

Bruselas, 15 de enero de 2020
(OR. en)

5269/20

ECOFIN 18
FIN 16
FSTR 4
REGIO 5
CLIMA 10
ENV 23
ENER 9
TRANS 19
SUSTDEV 2
AGRI 18
COMPET 10
IND 6
MI 10

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	15 de enero de 2020
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2020) 21 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Plan de Inversiones para una Europa Sostenible Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2020) 21 final.

Adj.: COM(2020) 21 final

Bruselas, 14.1.2020
COM(2020) 21 final

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

Plan de Inversiones para una Europa Sostenible

Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo

1. INTRODUCCIÓN

El Pacto Verde Europeo es la respuesta de la Unión Europea a los retos climáticos y medioambientales que constituyen la tarea definitoria de esta generación Se trata de una nueva estrategia de crecimiento destinada a convertir a la UE en una sociedad justa y próspera, con una economía moderna, eficiente en la utilización de los recursos y competitiva, en la que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050, se proteja el medio ambiente y la salud de los ciudadanos, y el crecimiento económico esté disociado del uso de recursos.

El Plan de Inversiones para una Europa Sostenible es el pilar de inversión del Pacto Verde Europeo. Una Europa sostenible requiere un importante esfuerzo de inversión en todos los sectores de la economía. La consecución de las metas climáticas y energéticas para 2030¹ exigirá inversiones adicionales de 260 000 millones EUR anuales de aquí a 2030². La Comisión ya ha anunciado su intención de presentar un plan evaluado de impacto para incrementar aún más la ambición climática de la UE para 2030, y serán necesarias inversiones adicionales para lograr los objetivos medioambientales y sociales más generales que la UE se ha fijado³.

El interés de los inversores por las oportunidades sostenibles con efectos mensurables está creciendo. La emisión global anual de bonos verdes se ha triplicado desde 2016, alcanzando aproximadamente los 225 000 millones EUR en 2019 según estimaciones recientes. Es necesario un marco que colme la brecha entre los objetivos políticos y los considerables recursos financieros privados disponibles.

El Plan de Inversiones para una Europa Sostenible movilizará, con cargo al presupuesto de la UE y a sus instrumentos asociados, al menos 1 billón EUR en inversiones sostenibles durante la década entrante. Presenta un marco integral para la transición hacia la sostenibilidad en todos los rincones de la UE. Este marco se aplicará a las inversiones climáticas y medioambientales, así como a las inversiones sociales en la medida en que estas estén relacionadas con la transición sostenible.

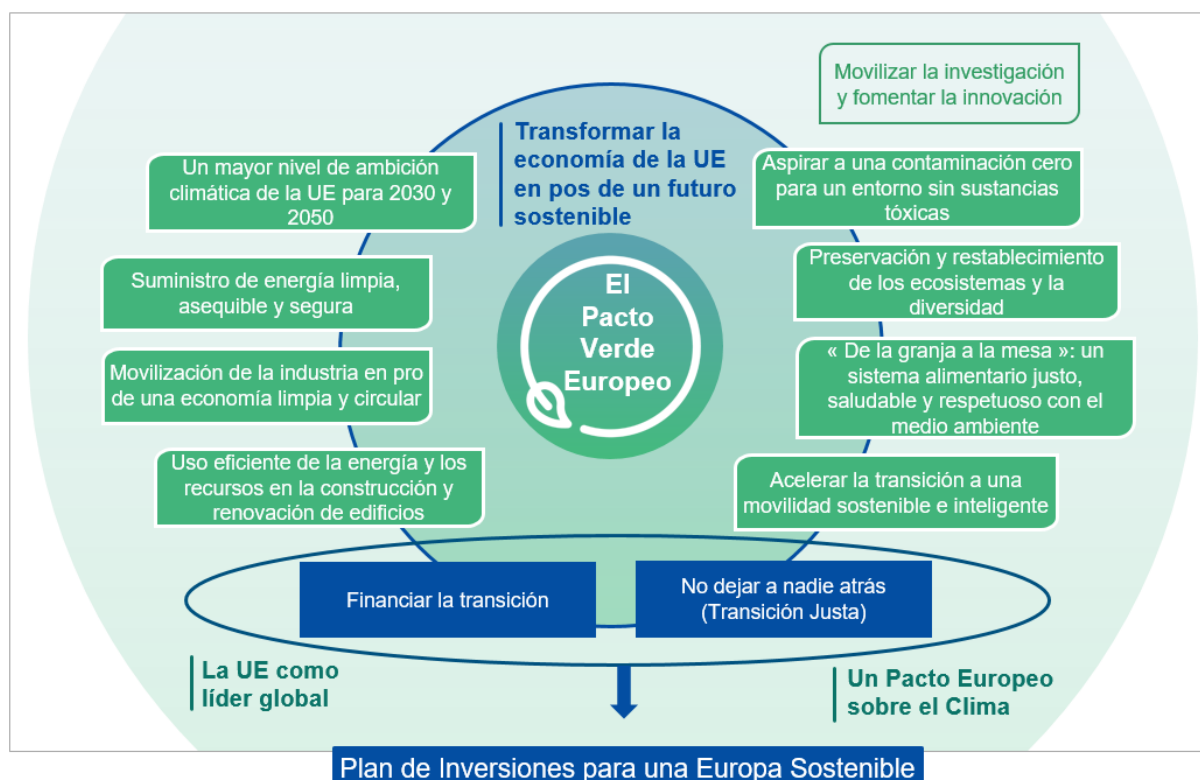
Sin embargo, se necesita más para hacer frente a los retos a que nos enfrentamos. Será necesaria la participación de los actores privados para alcanzar el nivel de inversión necesario. Al combinar un conjunto de iniciativas políticas nuevas con compromisos reforzados respecto de los instrumentos ya existentes dentro de un marco político único, la Comisión aporta un nuevo impulso político en este ámbito y garantiza que el marco de la UE para la inversión sostenible logre unos resultados y una coherencia mayores. La Comisión seguirá reflexionando sobre la manera de lograr una mayor movilización de los recursos para alcanzar los objetivos del Pacto Verde.

¹ Las metas clave para 2030: una disminución de al menos el 40 % en las emisiones de gases de efecto invernadero (con respecto a los niveles de 1990), una cuota de al menos el 32 % de energías renovables y una mejora en la eficiencia energética de al menos el 32,5 %.

² Con respecto a una hipótesis de referencia: *Unidos para contribuir a la Unión de la Energía y a la Acción por el Clima. Establecimiento de las bases para el éxito de la transición hacia una energía limpia* [COM(2019) 285].

³ La Comisión estima que, más allá de las medidas climáticas, el déficit de inversión sostenible medioambiental en sentido amplio es de entre 100 000 y 150 000 millones EUR al año, incluidas la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos. Por lo que respecta a la inversión social, el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Inversión en Infraestructura Social ha calculado que se necesitarían 142 000 millones EUR adicionales cada año para vivienda asequible, atención sanitaria y cuidados de larga duración, educación y formación continua. Estas cantidades no están relacionadas exclusivamente con los costes del apoyo a la transición verde.

Cuadro 1. El Plan de Inversiones en el Pacto Verde Europeo.



