



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 16 de mayo de 2024
(OR. en)

10053/24

CLIMA 209
ENV 533
ENER 239
TRANS 238
AGRI 420
IND 264
ECOFIN 592

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	15 de mayo de 2024
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2024) 196 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre el funcionamiento de la Legislación Europea sobre el Clima y del Reglamento de reparto del esfuerzo, y sobre la Directiva sobre el comercio de derechos de emisión en el contexto del balance mundial

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2024) 196 final.

Adj.: COM(2024) 196 final



Bruselas, 15.5.2024
COM(2024) 196 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre el funcionamiento de la Legislación Europea sobre el Clima y del Reglamento de reparto del esfuerzo, y sobre la Directiva sobre el comercio de derechos de emisión en el contexto del balance mundial

1. Introducción

El Reglamento (UE) 2021/1119 («Legislación Europea sobre el Clima»)¹ establece el marco para lograr la neutralidad climática en todos los sectores de la economía, así como un objetivo jurídicamente vinculante de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero a más tardar en 2050, y el objetivo intermedio de reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % para 2030 con respecto a los niveles de 1990. También exige a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros que garanticen un avance continuo en lo que respecta a la adaptación. La Legislación Europea sobre el Clima entró en vigor en julio de 2021.

El Reglamento (UE) 2018/842 («Reglamento de reparto del esfuerzo»)² establece para cada Estado miembro un objetivo nacional de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 2005 en los sectores del transporte interior (excepto el aéreo), los edificios, la agricultura, la pequeña industria y los residuos. Este Reglamento, adoptado inicialmente en 2018, se revisó en 2023 en el marco de un paquete destinado a reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero de la Unión en un 55 % de aquí a 2030 (el paquete de medidas «Objetivo 55»).

La Directiva 2003/87/CE («Directiva sobre el comercio de derechos de emisión» o «Directiva RCDE»)³ establece el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión (RCDE), que constituye una piedra angular de la política de la Unión en materia de lucha contra el cambio climático y sigue limitando las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores de la energía, la industria y la aviación, lo que proporciona una señal de precio que incentiva la innovación y la reducción de emisiones. La Directiva RCDE se revisó en 2023 para adaptarla a la nueva ambición climática de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero de la Unión en un 55 % de aquí a 2030. La Directiva RCDE revisada amplía gradualmente la tarificación del carbono a nuevos sectores de la economía para apoyar su reducción de emisiones, concretamente en el transporte por carretera y los combustibles para calefacción, así como el transporte marítimo.

El presente informe responde a las obligaciones establecidas para la Comisión en el artículo 11 de la Legislación Europea sobre el Clima, el artículo 15, apartado 2, del Reglamento de reparto del esfuerzo y el artículo 30, apartado 3, de la Directiva sobre el comercio de derechos de emisión. Estas disposiciones exigen que la Comisión presente un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento de la Legislación Europea sobre el Clima y del Reglamento de reparto del esfuerzo, respectivamente, y en lo que respecta a la Directiva RCDE, que informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el contexto de cada balance mundial acordado en virtud del Acuerdo de París.

Además del presente informe, la Comisión también elaborará un informe sobre el funcionamiento del Reglamento (UE) 2018/841 [Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS)] en consonancia con las obligaciones establecidas en dicho Reglamento⁴.

¹ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática («Legislación europea sobre el clima») (DO L 243 de 9.7.2021, p. 1).

² Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París (DO L 156 de 19.6.2018, p. 26).

³ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

⁴ Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de 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 en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 (DO L 156 de 19.6.2018, p. 1), artículo 17, apartado 2.

Además, la Comisión elaborará un informe para el Parlamento Europeo y el Consejo relativo al Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima («Reglamento sobre la gobernanza»)⁵ para informar sobre el funcionamiento del Reglamento y su contribución a la Unión de la Energía y los objetivos del Acuerdo de París.

El primer balance mundial en el marco del Acuerdo de París se ultimó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a finales de 2023 (COP28) y en él se constató que las partes están aplicando políticas climáticas cada vez más eficaces, pero que es necesario adoptar medidas adicionales urgentes para situar plenamente al mundo en el camino hacia la consecución de los objetivos del Acuerdo de París. Las partes acordaron que limitar el calentamiento global a 1,5 °C requiere reducciones profundas, rápidas y sostenidas de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en un 43 % de aquí a 2030 y en un 60 % de aquí a 2035 en comparación con los niveles de 2019, y alcanzar las cero emisiones netas de CO₂ a escala mundial de aquí a 2050. El balance mundial destacó que la era de los combustibles fósiles debería llegar a su fin, reconociendo la necesidad de que todos abandonen los combustibles fósiles. El acuerdo también insta a las partes a triplicar la capacidad mundial de energías renovables y a duplicar la tasa de mejora de la eficiencia energética de aquí a 2030 y a que se aceleren los esfuerzos a escala mundial hacia sistemas energéticos de cero emisiones netas, haciendo uso de combustibles de cero emisiones e hipocarbónicos mucho antes de mediados de siglo o en torno a esa fecha. Además, subraya la importancia de una transición justa y acoge con satisfacción la decisión sobre un Programa de Trabajo para una Transición Justa. También pide que se aceleren los esfuerzos para eliminar gradualmente el carbón no reducido y las emisiones del transporte por carretera, hacer frente a las emisiones de metano y otras emisiones distintas del CO₂ en esta década y eliminar gradualmente y lo antes posible las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles que no abordan la pobreza energética o los grupos vulnerables. Esto requiere un cambio en los patrones de inversión en todo el mundo para garantizar que los flujos financieros sean coherentes con vías de desarrollo con bajas emisiones y resistentes al cambio climático.

2. Funcionamiento de la Legislación Europea sobre el Clima

Hacia la neutralidad climática

La Comisión evaluó los avances colectivos realizados por todos los Estados miembros hacia la consecución del objetivo de neutralidad climática y la coherencia de las medidas nacionales con el objetivo de neutralidad climática, tal como exige la Legislación Europea sobre el Clima, en su informe de situación de la acción por el clima de la UE de 2023⁶. La primera evaluación de la Legislación Europea sobre el Clima se llevó a cabo junto con la evaluación de los avances hacia la consecución de los objetivos climáticos previstos en el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. Aunque las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE siguen disminuyendo y existen señales alentadoras de actuación sobre el terreno, la Comisión considera que es necesario intensificar considerablemente los esfuerzos de aplicación y acelerar la reducción de las emisiones para seguir avanzando hacia la consecución del objetivo de 2030 y lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. Es necesario actuar, sobre todo, en ámbitos que aún requieren reducciones significativas de las emisiones (como los edificios y el transporte), en los que el progreso es lento (como la agricultura) o en los que, en los últimos años, se ha registrado una tendencia decreciente, como es el caso del sumidero de carbono (como el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura). Los Estados miembros deben acelerar asimismo las medidas para poner fin a las subvenciones a los

⁵ Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima (DO L 328 de 21.12.2018), artículo 45.

