



Bruselas, 22.1.2014
COM(2014) 15 final

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

Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030

{SWD(2014) 15 final}
{SWD(2014) 16 final}

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

Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030

1. INTRODUCCIÓN

Se ha avanzado mucho desde que la UE aprobó su primer paquete de medidas sobre clima y energía en 2008. En estos momentos, la UE va camino de cumplir los objetivos fijados para 2020 en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y energías renovables y se han logrado importantes mejoras en la intensidad del uso de la energía gracias a un aumento de la eficiencia de los edificios, productos, procesos industriales y vehículos. Estos logros son tanto más importantes cuanto que la economía europea ha experimentado un crecimiento de en torno al 45 % en términos reales desde 1990. Los objetivos 20/20/20 relativos a las emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y ahorro energético han desempeñado un papel clave para impulsar estos avances y fomentar el empleo de más de 4,2 millones de personas en diversas ecoindustrias¹, con un crecimiento continuo durante la crisis.

Recuadro 1: Logros más importantes del actual marco estratégico en materia energética y climática

La Unión se ha fijado para 2020 tres objetivos: reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (20 %), cuota de energías renovables (20 %) y mejoras en la eficiencia energética (20 %). Las políticas energética y climática actuales están logrando avances sustanciales hacia la consecución de estos objetivos 20/20/20:

- Con respecto a 1990, en 2012 las emisiones de gases de efecto invernadero se redujeron un 18 % y se prevé una nueva reducción a niveles un 24 % y un 32 % inferiores a los de 1990 en 2020 y 2030, respectivamente, sobre la base de las políticas actuales.
- La cuota de las energías renovables se incrementó al 13 % en 2012, en proporción del consumo final de energía, y se espera que siga aumentando hasta el 21 % en 2020 y el 24 % en 2030.
- La UE había instalado aproximadamente el 44 % de la electricidad procedente de fuentes renovables (exceptuando la energía hidroeléctrica) a finales de 2012.
- La intensidad energética de la economía de la UE disminuyó un 24 % entre 1995 y 2011, mientras que las mejoras introducidas por la industria fueron de alrededor de un 30 %.
- La intensidad de carbono de la economía de la UE se redujo un 28 % entre 1995 y 2010.

Muchos han sido también los cambios que se han producido desde 2008. El más evidente es el impacto de la crisis económica y financiera, que ha afectado a la capacidad de los Estados miembros para invertir. Los precios de los combustibles fósiles siguen siendo elevados, lo que

¹ Datos de Eurostat sobre el sector de bienes y servicios medioambientales.

afecta negativamente a la balanza comercial de la Unión y los costes de la energía. En 2012, la factura de la UE en concepto de importaciones de gas y petróleo ascendió a más de 400 000 millones EUR, aproximadamente el 3,1 % del PIB de la Unión. Se ha producido un cambio sustancial en el centro de gravedad de la demanda mundial de energía, que se ha desplazado hacia las economías emergentes, especialmente China y la India. Al mismo tiempo, los hogares y los usuarios industriales están cada vez más preocupados por el aumento de los precios de la energía y los diferenciales de precios con muchos de los socios comerciales de la Unión y, más en particular, con los Estados Unidos. Aunque el mercado interior de la energía se ha desarrollado, han surgido nuevos riesgos de fragmentación. El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) no está impulsando de manera suficientemente adecuada las inversiones en tecnologías con baja emisión de carbono, lo que aumenta las probabilidades de que se adopten nuevas políticas nacionales que socaven el contexto de igualdad de oportunidades que el RCDE pretendía crear. Si bien las tecnologías de las energías renovables han madurado y los costes se han reducido considerablemente, el rápido desarrollo de las fuentes de energía renovables presenta en la actualidad nuevos desafíos para el sistema energético. Muchos productos que utilizan energía son ahora más eficientes y los consumidores se están beneficiando de verdaderos ahorros de energía y económicos.

Al mismo tiempo, se han recogido nuevas evidencias de la probable incidencia de la actividad humana sobre el cambio climático y de la necesidad de que se reduzcan de forma sustancial y sostenida las emisiones de gases de efecto invernadero para limitar la posibilidad de que se produzcan nuevos cambios en el clima de la Tierra².

Ahora es el momento, por tanto, de reflexionar sobre lo que está sucediendo y el marco que necesitamos para 2030. En consonancia con las respuestas de las partes interesadas al Libro Verde³, es necesario continuar avanzando en pos de una economía hipocarbónica que garantice una energía competitiva a un precio asequible para todos los consumidores, cree nuevas oportunidades para el crecimiento y el empleo, ofrezca una mayor seguridad de abastecimiento energético y reduzca la dependencia de la Unión con respecto a las importaciones en su conjunto. Hemos de asumir el ambicioso compromiso de seguir reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo con la trayectoria eficiente desde el punto de vista de los costes descrita en las hojas de ruta para 2050⁴, y hacerlo a tiempo para las próximas negociaciones relativas a un acuerdo internacional sobre el clima. Tenemos que ofrecer seguridad normativa tan pronto como sea posible para los inversores en tecnologías hipocarbónicas, fomentar la investigación, el desarrollo y la innovación y mejorar e industrializar las cadenas de suministro para las nuevas tecnologías. Todo ello ha de hacerse de tal modo que tenga en cuenta las realidades políticas y económicas existentes y se sustente en nuestra experiencia del actual Marco estratégico.

En este contexto, el Marco estratégico para 2030 debe basarse en la plena aplicación de los objetivos 20/20/20 y en los siguientes aspectos:

- Un compromiso ambicioso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en consonancia con las hojas de ruta para 2050. La asunción de este compromiso debe seguir un enfoque eficaz desde el punto de vista de los costes que sea asequible

² *Climate Change 2013 The Physical Science Basis; Working Group I of the IPCC; Summary for Policy Makers*. Cambio climático 2013. Bases de la ciencia física; grupo de trabajo I del IPCC; resumen para responsables políticos, octubre de 2013.

³ COM(2013) 169: Libro Verde. Un marco para las políticas de clima y energía en 2030.

⁴ COM(2011) 885: Hoja de Ruta de la Energía para 2050; COM(2011) 112: Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050.

y competitivo, garantice la seguridad de abastecimiento y la sostenibilidad, y tenga en cuenta las actuales circunstancias económicas y políticas.

- Simplificación del marco estratégico europeo, mejorando al mismo tiempo la complementariedad y la coherencia entre los objetivos y los instrumentos.
- Dentro de este Marco de la UE, dotar a los Estados miembros de flexibilidad para definir una transición hipocarbónica que se adecúe a sus circunstancias específicas, combinación de fuentes de energía preferida, y necesidades en términos de seguridad energética, y permitirles que mantengan los costes en un nivel mínimo.
- Reforzar la cooperación regional entre los Estados miembros para ayudarles a afrontar retos comunes en materia de energía y clima de un modo más rentable y promoviendo al mismo tiempo la integración del mercado y evitando el falseamiento del mercado.
- Apoyarse en el impulso dado al desarrollo de las fuentes de energía renovables con una política basada en un enfoque más rentable que refuerce la dimensión europea y logre una mayor integración del mercado interior de la energía y una competencia no falseada.
- Un conocimiento profundo de los factores que determinan los costes de la energía para que la política se base en hechos y evidencias, de manera que sepamos a ciencia cierta qué influencia se puede lograr a través de políticas nacionales y de la Unión y qué queda fuera de su alcance. Garantizar que la competitividad de las empresas y la asequibilidad de la energía para los consumidores sean fundamentales a la hora de determinar los objetivos del marco y los instrumentos necesarios para su aplicación.
- Mejorar la seguridad energética, al tiempo que se establece un sistema energético competitivo e hipocarbónico, mediante la actuación común, unos mercados integrados, la diversificación de las importaciones, el desarrollo sostenible de las fuentes de energía autóctonas, la inversión en las infraestructuras necesarias, el ahorro energético de los usuarios finales y el apoyo a la investigación y la innovación.
- Mejorar la seguridad de los inversores ofreciendo señales claras de cómo cambiará el Marco estratégico a partir de 2020 y garantizar que antes de dicha fecha no tendrán lugar cambios sustanciales en los objetivos e instrumentos vigentes.
- Repartir equitativamente los esfuerzos entre los Estados miembros plasmando sus circunstancias y capacidades específicas.

La presente Comunicación desarrolla un marco para las futuras políticas de la UE en materia de energía y clima y pone en marcha un proceso con vistas a alcanzar una visión compartida sobre cómo hacer avanzar estas políticas en el futuro.

