

Acción europea en materia de lucha contra el cambio climático

Yolanda Villar Ruberte*

Dirección General de Acción por el Clima de la Comisión Europea de la UE.

* Autora de contacto: Yolanda.Villar-Ruberte@ec.europa.eu

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de la autora y no reflejan necesariamente las de la Comisión Europea.

Es innegable que el calentamiento global se encuentra entre los mayores retos que las sociedades deben afrontar en la actualidad. Ya somos la primera generación que experimenta los efectos del cambio climático. 2018 ha sido de nuevo un año con oscilaciones extremas de temperaturas poco acordes con el ciclo estacional oscilaciones que aparecen como fenómenos cada vez más frecuentes.

Para hacer frente a este reto es necesario garantizar que todos los actores públicos y privados trabajan en la misma dirección y con el mismo ímpetu. La vitalidad de la acción europea en los últimos decenios garantiza que tal sea el caso.

Nos encontramos en la recta final del mandato de la Comisión dirigida por Jean Claude Juncker que ha invertido grandes esfuerzos en afrontar de la manera más adecuada posible este reto. El considerar la creación de la Unión de la Energía como una de las 10 prioridades políticas de su mandato ha sido vital para afrontar este reto con dinamismo y otorgarle los esfuerzos que como tal prioridad política merece.

El objetivo de crear una Unión de la Energía capaz de hacer frente a los retos y basada en una política de cambio climático con visión de futuro, implica cumplir con últimos compromisos internacionales y aunar a los actores políticos de la unión europea en una acción coordinada contra el cambio climático

Los últimos años han sido particularmente fructíferos y han permitido la incorporación de nuevos actores forjando alianzas estratégicas. Conviene recordar, la Unión Europea es el único actor internacional que se ha mantenido fiel al Protocolo de Kioto, puesto que algunos países industrializados como los Estados Unidos no lo han ratificado, y otros como Rusia, Japón o Canadá no prolongaron sus compromisos durante el segundo periodo de Kioto, entre 2013 y 2020.

El Acuerdo de París alcanzado en diciembre de 2015 establece una dirección clara: urge actuar para limitar el calentamiento global muy por debajo de los 2 grados centígrados, y preferentemente por debajo de 1,5 grados centígrados, para evitar las peores consecuencias del cambio climático al promover la total descarbonización de la economía.

Realizar una transición energética de semejante envergadura en apenas tres décadas supone un reto gigantesco que requerirá descarbonizar nuestro sector eléctrico, nuestros sistemas de transporte, y el sector de la edificación en menos de una generación

A diferencia de su predecesor, el Acuerdo de Kioto, que solamente cubría el 11% de las emisiones de carbono globales, París es un auténtico esfuerzo colectivo. 197 países han ratificado ya el Acuerdo y se han presentado más de 165 planes nacionales para la mitigación de los efectos del cambio climático

Se considera como un acuerdo global que integra a una mayoría de los países responsables de las emisiones aunque haya habido situaciones decepcionantes. En particular la decisión de los Estados Unidos de retirarse del Acuerdo de París supone un reto importante. No en vano, con alrededor del 15 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, los Estados Unidos son el segundo mayor emisor global, por detrás de China. Sin embargo, esta decisión ha generado un movimiento sin precedentes de la sociedad civil americana en defensa de París.

El Acuerdo de París sigue siendo el instrumento más efectivo para combatir el cambio climático. Por ello, y como ha repetido el Presidente Juncker en varias ocasiones, el Acuerdo de París no será renegociado. La Unión Europea está determinada a cumplir sus compromisos y a acelerar la transición hacia un modelo económico sostenible y bajo en emisiones

Para afrontar este reto la Unión Europea lleva más de una década construyendo una política energética y climática exitosa.

En relación con los objetivos energéticos y climáticos para 2020, tal y como señala el Tercer informe del Estado de la Unión de la Energía¹, la Unión Europea ya ha superado con creces los objetivos de reducción de emisiones de carbono en un 20%, en relación a los niveles de 1990; de mejora en la eficiencia energética de un 20% y de participación del 20 % de las energías renovables en el mix energético de la Unión Europea.

Las emisiones de carbono de la Unión Europea han caído en un 23%, (tomando como año base 1990), mientras que nuestra economía ha crecido un 53%, lo que demuestra que la apuesta por un modelo económico hipo carbónico y sostenible no solo es bueno para el medio ambiente y el bienestar de nuestros ciudadanos, sino que también lo es para la economía.

España se encuentra bien encaminada para cumplir los objetivos para 2020 e incluso superará su objetivo en materia de reducción de emisiones en sectores como el transporte, la calefacción y refrigeración de edificios, los residuos y la agricultura que no están cubiertos por el régimen de comercio de emisiones de la Unión Europea donde según las últimas proyecciones nacionales presentadas a la Comisión en 2017, y teniendo en cuenta las medidas existentes se alcanzara una reducción de un 20%, frente al 10 % previsto.