El Plan de Inversiones para una Europa Sostenible posibilitará la transición hacia una economía verde y climáticamente neutra de las tres maneras que figuran a continuación:

- **En primer lugar, el Plan movilizará un mínimo de 1 billón EUR en inversiones sostenibles durante la próxima década con cargo al presupuesto de la UE.** El presupuesto de la UE dedicará al clima y al medio ambiente una cuota de gasto público mayor que nunca, atraerá la inversión privada a través de garantías y contribuirá a hacer que la transición sea justa facilitando la inversión pública en las regiones más afectadas por la transición a través del Mecanismo para una Transición Justa.
- **En segundo lugar, creará un marco facilitador para los inversores privados y el sector público.** Intentará garantizar una transición eficiente en términos de costes, justa, socialmente equilibrada y equitativa. Las instituciones financieras y los inversores privados necesitan contar con instrumentos que les permitan detectar correctamente las inversiones sostenibles. En particular, la taxonomía de la UE, el principio de «la eficiencia energética primero» y la verificación de la sostenibilidad serán esenciales a la hora de sacar el máximo partido a su capacidad de inversión. Por lo que respecta al sector público, el Semestre Europeo, la Revisión de la Aplicación de la Normativa Medioambiental, los planes nacionales de energía y clima en el marco de la Unión de la Energía y los planes exigidos por la legislación medioambiental sectorial (sobre, por ejemplo, desechos, agua, biodiversidad y aire) permitirán detectar correctamente las necesidades de inversión.
- **En tercer lugar, el Plan prestará un apoyo a medida a las Administraciones públicas y los promotores de proyectos para la identificación, la estructuración y la ejecución de proyectos sostenibles.** Se incrementarán tanto el apoyo a los poderes públicos a la hora de evaluar las necesidades financieras y planificar las inversiones ulteriores como la ayuda directa a los promotores de proyectos públicos y privados.

Cuadro 2. El Plan de Inversiones para una Europa Sostenible



El Plan de Inversiones para una Europa Sostenible contribuye a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto está en consonancia con el compromiso, expresado en la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, de situar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el centro de la elaboración de políticas y las actuaciones de la UE.

2. EL RETO DE LA INVERSIÓN

La transición hacia una economía climáticamente neutra, resiliente al clima y medioambientalmente sostenible requerirá importantes inversiones. Alcanzar las actuales metas climáticas y energéticas para 2030 requiere inversiones adicionales por valor de 260 000 millones EUR anuales⁴. Esta cifra incluye principalmente inversiones relacionadas con la energía, los edificios y una parte del sector del transporte (vehículos)⁵. Las necesidades medias de inversión por sector⁶ más elevadas son las relacionadas con la renovación de edificios. Estos flujos de inversión han de mantenerse a lo largo del tiempo.

⁴ Con respecto a una hipótesis de referencia - COM(2019) 285.

⁵ Por lo que respecta al transporte, los datos incluyen el total de los gastos de inversión en activos móviles, pero no la inversión en infraestructuras y sistemas para facilitar el uso compartido de vehículos, etc. Estas cifras no incluyen las previsiones de costes actualizadas de las tecnologías utilizadas para la estrategia a largo plazo.

⁶ Estas estimaciones han de considerarse conservadoras. Las importantes necesidades de inversión en materia de agricultura, adaptación al cambio climático o preservación y restauración de los ecosistemas y la biodiversidad no están incluidas por falta de datos.

También serán necesarias importantes inversiones en otros sectores, especialmente en la agricultura, para hacer frente a los retos medioambientales más generales, como la pérdida de biodiversidad, la protección del capital natural, el apoyo a las economías circular y azul, y el capital humano y las inversiones sociales relacionadas con la transición.

La digitalización es clave para facilitar el Pacto Verde. Una cuantiosa inversión en las capacidades digitales estratégicas europeas y en el desarrollo e introducción generalizada de tecnologías digitales punteras permitirá lograr soluciones inteligentes, innovadores y a medida para hacer frente a las preocupaciones relacionadas con el clima.

El plan anunciado en el Pacto Verde Europeo para hacer más ambiciosas aún las metas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE para 2030 redundará en unas necesidades de inversión todavía mayores. En el análisis en profundidad realizado en apoyo de la visión estratégica a largo plazo de la Comisión para una economía europea climáticamente neutra se señalaba ya que la transformación en una economía hipocarbónica puede exigir inversiones adicionales de hasta el 2 % del PIB de aquí a 2040. Podría resultar necesario adelantar estas inversiones a fin de lograr unos objetivos más ambiciosos ya para 2030.

3. FONDO: MOVILIZAR LA INVERSIÓN SOSTENIBLE DE TODAS LAS FUENTES

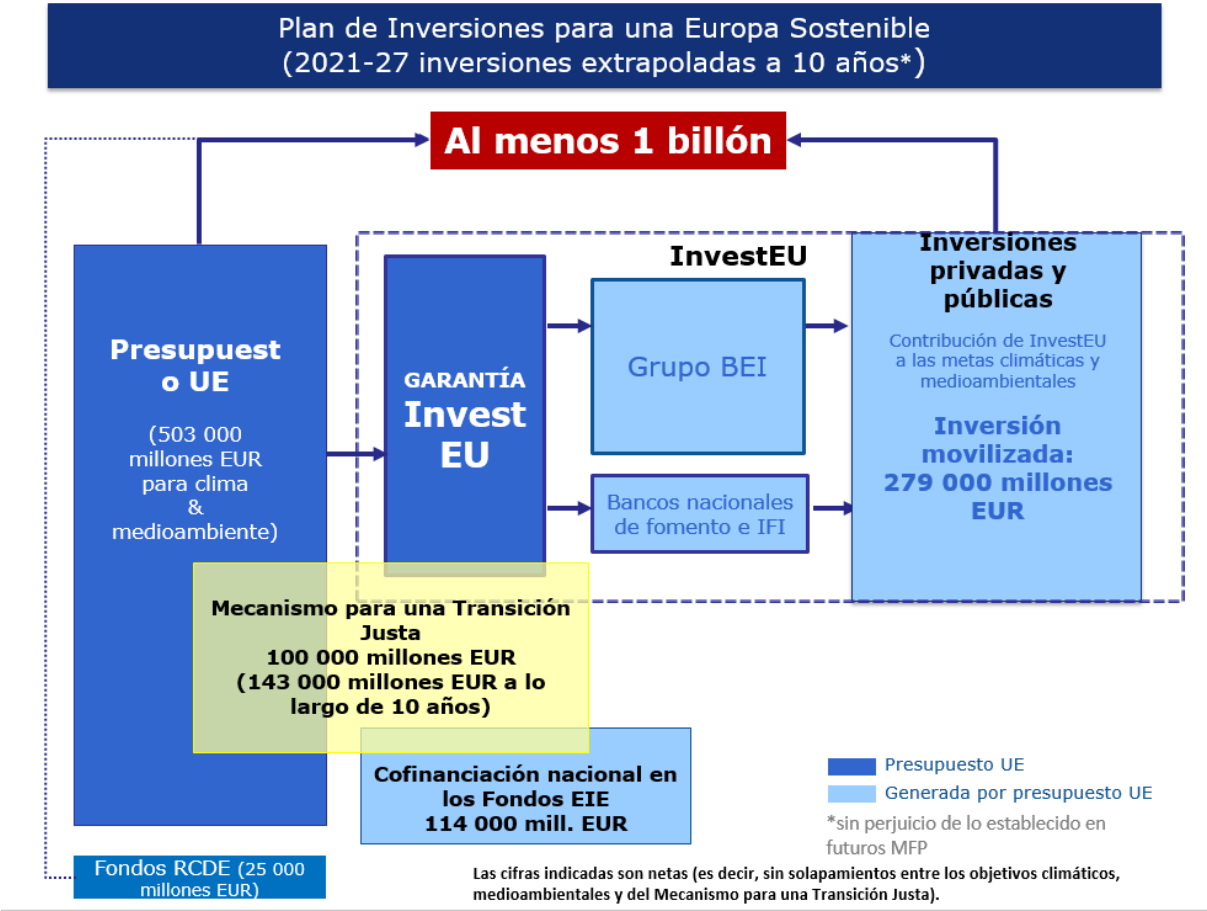
En cuanto que pilar de inversión del Pacto Verde Europeo, el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible movilizará al menos 1 billón EUR de inversión sostenible a escala de la Unión para la próxima década. Esta cuantía de financiación para la transición verde se alcanzará a través del gasto con cargo al presupuesto a largo plazo de la UE, una cuarta parte del cual se destinará a objetivos climáticos y que incluirá alrededor de 39 000 millones EUR para gastos medioambientales. Asimismo, el Plan atraerá financiación privada adicional aprovechando al máximo la garantía con cargo al presupuesto de la UE en el contexto del Programa InvestEU.

