

Estudio ECSA-ICS sobre la inclusión del transporte marítimo en el EU ETS

DR. EDMUND HUGHES(1)

GREEN MARINE ASSOCIATES LTD. POR ENCARGO DE ECSA E ICS

TRADUCCIÓN Y RESUMEN DE ANAVE

El 11 de diciembre de 2019, en la presentación de su nuevo Pacto Verde europeo, la Comisión Europea (CE) declaró que va a proponer la extensión al transporte marítimo del Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión (EU ETS). Aunque la CE no señaló para ello ningún plazo, se espera que someta una evaluación de impacto a consulta con las partes interesadas durante 2020. La inclusión del transporte marítimo en el EU ETS podría tener múltiples implicaciones legales, técnicas, prácticas y políticas para la UE y sus Estados miembros, la eficiencia del sector del transporte mundial y, lo más importante, sobre la autoridad del regulador global de este sector, la Organización Marítima Internacional (OMI).

Este estudio, encargado conjuntamente por ICS y ECSA pretende explorar y analizar estas implica-

ciones, a partir del conocimiento actual y de una forma equilibrada, en beneficio de los responsables políticos de la UE y otras partes interesadas. Apunta los posibles riesgos de incorporar el transporte marítimo internacional a un ETS regional y destaca que la OMI ya está analizando instrumentos como las llamadas Medidas Basadas en el Mercado (MBM), que incluyen instrumentos alternativos al ETS, como una tasa global sobre el combustible.

Además, este estudio resalta la creciente presión política en apoyo del uso de MBMs para posibilitar que los gobiernos cumplan los objetivos del Acuerdo de París.

En este artículo, ANAVE sintetiza este estudio, que está disponible completo (68 págs. en inglés) en los sitios web de ECSA, ICS y ANAVE, entre otros.

INTRODUCCIÓN

Este informe señala que la inclusión del transporte marítimo internacional en el EU ETS podría tener graves implicaciones sobre el progreso de la OMI en sus esfuerzos para lograr nuevas reducciones de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) de este sector, como un paso hacia su descarbonización

total, en línea con los ambiciosos objetivos ya acordados para 2030 y 2050 por los Estados miembros de la OMI, incluidos los de la UE, como parte de la Estrategia inicial para la reducción de las emisiones de GEI de los buques, adoptada por la OMI en 2018.

Las emisiones de GEI que podrían verse afectadas por la aplicación del EU

ETS al transporte marítimo solo representan una fracción relativamente pequeña de las emisiones globales de este sector, que (incluso antes del impacto del COVID-19 en el comercio marítimo) ya habían disminuido significativamente en comparación con 2008⁽²⁾, pese al notable aumento del comercio marítimo durante el mismo período. Sin una acción concer-

(1) Edmund Hughes fue el responsable de la política de la OMI sobre emisiones de los buques entre 2013 y 2020. Entre sus principales tareas se incluyen el diseño de la estrategia provisional de la OMI para la reducción de las emisiones de GEI que fue aprobada en abril de 2018 y la supervisión de la puesta en marcha del límite de 0,5% de azufre en los combustibles marinos (IMO 2020). Antes de trabajar en la OMI, lo hizo para la Maritime and Coastguard Agency (MCA) del Reino Unido. En febrero de 2020 anunció que dejaba la OMI para montar su propia consultora independiente: Green Marine Associates Ltd.

(2) En agosto de 2020, poco después de la finalización de este informe, la OMI ha publicado su 'Cuarto Estudio sobre Gases de Efecto Invernadero (GEI)', que muestra que, tras disminuir entre 2008 y 2014, las emisiones del transporte marítimo internacional aumentaron de nuevo a partir de 2015, si bien lo hicieron moderadamente y manteniéndose por debajo de las de 2008.

CUADRO 1: POTENCIALES VENTAJAS PARA LA UE DE INCLUIR EL COMERCIO MARÍTIMO EN EL EU ETS

- El EU ETS establece un límite máximo a las emisiones que el sector en su conjunto y los emisores individuales deben respetar, un límite que puede modificarse progresivamente para garantizar que se logren los objetivos fijados políticamente;
- El EU ETS ya está operativo para varios sectores industriales y cuenta con mecanismos probados para la asignación de derechos de emisión y plataformas comerciales para la compraventa de estos derechos;
- El EU ETS permite la reducción de emisiones dentro y fuera del sector, lo que da lugar a una flexibilidad sobre los sistemas que se pueden utilizar para el cumplimiento, incluyendo el uso de compensación (*offsetting*);
- Como es el mercado el que determina el precio del carbono, algunos economistas sostienen que así se garantiza que las emisiones de CO₂ se reducen de la manera más económica y potencialmente permiten comerciar con otros mercados de carbono;
- Para que los emisores cumplan los límites de emisiones de carbono impuestos, el EU ETS puede estimular potencialmente la penetración de combustibles alternativos y tecnologías innovadoras; y
- El sistema europeo de seguimiento, informe y verificación de las emisiones (EU-MRV) ya está en vigor para los buques que operan en tráfico en y con la UE y podría usarse como base para la aplicación de EU ETS.

