

El cambio climático en el derecho internacional y comunitario

Edición a cargo de:

ANTONIO RAMIRO BROTONS

Catedrático de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid

ROSA M.^a FERNÁNDEZ EGEA

Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid

Separata del capítulo 4

El cambio climático y la Unión Europea: entre ambición y realidad

MICHAEL MEHLING

Primera edición, 2009
ISBN: 978-84-96515-85-7

© Los autores, 2009
© Fundación BBVA, 2009

4. El cambio climático y la Unión Europea: entre ambición y realidad

Michael Mehling
Universidad de Greifswald, Alemania

4.1. Introducción

Los observadores de las recientes negociaciones sobre la protección del clima probablemente estarán de acuerdo en que habitualmente la Unión Europea ha secundado con firmeza compromisos rigurosos de mitigación en el plano internacional, exigiendo esfuerzos ambiciosos, a menudo con la resistencia de parte de los países en desarrollo y de varios países industrializados. Considerando sus propias declaraciones, Europa ha asumido cada vez más el papel de líder en la lucha contra el calentamiento global, fomentando esta opinión en relación con sus Estados miembros y en sus relaciones con terceros Estados.¹ Tal liderazgo puede manifestarse en varios contextos, constituyendo la Unión Europea un líder estructural en virtud del conjunto de miembros, de su población y de su poder económico, pero también es un líder instrumental o de dirección por haber servido de modelo con políticas ambientales internas y por construir coaliciones dinámicas en la comunidad internacional (Gupta, y Ringius 2001, 281 y sigs.).

¹ Véase, p. ej., las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007, § 29: «El Consejo Europeo subraya el papel principal de la UE en la protección internacional del clima»; la Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo sobre una política energética para Europa [COM(2007) 1], 4: «La determinación de Europa por liderar la lucha contra el cambio climático a nivel mundial...», y la Comunicación de la Comisión, de 9 de febrero de 2005, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Ganar la batalla contra el cambio climático mundial [COM(2005) 35], 12: «La UE utilizaría su liderazgo internacional en el tema del cambio climático para impulsar un enfoque orientado a la actuación a nivel internacional».

Bien mirado, sin embargo, la génesis y la puesta en práctica de las políticas sobre el cambio climático en la Unión y en sus Estados miembros justifican una evaluación más atenta. Las industrias afectadas y otros agentes interesados no siempre apoyan las iniciativas provenientes de Bruselas, e incluso los Estados miembros han permitido a menudo que intereses nacionales interfieran en la puesta en práctica de políticas comunes;² al mismo tiempo, en sus relaciones exteriores, la Unión Europea suele experimentar dificultades cuando le corresponde formular un «consenso entre muchas voces» (Lacasta, Dessai, y Powroslo 2002, 351), un desafío que llegará a ser aún más grave como consecuencia de la reciente ampliación.³ El ambicioso fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) podría verse truncado en buena forma debido al derrumbamiento del sector industrial de las economías planificadas del antiguo bloque oriental.⁴ De hecho, el conjunto de los países europeos apenas pueden cumplir los objetivos de reducción comprometidos con el Protocolo de Kioto,⁵ y así se afirma en el informe de la agencia estadística Eurostat publicado en 2005: «Las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de energía han aumentado desde 2000» y varios Estados miembros «se están alejando de sus metas convenidas» (2005, 80). Como era de esperar, la Co-

² Un ejemplo a este respecto es la Directiva 2003/87/CE del PE 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 por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, Diario Oficial (DO) L 275 de 25 de octubre de 2003, 32 y sigs., cuya puesta en práctica y rigor ambiental han sido comprometidos desde el principio por el trabajo de los grupos de presión y el apadrinamiento de intereses domésticos; véase infra, sección III.

³ La CE ratificó el Protocolo de Kioto cuando contaba con 15 Estados miembros, en gran parte en Europa occidental. Sin embargo, en las negociaciones futuras sobre la protección del clima, la Comunidad hará frente al desafío de ensamblar los intereses y las prioridades —cada vez más divergentes— de 27 Estados miembros, muchos de ellos de Europa central y oriental.

⁴ Según la Agencia Europea de Medio Ambiente «Greenhouse gases emissions in the EU-15 have risen since 1999 and emission levels in 2004 were the highest since 1996... seven Member States (Belgium, Denmark, Ireland, Spain, Austria, Italy and Portugal) project that they will miss their targets despite the implementation of additional measures or the use of Kyoto mechanisms or carbon sinks» (AEMA 2006, 17).

⁵ Véase el anexo B al Protocolo de Kioto, bajo el cual la CE se comprometió a una reducción media de los GEI por el 8% durante el primer período de compromiso; los Estados miembros que acceden a la UE después de la ratificación del Protocolo de Kioto en 2002 no están incluidos en esta meta común.

misión Europea respondió a estas predicciones con un informe sobre el progreso realizado hacia los objetivos de Kioto, declarando que los Estados miembros «deben aumentar sus esfuerzos para aplicar las políticas y las medidas previstas»⁶ para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de reducción bajo el Protocolo de Kioto.⁷ La política europea del clima ha alcanzado una etapa crítica en su desarrollo, con una retórica ambiciosa que diverge de la realidad y, por consiguiente, socava la credibilidad de la Unión en sus negociaciones diplomáticas.

Pero ahora, ante las negociaciones para un nuevo régimen para el período posterior a 2012 en marcha (Bausch, y Mehling 2007, 4 y sigs.), la comunidad internacional alza de nuevo su vista a la Unión Europea esperando que demuestre su liderazgo en las que probablemente serán las negociaciones más difíciles acaecidas hasta la fecha. Sin embargo, al existir una tensión entre su liderazgo en la política exterior y las numerosas deficiencias en la puesta en práctica de sus políticas a nivel doméstico, Europa necesitará demostrar su determinación y capacidad de cumplir con sus aspiraciones diplomáticas. El intento de esbozar un pronóstico sobre cómo devendrán los procesos de decisión en las distintas instituciones europeas sería poco fiable, dada su complejidad y la sinergia de diversas fuerzas. Por este motivo, este artículo se limitará a analizar la legislación vigente y otros documentos relevantes para identificar cuáles son los límites y el contenido de un posible mandato de negociación de la Comunidad Europea en relación con las obligaciones jurídicas sobre cambio climático que se han de adoptar para un período posterior a 2012.

⁶ Informe de la Comisión, de 27 de octubre de 2006, sobre los progresos realizados hacia los objetivos de Kioto, con arreglo a la Decisión 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto COM (2006) 658, 3.

⁷ Los esfuerzos necesarios para lograr la reducción media de los GEI a un 8% antes de 2012 han sido objeto de reparto entre Estados miembros en la Decisión del Consejo 2002/358/CE de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DO L 130 de 15 mayo de 2002, 1 y sigs.).

4.2. La política europea sobre cambio climático: ¿gestión sistemática o regulación incidental?

La actuación frente a la amenaza del calentamiento global ha estado prevista en la agenda europea desde 1986, precediendo a cualquier iniciativa sustantiva a nivel internacional.⁸ Ya antes de la ratificación del Protocolo de Kioto, la Comisión había propuesto la limitación de las emisiones del dióxido de carbono y la mejora del rendimiento energético en 1992.⁹ En el Quinto Programa de Actuación en Materia de Medio Ambiente se destacó el cambio climático como uno de los siete *ámbitos* que exigen mayores esfuerzos de la Comunidad, estableciendo objetivos y acciones que desarrollar en los diferentes sectores.¹⁰ No obstante, estas medidas tempranas fueron, en gran parte, respuestas aisladas a desafíos muy específicos, sin que pudieran convertirse en una estrategia coordinada hasta cierto plazo. Con el fin del milenio, la Comisión preparó un programa cuyo objetivo era «determinar y desarrollar todos los elementos de la estrategia europea para hacer frente al cambio climático que son necesarios para aplicar el Protocolo de Kioto» y proponer «políticas y medidas comunes y coordinadas sobre el cambio climático» para varios sectores.¹¹ También propuso la creación de varios órganos, incluyendo grupos de trabajo integrados por representantes de la Comisión, de los Estados miembros y de los sectores interesados.

El Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, que establece un marco para la política medioambiental

⁸ Para una breve descripción de las medidas tempranas sobre el cambio climático en Europa, véase Anderson y Skinner (2005, 92 y sigs.).

⁹ Comunicación de la Comisión, de 1 de junio de 2002, al Consejo sobre una estrategia comunitaria que apunte a reducir las emisiones de CO₂ y a mejorar la eficacia energética [COM (92) 246].

¹⁰ Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible —«Hacia un desarrollo sostenible» (DO C 138, de 17 mayo de 1993, 42 y sigs.).

