

PROPUESTA PARA ESCALAR LOS MERCADOS VOLUNTARIOS DE CARBONO Y EVITAR LA DOBLE CONTABILIDAD DESPUÉS DEL 2020

Propuesta de Verra para la contribución de los interesados en relación con las opciones para evitar la doble contabilidad entre el artículo 6 del Acuerdo de París y los mercados voluntarios

1 ANTECEDENTES

Verra está buscando contribuciones a esta propuesta revisada, que busca garantizar que las Unidades de Carbono Verificadas (VCUs por sus siglas en inglés) sigan proporcionando opciones creíbles y tranzables para los futuros mercados de carbono, especialmente teniendo en cuenta que estos tendrán diferentes requisitos de contabilidad para las unidades de reducción/captura.

Verra ha participado de manera activa y ha liderado varias discusiones buscando asegurar la integridad de la contabilidad de las unidades de reducciones/captura de emisiones en diferentes mercados, tanto en el contexto del Acuerdo de París (AP) como en los mercados voluntarios. Esto incluye discusiones bajo ICROA, un grupo de trabajo creado por la Fundación ClimateWorks, el cual desarrolló un documento guía para evitar la doble contabilidad bajo CORSIA, y un grupo de trabajo liderado por la Fundación Gold Standard, que busca establecer opciones para evitar la doble contabilidad en mercados voluntarios de carbono después del 2020. Adicionalmente, entre mayo y julio de 2019, Verra realizó una consulta pública sobre la creación de Contribuciones Climáticas Domésticas (DCC por sus siglas en inglés) tratando de abordar algunas de las preocupaciones tempranas sobre doble contabilidad.

Los tres principales temas que se han sido debatidos son:

- 1) Cómo contabilizar reducciones y remociones de emisiones de manera que se evite la doble contabilidad;
- 2) Cómo las unidades de carbono asociadas se están usando, y serán usadas, por las corporaciones y otros que buscan alcanzar la carbono neutralidad, emisiones netas cero, u otras reclamaciones similares; y
- 3) Cómo asegurar que los mercados voluntarios continúen apalancando financiamiento para catalizar y generar reducciones y remociones de emisiones adicionales.

Nuestra conclusión de estas discusiones es que se hace necesario tener un rango de opciones. Los mercados de carbono se están diversificando y experimentan varias tendencias que pueden tener implicancias directas si es que surgen riesgos de doble contabilidad, además cada mercado podría tener requerimientos únicos que deben ser abordados.

Tendencias Emergentes

En términos de tendencias, primero, los mercados de carbono han demostrado que son un instrumento poderoso para redireccionar finanzas a actividades que pueden reducir o remover emisiones de carbono de la atmósfera. El crecimiento en número de proyectos y en cantidad de créditos que se han tranzado en el mercado voluntario de carbono resalta el hecho de que estos se han convertido en un componente integral de las estrategias climáticas de corporaciones alrededor del mundo; más allá de complementar directamente los esfuerzos para reducir/remover emisiones, los créditos de carbono proveen una herramienta transparente y robusta para demostrar el aumento de la ambición, lo cual ayuda a abordar los riesgos sistémicos que el cambio climático plantea a muchas empresas.

Segundo, los nuevos mercados de cumplimiento están empezando a tomar forma. Por ejemplo, el Esquema de Compensación y Reducción para la Aviación Internacional (CORSIA, por sus siglas en inglés) ha sido lanzado de manera oficial y los créditos bajo el programa VCS han sido reconocidos por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), como elegibles para ser usados bajo este esquema¹. Los impuestos al carbono, que tienen opciones de usar compensaciones, como los implementados en Colombia y Sudáfrica, también están ganando terreno en otros países con políticas e instrumentos similares.

Tercero, aún donde no se están desarrollando mercados, existen nuevas regulaciones climáticas que empiezan a implementarse alrededor del mundo. Mientras que los países implementan estas nuevas regulaciones y establecen nuevos programas y políticas, el alcance de las acciones voluntarios decrecerá, y los programas de GEI deberán estar atentos a dichos cambios para asegurar que los proyectos previamente aprobados sigan siendo adicionales², y por lo tanto asegurando que las reducciones y remociones permanezcan sobre los requisitos reglamentarios y “la práctica común” (business-as-usual).