tada en el ámbito mundial, que pueda seguir recibiendo el pleno apoyo de todos los Estados miembros de la OMI, existe el riesgo de que las emisiones totales de GEI de transporte marítimo mundial puedan desviarse de su trayectoria descendente actual.

Se podría mantener que la CE trata de utilizar el EU ETS existente para lograr los objetivos regionales de emisión de la UE y sus Estados miembros, pero ¿podría esta política de la UE considerarse un éxito si de este modo se perjudicasen los esfuerzos mundiales para reducir las emisiones totales del sector? Por tanto, una cuestión importante que deben tener en cuenta las instituciones de la UE es la medida en que el progreso en la OMI podría verse seriamente afectado por la inclusión del transporte marítimo en el UE-ETS.

También se debe tener en cuenta que las emisiones del transporte marítimo internacional no están incluidas en las 'Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC)' de los Estados en virtud del Acuerdo de París dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Por eso, la inclusión del transporte marítimo en el EU ETS no tendría ningún efecto directo sobre el cumplimiento de sus NDC por los Estados de la UE.

Sin embargo, con la inclusión de los buques de navegación internacional en el EU ETS, o incluso con la mera decisión de hacerlo, la UE establecería un precedente preocupante que podría retrasar las negociaciones en la OMI, o incluso hacerlas fracasar si otros gobiernos percibiesen que la UE ha decidido que la OMI

Una cuestión importante que debe tener en cuenta la UE es como afectaría al progreso en la OMI la inclusión del transporte marítimo en el UE-ETS

no puede, o es poco probable que consiga, una respuesta coordinada y global al cambio climático para el sector naviero.

Algunos gobiernos de Estados no miembros de la UE podrían preguntarse por qué deberían continuar trabajando en la OMI para conseguir un acuerdo global si la UE opta por su propia medida unilateral. La consecuencia podría ser que otros Estados o regiones decidiesen desarrollar sus propios sistemas unilaterales, independientemente de la OMI, o incluso que las deliberaciones sobre el transporte marítimo volviesen a la CMNUCC, que está mal preparada para conseguir progresos en este sector, de ahí que este encargo, con el apoyo de todos los Estados de la UE, fuese encomendado por la CMNUCC a la OMI.

Socavar el progreso ya conseguido por la OMI para reducir las emisiones globales del transporte marítimo presenta además un riesgo significativo para la eficiencia de este sector. Una proliferación de esquemas regionales y nacionales para reducir las emisiones de GEI crearía un mosaico de regulaciones en todo el mundo que supondría la introducción de barreras a la operación de los buques y, por tanto,

del comercio internacional. Evitar que esto ocurra y que se reconozca que el transporte marítimo es un sector global que necesita reglas globales es, precisamente, una de las razones por las que la comunidad internacional decidió crear la OMI, tal y como se refleja en su Convenio constitutivo. En este momento crítico, los 174 Estados miembros de la OMI, incluidos los de la UE, presumiblemente desearán continuar asegurando que el marco regulatorio del transporte marítimo internacional se mantenga uniforme.

En qué medida los esfuerzos de la OMI para reducir las emisiones globales de GEI de los buques podrían verse perjudicados por una acción regional de la UE es difícil de evaluar en esta etapa, en la que aún se desconoce el alcance o ámbito de aplicación de la futura propuesta de la CE para la inclusión del transporte marítimo en el EU ETS. Sin embargo, cualquiera que sea éste finalmente, toda decisión de incluir el transporte marítimo internacional en una 'Medida basada en el mercado (MBM)' de ámbito regional debilitaría la capacidad de la OMI para acordar y aplicar medidas para cumplir su Estrategia, lo que podría retrasar, en lugar de facilitar, una actuación global.

Este estudio analiza varios razonamientos sobre si la UE debiera o no incluir el transporte marítimo en el EU ETS. Independientemente de los mismos, está claro que hay una creciente expectativa política de que pueda ser necesaria alguna forma de MBM de ámbito global para cerrar el diferencial de competitividad existente en la actualidad entre los combustibles convencionales y las nuevas energías sin carbono para así incentivar la incorporación masiva de estas últimas.

