



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 20.7.2016
COM(2016) 500 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Acelerar la transición de Europa hacia una economía hipocarbónica

Comunicación que complementa las medidas adoptadas en aplicación de la Estrategia Marco para la Unión de la Energía: propuesta legislativa sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros de 2021 a 2030, propuesta legislativa sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 y comunicación sobre una estrategia europea para una movilidad hipocarbónica

1. Introducción

La transición del planeta hacia una economía hipocarbónica y circular ha empezado, gracias al nuevo impulso del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático¹ y a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Esta transición es necesaria para generar empleo, crecimiento y oportunidades de inversión para las generaciones actuales y futuras de europeos, al tiempo que se mitigan los riesgos que entraña el cambio climático. Si la UE no mantiene y aprovecha las ventajas que supone ser pionera en el fomento de las energías renovables, la eficiencia energética y la competencia mundial en el desarrollo de otras tecnologías hipocarbónicas, otras regiones lo harán. El modelo económico de Europa está llamado a cambiar. Tenemos la responsabilidad colectiva de asegurar una transición equitativa y solidaria, de modo que nadie se quede atrás. La Estrategia Marco para la Unión de la Energía² contribuye a este objetivo.

El paquete de medidas presentado hoy por la Comisión contribuye a que Europa se prepare para el futuro y siga siendo competitiva. Esas medidas se dirigen esencialmente a los Estados miembros, ya que a ellos competirá en primera instancia decidir de qué modo aplicarlas para alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero acordado para 2030³.

Ahora bien, los Estados miembros no pueden hacerlo por sí solos. La movilización en vísperas de la Conferencia de París sobre el Cambio Climático demostró la importancia de los agentes no estatales en el proceso de cambio. La UE también confía en la implicación de sus empresas, agricultores, investigadores, inversores, educadores e interlocutores sociales, entre otros. Al mismo tiempo, la UE también tiene la responsabilidad de impulsar la acción de todos fijando medidas a escala de la UE y estableciendo un marco de referencia adecuado. La UE respalda las iniciativas de sus ciudades, en las que vive el 80 % de la población europea. Las ciudades figuran entre los agentes más dinámicos e innovadores de cara a la implantación de una economía hipocarbónica y circular, y a menudo superan los niveles de ambición nacionales. Las comunidades rurales son igualmente importantes, ya que desempeñan un papel fundamental, en cuanto proporcionan recursos naturales sostenibles y protegen el medio ambiente para las generaciones futuras.

La UE está haciendo todo lo posible para mantener el ímpetu positivo de la acción por el clima a escala mundial. Ningún país está aislado frente a la amenaza de un cambio climático catastrófico. Esta es la razón por la que, al más alto nivel político, los dirigentes del G-7 se han comprometido a acelerar la transición hacia un sistema energético que favorezca la descarbonización de la economía mundial, así como a fijar un plazo para la supresión de las subvenciones a los combustibles fósiles, prometiendo el fin del apoyo público al carbón, al gas y al petróleo para finales de 2025. Las ciudades de la UE seguirán desempeñando un

¹ COM(2016) 110, *El camino desde París: evaluar las consecuencias del Acuerdo de París*.

² COM(2015) 80, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*.

³ En octubre de 2014, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE acordaron el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030. Ese marco establece el compromiso de la UE de fijar el objetivo vinculante de reducir a nivel interno por lo menos en un 40 % las emisiones de gases de efecto de invernadero de todos los sectores de la economía de aquí a 2030 con respecto a los valores de 1990.

papel crucial en una nueva coalición de ciudades de todo el mundo, que podría representar una nueva oportunidad para proseguir desde una perspectiva internacional la lucha local contra el cambio climático. El plan de acción de la UE para la diplomacia climática reafirmó la creciente sensación de urgencia en abordar el vínculo entre cambio climático, fragilidad y seguridad⁴.

La UE alberga todo el potencial necesario para convertir el reto del cambio climático en una oportunidad. En este contexto mundial, Europa es líder en el desarrollo de tecnologías y servicios hipocarbónicos innovadores, no solo en el sector energético, sino también en la industria, los edificios y el transporte. Debe conservar este liderazgo. Tenemos que seguir equipando a los europeos con las capacidades adecuadas para la economía hipocarbónica, invirtiendo en el futuro de nuestros hijos y ayudando a la industria a adaptarse a la evolución de las necesidades. Europa ha prometido una actuación ambiciosa y cumplirá su promesa.

