

COMITÉ DE PROTECCIÓN  
DEL MEDIO MARINO  
77º periodo de sesiones  
Punto 7 del orden del día

MEPC 77/7/23  
1 octubre 2021  
Original: INGLÉS

Difusión al público antes del periodo de sesiones:

## REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO PROCEDENTES DE LOS BUQUES

**Observaciones sobre la propuesta de un sistema de límite máximo y comercio de  
derechos de emisión en lugar de un gravamen sobre el carbono**

**Nota presentada por la ICS**

### RESUMEN

*Sinopsis:*

El sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión propuesto en el documento MEPC 77/7/16 (Noruega) plantea muchos interrogantes y debe examinarse junto con la propuesta de un gravamen sobre el carbono que figura en el documento ISWG-GHG 10/5/2 (ICS e INTERCARGO) y la propuesta similar de las Islas Marshall y las Islas Salomón. El plan de trabajo acordado en el MEPC 76 requiere la recopilación y el examen inicial de todas las medidas propuestas. De ahí que sea prematuro, e incoherente con el plan de trabajo, que el MEPC 77 acuerde "en principio establecer un límite de la intensidad de las emisiones de GEI del combustible y un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión como un paquete de medidas a medio y largo plazo que debe examinarse más a fondo".

*Principio estratégico,  
si es aplicable:*

3

*Resultados:*

3.2

*Medidas que han de adoptarse:*

Véase el párrafo 17.

*Documentos conexos:*

MEPC 76/7/12, MEPC 76/15/Add.2, MEPC 76/7/39,  
ISWG-GHG 10/5/2, ISWG-GHG 10/5/4,  
ISWG-GHG 10/5/6, MEPC 77/7/4 y MEPC 77/7/16.

1 Este documento, que se presenta de conformidad con lo dispuesto en la circular "Organización y método de trabajo del MSC y el MEPC y de sus órganos auxiliares" (MSC-MEPC.1/Circ.5/Rev.2), contiene observaciones sobre el documento MEPC 77/7/16 (Noruega).

2 En el documento MEPC 77/7/16 se invita al Comité a que acuerde "en principio establecer un límite de la intensidad de las emisiones de GEI del combustible y un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión como un paquete de medidas a medio y largo plazo que debe examinarse más a fondo". La ICS sugiere que una decisión de este tipo "en principio" sería prematura e incoherente con el plan de trabajo para la elaboración de medidas a medio y largo plazo acordado en el MEPC 76 (véase el documento MEPC 76/15/Add.2), que, hasta la primavera de 2022, requiere "la recopilación y el examen inicial de las propuestas de medidas", incluidos el gravamen sobre el carbono que se indica en el documento ISWG-GHG 10/5/2 (ICS e INTERCARGO) y la propuesta similar que figura en el documento MEPC 77/7/4 (Islas Marshall e Islas Salomón).

3 El MEPC 76 examinó el documento MEPC 76/7/12 (Islas Marshall e Islas Salomón), que contiene una propuesta de gravamen sobre las emisiones de GEI procedentes del transporte marítimo internacional. El MEPC 76 acordó que esta cuestión debería seguir examinándose en el ISWG-GHG 10. El documento ISWG-GHG 10/5/2 (ICS e INTERCARGO) establece un paquete reglamentario completo para demostrar cómo un gravamen sobre el carbono, basado en las contribuciones climáticas obligatorias de los buques de la OMI por tonelada de CO<sub>2</sub> emitida a un Fondo climático de la Organización, podría entrar en vigor rápidamente para acelerar la adopción de tecnologías y combustibles sin emisiones de carbono, a través de la adopción de un capítulo nuevo del Anexo VI del Convenio MARPOL, a la vez que se explica la preferencia actual del sector del transporte marítimo por un sistema basado en gravámenes.

4 El documento ISWG-GHG 10/5/6 (Noruega) (resumido en el documento MEPC 77/7/16) contiene una propuesta diferente de medida de mercado que combina un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión con un límite de la intensidad de las emisiones de GEI del combustible (o posiblemente el sistema de clasificación de los CII adoptado en el MEPC 76). En el documento MEPC 77/7/16 se cuestiona la eficacia de un "gravamen sobre el combustible", pero el sistema propuesto en el documento ISWG-GHG 10/5/2 se refiere a un gravamen sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> de un buque, no a un gravamen sobre las adquisiciones de combustible, sin que los gobiernos recauden dinero, lo que parece invalidar la observación del párrafo 17 de que un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión "puede plantear menos obstáculos jurídicos para algunos Estados Miembros en comparación con un gravamen sobre un producto: el combustible marino".