Una vez que se confirme el alcance de una MBM, sea global o regional, habrá que llevar a cabo una evaluación completa de sus efectos sobre cada uno de los diferentes sectores del sector naviero (*tramp*, *TMCD*, etc.) para detectar y mitigar los riesgos específicos sobre cada uno de

CUADRO 2: POTENCIALES DESVENTAJAS PARA LA UE DE INCLUIR EL COMERCIO MARÍTIMO EN EL EU ETS

- Riesgo de socavar las negociaciones en la OMI para aplicar su Estrategia inicial para la reducción de GEI de las emisiones de los buques, lo que retrasaría los esfuerzos mundiales para adoptar medidas para reducir las emisiones absolutas y apoyar a los países menos desarrollados (PMA) y a los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID);
- Riesgo de una mayor tensión política con terceros países que podría conducir a disputas comerciales, especialmente si se percibe esta actuación de la UE más como una forma de recaudación de ingresos que como un genuino intento de reducir las emisiones del transporte marítimo internacional;
- Mayor incertidumbre sobre el precio de emisión de una tonelada de CO₂, ya que dependería de la oferta y la demanda. Si el precio cayese, debido a una menor demanda, habría menor disposición y capacidad de las empresas para acometer inversiones reductoras de CO₂;
- La carga administrativa y los costes asociados serían significativamente mayores en comparación con otras MBM, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas (PYME), y sobre los sectores *tramp* y de TMCD, lo que deberían tener muy en cuenta los responsables políticos;
- La diversidad de tipos de buques, relaciones contractuales y operadores presentes configuran un mercado muy complejo, lo que sugiere la necesidad de que los legisladores apliquen un enfoque pragmático, como ya ha demostrado la recomendación del Parlamento Europeo de mantener el transporte por carretera fuera del ámbito del EU ETS;
- Dependiendo de cuál fuese finalmente el ámbito de aplicación, existiría un alto riesgo de 'fuga de carbono', lo que aumentaría las emisiones de CO₂ del transporte marítimo fuera del ámbito del EU ETS y produciría una distorsión del mercado;
- Riesgo de introducir incentivos perversos, p.ej. si las mejoras de eficiencia introducidas con anterioridad no se reflejasen en la concesión de derechos gratuitos;
- Desviar posibles inversiones en la mejora de la eficiencia energética de los buques nuevos y existentes a la compra de derechos de emisión, menoscabando así las medidas de eficiencia energética basadas en objetivos adoptadas por la OMI con el apoyo de los Estados UE;
- La aplicación del EU ETS a la aviación internacional (para vuelos dentro de la UE) no ha producido ninguna reducción de las emisiones absolutas de este sector, en contraste con el transporte marítimo, cuyas emisiones absolutas de GEI se han reducido significativamente durante el mismo período; y
- Los fondos recaudados a partir de la compra de derechos de emisión de carbono por el sector marítimo no se utilizarían para proyectos de I+D en el sector naviero, a diferencia del Consejo Internacional de I+D Marítimo (IMRB) propuesto a la OMI por el sector naviero, que a su vez podría constituir la base de una MBM global y acelerar el desarrollo de tecnologías sin carbono y la descarbonización completa

ellos y su magnitud. Esto requeriría un análisis cuidadoso que está más allá del alcance de este estudio preliminar, pero, en principio, un ETS parece probable que tenga mayores impactos y que produzca una mayor distorsión del mercado sobre algunos sectores del transporte marítimo que una simple tasa sobre el combustible.

Se podría argumentar que la acción unilateral de la UE podría centrar la atención en la OMI, cuyos Estados Miembros, incluidos los de la UE, ya han decidido que una MBM podría ser una medida candidata a medio plazo para la aplicación de la Estrategia de la OMI.

Como se indica en el Pacto Verde europeo, la acción de la UE debería «*coordinarse con la acción a nivel mundial*». Esto sugiere que, si la OMI avanzase en el de-

sarrollo de una MBM global para el transporte marítimo internacional en un plazo razonable, la UE podría considerar alinear su sistema con el de la OMI para superar los inconvenientes de seguir adelante con un esquema regional⁽³⁾. Así se podrían evitar tanto las 'fugas de carbono' como unas tensas relaciones políticas con terceros países.

