



Bruselas, 17.9.2020  
COM(2020) 562 final

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

**Intensificar la ambición climática de Europa para 2030:**

**Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos**

{SEC(2020) 301 final} - {SWD(2020) 176 final} - {SWD(2020) 177 final} -  
{SWD(2020) 178 final}

# Plan del Objetivo Climático para 2030

## 1. HACER FRENTE A LA CRISIS CLIMÁTICA CON MAYOR RESOLUCIÓN

La crisis climática sigue siendo el desafío que caracteriza nuestra era. Los últimos cinco años han sido los más calurosos que se hayan registrado. En 2019, la temperatura media mundial había aumentado un 1,1° C respecto de los niveles preindustriales. Las repercusiones del calentamiento global son indiscutibles, como el aumento de las sequías, las tormentas y otros fenómenos meteorológicos extremos. Debemos adoptar medidas urgentes y continuadas para preservar la salud, la prosperidad y el bienestar de las personas en Europa y el resto del mundo. Los informes recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC), relativos al cambio climático y al calentamiento global de 1,5 °C de la tierra, los océanos y la criosfera, subrayaron las graves consecuencias que tendría no frenar este fenómeno. Los ciudadanos de la UE están cada vez más preocupados, y con razón. Nueve de cada diez consideran que el cambio climático es un problema importante. La UE lidera la lucha mundial contra el cambio climático, y la Comisión está decidida a que adopte nuevas medidas de inmediato.

La presidenta de la Comisión ha hecho del Pacto Verde Europeo<sup>1</sup> su mayor prioridad estratégica, con el objetivo de transformar la UE en una sociedad justa y próspera con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Tenemos que proteger, preservar y fortalecer el capital natural de la UE, proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos ante los riesgos y efectos climáticos y medioambientales, y garantizar una transformación inclusiva basada en una transición justa, de forma que nadie se quede en el camino. Hoy, la Comisión sitúa a nuestro continente en una senda sostenible para hacer de ello una realidad y alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050.

El mundo atraviesa actualmente una crisis sanitaria con un impacto socioeconómico sin precedentes; este hecho requiere una atención urgente, pero nuestros esfuerzos para hacer frente a una crisis no deben acelerar ni empeorar otras. Posponer la acción por el clima o reducir las medidas no es una alternativa que la Unión Europea se plantee. Si no se controla, la crisis climática que se está produciendo tendrá consecuencias existenciales para nuestro entorno natural, nuestra salud y nuestros medios de subsistencia, en mucha mayor medida que la actual crisis sanitaria. Las perturbaciones económicas a largo plazo y las consecuencias sociales adversas que resulten de la falta de acción excederán de lejos los costes de invertir hoy en medidas ambiciosas a favor del clima.

La respuesta económica europea a la COVID-19, que sienta precedente, ofrece una oportunidad única para acelerar la transición hacia una economía climáticamente neutra invirtiendo en la transformación necesaria y garantizando que se lleve a cabo de una forma legítima y socialmente justa. Next Generation EU y el marco financiero plurianual de 2021-2027, con un importe conjunto de más de 1,8 billones de euros, ofrecen un impulso importante para ayudar a realizar la doble transición ecológica y digital a la que aspira Europa. Abordar eficazmente la crisis económica al tiempo que se aprovechan las ventajas de acelerar el cambio hacia una economía limpia y sostenible exige que estos objetivos se traduzcan también en planes de recuperación y resiliencia en los Estados miembros.

---

<sup>1</sup> COM(2019) 640 final.

En la próxima década, la UE seguirá avanzando en una sólida trayectoria de acción por el clima y el crecimiento económico paralelo. En 2019, las emisiones de la UE, incluidas las absorciones, se redujeron en cerca del 25 % en comparación con 1990, si bien la economía creció un 62 % a lo largo del mismo período. Este hecho demuestra que podemos combatir el cambio climático y garantizar un crecimiento económico y una creación de empleo constantes al mismo tiempo. La evaluación de impacto que acompaña a la presente Comunicación muestra que una reducción de las emisiones del 55 % para 2030, en comparación con los niveles de 1990, resulta tanto factible económicamente como beneficiosa para Europa, siempre y cuando se ejecuten las políticas adecuadas.

El marco político actual de la UE no nos permite por sí solo alcanzar los objetivos previstos para 2050, ni cumplir nuestros compromisos en el marco del Acuerdo de París. Las previsiones muestran que, con solo seguir aplicando la legislación en vigor, la UE podría alcanzar una reducción del 60 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2050. La UE debe incrementar sus ambiciones en esta década y evitar que las generaciones futuras deban asumir una mayor carga de trabajo. Cuantas menos medidas tome la UE en los próximos diez años, más compleja y profunda será la trayectoria de reducción posterior a 2030.

Por ello, la Comisión propone modificar la trayectoria actual de reducción de las emisiones para alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050, y reflejarla en la propuesta de Ley Europea del Clima.

Tanto en la evaluación de impacto como en un amplio proceso de consulta llevado a cabo a lo largo del último año, la Comisión ha examinado detenidamente los efectos en la economía, la sociedad y el medio ambiente de reducir las emisiones entre un 50 % y un 55 % de aquí a 2030 con respecto de los niveles de 1990. La evaluación de impacto ha tenido debidamente en cuenta la combinación de los instrumentos políticos disponibles y el modo en que cada sector de la economía puede contribuir a estos objetivos. Una trayectoria equilibrada, realista y prudente hacia la neutralidad climática en 2050 exige un objetivo de reducción de las emisiones del 55 % para 2030.

Por consiguiente, la presente Comunicación:

1. Ofrece un objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, en toda la UE y toda la economía, de al menos un 55 % en comparación con 1990 de aquí a 2030, que engloba las emisiones y las absorciones.
2. Prevé un conjunto de acciones necesarias en todos los sectores de la economía, y la puesta en marcha de revisiones de los instrumentos legislativos clave para lograr esta mayor ambición.
3. Prepara el terreno para un debate público en otoño de 2020, a fin de aumentar la contribución de la UE al Acuerdo de París antes de que finalice el año, y establece las fases para que la Comisión presente propuestas más concretas en junio de 2021 a más tardar.

La UE puede y debe fijarse un objetivo del 55 % sobre la base de las tres consideraciones clave que se exponen a continuación.

En primer lugar, las grandes reducciones de las emisiones se han debido al cierre de centrales eléctricas de carbón y a la depuración de la industria de gran consumo de energía, mientras que ha resultado más difícil disminuir las emisiones procedentes del

transporte, la agricultura y los edificios, donde encontramos riesgos concretos. No obstante, para alcanzar la neutralidad climática es necesario incrementar la acción de la UE en todos los sectores. Los largos plazos de ejecución en sectores clave como el uso de la tierra y el transporte exigen que se intensifiquen las medidas ya en la próxima década; de lo contrario, los cambios necesarios después de 2030 tendrán que producirse a una velocidad impracticable.

En segundo lugar, los riesgos de fijación del carbono en la próxima década son demasiado elevados. Ello se debe a la actual configuración legislativa y a una natural perspectiva de corto plazo de las decisiones económicas en el contexto de la crisis de la COVID-19. Se requieren urgentemente señales de inversión más claras y contundentes para que la planificación y las decisiones de inversión actuales sean coherentes con la transición hacia la neutralidad climática.

Por último, la ciencia señala que los riesgos climáticos están claramente a la baja. Recientemente, informes especiales del IPCC detectaron mayores riesgos a temperaturas más bajas de los puntos de inflexión del sistema terrestre que en su 5º informe de evaluación, tales como una disminución de la corriente del Golfo o la inestabilidad de las capas de hielo de Groenlandia y de la Antártida Occidental. La crisis climática también está intrínsecamente relacionada con la pérdida de biodiversidad mundial, y las soluciones deben abordar de forma coherente ambos desafíos. La única vía de actuación responsable pasa por ponerse en marcha ahora que todavía tenemos libertad para elegir cómo, en lugar de avanzar hasta que sea demasiado tarde.

Es nuestra responsabilidad actuar de manera determinante en beneficio de las generaciones futuras. Si la UE demuestra que es posible, numerosos gobiernos y ciudadanos de todo el mundo verán que el aumento de la prosperidad puede combinarse con una trayectoria que limite el cambio climático mundial muy por debajo de los 2 °C y que dé continuidad a los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C, preservando el futuro de nuestro planeta. No obstante, incluso con medidas mundiales, algunos de los efectos adversos del cambio climático continuarán. Por este motivo, la UE también prosigue sus esfuerzos en materia de adaptación al cambio climático, tanto dentro como fuera de Europa. Por último, alcanzar la neutralidad climática en nuestro continente exige invertir en tecnologías, modelos de negocio, capacidades, infraestructuras y cambios conductuales. La transición ecológica modernizará nuestra economía, la hará más innovadora, circular y resiliente, y apoyará su competitividad y prosperidad mundiales en los próximos años.

## **2. LAS VENTAJAS SOCIOECONÓMICAS DE UN AUMENTO DE LA AMBICIÓN CLIMÁTICA**

Sobre la base del análisis llevado a cabo en su evaluación de impacto, la Comisión concluye que la consecución de una reducción del 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 no solo situaría firmemente a la UE en la senda de la neutralidad climática, sino que también situaría a sus empresas y su industria a la vanguardia mundial. El análisis también confirma que es posible alcanzar este aumento del objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de manera responsable y socialmente justa. Además, puede estimular el crecimiento económico sostenible y acelerar la transición hacia una energía limpia, al mismo tiempo que se abordan las consecuencias sociales adversas y se aplican políticas adecuadas tanto a escala de la UE como de los Estados miembros. Alcanzar una reducción del 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 también mejorará el bienestar de los ciudadanos de la UE, al aportar otros beneficios importantes con relación a la salud, la mejor calidad del aire y la reducción de la degradación medioambiental, y respaldará

firmemente la recuperación tras la COVID-19, la competitividad y la resiliencia de la economía europea a largo plazo.

Alcanzar un objetivo de reducción de las emisiones del 55 % supondrá un gran reto de inversión para los sectores de la industria, los servicios, el transporte y la energía de la UE. No obstante, como resultado de la inversión para hacer frente a este reto, las empresas de la UE mejorarán su capacidad para competir y nuestros ciudadanos, para prosperar. La crisis de la COVID-19 ha supuesto una seria sacudida para la economía de la UE. Si bien no ha alterado significativamente las necesidades de inversión para alcanzar una mayor meta de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, esta crisis ha empeorado las condiciones para que se realicen dichas inversiones, lo que debe contrarrestarse con iniciativas políticas sólidas a escala nacional y de la UE. El Plan de Recuperación de la UE, con su mecanismo de recuperación y resiliencia, es fundamental para que estas inversiones que respaldan la transición ecológica se lleven a cabo. A pesar de la estimación de que las emisiones netas de gases de efecto invernadero caerían en 2020 entre un 30 % y un 35 % en comparación con los niveles de 1990, el repunte económico tras la crisis de la COVID-19 volverá a situar las emisiones en niveles anteriores, salvo que se adopten medidas suplementarias. No se ha cambiado el rumbo del calentamiento global. A fin de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050, a lo largo de la próxima década todavía tendremos que construir nuevas turbinas, depurar nuestras industrias y renovar edificios para que utilicen de manera eficiente la energía y los recursos. Para ello, necesitaremos permitir a las empresas de la UE que se sitúen a la vanguardia, desarrollando, implantando y comercializando soluciones hipocarbónicas. La movilidad aún tendrá que ser considerablemente más limpia, mediante vehículos de cero emisiones bien asentados para sustituir a los convencionales, un sólido desarrollo del transporte público y un mayor uso de modos de transporte sostenibles y soluciones multimodales a través de una amplia gama bien integrada de opciones de movilidad limpia. Las tecnologías digitales serán parte fundamental para garantizar que la UE alcance la neutralidad climática y refuerce su competitividad a escala mundial. Es preciso lograr que las transiciones digital y ecológica se refuercen mutuamente.