¹¹ Comunicación de la Comisión, de 8 de marzo de 2000, al Consejo Europeo y al PE sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático [COM (2000) 88 final, 8, 11-13].

de la década de 2000 a 2010, identificó el efecto invernadero como un ámbito prioritario, señalando los objetivos de la estrategia a corto y largo plazo y elaborando una estrategia con varias acciones individuales.¹² Con la aprobación de este documento, la Comunidad adoptó una amplia sucesión de medidas sobre la eficiencia del uso de la energía y los servicios energéticos,¹³ las fuentes de energía renovable,¹⁴ los requisitos del etiquetado¹⁵ y de diseño ecológico,¹⁶ la imposición de los productos energéticos y de electricidad¹⁷ y el comercio de derechos de emisión de GEI,¹⁸ junto con esquemas de financiación y de promoción,¹⁹ acuerdos voluntarios con el sector industrial²⁰ y una decisión sobre un mecanismo para el seguimiento

¹² Decisión 2002/1600/CE del PE y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DO L 242 de 10 de septiembre de 2002, 1 y sigs.).

¹³ Directiva 2006/32/CE del PE y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE del Consejo (DO L 114 de 27 de abril de 2006, 64 y sigs.); véanse también la Directiva 2002/91/CE del PE y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios (DO L 1 de 4 de enero de 2003, 65 y sigs.), y la Directiva 2004/8/CE del PE y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE, (DO L 52 de 21 de febrero de 2004, 50 y sigs.).

¹⁴ Véanse especialmente la Directiva 2001/77/CE del PE y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad (DO L 283 de 27 de octubre de 2001, 33 y sigs.), y la Directiva 2003/30/CE del PE y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte (DO L 123 de 17 de mayo de 2003, 42 y sigs.).

¹⁵ Reglamento (CE) núm. 2422/2001 del PE y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos (DO L 332 de 15 de diciembre de 2001, 1).

¹⁶ Directiva 2005/32/CE del PE y del Consejo, de 6 de julio de 2005, por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE del Consejo y las Directivas 96/57/CE y 2000/55/CE del PE y del Consejo (DO L 191 de 22 de julio de 2005, 29 y sigs.).

¹⁷ Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO L 283 de 31 de octubre de 2003, 51).

¹⁸ Directiva 2003/87/EC (cit. supra).

¹⁹ Véase, por último, Decisión núm. 1230/2003/CE del PE y del Consejo, de 26 de junio de 2003, por la que se adopta un programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: «Energía inteligente – Europa» (2003-2006), DO L 176 de 15 de julio de 2003, 29.

²⁰ Recomendación 1999/125/CE de la Comisión, de 5 de febrero de 1999, sobre reducción de las emisiones de CO₂ producidas por los automóviles (DO L 40 de 13 de fe-

de las emisiones de GEI.²¹ En la práctica, sin embargo, la política del clima en la Unión Europea seguía basándose en una gran variedad de actos legislativos y, a menudo, con responsabilidades compartidas por más de una entidad a nivel institucional.²²

En el reconocimiento de tales deficiencias, la Comisión Europea adoptó la Comunicación de 9 de febrero de 2005 en la que anunciaba una segunda fase del Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) (COM 2005, 35). Basándose en estudios anteriores, hizo recomendaciones sobre una estrategia futura sobre cambio climático, incluyendo varias medidas en el área de la eficiencia energética, del transporte y de la seguridad en el abastecimiento energético (ibíd., 6-7). Este nuevo documento incidió en la necesidad de tender puentes entre las políticas del medio ambiente, transporte y energía, de lograr una mayor coherencia entre los últimos instrumentos que, al proliferar tan rápido, habían producido diversos conflictos y, sobre todo, de su rigurosa puesta en práctica.

Con el tiempo, y las nuevas medidas sobre cambio climático —incluyendo los dos programas y el régimen para el comercio de derechos de emisión—, no puede sostenerse que la Unión Europea cuente con escasez de acción legislativa. Es más, un folleto informativo publicado por la Comisión en 2006 recogía 36 políticas individuales adoptadas por la Unión Europea para superar el desafío del calentamiento del planeta (Comisión Europea 2005c, 10-21). Sin embargo, la cantidad de normas no garantizan el éxito en la mitigación de los GEI, por lo que es necesario realizar un análisis más de-

brero de 1999), 49 y sigs.; Recomendación 2000/303/CE de la Comisión, de 13 de abril de 2000, sobre la reducción de las emisiones de CO₂ de los automóviles (DO L 100 de 20 de abril de 2000, 55 y sigs.), y Recomendación 2000/304/CE de la Comisión, de 13 de abril de 2000, sobre la reducción de las emisiones de CO₂ de los automóviles de pasajeros (DO L 100 de 20 de abril de 2000, 57 y sigs.).

²¹ Véase, por último, Decisión núm. 280/2004/CE del PE y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto (DO L 49 de 19 de diciembre de 2004, 1 y sigs.).

²² De gran importancia a este respecto es la división de responsabilidades entre las Direcciones Generales de Transporte y Energía y del Medio Ambiente en la Comisión pero también entre diversas formaciones del Consejo de Ministros; para una crítica, véase Schaik y Egenhofer 2003.

tallado de la política europea sobre el clima. De hecho, el régimen para el comercio de derechos de emisión, considerado un instrumento prometedor, puede defraudar las altas expectativas en su puesta en práctica.

4.3. El comercio de derechos de emisión en Europa: un ensayo en la regulación del clima

Una de las medidas recogidas en el PECC y en el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente es un régimen para el comercio de derechos de emisión en la Comunidad. Después de un extenso período de negociaciones con los grupos afectados interesados por la base de documentos preparatorios,²³ el Parlamento y el Consejo adoptaron una Directiva sobre el comercio de derechos de emisión de GEI (Directiva 2003/87/EC). El objetivo principal de esta Directiva, que entró en vigor el 25 de octubre de 2003 (art. 32), es la creación de un marco de regulación para el comercio de derechos de emisión,²⁴ con reglas detalladas sobre los aspectos institucionales y los procedimientos administrativos.²⁵ Desde el 1 de enero de 2005 toda instalación que lleva a cabo alguna de las actividades enumeradas en un anexo²⁶ debe poseer un permiso expedido por una autoridad competente para la emisión de GEI especificados en relación con dicha actividad (art. 4 de la Directiva 2003/87/CE).²⁷ Adicionalmente, cada año los titulares de las instalaciones deberán entregar suficientes derechos de emisión para cu-

²³ Véase, p. ej., la primera propuesta de Directiva de la Comisión, de 23 de octubre de 2001, del PE y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo [COM (2001) 581 final].

²⁴ Según el art. 3(a) de la Directiva 2003/87/CE, un «derecho de emisión» confiere el «derecho a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un período determinado».

²⁵ Para una descripción, véanse Lefevere (2005, 75-149) y Dornau (2005, 417-430).

²⁶ Anexo I de la Directiva 2003/87/EC, que enumera actividades energéticas, la producción y transformación de metales férreos, las industrias minerales, la fabricación de pasta de papel y el papel y cartón.

²⁷ Las condiciones y el contenido del permiso de emisión están arrojados en el art. 6; según ese precepto, las autoridades concederán el permiso si consideran que el titular de la instalación es capaz de garantizar el seguimiento y la notificación de las emisiones.

brir sus emisiones del año anterior (art. 12.3)²⁸ o, de otro modo, tendrán que pagar una multa por exceso de emisiones.²⁹

Como es el caso de la mayoría de las políticas comunitarias, los Estados miembros son los principales encargados de la puesta en práctica de esta Directiva (art. 249 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea [TCE]). Por consiguiente, éstos deben asegurar la aplicación adecuada del procedimiento de permiso y del régimen para el comercio, incluyendo la verificación, las sanciones y los informes anuales a la Comisión (arts. 15, 16 y 21 de la Directiva 2003/87/CE). También deben designar una autoridad competente y mantener unos registros que lleven cuenta exacta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión (arts. 18 y 19 de la Directiva 2003/87/Comunidad Europea [CE]). De entre las obligaciones de los Estados, la que conlleva una mayor dificultad es la elaboración del Plan Nacional de Asignación (PNA) en el que han de determinarse la cantidad total de derechos y su distribución. Como era de esperar, la puesta en práctica de esta Directiva resultó ser un desafío para todos los Estados miembros. En un acto sin precedente en la Unión Europea, establecieron a muy corto plazo un mercado enteramente nuevo para los derechos de emisión de GEI. Esta sección intentará ilustrar algunas de las dificultades experimentadas por la Comunidad Europea y sus Estados miembros en la ejecución de la Directiva, poniendo el acento en el ejemplo de la asignación nacional.

La asignación de derechos de emisión en un régimen tal debe realizarse, en palabras de la Comisión, «logrando un equilibrio razonable entre lo que es teóricamente deseable y prácticamente factible» (2003, 14). Cada Estado miembro tiene que distribuir sus permisos según una complicada fórmula de reglas y recomendaciones,³⁰ obser-

²⁸ La fecha de entrega es el 30 de abril de cada año.