Por otra parte, el daño económico resultante de la crisis COVID-19 ha llevado a la CE a presentar una propuesta de plan de recuperación que señala al sector marítimo como una posible fuente de fondos para apoyar esa recuperación. La UE debe decidir si utilizar el sector marítimo (incluidas las compañías navieras que no son de la UE) para respaldar sus necesidades financieras es más importante que el objetivo medioambiental previamente acordado por los Estados UE de apoyar los esfuerzos de la OMI para descarbonizar el transporte marítimo global.

Este estudio analiza las ventajas y desventajas potenciales para la UE de incluir

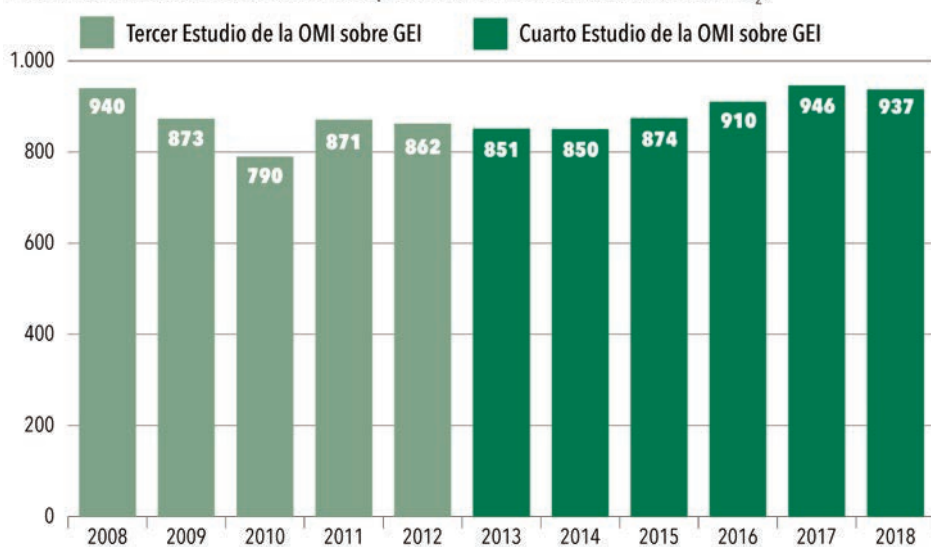
el comercio marítimo internacional en el EU ETS, que se enumeran en el Cuadro 1. Sin embargo, concluye que, si se aplicase al transporte marítimo internacional, los beneficios potenciales deberían analizarse cuidadosamente y podrían verse compensados por una serie de posibles desventajas descritas en el Cuadro 2.

Estos problemas se analizan con detalle a lo largo del informe. Al comparar los pros y contras de un sistema regional, se debe recordar que el transporte marítimo es una actividad global muy heterogénea con características únicas en términos del entorno en el que trabaja, el papel que desempeña de apoyo al comercio y el desarrollo mundiales, los modelos de negocio que se utilizan y la forma en que se regula en el ámbito global. La diversidad y la naturaleza global del sector de transporte marítimo internacional se ilustra a continuación.

Cifras clave relevantes de la incorporación del transporte marítimo internacional al EU ETS:

(3) Nota de ANAVE: Como se recordará, el Reglamento MRV de la UE preveía que, en caso de que la OMI adoptase un sistema similar, se revisaría el sistema de la UE para «*alinearlo con el de la OMI*». En la práctica, en el proceso legislativo correspondiente se está produciendo todo menos un «*alineamiento*». Por tanto, parece muy optimista pensar que, si la UE acordase extender su ETS al transporte marítimo, se alinearía a posteriori con una posible MBM global que se adoptase en la OMI, sobre todo teniendo en cuenta que el EU ETS se aplica ya a otros sectores diferentes del marítimo.

Emisiones anuales estimadas del transporte marítimo internacional (Mt de CO₂)



- Cobertura por el EU-MRV de la flota mundial > 5.000 GT: 38%.
- Comercio exterior de la UE movido por el transporte marítimo en 2019 en porcentaje del comercio UE total: 75%.
- Emisiones totales del transporte marítimo global cubiertas: 15%.
- Número de buques afectados: 12.400 a 15.000.
- Número de empresas afectadas: 2.000 a 2.500.
- % de empresas afectadas ubicadas en terceros países: 50%.
- % de ingresos que se recaudarían en viajes a terceros países: > 60%.
- % de la flota participante registrada en estados del pabellón no pertenecientes a la UE / EEE: 67%.
- Estados de bandera no UE potencialmente afectados: > 100.
- Viajes incluidos anualmente fuera de la UE y EEE: > 16.000.

