

Bruselas, 20.7.2016
SWD(2016) 246 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**Propuesta de
REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

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 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otra información relevante para el cambio climático

{ COM(2016) 479 final }
{ SWD(2016) 249 final }

Ficha resumen
A. Necesidad de actuar
¿Por qué motivo? ¿Cuál es el problema que se afronta?
El Consejo Europeo ha confirmado que el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS, o bien LULUCF, por sus siglas en inglés) —incluidas las emisiones procedentes de las tierras agrícolas y la silvicultura— forma parte del marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 y debe contribuir al objetivo de reducción «interna de al menos el 40 %» al que la UE se ha comprometido en el contexto del Acuerdo de París. La presente evaluación de impacto analiza cómo podría realizarse la inclusión y establece tres elementos clave al respecto: • Necesidad de gobernanza de la UE en el sector UTCUTS una vez finalizado el régimen del Protocolo de Kioto. • Es necesaria una contabilidad adecuada de las emisiones procedentes del uso de biomasa por medio de las cuentas UTCUTS. • El potencial de mitigación económicamente rentable de la agricultura es inferior al de otros sectores, mientras que UTCUTS ofrece un potencial de mitigación sin explotar. Por tanto, deben desarrollarse en mayor medida las sinergias entre la mitigación en el sector de las tierras y el sector agrícola con emisiones distintas del CO₂.
¿Qué objetivo se espera alcanzar con esta iniciativa?
— Apoyar el avance hacia el objetivo de la UE de reducir las emisiones internas de GEI en al menos un 40 % de aquí a 2030 en comparación con 1990, y hacia el objetivo de reducción del 30 % de las emisiones de GEI en sectores no sujetos al RCDE. — Reflejar el compromiso de la UE con la visión a largo plazo de limitar el aumento de la temperatura, como se indica en el Acuerdo de París, ya que las absorciones de carbono desempeñarán un papel cada vez mayor en el camino hacia 2050. En concreto: • seguir reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero y favorecer las absorciones, tanto en los sectores sujetos a la Decisión de reparto del esfuerzo como en el sector del uso de las tierras; • proporcionar un marco para medidas de mitigación rentables en el sector de las tierras, en particular por lo que respecta al limitado potencial de mitigación de emisiones distintas del CO₂ del sector agrícola.
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?
El cambio climático es un problema transfronterizo que no puede resolverse solo con una actuación nacional o local. La competencia de la UE para tomar medidas sobre el cambio climático deriva del artículo 191 del TFUE. La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el desarrollo de fuentes de energía renovables figuran entre las diez prioridades principales de la Comisión Europea. La UE ha adoptado un objetivo común de reducción de emisiones mediante su marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030. La aplicación del marco de actuación general y sus componentes sectoriales esenciales requiere una legislación a escala de la Unión. Dado que la UE afronta conjuntamente los compromisos en materia de cambio climático, también debe abordarse de manera coordinada el sector UTCUTS.

B. Soluciones
¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida?
¿Por qué motivo?
Desde 2008, el sector UTCUTS figura en los compromisos internacionales de la UE en materia de política climática de conformidad con el Protocolo de Kioto. Desde entonces, está en vigor un sistema eficaz de seguimiento y contabilidad con supervisión internacional. Respecto a la fase posterior a Kioto a partir de 2021, se evaluaron dos cuestiones esenciales de nuevo diseño: 1. Elección y mejora de las normas contables para las emisiones y absorciones en diferentes categorías UTCUTS: • elección del año o periodo de referencia para las tierras agrícolas, • racionalización de los sistemas de notificación y de contabilidad y cambio a una contabilidad