El presupuesto plurianual de la UE, junto con Next Generation EU, dedicará como mínimo el 30 % de su potencial a gastos relacionados con el clima, y toda la financiación será acorde con los objetivos del Acuerdo de París y respetará el principio de «no ocasionar daños». Los planes nacionales de recuperación y resiliencia y el gasto correspondiente tendrán que contribuir de manera efectiva a las transiciones ecológica y digital o a abordar los retos que se deriven de ellas. El uso orientado de estos fondos puede motivar importantes inversiones en el sector privado. Debemos aunar el gasto en recuperación con una ambiciosa acción por el clima para evitar un malgasto de los fondos y los activos obsoletos, lo que supondría una necesidad adicional de recursos. En definitiva, en tiempos de liquidez cada vez más escasa, no debemos invertir por sistema en la antigua economía basada en el carbono, sino fomentar la inversión en tecnologías innovadoras e hipocarbónicas, que hagan de Europa una economía moderna y ecológica. Debemos preservar y crear puestos de trabajo e ingresos, no durante meses o años, sino durante décadas.

La recuperación y la ecologización de nuestra economía también pueden aprovechar las políticas estructurales y las reformas estratégicas que incentiven la competencia en los mercados de productos, aborden la adecuación de las capacidades y ofrezcan la educación y la formación necesarias.

Un elemento clave de la transición ecológica pasa por mejorar el capital de la UE, lo que requiere mayores inversiones iniciales, junto con el consiguiente ahorro de combustible que, con el tiempo, amortizará dichas inversiones. Las inversiones relacionadas con la energía deben aumentar. En el período 2021-2030, la UE tendrá que invertir anualmente 350 000 millones EUR más que en el período 2011-2020, lo que supone un aumento de alrededor de 90 000 millones EUR al año en comparación con las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos actuales en materia de clima y energía para 2030. Además de las ayudas públicas, la iniciativa de financiación sostenible orientará las inversiones privadas hacia la recuperación ecológica. La taxonomía de la UE, la norma de la UE sobre los bonos verdes y los índices de referencia climáticos serán instrumentos esenciales para acercar la financiación a las necesidades de la economía real.

Teniendo en cuenta nuestro gran mercado interior, acelerar la transición ayudará a modernizar el conjunto de la economía de la UE, lo que incrementará las oportunidades de liderazgo de nuestras tecnologías limpias y de adquirir ventaja competitiva en los mercados mundiales. Desarrollar nuevas cadenas de valor y ampliar las existentes mejorará, además, la autonomía estratégica abierta de los entornos industriales de Europa. Ello contribuirá a avanzar hacia una verdadera economía circular que, junto con la digitalización, será eje de la modernización requerida para mejorar la eficiencia y la resiliencia globales de la economía europea.

Nuestros ciudadanos quieren vivir en una Europa moderna, sostenible, justa y resiliente; son socios fundamentales en la lucha contra el cambio climático y pueden apoyarlo a través de la movilización política y sus elecciones como consumidores. Pueden contribuir enormemente a la descarbonización mediante decisiones de compra y estilos de vida más sostenibles, pero deben contar con la ayuda de información fiable que puedan llevar a la práctica.

Los edificios y el transporte son, junto con la industria, los principales consumidores de energía y la mayor fuente de emisiones. Descarbonizar tanto la oferta como la demanda de energía es clave para alcanzar la neutralidad climática, y es algo que puede lograrse al mismo tiempo que se mejora el bienestar de nuestros ciudadanos en materia de transporte y vivienda.

El incremento de nuestra ambición climática de cara a 2030 en el sector de la construcción puede y debe respetar la justicia y la equidad sociales. Por ejemplo, los hogares con bajos ingresos se enfrentan a gastos de calefacción más elevados que los hogares más ricos. El uso de combustibles altamente contaminantes, como el carbón, es también más frecuente entre los hogares con menores ingresos, y especialmente elevado en determinadas regiones de Europa. Por ello, puede que estos hogares se vean más afectados por la transición, especialmente si las emisiones de carbono resultan más costosas y no disponen de soluciones hipocarbónicas. A fin de evitar las repercusiones negativas en los consumidores vulnerables, las políticas sociales y de eficiencia energética son importantes para acometer la renovación de sus viviendas y mantener bajo control el impacto de la transición en sus facturas de calefacción y electricidad.

Renovar los edificios europeos no solo reduce las facturas de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero, sino que además mejora las condiciones de vida y crea puestos de trabajo locales. La próxima «oleada de renovación» abordará el doble reto de la eficiencia energética y la asequibilidad en el sector de la construcción. Se centrará en los edificios con un peor rendimiento y combatirá la pobreza energética, también en edificios públicos, como colegios, hospitales e instalaciones asistenciales. En la renovación, se prestará especial atención a la financiación de las inversiones iniciales y a

la capacidad de los hogares para gestionarlas. En concreto, se requerirá apoyo específico para las inversiones en eficiencia energética de los hogares con menores ingresos y en vivienda social. Así pues, debemos concebir políticas, reservar presupuestos y proponer formas diferentes e innovadoras de organizar la ecologización de las viviendas y la movilidad, mientras seguimos ayudando a los grupos sociales vulnerables. La evaluación de impacto de la Comisión muestra que una reducción del 55 % de las emisiones lograda mediante un mayor uso de la tarificación del carbono, a la vez que se reinvierte lo recaudado en los hogares con bajos ingresos, puede hacer frente a los impactos a los que se enfrentan estos últimos y, al mismo tiempo, estimular el cambio hacia las tecnologías hipocarbónicas. El transporte público y privado limpio y eficiente aportará beneficios importantes a los ciudadanos particulares y a las comunidades. Aumentar la cuota modal de transporte público y la movilidad activa, como los traslados a pie y en bicicleta, así como la movilidad automatizada, conectada y multimodal, junto con unas normas más estrictas en materia de contaminantes atmosféricos y emisiones de CO<sub>2</sub> en el caso de los vehículos, reducirá drásticamente la contaminación procedente del transporte, especialmente en las ciudades.

Nuestros ciudadanos pueden obtener grandes ventajas a través de una acción por el clima ambiciosa y decisiva. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mejora las condiciones de vida y la salud, puede crear empleo y reduce la factura energética.

Las políticas en materia de cambio climático y energía sirven de respaldo a la política de aire limpio para mejorar la salud de los ciudadanos de la UE. Este hecho resulta especialmente relevante en una serie de Estados miembros de Europa Central y del Este que sufren niveles de contaminación relativamente altos. Alcanzar una reducción del 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero puede contribuir a seguir disminuyendo la contaminación atmosférica, con lo que se alcanzaría una reducción total del 60 % para 2030 con respecto a 2015. Ello reduciría los daños sanitarios en al menos 110 000 millones EUR en comparación con los niveles de 2015. Aumentar la acción por el clima reducirá además los costes del control de la contaminación del aire en al menos 5 000 millones EUR en 2030 y contribuirá a mitigar otras preocupaciones medioambientales como la acidificación.

En lo que se refiere a la alimentación y la agricultura, la evaluación de impacto muestra que, para 2030, la reducción de las emisiones obtenida mediante un cambio en la elección de dietas más sanas por parte de los consumidores puede ofrecer los mismos resultados que las opciones técnicas disponibles para reducir las emisiones en el sector<sup>2</sup>. De conformidad con la Estrategia «de la granja a la mesa»<sup>3</sup>, debe facilitarse a los consumidores la posibilidad de optar por alimentos y dietas sostenibles y saludables. Ello no solo ayudará al sector agrícola y alimentario a reducir las emisiones, sino que también mejorará la salud de los consumidores y reducirá los costes sanitarios para la sociedad así como el desperdicio alimentario.

La mayor ambición climática en los ámbitos anteriores puede tener efectos positivos en el PIB y el empleo total en la UE. La evaluación de impacto indica que, en particular, en situaciones en las que la economía esté funcionando por debajo de su capacidad, el PIB aumentará debido a la inversión procedente de una mayor ambición climática. De la misma manera, en general, el uso de los ingresos del carbono puede dar lugar a una

---

<sup>2</sup> Una fuerte disminución del consumo de productos animales destinados a la alimentación podría reducir las emisiones en más de 30 millones de toneladas de aquí a 2030.

<sup>3</sup> COM(2020) 381 final.

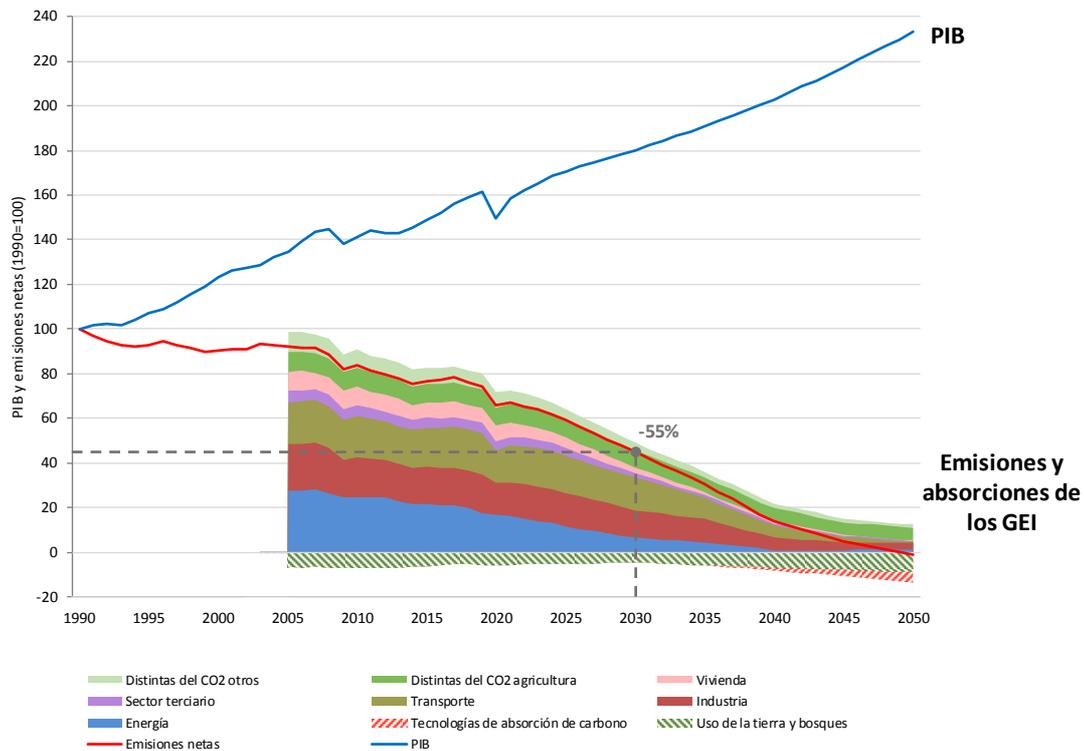
reducción de la fiscalidad del trabajo con repercusiones positivas para el empleo. Invertir en una economía moderna y circular contribuirá a ofrecer empleos ecológicos nuevos y duraderos en un mundo con limitaciones climáticas.