Además del gasto de la UE relativo a la acción por el clima y la política medioambiental, el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible cubre también los importes empleados en virtud del Mecanismo para una Transición Justa, que ayudará a las regiones más afectadas a realizar la transición.

El Banco Europeo de Inversiones se convertirá en el banco climático de la Unión y ha anunciado que incrementará gradualmente su cuota de financiación destinada a la acción por el clima y la sostenibilidad medioambiental hasta alcanzar el 50 % de sus operaciones en 2025. La cooperación con otras instituciones financieras será también crucial.

Si bien su contribución muestra el grado de compromiso de la UE con la financiación del Pacto Verde Europeo, esta no será suficiente por sí sola para desbloquear toda la inversión necesaria. Se requerirán contribuciones cuantiosas de los presupuestos nacionales y del sector privado.

Cuadro 3: Financiación de los elementos que componen la inversión mínima de 1 billón EUR durante la próxima década⁷ en el marco del Plan de Inversiones para una Europa Sostenible



⁷ Las cifras estimadas constituyen una simple extrapolación a diez años de la propuesta de marco financiero plurianual (MFP) de la Comisión para 2021-2027, sin perjuicio de los futuros MFP posteriores a 2027 y dando por sentado que la ambición en materia climática se mantendrá, como mínimo, al nivel actual.

¿Cómo logrará el presupuesto de la UE movilizar un mínimo de 1 billón EUR durante la próxima década?

La movilización de al menos 1 billón EUR durante la próxima década requiere una combinación de fondos procedentes del presupuesto de la UE, según lo propuesto por la Comisión, e inversiones adicionales públicas y privadas impulsadas por dicho presupuesto.

El gasto climático y medioambiental con cargo al presupuesto de la UE ascenderá a 503 000 millones EUR entre 2021 y 2030, en consonancia con la meta de integración generalizada de la dimensión climática del 25 % propuesto para el MFP 2021-2027 e incluyendo el gasto en medio ambiente de todos los programas⁸. **Esto generará una cofinanciación nacional adicional de 114 000 millones EUR** en clima y medio ambiente durante este periodo.

El Fondo InvestEU movilizará en torno a 279 000 millones EUR de inversión pública y privada relacionada con el medio ambiente durante el periodo 2021-2030 mediante una garantía presupuestaria de la UE destinada a reducir el riesgo en las operaciones de financiación e inversión.

Con el fin de no dejar a nadie atrás, el **Mecanismo para una Transición Justa** incluirá financiación del presupuesto de la UE, cofinanciación de los Estados miembros y contribuciones de InvestEU y el BEI con el objetivo de **alcanzar los 100 000 millones EUR en inversiones que han de movilizarse entre 2021 y 2027**, lo cual, extrapolado a 10 años, ascenderá a 143 000 millones EUR para garantizar una transición justa.

Los **Fondos de Innovación y Modernización**, que no forman parte del presupuesto de la UE, pero que están financiados mediante una parte de los ingresos obtenidos con la subasta de derechos de emisión de carbono del régimen de comercio de derechos de emisión, **aportarán al menos unos 25 000 millones EUR** para la transición de la UE hacia la neutralidad climática.

3.1. Una mayor ambición del presupuesto de la UE y sus programas asociados

De conformidad con su propuesta para el próximo marco financiero plurianual de la UE, la Comisión ha propuesto incrementar la ambición en materia climática hasta el 25 %. La Comisión pide al Parlamento Europeo y al Consejo que, como mínimo, mantengan el actual grado de ambición durante las negociaciones en curso.

Los diferentes programas propuestos por la Comisión para el próximo marco financiero plurianual de la UE incluirán medidas específicas para reforzar la vinculación entre la ejecución del presupuesto de la UE y el objetivo de una Europa más verde y sin carbono, por ejemplo:

- Se espera que el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional inviertan al menos 108 000 millones EUR en proyectos relacionados con el clima y el medio ambiente durante los próximos 7 años (2021-2027), más de un 30 % de la dotación total.
- La futura política agrícola común destinará el 40 % de su dotación total a apoyar objetivos climáticos. Todos los pagos directos estarán supeditados al cumplimiento de requisitos medioambientales y climáticos más estrictos.
- Al menos el 35 % del presupuesto de Horizonte Europa (que se espera que alcance los 35 000 millones EUR) apoyará objetivos climáticos. Además, en el último año de Horizonte 2020, la Comisión está preparando una convocatoria adicional de alrededor de 1 000 millones EUR destinada a prioridades del Pacto Verde, que se añaden a la dotación ya existente de 1 350 millones EUR en 2020.

⁸ Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Agrícola de Garantía, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión y fondos Horizonte Europa y LIFE.

- La dotación del Programa LIFE se incrementará en un 72 % con respecto al período 2014-2020, hasta alcanzar los 5 400 millones EUR. Más del 60 % de su dotación se dedicará a la consecución objetivos climáticos, incluidos 950 millones EUR para la acción por el clima, 1 000 millones EUR para la transición hacia una energía limpia y 2 150 millones EUR para la naturaleza y la biodiversidad.
- Al menos el 60 % del presupuesto del Mecanismo «Conectar Europa» (dedicado a las infraestructuras digitales, energéticas y de transporte) se destinará a apoyar la consecución de objetivos climáticos.
- El Fondo Social Europeo Plus apoyará el perfeccionamiento y el reciclaje profesional de cinco millones de personas con el fin de prepararlas para los empleos y la economía verdes.

El presupuesto de la UE contribuirá también a alcanzar los objetivos climáticos a través de los ingresos. En mayo de 2018, la Comisión presentó una propuesta de Decisión de Recursos Propios que incluía una serie de nuevos recursos propios. Uno de sus elementos clave es el recurso propio basado en los desechos de envases de plástico no reciclado, que contribuirá a las metas de la UE definidas en la estrategia en materia de residuos. Además, según prevé la propuesta de la Comisión, el 20 % de los ingresos obtenidos mediante las subastas del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) serán destinados al presupuesto de la UE en calidad de recursos propios.

Además, el Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, financiados ambos con cargo al presupuesto a largo plazo de la UE, canalizarán fondos adicionales para la transición verde. El Fondo de Innovación apoyará las inversiones para la expansión de las tecnologías y procesos hipocarbónicos rompedores en el ámbito de las energías renovables y las industrias de gran consumo de energía, como la captura, la utilización y el almacenamiento del carbono y el almacenamiento de energía. El objetivo es compartir los riesgos de innovación con los promotores de los proyectos a fin de promover proyectos pioneros altamente innovadores y convertir a la industria europea en líder global en esas tecnologías limpias. Actualmente, la Comisión está preparando la primera convocatoria para el Fondo de Innovación, que se pondrá en marcha a mediados de 2020 con una dotación de 1 000 millones EUR. Durante los próximos meses se celebrarán varios talleres para intentar llegar a los promotores de proyectos y a otros inversores privados y públicos con vistas a desarrollar un conjunto de criterios de selección eficaces. El Fondo de Modernización apoyará las inversiones en la modernización del sector de la energía y en los sistemas energéticos en sentido amplio, incrementando la eficiencia energética en 10 Estados miembros de rentas más bajas. También puede apoyar el perfeccionamiento y el reciclaje profesional de las personas afectadas. En breve, la Comisión realizará consultas sobre las normas de desarrollo para el Fondo de Modernización. La Comisión revisará ambos instrumentos en el contexto de la revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) y considerará la posibilidad de asignar ingresos suplementarios al presupuesto de la UE a fin de incrementar la financiación para la transición justa.

