

Séptima Comunicación Nacional de España Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Mayo de 2018

**ADENDA: Información adicional en relación con el párrafo 2
del artículo 7 del Protocolo de Kioto**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA Y PESCA,
ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

El párrafo segundo del artículo 7 del Protocolo de Kioto establece la obligación de incorporar a las Comunicaciones Nacionales información suplementaria para demostrar el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del Protocolo de Kioto. A este respecto, seguidamente se presenta información adicional a la contenida en la Séptima Comunicación Nacional de España.

Medidas adoptadas para promover y/o aplicar las decisiones de la Organización de la Aviación Civil Internacional y de la Organización Marítima Internacional

Con objeto de promover el avance en las negociaciones que se celebran en el seno de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Unión Europea ha adoptado una Decisión y dos Reglamentos directamente aplicables en los Estados Miembros (este tipo de legislación de la Unión no requiere transposición a las normativas nacionales). En la Decisión y Reglamentos se establece la reducción del alcance del Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión, en lo que a actividades de aviación respecta, para facilitar las negociaciones en la OACI sobre una medida de mercado global aplicable a las emisiones de la aviación internacional.

La Decisión “Parar el Reloj” (Decisión 377/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2013) afectó al ámbito de aplicación de las actividades de aviación respecto de las emisiones producidas en el año 2012. Posteriormente, el Reglamento 421/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, redujo el alcance del régimen en el periodo 2013-2016, excluyendo durante este periodo las emisiones de vuelos con origen o destino en terceros países. Finalmente, el Reglamento 2017/2392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017, mantiene las limitaciones del ámbito de aplicación para las actividades de la aviación hasta 2023 y prepara la aplicación de una medida de mercado mundial a partir de 2021.

España ha participado activamente en las negociaciones de OACI. Así, un representante del gobierno español ha participado como co-ponente en uno de los comités de OACI. Asimismo, en el año 2015 se celebró en Madrid uno de los “Diálogos sobre Aviación Global” (GLAD, por sus siglas en inglés). Las negociaciones y procesos de apoyo, como los GLADs, concluyeron en el año 2016 con el acuerdo de la Asamblea de OACI sobre la implementación de un Sistema de Compensación y Reducción de Emisiones de Carbono para la Aviación Internacional (“Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation”: CORSIA, por sus siglas en inglés). Como todos los Estados Miembros de la UE, España tiene la intención de contribuir plenamente a la aplicación del CORSIA y participar en las fases voluntarias del mismo. A este respecto, los Ministerios de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, y de Fomento están trabajando para implementar todos los aspectos administrativos del nuevo régimen. Una vez que el conjunto de normas relativas a CORSIA se adopten definitivamente en la reunión de la OACI que se celebrará en junio de 2018, la Comisión europea, a su vez, tomará medidas específicas para facilitar la implementación de CORSIA en la UE.

Con objeto de promover el avance en las negociaciones que se celebran Organización Marítima Internacional (OMI), en relación con el transporte marítimo internacional, debe mencionarse el Reglamento 2015/757 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono generadas por el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE. Establece obligaciones de seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de CO₂ para embarcaciones de más de 5000 toneladas de arqueo. Este Reglamento ha entrado ya en vigor, y el primer año de seguimiento de las emisiones es 2018. Es posible que en un futuro cercano sea enmendado para alinearlo con las reglas sobre seguimiento, notificación y verificación que han sido acordadas recientemente en la Organización Marítima

Internacional (OMI). A este respecto, se espera una propuesta legislativa de la Comisión Europea. En cualquier caso, España ha introducido en su normativa nacional las disposiciones relevantes para que se cumpla el Reglamento 2015/757 y se trabaja actualmente para acabar de establecer los arreglos administrativos necesarios entre los dos Ministerios principalmente responsables (Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, y Fomento). Se trata básicamente de articular el intercambio de información y otras cuestiones de carácter general relacionadas con el transporte marítimo internacional.

Disposiciones legislativas y procedimientos para cumplir con lo establecido en el Protocolo de Kioto

En la Conferencia de Cambio Climático celebrada en Doha en diciembre de 2012, las Partes en el Protocolo de Kioto de la CMNUCC adoptaron la "Enmienda de Doha", estableciendo un segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto, comenzando el 1 de enero de 2013 y terminando el 31 de diciembre de 2020. La Enmienda de Doha modifica el anexo B del Protocolo de Kioto, estableciendo nuevos compromisos de mitigación jurídicamente vinculantes para las partes enumeradas en dicho anexo para el segundo período de compromiso, y modificando y estableciendo disposiciones sobre el cumplimiento de los compromisos de mitigación de las Partes durante el segundo período de compromiso.