Cuarto, existe una ampliación de los programas y la infraestructura que servirá a estos nuevos mercados. Atrás quedaron los días en que un solo programa de Gases de Efecto Invernadero (GEI), como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de la CMNUCC, proporcionaba el apoyo para todo un mercado. La evolución más reciente de los mercados apunta a un modelo diferente, en el que más de un programa puede apoyar a los mercados individuales, ya sea cumpliendo un determinado conjunto

¹ https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/ICAO_Document_09.pdf

² Similar a cómo el VCS que ya no acredita proyectos de energías renovables conectados a la red, en países no clasificados como menos desarrollados.

de criterios (por ejemplo, CORSIA o el mercado en Colombia), o siendo inscrito en regulaciones (por ejemplo, Sudáfrica, donde el MDL, Gold Standard y el Programa VCS están oficialmente reconocidos).

Una tendencia final se relaciona con los requisitos específicos que cada mercado probablemente demande. Los nuevos mercados ya establecidos tienen diferentes requisitos, empezando por la ubicación geográfica (es decir, los proyectos que buscan suministrar créditos en el marco de los programas de impuestos sobre el carbono de Colombia y Sudáfrica tienen que estar ubicados en esos países, respectivamente) y diversificándose en más detalles, como la fecha de inicio y requerimientos de vintages en CORSIA, así como la delimitación específica por parte de CORSIA de los tipos de proyectos que son elegibles. Esto significa que los programas de GEI deben adaptarse para cumplir con los diferentes requisitos de cada mercado

Diferentes mercados

Varios mercados están evolucionando y tendrán que determinar si operarán en el marco de contabilidad del Acuerdo de París o no, esta decisión tendrá implicaciones significativas en los requerimientos que cada mercado pueda establecer.

Mercados de cumplimiento de París (Artículo 6)

Todos los mercados que operen en el contexto del Acuerdo de París (AP), necesitarán tomar en cuenta el hecho de que todos los países en el marco del AP tienen efectivamente objetivos de reducción/remoción de emisiones, como se definió en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés). Para responder a las preocupaciones sobre la doble contabilidad, el AP incluye el concepto de Ajustes Correspondientes (AC), un enfoque de contabilidad diseñado para asegurar que las reducciones/remociones de emisiones se contabilicen sólo una vez en el contexto del AP. Por lo tanto, la arquitectura del AP garantiza que, en la medida en que exista un comercio entre países de reducciones o eliminaciones de emisiones que cuenten para uno de los NDC del país, será necesario contar con AC para evitar la doble contabilidad. Concretamente, si un país desea importar cualquier reducción o remoción de emisiones y contabilizarlas para su NDC, dichas reducciones o remociones tendrán que llevar consigo un AC para garantizar que el país receptor no las cuente también. Los AC restan efectivamente las emisiones del inventario de emisiones del país importador y vuelven a añadir un número equivalente de tCO₂e al inventario de emisiones del país receptor, garantizando así la integridad de la contabilidad en el marco del AP. En resumen, los AC tienen como objetivo garantizar que la suma de todas las emisiones de los países se sumen al objetivo general establecido en el AP, y son estos totales los que se utilizarán durante el balance global para determinar si es necesario adoptar más medidas.

Aunque todavía no hay un acuerdo final de que se requieran AC para los intercambios que se produzcan en el marco del AP, Verra cree que esta idea finalmente prevalecerá, sobre todo porque los AC son uno de los mecanismos críticos que garantizan la integridad del comercio en el contexto del AP, incluidos programas específicos como CORSIA. Por lo tanto, suponemos que se requerirán AC para todos los intercambios transfronterizos que ocurran bajo el marco contable establecido por el AP.

Sin embargo, no todos los mercados destinados a alcanzar los objetivos de AP requerirán AC. Los programas nacionales de impuestos sobre el carbono como los de Sudáfrica y Colombia, por ejemplo, no implican la transferencia de unidades fuera del país, lo que significa que las unidades utilizadas en estos mercados nacionales no requerirán un AC.