2. Principios rectores de un marco normativo para la transición hacia una economía hipocarbónica en todos los sectores de la economía

La UE acordó en octubre de 2014 un compromiso claro: un objetivo vinculante de reducción de las emisiones aplicable al conjunto de la economía de al menos el 40 % de aquí a 2030, en comparación con los niveles de 1990. Ese compromiso está en consonancia con el mantenimiento de una trayectoria rentable en la consecución del objetivo climático de la UE a largo plazo; se convirtió en la base del compromiso internacional de la UE en el marco del Acuerdo de París sobre Cambio Climático y lo alcanzarán colectivamente todos los Estados miembros.

Para empezar a aplicar dicho compromiso, la Comisión presentó en julio de 2015 una propuesta de reforma del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE para ajustarlo al objetivo fijado e impulsar las inversiones a partir de 2020 en los sectores industrial y energético⁵. El Parlamento Europeo y los Gobiernos de los Estados miembros en el Consejo deben hacer todo lo posible para adoptar rápidamente esa propuesta. El presente paquete de medidas aborda los otros elementos principales de la economía que contribuirán a la acción por el clima: la construcción, el transporte, los residuos y la agricultura⁶, así como el uso de la tierra y la silvicultura.

Sobre la base de los principios rectores de la acción por el clima emprendida por la UE hasta ahora, el nuevo marco normativo radica en los principios fundamentales de equidad, solidaridad, flexibilidad e integridad medioambiental.

Con el fin de garantizar la equidad y la solidaridad, consagradas en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 acordado por el Consejo Europeo, la Comisión propone establecer objetivos nacionales diferenciados de reducción de emisiones para 2030 que tengan

⁴ Conclusiones del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la diplomacia climática europea tras la COP21.

⁵ El objetivo de la Unión para 2030 exige en estos sectores reducciones del 43 % en comparación con los niveles de 2005.

⁶ El objetivo de la Unión para 2030 exige en estos sectores reducciones del 30 % en comparación con los niveles de 2005.

en cuenta el producto interior bruto de cada Estado miembro para reflejar la riqueza relativa. Los niveles de los objetivos para algunos Estados miembros más ricos se vuelven a ajustar entre sí para tener en cuenta la rentabilidad.

Por otra parte, la propuesta crea un sistema flexible en virtud del cual los Estados miembros pueden reducir las emisiones de forma conjunta en toda una serie de sectores y a lo largo del tiempo, reflejando también las diferencias en la estructura económica de los Estados miembros. La propuesta permitirá el comercio de derechos de emisión entre Estados miembros o el desarrollo de proyectos de reducción de emisiones en otros Estados miembros. Este mecanismo facilitará que, a nivel de la UE, los flujos de inversión se dirijan hacia donde más se necesiten para modernizar la economía y donde ofrezcan el mayor beneficio al menor coste⁷.

Es la primera vez que el sector del uso de la tierra y la silvicultura se incluye en el marco de la UE en materia de clima y energía. La Comisión propone un equilibrio adecuado entre la oferta de más incentivos para la captura de carbono y la reducción de las emisiones procedentes del suelo y los bosques y la necesidad de mantener la integridad medioambiental del marco climático de la UE, a fin de incentivar la reducción de las emisiones de los edificios, el transporte y la agricultura. Por tanto, la flexibilidad respecto a otros sectores será limitada.

El Reglamento propuesto para esos sectores establece unas normas contables más sólidas para la tierra, el uso de la tierra y la silvicultura. Como la gestión forestal es la principal fuente de biomasa para la producción de energía y madera, unas normas contables más sólidas al respecto proporcionarán una base firme para la política europea en materia de energías renovables y para el desarrollo progresivo de la bioeconomía después de 2020.

3. Promover un entorno propicio para la transición hacia una economía hipocarbónica en la UE

Partiendo de este marco normativo, corresponde a los Estados miembros concebir las medidas más adecuadas para aprovechar las ventajas de la transición hacia una economía hipocarbónica y alcanzar sus objetivos. La UE prestará su apoyo a los Estados miembros con una serie de herramientas y medidas de apoyo.

3.1. La estrategia de la Unión de la Energía y otras iniciativas sectoriales

Habida cuenta de la importancia del transporte en las emisiones de la UE, la Comisión presenta una estrategia de movilidad hipocarbónica que define los principales instrumentos en el ámbito del transporte, que incluyen la aplicación de medidas a nivel de la UE sobre los vehículos con un nivel de emisiones reducido o cero y sobre los combustibles alternativos hipocarbónicos. La estrategia también hace hincapié en la necesidad de aprovechar al máximo las sinergias entre los sistemas de transporte y energía.