⁶ Informe de situación de la Acción por el Clima de la UE de 2023 [COM(2023) 653].

combustibles fósiles⁷, algo que también se confirma en el análisis de la Comisión de los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima actualizados⁸. Sobre la base de la evaluación de la Legislación Europea sobre el Clima, la Comisión formuló recomendaciones a los Estados miembros en diciembre de 2023⁹. A continuación corresponde a los Estados miembros notificar a la Comisión cómo prevén tener debidamente en cuenta las recomendaciones.

La Comisión también revisó la coherencia de las medidas de la Unión con el objetivo de neutralidad climática en el Informe de situación de la Acción por el Clima de la UE de 2023. El paquete de medidas «Objetivo 55» sitúa a la Unión en el camino para alcanzar sus objetivos climáticos de manera justa, rentable y competitiva. La mayoría de las propuestas clave del paquete de medidas «Objetivo 55» han sido adoptadas por los legisladores¹⁰, de modo que las políticas de la Unión se ajustan ahora al objetivo actualizado para 2030 de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero (GEI) en al menos un 55 % establecido en la Legislación Europea sobre el Clima, pero hay margen para seguir mejorando la coherencia de las políticas de la Unión con los objetivos climáticos. En 2022 y 2023, la Comisión presentó propuestas adicionales que contribuyeron a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión¹¹. Como se indica en el Informe de situación de la Acción por el Clima, a pesar de los avances en la financiación ecológica procedente de fuentes privadas, hace falta una inversión adicional significativa para financiar la transición ecológica. Para ello, es necesario adoptar medidas, en particular destinadas a reorientar la financiación para permitir la transición de actividades y sectores considerablemente perjudiciales hacia modelos económicos más sostenibles.

El Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático adoptó un informe en el que evalúa los avances y la coherencia de las políticas¹², como se explica más adelante.

La Legislación Europea sobre el Clima establece un objetivo intermedio que debe proponer la Comisión a más tardar seis meses después del balance mundial en el marco del Acuerdo de París. El 6 de febrero de 2024, la Comisión publicó una Comunicación sobre el objetivo climático de la Unión para 2040¹³, que establece una trayectoria desde el objetivo intermedio para 2030 ya acordado hasta la neutralidad climática de aquí a 2050. En consonancia con el asesoramiento científico del Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático¹⁴ y sobre la base de una evaluación de impacto detallada, la presente Comunicación presenta una reducción neta de las emisiones de GEI del 90 % en

⁷ 2023 Report on Energy Subsidies in the EU [«Informe de 2023 sobre las subvenciones a la energía en la UE», documento en inglés], anexo al informe «Estado de la Unión de la Energía de 2023» [COM(2023) 651].

⁸ Evaluación a escala de la UE de los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima actualizados «Un paso importante hacia los objetivos más ambiciosos en materia de energía y clima para 2030 en el marco del Pacto Verde Europeo y REPowerEU» [COM(2023) 796].

⁹ De conformidad con el artículo 7, apartado 3, de la Legislación Europea sobre el Clima.

¹⁰ El procedimiento legislativo sigue en curso en lo que respecta a la propuesta de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía.

¹¹ En el capítulo 2 de información técnica que acompaña al Informe de situación de la Acción por el Clima [COM(2023) 653] puede consultarse una visión general de la política recientemente adoptada que contribuye a la armonización de las políticas a escala de la UE con los objetivos climáticos.

¹² Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático, *Towards EU climate neutrality, Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024* [«Hacia la neutralidad climática de la UE: avances, lagunas políticas y oportunidades. Informe de evaluación de 2024», documento en inglés], DOI: 10.2800/216446.

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Asegurar nuestro futuro: el objetivo climático de Europa para 2040 y el camino hacia la neutralidad climática de aquí a 2050 mediante la construcción de una sociedad sostenible, justa y próspera» [COM(2024) 63].

¹⁴ Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático, *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050* [«Asesoramiento científico para la determinación de un objetivo climático a escala de la UE para 2040 y un presupuesto de gases de efecto invernadero para el período 2030-2050», documento en inglés]. DOI: 10.2800/609405.

comparación con los niveles de 1990 como objetivo recomendado para 2040. Este objetivo corresponde a un presupuesto global de emisiones de gases de efecto invernadero de la UE que está en consonancia con las disposiciones de la Legislación Europea sobre el Clima para presentar un presupuesto indicativo previsto de la Unión para el período 2030-2050, definido como el volumen total indicativo de emisiones netas de gases de efecto invernadero que se espera que se emitan en ese período sin poner en peligro los compromisos de la Unión en virtud del Acuerdo de París. La consecución del objetivo requerirá una serie de condiciones favorables, tal como se establece en la Comunicación. La Comunicación pone en marcha el debate político y servirá de base para la elaboración del marco posterior a 2030. Por tanto, constituye el inicio de un diálogo y de la difusión del camino más adecuado hacia 2040 y hacia la neutralidad climática para 2050. Esto servirá de base para que la próxima Comisión presente la propuesta legislativa para incluir el objetivo para 2040 en la Ley Europea del Clima y diseñe el marco adecuado para después de 2030.

La Comisión también adoptó un informe sobre el presupuesto indicativo previsto de la Unión en materia de gases de efecto invernadero para el período 2030-2050¹⁵, de conformidad con el artículo 4, apartado 4, de la Legislación Europea sobre el Clima.

Adaptación al cambio climático

La Comisión evaluó los avances colectivos realizados por todos los Estados miembros en materia de adaptación, la coherencia de las medidas nacionales para garantizar los avances en la adaptación y la coherencia de las medidas de la Unión para garantizar los avances en materia de adaptación, en el Informe de situación de la Acción por el Clima de 2023 y en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre los avances nacionales en la aplicación de la adaptación¹⁶. La Unión ha realizado grandes avances en materia de adaptación al cambio climático, en particular a través de la aplicación en curso de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE¹⁷. Sin embargo, los avances han sido desiguales entre los distintos ámbitos. La evaluación de los avances en materia de adaptación a escala nacional muestra que los Estados miembros deben adoptar muchas más medidas para adaptarse al cambio climático, por ejemplo, en materia de gobernanza, financiación, evaluaciones de riesgos, soluciones basadas en la naturaleza, así como el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación, con el fin de reducir sus vulnerabilidades sociales y económicas frente a la intensificación de los riesgos relacionados con el clima. Sobre la base de la evaluación, la Comisión formuló recomendaciones a los Estados miembros en diciembre de 2023. Los Estados miembros deben dar seguimiento a las recomendaciones¹⁸ y, como primer paso, notificar a la Comisión cómo prevén tener en cuenta las recomendaciones.