Mercados voluntarios

Todavía no está claro si los mercados voluntarios de carbono tendrán que funcionar bajo las normas establecidas por el AP. Mientras que algunas partes sostienen que los AC son necesarios para todas las transacciones que implican créditos de carbono, independientemente del origen, destino o propósito, otras partes sostienen que los mercados voluntarios de carbono se sitúan fuera del marco de contabilidad establecido por el AP y, por lo tanto, no requieren AC. El propósito de esta consulta no es resolver esta disyuntiva, sino más bien articular la forma en que el Programa VCS ofrecería opciones en las que las empresas puedan confiar el participar en el mercado voluntario y, por consiguiente, garantizar el financiamiento continuo de las actividades de reducción y remoción de las emisiones.

Al considerar las opciones, es evidente que los compradores de créditos de carbono del mercado voluntario tienen una serie de preferencias en cuanto a los tipos de reclamaciones que quieren hacer. Por ejemplo, algunos compradores quieren seguir reclamando reducciones y remociones de emisiones en función de su propia huella o de la huella de sus productos. Estos compradores tendrían una opción, por un lado, podrían elegir comprar y retirar créditos con los AC, señalando que esto impediría que los créditos contribuyeran a las NDC del país anfitrión. Por otro lado, las empresas podrían elegir comprar créditos sin AC, precisamente porque estas empresas quieren contribuir al NDC del país anfitrión. Otra alternativa podría consistir en que las empresas financien directamente las unidades que contribuyen a las NDC del país anfitrión sin reclamar una compensación o utilizando la unidad con fines de neutralidad, lo que es posible con los créditos de carbono que no implican AC.

Lo anterior significa que se necesitan diversos enfoques para evitar la doble contabilidad, dependiendo del mercado, el uso de la unidad y, en última instancia, la reclamación que se haga. A fin de mantener los incentivos actuales, que impulsan una inversión voluntaria cada vez mayor, los créditos negociados en el mercado voluntario de carbono podrían seguir figurando en los informes de las empresas y utilizarse para reducir la huella de carbono de las empresas, y podrían tener también la ventaja añadida de apoyar a los países anfitriones en el cumplimiento de sus objetivos del AP. Será necesario seguir trabajando para proporcionar orientación sobre las reclamaciones específicas que las empresas pueden y deben hacer (con respecto a las unidades que tienen o no un AC) y es probable que esa orientación evolucione con el tiempo.

2 PROPUESTA

Verra está buscando aportes para una nueva etiqueta del "Artículo 6" que podría aplicarse a las VCU que cumplan (eventualmente) los requisitos del Artículo 6, así como para modificar los antiguos

requisitos del VCS (del período del Protocolo de Kyoto) que trataban la doble contabilidad en los países del Anexo 1.

Verra aplicaría una etiqueta para diferenciar las VCU que están asociadas con los Ajustes Correspondientes (AC), y potencialmente otros requisitos que se establezcan a futuro en el Artículo 6 del Acuerdo de París, como la necesidad de una Carta de Aprobación (LOA por sus siglas en inglés). Esas unidades podrían utilizarse (cuando sean elegibles) en los mercados que operan en el marco del Acuerdo de París (AP) u otras obligaciones internacionales. También se desarrollarán etiquetas adicionales para otros mercados con requisitos específicos, como CORSIA.

En los mercados voluntarios, los compradores podrían seleccionar una unidad que cumpliera con el artículo 6 (u otras etiquetas, como CORSIA), o podrían seleccionar una VCU que no tuviera un AC. Corresponderá al comprador determinar qué tipo de unidad necesita y qué reclamaciones pueden hacerse en consecuencia, basándose en las normas y directrices emergentes y en evolución sobre el uso de tales unidades

Etiqueta Artículo 6

Verra propone la creación de una nueva etiqueta que pueda ser aplicada a las VCS expedidas cuando se hayan cumplido todas y cada una de las normas pertinentes del Artículo 6 (que se basará en la versión final del Artículo 6), incluso cuando se haya realizado un AC:

- 1) Realizado oficialmente por el país anfitrión; o
- 2) prometido por el gobierno anfitrión, por escrito, por un organismo con el derecho legal explícito o de facto de hacerlo.