⁷ Para facilitar aún más el cumplimiento, los Estados miembros que afrontan costes proporcionalmente más elevados para cumplir su objetivo pueden optar por transferir algunos derechos de emisión en el marco del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión para compensar las emisiones de otros sectores económicos.

Por lo que se refiere a los edificios, la Comisión está revisando el marco de la UE para la eficiencia energética y presentará una serie de propuestas antes de que finalice este año, en particular sobre cómo atraer financiación para la renovación de edificios. Asimismo, la Comisión finalizará este año un protocolo de reciclado voluntario de todo el sector en lo que respecta a los residuos de construcción y demolición. Dado que en los sectores de la agricultura y del uso de la tierra hay menos margen para la reducción de emisiones, la propuesta relativa al uso de la tierra y la silvicultura creará incentivos adicionales para la captura de carbono en esas actividades conexas. Por otra parte, la reforma de la política agrícola común ofrece diversos instrumentos y medidas en sus dos pilares para impulsar la acción por el clima. Se espera que la revisión de la política de la UE en lo relativo al uso de fertilizantes contribuya a reducir las emisiones procedentes de fertilizantes inorgánicos y sintéticos. Después de la agricultura, el sector de los residuos ocupa actualmente el segundo lugar en cuanto a emisiones distintas del dióxido de carbono. Se espera que la Directiva Marco sobre la gestión de residuos y, en particular, la Directiva sobre el vertido de residuos, respecto a las cuales la Comisión propuso revisiones el año pasado, contribuyan a una reducción significativa de las emisiones derivadas de los residuos.

Los Estados miembros solo podrán beneficiarse de estas medidas a escala de la UE si las aplican y hacen cumplir correctamente.

3.2. Instrumentos y factores transversales

La Unión de la Energía, que reviste un carácter prioritario, ofrece gracias a sus numerosas dimensiones un marco más amplio en el que la UE puede basarse para crear un entorno realmente propicio para la transición energética. A ello se suman algunos otros factores que pueden favorecer dicha transición en todos los sectores de la economía.

3.2.1. Economía circular

La economía circular tiene un papel que desempeñar en los sectores comprendidos en este paquete de medidas y en otros ámbitos. Existe un vínculo físico directo entre la cantidad de materia prima utilizada, la energía requerida y las emisiones de gases de efecto invernadero. La UE ha logrado disociar su crecimiento económico del aumento de las emisiones de dióxido de carbono, pero todavía no ha conseguido hacer lo mismo respecto al uso de materias primas y el uso eficiente de los recursos.

Por este motivo, el año pasado la Comisión presentó un ambicioso paquete de medidas sobre la economía circular⁸ a fin de afrontar este reto. Las acciones propuestas contribuirán a «cerrar el círculo» del ciclo de vida de los productos, aumentando el nivel de reciclado y reutilización, y a extraer el valor y uso máximos de todas las materias primas, productos y residuos.

⁸ COM(2015) 614 ,*Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*.

3.2.2. Innovación y competitividad

Para aprovechar las oportunidades que brinda la innovación como factor clave para promover la transición hacia una economía hipocarbónica y maximizar el impacto de cada euro invertido, la Comisión tiene previsto presentar una estrategia integrada de la Unión de la Energía para la investigación, la innovación y la competitividad antes de que termine este año. Las actuaciones concretas de esta nueva estrategia deben respaldar de manera directa la consecución de los objetivos climáticos y energéticos y contribuir a la modernización y la competitividad de la economía de la UE apoyando el liderazgo de la UE en el ámbito de las tecnologías limpias.

Europa sigue siendo la mayor fuente de financiación para las actividades de investigación y desarrollo relacionadas con la energía (3 900 millones de euros en 2014, que representan el 36 % del total) y es líder en cuanto al número de solicitudes de patentes relativas a tecnologías de mitigación del cambio climático de elevado valor, con el 40 % del total. Al mismo tiempo, un cierto potencial de elevado valor sigue sin aprovecharse, especialmente en lo que respecta a las tecnologías energéticas limpias y a los vehículos de emisiones cero. En otros ámbitos, entre los que figuran las tecnologías de energías renovables, la UE ha empezado a perder terreno frente a sus competidores. Aún más importante es el hecho de que, más allá de las tecnologías y ámbitos de innovación específicos, Europa necesita mejorar en lo que respecta a la introducción de sus innovaciones en el mercado y a su éxito comercial.