Además, la Comunicación de la Comisión de 12 de marzo de 2024 «Gestión de los riesgos climáticos: proteger a las personas y la prosperidad»¹⁹, respaldada por la evaluación europea del riesgo climático²⁰ de la Agencia Europea de Medio Ambiente, establece las medidas clave para garantizar que, a pesar del

¹⁵ SWD(2024) 63, *Impact Assessment Report* [«Informe de evaluación de impacto», documento en inglés], anexo 14: presupuesto de GEI.

¹⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: *Assessment of progress on climate adaptation in the individual Member States according to the European Climate Law* [«Evaluación de los avances en materia de adaptación al cambio climático en los distintos Estados miembros de conformidad con la Legislación Europea sobre el Clima», documento en inglés] [SWD(2023) 932].

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE» [COM(2021) 82].

¹⁸ De conformidad con el artículo 7, apartado 3, de la Legislación Europea sobre el Clima.

¹⁹ COM(2024) 91.

²⁰ AEMA (2024), *European Climate Risk Assessment* [«Evaluación europea del riesgo climático», documento en inglés], ISSN 1977-8449. <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>

empeoramiento de los riesgos climáticos, los ciudadanos y las empresas puedan confiar en que la UE y sus Estados miembros mantendrán las funciones sociales y un acceso ininterrumpido a los servicios básicos. Su objetivo es aclarar quién es responsable de tomar las decisiones difíciles y adoptar las medidas requeridas, sobre la base de los mejores datos disponibles. Muestra cómo la UE puede adelantarse eficazmente a los efectos climáticos en los próximos años y cómo las medidas en materia de resiliencia hacen que la consecución de otros objetivos políticos sea más económica y fácil.

Además, tal como se propone en la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE, la Comisión puso en marcha en marzo de 2021 el Observatorio Europeo del Clima y la Salud. Se trata de una asociación interdisciplinaria única que apoya el intercambio de conocimientos, proporciona acceso a información y herramientas pertinentes y facilita formación y capacitación en los ámbitos del clima y la salud. Sus acciones abordan el llamamiento del Parlamento Europeo para hacer frente a las amenazas para la salud pública relacionadas con el clima²¹, los objetivos y compromisos formulados en la Declaración de la Séptima Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente y Salud²² y en la Declaración sobre el clima y la salud de la COP28 celebrada en Emiratos Árabes Unidos, que la Comisión refrendó en nombre de la UE²³.

Se ha avanzado mucho en la aplicación de la Misión sobre la Adaptación al Cambio Climático de la UE²⁴, concebida para acelerar las acciones innovadoras de adaptación a escala local y regional. Más de 300 regiones y comunidades, que abarcan aproximadamente el 40 % de la UE, se han comprometido a colaborar para acelerar la transformación hacia la resiliencia frente al cambio climático mediante la firma de la Carta de Misión. La Plataforma de Ejecución de la Misión²⁵, operativa desde la primavera de 2023, está difundiendo conocimientos sobre la adaptación al cambio climático y proporciona un instrumento de apoyo técnico, mientras que la comunidad de prácticas de adaptación ofrece múltiples oportunidades de desarrollo de capacidades y para hacer contactos. Los primeros proyectos financiados por la misión de Horizonte Europa comenzaron en enero de 2023, ayudando a las regiones y las autoridades locales a desarrollar evaluaciones de los riesgos climáticos y la vulnerabilidad y demostrando soluciones de adaptación transformadoras.

En septiembre de 2021, la Comisión adoptó orientaciones sobre la defensa contra el cambio climático²⁶. Estas orientaciones apoyan la integración de las consideraciones climáticas en las futuras inversiones y en el desarrollo de proyectos de infraestructura, y ayudan a los inversores a tomar decisiones fundamentadas acerca de proyectos que se consideran compatibles con el Acuerdo de París y los objetivos climáticos de la Unión.

En julio de 2023, la Comisión adoptó «Directrices sobre las estrategias y planes de adaptación de los Estados miembros»²⁷ para ayudar a los Estados miembros a actualizar y aplicar estrategias, planes y políticas nacionales de adaptación globales en consonancia con la Legislación Europea sobre el Clima y la Estrategia de Adaptación de la UE. La Comisión pretende apoyar a los Estados miembros para que adopten una perspectiva de la Administración en su conjunto con respecto a la elaboración de políticas

²¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de septiembre de 2022, sobre las consecuencias de la sequía, los incendios y otros fenómenos meteorológicos extremos: intensificación de la labor de la Unión en la lucha contra el cambio climático [2022/2829 (RSP)].

²² <https://www.who.int/europe/publications/i/item/EURO-Budapest2023-6>

²³ <https://www.cop28.com/en/cop28-uae-declaration-on-climate-and-health>

²⁴ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/adaptation-climate-change_es

²⁵ <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/mission>

²⁶ Comunicación de la Comisión «Orientaciones técnicas sobre la defensa contra el cambio climático de las infraestructuras para el período 2021-2027» (2021/C 373/01, DO C 373 de 16.9.2021, p. 1), en aplicación del artículo 5, apartado 5, de la Legislación Europea sobre el Clima.

²⁷ Comunicación de la Comisión titulada «Directrices sobre las estrategias y los planes de adaptación de los Estados miembros», C/2023/4802 (DO C 264 de 27.7.2023, p. 1).

de adaptación al cambio climático mediante la coordinación y la integración multinivel. Las directrices instan a la aplicación de marcos jurídicos en lugar de políticas flexibles, la actualización periódica de las estrategias y planes de adaptación, la aplicación de evaluaciones del riesgo climático, la participación de todas las partes interesadas pertinentes, y el seguimiento y la evaluación de todas las medidas de adaptación. Asimismo, plantean cuestiones que deben tenerse en cuenta, como las soluciones basadas en la naturaleza y la resiliencia justa.

Asesoramiento científico sobre cambio climático

La Legislación Europea sobre el Clima preveía la creación de un Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático mediante la modificación del Reglamento (CE) n.º 401/2009²⁸. Dicho órgano fue nombrado en 2022 para proporcionar asesoramiento científico independiente sobre las medidas y los objetivos climáticos de la Unión, y su Secretaría se organiza a través de la Agencia Europea de Medio Ambiente. El Consejo Consultivo ha proporcionado asesoramiento científico con vistas a determinar un objetivo climático a escala de la UE para 2040 y un presupuesto de gases de efecto invernadero para 2030-2050²⁹, y ha adoptado varios informes desde su creación. La Comisión tuvo debidamente en cuenta el asesoramiento del Consejo Consultivo al presentar el objetivo climático recomendado de la Unión para 2040.