Principales socios comerciales de la UE sobre cuyo comercio podría tener mayor impacto la inclusión del transporte marítimo en el EU ETS (en orden alfabético): Arabia Saudita, China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, EE.UU., Federación rusa, Filipinas, India, Japón, Reino Unido, Singapur y Turquía.

Progresos recientes para reducir las emisiones de GEI del transporte marítimo internacional e implicaciones que se derivarían de una posible acción de la UE

Este apartado del estudio expone los trabajos llevados a cabo recientemente en

la OMI para afrontar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del transporte marítimo internacional, el papel de la UE en esas deliberaciones, el planteamiento de la UE de incluir las emisiones marítimas de GEI en sus compromisos y las implicaciones del anuncio por la CE, en diciembre de 2019, del Pacto Verde Europeo y su plan de presentar una propuesta para la inclusión del transporte marítimo en el EU ETS.

Al destacar los importantes trabajos desarrollados por la OMI hasta la fecha, que han llevado a una reducción de las emisiones de buques de navegación internacional, este apartado del estudio pone de manifiesto de qué forma una actuación unilateral de la UE podría socavar los trabajos en curso de la OMI y, al hacerlo, los propios objetivos de la UE en relación con el cambio climático.

Implicaciones legales y posible conflicto con las obligaciones internacionales de la UE

Analiza el estudio las implicaciones legales de incluir el transporte marítimo en el EU ETS, así como el posible conflicto con las obligaciones internacionales de la UE. Sin embargo, cabe señalar que, independientemente de los precedentes legales e incluso del derecho internacional, está claro que la voluntad política es el factor más importante en la configuración y aplicación de medidas para combatir el cambio climático. Por tanto, el estudio reconoce que, si bien las conclusiones de este

apartado son importantes, es probable que no sean los aspectos más determinantes de la actuación que vaya a tomar la UE.

Eficacia (o no) de un ETS regional para reducir las emisiones del transporte marítimo internacional

Como se indica en los apartados anteriores, la evaluación de los efectos de la inclusión en el EU ETS para los buques de navegación internacional depende del diseño detallado del sistema. Además, independientemente de la eficacia, o no, del EU ETS para la reducción de las emisiones del transporte marítimo internacional, se debe recordar que el impacto más importante podría ser que con ello se socavase el progreso y la actuación de la OMI para lograr mayores reducciones de emisiones globales.

En todo caso, los factores específicos que afectarían a la eficacia de un ETS regional y que analiza el estudio incluyen:

1. Ámbito geográfico de aplicación del EU ETS al transporte marítimo;
2. Entidad (propietario, armador, fletador, etc) responsable del comercio de emisiones y posibilidad de eludir sus obligaciones; y
3. Forma de fijación de precios del carbono para el transporte marítimo internacional.

MBM alternativas

En 2003, la Asamblea de la OMI adoptó la Resolución A.963 (23) que instaba al MEPC a identificar y desarrollar el mecanismo o mecanismos necesarios para lograr la reducción de las emisiones de GEI del transporte marítimo internacional y, al hacerlo, priorizar la evaluación de, entre otras, las «soluciones basadas en el mercado».

El anexo 1 de este estudio analiza ampliamente los trabajos llevados a cabo por la OMI hasta la fecha sobre las MBM y en este apartado solo se presenta un resumen. Si bien este análisis no es concluyente para determinar la MBM que sería más apropiada para el transporte marítimo internacional, aporta una indicación de los criterios y principios que probablemente tendrán en cuenta los Estados miembros de la OMI en el futuro.

Tras analizar varias propuestas desde 2010, en el MEPC 65 (2013) se acordó suspender temporalmente las discusiones sobre MBMs. Resultó especialmente problemático conciliar el principio de «Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas de las Partes de acuerdo con sus respectivas capacidades» (CBDR) de la CMNUCC con el de «Trato no más Favorable» (NMFT) de la OMI. La adopción, en diciembre de 2015, del Acuerdo de París y el principio de «Responsabilidades Comunes pero Dife-

CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA MBM

Criterio	Parámetro unidimensional medible
1 Eficacia en la reducción de las emisiones de CO ₂	Probabilidad de reducciones absolutas de CO ₂
2 Eficacia para incentivar la adopción de tecnologías de alto TRL (*)	Número de tecnologías con alto TRL adoptadas o disponibles
3 Eficacia en la promoción de inversiones en I+D sobre tecnologías de bajo TRL	Número de patentes o trabajos técnicos publicados
4 Eficacia en la generación de recursos financieros	4.a Cantidad de fondos generados
	4.b Certidumbre en la generación de fondos
5 Rentabilidad	Toneladas de CO ₂ eliminadas/costes totales
6 Facilidad de aplicación	Tiempo necesario para la puesta en marcha
7 Eficacia para evitar el incumplimiento y las fugas de carbono	Probabilidad de evitar evasiones y pérdidas de carbono
8 Reconocimiento de las actuaciones anteriores para reducir las emisiones	Reconocimiento de las inversiones en eficiencia energética efectuadas anteriormente