3.2.3. Reorientar e incrementar las inversiones

Para apoyar la transición hacia una economía hipocarbónica y resiliente al cambio climático y evitar la dependencia respecto de infraestructuras y activos con niveles elevados de emisiones es esencial reorientar y aumentar rápidamente la inversión privada.

En la UE se han iniciado ya esfuerzos para ajustar las inversiones privadas a objetivos relacionados con el clima y el uso eficiente de los recursos, tanto mediante la aplicación de políticas como a través de inversiones públicas estratégicas.

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE fija un precio para el carbono. En los sectores no regulados por este Régimen, las políticas fiscales de los Estados miembros también son relevantes para establecer los incentivos adecuados.

La iniciativa de la Unión de Mercados de Capitales⁹ pone de relieve la importancia de la inversión a largo plazo y sostenible para mantener y reforzar la competitividad de la UE y fomentar el paso a una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos. La reciente aparición de bonos verdes también puede contribuir a orientar los flujos de capital hacia las inversiones hipocarbónicas.

Queda aún mucho por hacer. La UE seguirá reforzando el mercado único y trabajando para eliminar las barreras a la inversión.

La Comisión está trabajando intensamente para garantizar que los gastos del presupuesto actual de la UE estén en consonancia con los objetivos climáticos. El compromiso político de

⁹ Véase también el documento *Capital Markets Union: First Status Report*, SWD(2016) 147 final.

que al menos un 20 % del marco financiero plurianual esté expresamente relacionado con el clima está produciendo resultados. En este sentido, la Comisión se ha adherido recientemente a la iniciativa «Misión innovación», cuyos integrantes se han comprometido a duplicar, en un plazo de cinco años y antes de 2020, su financiación pública a favor de actividades de investigación y desarrollo en energías limpias.

Los instrumentos financieros de la UE también están aportando una importante contribución a la acción por el clima de la UE, como lo demuestra el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. El Fondo va por buen camino para cumplir el objetivo de movilizar al menos 315 000 millones de euros de inversiones adicionales en la economía real hasta mediados de 2018¹⁰. Más del 50 % de las inversiones aprobadas hasta la fecha tienen incidencia en el clima. La inversión conjunta en proyectos apoyados por el marco del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas puede centrarse en los proyectos o canalizarse a través de plataformas de inversión. Las plataformas pueden ayudar a financiar proyectos pequeños y a agrupar fondos de diversas fuentes que permitan realizar inversiones diversificadas en función del tema o zona geográfica. También pueden conseguir que las oportunidades de inversión pequeñas o locales sean atractivas para nuevos grupos de inversores —por ejemplo, fondos de pensiones o inversores institucionales extranjeros—. La Comisión está explorando posibilidades de fusionar y combinar los recursos disponibles en el marco de otros programas de la UE, como el Mecanismo «Conectar Europa» u Horizonte 2020, para desbloquear inversiones adicionales, en particular a través de las plataformas de inversión, en los ámbitos de la eficiencia energética, la movilidad urbana inteligente y las tecnologías innovadoras, por ejemplo.

La reforma de la política de cohesión de la UE también respalda la transición hacia una economía hipocarbónica, y sus proyectos aportarán beneficios en el período posterior a 2020. La política de cohesión reformada presta su apoyo a medidas de eficiencia energética en edificios públicos y residenciales (13 300 millones de euros) y en empresas (3 400 millones de euros, con especial atención a las pymes) y a medidas de transición hacia un sector del transporte eficiente desde el punto de vista energético e hipocarbónico (39 700 millones euros para la movilidad urbana sostenible y los modos de transporte hipocarbónicos, tales como el transporte ferroviario, marítimo y fluvial). Además, se han asignado 8 000 millones de euros a la prevención y gestión de riesgos, incluidos 6 400 millones de euros para los riesgos relacionados con el clima. Un importe total de 115 000 millones de euros del presupuesto de la política agrícola común reformada respalda la acción por el clima mediante la mejora de la gestión de las tierras e inversiones específicas¹¹.

Con el fin de apoyar las inversiones en innovación, como la captura de carbono, las energías renovables y la adopción de nuevas tecnologías punteras por la industria, la revisión del

¹⁰ COM(2016) 359, *Balance del Plan de Inversiones para Europa y próximas etapas* (situación a 1 de junio de 2016).