Los objetivos para la Unión Europea y sus Estados miembros se enumeran en la Enmienda de Doha con una nota al pie que establece que dichos objetivos se basan en el entendimiento de que serán cumplidos conjuntamente por la Unión Europea y sus Estados miembros, mediante la acción de la Unión Europea y sus Estados miembros dentro de sus respectivas competencias. Al decidir cumplir sus compromisos conjuntamente de conformidad con el artículo 4 del Protocolo de Kioto, la Unión y sus Estados miembros son conjuntamente responsables del cumplimiento de sus compromisos cuantificados de reducción de emisiones en virtud del artículo 3 (1 bis) del Protocolo de Kioto.

La Decisión del Consejo (UE) 2015/1339, de 13 de julio de 2015, relativa a la conclusión, en nombre de la Unión Europea, de la Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto de la CMNUCC y el cumplimiento conjunto de sus compromisos, aprueba la Enmienda de Doha en nombre de la Unión y define (en el anexo I) los términos del acuerdo para cumplir conjuntamente los compromisos de la Unión Europea, sus Estados miembros e Islandia en virtud del artículo 3 del Protocolo de Kioto de conformidad con el artículo 4 del Protocolo de Kioto.

La Unión Europea depositó el instrumento de aceptación de la Enmienda de Doha el 21 de diciembre de 2017, y España el 14 de noviembre de 2017. Las normas jurídicamente vinculantes para cumplir con sus compromisos, que cubren cuestiones regidas por el Protocolo de Kioto enmendado por la Enmienda de Doha, están ya en vigor a nivel nacional y de la UE.

Como Estado miembro de la UE, los compromisos de España en virtud del Protocolo de Kioto se basan principalmente en el cumplimiento y la observación de la legislación de la UE dirigida a los Estados miembros. La Comisión, en tanto que guardiana de los Tratados, supervisa las medidas de los Estados miembros y garantiza que se cumpla su legislación, de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>). Si un Estado miembro no cumple la legislación de la Unión, la Comisión puede iniciar un procedimiento de infracción y, en caso necesario, llevar el caso ante el Tribunal de Justicia. Se prevén varios tipos de procedimientos.

Respecto a la responsabilidad de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales (como administraciones públicas) en el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>), en la disposición adicional segunda titulada " Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión

Europea o de tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte", establece lo siguiente:

1. Las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades mencionadas en el apartado 2 del artículo 2 de esta Ley que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea o de tratados o convenios internacionales en los que España sea parte, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, o condenado por tribunales internacionales o por órganos arbitrales, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten.
2. El Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar las responsabilidades previstas en los apartados anteriores y acordar, en su caso, la compensación o retención de dichas deudas con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario. En dicha declaración se tendrán en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en la resolución de las instituciones europeas, de los tribunales internacionales o de los órganos arbitrales y se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad. El acuerdo se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».
3. Se habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente lo establecido en la presente disposición, regulando las especialidades que resulten aplicables a las diferentes Administraciones Públicas y entidades a que se refiere el apartado 1 de esta disposición.

Además, el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-7385>), regula el procedimiento (iniciación, instrucción, finalización) para que el Estado repercuta la responsabilidad a la Administración Pública que ha incumplido la legislación de la UE.

En el ámbito del Derecho interno y en el campo específico del Régimen del Comercio de Derechos de Emisión de la UE, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-3941>), que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y se modifica la Directiva 96/61 / CE del Consejo, incluye en los artículos 29 a 35 el régimen sancionador asociado al régimen de comercio de derechos de emisión en España.

Las infracciones son tipificadas tanto para las instalaciones fijas como para los operadores aéreos en "infracciones muy graves", "infracciones graves" e "infracciones leves" y están asociadas a una sanción (una multa u otro tipo de sanción). Por ejemplo, en el caso de una "infracción muy grave", las sanciones abarcan una horquilla desde 50 001 € hasta 2 000 000 € y pueden conllevar el cierre de la instalación, la extinción de la autorización de emisión de gases de efecto invernadero y / o un multa adicional de 100 euros por cada tonelada emitida en exceso.