En consonancia con la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, la Comisión presentará, de aquí al verano de 2020, un plan evaluado de impacto con el fin de que las metas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE para 2030 sean más ambiciosas, incluido un análisis de las necesidades de inversión. En función de su resultado, podría ser conveniente considerar la posibilidad de realizar cambios en las metas climáticas del próximo marco financiero plurianual.

La Comisión:

- **Abogará por una alta ambición climática de al menos el 25 % del MFP en las negociaciones interinstitucionales.**
- **Mejorará el sistema de seguimiento para medir los progresos realizados en la consecución de esta meta.**

3.2. Atraer la inversión privada mediante InvestEU

Algunas de las inversiones necesarias para la transición entrañan un riesgo mayor del que puede soportar por sí solo el sector privado. Es en estos casos donde cabe emplear fondos públicos de manera selectiva para reducir el riesgo asociado a los proyectos y sacar el máximo partido a la financiación privada. Al prestar garantías presupuestarias de la UE para cubrir parcialmente el riesgo de las operaciones de financiación y de inversión, el Programa InvestEU —sucesor del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)— y otros 13 instrumentos financieros de la UE movilizarán 650 000 millones EUR en un período de 7 años. InvestEU deberá hacer pleno uso de su potencial para apoyar los objetivos del Pacto Verde Europeo. Lograr que se fije una meta climática ambiciosa para InvestEU en el contexto de las negociaciones interinstitucionales en curso resulta, por lo tanto, esencial. La Comisión ha propuesto un objetivo de al menos el 30 %, lo cual generaría aproximadamente unos 195 000 millones EUR de inversiones climáticas entre 2021 y 2027, es decir, casi 28 000 millones EUR anuales y 280 000 millones a la largo de una década.

InvestEU apoyará las inversiones sostenibles en todos los sectores de la economía. También difundirá prácticas sostenibles entre los inversores privados y públicos. La Comisión presentará una metodología de seguimiento climático para medir la contribución de operaciones de financiación e inversión específicas a los objetivos climáticos y medioambientales del programa. Además, creará un método para la «verificación de la sostenibilidad» en virtud del cual se exigirá a los promotores de proyectos de cierta envergadura que evalúen el impacto medioambiental, climático y social de dichos proyectos. Dado que estos métodos serán aplicados por todos los socios ejecutantes de InvestEU (el Grupo del Banco Europeo de Inversiones, los bancos e instituciones nacionales de fomento y las instituciones financieras internacionales) y constituirán también una referencia para los inversores privados y los intermediarios financieros participantes en el programa, se espera que se difundan más allá del Programa InvestEU. Estos métodos harán un uso apropiado del sistema de clasificación para toda la UE de actividades económicas medioambientalmente sostenibles (la «taxonomía de la UE»).

La Comisión:

- **Mejorará el seguimiento climático y medioambiental y las orientaciones en materia de «verificación de la sostenibilidad» en la segunda mitad de 2020. Estos documentos orientativos harán un uso adecuado de los criterios fijados por la taxonomía de la UE una vez que esta entre en vigor.**
- **Desarrollará, en colaboración con los socios ejecutantes de InvestEU, productos financieros para su utilización en el marco de InvestEU y que estén orientados a la sostenibilidad medioambiental, climática y social.**

3.3. La contribución del Banco Europeo de Inversiones y movilización de otras instituciones financieras

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) desempeña también un papel esencial en la financiación de la transición hacia una economía neutra en carbono y sostenible. Utiliza sus recursos propios y el apoyo presupuestario de la UE en el marco de varios programas y mecanismos para financiar la acción por el clima y las inversiones medioambientales tanto dentro como fuera de la UE. En 2018, casi el 30 % de las operaciones firmadas por el BEI contribuyeron a la acción por el clima, apoyando las inversiones destinadas a la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos y al crecimiento hipocarbónico y resiliente con respecto a las modificaciones del clima. Para 2019, el BEI espera que esta contribución se sitúe en una horquilla de entre el 28 y el 31 %. Se espera que, a lo largo de la década que abarca el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible, el BEI financie inversiones climáticas ajenas a los mandatos de la UE por un valor de alrededor de 600 000 millones EUR en todos los Estados miembros.

El papel del BEI en la financiación de la transición sostenible irá cobrando importancia a medida que este se vaya convirtiendo en el banco climático de la UE. El BEI incrementará gradualmente su cuota de financiación destinada a la acción por el clima y la sostenibilidad medioambiental hasta alcanzar el 50 % en 2025 y años posteriores. Esto se hará en gran medida en el marco del Programa InvestEU, lo cual permitirá al BEI participar en proyectos más innovadores y con un mayor valor añadido de las políticas mediante la cobertura de una parte del riesgo de las operaciones de financiación e inversión. Además, el Grupo del BEI pondrá todas sus actividades de financiación en consonancia con los principios y metas del Acuerdo de París para finales de 2020. Un primer paso en esta dirección fue la adopción de la nueva política de concesión de préstamos al sector energético de 14 de noviembre de 2019, que otorga prioridad a los préstamos para la eficiencia energética, las energías renovables, las nuevas tecnologías verdes y los nuevos tipos de infraestructura energética necesarios para el futuro sistema energético hipocarbónico. La política revisada de concesión de préstamos al sector energético prevé también el cese del apoyo a los proyectos energéticos que empleen combustibles fósiles a partir de 2021, especialmente a todos los proyectos de infraestructuras de gas natural.

Otras instituciones nacionales e internacionales desempeñarán un papel cada vez más importante en la financiación de la sostenibilidad en consonancia con los objetivos políticos de la UE. Por tanto, la Comisión colaborará estrechamente con ellos para encontrar la manera de que las actividades de dichas instituciones se adapten mejor a los objetivos del Pacto Verde Europeo.

La Comisión:

- **Garantizará que las operaciones del BEI financiadas en el marco de mandatos de la UE aporten una alta adicionalidad, tanto en términos de sectores cubiertos como del perfil de riesgo de los proyectos financiados. Esto se conseguirá, en particular, mediante la mejora del sistema de información y seguimiento, como la metodología de seguimiento climático.**
- **Colaborará con otras instituciones financieras internacionales y nacionales con el objetivo de lograr una mayor consonancia entre sus actividades y los objetivos del Pacto Verde Europeo.**

4. POSIBILITAR: LA CREACIÓN DE UN MARCO PARA QUE SE LLEVEN A CABO INVERSIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

El Pacto Verde Europeo fija una dirección clara de cara a la creación de un marco político integral para la transformación de la economía de la UE. El objetivo de neutralidad climática para 2050 quedará consagrado en la legislación y se elevará el grado de ambición de los objetivos de

reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. Las políticas que integran el Pacto Verde Europeo emplearán una combinación de regulación y de incentivos a fin de hacer frente a las externalidades y de aplicar el principio de «quien contamina paga», de forma que los costes para la sociedad queden reflejados en las decisiones de inversión. El régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE será revisado y contribuirá en mayor medida a garantizar una tarificación eficaz del carbono. Se hará frente a los obstáculos normativos en sectores concretos mediante iniciativas específicas como, por ejemplo, los obstáculos a la inversión en eficiencia energética en el sector de la construcción. También son necesarios unos mercados competitivos e integrados para mantener unos costes bajos y generar innovación. Del mismo modo, el Consejo Europeo de Innovación contribuirá, en el marco de Horizonte Europa, a la inversión público-privada en innovaciones rompedoras que sirvan de apoyo al Pacto Verde Europeo.

Dentro de este contexto más general, el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible hará posible la transición mediante medidas específicas en ámbitos que incidan de manera directa en las decisiones de inversión de los inversores privados y las entidades públicas.