²⁹ La multa de, inicialmente, 40 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono y, a partir de 2008, 100 euros no exime al titular de la obligación de entregar una cantidad de derechos de emisión equivalente a las emisiones en exceso (art. 16 de la Directiva 2003/87/CE).

³⁰ El proceso de asignación está reglamentado en los arts. 9, 10 y 11 y los criterios en el anexo III de la Directiva 2003/87/CE, así como las orientaciones detalladas contenidas en la Comunicación de la Comisión, de 7 de enero de 2004, sobre orientaciones para los Estados miembros sobre la aplicación de los criterios del anexo III de la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directi-

vando los intereses de los grupos interesados y, al mismo tiempo, garantizando el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones de GEI. En otros términos, la asignación es un elemento clave del régimen comercial y determinante para comprobar si el régimen da lugar a reducciones suficientes de GEI. Según la Directiva, los Estados miembros debían redactar y notificar los PNA disponiendo la distribución inicial de permisos en el primer período de comercio hasta el 31 de marzo de 2004 (art. 9.1 de la Directiva 2003/87/CE).³¹ Solamente cinco Estados miembros cumplieron con este plazo.

La Comisión concluyó su evaluación de un primer grupo de planes el 7 de julio de 2004, aceptando los planes de Dinamarca, de Irlanda, de Países Bajos, de Eslovenia y de Suecia, y rechazando parcialmente los planes de Austria, de Alemania y de Reino Unido.³² Un segundo grupo de PNA fue evaluado el 20 de octubre de 2004, aceptando incondicionalmente los planes remitidos por Bélgica, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Eslovaquia y Portugal y con la aceptación con condiciones de los planes de Finlandia y de Francia.³³ A finales de diciembre de 2004, la Comisión Europea aceptó sin condiciones los planes nacionales de asignación de Chipre, Hungría, Lituania y Malta, y aprobó el plan español a condición de que se efectuaran algunos cambios de carácter técnico (Comisión Europea 2005a). Hasta mayo de 2005, casi cinco meses después del inicio del régimen comercial, los planes de la República Checa, Polonia e Italia habían sido aceptados, seguidos por el plan griego el 20 de ju-

va 96/61/CE del Consejo, y circunstancias en las que queda demostrada la situación de fuerza mayor, COM(2003) 830 final; la asignación debe ocurrir casi exclusivamente de forma gratuita (un método conocido como *grandfathering*), pero puede incluir hasta un 5% en permisos subastados en el primer período de 2005 a 2007, y un 10% después de esa fecha (art. 10 de la Directiva 2003/87/CE).

³¹ Para los Estados de nueva adhesión, este plazo era hasta el 1 mayo 2004.

³² Comunicación de la Comisión, de 7 de julio de 2004, al Consejo y al PE sobre las Decisiones de la Comisión de 7 de julio de 2004 en relación con los planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, de Dinamarca, Alemania, Irlanda, Países Bajos, Austria, Eslovenia, Suecia y Reino Unido de acuerdo con la Directiva 2003/87/CE [COM (2004) 500 final].

³³ Comunicación de la Comisión, de 20 de octubre de 2004, al Consejo y al PE relativa a las Decisiones de la Comisión en relación con los planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Letonia, Luxemburgo, Portugal y República Eslovaca de acuerdo con la Directiva 2003/87/CE [COM (2004) 681 final].

nio de 2005. En conjunto, la Comisión aprobó la asignación de 6,57 mil millones permisos a más de 11.400 instalaciones.

Con miras a las divergencias en los compromisos nacionales de reducción y el principio de subsidiariedad, los Estados miembros han mantenido una amplia discrecionalidad en el proceso de asignación. En el plano doméstico, por lo tanto, la asignación tuvo que mostrar consideración por las políticas nacionales en las áreas de energía y cambio climático, el marco regulador de la actividad económica y los derechos individuales de los interesados. A nivel europeo, por otro lado, las decisiones de asignación resultaron altamente sensibles porque afectaron a varias libertades básicas en el mercado interior, tal como el derecho de establecimiento (art. 43 del TCE) y a los derechos fundamentales, tal como la libertad profesional y el derecho de propiedad. En todo caso, el proceso de asignación tuvo que asegurar la igualdad de trato entre los participantes en el régimen del comercio de emisiones y otros interesados, entre instalaciones existentes y los nuevos entrantes en el mercado, entre empresas más contaminantes y empresas que ya habían tomado medidas para la protección del medio ambiente.

Sin embargo, algunos Estados miembros se vieron presionados políticamente para conceder un tratamiento preferencial a ciertas áreas de la economía, excluyendo sectores enteros de la participación en el esquema comercial. Asimismo, han mostrado una tendencia en fijar metas de reducción generosas para ciertos sectores e, incluso, establecer diferencias en la fiscalización. Por lo tanto, no debería sorprender que la Comisión haya exigido numerosas enmiendas en los PNA notificados por los Estados miembros. La Comisión motivó sus decisiones e identificó los aspectos de cada plan que violaban los criterios de asignación, precisando las modificaciones necesarias para ser conformes a la Directiva. Una de las principales causas de aprobación con condiciones de varios planes fue que la Comisión consideró excesivo el volumen de derechos previsto para cada asignación, lo que constituía un impedimento para cumplir con los objetivos de Kioto durante el primer período de compromiso de 2008 a 2012 (Comisión Europea 2004). Aunque algunas de las infracciones fueron solucionadas tras un período de consultas con la Comisión, 14 de los 25 planes de los Estados miembros fueron aprobados a condición de que se redujera el número

de derechos asignados. Ello indica que la mayoría de los Estados miembros estaban dispuestos a arriesgar una violación de los criterios de asignación y de las reglas que regulan las ayudas estatales para evitar sus compromisos de mitigación.

En abril de 2006 se publicaron varios informes por los Estados miembros con datos verificados del año 2005 que indicaban que las emisiones agregadas de ese año habían sido significativamente inferiores a la asignación media anual para el primer período —de cerca de 2.200 millones de toneladas (Comisión Europea 2006a)—. Como consecuencia, el mercado para derechos de emisión experimentó una fuerte caída, bajando los precios casi dos tercios en pocas semanas. El desplome del precio de carbono desde 30 euros hasta números de una cifra fue interpretado como una crisis en el mercado del carbono por la opinión pública (ENDS 2006a). Aunque —por lo menos en parte— los informes reflejaban que las instalaciones que participaban en el régimen ya habían reducido sus emisiones en el primer año del mercado con tecnologías mejoradas, obviamente los Estados miembros también habían sobreestimado las emisiones de referencia y, por consiguiente, los PNA resultaron demasiado generosos con el número de derechos otorgados a las instalaciones industriales. Como consecuencia, la demanda de derechos de emisión quedó enormemente debilitada y los precios bajaron (ENDS 2006b).

Por regla general, la volatilidad en los precios es un síntoma de inmadurez del mercado. Sin embargo, la asignación excesiva no sólo compromete al mercado, sino también «significa que el resultado medioambiental del régimen en el primer período no será tan amplio como podría haber sido, ni tanto como sería necesario para tratar adecuadamente el cambio climático».³⁴ Comprensiblemente, varios grupos de interés respondieron con expresiones de desazón acerca de la eficacia ambiental de la comercialización de derechos de emisión como un instrumento de la política del clima. No obstante, el nivel de actividad en el mercado europeo de carbono per-

³⁴ Comunicación de la Comisión, de 13 de noviembre de 2006, al Consejo, al PE, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la construcción de un mercado mundial del carbono – Informe elaborado de conformidad con el artículo 30 de la Directiva 2003/87/CE [COM (2006) 676, 3 y sigs.].

maneció alto, con más de mil millones de toneladas de CO₂ negociados en 2006 y valorados en más de 18,1 mil millones de euros. El crecimiento en el volumen del casi 250% frente al año anterior transformó rápidamente el mercado europeo de emisiones en el «régimen para el comercio de derechos de emisión más grande del mundo» (Røine y Hasselknippe 2007, 8 y sigs.). Sin embargo, la Comisión mantuvo su preocupación por la capacidad ambiental del régimen, afirmando que, «si los Estados miembros expidieran una cantidad de derechos mayor que la cantidad probable de emisiones efectivas de las instalaciones cubiertas en el período de 2008 a 2012, el cumplimiento de los compromisos de Kioto se vería gravemente comprometido», añadiendo que «[e]l desarrollo y la implantación de las tecnologías limpias nuevas y existentes se estancarían, y la evolución de un mercado mundial dinámico y líquido se vería seriamente debilitada».³⁵

Con la mayor parte de la asignación de derechos completada para el primer período, el interés se dirigió hacia los PNA para el segundo período y hacia la necesidad de una escasez suficiente de permisos en el mercado. Precisamente, el día en que la Comisión aprobó finalmente el plan retrasado de Polonia para el primer período (ENDS 2006c), el 30 de junio de 2006, acababa el plazo de presentación de los planes de asignación para el segundo período de 2008 a 2012. Se volvieron a reproducir las dificultades experimentadas durante el primer período pues menos de un tercio de los Estados miembros había finalizado sus planes de asignación nacional para esa fecha (ENDS 2006d), iniciando los consiguientes procedimientos de infracción.