2. ELEMENTOS CLAVE DEL MARCO

El Libro Verde de la Comisión solicitaba opiniones sobre el alcance y la estructura más adecuados de los objetivos en materia de clima y energía para 2030. Entre los interesados se constató un amplio consenso en el sentido de que es deseable establecer un nuevo objetivo para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), aunque hubo disparidad de opiniones acerca del nivel de ambición⁵. También hubo diversidad de puntos de

⁵ http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm.

vista sobre si era necesario fijar nuevos objetivos en materia de energías renovables y eficiencia energética para conseguir más avances de cara a 2030.

El análisis efectuado en la evaluación de impacto, publicada junto con el presente Marco, ha evaluado distintos objetivos de reducción de los GEI (35 %, 40 % y 45 %) y confirmado que las conclusiones de la Hoja de Ruta de la Energía para 2050⁶, es decir, que los costes de una transición hipocarbónica no difieren sustancialmente de los gastos en que se hubiera incurrido en cualquier caso debido a la necesidad de renovar un sistema energético envejecido, unos precios de los combustibles fósiles en aumento y la asunción de las políticas energéticas y climáticas existentes. No obstante, se espera que los costes del sistema energético aumenten de aquí a 2030 hasta un nivel que ronde el 14 % del PIB, frente a alrededor del 12,8 % en 2010. Se producirá, sin embargo, un trasvase significativo desde el gasto en combustibles hacia el realizado en equipos innovadores con alto valor añadido, que fomentará las inversiones en productos y servicios innovadores, generará crecimiento y empleo y mejorará la balanza comercial de la Unión. Un marco económico favorable y una política industrial específica, como se señala en la Comunicación en favor del renacimiento industrial europeo⁷, debe ayudar a la industria y las empresas a aprovechar estas oportunidades.

La experiencia adquirida con el actual marco de 2020 indica que, si bien los objetivos europeos y nacionales puede impulsar una acción decidida por parte de los Estados miembros y el crecimiento en las industrias emergentes, no siempre han garantizado la integración del mercado, la rentabilidad y una competencia sin falseamientos. La evaluación de impacto indica que fijar un gran objetivo de reducción de las emisiones de GEI es la estrategia menos onerosa para lograr una economía hipocarbónica que, por sí misma, debe conducir a un aumento de la cuota de energías renovables y al ahorro energético en la Unión.

A la luz de los resultados y la experiencia de las políticas actuales, la Comisión propone un nuevo objetivo de reducción de las emisiones internas de GEI del 40 % con respecto a 1990, a repartir entre los sectores abarcados y no abarcados por el RCDE⁸, que constituirá la piedra angular de la política de la UE en materia de clima y energía para 2030. El objetivo para los sectores no abarcados por el RCDE se distribuiría entre los Estados miembros (véase más adelante). Iría acompañado de un objetivo general coherente a nivel europeo para las energías renovables de, como mínimo, el 27 %, dando flexibilidad a los Estados miembros para fijar objetivos nacionales. La cuestión de cuál es la mejor manera de lograr un grado óptimo de ahorro energético en 2030 se analizará en detalle en una revisión de la Directiva sobre eficiencia energética que se llevará a cabo en 2014.

La mayor flexibilidad para los Estados miembros irá acompañada de un sólido marco de gobernanza europea para alcanzar los objetivos de la UE en el ámbito de las energías renovables y el ahorro energético de una forma coherente con la consecución de los objetivos nacionales y europeos de gases de efecto invernadero y con los principios más generales de la política europea en materia de energía, incluido el funcionamiento y una mayor integración del mercado interior de la energía y el establecimiento de un sistema energético competitivo, seguro y sostenible.

2.1 Objetivo de emisiones de gases de efecto invernadero

La Comisión propone fijar un objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para las emisiones internas de la UE del 40 % en 2030 con respecto a las

⁶ COM(2011) 885.

⁷ COM(2014) 14.

⁸ El sector abarcado por el RCDE engloba a 11 000 instalaciones fijas de generación y producción de energía eléctrica y que son grandes usuarios de energía.

emisiones de 1990. Es importante señalar que las políticas y medidas aplicadas y previstas por los Estados miembros en relación con sus actuales obligaciones de reducción de dichas emisiones seguirán surtiendo efecto después de 2020. En caso de aplicarse en su integridad y de que sean plenamente eficaces, se espera que estas medidas permitan una reducción del 32 % respecto a las emisiones de 1990. Ello requerirá un esfuerzo permanente, pero al mismo tiempo pone de manifiesto que el objetivo propuesto para 2030 es factible. No obstante, será importante llevar a cabo una evaluación continua con el fin de tener en cuenta la dimensión internacional y velar por que la Unión continúe siguiendo la senda menos costosa hacia una economía hipocarbónica.

El objetivo de la UE debe ser compartido entre el RCDE y lo que los Estados miembros han de alcanzar conjuntamente en los sectores al margen del comercio de derechos de emisión. El sector del RCDE tendría que alcanzar una reducción del 43 % de gases de efecto invernadero en 2030 y el sector no sujeto al RCDE, del 30 %, ambos con respecto a 2005. Con el fin de lograr la necesaria reducción de las emisiones en los sectores abarcados en el RCDE, el factor anual por el que disminuye el tope relativo al máximo de emisiones permitidas en el RCDE tendrá que incrementarse del actual 1,74 % al 2,2 % después de 2020.

El esfuerzo colectivo para el sector no abarcado por el RCDE también debe repartirse entre los distintos Estados miembros de forma adecuada y puntual. Actualmente, la asignación se realiza en función de la riqueza relativa medida en términos de PIB per cápita, que se traduce en una amplia gama de obligaciones que van desde una reducción del 20 % a un aumento del 20 % de las emisiones. Los elementos de análisis que sustentan la evaluación de impacto de la Comisión disponen la asignación rentable del esfuerzo entre los Estados miembros y confirman que las inversiones y los costes serían relativamente superiores en los Estados miembros con rentas más bajas, al tiempo que se minimizan los costes para la Unión en su conjunto. Ello refleja su intensidad relativamente superior de emisiones carbono, su menor eficiencia energética, y su menor capacidad de inversión. Por ejemplo, el análisis indica que, en el período 2021-2030, los países con un PIB inferior al 90 % de la media de la UE tendrán que realizar inversiones de una cuantía estimada en unos 3 000 millones EUR anuales por encima del incremento medio en la UE en dicho período.

La Comisión considera, por lo tanto, que al aplicar un marco para 2030, el objetivo de reducción de los GEI de cada Estado miembro debe seguir teniendo en cuenta estos factores de distribución, al tiempo que garantiza la integridad del mercado interior, por ejemplo, en relación con la eficiencia energética y los productos que utilizan energía. Dada la importancia de las inversiones futuras, también será necesario encontrar soluciones que contribuyan a una mejor financiación (véase más adelante).

La Comisión no ve ninguna razón para proponer un «objetivo condicional» más elevado de cara a las negociaciones internacionales. En caso de que el resultado de las negociaciones justifique un objetivo más ambicioso de la Unión, este esfuerzo adicional podría equilibrarse permitiendo el acceso a créditos internacionales.

2.2 Un objetivo para las energías renovables a nivel de la UE

Las energías renovables deben seguir desempeñando un papel fundamental en la transición hacia un sistema energético más competitivo, seguro y sostenible. Esta transición no será posible sin unas cuotas de energías renovables significativamente más elevadas. Habida cuenta de que las energías renovables se generan en la UE, también pueden reducir el déficit comercial de la UE en materias primas energéticas, el riesgo de que se produzcan interrupciones del abastecimiento y la volatilidad de los precios de los combustibles fósiles. Asimismo tienen potencial para impulsar el crecimiento en tecnologías innovadoras, la creación de puestos de trabajo en sectores emergentes y reducir la contaminación atmosférica.

El rápido despliegue de las energías renovables ya supone un reto para el sistema eléctrico en particular, que debe adaptarse a una generación cada vez más descentralizada y variable (solar y eólica). Por otra parte, la mayor parte del desarrollo de las renovables en la UE viene impulsado por programas nacionales de apoyo que, por una parte, pueden tener en cuenta las especificidades nacionales y regionales, pero, al mismo tiempo, pueden obstaculizar la integración del mercado y reducir la rentabilidad. Este rápido despliegue también afecta a la competitividad de otras fuentes de energía que seguirán siendo fundamentales para el sistema energético de la UE y reduce los incentivos a la inversión en capacidad de generación, que será necesaria de cara a la transición hacia un sistema energético más competitivo, seguro y sostenible (por ejemplo, como reserva de seguridad frente a la variable «energía renovable»).