### **Cómo establecería y gestionaría la Organización un sistema de comercio de derechos de emisión de carbono**

5 Un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión, combinado con un límite de la intensidad de las emisiones de GEI del combustible (o el sistema de clasificación de los CII) parece excesivamente complejo y probablemente se traduzca en una distorsión del mercado con repercusiones desproporcionadamente negativas en el comercio mundial. En el documento ISWG-GHG 10/5/6 se propone que los buques tengan acceso a las unidades de reducción de emisiones de los buques en un mercado, incluidas las unidades subastadas y el excedente de unidades de otros buques. La propuesta parece sugerir que la propia Organización establecería su sistema de comercio de emisiones del sector, apoyado por la elaboración de lo que se describe como un código de comercio de derechos de emisión de los buques que establece el sistema de subasta, comercio y flujos financieros. El establecimiento y la gestión de un sistema de comercio de derechos de emisión serían una

empresa muy compleja en la que la Organización no tiene experiencia. Se facilitan pocos detalles sobre cómo un sistema de comercio de derechos de emisión de este tipo funcionaría en la práctica o acerca de la manera adecuada de regularlo para evitar la distorsión del mercado, dada la naturaleza variable y volátil de los precios del carbono cuando están determinados por el mercado, en contraposición a un gravamen sobre el carbono fijado por una regla de la OMI.

6 Por el contrario, el documento ISWG-GHG 10/5/2 establece un marco reglamentario detallado sobre cómo funcionaría un sistema relativamente sencillo de gravámenes sobre el carbono, en el que se explica la manera en que las contribuciones climáticas de la OMI se podrían recaudar y administrar mediante el Fondo climático de la OMI que se proponga.

### **Capacidad para evaluar las repercusiones económicas en los Estados**

7 Un gravamen sobre el carbono tendrá la ventaja de que será posible llevar a cabo una evaluación amplia de las repercusiones económicas en los Estados del valor propuesto del gravamen sobre el carbono, incluidas las repercusiones en los países en desarrollo y en los Estados geográficamente alejados de los mercados. Esto se aplicaría también a cualquier aumento futuro del valor del gravamen sobre el carbono. Con un sistema de comercio de derechos de emisión, el precio futuro de los derechos de emisión de carbono vendrá determinado por el mercado y será muy difícil de predecir, a diferencia del sistema que se indica en el documento ISWG-GHG 10/5/2, según el cual el Comité determinará el valor del gravamen sobre el carbono. Por lo tanto, la realización de evaluaciones amplias de las repercusiones económicas en los Estados de un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión será mucho más difícil que en el caso de un sistema sencillo basado en gravámenes, especialmente en lo que respecta a la evaluación de cómo pueden cambiar las repercusiones en el comercio a largo plazo. Esto se debe, aparte de a la imprevisibilidad de los mercados, al desconocimiento del ritmo al que la oferta de los derechos de emisión de carbono puede reducirse con el tiempo, ya que esto dependerá presumiblemente, entre otras cosas, del consumo de fueloil marino de la flota mundial en el futuro, que, además de las mejoras de la eficiencia, estará determinado por factores tales como el aumento de la demanda de servicios marítimos, dependiente a su vez de factores de la economía mundial como las mejoras en cuanto a prosperidad y el crecimiento demográfico.