A fecha de 29 de noviembre de 2006, 19 Estados miembros habían notificado sus planes, de los cuales sólo 10 eran lo bastante completos para que la Comisión pudiera tomar una decisión sobre su compatibilidad con la Directiva. El análisis independiente de los

³⁵ Comunicación de la Comisión, de 29 de noviembre de 2006, al Consejo y al PE sobre la evaluación de los planes nacionales para la asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el segundo período del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE que acompaña a las Decisiones de la Comisión, de 29 de noviembre de 2006, sobre los planes nacionales de asignación de Alemania, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido de conformidad con la Directiva 2003/87/CE [COM (2006) 725, 2 y sigs.].

borradores de algunos planes ya había previsto que el segundo período adolecería de los mismos defectos que el primero, comprometiendo la capacidad del régimen para asegurar las reducciones de emisiones en esta segunda fase debido a que se habían marcado metas débiles de mitigación y límites excesivamente generosos de crédito de los proyectos del mecanismo de aplicación conjunta (AC) y del mecanismo de desarrollo limpio (MDL) bajo el Protocolo de Kioto (ENDS 2006e). Para asombro de algunos, la Comisión cumplió su promesa de «permanecer exigente» (ENDS 2006f) en sus decisiones de evaluación y obligó a varios Estados a limitar la cantidad total de derechos de emisión para alcanzar objetivos más ambiciosos.

En las 10 decisiones publicadas el 29 de noviembre de 2006 con respecto a los PNA de Alemania, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido, la Comisión solicitó reducciones medias de emisiones del 7% comparado a los planes presentados por los Estados miembros.³⁶ Varios Estados miembros fueron obligados a reducir el número de derechos asignados en más de un 25%; en algún caso, incluso a la mitad.³⁷ Además, la Comisión exigió algunos cambios en los planes nacionales, enmendando la cantidad asignada a los operadores, incluso después de la adopción del plan, y la capacidad de los Estados miembros de comprar créditos de carbono en el marco de los proyectos del Protocolo de Kioto. El último elemento se refiere a la posibilidad de utilizar los créditos derivados de la realización de proyectos de reducción de emisiones en terceros países con arreglo a los mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto, es decir, la AC y el MDL, que será en todo caso supletoria a las medidas nacionales de reducción de emisiones. Se trata, en definitiva, de establecer un límite coherente con el compromiso de cada Estado miembro con arreglo al Protocolo de Kioto coherente con las obligaciones de suplementariedad y evitando falseamientos indebidos de la competencia y del mercado interior (Comisión Europea 2006c).

³⁶ COM (2006) 725.

³⁷ Reducciones significantes fueron requeridas de Letonia (el 57%), Lituania (el 47%) y Luxemburgo (el 32%).

El 12 de diciembre de 2006 la Comisión Europea inició el procedimiento de incumplimiento contra los Estados miembros cuyos planes de asignación nacionales todavía no habían sido presentados (Comisión Europea 2006b). Posiblemente motivados por este aviso de la Comisión, los restantes Estados miembros sometieron sus PNA a más tardar el 31 de agosto de 2007. Entre ellos, el PNA español fue adoptado el 26 de febrero de 2007,³⁸ si bien, tras ser reclamada por la Comisión para que modificase algunos aspectos de su plan; en concreto, que limitase el uso de créditos derivados de proyectos en terceros países a un 20% aproximado de la asignación aprobada, que facilitase el acceso a la información sobre el tratamiento que van a recibir los nuevos entrantes en el régimen en España, y que proporcionase una lista de todas las instalaciones, precisando el número de derechos que se piensa asignar a cada una de ellas.³⁹

No cabe duda de que la aplicación del régimen durante el primer período comercial ha aportado valiosas enseñanzas y ha sido considerada con una *fase de aprendizaje*.⁴⁰ No obstante, queda por ver si estas enseñanzas serán incorporadas al proceso de revisión, cuyo objetivo es fortalecer el funcionamiento del régimen y su ampliación a otros sectores para los períodos subsiguientes. La propia Comisión reconoce que el éxito del régimen será fundamental para sostener la credibilidad de la actuación de la Unión Europea en relación con el régimen climático para el período posterior a 2012. Sin embargo, la Comisión también advirtió que varios PNA propuestos por los Estados miembros «no sólo pondrían en peligro el cumplimiento de los compromisos de Europa en relación con el Protocolo de Kioto, sino que además crearían falseamientos indebidos en el mercado interior». ⁴¹ En efecto, las experiencias acaecidas hasta la fecha sugieren que la asignación nacional de derechos continuará siendo el aspecto más difícil del régimen sobre comercio de derechos de emisión, que, junto con las variaciones nacionales y la

³⁸ Decisión de la Comisión de 26 de febrero de 2007 relativa al plan nacional de asignación de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificados por España de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/nap_spain_decision_es.pdf.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ COM (2006) 725.

⁴¹ *Ídem*, 15.

ausencia de armonización, pueden socavar la estrategia comunitaria contra el cambio climático. Por esa razón la Comisión Europea ha propuesto una reforma comprensiva de la Directiva, transfiriendo importantes poderes —incluyendo la asignación de derechos de emisión— de los Estados miembros al ámbito comunitario. A este desarrollo me referiré en seguida.

4.4. Una política climática y energética integrada: ¿recuperando el ímpetu de liderazgo?

Después de un prolongado proceso de consultas basado en un Libro Verde,⁴² el 10 de enero de 2007 la Comisión Europea lanzó una política energética para Europa (PEE). Esta política manifiesta un primer esfuerzo cooperativo de dos secciones de la Comisión, la Dirección General de Medio Ambiente y la Dirección General de Energía y Transportes, en la formulación de una respuesta común a los desafíos del cambio climático y del abastecimiento sostenible de energía. La estrategia invoca una mejor separación de las redes y de la generación de electricidad, un sistema de reguladores más efectivos e independientes, mayores gastos en investigación sobre energía y los siguientes objetivos cuantificados relacionados con la mitigación del calentamiento global:

- una reducción del 30% de las emisiones de GEI de aquí a 2020 en comparación con 1990, siempre que otros países desarrollados se comprometan con reducciones comparables de las emisiones y que los países en desarrollo económicamente más avanzados se comprometan a contribuir adecuadamente en función de sus responsabilidades y capacidades respectivas;
- sin perjuicio de su posición en negociaciones internacionales, un compromiso para, en cualquier caso, lograr una disminución en la emisión de GEI de al menos el 20% para 2020, en comparación con los niveles de 1990;

⁴² Libro Verde de la Comisión Europea de 8 de marzo de 2006, sobre una estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, COM (2006) 105.

- un objetivo vinculante del 20% de energías renovables en el consumo total de energía de la Unión Europea en 2020, con un objetivo vinculante mínimo del 10%, para todos los Estados miembros, con relación al porcentaje de biocombustibles en el conjunto de los combustibles (gasóleo y gasolina) de transporte consumidos en la Unión Europea en 2020;
- un incremento de la eficiencia energética en la Unión Europea para lograr el objetivo de ahorrar un 20% del consumo de energía de la UE en comparación con los valores proyectados para 2020.

Para alcanzar estos objetivos tan ambiciosos, la estrategia conforma un Plan de Acción con varias medidas e iniciativas destinadas a ayudar a los Estados miembros a hacer frente al reto de convertir Europa «en una economía de alta eficiencia energética y baja emisión de CO₂» para engendrar una «nueva revolución industrial» y acelerar «la evolución hacia un crecimiento bajo en carbono», que al cabo de unos años aumente «significativamente la producción y consumo de energías locales con un bajo nivel de emisión».⁴³ Durante su cumbre celebrada en los días 8 y 9 de marzo de 2007, el Consejo Europeo aplaudió esta política climática y energética integrada, afirmando el «compromiso firme e independiente de lograr al menos una reducción del 20% de las emisiones de GEI de aquí a 2020 en comparación con 1990» (§ 32).

El 23 de enero de 2008, la Comisión presentó un conjunto de propuestas legislativas sobre acción climática y energías renovables, ideadas para realizar los ambiciosos compromisos para la protección del clima y las energías renovables acordados por el Consejo Europeo de marzo de 2007. En este conjunto de medidas se incluye una profunda revisión del régimen del comercio de derechos de emisión de cara a 2013. En concreto, la Comisión propone incluir más GEI y englobar a todos los principales emisores industriales.⁴⁴ En el sector de la electricidad, la subasta de derechos de emisión será completa. Otros sectores industriales, como la aviación, au-

⁴³ Ídem, 5.