En cuanto al objetivo de eficiencia energética, el consumo primario de energía en la Unión Europea cayó en

¹ https://ec.europa.eu/commission/publications/third-report-state-energy-union_en

un 10 % en 2015 (respecto a 2005), mientras que en el caso español el consumo primario de energía descendió un 13,7 % entre 2005 y 2016, situándose en 117,24 Millones de Toneladas de Equivalente de Petróleo (Mtp) en 2015, lo que se encuentra ya por debajo del objetivo para 2020 que era de 122,6 Mtoe.

Según los datos de Eurostat, el porcentaje de energías renovables en el consumo de energía total, la Unión Europea creció hasta el 17% en 2016, en línea con el objetivo para 2020, mientras que en España el incremento fue del 17,3%, cifra superior a la media de la Unión Europea durante el mismo periodo, y superior también en más de un punto porcentual a la trayectoria indicativa media establecida en la Directiva para 2017/2018, que era del 16 %.

Esta situación supone que en 2020, el 32% de la electricidad consumida en Europa provendrá de fuentes de energía renovables, y un 25% provendrá de energías variables como la energía solar y la eólica. Esto supone un salto cualitativo considerable si tenemos en cuenta que, en el año 2004, el porcentaje de energía proveniente de las renovables era apenas el 8,5%.

Los objetivos energéticos y climáticos para 2030 fueron preliminarmente establecidos en octubre de 2014 por el Consejo Europeo que fijó un objetivo de reducción de emisiones de carbono hasta un 40%, un aumento de la participación de las energías renovables con un 27% sobre el mix energético comunitario; y un incremento de la eficiencia energética de hasta el 27 %.

En relación con el objetivo de reducción del 40 por ciento de las emisiones que se debe alcanzar en 2030. En el año 2018 se han completado las medidas necesarias para alcanzarlo y cumplir los compromisos de Kioto para el periodo 2021-2030

Así, en abril de este año, entró en vigor la revisión de la legislación que regula sistema de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RDCE EU), la piedra angular de la política climática europea. Para acelerar la disminución de las emisiones, a partir de 2021 el número global de derechos de emisión se reducirá a un ritmo anual del 2,2%, superior al actual 1,74%

Dicha revisión fortalece la reserva de estabilidad del mercado para reducir más rápidamente el actual excedente de derechos de emisión en el mercado de carbono; Entre 2019 y 2023, se duplicará la cantidad de derechos de emisión incorporados a la reserva, que se situará en el 24% de los derechos en circulación. La reserva volverá a incrementarse al ritmo normal del 12% a partir de 2024.

Se introducen salvaguardias adicionales para proteger mejor a la industria europea del riesgo de fuga de carbono. El sistema de asignación gratuita, que se prorrogará diez años más, se ha revisado para prestar especial atención a los sectores con mayor riesgo de relocalización de la producción fuera de la UE que recibirán el 100% de su asignación de forma gratuita. Por lo que respecta a los sectores menos expuestos, se prevé una retirada gradual de la asignación gratuita de derechos de emisión a partir de 2026, desde un máximo del 30% hasta su desaparición al final del cuarto periodo de Kyoto (2030).

Finalmente, establece instrumentos de apoyo para ayudar a la industria y al sector energético a través de dos nuevos fondos:

- El **Fondo de innovación**, que prestará apoyo a la demostración de tecnologías innovadoras y a innovaciones punteras en la industria, y prorrogará las ayudas ya existentes en el marco del programa NER300. La financiación disponible corresponderá al valor de mercado de, al menos, 450 millones de derechos de emisión.
- El **Fondo de modernización**, que respaldará las inversiones para modernizar el sector eléctrico y otros sistemas energéticos más amplios, impulsar la eficiencia energética y facilitar una transición justa en regiones dependientes del carbono en diez Estados miembros con rentas bajas.

Además, la opción de asignación gratuita transitoria con arreglo al artículo 10 quater de la Directiva RCDE UE seguirá estando disponible para modernizar el sector energético en los Estados miembros con rentas bajas.

A esto se ha añadido la reciente aprobación en mayo de 2018 del nuevo **Reglamento de reparto de esfuerzos en los sectores no cubiertos por el sistema de derechos de emisión** que materializará el objetivo de reducción para la UE de estos sectores que se sitúa en un 30% hasta 2030.

Se ha adoptado en las mismas fechas la **Directiva que incluye las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura** que integra este sector en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030.