4.1. Otorgar un lugar central a las finanzas sostenibles en el sistema financiero

Habida cuenta de que son las empresas privadas y los hogares quienes tendrán que realizar el grueso de las inversiones sostenibles en la próxima década, es esencial ofrecer señales claras y a largo plazo para guiar a los inversores hacia las inversiones sostenibles.

A fin de alcanzar el alto nivel de inversión necesario para lograr los objetivos climáticos y de sostenibilidad en términos más generales de la UE, la Comisión propuso, en marzo de 2018, el Plan de Acción de la UE sobre la Financiación del Crecimiento Sostenible⁹. Sobre la base de este Plan de Acción, que contribuye a la instauración de una Unión de los Mercados de Capitales, se han sentando importantes cimientos para la creación de marcos de movilización de la financiación de inversiones sostenibles. Este es el caso, en particular, de la taxonomía de la UE, de la divulgación de información en materia de sostenibilidad por parte del sector financiero y de los índices de referencia climáticos. La UE está promoviendo, mediante la cooperación internacional —por ejemplo, a través de la Plataforma Internacional de Finanzas Sostenibles—, planteamientos coherentes y un impacto mejorado de las finanzas sostenibles a escala mundial.

La Comisión acoge con especial satisfacción el reciente acuerdo político alcanzado entre los colegisladores relativo al Reglamento sobre el establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles (taxonomía de la UE), que se irá desarrollando a través de actos delegados de la Comisión. La taxonomía de la UE determinará si una actividad económica es medioambientalmente sostenible en función de criterios de rendimiento relacionados con su contribución, a al menos, uno de los seis objetivos medioambientales.

Asimismo, la Comisión estudiará la manera de que el sector público utilice la taxonomía de la UE en el contexto del Pacto Verde Europeo, más allá de InvestEU. Si bien la taxonomía se concibió inicialmente para los inversores privados, también podrían utilizarla —una vez que esté suficientemente desarrollada— los organismos del sector público. Es importante que se produzca una convergencia normativa entre el sector público y los bancos o entidades del sector privado como, por ejemplo, el Banco Europeo de Inversiones.

Aprovechando el Plan de Acción de 2018 y en vista del Pacto Verde Europeo, la Comisión presentará una nueva estrategia para las finanzas sostenibles en el tercer trimestre de 2020 con el objetivo de aumentar la financiación sostenible aún más. Las empresas deberán divulgar una mayor cantidad de datos climáticos y medioambientales, de manera que los inversores estén plenamente informados sobre las oportunidades de inversión sostenibles y puedan orientar sus inversiones en apoyo del Pacto Verde más eficazmente. Con este fin, la Comisión revisará la Directiva

⁹ COM(2018) 97 final.

relativa a la divulgación de información no financiera. Además, la nueva estrategia incrementará aún más las oportunidades de inversión al facilitar la detección de las inversiones sostenibles a través de etiquetas claras para una serie de productos de inversión sostenibles y desarrollando y aplicando una norma de la UE sobre bonos verdes.

La Comisión:

- **Preparará en 2020 los actos delegados relativos a los objetivos en materia de cambio climático de la taxonomía de la UE en 2020 y los actos delegados sobre los demás objetivos medioambientales de la taxonomía de la UE de aquí al final de 2021.**
- **Estudiará la manera de utilizar la taxonomía de la UE en el contexto del Pacto Verde Europeo en el sector público, más allá de InvestEU.**
- **Iniciará una consulta pública sobre una nueva estrategia de financiación sostenible en el primer trimestre de 2020 con vistas a la presentación de una estrategia renovada en el tercer trimestre de 2020.**
- **Establecerá una norma de la UE sobre bonos verdes en 2020 y estudiará la forma en que esta norma y otros marcos facilitadores pueden incrementar la financiación pública y privada para las inversiones sostenibles.**

4.2. Proporcionará al sector público orientación y los medios apropiados para realizar inversiones sostenibles

Los actores públicos son los principales inversores en determinados sectores, especialmente en los de infraestructuras y servicios públicos. En muchos casos, es necesario que los poderes públicos desempeñen una función de orientación y coordinación con respecto a la inversión sostenible. Asimismo, puede resultar necesario que los poderes públicos inviertan cuando los actores de mercado no puedan intervenir, especialmente cuando los beneficios sociales y medioambientales no generen beneficios privados o cuando se considere que los proyectos son demasiado arriesgados. En los casos en que sea frecuente que estas inversiones sean de naturaleza transfronteriza y tengan repercusiones en varios Estados miembros, será necesario que la Comisión asuma una función coordinadora a escala de la UE.

El Semestre Europeo aporta un marco consolidado para la coordinación de las políticas económicas y de empleo que facilitará las inversiones necesarias para la transformación verde por parte de la Unión y de los Estados miembros. El Semestre contribuye a detectar las prioridades de inversión y los obstáculos en cada uno de los Estados miembros. Los informes por país indicarán a qué retos específicos de cada país —señalados en el propio informe— han de destinarse las fuentes de financiación disponibles con cargo a los fondos de la UE en función, entre otras cosas, de los objetivos en materia de clima, medio ambiente y política social. Se debe garantizar que las inversiones se dirijan a los proyectos más sostenibles mediante un esfuerzo conjunto de la UE y sus Estados miembros.

La Comisión colaborará con los Estados miembros con el fin de analizar y comparar las prácticas de presupuestación verdes. Esto hará más fácil evaluar la medida en que los presupuestos anuales y los planes presupuestarios a medio plazo tienen en cuenta los aspectos y los riesgos medioambientales y aprender de las mejores prácticas. La revisión del marco europeo de gobernanza económica incluirá una referencia a la inversión pública sostenible en el contexto de la calidad de las finanzas públicas, lo cual servirá de fundamento para un debate sobre cómo mejorar la gobernanza presupuestaria de la UE. Las conclusiones de este debate servirán de base para las posibles medidas que se adopten en el futuro, incluidas las relativas al trato que deba darse a la inversión sostenible en el

contexto de las normas presupuestarias de la UE, al tiempo que se mantienen las salvaguardias contra los riesgos para la sostenibilidad de la deuda.

La Comisión propondrá criterios ecológicos mínimos obligatorios o metas para la contratación pública en las iniciativas sectoriales, la financiación de la UE o la legislación sobre productos específicos. Estos criterios mínimos constituirán, *de facto*, una definición común de lo que ha de entenderse por «compra verde», permitiendo reunir datos comparables de los compradores públicos y sentando las bases para evaluar el impacto de los contratos públicos ecológicos. Se animará a los poderes públicos de toda Europa a que tengan en cuenta criterios ecológicos y empleen etiquetas en sus contratos públicos. La Comisión apoyará estos esfuerzos con orientación, actividades de formación y la difusión de buenas prácticas. Al mismo tiempo, los compradores públicos deberán aplicar metodologías de cálculo del coste del ciclo de vida siempre que sea posible. La Comisión pide a todas las instancias participantes, incluida la industria, que desarrollen dichas metodologías fiables.

El principio de la «eficiencia energética primero» debe aplicarse a fin de garantizar que la eficiencia energética sea tenida en cuenta siempre que proceda. Esto contribuiría también a evitar el despilfarro de los recursos vinculados a la generación, transmisión, distribución y utilización de energía que no sea verdaderamente necesaria. La Comisión proporcionará orientación acerca de cómo aplicar este principio.