### **Capacidad de la OMI para actualizar el precio del carbono**

8 El párrafo 16 del documento MEPC 77/7/16 cuestiona "si será posible [para la OMI] negociar y actualizar un gravamen sobre el carbono hasta un nivel significativo que incentive la reducción de las emisiones" como argumento para dejar que sea el mercado el que determine el precio del carbono que debe aplicarse al transporte marítimo internacional. Sin embargo, si se considera que la Organización es capaz de establecer y administrar su propio sistema de comercio de derechos de emisión y de determinar el ritmo de retirada de las "unidades de emisión de los buques" (derechos de emisión), el Comité parecería igualmente capaz de negociar y actualizar un gravamen sobre el carbono, sobre todo debido a la necesidad de tener en cuenta las preocupaciones legítimas de los Estados con respecto a las posibles repercusiones comerciales. En vista de la labor compleja desempeñada recientemente por la Organización en, por ejemplo, el Cuarto Estudio de la OMI sobre los GEI (2020) y el examen realizado antes de confirmar la fecha de implantación del límite mundial del contenido de azufre de la OMI para 2020, el Comité parecería más que capaz de acordar el valor del gravamen, después de que se lleve a cabo la necesaria evaluación amplia de las repercusiones, que, como se ha explicado anteriormente, sería mucho más sencilla para un gravamen sobre el carbono que para un sistema de comercio de emisiones, en el que sería difícil predecir el valor de un precio del carbono variable, especialmente a largo plazo.

**Establecer un límite máximo para las emisiones podría traducirse en una restricción del comercio marítimo**

9 El documento ISWG-GHG 10/5/4 (Noruega) propone que el número de unidades de emisión de los buques se limite al límite máximo de las emisiones acordado, que se reducirá gradualmente hacia el objetivo de la OMI para 2050. Sin embargo, teniendo en cuenta que muchos gobiernos reclaman el objetivo de un transporte marítimo sin emisiones en 2050, esto implicaría que en cualquier sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión establecido por la Organización, muy pocas "unidades de emisión de los buques" (es decir, derechos de emisión) estarían disponibles para su adquisición por los buques en los años próximos a 2050.

10 La ICS se ha comprometido a ayudar a alcanzar cualquier nivel de ambición que acuerde la OMI para el transporte marítimo internacional para 2050. No obstante, a menos que se produzca una aceleración inmediata y rápida de los niveles de disponibilidad de tecnología para 2030 como se explica en el documento MEPC 77/7/1 (ICS y otros) –por eso es tan importante aprobar el IMRF en este periodo de sesiones–, es posible que el nivel de ambición acordado no se alcance plenamente para 2050. Esto podría tener el efecto, si se estableciera un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión, de restringir las posibles operaciones de comercio marítimo en todo el mundo en el futuro debido a la falta de disponibilidad de "unidades de emisión de los buques". Esto podría afectar gravemente al comercio y el desarrollo económico mundiales, en especial si aumenta el nivel actual de ambición de la Estrategia inicial de la OMI.

11 Con el sistema de gravamen sobre el carbono propuesto por la ICS e INTERCARGO, el Comité controlaría el precio del carbono que se aplicaría al transporte marítimo internacional durante los próximos 20 o 30 años, ya que, cada vez que se aumentase el gravamen, los exámenes quinquenales propuestos tendrían en cuenta los avances tecnológicos, así como las repercusiones económicas en los Estados. Sin embargo, parece que, con el sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión propuesto, el número de las "unidades de emisión de los buques" disponibles en el futuro, y por tanto su precio, quedarían fuera del control de la Organización y de los Estados Miembros, con independencia de los avances en la tecnología sin emisiones de carbono para el transporte marítimo y de las circunstancias económicas que pudieran darse en ese momento.

**Repercusiones en las decisiones de inversión**

12 En el párrafo 16 del documento MEPC 77/7/16 se dice lo siguiente: "las decisiones de inversión para reducir las emisiones tendrán en cuenta el precio del carbono existente en el momento de la decisión, así como las expectativas sobre el precio futuro. En un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión con una trayectoria del límite máximo significativa, el aumento previsto del coste debido a la reducción de los derechos de emisión sería importante para que se apliquen medidas. Un gravamen fijo sobre el carbono no tendrá las mismas repercusiones." Sin embargo, en la propuesta reglamentaria detallada de la ICS e INTERCARGO (así como en la propuesta de las Islas Marshall y las Islas Salomón), el valor del gravamen sobre el carbono estaría sujeto a un examen cada cinco años –una "revisión de objetivos" quinquenal– con la expectativa de que el valor del gravamen aumente con el tiempo a medida que se disponga en todo el mundo de tecnologías y combustibles sin emisiones de carbono que los buques puedan incorporar. Por lo tanto, un gravamen sobre el carbono proporcionará el mismo desencadenante de medidas.