No todos los Estados miembros, sectores u hogares inician la transición hacia la neutralidad climática desde el mismo punto o tienen la misma capacidad para responder a los retos de la transición. Es probable que un objetivo climático más ambicioso sea más difícil de perseguir en los Estados miembros y regiones con una cuota más elevada de combustibles fósiles en su combinación energética, más emisiones de gases de efecto invernadero, una mayor intensidad energética y un PIB per cápita inferior. Determinados sectores con gran intensidad de carbono y regiones con un elevado porcentaje de sus economías que dependen de ellos experimentarán transformaciones significativas. Será necesario abordar los aspectos distributivos para garantizar que nadie se quede en el camino. Se requerirán capacidades nuevas y actualizadas, con especial hincapié en la necesidad de seguir invirtiendo en el aprendizaje permanente utilizando todos los instrumentos posibles y velando por una mano de obra diversa e inclusiva. En las regiones en las que las industrias intensivas en carbono son actualmente más importantes, se requieren políticas e inversiones específicas, respaldadas por el Mecanismo para una Transición Justa.

Como resultado de estas transiciones, el sistema energético de la UE será mucho más seguro y resiliente. Los combustibles fósiles, pese a haber estado tan arraigados en nuestro modo de vida durante más de 150 años, se enfrentan a la volatilidad de los precios de los combustibles y las perturbaciones del suministro. Más de la mitad de las necesidades energéticas de la UE se satisfacen mediante importaciones. Las energías renovables generadas en la UE reducen esta exposición, con lo que incrementan la seguridad del suministro. Se prevé que las importaciones netas de energía disminuyan en más de un cuarto en el período 2015-2030. Aumentar la ambición climática del objetivo actual para 2030 al 55 % y alcanzar la neutralidad del clima de aquí a 2050 supondría ahorrar 100 000 millones EUR en la factura de importación de la UE a lo largo del período 2021-2030 y hasta 3 billones EUR de aquí a 2050.

En resumen, incrementar la ambición climática de la UE para 2030 genera tanto oportunidades económicas como un medio ambiente más limpio y saludable para nuestros ciudadanos en nuestra firme trayectoria hacia la neutralidad climática en 2050. Aúna la voluntad de los ciudadanos y de las partes interesadas, de acuerdo con las respuestas recibidas en el proceso de consulta pública organizado por la Comisión con relación a esta iniciativa, y faculta a las autoridades regionales y locales para que participen en la transición ecológica y se beneficien con ella. Vela por el empleo duradero, mejora la seguridad, la resiliencia y la independencia energética de la UE, estimula la innovación y sienta bases sólidas para la prosperidad económica.

Gráfico 1: La trayectoria de la UE hacia una prosperidad económica duradera y la neutralidad climática, 1990-2050.



Si bien todo cambio estructural plantea dificultades, el análisis muestra que, en general, la economía y los ciudadanos obtendrán ventajas de estas inversiones, especialmente teniendo en cuenta las funestas consecuencias que tendría no tomar medidas. Por ejemplo, en el caso de los hogares con rentas más bajas y de los sectores dependientes de los combustibles fósiles y con un uso intensivo de energía, que encontrarán dificultades particulares, las políticas específicas deberán promover claramente una transición justa. Al hacerlo, Europa ofrecerá un ejemplo práctico a todas las demás regiones del mundo sobre cómo traducir la consecución de los objetivos del Acuerdo de París en un mundo más próspero, justo, resiliente y saludable. En este sentido, las repercusiones económicas serán más positivas si los instrumentos reguladores ofrecen señales de precios adecuadas y una redistribución de la presión fiscal, para que los ingresos procedentes de la tarificación del carbono se empleen en reducir los impuestos con efecto distorsionador o en invertir en la innovación y la modernización orientadas hacia una economía verde.

### 3. MEDIDAS AMBICIOSAS EN TODOS LOS SECTORES DE LA ECONOMÍA DE LA UE

Alcanzar una reducción del 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero requerirá acciones en todos los sectores, como se ilustra en el gráfico anterior. Una transición climáticamente neutra solo puede lograrse con la colaboración de todos.

Las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes de la quema de combustibles fósiles son la mayor fuente de emisiones de gases de efecto invernadero en la UE; y, junto con las emisiones fugitivas distintas del CO<sub>2</sub> del sistema energético, son responsables de algo más del 75 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE. Esto pone de relieve el papel central del sistema energético en la transición hacia una economía climáticamente neutra. Se requerirá una descarbonización plena, a la vez que se respeta la neutralidad tecnológica.

La mayoría de las demás emisiones son emisiones de CO<sub>2</sub> de procesos de la industria y emisiones distintas del CO<sub>2</sub> de la agricultura y los residuos. Reducir todas las emisiones en la medida de lo posible será clave para limitar la necesidad de equilibrar las emisiones restantes y llegar a ser climáticamente neutros. En este contexto, el sector del uso de la tierra de la UE reviste una importancia particular, dado que actualmente proporciona la mayor fuente de absorciones netas de CO<sub>2</sub> de la atmósfera sobre las que los seres humanos pueden incidir. Actualmente, es posible alcanzar resultados mucho mayores con el uso generalizado de las tecnologías digitales, lo que puede contribuir a reducir considerablemente las emisiones globales<sup>4</sup>.

A partir del análisis de la evaluación de impacto, la Comisión ha llegado a la conclusión de que las siguientes contribuciones por parte de distintos sectores nos permitirían alcanzar una reducción del 55 % de las emisiones de aquí a 2030 de forma responsable.

### *Transformación del sistema energético, en particular los edificios, el transporte y la industria*

A fin de alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del 55 %, los edificios y la generación de electricidad pueden realizar las reducciones de emisiones más amplias y rentables, equivalentes a un 60 % como mínimo, en comparación con 2015. La rápida introducción de las energías renovables, que se están convirtiendo en la fuente de energía eléctrica más rentable, la aplicación del principio de «la eficiencia energética primero», la electrificación y la integración del sistema energético impulsarán el cambio en ambos sectores.

De aquí a 2030, se prevé que la cuota de producción de electricidad renovable de la UE se duplique, del 32 % actual, a como mínimo 65 % aproximadamente. La expansión de la producción de electricidad renovable ofrecerá numerosas oportunidades para aprovechar plenamente las fuentes de energía renovables europeas, como la energía eólica marina. Las energías renovables darán lugar a un alto grado de descentralización al ofrecer oportunidades para que los consumidores participen, los «prosumidores» generen, usen y compartan la energía por sí mismos, y las comunidades locales, y especialmente rurales, fomenten las inversiones locales en energías renovables. Ello, además, fomentará el empleo local.

La implantación de la electricidad renovable brinda una gran oportunidad para la descarbonización de otros sectores, como la calefacción y la refrigeración en los edificios y la industria. La evaluación de impacto pone de relieve que las energías renovables de la calefacción y la refrigeración podrían alcanzar una implantación del 40 % en 2030. Además del uso directo de las energías renovables y la electrificación, también se requerirá hidrógeno renovable para reemplazar los combustibles fósiles en algunos procesos industriales intensivos en carbono, por ejemplo como materia prima para determinados procesos químicos, o para suministrar calor de alta temperatura.

El sector de la construcción, actualmente responsable del 40 % de la energía final y del 36 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE, cuenta con un amplio potencial de rentabilidad para reducir las emisiones. Actualmente, el 75 % del parque inmobiliario de la UE es energéticamente ineficiente<sup>5</sup>. Numerosos hogares siguen calentándose con sistemas anticuados que utilizan combustibles fósiles contaminantes,

---

<sup>4</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/why-digitalization-is-the-key-to-exponential-climate-action/>

<sup>5</sup> En la actualidad los edificios nuevos consumen tan solo la mitad de lo que consumían los edificios típicos de la década de 1980. Cerca del 35 % de los edificios de la Unión tienen más de 50 años.

como el carbón y el petróleo. A fin de acceder plenamente a este potencial de mejora será necesario que el índice de renovación, que actualmente se sitúa en torno al 1 %, se duplique, como mínimo, de aquí a 2030. En concreto, es necesario incrementar ampliamente las grandes renovaciones de las cubiertas de edificios, la digitalización inteligente y la integración de las energías de las energías renovables.

El sector del transporte presentaba la cuota más baja de energías renovables en 2015, de tan solo un 6 %<sup>6</sup>. Para 2030, esta cuota tiene que aumentar a cerca del 24 % mediante un mayor desarrollo y una mayor implantación de los vehículos eléctricos, los biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables e hipocarbónicos como parte de un enfoque holístico e integrado. Un acceso seguro a las baterías será fundamental para la generalización de los vehículos eléctricos, mientras que el hidrógeno limpio será crucial para descarbonizar el transporte pesado y, a través de sus derivados, los sectores aéreo y marítimo. La descarbonización de la combinación de carburantes del transporte de aquí a 2050 también se verá respaldada por un mayor uso del ferrocarril y otros modos de transporte sostenibles, las vías navegables interiores y el transporte marítimo de corta distancia, especialmente en el caso del transporte de mercancías.

El incremento previsto en el uso de la bioenergía para 2030 es limitado en comparación con el actual. A fin de asegurarse de que el sumidero de uso de la tierra pueda seguir ampliándose y mejorando, la biomasa para uso energético de la UE debe producirse de manera sostenible, y deben minimizarse las repercusiones medioambientales. Con objeto de limitar el impacto en la biodiversidad, debe minimizarse el uso de árboles enteros y de cultivos alimentarios y forrajeros para la producción de energía. Debe evitarse toda intensificación insostenible del aprovechamiento de los bosques con fines bioenergéticos. En su lugar, la producción de bioenergía debe proceder de un mejor uso de los desechos y residuos de biomasa y de un cultivo sostenible de plantaciones para la producción de energía, de forma que, de preferencia, se remplace la producción de biocarburantes producidos a partir de cultivos alimentarios de primera generación, y en consonancia con los criterios de sostenibilidad de la Directiva sobre fuentes de energía renovables. La incentivación de una gestión sostenible de los bosques, una sólida ejecución de la legislación vigente y una aplicación más rápida de los criterios de sostenibilidad de la Directiva sobre fuentes de energía renovables pueden desempeñar un papel clave a este respecto, junto con la revisión prevista y la posible revisión de esta última Directiva.

La evaluación de impacto de la Comisión indica que el consumo de energía primaria y el consumo de energía final seguirán reduciéndose en 2030, y que se alcanzarán ahorros de entre el 36 % y 37 % en el caso del consumo final de energía (la energía total consumida por los usuarios finales) y de entre el 39 % y el 41 % del consumo de energía primaria (la energía total utilizada para satisfacer las necesidades energéticas finales; por ejemplo, el gas utilizado para producir electricidad). Esta reducción requerirá políticas que aborden los obstáculos locales y que no sean de carácter económico. Por ejemplo, las normas de eficiencia de los productos de la UE ya han reducido las necesidades energéticas de dichos productos en cerca de un 15 % y han recortado las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la UE en un 7 %, a la vez que se han ido creando miles de puestos de trabajo adicionales<sup>7</sup>. Este tipo de acciones tendrán que intensificarse.

Alcanzar una reducción del 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero dará lugar a una nueva combinación energética más ecológica. De aquí a 2030, el consumo de

---

<sup>6</sup> Cálculo realizado con arreglo a la metodología establecida en la Directiva 2018/2001/CE.

<sup>7</sup> Informe sobre el balance del impacto del diseño ecológico, en curso.

carbón se reducirá en más de un 70 % en comparación con 2015, y el de petróleo y gas, en más de un 30 % y un 25 %, respectivamente. En su lugar, la cuota de energías renovables experimentará un aumento. Para 2030, esta cuota puede representar entre el 38 % y el 40 % del consumo final bruto. En conjunto, todo ello nos encaminará a una trayectoria equilibrada hacia la neutralidad climática de aquí a 2050.