En su informe «Hacia la neutralidad climática de la UE: avances, lagunas políticas y oportunidades»³⁰, el Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático constató que hace falta redoblar los esfuerzos en todos los sectores para alcanzar los objetivos climáticos de la Unión de 2030 a 2050, en particular en los sectores de los edificios, el transporte, la agricultura y la silvicultura. El informe también reconoce el potencial del paquete de medidas «Objetivo 55» para acelerar la descarbonización de la UE y pide su aplicación plena y rápida, pero advierte de que hacen falta medidas adicionales para que la UE alcance su objetivo de neutralidad climática. El Consejo Consultivo recomienda una serie de medidas para situar a la UE en el camino hacia la neutralidad climática. Entre ellas se incluyen la presentación de planes y plazos claros para eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles perjudiciales; hacer que las políticas de la UE sean plenamente coherentes con la necesidad de eliminar gradualmente los combustibles fósiles; reformas de las políticas vigentes de la UE para el período posterior a 2030, incluidos ajustes adicionales en el RCDE UE y en el RCDE UE 2, y del marco general para regular la acción por el clima (por ejemplo, en lo que respecta a las estrategias nacionales a largo plazo) y hacer cumplir las normas de los Estados miembros, introducir nuevas políticas para lograr reducciones más ambiciosas de la demanda de materiales, energía y productos altamente generadores de gases de efecto invernadero; adaptar mejor la política agrícola común de la UE a las ambiciones climáticas de la UE; introducir algún tipo de tarificación de las emisiones en los sectores agrícola y del uso de la tierra, y garantizar una transición justa y el apoyo público. Por lo que se refiere a la aviación, el Consejo Consultivo recomienda que la UE garantice que se aplique el mismo precio del carbono a todos los vuelos (incluidos los destinados a terceros países). La Comisión tendrá en cuenta el asesoramiento del Comité Consultivo, entre otras cosas en el contexto de la aplicación del paquete

²⁸ Reglamento (CE) n.º 401/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativo a la Agencia Europea del Medio Ambiente y a la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (DO L 126 de 21.5.2009, p. 13).

²⁹ Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático, *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050* [«Asesoramiento científico para la determinación de un objetivo climático a escala de la UE para 2040 y un presupuesto de gases de efecto invernadero para el período 2030-2050», documento en inglés]. DOI: 10.2800/609405.

³⁰ Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático, *Towards EU climate neutrality, Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024* [«Hacia la neutralidad climática de la UE: avances, lagunas políticas y oportunidades. Informe de evaluación de 2024», documento en inglés], DOI: 10.2800/216446.

de medidas «Objetivo 55» y a la hora de desarrollar el marco político en materia climática posterior a 2030.

La Legislación Europea sobre el Clima invita a cada Estado miembro a crear un organismo consultivo nacional en materia de clima. No todos los Estados miembros lo han hecho todavía, y el Comité Consultivo recomienda que sea obligatorio hacerlo³¹.

Control de la coherencia climática

En noviembre de 2021, la Comisión actualizó sus instrumentos de mejora de la legislación para garantizar que las nuevas políticas de la Unión sean coherentes con los objetivos climáticos. Ahora, todas las medidas de la Unión propuestas deben evaluarse en lo que respecta a su coherencia con los objetivos climáticos (el objetivo de neutralidad climática y el de garantizar los avances en materia de adaptación) como parte del proceso de evaluación de impacto. Se ha avanzado mucho en estas comprobaciones: en 2022, de las veintiséis evaluaciones de impacto consideradas pertinentes para esta evaluación, se constató que diecinueve habían evaluado suficientemente la coherencia de la iniciativa con los objetivos climáticos, mientras que siete evaluaciones de impacto no evaluaban suficientemente los aspectos climáticos. Esto representa casi el 73 % de los casos relevantes y refleja el hecho de que se trata de un nuevo requisito. La situación ha seguido mejorando en 2023: de las dieciséis evaluaciones de impacto consideradas pertinentes para esta evaluación, se constató que trece habían evaluado suficientemente la coherencia con la Legislación Europea sobre el Clima, mientras que tres evaluaciones de impacto no evaluaban suficientemente los aspectos climáticos. Esto representa el 81 % de los casos pertinentes e indica un aumento en este indicador en comparación con 2022. A medida que se adquiere más experiencia en la aplicación del control de coherencia climática y en vista de la necesidad de integrar mejor los riesgos climáticos futuros en todas las políticas, podría mejorarse aún más la puesta en práctica y el cumplimiento de este nuevo requisito de evaluación de impacto. El Comité Consultivo recomienda a la Comisión que evalúe de manera más sistemática la coherencia de cualquier proyecto de medida o propuesta legislativa³².

Participación del público

Las encuestas de opinión pública a escala de la UE muestran que una abrumadora mayoría de los ciudadanos de la UE están preocupados por el cambio climático, apoyan la acción de la UE para abordarlo y también están tomando medidas a título personal³³.

La participación y el compromiso de los ciudadanos, las regiones, las comunidades locales y todas las partes interesadas son cruciales para el éxito del Pacto Verde Europeo. Para informar e involucrar a los ciudadanos en lo que respecta al cambio climático y la acción climática, así como para luchar contra la desinformación a este respecto, la Comisión prosiguió y mejoró su divulgación pública general a través de canales como sitios web, redes sociales y actividades de comunicación específicas. En diciembre de 2020, la Comisión puso en marcha el Pacto Europeo por el Clima³⁴ para dar a los ciudadanos un papel más importante en el diseño de medidas de mitigación y adaptación, así como una plataforma eficaz para ello. Para celebrar sus dos primeros años, la Comisión organizó en 2023 una conferencia que reunió

³¹ Como se menciona más arriba, Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático, *Towards EU climate neutrality, Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024* [«Hacia la neutralidad climática de la UE: avances, lagunas políticas y oportunidades. Informe de evaluación de 2024», documento en inglés].

³² Como se menciona más arriba, Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático, *Towards EU climate neutrality, Progress, policy gaps and opportunities, Assessment Report 2024* [«Hacia la neutralidad climática de la UE: avances, lagunas políticas y oportunidades. Informe de evaluación de 2024», documento en inglés].

³³ Eurobarómetro especial sobre el cambio climático, julio de 2023.

³⁴ Sitio web del Pacto Europeo por el Clima, https://climate-pact.europa.eu/index_es

a embajadores, expertos y activistas del Pacto Europeo por el Clima. Durante el acto, más de 6 600 participantes debatieron formas de construir una Europa más sostenible para el futuro. En diciembre de 2023, más de 750 embajadores del Pacto informaban, inspiraban y apoyaban la acción por el clima en sus comunidades y redes, y se puso en marcha una convocatoria para invitar a organizaciones a hacerse socias del Pacto. El Pacto también estableció asociaciones con campañas mundiales de fomento de la acción individual contra el cambio climático³⁵ y organizó actos y actividades a escala nacional en todos los Estados miembros.