(*) **Nota de ANAVE:** TRL = Technology Readiness Level. Este criterio mide el grado de disponibilidad de una determinada tecnología. Cuando es «alto» (TRL 8 o 9), la tecnología está ya disponible y lo único que falta es incorporarla (ej. GNL). Cuando es «bajo o muy bajo» (TRL < 5), la tecnología en cuestión está aún por desarrollar (ej. propulsión de buques mediante el uso de hidrógeno en pilas de combustible de alta potencia). La evolución de una tecnología de bajo TRL a alto TRL requiere tiempo e inversiones. Asimismo, tras la incorporación de tecnologías de alto TRL, pasa cierto tiempo antes de que se consiga una reducción sustancial de las emisiones de CO₂.

renciadas y respectivas capacidades, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales» (CBDR-RC), posiblemente desbloqueó las negociaciones en la OMI, haciendo posible la adopción de la Estrategia inicial.

La OMI, si bien reconoce el principio CBDR-RC, también reconoce como principio rector «el requisito de que se apliquen plena y completamente a todos los buques, independientemente del pabellón, las medidas obligatorias que sean necesarias para garantizar los resultados de esta estrategia». La Estrategia inicial también identifica a las MBM como una de esas medidas obligatorias y sugiere que la OMI puede volver a avanzar en su análisis.

Crterios y parámetros para seleccionar una MBM para el transporte marítimo internacional

La Estrategia inicial de la OMI afirma que «la introducción global de combustibles y/o las fuentes de energía alternativas para el transporte marítimo internacional serán fundamentales para lograr los objetivos establecidos». Por tanto, la importancia de fomentar la adopción de nuevas tecnologías y de inversión en I+D se debería reflejar en cualquier criterio utilizado para seleccionar una MBM para el transporte marítimo internacional. Esta conclusión está claramente respaldada por la propuesta del sector naviero a la OMI de crear un Consejo Internacional para la Investigación y Desarrollo Marítimo (IMRB) para gestionar un Fondo (IMRF) dotado con las aportaciones del sector, a razón de 2 dólares por tonelada de combustible. Además, un estudio de la consultora

Ricardo⁽⁴⁾ concluye que el conjunto IMRB/IMRF podría suponer una aportación significativa para acelerar el despliegue de sistemas de propulsión sin carbono y así alcanzar los objetivos de reducción de GEI establecidos por la OMI para 2050.

En un estudio de Chai y otros⁽⁵⁾ se proponen 8 criterios, de ellos 4 vinculados a objetivos políticos (que incluyen fomentar la adopción e inversión en nuevas tecnologías) y otros 4 considerados claves por la bibliografía técnica. Estos 8 criterios se han consolidado y, para evitar ambigüedades y posibles interpretaciones erróneas, se han convertido en 8 parámetros unidimensionales medibles, que se resumen en la Tabla 1.

Aunque no se pretende que estos criterios se utilicen formalmente para elegir la MBM más apropiada, sí se sugiere que representan los requisitos que actualmente se demandan a una MBM y también posibles parámetros para medirlos. Por tanto, estos criterios podrían servir de base para la aceptación a nivel mundial de los requisitos que debería cumplir

una MBM para el transporte marítimo internacional.

Aplicando dichos criterios, resulta evidente que la opción más simple para recaudar fondos para apoyar la I+D en el transporte marítimo, y a la vez incentivar la reducción de las emisiones de GEI, es un sistema de tasa global sobre el combustible. Por tanto, es probable que un sistema de este tipo gane aceptación entre los miembros de la OMI, especialmente si la propuesta de IMRB/IMRF del sector saliese adelante.

De hecho, el citado estudio de Ricardo refleja los criterios propuestos por Chai, al concluir que el conjunto IMRB/IMRF podría apoyar el desarrollo de nuevas tecnologías para el transporte marítimo transoceánico con niveles de disponibilidad (TRL) entre 4 y 9.

Aproximadamente 200 tecnologías con TRL entre 4 y 5 podrían ser susceptibles de apoyo, que se espera que se reducirían a aproximadamente 20 proyectos de demostración a bordo, a medida que estas tecnologías progresen hasta TRLs entre 8 y 9.