En el futuro, los beneficios de las energías renovables deben explotarse todo lo posible de manera orientada al mercado. El funcionamiento del RCDE y la contribución de las fuentes de energía renovables a las reducciones de GEI están estrechamente relacionados y son complementarios. Un objetivo de reducción de los gases de efecto invernadero del 40 % debe fomentar por sí mismo el incremento de la cuota de las energías renovables en la UE hasta, como mínimo, el 27 %. Aunque de obligado cumplimiento para la UE, no lo sería para los Estados miembros con carácter individual sino que se alcanzaría mediante compromisos claros decididos por los propios Estados miembros, que deberían guiarse por la necesidad de lograr de forma colectiva el objetivo de la UE y basarse en lo que cada Estado miembro debe lograr en relación con sus objetivos actuales para 2020. Estos nuevos compromisos para 2030 se revisarán formando parte del proceso de gobernanza descrito en la sección 3 y, en caso necesario, se complementarían con nuevas iniciativas e instrumentos de la UE para garantizar el cumplimiento del objetivo de la UE.

Este objetivo a nivel de la UE permitirá impulsar las inversiones en energías renovables, es decir, que, por ejemplo, la cuota de la energía eléctrica procedente de fuentes renovables se incrementaría desde el 21 % actual a, como mínimo, el 45 % en 2030. A diferencia de lo que sucede en el marco actual, el objetivo de la UE no se traduciría en objetivos nacionales a través de la legislación de la UE, con lo que los Estados miembros gozarían de mayor flexibilidad para cumplir sus objetivos de reducción de gases de efecto invernadero de la forma más rentable de conformidad con sus circunstancias, combinaciones energéticas y capacidades específicas para generar energía renovable.

La Comisión no considera apropiado establecer nuevos objetivos de energía renovable o intensidad de gases de efecto invernadero de los combustibles utilizados en el sector del transporte o cualquier otro subsector después de 2020. La evaluación de cómo minimizar las emisiones debidas al cambio indirecto del uso de la tierra puso de manifiesto que los biocombustibles de primera generación desempeñan un papel limitado en la reducción de las emisiones de carbono del sector del transporte. La Comisión ya ha indicado que, por ejemplo, los biocombustibles basados en cultivos alimentarios no deben recibir ayuda pública después de 2020⁹. Para estar a la altura de los retos que plantea el sector del transporte en el horizonte de 2030 y años posteriores es necesaria toda una gama de combustibles renovables alternativos y una combinación de medidas estratégicas específicas sobre la base del Libro Blanco en materia de transportes. La formulación estratégica debe centrarse en mejorar la eficacia del sistema de transporte, profundizar en el desarrollo y la implantación de vehículos eléctricos y de biocarburantes de segunda y tercera generación y otros carburantes alternativos viables, formando parte de un planteamiento de carácter más general e integrado. Ello está en

⁹ COM(2012) 595.

consonancia con la estrategia en materia de combustibles alternativos¹⁰ y debe tenerse en cuenta en futuras revisiones de la legislación pertinente para el periodo posterior a 2020.

Una mayor flexibilidad para los Estados miembros debe ir acompañada de un mayor énfasis en la necesidad de completar el mercado interior de la energía. Se han de racionalizar los distintos sistemas nacionales de apoyo para que sean más coherentes con el mercado interior, más rentables y ofrezcan mayor seguridad jurídica a los inversores. El objetivo fijado para las energías renovables a escala europea se alcanzaría mediante un nuevo marco de gobernanza basado en planes nacionales para una energía competitiva, segura y sostenible, elaborados por los Estados miembros tal como se indica más adelante. Algunos Estados miembros ya han establecido objetivos ambiciosos en materia de fuentes de energía renovables para 2030 y años posteriores que conllevarán progresos sustanciales en pos del objetivo de la UE. Cada Estado miembro debe dejar claro su compromiso con las energías renovables, indicando cómo se alcanzaría este objetivo, teniendo en cuenta la necesidad de cumplir con la normativa de competencia y ayudas estatales, a fin de evitar el falseamiento del mercado y garantizar una relación coste-eficacia aceptable, tal como se describe en el punto 2.5.

Al mismo tiempo, la UE y los Estados miembros tendrán que seguir desarrollando sus marcos políticos con objeto de facilitar la transformación de las infraestructuras energéticas con mayores interconexiones transfronterizas, potencial de almacenamiento y redes inteligentes para gestionar la demanda con el fin de garantizar la seguridad del abastecimiento energético en un sistema con una elevada cuota de energías renovables, cuya producción es variable.

Este planteamiento significa que la Directiva sobre las fuentes de energía renovables deberá revisarse a fondo para el período posterior a 2020 con el fin de dotar a la UE de los medios necesarios para garantizar que se cumpla el objetivo de la UE para 2030. También será necesario adoptar una política de biomasa más adecuada para optimizar su uso eficiente con objeto de conseguir ahorros significativos y verificables de gases de efecto invernadero y permitir una competencia leal entre los diversos usos de los recursos de biomasa en el sector de la construcción, las industrias del papel y la pulpa, y la producción de productos bioquímicos y energéticos. Ello también debe abarcar el uso sostenible del suelo, la gestión sostenible de los bosques en consonancia con la estrategia de la UE en favor de los bosques y el sector forestal¹¹, y abordar los efectos indirectos sobre el uso de la tierra, como en el caso de los biocarburantes.

2.3 Eficiencia energética

La mejora de la eficiencia energética aporta una contribución esencial a la consecución de todos los objetivos principales de las políticas de la UE en materia de clima y energía: mayor competitividad, seguridad de abastecimiento, sostenibilidad y transición a una economía hipocarbónica. Existe un amplio consenso político sobre su importancia. El objetivo de eficiencia energética de la UE no es vinculante y se está avanzando gracias a medidas específicas a escala nacional y de la UE, incluso para aplicaciones domésticas e industriales, vehículos, y el parque inmobiliario existente. La Directiva sobre eficiencia energética adopta un enfoque más holístico en relación con el ahorro energético en la UE. Aunque el plazo para su transposición no vence hasta junio de 2014 (y no todos los Estados miembros la han incorporado ya), el Consejo y el Parlamento Europeo han solicitado una evaluación que se ha de presentar antes de mediados de 2014. En ella se analizarán los progresos realizados hacia la consecución del objetivo previsto para 2020. En la actualidad, se prevé que el objetivo del

¹⁰ COM(2013) 17.

¹¹ COM(2013) 659.

20 % no será alcanzado. Una vez se haya llevado a cabo la revisión, la Comisión tendrá en cuenta si es necesario proponer enmiendas a la Directiva sobre eficiencia energética.

Si bien esta revisión será necesaria para determinar la ambición exacta de la futura política de ahorro energético y las medidas necesarias para lograrla, se apoyará en los elementos de análisis que sustentan la presente Comunicación y las metas y objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y energías renovables. El ahorro energético debe complementar el despliegue de energías renovables por parte de los Estados miembros como componente de sus planes para conseguir la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que deben también identificar medidas nacionales para mejorar la eficiencia energética. El análisis de la Comisión muestra que un objetivo de reducción del 40 % requeriría un mayor nivel de ahorro de energía de alrededor del 25 % en 2030.

En algunos sectores, como la industria y los vehículos de pasajeros, deberán continuar las mejoras constatadas en los últimos años, mientras que en sectores tales como los de vivienda, otros modos de transporte, y material eléctrico será preciso acelerar de forma significativa los esfuerzos actuales para aprovechar el notable potencial sin explotar. Ello requerirá grandes inversiones en el sector de la construcción (que se traducirán en una reducción de los gastos de explotación), unas condiciones básicas e información que anime a los consumidores a adquirir bienes y servicios innovadores y unos instrumentos financieros adecuados para garantizar que todos los consumidores de energía se beneficien de los cambios resultantes.

La UE necesita seguir complementando las medidas nacionales con ambiciosas normas de eficiencia energética a escala de la UE para los aparatos, equipos y edificios, así como con normas sobre emisiones de CO₂ para los vehículos. Gracias a las economías de escala del mercado interior, estas normas pueden beneficiar a los fabricantes de la UE y ayudarles a mantener su liderazgo tecnológico.

La revisión estudiará también si el mejor indicador de referencia para definir el objetivo para 2030 consiste en mejoras de la intensidad energética de la economía y los sectores económicos, en el ahorro de energía en términos absolutos o una solución híbrida.