En consonancia con las normas para la mejora de la legislación, la Comisión puso en marcha varias consultas públicas y actos con las partes interesadas con el fin de, por ejemplo, recabar opiniones sobre el objetivo climático de la Unión para 2040. Durante el balance europeo sobre el clima de octubre de 2023, los responsables políticos y las partes interesadas debatieron los avances y los logros hacia los objetivos del Acuerdo de París, contribuyendo al debate en la antesala del balance mundial. Más de 350 personas asistieron en persona a la conferencia en Bruselas, y más de 7 400 personas participaron en línea desde 93 países de todo el mundo.

Además, también se está consultando a la industria a través de los diálogos sobre la transición hacia una energía limpia y se ha puesto en marcha un diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura con los agricultores y otros agentes de la cadena alimentaria.

En 2023, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión firmaron una Declaración conjunta en la que se establecía el 15 de julio como Día de la Unión Europea por las víctimas de la crisis climática mundial. Esta fecha anual servirá para conmemorar a las víctimas tanto en Europa como en todo el mundo y para concienciar sobre las medidas concretas que las personas pueden adoptar a título individual para ayudar a prevenir las catástrofes climáticas y estar mejor preparadas y reaccionar ante ellas.

Por último, la Comunicación sobre el objetivo climático de la Unión para 2040 prevé reforzar un diálogo estructurado y sistemático con los interlocutores sociales para garantizar su contribución y participación, centrándose en el empleo, las capacidades y la transición justa.

Hojas de ruta sectoriales

A partir de la Estrategia Industrial actualizada de 2021³⁶, la Comisión ha colaborado con varios ecosistemas industriales europeos para preparar «vías de transición» sectoriales. A tal efecto, la Comisión y el Foro Industrial de la UE han elaborado un plan rector para las vías de transición de los ecosistemas industriales³⁷, que incluye también una adenda³⁸ para abordar la necesidad de una transición ecológica acelerada, garantizando al mismo tiempo una mayor diversificación de los suministros (incluida la energía), una energía más asequible, una mayor eficiencia energética y un mayor control de las cadenas de valor estratégicas, tras la invasión rusa de Ucrania.

En la actualidad, se han diseñado vías de transición³⁹ para los siguientes ecosistemas: turismo, productos químicos, construcción, economía social y de proximidad, textiles, movilidad, agroalimentación y comercio minorista. Existen vías similares, cubiertas por otras estrategias industriales, también para las industrias de gran consumo de energía, las energías renovables, la salud, las industrias creativas y culturales, la tecnología digital y la electrónica. Asimismo, se están preparando vías de transición en los ecosistemas de los sectores aeroespacial y metalúrgico.

³⁵ Campaña «Count Us In» en 2020-2023 y campaña «Actúa ahora» de la ONU en 2023.

³⁶ COM(2021) 350, «Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa».

³⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49407>

³⁸ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/53357>

³⁹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/transition-pathways_es

Para apoyar la descarbonización de la industria europea en la aplicación del Pacto Verde Europeo, la Comisión ha participado en la organización de diálogos sobre la transición hacia una energía limpia al más alto nivel con una serie de sectores y sus cadenas de valor para identificar los principales obstáculos que impiden acelerar sus inversiones en descarbonización, así como para reforzar la dimensión industrial del Pacto Verde Europeo en general. Hasta la fecha, se han celebrado los siguientes diálogos sobre la transición hacia una energía limpia: El hidrógeno; La intensidad energética; La tecnología limpia; Las materias primas fundamentales; La infraestructura del Pacto Verde; Los bosques y los propietarios forestales; Las ciudades; La industria siderúrgica; La movilidad limpia. Varios sectores del clúster de industrias de gran consumo de energía han emitido manifiestos sectoriales de descarbonización. La Comisión presentó el balance de los diálogos sobre la transición hacia una energía limpia antes de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de abril de este año⁴⁰.

La principal cuestión subyacente sigue siendo la disponibilidad y asequibilidad de la energía limpia en la actualidad y en el futuro, la creación de mercados para productos de la economía circular y climáticamente neutros, la necesidad de una mano de obra más cualificada para la transición, así como una mayor disponibilidad de financiación privada y de capital para apoyar específicamente la expansión de tecnologías revolucionarias y mercados incipientes para la descarbonización.

3. Funcionamiento del Reglamento de reparto del esfuerzo

El Reglamento de reparto del esfuerzo establece para cada Estado miembro un objetivo nacional de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, contribuyendo colectivamente a una reducción de las emisiones a escala de la UE del 40 % con respecto a los niveles de 2005. Estos objetivos se diferencian en términos de equidad conforme al producto interior bruto (PIB) per cápita de los Estados miembros y a su eficacia en relación con el coste. Para alcanzar los objetivos de 2030, el Reglamento de reparto del esfuerzo también define límites anuales de emisiones, expresados en asignaciones anuales de emisiones (AAE) para los años 2021 a 2030.

El Reglamento de reparto del esfuerzo se revisó como parte del paquete de medidas «Objetivo 55», aumentando el nivel de ambición para adaptarlo al objetivo actualizado para 2030 de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % que establece la Legislación Europea sobre el Clima. La versión modificada del Reglamento aspira a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 40 % en 2030, en comparación con los niveles de 2005, lo que supone un aumento del nivel de ambición de 11 puntos porcentuales. Los límites anuales de emisiones también se ajustaron al mayor nivel de ambición⁴¹. No se ha modificado el ámbito de aplicación del Reglamento, que sigue aplicándose a las emisiones de gases de efecto invernadero de los sectores del transporte nacional (sin incluir las emisiones de CO₂ de la aviación), los edificios, la agricultura, los residuos y la pequeña industria. El Reglamento de reparto del esfuerzo se complementa con medidas a escala de la UE para ayudar a los Estados miembros a reducir las emisiones en los sectores cubiertos por el presente Reglamento, como las normas sobre emisiones de CO₂ para turismos y furgonetas⁴² y vehículos

⁴⁰ COM(2024) 163.

⁴¹ En 2023, la Comisión modificó la Decisión de Ejecución (UE) 2020/2126 de la Comisión mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2023/1319 de la Comisión, para revisar las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el período comprendido entre 2023 y 2025. También se revisaron las AAE de los Estados miembros para los años 2026-2030, pero aún deben establecerse tras una revisión exhaustiva de las emisiones de los Estados miembros en virtud del Reglamento de reparto del esfuerzo en los años 2021, 2022 y 2023, que es el punto de partida de los límites de emisiones de los Estados miembros para el período 2026-2030.