⁴⁴ Sin embargo, para reducir la carga administrativa, las instalaciones industriales con emisiones inferiores a 10.000 t de CO₂ no tendrán que participar en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión.

mentarán el sistema de subasta de forma paulatina, aunque podría hacerse una excepción para los sectores especialmente vulnerables a la competencia de productores de países que no tengan limitaciones de carbono comparables.

Esta enmienda es muy importante ya que ayudará a reducir la asignación excesiva de derechos de emisión y a prevenir ganancias inesperadas en los sectores que han pasado sus costes de oportunidad al consumidor final, en particular en el sector de la electricidad. Aunque los ingresos obtenidos del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión corresponderán a los Estados miembros, deberán utilizarse para el apoyo a la innovación en ámbitos tales como las energías renovables, la captura y almacenamiento del CO₂ y para Investigación y Desarrollo (I + D).⁴⁵ En conjunto, los derechos de emisión que salgan al mercado irán disminuyendo año tras año para permitir que las emisiones cubiertas por el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión se hayan reducido en 2020 en un 21% desde los niveles de 2005.⁴⁶

En sectores no cubiertos por el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión, como la construcción, el transporte, la agricultura y los residuos, la Unión Europea reducirá las emisiones en un 10% por debajo de los niveles de 2005 hasta 2020. Para cada Estado miembro, la Comisión propone un objetivo específico de reducción de sus emisiones para 2020, aunque en el caso de algunos nuevos Estados miembros podrán ser aumentadas.⁴⁷ Para conseguir una cuota de 20% de las energías renovables en el consumo final de energía de la Unión Europea en 2020, la Comisión propuso objetivos individuales y jurídicamente vinculantes para cada Estado

⁴⁵ Una parte de los ingresos deberá destinarse también a ayudar a los países en desarrollo a adaptarse al cambio climático. La Comisión calcula que los ingresos obtenidos de las subastas podrían ascender a 50.000 millones de euros anuales en 2020 (Comisión Europea 2008a).

⁴⁶ Propuesta de Directiva, de 23 de enero de 2008, del PE y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero [COM (2008) 16 final].

⁴⁷ Estas variaciones oscilan entre -20% y +20% (v. Propuesta de Decisión, de 23 de enero de 2008, del PE y del Consejo sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020 [COM (2008) 17 final]).

miembro. Siempre y cuando se cumpla el objetivo general de la Unión Europea, los Estados miembros estarán autorizados a realizar esfuerzos en dicho camino fuera de sus propias fronteras, instaurando un mercado de certificados de origen. La propuesta también trata el objetivo mínimo del 10% para el uso de biocombustibles en el transporte en la Unión Europea que deberá alcanzarse para 2020. Además, en respuesta a las agudas críticas relativas a los impactos de la producción de biocombustibles para la diversidad biológica y los precios de alimentos, la propuesta incluye criterios precisos de sostenibilidad.⁴⁸

Entre las propuestas que forman parte del paquete figuran también una relativa al marco jurídico de regulación de la captura y almacenamiento de CO₂,⁴⁹ una comunicación sobre la demostración de la captura y almacenamiento del CO₂ (Comisión Europea 2008b) y nuevas directrices para las ayudas estatales de carácter medioambiental. En sesión del 3 de marzo de 2008, el Consejo «acogió favorablemente» este conjunto de propuestas legislativas, y afirmó su esperanza de alcanzar un acuerdo sobre estas propuestas para, a más tardar, principios de 2009.⁵⁰

Partiendo de un conjunto de medidas individuales y sin conexión, los esfuerzos comunitarios para luchar contra el cambio climático han dado a luz una estrategia coherente e integrada. Mientras que las medidas actualmente en vigor no eran suficientes para cumplir con los moderados compromisos contraídos de acuerdo con el Protocolo de Kioto, la política climática y energética integrada incorpora las enseñanzas aportadas por la puesta en práctica del PECC y ofrece una nueva oportunidad para alcanzar los objetivos más ambiciosos aprobados por el Consejo en marzo de 2007. Si esta

⁴⁸ Esto hará que la inversión se dirija allí donde las energías renovables puedan producirse de la forma más eficiente, lo que podría suponer un ahorro de 1.800 millones de euros en el coste previsto para cumplir el objetivo; véase la Propuesta de Directiva, de 23 de enero de 2008, del PE y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables [COM (2008) 17 final].

⁴⁹ Propuesta Directiva, de 23 de enero de 2008, del PE y del Consejo relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican las Directivas del Consejo 85/337/CEE y 96/61/CE; las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE y el Reglamento (CE) núm. 1013/2006 [COM (2008) 18 final].

⁵⁰ Consejo de la UE, *Medio Ambiente*, Bruselas, 3 de marzo de 2008, apartado 7.

estrategia integrada se aplica de forma rigurosa, Europa podría renovar su liderazgo internacional demostrando una gran capacidad de reducción de emisiones sin que se comprometa la competitividad en el mercado global. No obstante, los esfuerzos domésticos no son la única condición necesaria para asumir un puesto de dirección en las negociaciones internacionales; tales éxitos también tienen que ser comunicados a la comunidad de Estados y exigen una posición consecuente de negociación respecto a los objetivos y principios de las políticas en cuestión. Como la siguiente sección muestra, una Unión Europea ampliada podría enfrentarse a estos retos.

4.5. La Unión Europea y las negociaciones internacionales sobre el clima

Cualquier análisis del papel de la Unión Europea en las futuras negociaciones sobre el clima tendría que incluir una multitud de aspectos, muchos de los cuales siguen siendo altamente especulativos y confinados al ámbito de la política nacional y de la diplomacia multilateral. Desde un punto de vista legal e institucional, sin embargo, tres cuestiones adquieren importancia particular: las competencias externas de la Comunidad Europea como partícipe en las negociaciones internacionales, los objetivos y principios que guían tales negociaciones y la distribución interna de compromisos entre los diferentes Estados miembros. Cada cuestión ofrece una cierta idea de la dirección probable de las futuras negociaciones y de los desafíos a los que la Comunidad podría enfrentarse en el proceso.

4.5.1. La Unión Europea y su papel en las negociaciones internacionales

La Comunidad Europea, como única organización de integración económica regional actualmente involucrada en el régimen global del clima, se encuentra sujeta a varias limitaciones que determinan su papel en las negociaciones diplomáticas. En términos jurídicos, la Comunidad Europea es una entidad supranacional compuesta de Estados soberanos que han delegado parte de sus poderes legislativos. En cuanto a las relaciones exteriores de la Comunidad, estos poderes —incluyendo la capacidad de contraer compromisos

internacionales— están distribuidos entre la Comunidad y sus Estados miembros conforme a las doctrinas de atribución de poderes y de paralelismo de competencias a nivel interno y externo.⁵¹ Aunque no esté limitada a un sector definido, la política del clima se considera generalmente una expresión de la competencia medioambiental promulgada en el artículo 175.1 del TCE y que contiene un mandato general para emprender acciones en el ámbito del medio ambiente.⁵² No obstante, a pesar del amplio texto del artículo 175.1, esta competencia no le corresponde solamente a la Comunidad, sino que es compartida con los Estados miembros, que mantienen la autoridad para regular asuntos medioambientales hasta que haya actuado la Comunidad Europea.⁵³ El artículo 174.4 aclara esta cuestión en relación con las relaciones exteriores:

En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 300.

El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.

Por consiguiente, la Comunidad Europea y sus Estados miembros tienen pleno poder de negociación tratándose de acuerdos internacionales sobre el cambio climático (Delreux 2006, 231 y sigs.). Debido a esta competencia compartida, sin embargo, los tratados ambientales adoptados por la Comunidad son casi siempre «acuer-

⁵¹ Una amplia discusión de los poderes externos de la CE se halla en Macleod, Hendry y Hyett (1996).

⁵² No obstante, mientras que esto refleja la opinión de la mayoría, todavía existe una cierta disputa en cuanto al poder legislativo para medidas políticas sobre la protección del clima (v. Peeters 2005, 187 y sigs.).