Algunos sectores cuentan con un potencial de reducción de las emisiones de aquí a 2030 más pequeño, pero sin embargo importante y rentable. Actualmente, el transporte por carretera representa una quinta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE, y aumentó sus emisiones en algo más de un cuarto desde 1990. Puede que solo experimente una disminución de las emisiones de cerca del 20 % entre 2015 y 2030, lo que pone de relieve la especial atención que requerirá este sector para lograr una mayor descarbonización.

Todos los sectores del transporte —carretera, ferrocarril, aviación y transporte fluvial— tendrán que contribuir al esfuerzo de reducción del 55 %. Una combinación inteligente de mejoras de la eficiencia de vehículos, buques y aeronaves, cambios en la combinación de combustibles, un mayor uso de modos de transporte sostenibles y de soluciones multimodales, la digitalización para una gestión inteligente del tráfico y la movilidad, la tarificación vial y demás incentivos pueden reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y, al mismo tiempo, combatir de manera significativa la contaminación acústica y mejorar la calidad del aire. Además, los nuevos servicios de movilidad sostenible y un mayor uso de los servicios urbanos de autobús y ferrocarril existentes pueden reducir las emisiones, los atascos y la contaminación a la vez que mejoran la seguridad vial, especialmente en las zonas urbanas. La próxima Estrategia para una Movilidad Inteligente y Sostenible abrirá el camino para que el sector domine la doble transición ecológica y digital y cree un sistema de transporte resiliente y sostenible para las generaciones venideras.

A fin de alcanzar la neutralidad climática y garantizar que los sectores con emisiones más difíciles de reducir tengan acceso a cantidades suficientes de combustibles renovables y con bajas emisiones de carbono, los vehículos convencionales tendrán que ser desplazados gradualmente por vehículos de emisiones cero, y deberá hacerse un mayor uso de los servicios de transporte colectivo sostenible. La evaluación de impacto prevé unos niveles de reducción en 2030 que corresponden a una disminución de las emisiones de CO<sub>2</sub> de cerca del 50 % por kilómetro en el caso de los vehículos de pasajeros, con respecto a los objetivos de 2021. La producción y venta de vehículos eléctricos ya están despegando, y el hidrógeno promete nuevas formas de propulsión, especialmente en el caso de los camiones pesados, lo que muestra que se trata de una hipótesis realista.

Tanto el sector aéreo como el marítimo deberán redoblar sus esfuerzos para mejorar la eficiencia de las aeronaves, los buques y sus operaciones, y aumentar el uso de combustibles renovables y con bajas emisiones de carbono producidos de manera sostenible. Este aspecto se evaluará con más detalle en el marco de las iniciativas relativas a los combustibles de aviación sostenibles (ReFuelEU) y a un espacio marítimo europeo verde (FuelEU), cuyo objetivo es aumentar la producción y la adopción de combustibles alternativos sostenibles en estos sectores. El desarrollo y la implantación de las tecnologías necesarias debe producirse de aquí a 2030 a fin de prepararse para un cambio mucho más rápido después.

Igualmente, la industria puede experimentar reducciones de hasta el 25 % de aquí a 2030 en comparación con 2015. Las mejores prácticas pueden seguir reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, y por tanto mejorando la eficiencia general, utilizando el

calor residual y aumentando la electrificación mediante mejoras progresivas y continuadas. No obstante, para que la descarbonización de la industria sea completa tras 2030, en esta década, será necesario desarrollar y probar a gran escala tecnologías y conceptos empresariales con cero o muy bajas emisiones de carbono, como la integración de sistemas, el acceso a recursos sostenibles y el aumento de la circularidad, la electrificación térmica media y alta, la captura, el uso y el almacenamiento de hidrógeno y carbono. Para poner esto en marcha y facilitar el desarrollo de ayudas adecuadas basadas en la oferta y la demanda para las tecnologías con cero o muy bajas emisiones de carbono, deben desarrollarse sistemas de certificación de la UE basados en el rendimiento en materia de gases de efecto invernadero de los materiales básicos hipocarbónicos y de las absorciones de carbono<sup>8</sup>. Además, introducir cambios en las normas y prácticas de gobernanza empresarial, especialmente con relación a las finanzas sostenibles, hará que los dueños y los gestores de las empresas prioricen los objetivos de sostenibilidad en sus acciones y estrategias.

Una infraestructura adecuada para maximizar las ventajas de la transición a la energía limpia y para introducir combustibles y materias primas alternativos sin emisiones es crucial para ambos sectores. Las redes de calefacción, los hidrogenoductos, las estaciones de recarga eléctrica y de repostaje de hidrógeno son ejemplos de infraestructuras que será necesario desarrollar y que requerirán una planificación minuciosa.

#### *Emisiones distintas de las del CO<sub>2</sub>*

Las emisiones distintas del CO<sub>2</sub> de metano, óxido nitroso y gases fluorados representan casi el 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE. Para 2030, estas emisiones pueden reducirse de manera efectiva en hasta un 35 % en comparación con 2015.

El sector de la energía presenta el mayor potencial en reducciones adicionales de bajo coste más allá de las políticas existentes, especialmente si se evitan las emisiones fugitivas de metano procedentes de la producción de petróleo, gas y carbón y del transporte. La futura estrategia sobre el metano abordará estos y otros aspectos.

Se espera que el sector de los residuos reduzca considerablemente sus emisiones ya en el marco de las políticas existentes, especialmente debido a la obligación de recoger por separado los biorresiduos a partir de 2024 y a la prohibición de enterrarlos. La reducción dependerá en gran medida de la plena ejecución de la legislación vigente. Además, existe un mayor potencial de reducción rentable en el tratamiento de aguas residuales, especialmente mediante una mejor gestión de los lodos de depuradora. Por último, convertir los residuos en un recurso es un elemento fundamental para completar el círculo de una economía circular, al reducir las emisiones en toda la cadena de valor industrial.

La mayoría de estas emisiones proceden del sector agrícola. A lo largo de los últimos años, el descenso de este tipo de emisiones se ha estancado y, en algunos casos, las emisiones incluso han aumentado. En condiciones normales, se prevé que, en el mejor de los casos, disminuyan lentamente de aquí a 2030. Si bien no es posible eliminar completamente estas emisiones con la tecnología y los medios de gestión existentes, es posible reducirlas significativamente al tiempo que se vela por mantener la seguridad alimentaria en la UE. Un uso eficiente de los fertilizantes, la adopción de una agricultura

---

<sup>8</sup> Véase también el Plan de Acción para la Economía Circular [COM (2020) 98 final].

de precisión, un ganado más saludable y la generalización de la digestión anaeróbica para producir biogás y valorizar los residuos orgánicos son ejemplos de tecnologías con las que contamos. Optar por alternativas que aceleren el crecimiento de la producción sostenible de moluscos y algas podría producir proteínas con una baja huella de emisiones de gases de efecto invernadero. Además, al adaptar su gestión del uso de la tierra y cultivar plantas perennes en tierras de cultivo de manera sostenible para utilizar la biomasa cosechada en los edificios, la industria y la energía, la agricultura puede contribuir a descarbonizar otros sectores en gran medida.

### *El sector del uso de la tierra*

La naturaleza es una aliada fundamental para luchar contra el cambio climático y frenar la pérdida de biodiversidad. La naturaleza regula el clima, y las soluciones basadas en ella serán clave para la reducción de las emisiones y la adaptación al cambio climático. Restaurar y ampliar nuestro sumidero de carbono de la tierra —la capacidad de absorción de CO<sub>2</sub> por nuestro entorno natural, como los árboles— es clave para nuestros objetivos.

El sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS) de la UE emite gases de efecto invernadero y absorbe CO<sub>2</sub> en su suelo y la biomasa. En total, ha sido un importante sumidero neto en el pasado. No obstante, a lo largo de los últimos años, el sumidero de la UE ha estado sometido a presión debido a un mayor uso económico y a los efectos adversos del cambio climático. Aunque, en las dos décadas transcurridas entre 1990 y 2010, pasó de ser un sumidero neto de alrededor de 250 millones de equivalentes de CO<sub>2</sub> a superar los 300 millones de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub>, en los últimos cinco años ha experimentado pérdidas significativas. El resultado fue un sumidero reducido a 263 millones de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> en 2018. Ello pone de relieve los riesgos a los que se enfrenta el tamaño del sumidero, que resulta de vital importancia para alcanzar un nivel cero de emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2050.

Las prácticas de uso de la tierra que permanecen inalteradas y un mayor incremento de su explotación, en parte como consecuencia de la clase de edad de los montes de producción que van envejeciendo, podrían provocar que el sumidero se siga reduciendo a 225 millones de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> de aquí a 2030. Existen riesgos considerables de que el sumidero incremente las repercusiones negativas de los peligros naturales como incendios y plagas causados por el cambio climático, y de que aumente la demanda económica de biomasa forestal, lo que también afecta negativamente a la biodiversidad.

Necesitamos un sumidero cada vez mayor para que la UE alcance la neutralidad climática de aquí a 2050. Revertir la tendencia actual requiere una actuación significativa en un futuro cercano debido a los largos plazos necesarios, especialmente en el ámbito de la silvicultura. Ello supone, entre otras cuestiones, una mejor y mayor protección de los bosques, una gestión forestal más sostenible, una forestación y reforestación sostenibles, y una mejor gestión del suelo, lo que incluye la restauración de humedales, turberas y suelos degradados, de conformidad con la Estrategia sobre la Biodiversidad<sup>9</sup> y en cumplimiento de sus objetivos. Además, un cambio hacia el cultivo sostenible de biomasa leñosa en tierras agrícolas, especialmente como materia prima para biogás y biocombustibles avanzados, puede mejorar la situación. Según la evaluación de impacto, una ejecución rápida en los próximos años puede revertir la tendencia actual de

---

<sup>9</sup> COM(2020) 380 final.

reducción del sumidero de carbono de la UE de aquí a 2030, e incrementarlo a niveles superiores a 300 millones de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub>.

#### **4. ACTUALIZAR EL MARCO DE ACTUACIÓN EN MATERIA DE CLIMA Y ENERGÍA HASTA EL AÑO 2030**

El análisis de la evaluación de impacto ha examinado los cambios generales que, en su caso, se requerirían en el marco político actual para activar las contribuciones sectoriales señaladas anteriormente, que solo pueden lograrse a través de un enfoque gubernamental conjunto. En las próximas páginas se resumen los elementos clave. En los próximos meses se llevarán a cabo evaluaciones de impacto y consultas públicas específicas a fin de determinar con precisión los cambios legislativos que la Comisión pretende proponer en junio de 2021 para respaldar el marco mejorado en materia de clima y energía para 2030 y todas sus repercusiones para la economía europea. A través de ellas, será necesario seguir evaluando los efectos distributivos y competitivos concretos de cada sector mediante la búsqueda de soluciones especializadas y viables.

La UE ejecuta su actual objetivo climático de reducir al menos un 40 % las emisiones de gases de efecto invernadero mediante tres instrumentos clave de la legislación sobre el clima:

- la Directiva sobre el régimen de comercio de derechos de emisión<sup>10</sup>, que establece un límite y un régimen de comercio destinado a las grandes instalaciones industriales y del sector de la energía, y al sector de la aviación, a fin de reducir las emisiones en un 43 % de aquí a 2030 en comparación con 2005;
- el Reglamento de reparto del esfuerzo<sup>11</sup>, con pautas vinculantes sobre las emisiones de gases de efecto invernadero a escala de los Estados miembros para las emisiones restantes, que supone una reducción del 30 % para 2030 con respecto a 2005;
- el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS)<sup>12</sup>, que obliga a los Estados miembros a velar por que el sumidero neto de carbono derivado del uso de la tierra no se deteriore en comparación con la forma en que habría evolucionado de haber continuado las prácticas de gestión del uso de la tierra existentes.