La Comisión:

- **Incluirá la sostenibilidad medioambiental como parte integrante de los informes por país en el marco del Semestre Europeo a partir de este año.**
- **Ayudará a los Estados miembros a determinar sus necesidades de inversión sostenible y las posibilidades para financiarlas cada año a partir de 2020.**
- **Analizará y comparará las prácticas de presupuestación ecológica en colaboración con los Estados miembros.**
- **Propondrá nuevas normas y orientaciones para la contratación pública ecológica.**
- **Proporcionará orientación para la aplicación del principio de la «eficiencia energética primero» como parte de las decisiones de inversión.**

4.3. Facilitar las inversiones en sostenibilidad a través de un marco de ayudas estatales propicio.

Las normas sobre ayudas estatales pertinentes se revisarán en 2021 a la luz de los objetivos políticos del Pacto Verde Europeo y servirán de apoyo a una transición eficiente en términos de costes y socialmente inclusiva hacia la neutralidad climática para 2050. Se revisarán las normas sobre ayudas estatales de manera que ofrezcan un marco facilitador claro, plenamente actualizado y adecuado a los fines perseguidos para permitir a los poderes públicos alcanzar estos objetivos al tiempo que hacen el uso más eficiente de los limitados fondos públicos. Las normas sobre ayudas estatales apoyarán la transición mediante el fomento de los tipos de inversión y las cuantías de las ayudas que convengan. Promoverán la innovación y la introducción a escala de mercado de nuevas tecnologías respetuosas con el clima. En el contexto de esta revisión, la Comisión estudiará también la posibilidad de facilitar aún más los procedimientos de aprobación de ayudas estatales para las regiones que deban beneficiarse de las medidas para una transición justa. Asimismo, las normas facilitarán el abandono progresivo de los combustibles fósiles —especialmente de los más contaminantes— a fin de velar por unas condiciones de competencia equitativas en el mercado interior. Esto incluirá, en

particular, las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía.

En espera de la revisión, los Estados miembros podrán continuar haciendo uso de la flexibilidad que ofrecen las normas actuales a fin de lograr sus metas para 2030 y una mayor descarbonización del sector de la electricidad y de la economía de aquí a 2050. Pueden, por ejemplo, optar por incrementar la inversión pública en sistemas de energía renovable que redunden en una energía verde más barata e integrada, la instalación de infraestructuras de carga accesibles al público más baratas o sistemas de economía circular tales como la reutilización del calor residual o el reciclaje de residuos.

De igual modo, los Estados miembros pueden seguir recurriendo a las ayudas estatales existentes a fin de mitigar las consecuencias sociales y regionales de las medidas de descarbonización. Por ejemplo, pueden optar por ofrecer apoyo a los trabajadores afectados por el cierre de las minas de carbón e invertir en pymes y empresas emergentes o en el perfeccionamiento y el reciclaje profesional de los trabajadores. Con el fin de desarrollar tecnologías facilitadoras e innovaciones rompedoras claves, los Estados miembros pueden poner en común sus fondos para liberar considerables inversiones privadas con el objetivo de realizar proyectos importantes de interés común europeo, incluido en las regiones más afectadas por la transición verde.

Al mismo tiempo, las normas continuarán preservando la integridad del mercado interior al tiempo que respetan los objetivos de cohesión consagrados en el Tratado de la UE, que ocupan un lugar central en la integración europea. Su objetivo consiste en reducir las disparidades en los niveles de desarrollo de las distintas regiones, apoyando a las regiones menos favorecidas para que vayan recortando las distancias. En particular, esto significa que la inversión pública productiva en apoyo de las grandes empresas solo debe continuar cuando beneficie a las regiones más pobres afectadas por la transición verde (artículo 107, apartado 3, letras a) y b), del TFUE).

En estas circunstancias, las actuales normas de ayuda estatal se aplicarán con flexibilidad, centrándose en determinados ámbitos que se antojan cruciales para lograr la transformación en una economía climáticamente neutra.

4.3.1. Una mayor flexibilidad de las ayudas estatales para adoptar procesos de producción climáticamente neutros

La Comisión aprobará las ayudas de los Estados miembros a las empresas cuando el objetivo consista en descarbonizar o electrificar los procesos de producción, siempre que los incentivos económicos no justifiquen ya la inversión de que se trate y que las empresas reduzcan su impacto sobre el medio ambiente más allá de lo exigido por las normas o valores de referencia de la Unión.

A fin de minimizar los costes para el Estado, las ayudas públicas deben limitarse a lo estrictamente necesario. Lo habitual es que las Directrices actuales establezcan un importe máximo de ayuda en función de los costes adicionales de la inversión de que se trate con respecto a una inversión alternativa teórica que sea menos respetuosa con el medio ambiente. De cara al futuro, la Comisión evaluará si, en vez de esto, sería posible determinar los costes subvencionables de las inversiones compatibles con la transición hacia la neutralidad climática tomando como referencia el déficit de financiación, especialmente en aquellos casos en que no exista una inversión alternativa hipotética. Esto podría justificarse en virtud de los objetivos del Pacto Verde y por el hecho de que tales inversiones son una manera importante de reducir la huella de carbono de las instalaciones de que se trate y de ayudar a lograr la neutralidad climática.

4.3.2. Ayudas para mejorar la eficiencia energética de los edificios

Se dará a los Estados miembros un mayor margen para invertir en la eficiencia energética de los edificios con arreglo a las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía. En particular, se concederá a los Estados miembros una mayor flexibilidad para apoyar las modalidades de financiación que sean ventajosas para los consumidores de electricidad como, por ejemplo, los contratos de rendimiento energético. Esta modalidad de financiación consiste en que las empresas de servicios energéticos inviertan en la modernización de los edificios para hacerlos más energéticamente eficientes y sean remuneradas mediante el ahorro energético en la factura de la electricidad del consumidor.

Asimismo, los Estados miembros gozarán de una mayor flexibilidad a la hora de apoyar mejoras que redunden en una mayor eficiencia energética de los edificios y, al mismo tiempo, inviertan en la generación de energías renovables para el autoconsumo.

A la hora de identificar los costes subvencionables de dichos proyectos, la Comisión podrá tener en cuenta el hecho de que, en muchos casos, no existe una inversión hipotética de contraste.

4.3.3. Ayudas para la calefacción urbana

En determinadas circunstancias, cabe considerar que el apoyo —limitado a las redes de distribución de calefacción urbana— queda fuera del ámbito de control de las ayudas estatales por tratarse de una medida de infraestructura que no afecta ni a la competencia ni al comercio. Este podría ser el caso, en particular, cuando las redes de distribución de calefacción urbana se gestionan de la misma manera que otras infraestructuras energéticas, a través de la separación entre la generación de la calefacción, el acceso de terceros y las tarifas reguladas.

En todos los demás casos en que se concedan ayudas estatales, las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía fijan una serie de condiciones en las que pueden aprobarse las ayudas a los proyectos de calefacción urbana. En particular, las normas exigen que la inversión favorezca un sistema de calefacción urbana energéticamente eficiente, según la definición de la Directiva relativa a la eficiencia energética. Por lo que respecta a los importes que pueden concederse, las Directrices diferencian entre las intensidades de la ayuda para los costes de la inversión en las instalaciones de calefacción urbana y el llamado método de déficit de financiación para la financiación de la construcción o de las mejoras de la red de distribución.

En el futuro, a fin de aprovechar el potencial de la calefacción urbana para contribuir a la transición a una economía climáticamente neutra, los Estados miembros podrán también emplear un enfoque basado en el déficit de financiación en el caso de la generación de calefacción urbana como alternativa a las intensidades de ayuda máximas fijadas en las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía.

También podría permitirse a los Estados miembros conceder ayudas estatales para las redes de calefacción urbana que no formen parte de sistemas de calefacción urbana energéticamente eficientes cuando se vayan a realizar inversiones para lograr que la generación de calefacción sea eficiente en un plazo de 3 años a partir de la modernización de la red.

