

Bruselas, 14.7.2021  
SWD(2021) 602 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**que modifica 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 Unión, la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y el Reglamento (UE) 2015/757**

{COM(2021) 551 final} - {SEC(2021) 551 final} - {SWD(2021) 557 final} -  
{SWD(2021) 601 final}

<b>Ficha resumen</b>
Evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2003/87/CE y la Decisión (UE) 2015/1814 a fin reforzar el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y ampliarlo en consonancia con los objetivos climáticos más ambiciosos de la Unión para 2030
<b>A. Necesidad de actuar</b>
<b>¿Cuál es el problema y por qué es un problema a escala de la UE?</b>
Existen tres tipos de problemas: en primer lugar, los relacionadas con la necesidad de reforzar el actual régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) en proporción con el objetivo reforzado de reducción neta de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 en al menos el 55 %, en comparación con los niveles de 1990, evitando al mismo tiempo desequilibrios entre la oferta y la demanda. En segundo lugar, algunos sectores no contribuyen lo suficiente a la consecución del objetivo reforzado. Por último, tanto el necesario refuerzo del RCDE actual como la posible ampliación del comercio de derechos de emisión a otros sectores requerirán una mayor inversión y una mayor capacidad para hacer frente a la distribución de las repercusiones de las medidas de reducción de emisiones, si bien los fondos siguen siendo limitados.
<b>¿Qué se pretende conseguir?</b>
El objetivo es revisar el RCDE de manera rentable y coherente en consonancia con el objetivo climático mejorado, teniendo en cuenta, a su vez, la necesidad de una transición justa y de que todos los sectores contribuyan a los esfuerzos de la UE en materia de clima.
<b>¿Cuál es el valor añadido de la actuación a escala de la UE (subsidiariedad)?</b>
El cambio climático es un problema transfronterizo. Como mercado del carbono, el RCDE incentiva la reducción de emisiones mediante las soluciones más rentables, en primer lugar, en todas las actividades y países que abarca, logrando, de este modo, una mayor eficiencia gracias a su magnitud. La aplicación de una medida similar a escala nacional daría lugar a mercados del carbono más pequeños y fragmentados, con el consiguiente riesgo de distorsiones de la competencia, y probablemente acarrearía un aumento de los costes globales de reducción de emisiones. Se aplica la misma lógica a la ampliación de la tarificación del carbono a nuevos sectores.
<b>B. Soluciones</b>
<b>¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?</b>
Un elemento clave es el refuerzo del actual RCDE para aumentar su ambición en consonancia con el objetivo de reducción neta de al menos el 55 % para 2030. Las opciones difieren cuando se endurece el factor de reducción lineal y dependiendo de si el endurecimiento comienza a partir de la actual trayectoria con un límite o de una base nueva. Cualquiera de las opciones sería efectiva y eficiente para alcanzar el objetivo de 2030. La elección entre las diferentes opciones de refuerzo del RCDE y los paquetes relacionados con otras opciones, por ejemplo, la relativa a la reserva de estabilidad del mercado, sigue siendo, por tanto, una elección política. Se precisa una protección más específica contra la fuga de carbono al tiempo que se incentiva la innovación, lo cual podría adoptar la forma de valores de referencia reforzados para la asignación gratuita. Hay cuatro opciones principales para ampliar el marco normativo

sobre el clima al transporte marítimo: integración del RCDE existente, que también podría combinarse con una norma sobre la intensidad de carbono, un RDCE distinto y un impuesto sobre las emisiones. La opción preferida es la integración en el RCDE actual, que, dependiendo de las opciones políticas podría cubrir las emisiones de los viajes en el interior del EEE o ampliarse para incluir la mitad de las emisiones de los viajes que se realizan fuera del EEE. En cuanto a la posible ampliación a otros sectores, las dos opciones principales seleccionadas son la creación de un RCDE distinto para los edificios y el transporte o para todas las emisiones procedentes de la combustión de combustibles fósiles que complementan otras políticas reforzadas del paquete «Objetivo 55», que se centran en el apoyo tecnológico, las barreras no relacionadas con los precios y los incentivos continuos para medidas nacionales que reflejen las circunstancias nacionales. La principal ventaja de un ámbito que incluya únicamente los edificios y el transporte por carretera en comparación con la ampliación a toda la combustión de combustibles fósiles es la eficiencia económica, en particular porque evitaría la creación de un nuevo régimen de protección contra la fuga de carbono. Es necesario respaldar las tecnologías de bajas emisiones de carbono mediante el aumento del Fondo de Innovación. No obstante, la cantidad seleccionada es, en último término, una elección política vinculada a las decisiones sobre la ambición actual del RCDE y a la decisión sobre la ampliación del comercio de derechos de emisión a nuevos sectores. Las disposiciones de solidaridad que abordan los retos distributivos entre los Estados miembros podrían seguir desarrollándose, sin perjuicio de una contribución del RCDE a los nuevos recursos propios de la UE. Todas las indicaciones de las medidas preferidas deben considerarse orientativas, sin perjuicio de cualquier ajuste para preservar la eficacia, eficiencia y coherencia generales del paquete «Objetivo 55».