La legislación y las políticas en materia de energía también son instrumentos esenciales para contribuir a la consecución de este objetivo y los objetivos vinculantes de la UE para 2030, que establecen como mínimo un 32 % de fuentes de energía renovables en la combinación energética de la UE y al menos un 32,5 % de eficiencia energética. La Directiva sobre fuentes de energía renovables<sup>13</sup>, la Directiva de eficiencia energética<sup>14</sup> y el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima<sup>15</sup> recogen estos objetivos en la legislación, respaldados por otra legislación sectorial, como la Directiva sobre diseño ecológico<sup>16</sup> y la Directiva relativa a la eficiencia

---

<sup>10</sup> Directiva (UE) 2018/410 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE.

<sup>11</sup> Reglamento (UE) 2018/842.

<sup>12</sup> Reglamento (UE) 2018/841.

<sup>13</sup> Directiva (UE) 2018/2001.

<sup>14</sup> Directiva (UE) 2018/844.

<sup>15</sup> Reglamento (UE) 2018/1999.

<sup>16</sup> Directiva 2009/125/CE.

energética de los edificios<sup>17</sup>. Un conjunto completo de políticas de transporte, especialmente, y otras políticas sectoriales también contribuyen a la consecución del objetivo.

Las previsiones actuales indican que, si las políticas en vigor se ejecutan plenamente, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>18</sup> de aquí a 2030 se situará en torno al 45 % en comparación con los niveles de 1990, si se excluyen las emisiones y absorciones del uso de la tierra, y en torno al 47 %, si se incluye el uso de la tierra. No obstante, resulta evidente que, mientras que los objetivos energéticos actuales deben permitirnos superar nuestra meta actual de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, esto no resulta suficiente para alcanzar un objetivo de reducción del 55 % de dichas emisiones. Para alcanzar este porcentaje, es necesario revisar tanto la legislación sobre el clima como las políticas energéticas, y lograr así este aumento de ambición.

Esto también lo ha confirmado la evaluación de los planes nacionales de energía y clima (PNEC) definitivos de los Estados miembros en el marco del Reglamento sobre la gobernanza<sup>19</sup>. La gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima establece un proceso reiterativo para una estrecha cooperación entre la Unión y los Estados miembros, basado en los borradores de los PNEC y en sus versiones definitivas. Como se establece en la Comunicación relativa a una evaluación a escala de la UE de los planes nacionales de energía y clima<sup>20</sup>, los Estados miembros han sido ambiciosos a la hora de desarrollar sus planes nacionales por primera vez. El análisis de la Comisión indica que la suma de los planes nacionales definitivos supera en 1,7 puntos porcentuales el objetivo de energías renovables a escala de la UE, si bien obtiene un resultado de unos 3 puntos porcentuales menos en relación con el objetivo de eficiencia energética. En conjunto, ello supone una reducción de alrededor del 41 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (excluidas las emisiones y absorciones del uso de la tierra) de aquí a 2030 en la UE<sup>21</sup>.

No obstante, una mayor ambición requiere ajustes en el marco político actual, lo que a su vez ofrece una trayectoria más equilibrada hacia la neutralidad climática a lo largo de los próximos 30 años, evita la necesidad de reducciones drásticas después de 2030 y aprovecha antes las oportunidades de crecimiento sostenible e inversión.

### *El papel cada vez más importante del comercio de derechos de emisión y la fiscalidad de la energía*

El Régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE ha demostrado ser un instrumento eficaz para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Las emisiones procedentes de fuentes fijas se redujeron un 33 % entre 2005 y 2018. Ante unos precios del carbono en aumento, tras la introducción de la reserva de estabilidad del mercado y ante un mercado que anticipa el impacto del refuerzo del sistema, las emisiones experimentaron una nueva caída interanual de casi un 9 % en 2019.

Otras políticas, sobre todo las relativas a las energías renovables y la eficiencia energética, han contribuido a la reducción de las emisiones del sector de la energía. No

---

<sup>17</sup> Directiva 2010/31/UE y su modificación 2018/844/UE.

<sup>18</sup> Incluidas la aviación y la navegación dentro de la UE.

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2018/1999.

<sup>20</sup> [Añadir referencia]

<sup>21</sup> Incluida la aviación dentro y fuera de la UE; sin incluir la navegación marítima.

obstante, resulta evidente que, cuando el precio del carbono es suficientemente estable, se convierte en un importante motor de cambio inmediato (por ejemplo, cambio del combustible utilizado para la generación de electricidad) y en una señal clara para las inversiones hipocarbónicas, con lo que contribuye de manera decisiva a la implantación de las energías renovables y las tecnologías de eficiencia energética.

La Comisión ha evaluado cuidadosamente la posibilidad de reforzar y ampliar el comercio de derechos de emisión como herramienta para lograr reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero a escala de la UE.

La Comisión considera que existen importantes beneficios en la ampliación del uso del comercio de derechos de emisión en la UE, a fin de obtener de una manera económicamente eficiente una mayor ambición climática de reducir en un 55 % las emisiones de gases de efecto invernadero. El comercio de derechos de emisión puede lograr una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de manera rentable. El precio del carbono resultante internaliza las externalidades climáticas y ofrece incentivos a los consumidores para que reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero. Garantiza la integridad medioambiental a través de un límite de las emisiones y presenta una señal de precios clara que influye en las decisiones de inversión operativa y estratégica cotidianas. Al mismo tiempo, el comercio de derechos de emisión supone un incremento de los ingresos que pueden reinvertirse en la economía para lograr unos mejores resultados económicos generales.

Como ya se anunció en el Pacto Verde Europeo, una mayor ampliación del régimen podría incluir las emisiones del transporte por carretera y los edificios. Actualmente, el RCDE UE engloba directa o indirectamente alrededor del 30 % de las emisiones de los edificios procedentes de la calefacción<sup>22</sup>. Englobar todas las emisiones de la combustión de combustibles fósiles e incorporarlas al RCDE UE ofrecería beneficios importantes en términos de eficacia y viabilidad administrativa. Por tanto, la Comisión prevé seguir un enfoque integrado de este tipo y estudiará incorporarlo a su propuesta legislativa de aquí a junio del próximo año.

Una vez ampliado el uso del régimen de comercio de derechos de emisión, la revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía también puede contribuir a fijar un precio del carbono y a reducir las emisiones. Unas reformas fiscales bien diseñadas pueden promover el crecimiento económico, la creación de empleo y la resiliencia, y fomentar una transición justa. Actualmente, una gran variedad de exenciones y reducciones fiscales sectoriales son, en realidad, formas de subvención de los combustibles fósiles, que no están en consonancia con los objetivos del Pacto Verde Europeo.

La Comisión es consciente de que la tarificación del carbono no hace frente a todos los obstáculos con los que se topa la implantación de soluciones de bajas emisiones y de emisiones cero. Se requieren medidas políticas complementarias para garantizar que los incentivos estén armonizados y promuevan nuevas inversiones en tecnologías e infraestructuras de energía limpia o contribuyan a superar las dificultades de financiación de los hogares con bajos ingresos. En cuanto al transporte por carretera, el régimen de comercio de derechos de emisión presenta la ventaja de captar las emisiones de la flota por debajo del límite y de incentivar simultáneamente el cambio de comportamiento con efectos duraderos de las soluciones de movilidad a través de la señal de precios. Al

---

<sup>22</sup> Ello está relacionado con la cobertura del sistema de calefacción urbana y se debe a la calefacción eléctrica.

mismo tiempo, las normas de rendimiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos constituyen el principal motor para garantizar el suministro de vehículos limpios modernos e innovadores, especialmente vehículos eléctricos. Se requerirán normas ambiciosas en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para situarse en una trayectoria clara hacia una movilidad sin emisiones.

Por consiguiente, el marco normativo y facilitador existente se seguirá desarrollando en paralelo. Las políticas y normas relativas a las energías renovables, la eficiencia energética y el transporte se revisarán y, cuando sea necesario, se introducirán otras nuevas. Las ambiciones sectoriales se fijarán a la luz del objetivo del 55 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en toda la economía. La Comisión apoyará estas ambiciones con políticas que fomenten una transición justa, la investigación y el desarrollo y una financiación sostenible, y garantizará un uso eficaz del presupuesto de la Unión y de los fondos de recuperación para apoyar la transición.

#### *Los siguientes pasos del comercio de derechos de emisión*

Es posible desarrollar un régimen de comercio de derechos de emisión más amplio que funcione de forma previa, a nivel de los distribuidores de combustible o los depósitos fiscales, y se encargue de abordar adecuadamente cualquier riesgo de doble cómputo, evasión o vacío legal con relación a las entidades que se amparan en el sistema *a posteriori* de los sectores de la aviación, la energía y la industria.

Como ha demostrado el actual RCDE UE, el desarrollo de un nuevo mercado requiere el establecimiento de un sistema de control, notificación y verificación del funcionamiento, y puede beneficiarse de disposiciones transitorias o de un período piloto antes de su integración gradual en el sistema existente.

Los hogares con bajos ingresos se enfrentan a una mayor carga de gastos de calefacción y combustibles que los hogares más ricos. Este hecho pone de relieve que cualquier ampliación del comercio de derechos de emisión requerirá abordar las repercusiones distributivas, por ejemplo, utilizando parte de los ingresos procedentes de las subastas correspondientes. Ello dependerá de la asignación de ingresos entre la UE y a escala nacional, así como de su uso bien orientado (por ejemplo, el Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación)<sup>23</sup>.

Incrementar la ambición climática de la UE para 2030 también exigirá un límite reforzado del RCDE UE para crear la necesaria señal de precios del carbono a largo plazo e impulsar una mayor descarbonización.

Para ello será necesario revisar el factor de reducción lineal que define la reducción anual del límite por encima de su nivel actual de 2,2 % para garantizar que los sectores que forman parte del RCDE UE alcancen las reducciones de emisiones necesarias. Teniendo en cuenta que el límite nominal es actualmente superior a las emisiones reales, podría combinarse un cambio en el factor de reducción lineal con una reducción puntual del límite que lo acercaría al nivel real de emisiones. La Comisión seguirá evaluando cómo reforzar el límite en el contexto de una ampliación del sistema y de la revisión del

---

<sup>23</sup> Las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020 reconocieron la necesidad de trabajar en la reforma del sistema de recursos propios y de introducir otros nuevos en la Unión. En este contexto, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a que presentara una propuesta de régimen revisado de comercio de derechos de emisión, posiblemente ampliándolo al sector marítimo y reduciendo los derechos asignados gratuitamente a las compañías aéreas.

funcionamiento de la reserva de estabilidad del mercado el año próximo. Igualmente, la Comisión continuará evaluando el impacto conjunto de un régimen ampliado y un límite reforzado de la asignación gratuita disponible para la industria, a fin de hacer frente al riesgo de fuga de carbono de forma eficaz. La evaluación de impacto estima que, a primera vista, todavía existe una cantidad significativa de asignación gratuita disponible, incluso con el necesario refuerzo del límite.