4.3.4. Ayudas para el cierre de las centrales de carbón

La combustión de lignito es una de las formas de generar electricidad más contaminantes y que más CO₂ producen. Si bien el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE conducirá a una disminución de la producción de energía de alto consumo en carbono, una serie de Estados miembros planean acelerar el cierre progresivo de las centrales que emplean antracita y lignito. Los Estados miembros que opten por conceder ayudas para el cierre de las centrales de carbón en este contexto, por ejemplo para compensar a los operadores por el lucro cesante irrogado al no poder estos seguir

vendiendo electricidad en el mercado, deberán notificar estos planes a la Comisión. La Comisión evaluará las ayudas estatales relacionadas con tales proyectos directamente en virtud del tratado.

En este contexto, la Comisión examinará especialmente la proporcionalidad de tales ayudas con el fin de evitar las compensaciones excesivas. Esto significa que los Estados miembros habrán de demostrar que la compensación no va más allá del lucro cesante irrogado a las instalaciones por su cierre anticipado. Asimismo, es importante garantizar que la medida esté estructurada de forma que limite al mínimo cualquier posible falseamiento de la competencia en el mercado.

Cabe recordar que cualquier ayuda concedida por el Estado que no esté relacionada con una actividad económica, en particular aquellas que beneficien a particulares (como las ayudas sociales o de reciclaje profesional) o estén destinadas a la financiación de infraestructuras de uso público, no están sometidas a las normas sobre ayudas estatales, siempre y cuando no confieran ventajas indirectas a ninguna empresa.

4.3.5. Ayudas a la economía circular

Se concederá a los Estados miembros un mayor margen para apoyar las medidas necesarias para la transición desde una economía lineal a una economía circular: el reciclaje de residuos, la reutilización del calor residual, la reutilización del CO₂ o la recogida separada de los flujos de residuos. Esta flexibilidad sería aplicable siempre que el importe de la ayuda se determine teniendo en cuenta cualquier ingreso adicional que pueda derivarse de la economía circular.

La Comisión:

- **Continuará la aplicación efectiva de las normas sobre ayudas estatales, que resultan esenciales para facilitar la transición y aplican las actuales normas con un máximo de flexibilidad en ámbitos cruciales para la transición hacia una economía climáticamente neutra.**
- **Revisará las normas sobre ayudas estatales de aquí a 2021 para que reflejen los objetivos políticos del Pacto Verde Europeo y apoyen la transición hacia la neutralidad climática eficiente en términos de costes para 2050.**

5. EJECUTAR: CREAR UNA RESERVA DE PROYECTOS SOSTENIBLES

En el actual contexto de gran liquidez en los mercados, el reto estriba en desarrollar una reserva sólida de proyectos de inversión que estén en consonancia con el Pacto Verde Europeo. La disponibilidad de proyectos de inversión compatibles con las expectativas y exigencias de los inversores no basta aún para satisfacer la demanda. Todavía no se han agotado los recursos de financiación disponibles. El apoyo en materia de asesoramiento a los promotores de proyectos ha demostrado una gran efectividad a la hora de colmar la brecha entre conceptos y proyectos económicamente sólidos.

Partiendo de las prioridades establecidas, la asistencia técnica y el apoyo en materia de asesoramiento contribuirán a detectar y preparar proyectos sostenibles y ofrecerán a los promotores de proyectos el desarrollo de capacidades necesario para facilitar el acceso a la financiación. Esto se organizará a diferentes niveles, desde el apoyo a las Administraciones públicas a la hora de definir sus planes de inversión hasta el apoyo a los particulares que promuevan proyectos públicos y privados en el desarrollo y la aplicación de sus proyectos específicos.

5.1.1. Apoyo a las Administraciones

El Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (y su sucesor, el Programa de Apoyo a las Reformas) ofrecerá apoyo técnico a los Estados miembros con el fin de contribuir a concebir y aplicar las reformas para llevar a cabo las transiciones digital y climática. Las limitaciones de las Administraciones públicas de los Estados miembros en cuanto a capacidades administrativas, concienciación y conocimientos técnicos en materia de sostenibilidad —a nivel tanto nacional como regional y local— constituyen uno de los mayores obstáculos que frenan la inversión en infraestructuras sostenibles y protección medioambiental. El Programa ayudará a detectar las inversiones potenciales en energías limpias o las medidas destinadas a incrementar el ritmo de la inversión en la eficiencia energética de los edificios. A través del Programa de Apoyo a las Reformas, la Comisión apoya también a los Estados miembros a la hora de elaborar planes de acción en materia de economía circular, presupuestación verde o inversiones y financiación sostenibles.

5.1.2. Apoyo a los promotores de proyectos

Por lo que respecta a los promotores de proyectos, el Centro de Asesoramiento InvestEU y las iniciativas de asesoramiento desarrolladas en el marco del Programa InvestEU, a los que la Comisión propone dotar de un presupuesto total de 500 millones EUR, ayudarán en la detección, la preparación, el desarrollo, la estructuración, la obtención y la ejecución de proyectos de inversión. En caso necesario, podrán también reforzar la capacidad de los promotores y los intermediarios financieros para llevar a cabo operaciones de financiación e inversión. Esta oferta de servicios integral tendrá en cuenta los aspectos relacionadas con la sostenibilidad.

El Centro de Asesoramiento InvestEU ofrecerá una ventanilla única a los promotores de proyectos públicos y privados y a los intermediarios financieros para que lleven a cabo operaciones de financiación e inversión en beneficio de aquellas entidades que encuentren dificultades para obtener financiación. Jaspers, la iniciativa conjunta de la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones destinada al desarrollo de proyectos para los fondos estructurales, pasará a formar parte del Centro de Asesoramiento. Entre las iniciativas de asesoramiento pertinentes que cabría atribuir al Centro de Asesoramiento InvestEU figura la continuación del mecanismo de asistencia energética local europea, que ofrece apoyo a los proyectos locales de energía sostenible y transporte limpio. También podrían incluirse otras iniciativas de asesoramiento en el marco del eje de actuación sobre las infraestructuras sostenibles que ofrezcan apoyo para la concepción de las operaciones de financiación e inversión en proyectos sostenibles en ámbitos de infraestructuras clave (transporte, energía, medio ambiente, banda ancha y conectividad digital). Se prestará también una atención específica a la asistencia técnica para los proyectos que promuevan el capital natural y las soluciones basadas en la naturaleza.

Los inversores públicos contarán con un apoyo a medida sobre la manera de llevar a la práctica sus proyectos. El instrumento de control para la contratación pública sostenible, de creación reciente —sobre la base del mecanismo voluntario *ex ante* existente para grandes proyectos de infraestructuras—, les ayudará a aprovechar todas las posibilidades para ecologizar su contratación pública y garantizar la sostenibilidad de los proyectos y la observancia de las más estrictas normas medioambientales a la largo de la cadena de suministro.

5.1.3. Garantizar la coherencia y la sostenibilidad

La Comisión velará por que, cuando proceda, el apoyo a la Administración pública y a cada uno de los proyectos se preste de forma coordinada. El desarrollo de capacidades y las actividades de planificación estratégica por parte de la Comisión están arrojando resultados positivos que podrían replicarse y ampliarse para lograr los objetivos del Pacto Verde. La estrecha colaboración ya existente entre los servicios de la Comisión y el apoyo del Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión a los bancos nacionales de fomento y los proyectos de inversión se ampliará con los programas

sucesores pertinentes del próximo Marco Financiero Plurianual a fin de reforzar la generación y la realización de reservas de proyectos de inversión sostenible.

El Portal InvestEU se basará en el actual Portal Europeo de Proyectos de Inversión y seguirá ofreciendo un portal en línea gratuito y de uso sencillo que brindará a las empresas y a los promotores de proyectos de la UE en busca de financiación la visibilidad y las oportunidades de creación de redes de contactos con inversores de todo el mundo que necesitan. El portal se centrará también en ofrecer una reserva de proyectos de inversión en la UE a los socios ejecutantes de InvestEU, que estudiarán los proyectos correspondientes a sus ámbitos geográfico y de actividad.