⁵³ Este razonamiento sigue la doctrina *in foro interno, in foro externo* precisada en la decisión del TJCE en su sentencia de 31 de marzo de 1971, as. 22/70, *Comisión c. Consejo*, Rec. 1971, 263 y sigs.

dos internacionales mixtos», es decir, acuerdos a los cuales la Comunidad y sus Estados miembros acceden juntos (Thieme 2001, 255 y sigs.).⁵⁴ Tanto la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático como el Protocolo de Kioto han sido adoptados como acuerdos mixtos, y también es probable que lo sea el tratado sucesor que establecerá el futuro régimen del clima. En el marco de un acuerdo mixto, la Comunidad y los Estados miembros generalmente serán responsables del cumplimiento de todos los compromisos contraídos según el acuerdo, siendo problemático que solamente una parte de los Estados miembros elija ratificar el acuerdo junto con la Comunidad (Granvik 1998, 269 y sigs.). Por otra parte, un *regateo regular sobre poderes* en las últimas negociaciones ha tenido el efecto de paralizar la Unión Europea durante las negociaciones internacionales del clima (Lacasta, Dessai y Powroslo 2002, 413 y sigs.).

En teoría, los instrumentos de cooperación ambiental deberían ser negociados y concluidos de acuerdo con el procedimiento precisado por artículo 300 del TCE; un procedimiento sofisticado que requiere la participación de la Comisión Europea, del Consejo y del Parlamento. Esencialmente, este procedimiento de celebración encarga a la Comisión de negociar acuerdos internacionales, mientras que el Consejo decide sobre su adopción subsecuente. En la práctica, sin embargo, la formulación de una posición de negociación se organiza de manera más intergubernamental, reflejando la preferencia de los Estados miembros para mantener la primacía en la conclusión de acuerdos internacionales (Schaik y Egenhoffer 2003, 2 y sigs.).⁵⁵ Asimismo, la práctica común es que los Estados miembros estén integrados completamente en el proceso de negociaciones. Por consiguiente, la delegación europea en las negociaciones del clima consiste en una *troika*, un arreglo sin base formal en el Derecho comunitario compuesto por un representante de la Comisión Europea y por representantes de la Presidencia actual y entrante de

⁵⁴ El TJCE reconoció la existencia de acuerdos internacionales mixtos en la sentencia de 30 de septiembre de 1987, *Meryem Demirel c. Ville de Schwäbisch Gmünd*, Rec. 1987, 3719, § 8.

⁵⁵ Las negociaciones del clima se conducen siguiendo un mandato «relativamente estricto» adoptado por unanimidad a nivel ministerial por el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la UE (v. Yamin y Depledge 2004, 44).

la Unión Europea.⁵⁶ La implicación del Parlamento Europeo generalmente se limita a ser consultado, pero, en la práctica, participa con la adopción de resoluciones no obligatorias.⁵⁷ Durante las actuales conferencias, la Comunidad y sus Estados miembros tienden a hablar con una sola voz, la de la Presidencia, que al cambiar dos veces al año puede resultar en incoherencias en la habilidad e influencia de la Presidencia de turno en el procedimiento de negociación.⁵⁸ En conjunto, este proceso ha sido criticado por ser demasiado laborioso y por carecer de transparencia y legitimidad pero también por encargarse en muchas ocasiones a funcionarios de los ministerios ambientales, que cuentan con experiencia en el ámbito técnico y no tanto en el diplomático (Schaik y Egenhoffer 2003, 4 y sigs.).

Según el artículo 300 (2), «la firma... y la celebración» de un acuerdo sobre la política internacional del clima serán sujetos al mismo método de votación que la legislación interna de la Comunidad sobre el cambio de clima. Los apartados 1 y 2 del artículo 175 exigen una mayoría cualificada para legislar sobre asuntos ambientales,⁵⁹ a menos que tal normativa implique «las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético», en cuyo caso se requiere unanimidad. Por este motivo, la participación europea en pasadas negociaciones del clima fue vista con preocupación por varios autores que sostenían que tratándose de las políticas energéticas nacionales se tiende a rebajar al mínimo denominador común (Schaik y Egenhoffer 2003). Aunque los desafíos resultantes podrían disminuir ahora que se dedica más atención al cambio climático en todos los Estados miembros, el Consejo Europeo ha reconocido que se trata de un tema de

⁵⁶ *Ibíd.*, 3 y sigs.

⁵⁷ El 25 de abril de 2007, el PE estableció un comité temporario sobre el cambio climático compuesto de 60 miembros y con un mandato de un año, incluyendo, entre otras cosas, la definición de una posición del Parlamento en las negociaciones para un régimen internacional más allá de 2012.

⁵⁸ Por eso, Lacasta, Dessai y Powroslo sugieren darle la función actual de la Presidencia a la Comisión Europea (2002, 413 y sigs.).

⁵⁹ La votación por mayoría cualificada describe un sistema donde cada Estado miembro posee un cierto porcentaje del voto, con una propuesta aprobada si recibe el 71% de los votos.

licado, indicando que cualquier actividad en el ámbito del cambio climático será emprendida «respetando plenamente la opción tomada por los Estados miembros en relación con la combinación energética y la soberanía sobre las fuentes de energía primaria».⁶⁰ Queda por ver si en una Unión ampliada, con mayor diversidad económica, cultural y política, se impedirá la definición de una posición común ambiciosa en las negociaciones futuras del clima.

4.5.2. Identificación de un mandato

Como se ha mencionado más arriba, los mandatos de negociación se adoptan generalmente para cada sesión de negociaciones. No obstante, se han sentado ciertos objetivos y principios que condicionan la actuación de la Comunidad y de sus Estados miembros por una serie de años, sirviendo como indicación de su postura en futuras negociaciones. En 1996 el Consejo de Ministros declaró que «considera que las temperaturas medias mundiales no deberían sobrepasar en más de 2 °C las temperaturas preindustriales»,⁶¹ una posición que ha mantenido hasta ahora y recientemente ha confirmado el Consejo Europeo en marzo de 2007.⁶² Las discusiones sobre la operatividad de este objetivo estratégico para un futuro régimen del clima fueron puestas en marcha oficialmente por el Consejo Europeo en marzo de 2004, cuando éste prevé «estudiar estrategias de reducción de emisiones a medio y largo plazo, con indicación de objetivos», e invitó a la Comisión «a que elabore un análisis de costes y beneficios que tenga en cuenta tanto los aspectos medioambientales como los de competitividad».⁶³

En una comunicación publicada en 2005, la Comisión identificó una cantidad de elementos que deben formar parte de la posición europea durante las negociaciones internacionales acerca del régi-

⁶⁰ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 8 y 9 de marzo de 2007 (cit. supra), § 28.

⁶¹ Véase Sesión 1939 del Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la UE, Luxemburgo, 25 de junio de 1996.

⁶² Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 8 y 9 de marzo de 2007 (cit. supra), § 27: «El Consejo Europeo subraya la importancia fundamental de conseguir el objetivo estratégico de limitar el aumento de la temperatura media mundial a no más de 2 °C por encima de los niveles preindustriales».

⁶³ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2007, § 32.

men climático para el período posterior a 2012.⁶⁴ Además de un número de desafíos para la Comunidad —el «reto de la participación», el «reto de la innovación» y el «reto de la adaptación»⁶⁵— la comunicación contiene varias propuestas para perpetuar el liderazgo de la Unión Europea en el ámbito de los esfuerzos multilaterales para atenuar el calentamiento global y los incentivos para que otros emisores importantes contraigan compromisos vinculantes.⁶⁶ También sugiere la inclusión de sectores adicionales, notablemente la aviación, el transporte marítimo y la silvicultura, que están contribuyendo significativamente a las concentraciones de GEI en la atmósfera. La comunicación fue acompañada por un documento de trabajo que precisaba minuciosamente el testimonio científico y los escenarios elaborados para la comunicación (Comisión Europea 2005b).

En enero de 2007, la Comisión presentó otra comunicación bajo el título descriptivo «Limitar el calentamiento mundial a 2 °C – Medidas necesarias hasta 2020 y después», enumerando las «opciones posibles para decidir medidas realistas y eficaces» para lograr el objetivo estratégico de 2 °C.⁶⁷ Con este documento, la Comisión acentuó de nuevo la necesidad de establecer una mayor cooperación entre los países en desarrollo y los países desarrollados, y también destacó la importancia de una política energética externa común para «expresarse con una sola voz» en las negociaciones diplomáticas. En él propuso una serie de medidas para consolidar la cooperación internacional, incluyendo un acuerdo internacional sobre normas de eficiencia energética y la extensión del régimen para el comercio de derechos de emisión al nivel global, y recomendó que la Unión Europea entre en las negociaciones internacionales con la propuesta de que «los países desarrollados se comprometan a reducir sus emisiones en un 30% respecto a los niveles de 1990, de aquí a 2020».⁶⁸ Es más, según la Comisión las emisiones globales deben caer en un

⁶⁴ COM (2005) 35.

⁶⁵ Para una descripción de estos retos, véase Anderson y Skinner 2005, 8 y sigs.

⁶⁶ COM (2005) 35, 4-5.

⁶⁷ Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, al Consejo, al PE, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre limitar el calentamiento mundial a 2 °C – Medidas necesarias hasta 2020 y después [COM (2007) 2, 3 y sigs.].

⁶⁸ Ídem, 3 y sigs.