Además, a medida que la UE incrementa su ambición climática, la Comisión trabaja en la introducción de un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono en determinados sectores, para hacer frente a las fugas de carbono. Se están considerando varias opciones como alternativa a las medidas que abordan este riesgo actualmente como parte de una evaluación de impacto en curso que tiene por objeto presentar una propuesta legislativa en el primer semestre de 2021.

#### *El comercio de derechos de emisión: la navegación marítima y la aviación*

Las emisiones internacionales de la UE procedentes de la navegación y la aviación han aumentado en más de un 50 % desde 1990. Es necesario tomar medidas urgentes en ambos sectores, especialmente a medida que se recuperan de la crisis actual. La UE cuenta con un marco legislativo en vigor que abarca todas las emisiones de gases de efecto invernadero excepto las del transporte marítimo, con respecto a las cuales la regulación actual se centra únicamente en el seguimiento, la notificación y la verificación de las emisiones. En el caso de la aviación, la aplicación del RCDE UE está actualmente suspendida con relación a los vuelos a países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo a fin de permitir el desarrollo de instrumentos internacionales pertinentes.

En lo que se refiere a ambos sectores, de acuerdo con su compromiso internacional de actuar en el conjunto de la economía en el marco del Acuerdo de París, la UE debe seguir regulando al menos las emisiones procedentes de la aviación dentro de la UE en el RCDE UE e incluir en este último, como mínimo, el transporte marítimo dentro de la UE<sup>24</sup>. En cuanto a la aviación, la Comisión propondrá reducir la asignación gratuita de derechos de emisión, para aumentar la eficacia de la señal del precio del carbono en este sector, teniendo en cuenta al mismo tiempo otras medidas como la fiscalidad de la energía y las iniciativas ReFuelEU.

La cooperación internacional en materia de transporte marítimo y aéreo es recomendable. Los instrumentos internacionales que han sido negociados o están en curso de negociación en la Organización Marítima Internacional (OMI) y en la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), como el Plan de compensación y reducción del carbono para la aviación internacional (CORSIA), deben incentivar medidas eficaces en este contexto. A la luz de los progresos realizados a escala mundial, la Comisión volverá a considerar desde el punto de vista estratégico los aspectos internacionales del RCDE UE, la fiscalidad y las políticas sobre combustibles en los sectores de la aviación y la navegación marítima, a fin de velar por la descarbonización gradual de todo uso de combustibles en el transporte referente a la UE, con el objetivo de incluir en el RCDE UE las emisiones internacionales de la aviación y la navegación marítima.

---

<sup>24</sup> De media, al incluir como recordatorio todas las emisiones de la navegación y la aviación exteriores de la Unión (es decir, el ámbito de aplicación previsto tal como se indica en el inventario de gases de efecto invernadero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) en el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE, se requerirían reducciones adicionales de hasta 3 puntos porcentuales de aquí a 2030 con respecto a 1990 en otros sectores para alcanzar el objetivo general de reducción de la UE.

## *El sector de la agricultura, el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura*

Las emisiones y absorciones del sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura se incorporarán plenamente al objetivo de la UE sobre los gases de efecto invernadero propuesto para 2030, tal como se indica en el inventario de la CMNUCC.

Este será el punto de partida de la trayectoria prevista para el período 2030-2050 a fin de alcanzar la neutralidad climática y permitir el seguimiento del progreso hacia las cero emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 a más tardar de una manera plenamente coherente. Los objetivos correspondientes deben fijarse en el Reglamento de reparto del esfuerzo y en el marco del RCDE UE, de forma que, en total, se cumpla al menos el objetivo del 55 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el conjunto de la economía para 2030.

El uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura exigen actualmente que los Estados miembros mantengan sus sumideros naturales de carbono conforme a las prácticas de uso de la tierra existentes. Engloba las actividades tanto del ámbito de la silvicultura como de la agricultura.

Con el tiempo, el sector debe continuar tomando medidas. Es necesario detener e invertir la tendencia actual de reducción del sumidero de carbono de la tierra. La Estrategia sobre la Biodiversidad, la Estrategia «de la granja a la mesa», la próxima Estrategia Forestal, el Plan de Recuperación de la Naturaleza de la UE y la nueva Estrategia de Adaptación introducirán políticas firmes para proteger y mejorar el sumidero natural y la resiliencia de los bosques de la UE frente al cambio climático, restaurar los suelos degradados y los ecosistemas, recuperar los humedales y promover la bioeconomía, incluido el uso de los productos duraderos de madera aprovechada, respetando plenamente los principios ecológicos que fomenten la biodiversidad.

El sector deberá proporcionar alimentos, pienso y materias primas a una población mundial en crecimiento en una economía climáticamente neutra. Existen fuertes sinergias y correlaciones con aspectos relativos a la biodiversidad. La labor debe enfocarse en aumentar el uso de biomasa producida de forma sostenible y minimizar la utilización de árboles enteros y cultivos alimentarios y forrajeros para producir energía. Abordar esta cuestión pasa por revisar y reconsiderar, según proceda, los criterios de sostenibilidad de la biomasa de la Directiva sobre fuentes de energía renovables, que también se utilizan en el RCDE UE, tras la evaluación en curso de la Comisión sobre la oferta y la demanda de biomasa a escala mundial y de la UE y la sostenibilidad asociada.

Será necesario evaluar los aspectos relativos a la biomasa de manera coherente con otras iniciativas relacionadas con los combustibles, como la Directiva sobre fuentes de energía renovables, la Directiva sobre la calidad de los combustibles y las próximas iniciativas para promover los combustibles sostenibles en la aviación y el transporte marítimo. Resultará fundamental una política sobre combustibles coherente con la política global de clima y energía en aquellos sectores con emisiones difíciles de reducir, bien para producir biogás y biocombustibles, bien hidrógeno, bien electrocombustibles.

El uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura eliminan actualmente más CO<sub>2</sub> almacenándolo en la biomasa o el carbono del suelo de lo que liberan a la atmósfera. El sumidero debe mantenerse e incluso mejorarse para equilibrar el resto de emisiones de la economía con la absorción de dióxido de carbono, así como para alcanzar la neutralidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2050.

Una mayor flexibilidad entre el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura y el Reglamento de reparto del esfuerzo puede ser una forma de reforzar los incentivos a las absorciones en el propio sector del uso de la tierra. Debe evaluarse cuidadosamente un aumento de la ambición en el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura para superar los requisitos actuales, debido a la diversidad de situaciones en los distintos Estados miembros. Para ello, resultan de utilidad el análisis detallado y la elaboración de políticas de ejecución de las estrategias de biodiversidad y silvicultura, que, en principio, orientarán las medidas adicionales de reducción de las emisiones en el sector. La Comisión valorará estas opciones al presentar su propuesta legislativa para actualizar el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura y el Reglamento de reparto del esfuerzo el año que viene.

Para hacer que las absorciones se produzcan en la práctica, es necesario incentivar directamente a los agricultores o gestores forestales particulares para que almacenen más carbono en sus tierras y sus bosques. Actualmente, esto depende en gran medida de la actuación de los Estados miembros, pero, en la trayectoria hacia 2030, la captura de dióxido de carbono en suelos agrícolas y la certificación de las absorciones de carbono deben generalizarse.

Otro paso para aumentar las absorciones puede pasar por incorporar las emisiones de gases de efecto invernadero de la agricultura distintas del CO<sub>2</sub> al sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, y crear un nuevo sector regulado que abarque la agricultura, la silvicultura y el uso de la tierra. Este último tendría potencial para convertirse rápidamente y de forma rentable en climáticamente neutro en torno a 2035 y, posteriormente, generar más absorciones que emisiones de gases de efecto invernadero. Para ello, se requiere un nuevo enfoque político que i) establezca objetivos y parámetros de referencia nacionales y subsectoriales, ii) genere flexibilidad en toda la UE garantizando incentivos rentables y movilice los recursos financieros necesarios, y iii) desarrolle la certificación de las absorciones de carbono. Una iniciativa de la UE para la captura de dióxido de carbono en suelos agrícolas en el marco del Pacto por el Clima demostrará y promoverá estos nuevos modelos de negocio.

Con el tiempo, la Comisión cree que realmente merece la pena crear un sector de la agricultura, la silvicultura y el uso de la tierra con un marco político específico propio que englobe todas las emisiones y absorciones de estos ámbitos y se convierta en el primero en alcanzar la neutralidad de las emisiones de gases de efecto invernadero. Este sector generará después absorciones de carbono para equilibrar las emisiones restantes de otros sectores, gracias a un sólido sistema de certificación de las absorciones de carbono.

### *Reglamento de reparto del esfuerzo*

Introducir el comercio de derechos de emisión en una parte importante de los sectores del Reglamento de reparto del esfuerzo y, posteriormente, incorporar las emisiones agrícolas distintas del CO<sub>2</sub> al sector del uso de la tierra tendría repercusiones en dicho Reglamento. La Comisión estudiará diferentes opciones a partir de una ampliación del comercio de derechos de emisión a todo uso de los combustibles fósiles.

Sí, por una parte, el ámbito de aplicación del Reglamento fuese a mantenerse de forma que se creara un solapamiento entre los sectores que se acogen al RCDE UE y del Reglamento de reparto del esfuerzo, ello serviría de incentivo a los Estados miembros para adoptar medidas subsidiarias de refuerzo del marco regulador en sectores como los edificios y el transporte por carretera. Si, por otra, el ámbito de aplicación fuese a

reducirse y, en caso de una transición plena a un RCDE UE que englobara todas las emisiones de la combustión de combustibles fósiles, el Reglamento abarcaría sobre todo emisiones distintas del CO<sub>2</sub>. Su papel y su finalidad se reducirían aún más en caso de que las emisiones agrícolas distintas del CO<sub>2</sub> se incorporaran a un sector agrícola y de uso de la tierra. Si todos los demás objetivos del Reglamento estuvieran suficientemente definidos en otros instrumentos legislativos, el Reglamento podría incluso derogarse en su totalidad en el futuro.

Teniendo en cuenta la necesidad de preservar unos incentivos y una rendición de cuentas sólidos para que los Estados miembros garanticen la toma de medidas a escala nacional, la Comisión utilizará la próxima evaluación de impacto para la revisión tanto del régimen de comercio de derechos de emisión como del Reglamento de reparto del esfuerzo a fin de seguir consultando al público sobre el papel de este último y el correspondiente Reglamento sobre gobernanza. Al mismo tiempo, los Estados miembros tienen diferentes capacidades para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El presupuesto de la UE, junto con el paquete Next Generation EU, puede ser un importante motor de transformación e incentivar las inversiones públicas y privadas sostenibles, si los recursos se utilizan correctamente. Seguirá siendo fundamental abordar los problemas de distribución entre los Estados miembros a fin de garantizar una transición justa.

### *Políticas sobre energías renovables*

Las energías renovables desempeñan un papel fundamental en la realización del Pacto Verde Europeo y en la consecución de la neutralidad climática de aquí a 2050.

A partir de la evaluación realizada, resulta evidente que la UE debe pasar del sistema energético actual a un sistema energético integrado basado en gran medida en las energías renovables, ya para 2030. Se espera que el objetivo de reducción del 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, logrado mediante la combinación de mayores políticas y la ampliación del RCDE UE, alcance una cuota de energías renovables de alrededor del 38,5 %.

Las energías renovables deberán implantarse a mayor escala para contribuir a una mayor ambición climática y promover el liderazgo industrial de la Unión en tecnologías renovables. Un objetivo más elevado en materia de energías renovables proporcionará la previsibilidad y la seguridad de inversión necesarias para continuar implantando estas energías en todos los sectores.