(4) Ricardo Strategic Consulting. 'Zero carbon fuels acceleration'. 7 October 2019. Por encargo de ICS y otros (MEPC 75/INF5).

(5) Chai, K-H., Xin Ni, L., Gaudin, A. 'A Multi-Criteria Analysis of Market-Based Mechanisms for CO₂ mitigation in International Shipping'. Feb. 2020, National University of Singapore

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1/ *Existe la opinión de que las emisiones del transporte marítimo* internacional no deberían incluirse en el EU ETS, porque estas emisiones están cubiertas por el derecho internacional (UNCLOS, Protocolo de Kyoto, MARPOL, etc.). Sin embargo, la perspectiva política de algunas de las instituciones de la UE sugiere una visión diferente, con partidarios en ciertos foros de apoyar una acción regional.

2/ *Las emisiones de los buques* que sirven el comercio internacional transportando cargas hacia y desde la UE contribuyen al cambio climático antropogénico y, de este modo, producen un efecto sobre la UE. Por eso, ésta tendría derecho a actuar para proteger a sus ciudadanos, una visión que ha sido apoyada por el Tribunal de Justicia de la UE.

3/ *Sin embargo, de este informe se deduce* que dicha acción tendría consecuencias significativas para el sector marítimo global y que, aún más importante, puede que no conduzca a una reducción real de las emisiones de GEI del transporte marítimo, ni en el ámbito regional ni en el global. Más bien, está claro que con una actuación regional se correría el riesgo de altos niveles potenciales de fugas de carbono, por lo que la acción de la UE daría como resultado un aumento absoluto de las emisiones de GEI fuera de la UE porque, cualquiera que sea finalmente su ámbito de aplicación, sería posible eludir la participación en el mismo. La decisión del Reino Unido de abandonar la UE hace que esas oportunidades sean aún más evidentes.

4/ *La OMI sigue demostrando las ventajas* de tomar medidas a nivel mundial. La introducción de normas obligatorias sobre eficiencia energética para buques y la entrada en vigor del límite de azufre del 0,50% para los buques que operan fuera de las ECAS a partir del 1 de enero de 2020, son ejemplos tangibles de los resultados que puede obtener la comunidad internacional trabajando conjuntamente para reducir los efectos del transporte marítimo internacional sobre el medio ambiente. Cualquier medida tomada unilateralmente por la UE para incluir las emisiones de los buques de navegación internacional en el EU ETS menoscabaría la autoridad de OMI. Habiendo logrado un progreso tan significativo con acciones multilaterales, precisamente en un momento en que el multilateralismo está bajo una presión significativa en muchas instituciones globales, sería lamentable que la política regional socavase los esfuerzos para reducir las emisiones de GEI del transporte marítimo internacional, poniendo en peligro el progreso en la OMI, que ha adoptado una Estrategia con objetivos ambiciosos y un programa definido de acciones de seguimiento.

5/ *La inclusión de los buques de navegación internacional en el EU ETS* daría lugar a graves problemas y podría distorsionar el mercado del transporte marítimo. Esos problemas ya fueron experimentados por la aviación que, hasta que se redujo el ámbito de aplicación (y, con ello, la eficacia ambiental) condujo a notables tensiones políticas y a disputas potencialmente dañinas con varios socios comerciales importantes de la UE. Dada la naturaleza global del transporte marítimo y el pequeño tamaño de muchas compañías navieras, los problemas, incluida una carga administrativa significativa, serán posiblemente los mismos, si no más graves, para el transporte marítimo que para el aéreo. Por otra parte, el Parlamento Europeo ha reconocido la necesidad de aplicar un enfoque pragmático para algunos sectores al rechazar la inclusión del transporte por carretera en el EU ETS.

6/ *En 2012, el Banco Mundial y el FMI* llegaron a la conclusión de que el comercio de emisiones y una tasa sobre los combustibles, aplicadas sobre una misma base y a una escala equivalente, tienen aproximadamente el mismo efecto sobre los precios del combustible, las emisiones y los ingresos, siempre que los derechos de emisión se subasten. Sin embargo, es necesario contar con una seguridad sobre el precio de las emisiones que proporcione un marco estable para las decisiones de transporte y el desarrollo de tecnologías de ahorro de emisiones a largo plazo. Esta seguridad solo se consigue mediante una MBM basada en un «precio fijo», como un impuesto o tasa o la aplicación de medidas de estabilidad de precios que hagan que un ETS se comporte más bien como una tasa.