50% o más de aquí a 2050, exigiendo reducciones entre un 60 y un 80% en los países desarrollados. Evidentemente, la Comisión Europea ha reconocido la urgencia de esfuerzos vigorosos en el plano internacional cuando afirma que «es necesario que las negociaciones internacionales superen la fase de la retórica y lleguen a compromisos concretos», exigiendo que la Unión sitúe este objetivo «en primera fila de sus prioridades internacionales».⁶⁹

Otras instituciones europeas han endosado un nivel de ambición semejante. Respondiendo a la comunicación precedente, por ejemplo, el Parlamento Europeo adoptó una resolución el 14 de febrero de 2007 apoyando una meta de reducción de emisiones de GEI del 30% para todos los países industrializados de aquí a 2020, e impulsando la inclusión del sector de la aviación y del transporte marítimo en las negociaciones para el período posterior a 2012.⁷⁰ Asimismo, en marzo de 2007 el Consejo Europeo destacó que «será decisiva una acción colectiva internacional para lograr una respuesta eficaz, eficiente y equitativa a la escala necesaria para hacer frente a los desafíos del cambio climático» y que «un acuerdo mundial y completo para el período posterior a 2012 [...] debería basarse en la arquitectura del Protocolo de Kioto, ampliar su base y proporcionar un marco equitativo y flexible para lograr la participación más amplia posible» con arreglo a las distintas responsabilidades y capacidades de cada país.⁷¹ También añadió que «[l]os países desarrollados deben seguir tomando la iniciativa, comprometiéndose con una reducción colectiva del 30% de sus emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2020 en comparación con 1990» y deberían hacerlo asimismo «con vistas a reducir colectivamente sus emisiones entre un 60% y un 80% de aquí a 2050 en comparación con 1990».⁷² Finalmente, los esfuerzos europeos deben centrarse en

el fortalecimiento y la ampliación de los mercados mundiales de carbono, el desarrollo, despliegue y transferencia de la tecnolo-

⁶⁹ Ídem, 8 y sigs.

⁷⁰ Resolución del PE sobre el Cambio Climático de 14 de febrero de 2007, Estrasburgo, documento P6_TA (2007) 0038.

⁷¹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2007, § 29.

⁷² Ídem, § 30.

gía necesaria para reducir las emisiones, medidas de adaptación adecuadas para abordar los efectos del cambio climático, así como una actuación en materia de deforestación y medidas orientadas a hacer frente a las emisiones procedentes de la aviación y del transporte marítimo internacionales.⁷³

De estos documentos y estas declaraciones emerge un mensaje suficientemente claro, sugiriendo que el mandato de la Unión Europea en las futuras negociaciones del clima perseguirá metas ambiciosas de reducción a medio plazo para los países desarrollados, una integración de nuevos sectores y de los países en vías de desarrollo, y la aceptación de que el Protocolo de Kioto será el punto de partida y modelo para futuros compromisos. No obstante, las posiciones pueden cambiar rápidamente en esta fase crítica de las negociaciones, por lo que queda por ver si la Comunidad y sus Estados miembros podrán mantener este alto nivel de ambición una vez que entren en el proceso diplomático, requiriendo inevitables concesiones, compensaciones y, en última instancia, compromisos mutuos.

4.5.3. El reparto de la carga interna de mitigación

Con la ratificación el Protocolo de Kioto junto con los Estados miembros el 31 de mayo de 2002, la Unión Europea se comprometió a una reducción media de los GEI por el 8% durante el primer período de compromiso, distribuida entre los Estados miembros por medio de un elaborado acuerdo sobre el reparto de carga (*Burden Sharing Agreement*).⁷⁴ La opción de un cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos se encuentra prevista en propio Protocolo (art. 4.1 del Protocolo de Kioto).⁷⁵ Así, la carga de cada Estado miembro se distribuyó bajo una «burbuja europea» para acomodar las diferentes circunstancias domésticas en los Estados miembros, tales como sus expectativas en cuanto al desarrollo económico, las fuentes de energía y la estructura de su sector industrial.⁷⁶ El repar-

⁷³ Ídem.

⁷⁴ Decisión del Consejo 2002/358/CE (cit. supra). El reparto de carga se basa en un sistema elaborado por Phylipsen (1998, 929 y sigs.).

⁷⁵ En la decisión de actuar conjuntamente, la Comunidad y los Estados miembros también decidieron compartir la responsabilidad de alcanzar «el nivel total combinado de reducción de las emisiones» (art. 4.6 del Protocolo de Kioto).

⁷⁶ Para un análisis más detallado de la «burbuja europea» véase Peeters 2005, 183 y sigs.

to de la carga atañe únicamente a los 15 Estados miembros de la Unión Europea antes de que se produjera su ampliación en los años 2004 y 2007, quedando sujetos los países candidatos a la adhesión por las metas precisadas directamente en el Protocolo de Kioto. Según el derecho internacional, este arreglo tendrá validez hasta el 31 de diciembre de 2012, cuando expira el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto (art. 4.4 del Protocolo de Kioto).

Este reparto interno de la carga de mitigación ha sido útil para acomodar los diferentes niveles de compromiso entre los Estados miembros, mientras que la Unión Europea sigue presentando una posición común en las negociaciones internacionales, estrategia que puede tener su importancia en las negociaciones para el período más allá de 2012. Por consiguiente, es altamente probable que la Unión ampliada optará por un acuerdo similar en un futuro régimen del clima. El Consejo Europeo ha reconocido que «es necesario un planteamiento diferenciado de las contribuciones de los Estados miembros que refleje equidad y transparencia y tenga en cuenta las circunstancias nacionales», añadiendo que «la aplicación de estos objetivos deberá basarse [...] en un reparto de la carga interna acordado».⁷⁷ Con este fin, el Consejo invitó a la Comisión a que «inicie de inmediato un análisis técnico de los criterios, incluidos los parámetros socioeconómicos y otros parámetros pertinentes y comparables, que sienten las bases de nuevos debates detallados».⁷⁸

No obstante, un número de variables podría complicar la aprobación de un reparto de carga relativo al proceso que resultó en el presente acuerdo. Por un lado, Malta y Chipre todavía no están incluidos en el anexo I de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y por lo tanto se consideran actualmente países en desarrollo a efectos del régimen climático. Sin embargo, un compromiso común para la Unión en su totalidad supone que los 27 Estados miembros adquieran la misma personalidad jurídica según la Convención Marco.

Por otro lado, Bulgaria, Hungría y Rumanía ya han pedido que sus años base para la calculación de los compromisos de mitigación

⁷⁷ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 8 y 9 de marzo 2007 (cit. *supra*), § 33.

⁷⁸ *Ibíd.*

sean diferentes del año base común para la Unión Europea. Finalmente, cabe incidir en que la política climática y energética integrada de la Unión Europea adoptada en 2007 contiene varias metas globales y probablemente implicará negociaciones en paralelo acerca del reparto de la carga, incluyendo concesiones mutuas y acuerdos globales. Durante la sesión de primavera, los jefes de Estado y de Gobierno representados en el Consejo Europeo convinieron que las metas adoptadas para la reducción de emisiones de GEI —un 20% para 2020— y para el porcentaje de las energías renovables —el 20% de aquí a 2020— serán distribuidas entre los Estados miembros con un acuerdo de reparto de la carga, mientras que las metas para el incremento de la eficiencia energética —un 20% antes de 2020— y por el porcentaje de biocombustibles —un 10% hasta 2020— se fijarán igualmente para todos los Estados miembros. Por consiguiente, el conjunto de propuestas legislativas presentado por la Comisión el 23 de enero de 2008 contiene sugerencias para la distribución de compromisos en el contexto del régimen para el comercio de derechos de emisión, el desarrollo de las energías renovables y para la reducción de GEI en otros sectores de la economía europea.⁷⁹ Sin embargo, tal y como se demostró durante las negociaciones en el Consejo y el Parlamento Europeo en el verano y otoño de 2008, dicho reparto en una Unión Europea de 27 Estados miembros es sumamente difícil. En la medida en que prosigan las negociaciones, quedará comprobado que el reparto de las cargas de mitigación es un proceso altamente problemático y extenso, especialmente dado el nivel actual de emisiones en muchos Estados miembros y los objetivos tan ambiciosos adoptados por la Unión Europea a largo plazo.