Observando que la próxima Conferencia de las Partes de la CMNUCC se ha retrasado y que llevará tiempo ultimar las normas para el Artículo 6, y para que los países apliquen las modalidades de contabilidad y la infraestructura necesarias, Verra propone que se elaboren dos etiquetas "Artículo 6":

- 1) Una etiqueta de "conforme al Artículo 6", en la que se han cumplido todas las normas pertinentes del Artículo 6, incluida la prueba de que el país anfitrión no ha incluido las reducciones/remociones en su contabilidad de NDC (por ejemplo, cuando se ha hecho un AC);
y
- 2) Una etiqueta de "Artículo 6 pendiente", en la que se ha proporcionado evidencia de la intención de un país anfitrión de hacer un AC, como una carta en la que se especifica que las reducciones/remociones de emisiones no se incluirán en su contabilidad de NDC.

Esas etiquetas serían necesarias para poder utilizar la unidad en cualquier mercado que requiera una unidad conforme al Artículo 6. También se exigiría cuando el país anfitrión haya autorizado la unidad para ser utilizada para "otros fines de mitigación internacional" específicos, y podría ser utilizada por cualquier comprador voluntario del mercado que busque tales unidades.

Se realizarían actualizaciones de la funcionalidad del Registro Verra, entre ellas: a) la adición de la opción de aplicar una etiqueta del Artículo 6 (y la etiqueta "pendiente del Artículo 6") a las VCU

expedidas, y b) una nueva funcionalidad para facilitar la búsqueda de unidades etiquetadas de esta manera.

Opciones para el mercado voluntario

Como se señaló anteriormente, los compradores voluntarios del mercado tienen objetivos diferentes y, por lo tanto, necesitan una serie de opciones, basadas en los tipos de reclamaciones que deseen hacer. Los compradores pueden o no preferir o necesitar una unidad etiquetada como conforme al Artículo 6. Es posible que muchas transacciones de mercado voluntarias (como las que se compran para las reclamaciones de neutralidad del carbono, contribuyendo al mismo tiempo a las reducciones/remociones de emisiones que se acumulan en el país anfitrión; así como las destinadas a "financiar reducciones/remociones" en el país anfitrión) no requieran un ajuste correspondiente y, por lo tanto, no requerirán una etiqueta. Esto significa que es importante que los programas voluntarios de GEI, como el Programa VCS, sigan permitiendo la emisión de créditos (VCU) sin un AC, al tiempo que se proporciona transparencia en el registro Verra con respecto a la situación de una unidad determinada (por ejemplo, con respecto a si tiene o no un AC). Esto facilitará la diferenciación al enumerar de manera transparente las características de cada unidad.

Los compradores deberían seguir lo que sin duda será un conjunto de orientaciones sobre buenas prácticas en los mercados voluntarios en evolución, por ejemplo, de la ICROA, los Objetivos Basados en la Ciencia, el Protocolo sobre GEI del WRI y otros, según proceda. Verra elaborará etiquetas, según sea necesario, para indicar las unidades que han cumplido los requisitos específicos de los mercados emergentes y en evolución.

Cambios a los requisitos de VCS

Para facilitar estas diversas opciones, Verra propone revisar el lenguaje sobre la doble contabilidad en el [Estándar VCS](#) de la siguiente manera (nota, el texto en rojo denota un cambio en las reglas existentes del programa VCS):

3.19 Participación bajo otros Estándares³ de GEI

...[no hay más cambios en el 3.19]

3.20 Otras formas de créditos

Concepto

Con el fin de mantener la integridad atmosférica, ~~las reducciones/remociones de emisiones de GEI que se emitan como VCU no pueden emitirse también como otros tipos de créditos de GEI o reclamarse como otras formas de crédito ambiental~~ los proponentes de proyectos deberán demostrar que ~~las reducciones o remociones de emisiones de los~~ proyectos que se utilizarán

³ Esta sección 3.19 se refiere a otros estándares y programas de GEI tales como el MDL o el Gold Standard

~~en las reducciones o remociones de emisiones no se utilizan también en el marco de otros programas de comercio de emisiones cumplen los requisitos de dichos programas (como CORSIA o el mercado nacional colombiano), incluyendo evitar la doble contabilidad. otros mecanismos que incluyen el comercio de derechos de emisión de GEI, o como otras formas de crédito ambiental.~~

Requerimientos

~~Programas de comercio de emisiones y otros límites vinculantes~~

~~3.20.1 Cuando los proyectos reduzcan las emisiones de GEI de actividades incluidas en el programa de comercio de derechos de emisión o en cualquier otro mecanismo que incluya el comercio de derechos de emisión de GEI, se aportarán pruebas de que las reducciones o absorciones de emisiones de GEI generadas por el proyecto no se han contabilizado ni se utilizarán de otro modo en el marco del programa o mecanismo. Esas pruebas pueden incluir:~~