¹¹ En el marco del pilar de desarrollo rural de la política agrícola común, 7 700 millones de euros se destinan a proyectos sobre captura de carbono y su almacenamiento en el suelo, suministro y uso de energías renovables sostenibles e inversiones inteligentes en el ámbito del clima. Otros 43 700 millones de euros se destinan a iniciativas de mejora de los ecosistemas que incidan también en la huella de carbono de la agricultura y la silvicultura.

Régimen de Comercio de Derechos de Emisión que propone la Comisión prevé la reserva de 450 millones de derechos de emisión para este fin.

3.2.4. Transición social equitativa y nuevas capacidades

Se espera que la transición hacia una economía hipocarbónica reduzca las ocupaciones en mercados tradicionales (relacionados con los combustibles fósiles y, en particular, las industrias de alta emisión de carbono), mientras que se crearán nuevos puestos de trabajo (relacionados con las energías renovables, la eficiencia energética y la electrificación de los vehículos de transporte). Además, esto implica la necesidad de anticipar y mitigar el impacto social de la transición en determinadas regiones y sectores socioeconómicos, también mediante los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Teniendo en cuenta que las capacidades serán la llave principal de la empleabilidad y la prosperidad, la Comisión ha adoptado una nueva Agenda de Capacidades para Europa¹². A fin de contribuir a afrontar los retos que se plantean al respecto, la Comisión está emprendiendo una serie de iniciativas que harán más visibles las capacidades y mejorarán su reconocimiento a nivel local, nacional y de la UE, desde los centros escolares y universitarios hasta el mercado laboral. Entre otras cosas, la Agenda aborda el reciclaje y la mejora de las capacidades y establece un «Plan general de cooperación sectorial sobre capacidades» para mejorar la información estratégica sobre capacidades y abordar las carencias al respecto en sectores económicos específicos, como el de las tecnologías limpias.

3.2.5. Comercio y oportunidades de exportación

Está previsto que la intensificación de los intercambios comerciales contribuya a la rápida difusión de productos, servicios y tecnologías «verdes» en todo el mundo y a la transición hacia una economía hipocarbónica. La UE es líder mundial en la importación y exportación de bienes medioambientales. En 2013, las exportaciones de la UE de productos clasificados como «verdes» ascendieron a 146 000 millones de euros (en torno al 8 % del total de la UE), y las importaciones, a 70 000 millones de euros. Las empresas europeas deben aspirar a seguir desarrollando y exportando su creatividad y sus conocimientos técnicos en el ámbito de la innovación.

En su calidad de miembro de la Organización Mundial del Comercio, la UE promueve activamente la liberalización de bienes y servicios, que puede aportar beneficios medioambientales. Trabaja en estrecha colaboración con otros seis miembros de la Organización Mundial del Comercio a fin de celebrar un ambicioso acuerdo sobre bienes medioambientales con todos los participantes antes de que los dirigentes del G-20 se reúnan en China a finales de este año en la Cumbre del G-20. En sus acuerdos comerciales bilaterales, la UE persigue también la pronta liberalización de bienes y servicios medioambientales y el fomento del comercio y la inversión en el ámbito de la generación de

¹² COM(2016) 381, *Una nueva Agenda de Capacidades para Europa: Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad*.

energías renovables, contribuyendo así a la consecución de los objetivos de la política climática.

4. Conclusiones

La transición de Europa hacia una economía hipocarbónica debe acelerarse. La UE necesita más empleo, más crecimiento y más inversiones, y la presente Agenda tiene el potencial necesario para alcanzar esas metas y modernizar la economía europea. Ese proceso alterará profundamente nuestro panorama económico a largo plazo.

El Consejo y el Parlamento deben abordar con carácter prioritario las propuestas legislativas relativas al clima que se adjuntan a la presente Comunicación y la propuesta presentada el año pasado para reformar el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE.

La Comisión va a comenzar o acelerar inmediatamente los procesos de mejora de la regulación (incluidas las consultas públicas y las evaluaciones de impacto) para plasmar sin demora el plan de acción sobre la movilidad hipocarbónica en un conjunto de medidas eficientes y proporcionadas. A finales de año, la Comisión presentará las demás iniciativas para completar la aplicación de la estrategia de la Unión de la Energía de la UE.

Los Estados miembros ya han empezado a preparar sus respectivas estrategias en materia de energía y clima para el período posterior a 2020. Este conjunto de iniciativas les proporciona la claridad y las herramientas necesarias, además de brindarles la posibilidad de proseguir el proceso de ratificación nacional del Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Los Estados miembros deben aprovechar al máximo el marco de referencia de la UE para garantizar una transición lo más fluida y equitativa posible hacia una economía hipocarbónica.