



LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

La Unión es una de las grandes economías líderes en la lucha contra el problema de las emisiones de gases de efecto invernadero. En 2018 logró reducir dichas emisiones en un 23 % en comparación con los niveles de 1990 y se ha comprometido a que esta reducción llegue a ser del 40 % para 2030. La Comisión Europea presentó en diciembre de 2019 el Pacto Verde Europeo, y en la actualidad propone un paquete de medidas con las que se pretende aspirar a más en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 y descarbonizar la economía de la Unión para 2050, en consonancia con el Acuerdo de París. Al objeto de poner a la Unión en una senda de equilibrio que conduzca a la neutralidad en carbono a más tardar en 2050, la Comisión propuso en septiembre de 2020 intensificar la ambición climática del objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de modo que sea del 55 % para 2030 con respecto a los niveles de 1990.

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 las emisiones, se prevé que la temperatura media mundial aumente entre 1,1 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 (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O) 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 (o tal vez baste con 1,5 °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, además de mitigar 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 (COP21) 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 alcanzar 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 llevar a cabo medidas de calado 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 particulares y las posibilidades a su alcance. 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. Todos los países de la Unión han ratificado el Acuerdo.

B. Iniciativas de la Unión en la lucha 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 32,5 % y aumentar el porcentaje de las fuentes de energía renovables hasta alcanzar el 32 % 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 plasmaron en medidas legislativas vinculantes.

El [régimen de comercio de derechos de emisión \(RCDE\) de la Unión](#) es el primer y 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 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 CO₂) 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. Si bien las emisiones de la aviación están asimismo incluidas en el RCDE, 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 los objetivos anuales vinculantes de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para cada Estado miembro que quedan dispuestos en el [Reglamento de reparto del esfuerzo](#). 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



respecto a 2005, 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 de la atmósfera tantos gases de efecto invernadero como sea posible y, al menos, tantos como los emitidos en el 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 2030, energías renovables como la solar, la eólica y la hidroeléctrica, así como la biomasa, representen al menos el 32 % del consumo total de energía de la Unión en términos de generación de electricidad, transporte, calefacción y refrigeración. Todos los Estados miembros adoptan su propio plan de acción nacional en materia de energía renovable, que incluye objetivos sectoriales. A fin de integrar el uso de energías renovables en el sector del transporte, los Estados miembros deben imponer una obligación a los proveedores de combustible para garantizar que la cuota de dichas energías en el consumo final de energía en el sector del transporte sea como mínimo del 14 % en 2030 a más tardar.

En la [Directiva relativa a la eficiencia energética](#), que ha sido objeto de modificación, se establece un objetivo de eficiencia energética de la Unión para 2030 del 32,5 %, acompañado de una cláusula para su revisión al alza a más tardar en 2023, además de prolongarse la obligación de ahorro energético anual más allá de 2020. Por otra parte, en mayo de 2018 se adoptó la modificación de la [Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios](#), incluyendo medidas que acelerarán el ritmo de renovación de los edificios y el paso a sistemas más eficientes desde el punto de vista energético y reforzarán la eficiencia energética de los nuevos edificios mediante el empleo de sistemas inteligentes de gestión de la energía.

Además, a través del [Reglamento sobre la gobernanza](#) se implanta por primera vez un proceso de gobernanza transparente para el seguimiento de los avances registrados en cuanto a los objetivos de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima de la Unión, incluidas normas en materia de seguimiento y notificación. Los Estados miembros tienen la obligación de adoptar planes nacionales integrados de energía y clima para el periodo 2021-2030. En septiembre de 2020, la Comisión [evaluó los planes definitivos](#) y comprobó que guardan en buena medida coherencia con los objetivos de la Unión para 2030 excepto en lo que respecta a la eficiencia energética, en relación con la cual sigue existiendo falta de ambición para 2030. Este proceso de gobernanza también ofrece la posibilidad de actualizar los planes cada dos años al objeto de tener en cuenta la experiencia adquirida y aprovechar nuevas oportunidades durante el resto de la década.

La tecnología de [captura y almacenamiento de carbono](#) (CAC) separa el CO₂ de las emisiones atmosféricas (resultado de los procesos industriales), comprime el CO₂ y lo transporta a una localización en la que se pueda almacenar. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, la CAC podría eliminar entre un 80 y un 90 % de las emisiones de CO₂ de las plantas de combustión fósil. 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 CO₂](#). El objetivo que se persigue para el parque automovilístico es una media de 130 g de CO₂/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 CO₂. Existe un reglamento similar en vigor para las [furgonetas](#). El Parlamento y el Consejo han acordado una reducción aún mayor de las emisiones de CO₂ 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 CO₂ del 30 % que incluye un objetivo intermedio del 15 % para 2025.

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 CO₂ 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 CO₂ procedentes de los buques](#) como primer paso hacia su reducción. Los grandes buques deben hacer un seguimiento y notificar anualmente las emisiones de CO₂ 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 atmosférico hasta 23 000 veces superior al del CO₂. 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.