En relación con los objetivos energéticos hasta 2030 la Comisión tomó también la iniciativa necesarias presentando en noviembre de 2016 el denominado Paquete de Energía Limpia para Todos los Europeos que contenía propuestas legislativas en materia de eficiencia energética, energías renovables y normas de gobernanza de la Unión de la Energía pasando por el diseño del mercado de la electricidad y la seguridad del suministro de electricidad

Este paquete establece un marco regulador estable para la inversión en energías limpias, favoreciendo una mayor penetración de renovables en el mercado y fomentando las inversiones en eficiencia energética.

La puesta en marcha de las medidas previstas en el paquete movilizará inversiones por valor de 177.000 millones de euros al año en energías limpias, contribuirá al crecimiento económico inyectando 190.000 millones de euros en el PIB europeo hasta 2030 y creará 900.000 nuevos puestos de trabajo en el sector de las energías limpias.

Se ha publicado recientemente la **Directiva de Eficiencia Energética en Edificios** que incluye medidas para fortalecer el rendimiento energético de los edificios nuevos, acelerar la renovación de edificios con el fin de hacerlos más eficientes, y aprovechar el enorme potencial en eficiencia energética del sector de la construcción, el mayor consumidor de energía en Europa.

En junio se ha alcanzado además un acuerdo político sobre otras propuestas en materia energías renovables, gobernanza y eficiencia energética que serán adoptadas definitivamente antes de fin del 2018.

En primer lugar, la revisada **Directiva de energías renovables** ha dado un paso hacia delante a nivel de objetivos al tomar en consideración la reducción de los costos de las renovables en los últimos años. Como demuestran las últimas subastas de 3.000 MW de renovables en España, estas tecnologías ya son competitivas en el mercado y su coste en Europa está cayendo más rápidamente de lo esperado. Esto se ha plasmado en el nuevo objetivo del 32%, incluida una cláusula de revisión en el año 2023 para una revisión al alza del objetivo a nivel de la UE.

Para conseguir más coherencia a nivel nacional se mejora el diseño y la estabilidad de los planes de apoyo para las energías renovables y se mejora la sostenibilidad del uso de la bioenergía. Asimismo, establece un marco regulatorio claro y estable sobre el autoconsumo, proporcionando una racionalización real y una reducción de los procedimientos administrativos y finalmente aumenta el nivel de ambición para los sectores de transporte y calefacción / refrigeración.

Se ha alcanzado también en junio de 2018 un acuerdo político sobre el **Reglamento de gobernanza para la Unión energética** que impone en un proceso político en el que la Comisión y los demás miembros trabajan juntos y cooperan para conseguir la coherencia y los vínculos entre los objetivos de reducción de emisiones, de participación de renovables y de eficiencia energética. Esto se hará asegurándose de que los objetivos y políticas nacionales sean coherentes con los objetivos de la UE, al tiempo que se permite flexibilidad a los países individuales para adaptarse a las condiciones y necesidades nacionales.

Según el acuerdo alcanzado los Estados miembros presentarán a la Comisión los borradores de sus Planes Nacionales Integrados de Clima y Energía en diciembre de 2018 que la Comisión examinará, formulando recomendaciones con vistas a su finalización por los Estados Miembros en diciembre de 2019.

El Reglamento de gobernanza promoverá por igual la seguridad y la previsibilidad a largo plazo para los inversores. Se enfatiza la importancia de la cooperación regional en el desarrollo y puesta en práctica de las políticas energéticas y climáticas. Los Estados miembros están particularmente llamados a fomentar la participación de sus ciudadanos en la preparación de los planes. Esto establecerá una nueva relación entre los ciudadanos europeos y los responsables de la toma de decisiones para construir un consenso sobre la mejor manera de lograr la transición energética.

Igualmente, establece un fondo global de carbono con una contribución justa de la Unión Europea y un objetivo europeo de cero emisiones para 2050, y exige a la Unión Europea y a los Estados Miembros desarrollar estrategias energéticas y climáticas a largo plazo cada cinco años, en línea con lo establecido en el Acuerdo de París.

El Consejo también ha fijado su posición respecto a la práctica totalidad de las propuestas del nuevo diseño

del mercado eléctrico (a excepción del Reglamento sobre ACER), mientras que se espera que el Parlamento fije su posición hacia marzo o abril, lo que permitirá dar inicio a las negociaciones en trilogos a partir de entonces.

Por último, a lo largo se ha avanzado en la adopción de los dos paquetes legislativos para reducir las emisiones en un sector fundamental como el transporte terrestre, un sector que representa un 22% de las emisiones totales de la Unión Europea.

Las emisiones de los turismos y furgonetas representan un 73% de este 22%. Entre 2010 y 2050, se estima que el transporte de pasajeros crecerá en un 42 %, mientras que, en el caso del transporte de mercancías, se prevé que el crecimiento sea del 60 %. Por lo tanto es necesario actuar para reducir las emisiones de este sector.