La transición hacia la neutralidad climática requiere un sistema energético competitivo, seguro y sostenible, y un marco sólido para el mercado interior. El marco existente y las recientes estrategias de la UE sobre la integración del sistema energético, el hidrógeno y las baterías establecen importantes condiciones favorables para la adopción de vectores energéticos renovables. Además, la legislación pertinente se reforzará y respaldará con las próximas iniciativas de la Comisión, como la iniciativa una «oleada de renovación», la Estrategia relativa a las energías renovables marinas, las iniciativas sobre los combustibles alternativos para la aviación y el transporte marítimo y la Estrategia para una Movilidad Inteligente y Sostenible.

La acción de la UE se centrará en la planificación y el desarrollo rentables de tecnologías de energías renovables, la eliminación de los obstáculos de mercado y la oferta de incentivos suficientes para la demanda de energías renovables, especialmente en el caso de determinados sectores de uso final como la calefacción y la refrigeración o el transporte, bien mediante la electrificación bien a través del uso de combustibles

renovables e hipocarbónicos, como los biocombustibles avanzados u otros combustibles sostenibles alternativos. La Comisión estudiará sistemas de capacitación para poner en marcha comunidades de energías renovables impulsadas por ciudadanos, financiadas por la UE y modelos de autoconsumo, para facilitar un mayor uso por parte de los consumidores y un desarrollo más rápido de las tecnologías de energías renovables descentralizadas. También puede ser necesario un apoyo constante a la obtención de energías renovables en las empresas, así como el establecimiento de criterios y objetivos mínimos vinculantes para la contratación pública ecológica con relación a dichas energías.

Concretamente, en el sector de la calefacción y la refrigeración, dominado por los combustibles fósiles, la Comisión tiene intención de evaluar el carácter y el nivel del objetivo indicativo existente con relación a las mismas, incluido el objetivo relativo a la calefacción y la refrigeración urbanas, así como las medidas y el marco de cálculo necesarios para seguir generalizando las soluciones renovables e hipocarbónicas, como la electricidad, en los edificios y la industria.

En cuanto al transporte, la evaluación de impacto pone de manifiesto que la electrificación es fundamental para la descarbonización. No obstante, algunos sectores del transporte dependen enormemente de combustibles de alta densidad energética, como el aéreo y el marítimo. Junto con las iniciativas sobre combustibles alternativos sostenibles para estos sectores, ReFuelEU en el caso de la aviación y FuelEU en el del transporte marítimo, la Comisión propondrá una metodología actualizada para promover, de conformidad con su rendimiento en materia de gases de efecto invernadero, el uso de combustibles renovables e hipocarbónicos en el sector del transporte, de acuerdo con lo establecido en la Directiva sobre fuentes de energía renovables.

Además, una terminología exhaustiva de todos los combustibles renovables y con bajas emisiones de carbono y un sistema europeo de certificación de dichos combustibles, basado en particular en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero durante todo su ciclo de vida y en criterios de sostenibilidad, así como las disposiciones vigentes en la Directiva sobre fuentes de energía renovables, por ejemplo, respaldarían el mayor desarrollo de energías renovables. La implantación a gran escala de las energías renovables también requiere infraestructuras. Es necesario un enfoque holístico para la planificación local y a gran escala de las infraestructuras, la protección y la mejora de la resiliencia de las infraestructuras críticas. Este enfoque servirá de orientación a las próximas revisiones de los Reglamentos RTE-E y RTE-T y de la Directiva sobre la infraestructura para los combustibles alternativos. Deben promoverse sistemas modernos de calefacción urbana a baja temperatura, ya que pueden conectar la demanda local con fuentes de energía renovables y de residuos, así como la red eléctrica y de gas general, a fin de optimizar la oferta y la demanda de los distintos vectores energéticos.

### *Políticas de eficiencia energética*

La UE cuenta con un marco exhaustivo de variadas medidas de eficiencia energética en diferentes sectores<sup>25</sup>. La aplicación rigurosa de la legislación vigente en materia de eficiencia energética es necesaria pero insuficiente para alcanzar un objetivo climático más alto. La evaluación de impacto muestra que las mejoras de eficiencia energética

---

<sup>25</sup> Directiva de eficiencia energética de 2012, Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, Directiva sobre diseño ecológico y Reglamentos sobre etiquetado energético y de los neumáticos.

tendrán que incrementarse de manera significativa hasta alcanzar cerca del 36 % en términos de consumo final de energía<sup>26</sup>.

Alcanzar un objetivo de eficiencia energética más ambicioso y acabar con las diferencias de ambición colectiva entre las contribuciones nacionales de eficiencia energética contenidas en los planes nacionales de energía y clima requerirá que se adopten medidas en varios frentes, fundamentalmente a través de las iniciativas legislativas estratégicas ya anunciadas por el Pacto Verde Europeo para junio de 2021. Así, estas iniciativas identificarán las opciones políticas precisas disponibles y el nivel exacto de los nuevos objetivos.

Sin embargo, el análisis que acompaña a la presente Comunicación ya indica que la mayor parte del ahorro tiene que proceder de los edificios. La próxima oleada de renovación pondrá en marcha un conjunto de medidas para incrementar la profundidad y el ritmo de las renovaciones por edificio y a escala municipal, cambiar los combustibles por soluciones de calefacción renovables, difundir los productos y dispositivos más eficientes, utilizar sistemas inteligentes y las infraestructuras del edificio para recargar los vehículos eléctricos y mejorar la envolvente del edificio (aislamiento y ventanas). Se adoptarán medidas no solo para aplicar mejor la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, sino también para detectar cualquier necesidad de revisión específica. También se valorará la posibilidad de establecer requisitos obligatorios a los edificios con peor rendimiento y endurecer gradualmente los requisitos mínimos de eficiencia energética como medio para garantizar un ritmo mínimo adecuado para la mejora del parque inmobiliario.

A partir del marco existente y de las estrategias de renovación a largo plazo, se determinarán otras medidas para eliminar los principales obstáculos a la renovación de los edificios y promover renovaciones más rápidas y profundas. La oleada de renovación abordará los elementos necesarios para alcanzar y mantener índices de renovación más elevados, especialmente el refuerzo de la normativa. Preverá instrumentos financieros adecuados, por ejemplo para facilitar la reducción del riesgo e incentivar la medición del ahorro real de energía, así como otras medidas favorables, como el fomento de la formación en las competencias necesarias. Se fijarán metas indicativas para 2030, 2040 y 2050, con indicadores de progreso mensurables.

Más allá de la contribución del sector de la construcción, serán necesarios otros esfuerzos para alcanzar un objetivo de eficiencia energética más ambicioso.

Los requisitos de eficiencia energética y las normas de productos existentes se revisarán en el primer semestre de 2021. Además, la próxima iniciativa legislativa sobre productos sostenibles anunciada en el Plan de Acción para la Economía Circular<sup>27</sup> estudiará la ampliación del enfoque de diseño ecológico a otras categorías de productos.

El mayor nivel de ambición también requerirá promover mejor la eficiencia energética siempre que sea rentable en todos los ámbitos de todo el sistema energético así como en todos los sectores pertinentes en los que la actividad afecte a la demanda de energía, como los sectores del transporte y la agricultura. En este contexto, la Comisión presentará directrices específicas en el primer trimestre de 2021. Teniendo en cuenta que

---

<sup>26</sup> La evaluación de impacto establece una horquilla de entre el 35,5 % y el 36,7 % dependiendo del diseño global de medidas estratégicas para respaldar el nuevo objetivo de 2030. Ello equivaldría a una horquilla del 39,2 % al 40,6 % en términos de consumo de energía primaria.

<sup>27</sup> COM(2020) 98 final.

el sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) representa entre el 5 y el 9 % del consumo mundial de electricidad y más del 2 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, la Estrategia Digital de la UE<sup>28</sup> anunció el compromiso de hacer que los centros de datos sean climáticamente neutros para 2030, mediante acciones que se pondrán en marcha entre 2021 y 2022.

#### *Normativa sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos de transporte por carretera*

En lo que se refiere al transporte por carretera, las normas sobre emisiones de CO<sub>2</sub> y sobre vehículos han demostrado ser un instrumento estratégico eficaz. Además de aplicar el régimen de derechos de emisión al transporte por carretera al nivel del proveedor de combustibles y la tarificación vial en consonancia con la revisión de la Directiva del eurodistintivo, solo unas normas estrictas sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> garantizan el suministro de vehículos limpios modernos e innovadores, como vehículos que experimenten una fuerte reducción de su consumo de combustible y grupos motopropulsores como los vehículos eléctricos con batería o pilas de combustible sin emisiones «de depósito a rueda». De aquí a junio de 2021, por tanto, la Comisión revisará y reforzará las normas de CO<sub>2</sub> relativas a turismos y furgonetas para 2030.

Esta labor tiene que mirar más allá de 2030. La evaluación de impacto muestra que, para alcanzar el objetivo global de neutralidad climática en 2050, prácticamente todos los vehículos de las carreteras deben estar libres de emisiones para entonces. La transición debe ir acompañada de la instalación necesaria de infraestructuras para la recarga y el repostaje de dichos vehículos. La futura revisión de la Directiva sobre la infraestructura para los combustibles alternativos es una iniciativa clave a este respecto. El desarrollo y las pruebas de nuevas tecnologías del automóvil tienen largos plazos de ejecución, y los vehículos están en las carreteras entre diez y quince años. La Comisión también evaluará en los próximos meses qué se requiere en la práctica para que este sector contribuya a alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 y en qué momento deben dejar de introducirse en el mercado los motores de combustión interna de los automóviles.

#### *Generalización de la acción por el clima en todas las políticas*

Además, se han introducido otras muchas políticas de la UE, y las existentes se están reorientando hacia el principio de «no perjudicar» y la transición hacia la neutralidad climática. Generalizar los objetivos de la política climática en otras políticas de la UE es un factor clave y permitirá una transformación inclusiva basada en una transición justa.

El Plan de Inversiones para una Europa Sostenible pretende incentivar las inversiones sostenibles. El Fondo de Transición Justa (primer pilar del Mecanismo de Transición Justa) aborda la cuestión de la aceleración de la transición en regiones con un uso intensivo de carbón, turba, esquisto bituminoso y carbono. El programa InvestEU se centra en atraer inversiones privadas, y se ha propuesto utilizar al menos el 30 % de su dotación financiera global para contribuir directamente a la consecución de los objetivos climáticos. El Fondo de Modernización apoyará la transición del sistema energético en los Estados miembros con ingresos más bajos. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión apoyarán inversiones complementarias en eficiencia energética, energías renovables, innovación e investigación. El Fondo Social Europeo Plus prestará un amplio apoyo a la mejora y el reciclaje de las capacidades de los trabajadores. Además, la Comisión propondrá en mayo de 2021 un Plan de Acción para la aplicación

---

<sup>28</sup> COM/2020/67 final.

del pilar europeo de derechos sociales que promueva transiciones justas, el acceso a la formación y los servicios esenciales, especialmente la energía, la movilidad y la vivienda para todos. Las perspectivas a largo plazo sobre las zonas rurales de la Comisión que se publicarán el año que viene prestarán especial atención a promover la sostenibilidad entre los ciudadanos que viven en zonas rurales remotas.

Horizonte Europa, el nuevo programa marco de investigación e innovación, que dispone, entre otras cuestiones, de una rama destinada al clima, la energía y la movilidad, contará con al menos el 35 % de sus fondos para apoyar la consecución de los objetivos climáticos. El Fondo de Innovación apoyará la demostración de tecnologías de vanguardia a escala comercial en los sectores de la energía y la industria.

La Estrategia renovada de finanzas sostenibles, con las iniciativas legislativas y no legislativas que prevé, orientará en mayor medida las inversiones privadas hacia la recuperación ecológica y las actividades económicas sostenibles. Entre otras iniciativas, la taxonomía de finanzas sostenibles de la UE, las normas sobre bonos verdes de la UE y los índices de referencia climáticos desempeñarán un papel crucial en el fomento de las inversiones más cercanas a las necesidades de la economía real, en beneficio del planeta y la sociedad.

A fin de alcanzar la neutralidad climática, la reducción del 90 % de las emisiones totales del transporte de aquí a 2050 en comparación con los niveles de 1990 será uno de los principales objetivos de la próxima Estrategia para una Movilidad Inteligente y Sostenible, a la vez que se trabaja por la recuperación del sector.

La industria debe situarse a la cabeza del cambio a medida que Europa emprenda su transición hacia la neutralidad climática y el liderazgo digital, aprovechando al mismo tiempo el impacto de su mercado único para establecer normas mundiales. Tanto la Estrategia Industrial Europea<sup>29</sup> como el Plan de Acción para la Economía Circular de la UE apuntan a una mayor eficiencia de los recursos y a la economía circular como elementos indispensables para una modernización de la industria de la UE que contribuya a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

El suministro seguro de baterías conforme al Plan de Acción estratégico para las baterías de la Alianza Europea de Baterías será indispensable para descarbonizar el sistema energético de la UE, al facilitar la incorporación de una cada vez mayor cantidad de energías renovables, y nuestro sector del transporte, al impulsar el cambio a los vehículos eléctricos.

El futuro Plan de Acción «contaminación cero» para el aire, el agua y el suelo, estudiará cómo seguir haciendo frente a la contaminación de las grandes instalaciones industriales de manera plenamente coherente con las políticas relativas al clima y la energía, así como a la economía circular. La Estrategia Digital de la UE respalda tecnologías digitales que puedan contribuir a lograr la neutralidad climática en todos los sectores de la economía de la UE y tiene por objeto la ecologización del propio sector de las TIC.

Los planes estratégicos de la PAC que deben desarrollar los Estados miembros constituyen una oportunidad clave para destinar más recursos a reducir las emisiones del sector agrícola de manera duradera, al mismo tiempo que se mejoran la sostenibilidad económica y medioambiental y la resiliencia del sector.

---

<sup>29</sup> COM(2020) 102 final.

Preparar una estrategia más ambiciosa de adaptación al cambio climático en la UE será esencial para todos los sectores, ya que el cambio climático seguirá generando una presión cada vez mayor en el tejido económico y social de Europa, a pesar de los esfuerzos de mitigación.

A su vez, tanto la mitigación como la adaptación obtendrán ventajas con los programas espaciales de la UE, como Copernicus, que contarán con una mejora constante de las capacidades de seguimiento.

En conjunto, una mayor ambición para 2030 y la transición hacia la neutralidad climática y la recuperación de la crisis de la COVID-19 serán tanto una tarea difícil como una oportunidad para crear un futuro mejor para todos. El instrumento de apoyo técnico garantiza que los Estados miembros puedan beneficiarse de unos conocimientos prácticos a medida para desarrollar reformas sostenibles y de fomento del crecimiento.

Además de la normativa y las políticas gubernamentales, los ciudadanos, las comunidades y las organizaciones tienen que asumir su papel. Las regiones, las ciudades y los pueblos son centros clave de soluciones transformadoras y sostenibles que lideran el camino a través de movimientos como el Pacto de los Alcaldes. Para ello, la Comisión pondrá en marcha el Pacto Europeo por el Clima a fin de dar a todo el mundo voz y espacio para diseñar la acción por el clima, compartir información, poner en marcha actividades de base y presentar soluciones que otros puedan seguir.

#### *Dimensión internacional*

Como economía avanzada, con un historial demostrado en la aplicación satisfactoria de medidas climáticas ambiciosas, la UE tiene la posibilidad —y la obligación moral— de influir en las tendencias mundiales en torno a las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar la eficiencia de los recursos, en el marco de las negociaciones internacionales sobre el clima y fuera de ellas. Aumentar la ambición de la UE del nivel actual al 55 % en los próximos diez años duplicará la ambición de la contribución determinada a nivel nacional de la UE y sentará las bases para las próximas negociaciones de las Naciones Unidas sobre el cambio climático en 2021, reforzando así la posición de liderazgo mundial de la UE.

La Comisión invita al Parlamento Europeo y al Consejo a que consideren este documento como la nueva contribución de la UE al Acuerdo de París. Debe presentarse al CMNUCC como actualización de la contribución determinada a nivel nacional de la UE antes de que finalice el año. Con ello, se dará un primer impulso a los preparativos de las Naciones Unidas de la próxima reunión de las Partes en el Acuerdo de París a finales de 2021, así como al Decenio de las Naciones Unidas para la Acción (Agenda 2030).

Al fijar un objetivo más elevado para 2030 y, por consiguiente, aumentar su ambición en el marco del Acuerdo de París, la UE ofrece un ejemplo positivo al resto del mundo sobre cómo combatir el cambio climático de manera eficaz, al mismo tiempo que se persigue una economía moderna y competitiva y una sociedad próspera, inclusiva y resiliente. Además, proporciona un impulso a las conversaciones multilaterales del año que viene en el marco del G7 y el G20, que presidirán el Reino Unido e Italia, respectivamente. Mediante su ayuda exterior, la UE podrá apoyar a terceros países en sus esfuerzos por elevar sus ambiciones climáticas.

La UE debe continuar liderando con el ejemplo, aunque también tiene que utilizar su potencial para promover un cambio mundial en los incentivos económicos de apoyo a la

transición hipocarbónica, teniendo en cuenta las realidades geopolíticas y geoeconómicas cambiantes. La UE seguirá fomentando la cooperación multilateral regida por normas, empleando su diplomacia ecológica, climática y energética, así como toda la variedad de instrumentos de política exterior de que dispone para mejorar el nivel de ambición de sus socios, en particular de los mayores y futuros emisores, y acelerar la transición mundial hacia la neutralidad climática. Ello supone recurrir a las asociaciones estratégicas, la financiación exterior, el comercio y otras plataformas de cooperación de la UE, especialmente mediante la implantación de normas medioambientales internacionales y la promoción de tecnologías limpias a través del comercio. El sector privado debe desempeñar un papel importante, y el liderazgo de la UE en materia de finanzas sostenibles, especialmente a través de la taxonomía de la UE como herramienta para ayudar a los inversores en la transición hacia una economía hipocarbónica, resiliente y eficiente en el uso de los recursos, así como a través de la Plataforma internacional de finanzas sostenibles con nuestros socios internacionales, resultará fundamental. La UE buscará alianzas de beneficio mutuo y garantizará unas condiciones de competencia equitativas a escala internacional en torno a las nuevas tecnologías sostenibles, como el hidrógeno renovable, la energía solar y eólica avanzada, las baterías y la captura de carbono, así como en torno a las materias primas clave para estas tecnologías, como los metales de tierra rara. La posición de la UE como el mayor bloque comercial del mundo ofrece importantes oportunidades a este respecto.

Al mismo tiempo, a fin de contener eficazmente el cambio climático mundial y de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, todos los países y especialmente los miembros del G20 tendrán que presentar medidas mucho más ambiciosas para impedir que se produzcan consecuencias catastróficas.

A falta de aumentos comparables de la ambición de nuestros socios, a medida que la UE aumente su ambición en materia climática, la Comisión propondrá un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono para determinados sectores, a fin de reducir el riesgo de fuga de carbono como alternativa a las medidas actualmente en vigor para hacer frente a ese mismo riesgo. Por lo tanto, la Comisión está estudiando opciones para establecer un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono eficaz, que respete las normas de la Organización Mundial del Comercio.

## **5. CONCLUSIONES Y PRÓXIMOS PASOS**

Incrementar el objetivo de la UE de reducir un 55 % las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 es factible y beneficioso para la salud, la prosperidad y el bienestar de nuestros ciudadanos. Sin subestimar el reto que supone movilizar importantes inversiones adicionales en la próxima década y promover una transición justa, ofrece la oportunidad de un crecimiento sostenible y, en el marco de la recuperación de la COVID-19, una oportunidad de inversiones duraderas que pueden reactivar la economía de la UE.

Una mayor ambición para 2030 contribuirá a una senda más gradual de reducción de las emisiones y a una transición económica y social más equilibrada hacia la neutralidad climática en los próximos 30 años. En consecuencia, será más creíble, más prudente y más justa con respecto a las generaciones futuras.

La presión sobre los recursos naturales, la incertidumbre general en torno a los cambios mundiales y la creciente preocupación por el clima de la población en todo el mundo aumentarán la presión sobre los gobiernos para que actúen rápidamente. Actuar con ambición proporcionará a la UE y a sus empresas e industrias la ventaja de ser pioneros

en el panorama económico internacional, y aumentará su competitividad en los cada vez mayores mercados mundiales de tecnologías sostenibles y ecológicas.

De manera igualmente importante, incrementar la ambición aportará beneficios muy significativos que se sumarán a la lucha contra el cambio climático, como una reducción de la factura de importación de combustibles fósiles, mayor seguridad energética, menor contaminación atmosférica, mejor salud, mayor biodiversidad, menor dependencia de las materias primas importadas y menos riesgos derivados de los residuos. Junto con la intensificación de las políticas de energías renovables y eficiencia energética, reducirá los costes de la energía para los hogares y las empresas, y, siempre y cuando se haga frente a las repercusiones sociales, ayudará a aliviar la pobreza energética y contribuirá al crecimiento y al empleo.

Los ciudadanos, las empresas y los interlocutores sociales de la UE requieren una mayor seguridad y previsibilidad en la trayectoria hacia la neutralidad climática. Por consiguiente, la Comisión modifica hoy su propuesta de la primera Ley Europea del Clima<sup>30</sup> y añade un objetivo para 2030 de al menos un 55 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990. Este será el punto de partida de una trayectoria regular para que la UE alcance la neutralidad climática de aquí a 2050. La Comisión invita al Parlamento Europeo y al Consejo a que alcancen rápidamente un acuerdo y a que adopten el Reglamento relativo a la Ley Europea del Clima.

A lo largo de los próximos nueve meses, la Comisión revisará su legislación clave en materia de clima y energía. La Comunicación ya señala tres opciones clave para modificarla. La Comisión está convencida de que todos los instrumentos estratégicos pertinentes para la descarbonización de nuestra economía deben funcionar de manera coherente para alcanzar nuestros objetivos. El régimen de comercio de derechos de emisión reforzado y ampliado a escala de la UE, las políticas de eficiencia energética y energías renovables, los instrumentos de apoyo a las políticas relativas a la movilidad y el transporte sostenibles, la economía circular, el medio ambiente, la agricultura, las finanzas, la investigación y la innovación y la industria desempeñarán un papel importante en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo en general, y del mayor objetivo sobre el clima para 2030 y la neutralidad climática de aquí a 2050 en particular.

A partir de un amplio debate público y de un proceso de consulta al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, así como los Parlamentos nacionales y todos los ciudadanos y partes interesadas (especialmente a través del Pacto Europeo por el Clima, pero también de la próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa), la Comisión elaborará las principales propuestas legislativas necesarias de aquí a junio de 2021. Este proceso debe allanar el camino para su rápida adopción posterior y dejar tiempo suficiente para que todas las partes implicadas alcancen la mayor ambición en materia de clima y energía para 2030.

---

<sup>30</sup> COM(2020) 80 final.