C. Pacto Verde Europeo

La Comisión presentó el 11 de diciembre de 2019 el [Pacto Verde Europeo](#), un paquete de calado que prevé medidas concebidas para que la Unión pueda ser neutra en carbono a más tardar en 2050. Dichas medidas, acompañadas de una hoja de ruta inicial de las políticas clave, van desde atrevidas reducciones de las emisiones hasta inversiones en investigación e innovación de vanguardia, pasando por la conservación del entorno natural de Europa. Con el apoyo de inversiones en tecnologías ecológicas,



sistemas sostenibles y nuevas empresas, el Pacto Verde pretende asimismo ser una nueva estrategia de crecimiento de la Unión. La participación y el compromiso de la ciudadanía y de todas las partes interesadas resulta fundamental para su éxito. Lo principal es que el Pacto Verde Europeo marca el camino para una transición justa y socialmente equitativa.

En el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019, el objetivo de lograr que la Unión sea neutra en cuanto a sus emisiones de carbono de aquí a 2050 fue refrendado por todos los Estados miembros a excepción de Polonia, pues, si bien apoyaba el objetivo para 2050, no podía comprometerse a alcanzarlo.

El Pacto Verde Europeo ofrece [un plan de acción](#) para transformar la Unión en una economía sostenible y competitiva. Entre las medidas propuestas figura la [Ley Europea del Clima](#), que tiene por objeto lograr que la Unión sea climáticamente neutra en 2050. Dispone, en concreto, el incremento del [objetivo para 2030](#) hasta una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos el 55 %. Por otra parte, entre las propuestas de la Comisión en 2020 hubo asimismo una comunicación sobre el [Plan de Inversiones para una Europa Sostenible](#), una propuesta de Reglamento por el que se establece el [Fondo de Transición Justa](#), y estrategias de la Unión del [hidrógeno](#) y para la [integración del sistema energético](#), así como, en octubre, una comunicación sobre la manera de [reducir las emisiones de metano](#).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Las negociaciones interinstitucionales de los próximos años establecerán la manera en que estas nuevas propuestas incluidas en el Pacto Verde Europeo quedan plasmadas en medidas concretas. La postura del Parlamento al intervenir en estas negociaciones interinstitucionales ha acostumbrado a ser, en materia de cambio climático, la de elevar las aspiraciones de las actuaciones de la Unión.

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 35 % 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 manifestó su decepción por que la OACI no hubiese acordado una reducción de las emisiones. La introducción del Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional se centra, por contra, principalmente en compensaciones cuya calidad no está en absoluto garantizada y que solo serán jurídicamente vinculantes a partir de 2027, sin que algunos de los principales miembros de la OACI se hayan 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 estos gases 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 CO₂ de los turismos y las furgonetas, el Parlamento insistió en la introducción, lo antes posible, del nuevo ciclo de ensayos a escala mundial concebido por las Naciones Unidas con el fin de que en la medición de las emisiones de CO₂ se reflejen las condiciones de conducción reales.

Con vistas a la Conferencia sobre el Cambio Climático en Katowice (COP24), el Parlamento pidió por primera vez en una [resolución de octubre de 2018](#) un incremento del objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión para 2030, el 55 %. Por otra parte, el Parlamento consideró que los graves, y seguramente irreversibles, efectos del aumento de 2 °C de las temperaturas mundiales se podría evitar si se fijara el objetivo de París de 1,5 °C, más atrevido y que exigiría reducir a cero las cada vez mayores emisiones mundiales netas de gases de efecto invernadero en 2050 a más tardar, por lo que pidió asimismo a la Comisión que propusiera una estrategia de la Unión a largo plazo para alcanzar el nivel de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero a mediados de siglo.

El Parlamento aprobó en julio de 2018 una [resolución sobre la diplomacia climática](#) en la que hacía hincapié en la responsabilidad que tiene la Unión Europea de asumir un papel de liderazgo en la acción mundial por el clima y en la prevención de conflictos. En el correspondiente informe se subrayaba que han de reforzarse las capacidades diplomáticas de la Unión al objeto de impulsar la acción por el clima en todo el mundo, apoyar la aplicación del Acuerdo de París y prevenir los conflictos relacionados con el cambio climático.

El 28 de noviembre de 2019 el Parlamento [declaró la situación de emergencia climática](#) en Europa, instando a todos los países de la Unión a que se comprometieran a alcanzar el nivel cero neto de emisiones de gases de efecto invernadero para 2050. El Parlamento quiere asimismo que la Comisión garantice que todas las propuestas legislativas y presupuestarias pertinentes estén plenamente en consonancia con el objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 °C.

El Parlamento aprobó el 8 de octubre de 2020 su mandato de negociación sobre la Ley Europea del Clima, en el que pide que el objetivo para 2030 en materia de reducción de emisiones aumente hasta ser del 60 %. Quiere asimismo que la Comisión, previa evaluación de impacto, proponga un objetivo intermedio para 2040 al objeto de asegurarse de que la Unión avanza hacia el logro de su objetivo para 2050. Pide por último que la Unión y todos los Estados miembros eliminen gradualmente todas las subvenciones directas e indirectas a los combustibles fósiles a más tardar el 31 de diciembre de 2025.



Georgios Amanatidis
11/2020