4.6. Conclusiones

Más que en cualquier período anterior, se evidencia que la política climática y la política energética en la Unión Europea han llegado a una encrucijada. Sin duda, los esfuerzos en conectar estas áreas han

⁷⁹ Véase supra.

adquirido una cierta madurez. Las medidas legislativas han proliferado, los principales agentes son cada vez más profesionales y los rápidos avances en el conocimiento científico del calentamiento global y sus causas, así como el desarrollo de soluciones tecnológicas, ofrecen nuevas y mejores opciones para la mitigación del calentamiento global. Pero esta proliferación se ha acompañado por un grado preocupante de fragmentación, a la vez que medidas innovadoras, no probadas en la práctica, han sido adoptadas con una urgencia sin precedente que ha dado motivo de preocupación en cuanto a su eficacia y compatibilidad. Al mismo tiempo, áreas que atraen tanta atención como es el caso del cambio climático generan una gran cantidad de normativa «simbólica», adoptada por razones puramente políticas. Y, a pesar de varias declaraciones recientes, la cooperación internacional para la lucha contra el calentamiento del planeta todavía se enfrenta a las mismas barreras diplomáticas que han impedido un progreso más destacado en la pasada década. Por lo tanto, la consolidación y la reforma de las políticas existentes y los esfuerzos renovados en el nivel internacional serán las prioridades más urgentes para la estrategia climática de la Comunidad Europea en esta nueva fase. La Comunidad, sin duda, es consciente de estos retos al proponer la integración de las políticas climáticas y energéticas en el plano europeo y la revisión del instrumento central de su estrategia: el régimen del comercio de derechos de emisión.

Con esta estrategia tan ambiciosa y que ha sido endosada por las altas esferas políticas, la Unión Europea tiene ahora una oportunidad de mantener su liderazgo en las negociaciones internacionales sobre el clima. Muchos temían que una participación condicionada de la Unión Europea en el futuro régimen climático provocaría un letargo global hacia un «un sistema sin líder» (Anderson y Skinner 2005, 9 y sigs.) Con el compromiso «firme e independiente de lograr al menos una reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2020 en comparación con 1990», el Consejo Europeo ha disipado tales preocupaciones. En conjunto, la posición europea es constante y se basa en objetivos ambiciosos de reducción, de una amplia participación y de una continuación del modelo de compromisos vinculantes introducido con el Protocolo de Kioto. Ahora bien, la complicación del proceso de negociación,

la tendencia a solicitar unanimidad en el seno del Consejo y la aparición de intereses nacionales opuestos en una Comunidad ampliada pueden ser elementos obstaculizadores de una «voz europea común». Las discusiones altamente controvertidas entre los Estados miembros en octubre de 2008, agitados por una crisis financiera sin precedente, han demostrado la fragilidad del actual consenso europeo.

Está por ver si la Unión Europea puede organizarse de modo que presente una sola posición y una estrategia firme y persuasiva en los próximos años. Por primera vez en su historia, la Unión Europea tendrá que coordinar las posiciones de 27 Estados miembros, de cara a la cercana ratificación de un futuro acuerdo sobre cambio climático. En gran medida dependerá de la dinámica de las negociaciones internacionales, de las concesiones requeridas para implicar a los grandes emisores de los países industrializados y de los países en desarrollo, y de las discusiones sobre el reparto interno de las cargas de mitigación. Sin duda, la negociación del Protocolo de Kioto, que supuso una enorme dificultad, constituyó el comienzo de un extenso proceso repleto de obstáculos. Sería prematuro abandonar la esperanza; ya en el pasado, Europa mostró su liderazgo frente a toda predicción, aprendiendo las lecciones que la asistirán para enfrentarse a los desafíos futuros.

Bibliografía

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (AEMA). *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe 2006*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006.
- ANDERSON, J., e I. SKINNER. «The European Union's Approach to Reducing Greenhouse Gas Emissions». *Journal for European Environmental & Planning Law* 2 (2), 2005: 92 y sigs.
- BAUSCH, C., y M. MEHLING. «Tracking Down the Future Climate Regime – An Assessment of Current Negotiations under the U.N.». *Carbon & Climate Law Review* 1 (1), 2007: 4 y sigs.
- COMISIÓN EUROPEA. *The EU Emissions Trading Scheme – How to Develop a National Allocation Plan: Non-Paper* de 1 de abril de 2003. Disponible en <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/030401nonpaper.pdf>.
- . «Comercialización de derechos de emisión: la Comisión autoriza a más de 5.000 instalaciones industriales a entrar en el mercado de derechos de emisión el próximo mes de enero», Comunicado de Prensa IP/04/862 de 7 de julio de 2004.

- COMISIÓN EUROPEA. «Comercio de derechos de emisión: en vísperas del inicio del régimen». La Comisión aprobó cinco planes más, Comunicado de Prensa IP/05/9 de 6 de enero de 2005 (2005a).
- *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 9 de febrero de 2005, sobre ganar la batalla contra el cambio climático mundial*. SEC 180 (2005b).
 - *EU Action against Climate Change: The European Climate Change Programme*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2005 (2005c).
 - *EU Emissions Trading Scheme Delivers First Verified Emissions Data for Installations*. Comunicado de Prensa IP/06/612 de 15 de mayo de 2006 (2006a).
 - «Climate Change: Commission Takes Legal Action Over Missing National Allocation Plans, Incomplete Emission Reports». Comunicado de Prensa IP/06/1763 de 12 de diciembre de 2006 (2006b).
 - «Emissions Trading: Commission Decides on First Set of National Allocation Plans for the 2008-2012 Trading Period». Comunicado de Prensa IP/06/1650 de 29 de diciembre de 2006 (2006c).
 - «Fomento del crecimiento y el empleo mediante el cumplimiento de los compromisos sobre el cambio climático». Comunicado de Prensa IP/08/80 de 23 de enero de 2008 (2008a).
 - *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Documento de acompañamiento de la Propuesta de Directiva del PE y del Consejo relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono – Resumen de la evaluación de impacto*. SEC (2008): 55 final (2008b).
- DELREUX, T. «The European Union in International Environmental Negotiations: A Legal Perspective on the Internal Decision-making Process». *International Environmental Agreements* 6 (3), 2006: 231 y sigs.
- DORNAU, R. «The Emissions Trading Scheme of the European Union». En D. Freestone y C. Streck (eds.). *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*. Oxford: Oxford University Press, 2005: 417 y sigs.
- ENVIRONMENTAL DATA SERVICE (ENDS). «Price Crash Leaves EU Carbon Market Jittery». *Environment Daily* 2091, 5 de mayo de 2006 (2006a).
- «EU confirms firms' CO₂ output below cap in 2005». *ENDS Europe Daily* 2097, 15 de mayo de 2006 (2006b).
 - «Poland Enters CO₂ Emissions Trading Scheme». *Environment Daily* 2128, 30 de junio de 2006 (2006c).
 - «Commission Unperturbed by Phase-two Nap Delays». *Environment Daily* 2157, 6 de septiembre de 2006 (2006d).
 - «EU ETS “Risks Failing to Cut Emissions”». *Environment Daily* 2178, 5 de octubre de 2006 (2006e).
 - «Dimas Makes Good on Naps». *Environment Daily* 2215, 29 de noviembre de 2006 (2006f).
- EUROSTAT. *Measuring Progress towards a More Sustainable Europe: Sustainable Development Indicators for the European Union*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las CCEE, 2005.
- GRANVIK, L. «Incomplete Mixed Environmental Agreements of the Community and the Principle of Bindingness». En M. Koskenniemi (ed.). *International Law Aspects of the European Union*. The Hague: Martijnus Nijhoff, 1998: 255 y sigs.
- GUPTA, J., y L. RINGIUS. «The EU's Climate Leadership: Reconciling Ambition and Reality». *Multilateral Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 3 (3), 2001: 281 y sigs.

- LACASTA, N. S., S. DESSAI, y E. POWROSLO. «Consensus Among Many Voices: Articulating the European Union's Position on Climate Change». *Golden Gate University Law Review* 32 (primavera de 2002): 351 y sigs.
- LEFEVERE, J. «The EU Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme». En F. YAMIN (ed.). *Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emissions Reductions Mechanisms*. Londres: Earthscan, 2005: 75 y sigs.
- MACLEOD, I., I. D. HENDRY, y S. HYETT. *The External Relations of the European Communities*. Oxford: Oxford University Press, 1996, 2.^a ed.
- PEETERS, M. «European Climate Change Policy: Critical Issues and Challenges for the Future». *Yearbook of International Environmental Law* 15 (2005): 179 y sigs.
- PHYLIPSEN, G. J. M. «A Triptych Sectoral Approach to Burden Differentiation: GHG Emissions in the European Bubble». *Energy Policy* 26 (12), 1998: 929 y sigs.
- RØINE, K., y H. HASSELKNIPPE (eds.). *Carbon 2007 – A New Climate for Carbon Trading*. Oslo: Point Carbon, 2007.
- SCHAIK, L. V., y C. EGENHOFER. *Reform of the EU Institutions: Implications for the EU's Performance in Climate Negotiations*. Bruselas: CEPS, 2003.
- THIEME, D. «European Community External Relations in the Field of the Environment». *European Environmental Law Review* 10 (8/9), 2001: 252 y sigs.
- YAMIN, F., y J. DEPLEDGE. *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.