⁴² Reglamento (UE) 2019/631 (DO L 111 de 25.4.2019, p. 13).

pesados⁴³, la internalización de los costes externos de CO₂ en los peajes⁴⁴ y la legislación en materia de energía⁴⁵. Los Estados miembros actúan con políticas y medidas a escala nacional, teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales específicas.

Para ayudar a los Estados miembros a cumplir sus objetivos de manera eficiente en lo que respecta a los costes, el Reglamento de reparto del esfuerzo permite a los Estados miembros un cierto nivel de flexibilidad para adaptar sus emisiones en el marco del Reglamento a sus AAE a lo largo del tiempo y, en el caso de algunos Estados miembros, cancelar una cantidad limitada de derechos de emisión del RCDE UE por una cantidad equivalente de AAE. Los Estados miembros también pueden utilizar un número limitado de créditos en virtud del Reglamento UTCUTS para cumplir sus límites nacionales de emisiones en virtud del Reglamento de reparto del esfuerzo, a fin de estimular medidas adicionales en el sector del uso de la tierra. La flexibilidad es mayor para los Estados miembros con una mayor proporción de emisiones procedentes de la agricultura.

Tal como evaluó la Comisión en su Informe de situación de la Acción por el Clima de 2023, sobre la base de los datos del inventario de gases de efecto invernadero y las proyecciones de emisiones de los Estados miembros, en los primeros años de funcionamiento del Reglamento de reparto del esfuerzo se espera un excedente de AAE a escala de la UE. En 2021, las emisiones estimadas con arreglo al Reglamento de reparto del esfuerzo fueron un 3,3 % inferiores al límite de emisiones agregado de los Estados miembros, y un 2 % inferiores en 2022.⁴⁶ Mientras que para 2023 se espera un pequeño excedente de AAE, se espera un déficit en años posteriores. Por lo tanto, solo puede haber una cantidad limitada de AAE disponibles para su comercio entre Estados miembros. En lo que respecta al período 2021-2030, se prevé un déficit acumulado de AAE a partir de 2027.

Los mecanismos de flexibilidad pueden ayudar a algunos Estados miembros a colmar o reducir la brecha entre sus emisiones de gases de efecto invernadero y los límites de emisiones previstos en virtud del Reglamento de reparto del esfuerzo. Dado que la flexibilidad entre el Reglamento de reparto del esfuerzo y el Reglamento UTCUTS funciona en ambos sentidos, las acciones de los Estados miembros en el sector de la tierra pueden contribuir tanto de forma negativa como positiva a su capacidad para alcanzar sus objetivos. Si bien existen mecanismos de flexibilidad, son necesarias nuevas medidas para alcanzar el objetivo del Reglamento de reparto del esfuerzo para 2030.

El Informe de situación de la Acción por el Clima reveló que las reducciones previstas de las emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del Reglamento de reparto del esfuerzo alcanzarían el 32 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 2005, lo que supone una diferencia sustancial con respecto al objetivo del 40 %. Paralelamente, los Estados miembros han estado actualizando sus planes nacionales integrados de energía y clima (PNEC) para adaptarlos a los objetivos actualizados en materia de energía y clima. Esto incluye adaptar sus planes nacionales integrados de energía y clima actualizados a los objetivos actualizados de reparto del esfuerzo. Los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima actualizados de los Estados miembros debían presentarse a más tardar el

⁴³ Reglamento (UE) 2019/1242 (DO L 198 de 25.7.2019, p. 202).

⁴⁴ Directiva 1999/62/CE (DO L 187 de 20.7.1999, p. 42).

⁴⁵ Por ejemplo, la Directiva sobre fuentes de energía renovables [Directiva (UE) 2018/2001], la Directiva de eficiencia energética [Directiva (UE) 2023/1791] y la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios [Directiva 2010/31/UE].

⁴⁶ Las emisiones de 2021 se basan en los informes finales del inventario y las emisiones de 2022 se basan en informes de inventario aproximados y en el cálculo de las emisiones del Reglamento de reparto del esfuerzo realizado por la AEMA. Las emisiones finales del Reglamento de reparto del esfuerzo para 2021 y 2022 solo se determinarán tras una revisión exhaustiva en 2027.

30 de junio de 2023 y los planes nacionales de energía y clima actualizados definitivos debían presentarse, el 30 de junio de 2024.

Los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima actualizados muestran algunas mejoras en comparación con el Informe de situación de la Acción por el Clima, ya que se prevé que las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero alcancen el 33,8 % de aquí a 2030, pero siguen dejando una brecha significativa con respecto al objetivo del 40 % a escala de la UE⁴⁷. Dado que los objetivos actualizados en el marco del Reglamento de reparto del esfuerzo no se acordaron hasta finales de 2022, los Estados miembros todavía pueden actualizar sus proyecciones y poner en marcha políticas y medidas adicionales para reflejar un mayor nivel de ambición y para que la UE cumpla su objetivo para 2030 en el marco del Reglamento de reparto del esfuerzo.

Sobre la base de los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima actualizados, la Comisión formuló recomendaciones a los Estados miembros para que mejoraran dichos planes. La Comisión recomendó a la mayoría de los Estados miembros que pusieran en marcha políticas y medidas adicionales suficientes para colmar la brecha en la consecución de los objetivos de reparto del esfuerzo. La Comisión destacó la falta de reducciones de emisiones en el ámbito de los edificios y el transporte, y pidió que los Estados miembros adoptaran nuevas medidas en este ámbito. La Comisión señaló que solo unos pocos Estados miembros tenían en cuenta el nuevo RCDE aplicable a los edificios y al transporte por carretera, que entrará en funcionamiento en 2027 (RCDE 2, como se explica en la sección 4), en sus proyecciones de reducción de las emisiones para 2030. Como se explica a continuación, el RCDE 2 ayudará a los Estados miembros a alcanzar sus objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del Reglamento de reparto del esfuerzo.

A escala de la UE, las emisiones globales de la agricultura se han mantenido estables desde 2010. Las proyecciones de los Estados miembros en los planes nacionales integrados de energía y clima muestran un panorama más diversificado. Las emisiones agrícolas previstas parecen disminuir muy lentamente y será necesario intensificar los esfuerzos a este respecto.

Los objetivos de reparto del esfuerzo a escala de la UE se establecen en consonancia con el objetivo intermedio de la UE previsto en la Legislación Europea sobre el Clima de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % de aquí a 2030 en comparación con los niveles de 1990, lo que, a su vez, está en consonancia con el objetivo de neutralidad climática de aquí a 2050⁴⁸. La Comunicación sobre el objetivo climático de la Unión para 2040 inició el diálogo sobre la vía adecuada hacia 2040 y hacia la neutralidad climática para 2050. La necesidad de políticas y medidas adicionales concretas de la Unión destinadas a llevar a cabo las reducciones necesarias de gases de efecto invernadero por parte de la Unión y sus Estados miembros a fin de alcanzar ese objetivo, también en relación con los objetivos nacionales, se examinará una vez que se haya fijado el objetivo climático para 2040.