Las nuevas normas de reducción exigirán que las emisiones de los turismos y furgonetas nuevos sean un 30% inferiores en 2030 respecto a las emisiones de 2021.

La propuesta ayudará a los fabricantes a fomentar la innovación y suministrar vehículos de bajas emisiones al mercado mediante un innovador sistema de incentivos que recompensará a aquellos productores que inviertan más en vehículos limpios. El sistema no prevé cuotas obligatorias o mandatos, sino que proporciona un punto de referencia que indica la cantidad de vehículos de cero y bajas emisiones que cada fabricante idealmente debería poner en el mercado en 2025 y en 2030. Si el fabricante produce más vehículos limpios que el punto de referencia indicado, será recompensado con créditos que puede utilizar para cumplir su objetivo específico de CO₂.

Las nuevas normas de reducción exigirán que las emisiones de los turismos y furgonetas nuevos sean un 30% inferiores en 2030 respecto a las emisiones de 2021

Un último paquete legislativo para reducir las emisiones de carbono de los vehículos pesados (incluyendo camiones y autobuses) presentado en febrero 2018.

Contiene por primera vez el establecimiento de objetivos concretos para reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) de vehículos pesados, una categoría que cubre a los camiones y autobuses. En él, se prevén unos objetivos de reducción de emisiones por fases empezando con un objetivo para grandes camiones del 15% para 2025 y del 30% en 2030, en ambos casos con respecto a los niveles registrados en 2019.

Además propone adelantar tres años, hasta el 2019, la fecha en la que los fabricantes tienen que poner en el mercado nuevos vehículos pesados con cabinas más aerodinámicas. En una segunda etapa a partir de 2022, se extenderían las reducciones al resto de vehículos pesados: camiones pequeños y autobuses. Además, se determinaría en esta revisión el objetivo final para 2030, (puesto que el 30% es una meta "indicativa").

Se pretende por último ayudar a los fabricantes a fomentar la innovación y suministrar vehículos de bajas emisiones al mercado mediante un innovador sistema de incentivos que recompensará a aquellos productores que inviertan más en vehículos limpios.

La Comisión ha entendido que el éxito de los vehículos de cero emisiones dependerá, por un lado, de la disponibilidad de la infraestructura de recarga y, por otro lado, de la rapidez con la que las baterías estén disponibles a precios competitivos.

Es por esta razón que, junto con el Paquete de Movilidad, ha presentado un plan de acción de 800 millones de euros para apoyar proyectos de infraestructuras, incluyendo aquellos de recarga de vehículos eléctricos; y una iniciativa de baterías de 200 millones de euros, para asegurar que la próxima generación de baterías se produzca y se desarrolle en Europa.

Me gustaría por último recordar que el Acuerdo de París llama a todos sus signatarios a comunicar *“estrategias de desarrollo a largo plazo de bajas emisiones de gases de efecto invernadero”* para 2020, que es la misma fecha límite para que los países tengan que volver a presentar sus objetivos climáticos a corto plazo (NDC).

En esta línea es necesario recordar que sacar el máximo partido de la transición energética requiere políticas ambiciosas y de futuro. Las políticas energéticas y climáticas son políticas de largo plazo, que requieren un gran consenso político, políticas de estado que deben estar por encima de los avatares de los procesos electorales.

Siguiendo la invitación del Consejo y del Parlamento la Comisión está actualmente elaborando de conformidad con el Acuerdo de París, la estrategia para el 2050 y deberá próximamente examinar los planes nacionales integrados de energía y clima.

En la elaboración de la estrategia de la UE a largo plazo la Comisión Europea practica un enfoque participativo ofreciendo una oportunidad para el debate a través de una consulta pública y otros eventos, buscando la contribución de ciudadanos y partes interesadas sobre la estrategia a largo plazo de la UE.

Se prevé que la Comisión presente un borrador de la estrategia climática a largo plazo para la UE a fines de marzo de 2019. Avanza así la UE, en el cumplimiento del compromiso adquirido como parte de una declaración del G7 de 2017, de presentar su propia estrategia a largo plazo, mucho antes de la citada fecha límite de 2020.

En este mismo objetivo los planes integrados y estrategias a largo plazo nacionales son fundamentales para alcanzar los objetivos internacionales y europeos en materia de cambio climático y energía. Es importante que las autoridades españolas avancen en la aprobación de la Ley de cambio climático y transición energética y del Plan nacional integrado a partir de procesos transparentes, abiertos y participativos buscando el consenso que dichas estrategias y planes integrados requieren. Es sin duda una oportunidad que no se debe dejar pasar para asegurar un marco consensuado y estable.

La culminación de estos importantes elementos reforzará sustantivamente los instrumentos de que dispone la Unión Europea demostrando una vez más su absoluto compromiso con el Acuerdo de París y con la lucha contra el cambio climático.