~~1) Una carta del operador del programa, la autoridad nacional designada u otra autoridad reguladora pertinente en la que se indique que se han cancelado del programa o del límite nacional, según proceda, derechos de emisión (u otros créditos de GEI utilizados en el programa) equivalentes a las reducciones o absorciones generadas por el proyecto.~~

~~2) Pruebas de la compra y cancelación de derechos de emisión de GEI equivalentes a las reducciones o remociones de emisiones de GEI generadas por el proyecto relacionadas con el programa o el límite nacional.~~

~~3) Pruebas del operador del programa, la autoridad nacional designada u otra autoridad reguladora pertinente que indiquen que las reducciones o absorciones específicas de emisiones de GEI generadas por el proyecto o el tipo de proyecto no están comprendidas en el ámbito del programa o el límite nacional.~~

Objetivos del Acuerdo de París y otros programas de comercio de emisiones

3.20.1 Cuando las VCU se utilicen para reportar bajo las normas de contabilidad establecidas en el Acuerdo de París o en otros programas de comercio de emisiones (como CORSIA) que funcionen en el marco de la contabilidad del AP, deberán cumplir todos y cada uno de los requisitos pertinentes de ese mercado, incluidos los relativos a evitarla prevención de la doble contabilidad (como el Ajuste correspondiente en virtud del Artículo 6 del Acuerdo de París). Se aportarán pruebas de que las reducciones o remociones de emisiones de GEI generadas por el proyecto y utilizadas para esos fines han cumplido (o cumplirán) todos los requisitos pertinentes. Esas pruebas se utilizarán para apoyar el etiquetado de las VCU que cumplan los requisitos específicos del mercado.

Los requisitos de los proyectos para asegurar una etiqueta, por ejemplo para CORSIA o el Artículo 6 del Acuerdo de París, se [establecerán] en el sitio web de la Verra. Las etiquetas se colocan en las correspondientes VCU en el Registro del Verra.

3.20.2 Las unidades utilizadas con fines voluntarios no requieren una etiqueta, pero las unidades etiquetadas pueden utilizarse para transacciones de mercado voluntarias, si se desea. Nota: esto se aplicaría a todas las transacciones voluntarias, a nivel mundial, incluso dentro de los países del Anexo 1 o entre ellos (a menos que esos países regulen lo contrario). Esto impulsaría la financiación adicional a los sectores no regulados y a las actividades que van más allá de la reglamentación.

3 SOLICITUD DE RETROALIMENTACIÓN

Verra solicita retroalimentación para las siguientes consideraciones:

- 1) ¿Las etiquetas de “conforme al Artículo 6” y “Artículo 6 pendiente” tienen sentido? ¿O deberían estas etiquetas tener nombres diferentes?
- 2) ¿Cree usted que los créditos de carbono (VCU) que sean usados para alcanzar compromisos voluntarios de GEI en empresas (como neto cero o carbono neutralidad) deberán requerir ajustes correspondientes por parte del país anfitrión del proyecto? Por favor explique su respuesta.
- 3) ¿Con qué prontitud prevé que los países anfitriones estarán dispuestos y en condiciones de hacer esos ajustes y para cuándo? ¿Qué incentivos existen (o pueden existir) para que los países hagan dichos ajustes, dado que tendrán que buscar y financiar otras reducciones/remociones de emisiones para alcanzar sus NDC?
- 4) ¿Si los países no están dispuestos o no pueden hacer esos ajustes correspondientes, al menos a corto plazo, ¿apoyaría usted la idea de permitir que las empresas sigan utilizando esos créditos (no ajustados) durante un período de tiempo, si ello es necesario, para mantener y aumentar las medidas voluntarias de lucha contra el cambio climático y el financiamiento? ¿Cómo podría diseñarse eso de manera que también incentive y apoye la disposición de los países a realizar ajustes correspondientes?
- 5) ¿Cree usted que la exigencia de los ajustes correspondientes a esos compromisos voluntarios ayudará u obstaculizará los esfuerzos de mitigación del cambio climático y por qué?