4. Directiva sobre el comercio de derechos de emisión

⁴⁷ Comunicación de la Comisión «Evaluación a escala de la UE de los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima actualizados. Un paso importante hacia los objetivos más ambiciosos en materia de energía y clima para 2030 en el marco del Pacto Verde Europeo y REPowerEU» [COM(2023) 796 final, de 18.12.2023].

⁴⁸ El 18 de julio de 2023, Polonia interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra la legalidad del Reglamento (UE) 2023/857 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de abril de 2023, por el que se modifica el Reglamento de reparto del esfuerzo (asunto C-451/23). El 23 de agosto de 2023, Global Legal Action Network clg y Climate Action Network Europe asbl presentaron ante la Comisión una solicitud de revisión interna, de conformidad con el Reglamento de Aarhus, de la Decisión de Ejecución (UE) 2023/1319 de la Comisión. Finalmente, el 29 de noviembre de 2023, la Comisión, tras realizar una evaluación detallada de la revisión, comunicó a las solicitantes que consideraba la solicitud infundada.

El Reglamento de reparto del esfuerzo de la UE también se revisó como parte del paquete de medidas «Objetivo 55», adaptándolo al objetivo actualizado para 2030 de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % que establece la Legislación Europea sobre el Clima, ampliando su aplicación y aumentando su nivel de reducción de las emisiones.

Para lograr una reducción de las emisiones eficiente en términos de costes, se reforzó el RCDE UE y se amplió su ámbito de aplicación al transporte marítimo y a las emisiones adicionales de la aviación. En conjunto, se endurece el límite máximo de emisiones para reducir las emisiones en un 62 % de aquí a 2030 en comparación con los niveles de 2005. Paralelamente, se han calibrado los parámetros operativos de la reserva de estabilidad del mercado (REM) establecida por la Decisión (UE) 2015/1814 del Parlamento Europeo y del Consejo para seguir fomentando un mercado equilibrado del carbono de la UE. Principalmente, se mantiene la tasa de incorporación de la REM del 24 % y el umbral de invalidación se fija en 400 millones de derechos de emisión. El mecanismo de la tasa de incorporación también se adapta para mitigar los efectos de los umbrales. Cuando la cantidad total de derechos de emisión en circulación (CTDC) se sitúe entre 833 y 1 096 millones, no se activará el mecanismo de la tasa de incorporación; en su lugar, se deducirá un porcentaje menor de derechos de emisión de los volúmenes de subasta y se incorporará a la reserva. Además, en lo que respecta a las emisiones a partir de 2024, la demanda neta del sector de la aviación se incluye en el cálculo de la CTDC. También se han reforzado las medidas en caso de fluctuaciones excesivas de los precios previstas en el artículo 29 *bis*.

Para contribuir al progreso de la descarbonización sectorial, se han adaptado las normas de asignación gratuita. Esto incluye requisitos de condicionalidad para que las instalaciones industriales accedan a la asignación gratuita (en forma de auditorías energéticas y, para determinadas instalaciones, planes de neutralidad climática) y una eliminación gradual de la asignación gratuita en el sector de la aviación. Se utilizarán veinte millones de derechos de emisión para apoyar la implantación de combustibles alternativos sostenibles para la aviación procedentes de vuelos cubiertos por el RCDE UE.

Asimismo, se eliminará gradualmente la asignación gratuita en los sectores industriales de gran consumo de energía para la producción de determinados bienes (cemento, aluminio, fertilizantes, electricidad, hidrógeno, hierro y acero, así como algunos precursores y un número limitado de productos transformados). Esto se debe a la introducción del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) a través del Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, que cubre estas mercancías para mitigar el riesgo de fuga de carbono al tiempo que la UE refuerza su ambición climática.

El transporte marítimo es una fuente importante y creciente de emisiones de gases de efecto invernadero, que genera alrededor del 3-4 % de las emisiones totales de CO₂ de la UE (más de 124 millones de toneladas de CO₂ en 2021) si se tienen en cuenta todas las emisiones de los viajes hacia y desde la UE⁴⁹. Su inclusión en el RCDE de la UE garantiza que el sector contribuya a los objetivos climáticos de la Unión. En el marco de la Directiva RCDE UE revisada, el RCDE de la UE abarca las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte marítimo a partir de enero de 2024. Inicialmente, solo afecta a las emisiones de CO₂ y, después, a partir de 2026, a las emisiones de CH₄ (metano) y N₂O. Las emisiones de todos los grandes buques (de arqueo bruto igual o superior a 5 000 toneladas) que entren en los puertos de la UE se incluyen, de forma neutra con respecto al pabellón, en relación con:

⁴⁹*Report from the Commission – Fourth Annual Report from the European Commission on CO₂ Emissions from Maritime Transport (period 2018-2021)* [«Informe de la Comisión: Cuarto informe anual de la Comisión Europea sobre las emisiones de CO₂ del transporte marítimo (período 2018-2021)», documento en inglés], 13.3.2023 [SWD(2023) 54 final].

- el 50 % de las emisiones de viajes con origen o destino fuera de la UE (previendo que los terceros países decidan las medidas adecuadas para la cuota restante de emisiones);
- el 100 % de las emisiones que se producen entre dos puertos de la UE y cuando los buques se encuentran en puertos de la UE.

Para estimular reducciones de las emisiones que sean eficientes en términos de costes en los edificios, el transporte por carretera y otros sectores (principalmente la pequeña industria no cubierta por el actual RCDE UE), se ha introducido un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para los combustibles consumidos en estos sectores (RCDE 2). El RCDE 2 complementará otras políticas del Pacto Verde Europeo en los sectores cubiertos, ayudando a los Estados miembros a alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones en el marco del Reglamento de reparto del esfuerzo. Hasta la fecha, la reducción de las emisiones en estos sectores ha sido insuficiente para situar a la UE en una senda firme hacia su objetivo de neutralidad climática para 2050. El enfoque complementario del RCDE 2 y del Reglamento de reparto del esfuerzo mantiene incentivos para que los Estados miembros aborden las deficiencias del mercado y dividan los incentivos, lo que impulsa al mismo tiempo una reducción de las emisiones eficiente en términos de costes. El precio del carbono fijado por el RCDE 2 proporcionará un nuevo incentivo de mercado para las inversiones en renovaciones de edificios y la movilidad de bajas emisiones. Aunque se trata de un sistema de limitación y comercio como el actual RCDE UE, el RCDE 2 cubrirá las emisiones desde la fuente, regulando a los proveedores de combustible en lugar de a los consumidores. El RCDE 2 comenzará a funcionar a partir de 2027 y su diseño contiene varias características para garantizar que pueda funcionar de manera ordenada, fluida y eficiente desde el principio. El seguimiento y la notificación de las emisiones se inician ya en 2025.