2.4 Reforma del régimen de comercio de derechos de emisión

En 2012, la Comisión publicó un informe sobre el funcionamiento del mercado del carbono, junto con varias opciones para abordar el excedente acumulado de derechos de emisión. Este superávit ha surgido como consecuencia de la caída de la actividad económica durante la crisis, las facilidades de acceso a créditos internacionales y, en menor medida, la interacción con otras políticas en materia de clima y energía. Además, en 2012 la Comisión presentó también una propuesta para facultarla a aplazar la subasta de 900 millones de derechos de emisión hasta 2019/2020. El Parlamento Europeo y el Consejo se mostraron de acuerdo con esta propuesta en diciembre de 2013.

Aunque se trata de un paso adelante significativo, el superávit estructural se mantendrá hasta bien entrado el período de comercio posterior a 2020 (fase 4) en ausencia de nuevas medidas de reforma del RCDE, lo que se espera siga erosionando su función como catalizador tecnológicamente neutro, rentable y a escala de la UE de inversiones hipocarbónicas. En sus respuestas al Libro Verde de la Comisión, entre las partes interesadas se registró un amplio consenso en el sentido de que el RCDE debe seguir siendo el instrumento fundamental para concretar la transición a una economía hipocarbónica. A fin de que el RCDE pueda ser eficaz a la hora de fomentar las inversiones hipocarbónicas con el menor coste para la sociedad, es preciso adoptar una pronta decisión para restablecerlo, dotándolo de mayor robustez. La Comisión estima que la mejor manera de lograr este objetivo es establecer una reserva para la estabilidad de mercado al inicio de la fase 4 de comercio en 2021. En paralelo a la presente

Comunicación se presenta una propuesta legislativa¹². La reserva para la estabilidad del mercado establecería una adaptación automática de la oferta de los derechos de emisión subastados a la baja o al alza sobre la base de un conjunto de normas predefinidas, mejoraría la capacidad de resiliencia frente a las perturbaciones de los mercados y reforzaría la estabilidad del mercado. No habría ningún elemento discrecional de gestión de la oferta. La reserva constituiría también una herramienta flexible para aumentar la oferta de derechos de emisión en caso de incrementos temporales y repentinos de la demanda, mitigando así el impacto en la industria y en los sectores con riesgo de fuga de carbono.

Como la reserva para la estabilidad no empezará a funcionar hasta 2021, se necesitan disposiciones específicas para hacer frente a un posible pico de oferta que podría producirse en 2020 como consecuencia de la devolución de derechos de emisión congelados al término del tercer período de comercio, así como de otros efectos relacionados con la transición entre períodos de comercio.

2.5 Garantizar la competencia en mercados integrados

La plena realización del mercado interior de la energía, tanto para la electricidad como para el gas, sigue siendo una prioridad inmediata para la Comisión. Un mercado interior de la energía integrado y competitivo aporta el entorno y las señales en materia de costes que se necesitan para la consecución de los objetivos de política energética de manera eficaz en relación con su coste.

La Comisión ha aprobado recientemente una serie de orientaciones sobre la intervención pública en los mercados de la electricidad, con el fin de reducir al mínimo los efectos de falseamiento¹³. Las Directrices sobre ayudas de Estado en el ámbito de la energía y el medio ambiente también tienen que evolucionar para promover planteamientos más orientados al mercado que reflejen la evolución de la estructura de costes de las tecnologías de la energía y la creciente competitividad de los costes en el mercado interior. En este contexto, en el período 2020-2030 deben reducirse progresivamente hasta su desaparición las subvenciones para las tecnologías de la energía maduras, incluidas las destinadas a las energías renovables. Aún se autorizarían las subvenciones concedidas a las tecnologías nuevas e inmaduras con potencial significativo para contribuir de manera rentable a los volúmenes de energías renovables. La Comisión está llevando a cabo actualmente una consulta sobre la revisión de las Directrices sobre ayudas estatales en el ámbito de la energía y el medio ambiente de aquí a 2020¹⁴.

El mercado interior de la energía ha contribuido a mantener bajo control los precios mayoristas (particularmente los de la electricidad) durante los últimos cinco años, en comparación con el aumento de los costes subyacentes de los combustibles fósiles. El incremento de los volúmenes de electricidad generada a partir de las energías eólica y solar también ha ejercido una presión a la baja sobre los precios al por mayor, en particular en regiones con elevadas cuotas de estas fuentes de energía renovables, si bien también ha contribuido a incrementar los precios del mercado minorista al repercutir a los consumidores los costes de los regímenes de apoyo. Además, el segmento minorista sigue caracterizándose por elevados niveles de concentración del mercado y regulación de precios en la mayoría de los Estados miembros, lo que limita en la realidad la competencia y la posibilidad de elección de los consumidores. La distribución de gas y electricidad es también un monopolio natural y las concesiones deben adjudicarse de forma no discriminatoria y competitiva.

¹² COM(2014) 20.

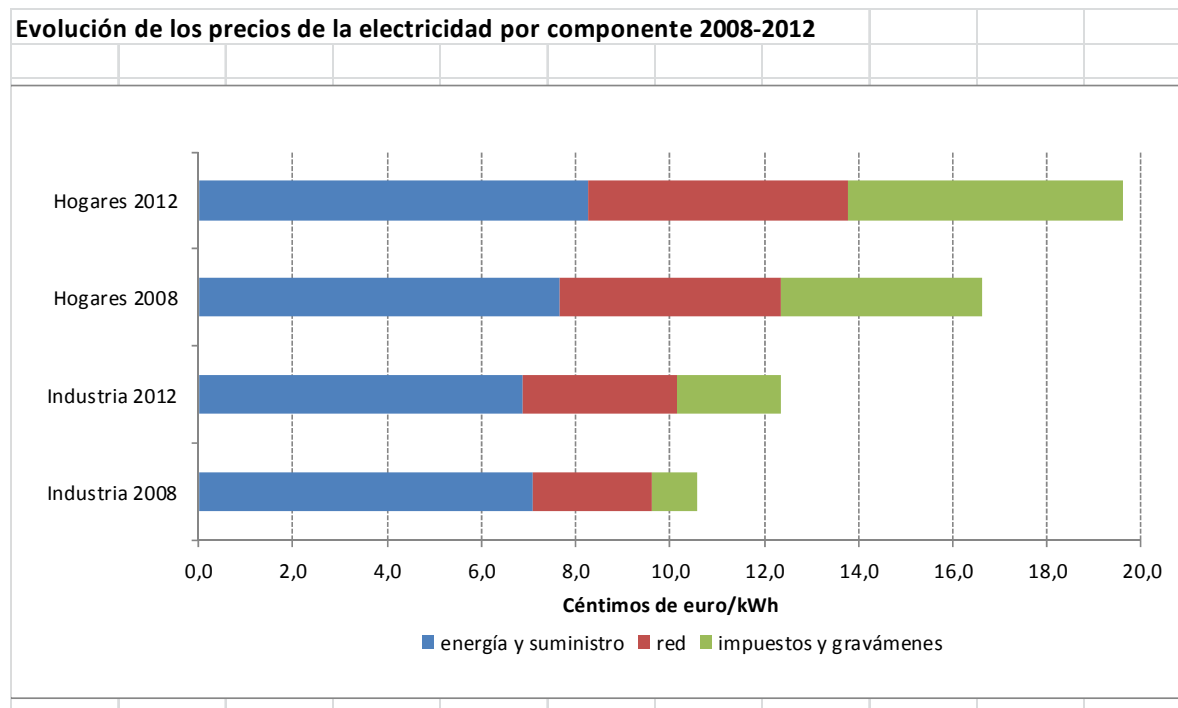
¹³ C(2013) 7243.

¹⁴ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_en.html.

Lograr que haya una gran competencia en el mercado interior de la energía será crucial para avanzar hacia los objetivos de la política energética de la Unión en el horizonte de 2030. Proporcionará las herramientas clave de cara a contener los precios de la energía para los hogares y las empresas. Un mercado de la energía plenamente integrado y competitivo podría dar lugar a un ahorro de entre 40 000 y 70 000 millones EUR hasta 2030, en comparación con la situación actual. Para que los consumidores puedan beneficiarse plenamente de la desregulación de los mercados de la energía, los mercados minoristas del gas y la electricidad deben ser más dinámicos y competitivos. Los consumidores deben poder controlar los datos de consumo y gozar de plena libertad para seleccionar a los proveedores de servicios energéticos o producir su propia energía sostenible. La Comisión seguirá realizando un seguimiento de la concentración en los mercados minorista y mayorista del gas y la electricidad y garantizando el control eficaz en materia de prácticas restrictivas de la competencia y concentraciones.

Recuadro 2: Evolución de los precios minoristas medios ponderados de la electricidad en la UE para los hogares y los consumidores industriales en el período 2008-2012.

Durante el período comprendido entre 2008 y 2012, los precios del gas y la electricidad (incluidos los impuestos y gravámenes) para los consumidores industriales aumentaron un 3,3 % y un 15 %, respectivamente, mientras que los de los hogares lo hicieron en un 13,6 % y un 18 %.



Fuente: Eurostat. Incluye los impuestos en el caso de los hogares; no incluye el IVA ni otros impuestos recuperables en el caso de la industria; no se incluyen otras exenciones para la industria (dato no disponible)

Los impuestos y gravámenes representan alrededor del 30 % de los costes finales de la electricidad para los hogares (frente al 26 % en 2008) y aproximadamente el 18 % para los consumidores industriales. Los costes de la electricidad para los consumidores industriales aumentaron un 127 % a lo largo del período, expresado en una media ponderada en la UE.

(Si bien no se dispone de datos nacionales coherentes, varios Estados miembros establecen exenciones significativas de impuestos y gravámenes). Los costes subyacentes de la energía se mantuvieron relativamente estables, en torno a la mitad de la factura eléctrica total de los hogares y los usuarios industriales, mientras que los costes subyacentes de red constituyen la parte restante de la factura eléctrica.

Existe una gran divergencia entre los Estados miembros en cada uno de los distintos componentes de los costes de la electricidad, lo que representan un reto para el mercado interior de la energía. Por ejemplo, en 2012 la contribución de los impuestos y gravámenes a los precios de la electricidad para los hogares se situaba en un intervalo de entre el 5 % y el 56 %.

2.6 Energía competitiva y asequible para todos los consumidores

La energía es importante para la competitividad de las economías de los Estados miembros pues afecta a los costes de producción de las industrias y servicios y al poder adquisitivo de los hogares. En los últimos años, se ha incrementado la diferencia de los precios de la energía entre la UE y muchos de sus principales socios económicos. La disponibilidad de gas de esquisto en los Estados Unidos ha reducido sustancialmente los precios del gas natural, así como de la electricidad generada a partir del gas natural. No están aumentando los diferenciales de precios con países como China y Corea, pero sigue existiendo una situación de desventaja comparativa. Tales disparidades en los precios de la energía pueden reducir los niveles de producción e inversión y cambiar las pautas comerciales a escala mundial, a menos que se vean compensadas por la mejora de la eficiencia energética.

Este riesgo es especialmente elevado en el caso de las industrias con un gran componente de costes energéticos y que están expuestas a la competencia internacional. Al mismo tiempo, el sector manufacturero de la UE presenta unos costes operativos de la energía bajos en relación tanto con la producción como con el valor añadido. Ello se debe principalmente a la escasa intensidad energética de la producción industrial y a que se centra en productos con mayor valor añadido. Las industrias manufactureras han respondido a los aumentos del precio de la energía con constantes mejoras de la intensidad energética y, de ese modo, han mantenido una posición relativamente favorable. Desde 2005, sin embargo, se ha producido una reestructuración hacia sectores con menores costes energéticos. En relación con la posición relativa de EE.UU. y de la UE, mientras que Estados Unidos ha mejorado su balanza comercial de la energía, aún no ha tenido lugar un gran vuelco en la balanza comercial de bienes UE-EE.UU., ni se han producido cambios significativos en la estructura global de las industrias manufactureras. Ello no debe interpretarse en el sentido de que los efectos podrían no dejarse sentir debido a un aumento creciente de la diferencia en los precios de la energía, en particular debido a que se puede ralentizar la mejora de la eficiencia energética.

Los análisis de los precios y los costes de la energía (que se publican junto con la presente Comunicación)¹⁵ muestran que el impacto en la competitividad relativa de la UE ha sido escaso, lo que podría atribuirse directamente a unos precios más elevados de la energía y al precio del carbono en el marco del RCDE, debido a la mejora de la eficacia energética. No obstante, esto varía de un sector a otro y efectos indirectos, como los aumentos de los costes de la electricidad, han incidido en los usuarios intensivos de electricidad como los fabricantes de aluminio. También han tenido éxito las políticas actuales destinadas a evitar la fuga de carbono, tales como la asignación de derechos de emisión gratuitos en el RCDE. Todas las hipótesis futuras parecen indicar que habrá una presión al alza de los costes de la energía en la

¹⁵ COM(2014) 21; SWD(2014) 19; SWD(2014) 20.

UE, especialmente por la necesidad de sustituir unas infraestructuras obsoletas, la tendencia al alza de los precios de los combustibles fósiles, la aplicación de las políticas existentes en materia de energía y clima y las posibles incidencias de un precio del carbono más elevado.

Es prudente, por tanto, mantener el actual marco estratégico en aquellos sectores industriales más expuestos al riesgo de fuga de carbono hasta el final de la negociación en la fase 3. Por consiguiente, la Comisión tiene la intención de presentar un proyecto de decisión sobre la revisión de la lista de fuga de carbono al comité reglamentario pertinente, lo que mantendría los criterios actuales y los supuestos existentes. Mientras otras economías importantes no realicen esfuerzos comparables, también será necesario adoptar políticas similares (incluido un sistema mejorado de asignación gratuita de derechos de emisión con una mejor focalización) después de 2020, a fin de garantizar la competitividad de las industrias europeas con uso intensivo de energía. La Comisión seguirá supervisando la aplicación de las actuales normas de fuga de carbono y demás medidas pertinentes destinadas a aplicar el presente Marco con objeto de tomar en consideración la situación económica general y los avances logrados en las negociaciones internacionales sobre el clima.

2.7 Fomentar la seguridad del abastecimiento energético

Por seguridad del abastecimiento energético se entiende garantizar el suministro permanente y adecuado de energía procedente de todas las fuentes a todos los usuarios. En el caso de los combustibles fósiles, la Agencia Internacional de la Energía prevé un incremento de la dependencia de la UE de las importaciones de petróleo desde aproximadamente el 80 % actual hasta más del 90 % en 2035. Del mismo modo, se espera que la dependencia de las importaciones de gas aumente del 60 % a más del 80 %. La demanda creciente de energía a escala mundial y la insuficiente competencia en los mercados energéticos de la UE ha sostenido unos precios elevados de las materias primas. En 2012, la factura europea de las importaciones de petróleo y gas ascendió a más de 400 000 millones EUR, lo que representa un 3,1 % del PIB de la UE, frente a alrededor de 180 000 millones EUR por término medio en el período 1990-2011. Ello aumenta la vulnerabilidad de la UE frente a las perturbaciones en el suministro y los precios de la energía.

Las políticas destinadas a mejorar la seguridad de abastecimiento de la Unión deben seguir una orientación en tres etapas. En primer lugar, la caída de la producción de petróleo y gas en la UE hace que sea necesario seguir explotando fuentes de energía autóctonas sostenibles. Las contribuciones pueden proceder de fuentes de energía renovables, reservas nacionales de combustibles fósiles convencionales y no convencionales (principalmente gas natural) y de la energía nuclear, con arreglo a las preferencias de los Estados miembros a propósito de su combinación energética y dentro del marco de un mercado integrado en el que no se falsee la competencia. Cuando se exploten fuentes autóctonas, se deberá respetar el marco de la legislación de la UE en vigor y los compromisos internacionales tales como el adoptado por el G-20 para la eliminación progresiva de las subvenciones a los combustibles fósiles. La Comisión ha establecido un marco que acompaña a la presente Comunicación, para la explotación segura y estable desde el punto de vista medioambiental del gas de esquisto¹⁶.

En segundo lugar, los Estados miembros deben actuar colectivamente para diversificar sus países de abastecimiento y sus rutas de importación de combustibles fósiles. Asimismo, se ha de potenciar la competencia en los mercados de la energía a través de una mayor liberalización, la plena realización del mercado interior de la energía, incluido el desarrollo de las infraestructuras de transporte, sin olvidar los interconectores transfronterizos, que pueden ser más eficaces a la hora de garantizar la seguridad del suministro que el apoyo a la

¹⁶ Agencia Internacional de la Energía, C(2014) 267.

capacidad de generación doméstica. Los proyectos de interés común acordados de conformidad con el Reglamento de infraestructuras energéticas deben traducirse en que la mayoría de los Estados miembros alcancen el nivel de interconectores del 10 % acordado en 2002 como porcentaje de la capacidad de producción instalada.

