB-20-016-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-5019-1	ISSN 1977-5687	DOI:10.2865/813949	QJ-AB-20-016-ES-Q

La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo. En el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, las empresas deben obtener derechos de emisión que cubran sus emisiones de carbono. La asignación gratuita se estableció como un método transitorio de asignación de derechos de emisión frente al método por defecto (subasta). Sin embargo, tanto para la fase 3 como para la 4 del RCDE UE, los derechos de emisión asignados de forma gratuita siguen representando más del 40 % del total de los derechos disponibles. Constatamos que la asignación gratuita de derechos de emisión no está suficientemente orientada y recomendamos a la Comisión que mejore este aspecto y que aborde mejor los problemas técnicos al revisar la metodología de asignación gratuita de los derechos de emisión.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors