



## LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima celebrada en París en diciembre de 2015, Partes de todo el mundo acordaron limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales. La Unión se ha comprometido a reducir, para 2030, las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 40 % respecto a los niveles de 1990, a mejorar la eficiencia energética en un 27 % y a aumentar el porcentaje de las energías renovables hasta alcanzar el 27 % del consumo final. Un mecanismo fundamental para la lucha contra el cambio climático es el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión.

### BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS

El artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hace de la lucha contra el cambio climático un objetivo expreso de la política medioambiental de la Unión.

### ANTECEDENTES

#### A. Calentamiento del planeta

De no mediar políticas complementarias de reducción de emisiones, se prevé que la temperatura media mundial aumente entre 1,1 °C y 6,4 °C a lo largo de este siglo. Actividades humanas como el consumo de combustibles fósiles, la deforestación, y la agricultura y ganadería generan emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) y fluorocarburos. Estos gases de efecto invernadero atrapan el calor que irradia la superficie terrestre e impiden que se libere al espacio, lo que provoca el calentamiento del planeta.

#### B. Consecuencias del cambio climático

El calentamiento del planeta ha producido y producirá fenómenos climáticos más extremos (como inundaciones, sequías, lluvias intensas y olas de calor), incendios forestales, escasez de agua, la desaparición de glaciares y la subida del nivel del mar, variaciones en la distribución, o incluso la extinción, de fauna y flora, plagas y enfermedades de las plantas, escasez de alimentos y agua potable, y migraciones de las personas que huyen de estos peligros. La ciencia indica que los riesgos de cambios irreversibles y catastróficos aumentarán de forma considerable si el calentamiento del planeta supera los 2 °C sobre los niveles preindustriales.



### C. Coste de la acción y coste de la inacción

El informe Stern apuntaba, ya en 2006, que el coste de la gestión del calentamiento del planeta sería del 1 % del producto interior bruto (PIB) mundial al año, mientras que el coste de la inacción sería por lo menos del 5 %, pudiendo llegar hasta el 20 % del PIB mundial en el peor de los casos. Por tanto, invirtiendo tan solo una pequeña parte del PIB mundial total en una economía hipocarbónica, la lucha contra el cambio climático generaría a cambio beneficios para la salud y una mayor seguridad energética, y mitigaría otros daños.

### D. Adaptación al cambio climático

La adaptación al cambio climático comprende desde medidas que no resultan muy agresivas ni económicamente gravosas (como la conservación del agua, la rotación de cultivos, la utilización de variedades resistentes a la sequía, la planificación pública y las campañas de sensibilización) hasta costosas medidas de protección y reubicación (como elevar la altura de los diques, o desplazar los puertos, las fábricas y la población lejos de las zonas costeras bajas y las llanuras aluviales). La finalidad de la [estrategia de adaptación al cambio climático de la UE](#) es contribuir a una Europa más resistente al clima promocionando una mayor coordinación e intercambio de información entre Estados miembros y fomentando la integración de dicha adaptación en todas las políticas de la Unión pertinentes.

## RESULTADOS

### A. Política internacional de lucha contra el cambio climático

En diciembre de 2015, tras más de dos décadas de negociaciones, los Gobiernos adoptaron el primer acuerdo universal para luchar contra el cambio climático, en la vigesimoprimer Conferencia de las Partes (CP 21) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en París. El [Acuerdo de París](#) aspira a mantener el aumento de la temperatura media mundial «muy por debajo» de 2 °C, procurando al mismo tiempo limitarlo a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales. Para lograr este objetivo, las Partes aspiran a estabilizar cuanto antes el nivel máximo de emisiones de gases de efecto invernadero y conseguir el objetivo de cero emisiones netas en la segunda mitad del siglo, unas metas a las que deben acompañar inyecciones de capital. Por primera vez, todas las Partes deben realizar esfuerzos ambiciosos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero según el principio de «las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas», esto es, en función de sus situaciones y posibilidades particulares. Todos los países deben renovar y actualizar cada cinco años sus planes de acción por el clima («contribuciones determinadas a nivel nacional») y comunicarlos de forma transparente para que pueda evaluarse el progreso colectivo («balance mundial»). Se brindará apoyo tanto en términos financieros como de desarrollo de capacidades, en particular a los más vulnerables, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. La adaptación, mencionada en pie de igualdad con la mitigación, se reconoce como desafío mundial, al igual que la importancia de afrontar «las pérdidas y los daños» relacionados con los efectos adversos del cambio climático. El Acuerdo entró en vigor en noviembre de 2016 tras su



ratificación por el mínimo exigido de cincuenta y cinco Gobiernos que representasen por lo menos un 55 % del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.

#### **B. Esfuerzos realizados en la Unión para luchar contra el cambio climático**

En su [marco sobre el clima y la energía para 2030](#), que también da forma al compromiso contraído en el Acuerdo de París, la Unión se ha comprometido a la consecución de los siguientes objetivos para 2030: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 40 % respecto a los niveles de 1990, mejorar la eficiencia energética en un 27 % y aumentar el porcentaje de las fuentes de energía renovables hasta alcanzar el 27 % del consumo final. El marco para 2030 supone el seguimiento de los «objetivos 20-20-20» que los líderes de la Unión fijaron para 2020 en 2007: una reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, un aumento del 20 % del porcentaje de energía renovable en el consumo final de energía y una reducción del 20 % del consumo total de energía primaria de la Unión (siempre en comparación con 1990), objetivos todos ellos que se tradujeron en medidas legislativas vinculantes. La [hoja de ruta de la Unión hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050](#) formula un objetivo de reducción de gases de efecto invernadero a largo plazo del 80 %, y en su última [estrategia a largo plazo](#) se aboga por una economía climáticamente neutra de aquí a 2050.

El [régimen de comercio de derechos de emisión \(RCDE\) de la Unión](#) es el primer y todavía mayor mercado internacional del carbono, así como un instrumento político de la Unión clave en la lucha contra el cambio climático. Se basa en el principio de «limitación y comercio», según el cual se fija una «limitación» del importe total de emisiones de gases de efecto invernadero que pueden producir las más de 11 000 instalaciones (fábricas, centrales eléctricas, etc.) incluidas en el sistema. Cada una de ellas compra o recibe «derechos de emisión» que subastan los Estados miembros. Estos créditos (correspondientes cada uno de ellos a una tonelada de CO<sub>2</sub>) pueden negociarse con otras instalaciones si no se usan. Con el tiempo, la cantidad total de derechos se va reduciendo progresivamente. Dos fondos, el Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación, ayudarán a la mejora de los sistemas de energía en los Estados miembros de ingresos más bajos e impulsarán la innovación financiando proyectos hipocarbónicos, así como de captura y almacenamiento de carbono y de energías renovables. La actual [derogación para los vuelos intercontinentales](#) se ha ampliado hasta finales de 2023, momento en que está prevista la puesta en marcha de la primera fase del Plan de compensación y reducción del carbono para la aviación internacional (Corsia) de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). [Suiza y la Unión han acordado la vinculación de sus respectivos regímenes de comercio de derechos de emisión](#).

Las emisiones procedentes de sectores no cubiertos por el RCDE, como el transporte por carretera, los residuos, la agricultura y la construcción, están sujetas a objetivos anuales vinculantes de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para cada Estado miembro. En una reciente actualización, el Parlamento y el Consejo acordaron objetivos mínimos para el periodo 2021-2030 en aras de la meta de la Unión de reducir en un 30 % las emisiones de gases de efecto invernadero en dichos sectores, así como para contribuir al logro de los objetivos del Acuerdo de París.



Además, por primera vez, cada Estado miembro deberá garantizar que las emisiones procedentes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS) no superan su capacidad de absorción. En otras palabras, los bosques, las tierras agrícolas y los pastizales se gestionarán de manera sostenible con el fin de absorber tantas emisiones de gases de efecto invernadero como sea posible y, al menos, tantas como las emitidas en el mismo sector («norma de deuda cero»), contribuyendo así de manera significativa a la lucha contra el cambio climático.

La [Directiva sobre energías renovables](#) se propone garantizar que, para 2020, energías renovables como la biomasa y las energías hidráulica, eólica y solar representen al menos el 20 % del consumo total de energía de la Unión en términos de generación de electricidad, transporte, calefacción y refrigeración. Para 2030 será de aplicación un [nuevo objetivo](#), el 32,5 %. Todos los Estados miembros adoptan su propio plan de acción nacional en materia de energía renovable, que incluye objetivos sectoriales. Dentro del objetivo general, los Estados miembros se comprometen a que al menos un 10 % de la energía consumida en su transporte, el 14 % en 2030, proceda de fuentes renovables. El Parlamento y el Consejo han asimismo acordado un objetivo para la Unión en materia de eficiencia energética del 32 % para 2030.

La tecnología de [captura y almacenamiento de carbono](#) (CAC) separa el CO<sub>2</sub> de las emisiones atmosféricas (resultado de los procesos industriales), comprime el CO<sub>2</sub> y lo transporta a una localización en la que se pueda almacenar. Según el IPCC, la CAC podría eliminar entre un 80 y un 90 % de las emisiones de CO<sub>2</sub> de las plantas de combustión fósil. La Unión ha creado un marco normativo para comercializar y subvencionar esta nueva tecnología. No obstante, la implantación de los proyectos de demostración previstos en Europa ha resultado más difícil de lo que se creía inicialmente debido principalmente a los altos costes, entre otros factores.

Los turismos nuevos matriculados en la Unión deben cumplir las [normas en materia de emisiones de CO<sub>2</sub>](#). El objetivo que se persigue para el parque automovilístico es una media de 130 g de CO<sub>2</sub>/km para 2015, que se reducirá hasta 95 g/km a partir de 2021. Con el fin de generar incentivos que induzcan al sector a invertir en nuevas tecnologías, pueden utilizarse los llamados «supercréditos», con los que los coches más limpios de cada gama de un fabricante cuentan como más de uno al calcular la media de esas emisiones concretas de CO<sub>2</sub>. Existe un reglamento similar en vigor para las [furgonetas](#). El Parlamento y el Consejo han acordado una reducción aún mayor de las emisiones de CO<sub>2</sub> a escala del parque de vehículos de la Unión para los turismos nuevos (37,5 %) y las furgonetas nuevas (31 %) de aquí a 2030. Al mismo tiempo, y por primera vez, para los camiones nuevos se ha fijado un objetivo de reducción de CO<sub>2</sub> del 30 % que incluye un objetivo intermedio del 15 % para 2025.

La información relacionada con el [consumo de combustible](#) de los turismos nuevos que se pongan a la venta o se ofrezcan en arrendamiento en la Unión ya está a disposición de los consumidores para que puedan elegir con fundamento a la hora de comprar un vehículo nuevo. Otro aspecto importante en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es el de la [calidad de los combustibles](#). La normativa de la Unión tiene por objeto reducir la intensidad de los gases de efecto invernadero de los combustibles en un 6 % a más tardar en 2020; ello ha de conseguirse, entre



otras cosas, mediante el uso de biocarburantes, los cuales deben, no obstante, cumplir determinados criterios de sostenibilidad.

Las emisiones de CO<sub>2</sub> del transporte marítimo internacional son considerables, y se espera que aumenten sustancialmente. La Unión, a la vez que ejerce presión para lograr un enfoque mundial, ha creado un sistema a escala de la Unión de [seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes de los buques](#) como primer paso hacia su reducción. Los grandes buques deben hacer un seguimiento y notificar anualmente las emisiones de CO<sub>2</sub> verificadas que liberen en su ruta hacia o desde puertos de la Unión y en el interior de estos, junto con otra información pertinente.

A raíz de las prohibiciones de los clorofluorocarburos (CFC) en los años ochenta del siglo pasado al objeto de detener la destrucción de la capa de ozono, en la actualidad estos han sido sustituidos en una amplia gama de aplicaciones industriales, como el aire acondicionado y la refrigeración, por los gases fluorados, ya que no dañan la capa de ozono. Sin embargo, pueden presentar un potencial de calentamiento del planeta hasta 23 000 veces superior al del CO<sub>2</sub>. Por ello, la Unión ha tomado medidas para controlar el uso de los [gases fluorados](#) y prohibir su empleo en nuevos aparatos de aire acondicionado y refrigeradores para 2022-2025, marcando así el paso para su progresiva eliminación en todo el mundo.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

En respuesta a la propuesta de marco estratégico para 2030 sobre el clima y la energía presentada por la Comisión, el Parlamento envió una señal clara, pidiendo tres objetivos vinculantes (más ambiciosos que los finalmente acordados): una reducción de al menos el 40 % de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero en comparación con los niveles de 1990; un porcentaje del 30 % de fuentes de energía renovables en el consumo final de energía; y un aumento del 40 % en la eficiencia energética.

El Parlamento reiteró, con anterioridad a la Conferencia de París sobre el Cambio Climático celebrada en 2015, la necesidad urgente de «regular y limitar de forma efectiva las emisiones procedentes de la aviación y el transporte marítimo internacionales», y ha manifestado su decepción por que la OACI no hubiese acordado una reducción de las emisiones con motivo de la introducción del Plan de compensación y reducción del carbono para la aviación internacional y se hubiese centrado, por contra, principalmente en compensaciones cuya calidad no estaba en absoluto garantizada y que solo serían jurídicamente vinculantes a partir de 2027, sin que algunos de los principales miembros de la OACI se hubiesen comprometido todavía a participar en la fase voluntaria.

El Parlamento aboga por la tarificación generalizada de las emisiones de carbono y defiende la asignación de los ingresos procedentes del comercio de los derechos de emisión a inversiones relacionadas con la lucha contra el cambio climático. Ha pedido que se tomen medidas concretas, acompañadas de un calendario, para la eliminación gradual de todas las subvenciones a los combustibles fósiles para 2020.



Durante las negociaciones con el Consejo sobre los gases fluorados, el Parlamento abogó por una eliminación progresiva completa de los gases fluorados perjudiciales para el clima en varios sectores nuevos en los que se dispone de alternativas seguras y eficientes desde el punto de vista del consumo energético y los costes.

En una actualización anterior de la normativa sobre emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos y las furgonetas, el Parlamento insistió en la introducción, lo antes posible, de un nuevo ciclo de ensayos a escala mundial concebido por las Naciones Unidas con el fin de que en la medición de las emisiones de CO<sub>2</sub> se reflejen las condiciones de conducción reales.

Tina Ohliger  
05/2019