En tercer lugar, se requieren mayores esfuerzos para mejorar de forma rentable la intensidad energética de la economía y generar ahorro energético con la mejora del rendimiento energético de edificios, productos y procesos. La revisión de las políticas de ahorro energético que se ha de realizar en 2014 arrojará luz sobre las futuras acciones y objetivos en este ámbito.

3. GOBERNANZA EUROPEA PARA EL MARCO DE 2030

3.1 Planes nacionales para una energía competitiva, segura y sostenible

Si bien los Estados miembros necesitan flexibilidad para elegir las políticas que mejor se adapten a su combinación energética y preferencias nacionales, debe ser compatible con la mayor integración de los mercados, el aumento de la competencia y la consecución de los objetivos climáticos y energéticos de la Unión.

La Comisión considera necesario simplificar y racionalizar los actuales procesos independientes para la presentación de informes sobre las energías renovables, la eficiencia energética y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para el período posterior a 2020, y dotarse de un proceso de gobernanza consolidado con los Estados miembros. Los objetivos se alcanzarán mediante una combinación de medidas nacionales y de la Unión descritas en los planes nacionales de los Estados miembros para una energía competitiva, segura y sostenible, que:

- garanticen que se cumplen los objetivos estratégicos de la UE con respecto al clima y la energía;
- aporten mayor coherencia a los planteamientos de los Estados miembros;
- promuevan una mayor integración del mercado y la competencia;
- aporten certidumbre a los inversores para el período posterior a 2020.

Estos planes deben establecer una fórmula clara para alcanzar los objetivos nacionales en lo que respecta a las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector no abarcado por el RCDE, las energías renovables, el ahorro de energía, la seguridad energética, la investigación y la innovación y otras opciones importantes, como la energía nuclear, el gas de esquisto, y la captura y el almacenamiento de carbono. El objetivo explícito debe consistir en generar más certidumbre para los inversores y un mayor grado de transparencia; reforzar la coherencia, la coordinación y la supervisión de la UE, incluida la evaluación de dichos planes con relación a los objetivos de la UE en materia de energía y clima; y avanzar en la consecución de los objetivos del mercado interior de la energía y las directrices sobre ayudas de Estado. Tendría que haber una estructura de gobernanza clara con un proceso iterativo dirigido por la Comisión para evaluar los planes de los Estados miembros en lo que respecta a estas cuestiones comunes, y hacer recomendaciones, según proceda.

Para llevar a cabo este proceso se pueden contemplar tres etapas.

Etapas 1: La Comisión desarrollaría orientaciones detalladas sobre el funcionamiento del nuevo proceso de gobernanza y, en particular, el contenido de los planes nacionales.

Convendrá definir el ámbito y los objetivos de los planes y las condiciones básicas en las que deben operar. El contenido debe abarcar aspectos importantes para que exista un sistema de la

energía competitivo, seguro y sostenible y demostrar su contribución al logro de los objetivos de la UE en materia de clima y energía. En particular, los planes describirían de qué forma un Estado miembro tiene la intención de lograr las reducciones necesarias de las emisiones de gases de efecto invernadero, e indicarían la cantidad de energía procedente de fuentes renovables y el ahorro de energía que el Estado miembro pretende alcanzar en 2030, teniendo en cuenta la legislación vigente de la Unión y sus políticas. Además, los planes deben describir las políticas que afectan a la combinación energética nacional, como la nueva capacidad de generación de energía nuclear, la implantación de la captura y el almacenamiento de carbono, la transición a combustibles hipocarbónicos, el desarrollo de fuentes de energía autóctonas, los planes de infraestructura tales como nuevos interconectores, la fiscalidad nacional y los planes de apoyo que tengan un efecto directo o indirecto, el despliegue de las redes inteligentes, etc.

Etapa 2: Preparación de los planes de los Estados miembros a través de un proceso iterativo.

Celebrar consultas con los países vecinos debe ser un elemento clave en la elaboración de los planes. Se debe fomentar la adopción de enfoques regionales (basados en grupos regionales de electricidad, por ejemplo), ya que contribuirán a una mayor integración del mercado a partir de decisiones conjuntas sobre el desarrollo de las energías renovables, el equilibrio de los mercados, la idoneidad de la generación y la construcción de interconectores. La cooperación entre los Estados miembros mejorará también la rentabilidad de las inversiones y reforzará la estabilidad de las redes.

Etapa 3: Evaluación de los planes y compromisos de los Estados miembros.

En una tercera etapa, la Comisión realizaría una revisión de los planes nacionales para evaluar si las medidas y compromisos de los distintos Estados miembros son suficientes para alcanzar las metas y objetivos climáticos y energéticos de la Unión. Si el plan se considera insuficiente, se llevaría a cabo un proceso iterativo más intenso con los Estados miembros afectados con el objetivo de reforzar su contenido.

En general, la Comisión considera que los planes nacionales deben ser operativos bastante antes de 2020, a fin de orientar las acciones de los Estados miembros a su debido tiempo para el período 2020-2030 y fomentar la inversión. Asimismo, se debe prever la actualización de los planes nacionales al menos una vez durante el período que finaliza en 2030, con el fin de tener en cuenta la evolución de las circunstancias, aunque tomando en consideración las legítimas expectativas de los inversores.

Aunque habrá vínculos y complementariedades evidentes entre este proceso de gobernanza y las políticas nacionales notificadas en el marco del Semestre Europeo, la Comisión considera que los dos procesos, aunque complementarios, deben gestionarse por separado, habida cuenta del carácter diferente y específico de los campos de la energía y el clima y la distinta periodicidad de los dos procesos. Es posible que la estructura de gobernanza quede fijada en la legislación en una fecha posterior si el planteamiento cooperativo previsto no es eficaz. La Comisión desarrollará sus propuestas en relación con la estructura de gobernanza teniendo en cuenta los puntos de vista del Parlamento Europeo, los Estados miembros y las partes interesadas.

3.2 Indicadores y objetivos para una energía competitiva, segura y sostenible

Aunque unas cuotas más elevadas de energías renovables y un sistema de la energía más eficiente contribuirán tanto a la competitividad como a la seguridad de abastecimiento de energía (además del impacto positivo en los gases de efecto invernadero y las emisiones contaminantes), no bastan en sí mismos para garantizar que se avance lo suficiente hacia la consecución de todos los aspectos de estos objetivos en el horizonte de 2030. Se precisa

realizar un seguimiento sistemático empleando indicadores clave para evaluar los avances logrados a lo largo del tiempo e informar cualquier futura intervención política. Entre estos indicadores se incluirían:

- los diferenciales de los precios de la energía entre la UE y sus principales socios comerciales, basándose en el informe sobre los precios y costes de la energía;
- también debe ser objeto de seguimiento la diversificación de las importaciones de energía y la cuota de fuentes de energía autóctonas utilizadas en el consumo de energía durante el período que termina en 2030;
- el despliegue de redes inteligentes e interconexiones entre los Estados miembros, con especial urgencia entre aquellos que más lejos se encuentran de cumplir el objetivo ya pactado, que consiste en garantizar un nivel de interconexiones eléctricas igual o superior al 10 % de su capacidad de producción instalada;
- el acoplamiento de los mercados de la energía en el interior de la UE, basado en la liberalización de los mercados del gas y la electricidad ya consagrada en la legislación de la UE;
- la competencia y la concentración en los mercados de la energía a nivel nacional y en las regiones que ya disponen de acoplamiento a nivel mayorista;
- la innovación tecnológica (gasto en I+D, patentes de la UE, situación competitiva en tecnologías en comparación con terceros países).

La Comisión presentará informes periódicos y, cuando proceda, medidas complementarias, a propósito de estos indicadores.

4. PRINCIPALES POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS

4.1 Transporte

El Libro Blanco sobre el transporte¹⁷ estableció un objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte de un 60 % de aquí a 2050 con respecto a 1990, y un 20 %, aproximadamente, de aquí a 2030, respecto a las emisiones de 2008. Las emisiones de gases de efecto invernadero aumentaron un 33 % durante el período comprendido entre 1990 y 2007, pero desde entonces han descendido como consecuencia de los elevados precios del petróleo, el aumento de la eficiencia de los vehículos de pasajeros y un crecimiento más lento de la movilidad. Es previsible que esta tendencia se mantenga hasta 2020, pero habrá que hacer esfuerzos adicionales con posterioridad para alcanzar los objetivos del Libro Blanco.

Una reducción adicional de las emisiones provocadas por el transporte requerirá una transformación gradual de todo el sistema que tienda a una mejor integración entre los modos de transporte, un mayor aprovechamiento de alternativas al transporte por carretera, la mejora de la gestión de los flujos de tráfico a través de sistemas de transporte inteligentes, y la innovación extensiva en los campos de las nuevas tecnologías de propulsión y de navegación y combustibles alternativos y su despliegue. Ello tendrá que ir acompañado de un diseño de infraestructuras moderno y coherente y una fijación de los precios de utilización de la infraestructura más inteligente. Los Estados miembros también deben estudiar de qué modo puede utilizarse la fiscalidad de los combustibles y vehículos para respaldar la reducción de

¹⁷ COM(2011) 144.

los gases de efecto invernadero en el sector del transporte, en consonancia con la propuesta de la Comisión sobre la imposición de los productos energéticos¹⁸.

A nivel internacional, la UE debe participar activamente en la Organización de Aviación Civil Internacional con el fin de crear, de aquí a 2016, un mecanismo global orientado al mercado en el sector de la aviación que funcionará a partir de 2020. En cuanto a las emisiones del transporte marítimo, la Comisión va a poner en práctica su estrategia consistente en integrar este sector en las políticas de la UE de reducción de gases de efecto invernadero¹⁹, y trabajar con la Organización Marítima Internacional en un enfoque global, a fin de lograr la necesaria reducción de las emisiones con las medidas más adecuadas.

4.2 Agricultura y uso del suelo

Los sectores de la agricultura, la modificación del uso del suelo y la silvicultura contribuyen a la consecución de múltiples objetivos tales como la producción de alimentos y piensos, materias primas y energía, la mejora de la calidad del medio ambiente y la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. Todos estos sectores emiten a la atmósfera gases de efecto invernadero y también los absorben. Por ejemplo, la explotación ganadera y la utilización de abonos produce emisiones, mientras que la gestión de los pastos o las medidas agroforestales pueden absorber CO₂ de la atmósfera.

En la actualidad, la emisión y la absorción se abordan en vertientes distintas de la política climática de la UE. Las emisiones que no son de CO₂ procedentes de la agricultura se abordan en la Decisión sobre el esfuerzo compartido, mientras que las emisiones de CO₂ y absorciones relativas al uso de la tierra y la silvicultura quedan excluidas del objetivo de reducción interior de la UE, pues se abordan de acuerdo con los compromisos internacionales. Con el fin de garantizar que todos los sectores contribuyan de una manera rentable a los esfuerzos para mitigar el impacto, los sectores de la agricultura, la modificación del uso del suelo y la silvicultura deben incluirse en el objetivo de reducción de las emisiones de GEI de aquí a 2030. Se llevarán a cabo análisis adicionales con objeto de evaluar el potencial de mitigación y el enfoque estratégico más adecuado que podría utilizar, por ejemplo, una futura decisión sobre el esfuerzo compartido por la que se rijan las emisiones de GEI de sectores no incluidos en el RCDE o un pilar explícito distinto, o una combinación de ambos. Las medidas estratégicas de acompañamiento también deben basarse en las experiencias de «ecologización» en el marco de la política agrícola común y garantizar la coherencia con otras políticas de la Unión.

4.3 Captura y almacenamiento de carbono (CAC)

Las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las industrias de la UE con mayor consumo de energía y de carbono han de reducirse sustancialmente para que puedan ser compatibles con el objetivo a largo plazo de la UE de reducción de los GEI. Dado que se están alcanzando los límites teóricos de eficiencia y las emisiones vinculadas a los procesos son inevitables en algunos sectores, la CAC puede ser la única opción de que se disponga para la reducción de las emisiones directas de los procesos industriales que es necesaria a gran escala a más largo plazo. Por consiguiente, es esencial que, a lo largo de la próxima década, se intensifiquen las iniciativas de I+D y de demostración comercial de la CAC, de modo que puedan desarrollarse de aquí a 2030. Será necesario contar con un marco de apoyo de la UE mediante un uso permanente y reforzado de los ingresos procedentes de las subastas.

¹⁸ COM(2011) 169.

¹⁹ COM(2013) 479.

En el sector de la electricidad, la CAC puede ser una tecnología clave para la generación a partir de combustibles fósiles que puede ofrecer capacidad de carga básica y de equilibrio en un sistema eléctrico con cuotas crecientes de energías renovables variables. Los Estados miembros con reservas de combustibles fósiles o elevadas cuotas de combustibles fósiles en su combinación energética deben apoyar la CAC mediante una fase de precomercialización con el fin de reducir costes y permitir el desarrollo comercial antes de mediados de la próxima década. Ello debe incluir el desarrollo de una adecuada infraestructura de almacenamiento y transporte de CO₂ que podría gozar de financiación de la UE, como el Mecanismo «Conectar Europa» y cualquier posible programa que le suceda.

4.4 Innovación y financiación

En el contexto del Marco para 2020, el Plan estratégico europeo de tecnología energética (Plan EETE) ha incrementado las inversiones de I+D en toda la Unión de 3 200 millones a 5 400 millones EUR al año y está avanzando hacia una hoja de ruta única e integrada que oriente las inversiones futuras. Para el periodo 2014-2020, la Unión está aumentando las inversiones en investigación y desarrollo relacionadas con la energía y el clima y, en el marco de Horizonte 2020, el nuevo programa de investigación e innovación de la Unión, cerca de 6 000 millones EUR se consagrarán a la eficiencia energética y a tecnologías seguras, limpias e hipocarbónicas, así como a las ciudades y comunidades inteligentes. Asimismo, se dispondrá de fondos adicionales para instrumentos financieros, asociaciones público-privadas y proyectos de PYME.

No obstante, la UE tendrá que intensificar sus esfuerzos en materia de política de investigación e innovación con el fin de apoyar el marco relativo al clima y la energía para después de 2020. Especial hincapié debe hacerse en acelerar las reducciones de costes y la asunción por parte del mercado de las tecnologías hipocarbónicas (renovables, eficiencia energética, y procesos industriales hipocarbónicos en toda una gama de sectores). Ello debe centrarse en el incremento de inversiones en proyectos de demostración a gran escala, el fomento de la demanda de tecnologías innovadoras y el establecimiento de marcos normativos adecuados en todo el mercado único. La evidencia demuestra que, a medida que maduren las nuevas tecnologías de la energía, se espera reducir los costes entre un 30 % y un 80 %.

Estas actividades podrían abarcar el uso de los ingresos generados a través del RCDE para financiar proyectos de demostración hipocarbónicos que abarquen, por ejemplo, las energías renovables y la eficiencia energética, y aporten una mayor inversión privada a través del Banco Europeo de Inversiones. Las hojas de ruta hipocarbónicas elaboradas por los sectores industriales han puesto de relieve la necesidad evidente del desarrollo y la demostración a gran escala de procesos industriales hipocarbónicos innovadores, así como de nuevos productos hipocarbónicos de elevado valor añadido. En consonancia con las políticas de innovación e industrial de la Unión, se explorará, por tanto, la posibilidad de contar con un sistema NER300 ampliado como medio de encauzar los ingresos procedentes del comercio de emisiones hacia la demostración de tecnologías hipocarbónicas innovadoras en los sectores industriales y de la generación eléctrica. Una parte de los ingresos procedentes de las subastas podría utilizarse también para incentivar la adopción de medidas adicionales de reducción de los GEI, por ejemplo potenciando la convergencia y la coherencia de los sistemas nacionales de fomento de las energías renovables, o para ampliar las interconexiones y el despliegue de las redes inteligentes, centrándose en aquellos Estados miembros con menor capacidad de inversión.

Es evidente que, en el marco de los programas de la Unión recientemente acordados, los Estados miembros disponen de oportunidades considerables para fomentar las energías renovables y mejorar los niveles mínimos de eficiencia energética. Durante el periodo 2014-2020 se dispone de financiación de la UE, en el contexto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en los que se han reservado un mínimo de 23 000 millones EUR para el objetivo temático de «transición a una economía hipocarbónica», lo que representa un aumento significativo de la ayuda de la UE para el desarrollo masivo de las energías renovables, la eficiencia energética, el transporte urbano con bajas emisiones de carbono y soluciones de las redes inteligentes en la UE. Deberá prestarse mucha más atención a la estructuración y el despliegue de nuevos instrumentos financieros (o la recapitalización de los ya existentes), que favorecerán la confianza de los inversores, de modo que las finanzas públicas puedan utilizarse para movilizar capital privado de manera más eficaz.