7/ *Más recientemente, en 2018, tras un análisis adicional*, el Banco Mundial confirmó que la bibliografía técnica considera que una tasa sobre el combustible, impuesta por medio de un acuerdo global, sería la medida más eficiente para la fijación de precios del carbono en el sector marítimo. Tomando nota del debate sobre la posible introducción de un mecanismo regional en caso de que no se alcanzase un acuerdo global, concluyó que, si se diseña cuidadosamente, un sistema basado en las emisiones liberadas durante todo el transporte de una mercancía, de origen a destino, presenta varias ventajas frente a otros esquemas de fijación de precios del carbono. Además, es evidente que todos los sistemas regionales, si bien ofrecen algunas ventajas y desventajas, son potencialmente complejos de aplicar y de hacer cumplir. Existe un riesgo notable de que un esquema regional de fijación de precios del carbono no se aplique e imponga con eficacia y, por tanto, son considerables las posibilidades de que se produzca una distorsión del mercado. Además, ninguno de los sistemas que se han propuesto para la fijación de precios del carbono son tan fáciles de aplicar como un impuesto global sobre el combustible.

8/ *La compensación (offsetting) parece estar perdiendo credibilidad* cada vez más como una opción realista para el transporte marítimo internacional a medida que países de todo el mundo van suscribiendo los objetivos de "emisiones netas nulas" y el Programa de Medio Ambiente de la ONU cuestiona el uso generalizado de la compensación como una herramienta de política en el escenario de mantener un aumento de la temperatura "muy por debajo de 2°C". La consecuencia es que, con el diseño de una MBM para el transporte marítimo y el hecho de que la estrategia preliminar de la IMO prevé reducciones absolutas de las emisiones de GEI del transporte marítimo internacional, no sería necesario el uso de la compensación para cumplir los objetivos de reducción.

9/ *Para cumplir los objetivos de reducción de las emisiones de GEI* del transporte marítimo internacional es imprescindible explorar medidas y MBMs que cierren el diferencial de competitividad existente actualmente entre los combustibles convencionales y los de cero emisiones y sus infraestructuras asociadas, con el objetivo de incentivar su aplicación masiva. Está claro que, para lograr esos objetivos mundiales en un sector tan esencialmente global como el transporte marítimo internacional, sería mejor trabajar a través del regulador global, la OMI.

10/ *Los criterios utilizados para decidir cuál es la MBM más apropiada* para el transporte marítimo internacional deben cumplir los requisitos que actualmente se imponen a una MBM. Uno es que sea eficaz para incentivar la adopción de tecnologías y la inversión en I+D. Los criterios propuestos en este informe podrían servir de base para su aceptación global y así facilitar la adopción de una MBM para el transporte marítimo internacional. A partir de esos criterios, es evidente que la opción más sencilla para recaudar fondos para apoyar la I+D en el transporte marítimo y, a la vez, incentivar la reducir las emisiones de GEI, es un sistema de tasa global.

11/ *La propuesta del sector naviero de establecer un Fondo* y un Consejo Internacionales para la I+D marítima (IMRB/IMBF), que ya está seleccionada como una medida candidata a corto plazo en la Estrategia inicial de la OMI, proporcionaría una base sólida para resolver tanto la falta de los fondos necesarios para I+D marítima como la arquitectura para recaudar esos fondos. Además, esa arquitectura podría usarse como base para desarrollar una MBM global basada en una tasa sobre el combustible del transporte marítimo cuyos fondos recaudados podrían emplearse en un conjunto más amplio de fines, incluido el apoyo a los países en desarrollo, especialmente los PEID y los PMA. Es más probable que una MBM global vaya ganando aceptación entre los Estados miembros de la OMI si saliese adelante esta propuesta IMRB/IMBF del sector.

12/ *El transporte marítimo es un sector muy heterogéneo* y con características únicas por el medio en el que opera, el papel que desempeña en el comercio mundial, los modelos de negocio empleados y la forma en que se regula globalmente. En muchos aspectos, una MBM adoptada globalmente podría cerrar, de la forma más rápida y directa posible, la diferencia de competitividad existente entre los combustibles actuales y las tecnologías necesarias para descarbonización del transporte marítimo. Es difícil argumentar que un ETS, máxime si es de ámbito regional, podría proporcionar estos resultados, especialmente si se compara con una tasa global sobre el carbono de los combustibles utilizados para el consumo de los buques.

ANAVE, como editora del Boletín Informativo, no comparte necesariamente las opiniones y conclusiones vertidas en los artículos de esta sección, que corresponden exclusivamente a sus firmantes. Se autoriza la reproducción total o parcial de estos artículos, siempre que se cite a ANAVE como fuente y el nombre del autor.