13 El precio variable y volátil de los derechos de emisión de carbono en un sistema de comercio de dichos derechos complica mucho las decisiones de inversión futuras con respecto al despliegue de tecnologías nuevas sin emisiones de carbono. Esto se debe a que

el coste de los derechos de emisión a lo largo del tiempo es menos previsible, teniendo en cuenta la probabilidad de que cualquier sistema que se establezca se aplique durante varias décadas. Además, así como los precios del carbono fijados por los mercados a veces aumentan mucho en poco tiempo, también pueden disminuir rápidamente, o incluso desplomarse, como ha sucedido con el coste de los derechos de emisión en el marco del RCDE de la Unión Europea y otros sistemas nacionales. Esta característica negativa de los sistemas de comercio de derechos de emisión también ofrece menos seguridad cuando se adoptan decisiones sobre la mejor manera de utilizar los fondos recaudados con una medida de mercado para contribuir a la descarbonización del sector, debido a la falta de certidumbre a la hora de predecir los flujos de ingresos anuales.

14 En el párrafo 15 del documento MEPC 77/7/16 se dice lo siguiente: "en opinión de Noruega, un precio del carbono a través de un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión incentivaría en mayor medida las medidas de reducción de las emisiones que un gravamen sobre el combustible". Sin embargo, en el documento ISWG-GHG 10/5/2 se mencionan varios estudios que refutan esta afirmación. Dejando de lado que la ICS e INTERCARGO proponen un gravamen sobre el carbono y no sobre el combustible, el argumento principal presentado es que "en un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión es la entidad que decide normalmente las medidas para reducir las emisiones –el propietario del buque– la que también tendrá que pagar el precio del carbono de forma directa y explícita" y que, por tanto, se evitarán los "incentivos separados". Sin embargo, en un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión, en particular en las operaciones comerciales de granel/fletes, el coste de los derechos de emisión de carbono será sufragado por la entidad responsable del coste del combustible, por ejemplo, el fletador. La Comisión Europea reconoce esta realidad en su propuesta de extender el RCDE de la UE al transporte marítimo internacional, en la que se hace referencia a la necesidad de que los contratos comerciales, como los de fletamento, especifiquen quién sufragará el coste de la compra de derechos de emisión, en el caso de que dicha propuesta prospere.

15 Al margen de que la OMI establezca un gravamen sobre el carbono o un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión, tanto en la propuesta de la ICS e INTERCARGO como en la de Noruega, el buque es el responsable jurídico de los pagos que se exijan, que luego repercutirán en la cadena de suministro. La diferencia principal entre un gravamen sencillo sobre el carbono y un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión es que la transmisión del coste de los derechos de emisión en un sistema de ese tipo es mucho más complicada debido a la volatilidad y variabilidad de los precios de los derechos de emisión de carbono y a las oportunidades para la especulación.

## CONCLUSIÓN

16 Si el Comité debe elaborar una medida de mercado dentro del plazo acordado en la Estrategia inicial, la ICS sugiere que el establecimiento rápido de un gravamen sobre el carbono será el más fácil mientras se cumplan los principios ya acordados por la Organización para evaluar las propuestas de medidas de mercado (MEPC 57/21, párrafo 4.73). La propuesta contenida en el documento MEPC 77/7/16 plantea varias cuestiones que deben examinarse adecuadamente, junto con las propuestas de un gravamen sobre el carbono que se indican en los documentos ISWG-GHG 10/5/2 y MEPC 77/7/4. El plan de trabajo para la elaboración de medidas a medio y largo plazo acordado en el MEPC 76 requiere "la recopilación y el examen inicial de las propuestas de medidas" hasta la primavera de 2022. Por consiguiente, sería prematuro que el Comité acordase "en principio" establecer un límite de la intensidad de las emisiones de GEI del combustible y un sistema de límite máximo y comercio de derechos de emisión como un paquete de medidas a medio y largo plazo que debe examinarse más a fondo".

**MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PIDE AL COMITÉ**

17 Se invita al Comité a que examine el presente documento, en particular la conclusión que figura en el párrafo 16, y a que adopte las medidas que estime oportunas.

---