No obstante, se ha de empezar a reflexionar sobre los instrumentos que serán necesarios para el período posterior a 2020 a fin de abordar las cuestiones relacionadas con el clima y la energía, incluidas las diferentes implicaciones de costes para los Estados miembros descritas en la sección 2.1. Será también importante desarrollar técnicas de ingeniería financiera y facilitar el acceso a la financiación de las PYME. Estos instrumentos también deberían posibilitar que las autoridades regionales y locales invirtiesen y explotasen las posibilidades con bajas emisiones de carbono, como es el caso actualmente con la iniciativa «Ciudades inteligentes», que apoyará a las ciudades y regiones en la adopción de medidas ambiciosas y pioneras para alcanzar una reducción del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en 2020 mediante un uso y una producción sostenibles de la energía²⁰.

5. CONTEXTO INTERNACIONAL

El nuevo Marco para 2030 deberá tener en cuenta la actual situación internacional y la evolución prevista. El paisaje energético está sometido actualmente a grandes transformaciones. Es evidente que, en el período que culminará en 2030, la demanda de energía aumentará a nivel mundial, en particular, en Asia, con un fuerte incremento previsto de las importaciones de hidrocarburos en países como China y la India. Se espera que la creciente demanda de energía se satisfaga en parte gracias a los avances tecnológicos (explotación de yacimientos en aguas profundas, técnicas de recuperación mejoradas, recursos no convencionales) y la consiguiente diversificación geográfica de la producción y las rutas comerciales (especialmente para el gas natural licuado). Los flujos comerciales y los precios de la energía se ven profundamente afectados por esta situación, que tendrá consecuencias para la UE debido a su gran dependencia de las importaciones. Al mismo tiempo, la globalización de los flujos de la energía y el aumento de la diversidad de los agentes internacionales está generando una dinámica propicia para desarrollar un nuevo enfoque de la gobernanza mundial de la energía basada en normas.

Los esfuerzos realizados por los socios internacionales de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero son desiguales. El enfoque ascendente del proceso de compromisos de Copenhague-Cancún constituyó un avance significativo, aunque insuficiente, hacia un régimen más integrador, que fue testigo de cómo China, la India, Brasil, EE.UU., la UE y más de 100 países, que representan más del 80 % de las emisiones mundiales, se comprometían colectivamente a desarrollar políticas climáticas específicas. En general, sin embargo, la acción por el clima ha sido fragmentaria y se ha adaptado a condiciones económicas específicas. Treinta y ocho países desarrollados, incluida la UE, los Estados

²⁰

<http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>.

miembros e Islandia, han asumido compromisos de emisión jurídicamente vinculantes para un segundo período en el marco del Protocolo de Kioto, que suponen una reducción media de al menos el 18 % en relación con los niveles de 1990. Aunque hay un país más que en el primer período de compromiso, Japón, Nueva Zelanda y la Federación de Rusia no han asumido nuevas obligaciones.

Recuadro 3: Avances internacionales en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En 2012, las emisiones mundiales de dióxido de carbono aumentaron un 1,1 %, aunque a un ritmo inferior al incremento medio anual del 2,9 % registrado durante el último decenio. Los mayores emisores de CO₂ son ahora China (29 % de las emisiones mundiales), Estados Unidos (16 %), la UE (11 %), la India (6 %), la Federación de Rusia (5 %) y Japón (3,8 %).

Desde 1990, las emisiones de CO₂ de China han aumentado considerablemente en torno a un 290 % y un 70 % respecto a 2005. Actualmente sus emisiones son similares a las de la UE, es decir, unas 7 toneladas per cápita.

En 2012, las emisiones de CO₂ de los EE.UU. disminuyeron un 4 % y se han reducido en más del 12 % desde 2005. Las emisiones per cápita son, sin embargo, mucho más elevadas, pues se situaron en 16,4 toneladas en 2012. El significativo descenso de las emisiones se debe en gran medida a la explotación de gas de esquisto nacional que ha desplazado al carbón en el sector de la generación de electricidad.

Las emisiones de la India crecieron un 6,8 % en 2012, un 53 % de 2005 a 2012 y un 200 % con respecto a 1990, a pesar de que, con menos de 2 toneladas, las emisiones per cápita siguen estando muy por debajo de las de la UE.

Las emisiones de Japón se mantuvieron sin cambios durante el período de 2005 a 2012, pero han aumentado desde 1990 y siguen una tendencia al alza. Recientemente Japón ha rebajado significativamente sus planes para reducir los gases de efecto invernadero de aquí a 2020 en el contexto de la revisión de su política energética a raíz del accidente nuclear de Fukushima. Otro tanto han hecho Australia y Canadá.

En la actualidad, China es, junto con la UE, el mayor inversor en energías renovables y ha puesto en marcha una serie de regímenes de comercio de derechos de emisión a nivel regional que abarca las regiones económicas más importantes, con vistas a desarrollar un sistema nacional, prestando especial atención a la contaminación atmosférica local y la seguridad energética. EE.UU. ha visto cómo se reducían sus emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo con el objetivo de reducción de un 17 % de aquí a 2020 en comparación con 2005, como consecuencia no solo de la transición del carbón al gas, sino también de unas normas más estrictas de emisiones de CO₂ para los vehículos, el mayor desarrollo de las energías renovables y un activo sector privado que invierte intensivamente en nuevas tecnologías e innovación. Brasil ha hecho progresos en el proceso de contención de la deforestación masiva. Aunque la UE es actualmente líder mundial en tecnologías hipocarbónicas, otras grandes economías en rápido crecimiento han mostrado un interés estratégico por competir en estos nuevos mercados. Unas aspiraciones renovadas en materia de clima y energía harán posible que Europa mantenga su ventaja competitiva como pionera en estos mercados mundiales en rápido crecimiento.

En términos generales, sigue existiendo un gran desfase de ambiciones entre las iniciativas destinadas a mitigar los impactos y las medidas necesarias para limitar el aumento de la

temperatura global a menos de 2°C²¹. Por esta razón, en 2011 las Partes en el CMNUCC pusieron en marcha un proceso destinado a celebrar en diciembre de 2015 un nuevo acuerdo internacional en París, que sería aplicable a todas las Partes y abarcaría el período posterior a 2020. Las Partes deben estar dispuestas a presentar sus contribuciones a más tardar en el primer trimestre de 2015 para que se disponga de tiempo suficiente para el debate y la evaluación del objetivo consensuado de limitar el aumento de la temperatura a escala mundial por debajo de 2°C. La Unión debe estar dispuesta a desempeñar su papel y adoptar nuevas medidas ambiciosas para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y fomentar las energías renovables y la eficiencia energética. Ello revierte en nuestro propio interés, pero debemos invitar a nuestros socios internacionales a participar en el desafío global de la lucha contra el cambio climático. Una mayor implicación internacional también ayudaría a mantener la competitividad a largo plazo de la base industrial de la Unión.

6. PRÓXIMOS PASOS

En opinión de la Comisión, entre los elementos clave de un nuevo marco sobre el clima y la energía para 2030 se debe incluir un objetivo de reducción de los gases de efecto invernadero a nivel de la UE que se reparta equitativamente entre los Estados miembros en forma de objetivos nacionales vinculantes, una reforma del sistema de comercio de derechos de emisión, un objetivo a nivel de la UE para la cuota de energías renovables y un nuevo proceso de gobernanza europeo para las políticas de energía y clima basado en los planes de los Estados miembros para una energía competitiva, segura y sostenible. La eficiencia energética seguirá desempeñando un papel importante en la consecución de los objetivos de la Unión en materia de clima y energía y será objeto de un estudio que concluirá a lo largo de 2014.

La Comisión invita al Consejo y al Parlamento Europeo a que, antes de que finalice 2014, convengan que la Unión Europea debe comprometerse a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 40 % a más tardar a principios de 2015 en el marco de las negociaciones que concluirán en París en diciembre de 2015. La Unión también debe estar dispuesta a contribuir positivamente a la cumbre organizada por el Secretario General de las Naciones Unidas en septiembre de 2014.

La Comisión invita también al Consejo y al Parlamento Europeo a que refrenden un objetivo a nivel de la UE de, como mínimo, el 27 % como cuota de la energía procedente de fuentes renovables que se ha de consumir en la UE antes de 2030 y que debe alcanzarse mediante compromisos claros de los propios Estados miembros, con el apoyo de mecanismos e indicadores de aplicación reforzados a escala de la UE.

La Comisión invita también al Consejo y al Parlamento Europeo a que refrenden el planteamiento de la Comisión sobre las políticas futuras en materia de clima y energía y su propuesta de establecer un sistema de gobernanza eficaz para la consecución de los objetivos climáticos y energéticos.

²¹ PNUMA: Informe de 2013 sobre la disparidad de las emisiones.