Parte de los ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión en el RCDE 2 irán destinados al nuevo Fondo Social para el Clima establecido por el Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo para abordar las repercusiones sociales que el nuevo sistema tenga para los grupos vulnerables de la UE. Junto con las contribuciones de los Estados miembros, el Fondo Social para el Clima movilizará 86 700 millones EUR de 2026 a 2032.

Para ayudar a los sectores a abordar las dificultades de la descarbonización, se han movilizado más recursos del marco del RCDE para la transición ecológica. Se han incrementado las dimensiones tanto de los Fondos de Innovación como de los Fondos de Modernización, ambos financiados por el RCDE UE. Para reconocer la importante contribución de los ingresos del RCDE UE a la transición climática y mejorar la aceptabilidad pública, los Estados miembros y la Comisión deben garantizar que se indique claramente cuándo la ayuda proviene de los ingresos del RCDE UE, por ejemplo, en el marco de los Fondos de Innovación y Modernización. Los recursos adicionales en el marco del Fondo de Innovación servirán de apoyo a las tecnologías de vanguardia para la transición ecológica, también en el sector marítimo y en los sectores sujetos al MAFC, y ahora también podrán adjudicarse a través de licitaciones públicas, en particular para ampliar los procesos y tecnologías innovadores con vistas a su amplio despliegue en toda la UE. Los recursos adicionales en el marco del Fondo de Modernización ayudarán a financiar la transformación del sector energético en los diez Estados miembros beneficiarios originales, a los que se suman Grecia, Portugal y Eslovenia.

Por último, desde el 5 de junio de 2023, los Estados miembros están obligados a gastar todos los ingresos procedentes del RCDE existente y del RCDE 2 (o su valor financiero equivalente) en acciones que impulsen la acción por el clima, la transformación energética y una transición justa, de conformidad con los fines enumerados en el artículo 3 *octies bis*, apartado 3, el artículo 10, apartado 3, y el artículo 30 *quinquies*, apartado 6, de la Directiva RCDE.

La mayoría de los cambios señalados surten efecto a partir del 1 de enero de 2024 o desde el inicio del segundo período de asignación gratuita (2026-2030), pero algunos se aplican desde la entrada en vigor, el 5 de junio de 2023, de la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que

se modifica la Directiva RCDE. Múltiples actos delegados y de ejecución que son esenciales para el funcionamiento del RCDE UE se han modificado o están en proceso de modificación para aplicar los cambios introducidos por la Directiva (UE) 2023/959.

Como se concluye en la Comunicación sobre el objetivo climático de la Unión para 2040, la mayor ambición que se ha fijado en el RCDE UE en consonancia con el objetivo actualizado para 2030 solo se alcanzará si el marco jurídico se aplica con precisión, evitando nuevos cambios que puedan generar inestabilidad para las inversiones que tengan lugar en los sectores sujetos al RCDE UE. La presente Comunicación establece ocho pilares para alcanzar el objetivo de 2040. El RCDE UE es un instrumento político clave de cinco de estos pilares: i) un sistema energético resiliente y descarbonizado para nuestros edificios, transporte e industria; ii) una revolución industrial centrada en la competitividad basada en la investigación y la innovación, la circularidad, la eficiencia de los recursos, la descarbonización industrial y la fabricación de tecnologías limpias; iii) infraestructura para suministrar electricidad y transportar y almacenar hidrógeno y CO₂; iv) la política climática como política de inversión, y v) equidad, solidaridad y políticas sociales en el centro de la transición. Parte de estos pilares está estrechamente relacionada con los elementos de la Directiva RCDE UE que se someterán a revisión a más tardar en julio de 2026.

La necesidad de políticas y medidas adicionales concretas de la Unión destinadas a llevar a cabo las reducciones necesarias de gases de efecto invernadero por parte de la Unión y sus Estados miembros de cara al objetivo climático para 2040, también en relación con el RCDE UE y su factor de reducción lineal previsto en el artículo 9 de la Directiva RCDE, se examinará una vez que se haya fijado el objetivo climático para 2040.

5. Conclusiones

Aunque la Ley Europea sobre el Clima se encuentra todavía en las primeras fases de aplicación, consagrando el objetivo de neutralidad climática para 2050 en la legislación y previendo avances continuos en materia de adaptación, ha marcado la ruta a largo plazo y ha aumentado la previsibilidad de las inversiones. Desde su entrada en vigor se han emprendido muchas acciones, tal como se describe en el presente informe. El Reglamento de reparto del esfuerzo y la Directiva RCDE también se revisaron como parte del paquete de medidas «Objetivo 55», adaptándolo al objetivo actualizado para 2030 de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % que establece la Legislación Europea sobre el Clima, y se han adoptado iniciativas adicionales para acelerar la transición a la neutralidad climática.

Tal como se recoge en la Comunicación sobre el objetivo climático de la Unión para 2040, la estabilidad y la plena aplicación del marco legislativo vigente para cumplir los objetivos en materia de clima y energía para 2030 es una condición previa para que la UE siga avanzando hacia el objetivo para 2040 en el camino hacia la neutralidad climática en 2050 y aproveche todo el potencial de la transición. La Comunicación pone en marcha el proceso de establecimiento del objetivo climático para 2040 para la UE y allana el camino hacia un debate político sobre las decisiones de los ciudadanos y los gobiernos europeos acerca de la trayectoria a seguir. Esto servirá de base para que la próxima Comisión presente la propuesta legislativa para incluir el objetivo para 2040 en la Legislación Europea sobre el Clima y diseñe un marco político adecuado para después de 2030.

Paralelamente, se están llevando a cabo acciones para mejorar la capacidad de adaptación, reforzar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático, tal como exige la Legislación Europea sobre el Clima. La Comunicación sobre la gestión de los riesgos climáticos destaca las acciones clave para que la UE y los Estados miembros anticipen, comprendan y gestionen mejor los crecientes riesgos climáticos, en particular para aclarar la apropiación de los riesgos. Asimismo, proporciona una respuesta

sólida y oportuna al peligro claro y actual de que se produzcan más catástrofes climáticas, y subraya la necesidad de aplicar las políticas existentes. La Comisión compartirá la experiencia, los conocimientos y las herramientas de la UE a escala internacional y seguirá trabajando con los Estados miembros, la ciudadanía, las empresas y otras instituciones de la UE para aumentar la preparación y la resiliencia de la sociedad y la economía de la UE.