La autoridad competente para ejercer la potestad sancionadora es en la mayoría de los casos la Comunidad Autónoma y, en algunos casos, el Ministro de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. En los casos de los operadores aéreos, la Agencia Española de Seguridad Aérea también deberá emitir un informe previo.

El procedimiento se encuentra regulado con carácter general en las Leyes de procedimiento administrativo (Leyes 39/2015 y 40/2015) e incluye las diferentes fases del procedimiento administrativo:

- Actuaciones preliminares y provisionales
- Iniciación (de oficio), instrucción (actividades de investigación y audiencia) y finalización (sanción, en su caso)
- Ejecución
- Posibilidad de apelación ante los tribunales contencioso- administrativos

Todas las cuestiones que se han descrito en los párrafos anteriores se publican respectivamente en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y en el Boletín Oficial del Estado (B.O.E.).

Predictibilidad y adecuación de los flujos de recursos financieros para cambio climático en países en desarrollo

En relación con el apoyo financiero, tecnológico y de capacitación a países en desarrollo, esta información se encuentra detallada en el capítulo 7 de la 7ª Comunicación Nacional y en el capítulo 6 del 3º Informe Bienal.

En cuanto a la cuestión específica sobre “cómo se ha considerado la necesidad de la adecuación y predictibilidad de los flujos financieros para países en desarrollo en materia de cambio climático”, cabe destacar varias cuestiones:

- El Gobierno de España se comprometió en la COP21 a incrementar su financiación climática internacional hasta llegar a los 900 millones de euros anuales en el año 2020. Este compromiso está orientando los esfuerzos de España para la movilización de recursos financieros para apoyar a los países en desarrollo en su lucha contra el cambio climático, dando una señal clara a los diferentes actores trabajando en el ámbito de la cooperación internacional.
- Por otro lado, España, a través de la Oficina Española de Cambio Climático, está trabajando con todos los actores con competencias en cooperación internacional para reforzar el apoyo a las necesidades de los países en desarrollo en materia de cambio climático y, en especial, para la mejora e implementación de las Contribuciones Nacionales Determinadas, de manera que se pueda tener una visión a medio y largo plazo para asegurar la movilización de recursos financieros adecuados y predecibles.
- Un ejemplo concreto de estos esfuerzos es el recientemente aprobado V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021). En este Plan, la Agenda 2030 y, también, el Acuerdo de París, están muy presentes y en él se destaca la importancia de los compromisos asumidos a nivel internacional en cuanto al papel de la cooperación al desarrollo en las diversas materias. En el caso concreto del cambio climático, el Plan hace hincapié en el apoyo para la implementación de las Contribuciones Nacionales Determinadas en el contexto del Acuerdo de París, tanto para adaptación como para mitigación, teniendo en cuenta los objetivos, prioridades y necesidades de los países en desarrollo. De esta manera, España asegura también previsibilidad en las acciones a llevar a cabo en el ámbito de la cooperación al desarrollo en los próximos años.
- Adicionalmente, España identifica las necesidades y prioridades y la adecuación y previsibilidad de los recursos financieros junto con los países socios (países receptores) y/o junto con las contrapartes del país receptor. Esto se lleva a cabo caso por caso a través de diversos instrumentos y modalidades, destacándose los siguientes ejemplos:
 - A nivel bilateral, a través de los llamados Marcos de Asociación País, donde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, junto con otros socios de la cooperación española y el país socio receptor del apoyo, identifican las líneas de acción, programas y proyectos a articularse en un periodo de 3-4 años.

- A nivel multilateral, España apoya diversos fondos y programas específicos de cambio climático. El hecho de que cada fondo y/o programa tenga sus objetivos y se centre en sectores o áreas concretas, establecidos por cada una de las instituciones multilaterales según las necesidades identificadas, asegura que este apoyo financiero cubra un abanico amplio de acciones y proyectos de interés para los países. Además, en muchos casos, estas contribuciones se desembolsan según un calendario de desembolsos lo que permite una predictibilidad de los fondos.
- En el contexto de la fuerte cooperación de España con Iberoamérica y el apoyo continuado a varias redes regionales (i.e. Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático, RIOCC), España tiene en cuenta las necesidades y prioridades identificadas por los países, que se actualizan prácticamente anualmente, para conseguir movilizar, año tras año, los recursos financieros adecuados y planificar a futuro de nuevas contribuciones.