basada en las tierras, • criterios y una gobernanza sólida para establecer niveles de referencia forestales. 2. Necesidad de flexibilidad respecto al sector agrícola en el Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE) y su alcance: se consideraron cuatro niveles diferentes, de cero a gran flexibilidad. Opción preferida: seguir utilizando un pilar UTCUTS independiente basado en normas contables mejoradas y simplificadas. Se permitiría un grado de flexibilidad limitado entre UTCUTS y el RRE, debido a la necesidad derivada de la cuota del sector agrícola para cada Estado miembro en el RRE. Esta opción híbrida (que combina elementos de las tres opciones de la arquitectura política original) sería una solución óptima para incentivar la mitigación tanto en la agricultura como en el sector UTCUTS.
¿Quién apoya cada opción? Respecto a las opciones de arquitectura política: la mitad de los encuestados no tenía una preferencia clara. Un tercio de los encuestados, sobre todo ONG medioambientales y organizaciones forestales, se mostraron a favor de mantener el sector UTCUTS como un pilar aparte dentro del marco de la política climática, siendo esta la opción preferida (excluyendo las respuestas en blanco). La opción de fusionar la agricultura y el UTCUTS en un pilar aparte fuera del RRE quedó en último lugar (una quinta parte de los encuestados). Los gobiernos nacionales manifestaron mayor preferencia por un pilar UTCUTS aparte, incluso con flexibilidad, o por la integración de UTCUTS en el RRE. Respecto a la contabilidad: los Estados miembros manifestaron gran interés en mantener únicamente una contabilidad basada en las tierras y seguir utilizando los niveles de referencia forestales. Todas las partes interesadas mostraron interés en basarse en las normas vigentes, introduciendo algunas mejoras y racionalizándolas.
C. Impacto de la opción preferida
¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)? <u>Medioambientales</u> La mejora de las normas contables refuerza la solidez de la gobernanza de la UE para el sector UTCUTS. La evaluación de impacto cuantifica el potencial de generación de crédito en tierras forestadas y tierras agrícolas con arreglo a las normas vigentes (muy alto) y a las normas mejoradas (más bajo). También pone de manifiesto que el potencial de generación de crédito seguiría siendo más que suficiente para cubrir las necesidades de flexibilidad del sector agrícola. <u>Económicas</u> Establece un equilibrio adecuado entre flexibilidad y protección de la integridad medioambiental del RRE. La evaluación de impacto concluye que, en la opción de flexibilidad media, el efecto general del esfuerzo de reducción en la producción agrícola, el consumo y el comercio neto sería muy limitado. Indica asimismo que la flexibilidad media es preferible a la flexibilidad total, ya que la opción de flexibilidad total eximiría completamente al sector agrícola de nuevas reducciones de emisiones (a diferencia de todos los demás sectores de la economía). La evaluación de impacto también examina la equidad de la distribución de cada una de las opciones de flexibilidad (total, media, escasa). Considera que la distribución es óptima en la opción de flexibilidad media. <u>Asuntos sociales</u> Los impactos sociales y distributivos dependen en gran medida del enfoque elegido por los Estados miembros en la aplicación de las políticas; a escala de la UE, el impacto es muy limitado si las medidas de mitigación se aplican mediante disposiciones en materia de flexibilidad y ayudas adicionales que compensen los costes por medio de la PAC.
¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)? En función de las medidas de mitigación incluidas en la modelización, se prevé que los costes marginales en EUR/teq. de CO₂ para medidas de mitigación de emisiones distintas del CO₂ en la agricultura (costes anuales en 2030) van a situarse entre 7,3 y 31,4 EUR en la opción preferida, que representa al menos una reducción del 60 % de los costes en comparación con la hipótesis de referencia. Teniendo en cuenta la limitada reducción necesaria de las emisiones de la agricultura distintas del CO₂ en la opción preferida, el aumento de los precios de materias primas agrícolas sería muy limitado, y por tanto los cambios en la producción y el consumo serían muy modestos y en general inferiores al 1 % (y tan solo un 0,1 % para los productos lácteos y productos a base de carne). Los efectos comerciales netos se situarían por debajo del 1 %, excepto en el caso de los productos a base carne (que, no obstante, disminuyen tan solo un 5 %, en comparación con más del 25 % en la hipótesis de referencia). Diversos estudios ponen de manifiesto que las medidas de apoyo adicionales facilitadas, por ejemplo, por medio de programas de desarrollo rural en el marco de la PAC podrían reducir aún más los impactos ambientales negativos.
¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas? La propuesta va dirigida a los Estados miembros y debe aplicarse a escala nacional. Esto es coherente con la experiencia previa y se basa en la legislación UTCUTS en vigor, que ya sigue este enfoque desde 2008. La UE

ya ha protegido anteriormente los almacenes de carbono y reducido las emisiones de forma satisfactoria, sin una regulación directa de los agentes individuales.
¿Se producirán efectos significativos sobre los presupuestos nacionales y las administraciones?
Se espera que las repercusiones administrativas adicionales sean mínimas, ya que las normas contables pertinentes figuran en la Decisión n.º 529/2013/UE relativa al sector UTCUTS. Los Estados miembros facilitan anualmente información sobre las emisiones y absorciones contabilizadas en relación con la forestación, la gestión forestal, etc. También están desarrollando sistemas mejorados para contabilizar las tierras agrícolas a fin de ajustarse a la legislación vigente.
¿Se producirán otros impactos significativos?
No
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
En consonancia con los ciclos de revisión quinquenales establecidos en el Acuerdo de París, se propondrá una primera revisión para 2024.