#### **¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?**

Las partes interesadas que respondieron a la consulta pública se mostraron a favor de reforzar el actual RCDE para aumentar sus objetivos en consonancia con el nuevo objetivo para 2030. Una gran mayoría de los participantes se muestra de acuerdo con la reserva de estabilidad del mercado como instrumento y a favor de modificar el marco relativo a la fuga de carbono, pero con opiniones diversas sobre las distintas opciones normativas. En cuanto a la posible ampliación a otros sectores, la inclusión del transporte marítimo en el actual RDCE cuenta con cierto apoyo, mientras algunos encuestados, especialmente del sector privado, prefieren la creación de un RCDE separado complementado por otras políticas, ya sea para los edificios y el transporte o para todas las emisiones procedentes de la combustión de combustibles fósiles. El sector privado, los sindicatos y las ONG se muestran bastante escépticos sobre una integración en el actual RCDE y las organizaciones centrales de empresarios y trabajadores de la UE, sobre la ampliación del comercio de derechos de emisión en general, mientras que los ciudadanos y el mundo académico parecen mostrarse a favor. Una gran mayoría de los participantes en la consulta expresaron su apoyo a un aumento del Fondo de Innovación.

#### **C. Repercusiones de la opción preferida**

##### **¿Qué beneficios aporta la opción preferida (o, en su defecto, las opciones principales)?**

Todas las opciones garantizarían la consecución de las reducciones adicionales de emisiones necesarias para alcanzar una reducción del 55 % para 2030, con respecto a los niveles de 1990, de forma rentable y con mayor certeza que otros instrumentos. Los ingresos anuales podrían utilizarse para aumentar el Fondo de Innovación y el Fondo de Modernización, para promover inversiones con bajas emisiones de carbono, también en la industria, para abordar los impactos distributivos entre Estados miembros y las repercusiones sociales en los hogares y contribuir a los recursos propios de la UE. El RCDE reforzado y ampliado contribuirá a evitar en 2030 daños para la salud por un importe de entre 17 600 y 35 200 millones EUR al reducirse la contaminación atmosférica, así como a la mejora de la seguridad energética. La evaluación de impacto de la Comunicación «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030»

(la evaluación de impacto de 2030) <sup>1</sup> ha cuantificado los beneficios para el crecimiento y el empleo.
<b>¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?</b>
Los precios previstos para el carbón en 2030 oscilan entre 50 EUR, suponiendo que haya políticas complementarias sólidas del Pacto Verde, así como la plena anticipación de los futuros requisitos de descarbonización, y 85 EUR con políticas complementarios menos sólidas. Suponen un aumento de los precios medios del combustible para la industria, el transporte y los hogares, con aumentos relativos más pronunciados para los edificios que para el transporte y la industria. Si se realizan inversiones rentables para alcanzar la reducción del 55 %, la proporción de los gastos de combustible de los edificios en los gastos de los hogares no aumentaría y podría descender, en el caso de los hogares de ingresos bajos, en más de 0,1 puntos porcentuales. No obstante, los aumentos de costes anuales de capital rentables podrían duplicarse en los hogares con rentas más bajas, aumentando hasta 1.4 puntos porcentuales de los gastos de consumo. En el caso de los hogares vulnerables, esto plantea una cuestión de asequibilidad. El análisis de la evaluación de impacto del Plan del Objetivo Climático para 2030 ha mostrado que las medidas distributivas podrían compensar este problema. El análisis cuantificó también los efectos negativos en la actividad sectorial y el empleo, en particular en la extracción de combustibles fósiles y, en cierta medida, en algunas industrias con un uso intensivo de combustibles fósiles.
<b>¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?</b>
Las repercusiones en la competitividad de la industria se ven mitigadas por una asignación gratuita más específica. En la mayoría de las opciones hay poca necesidad de aplicar el factor de corrección intersectorial que reduce la asignación gratuita para todos los beneficiarios. Los pequeños emisores, que siguen estando incluidos en el ámbito de aplicación del RCDE (aunque no necesariamente las pymes) pueden seguir estando exentos del actual RDCE si los respectivos Estados miembros adoptan medidas equivalentes. La ampliación prevista al sector marítimo se basaría en los mecanismos de seguimiento, notificación y verificación ya existentes que exigen a los buques pequeños. El nuevo RCDE para otros sectores se aplicaría de forma ascendente, basándose en las disposiciones existentes que regulan los depósitos fiscales o los proveedores de combustible. Los costes administrativos adicionales para el gas y el petróleo serían moderados. En el caso del carbón, que solo unos pocos Estados miembros utilizan para la calefacción, los costes administrativos serían más elevados, ya que, con frecuencia, está menos regulado y hay muchos proveedores pequeños.
<b>¿Habrán repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?</b>
En virtud del actual RCDE, la mayor parte de los ingresos procedentes de las subastas van destinados a los Estados miembros. Un nuevo RCDE para el transporte por carretera y los edificios podría tener un efecto considerable en los presupuestos nacionales. El efecto directo en los presupuestos nacionales también dependería de en qué medida los ingresos adicionales se destinan a los recursos propios de la UE. En el actual RCDE no hay repercusiones administrativas adicionales en las administraciones nacionales. Las repercusiones de un nuevo RCDE o de su ampliación podrían reducirse si se utilizan las mismas infraestructuras.
<b>¿Habrán otras repercusiones significativas?</b>
En función de su ámbito geográfico, una ampliación de las políticas climáticas de la UE al transporte

<sup>1</sup> SWD(2020) 176

marítimo podría afectar a terceros países y a los flujos comerciales y de inversión.

**¿Proporcionalidad?**

Las principales opciones normativas son proporcionales a lo necesario para alcanzar el objetivo de reducir las emisiones en al menos un 55 %. Lo hacen de la manera más rentable posible.

**D. Seguimiento**

**¿Cuándo se revisará la política?**

Como es el caso actualmente, la legislación prevé una revisión periódica. Está en consonancia con la revisión de otros actos legislativos, como la propuesta relativa al Reglamento de reparto del esfuerzo y las normas de CO<sub>2</sub> para turismos y furgonetas.