La Comisión:

- **Proporcionará, a través del Programa de Apoyo a las Reformas, apoyo técnico a los Estados miembros para ayudarlos a concebir y a poner en práctica reformas impulsoras del crecimiento, como el desarrollo de estrategias de inversión sostenible.**
- **Ofrecerá, a través del Centro de Asesoramiento InvestEU, servicios de asesoramiento a medida a promotores de proyectos sostenibles privados y públicos.**
- **Propondrá un instrumento de control para la contratación pública sostenible que garantice la ecologización de los proyectos de infraestructuras públicas.**

6. UN MECANISMO PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA

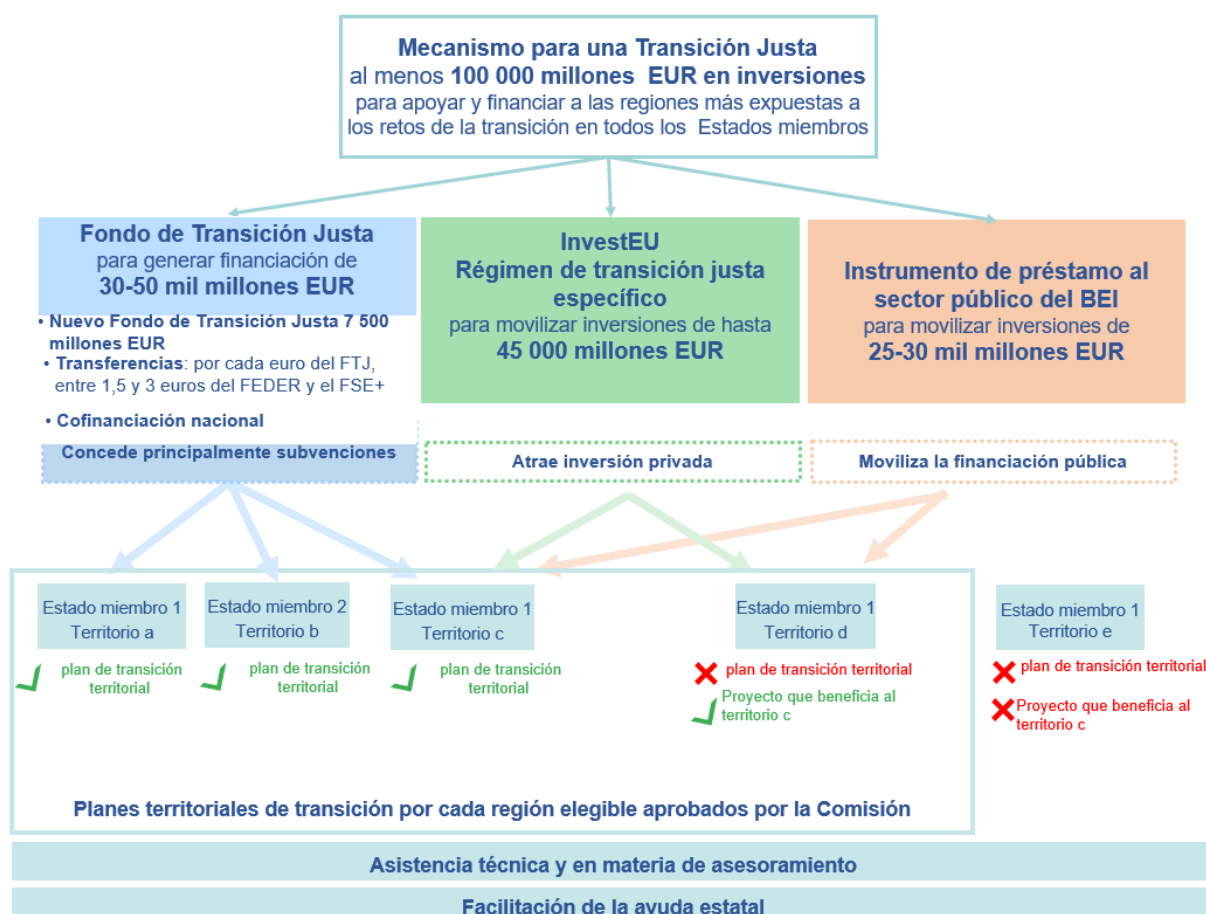
La transición hacia una economía sostenible y climáticamente neutra requerirá una inversión sustancial en toda Europa y una enérgica respuesta política a todos los niveles. Si bien todas las regiones necesitarán financiación para la transición verde, la transformación planteará un reto considerable a algunos territorios. La neutralidad climática exigirá una reestructuración en profundidad de sus economías, cambios estructurales en los modelos de negocio y nuevos requisitos en materia de cualificaciones. Es necesario reconocer y abordar esto para no dejar a nadie atrás en esta transición.

La prospección y la extracción de combustibles fósiles se enfrentarán a un importante declive y las actividades altamente generadoras de gases de efecto invernadero experimentarán una profunda transformación. Las regiones y los territorios muy dependientes de este tipo de actividades tendrán que reestructurar sus industrias, velar por que las nuevas actividades económicas mantengan la integridad del tejido económico y social y ofrecer a los trabajadores afectados la formación necesaria para encontrar nuevos empleos. La transición no tendrá lugar sin las medidas de acompañamiento necesarias, ya que ello no sería ni justo ni sostenible desde un punto de vista social.

A fin de abordar los retos específicos a los que se enfrentan determinadas regiones, la Comisión propone un Mecanismo para una Transición Justa que ofrezca apoyo específico para generar la inversión necesaria en estos territorios. El Mecanismo para una Transición Justa constará de tres pilares:

- un Fondo de Transición Justa,
- un régimen de transición justa específico en el marco de InvestEU, y
- un nuevo instrumento de préstamo al sector público para inversiones adicionales que serán movilizadas por el Banco de Inversiones Europeo.

Cuadro 4. Financiación del Mecanismo para una Transición Justa



Cada uno de los pilares prestará ayuda mediante diferentes instrumentos de subvención y financiación a fin de ofrecer una amplia panoplia de opciones de apoyo en consonancia con las necesidades de movilización de inversiones que benefician a las regiones más afectadas. Con el objeto de garantizar la coherencia entre los tres pilares, el Fondo de Transición Justa se empleará principalmente para conceder subvenciones; el régimen de transición justa específico en el marco de InvestEU atraerá inversiones privadas, mientras que el nuevo instrumento de préstamo al sector público movilizará la inversión pública. Estas medidas irán acompañadas de asistencia técnica y en materia de asesoramiento específica a las regiones y proyectos que corresponda. El Mecanismo para una Transición Justa incluirá un sólido marco de gobernanza centrado en los planes territoriales de transición justa.

Conjuntamente, los componentes del Mecanismo para una Transición Justa podrían ayudar a movilizar inversiones del orden de los 100 000 millones EUR en las regiones más expuestas a los retos de la transición durante el período 2021-2027. Todas las inversiones financiadas serán coherentes con los objetivos del Pacto Verde.

Además, la Comisión propondrá una revisión de los reglamentos sobre el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero a fin de permitir la utilización de una parte de los activos en liquidación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Esto ayudará a mantener el programa anual de investigación de al menos 40 millones EUR y permitirá la financiación de grandes proyectos rompedores de investigación y desarrollo para la producción limpia de acero. Las actividades de

investigación en el sector del carbón se centrarán en las regiones en transición, en consonancia con los principios del Mecanismo para una Transición Justa.

Además, el Fondo de Modernización del RCDE UE complementará al Mecanismo para una Transición Justa. Se dedicarán 14 000 millones EUR adicionales (sujetos al nivel de precios que pueda alcanzar el carbono) durante el período 2021-2030 a las inversiones hipocarbónicas en sus 10 Estados miembros beneficiarios (Rumanía, Bulgaria, Hungría, Letonia, Lituania, Estonia, Chequia, Polonia, Eslovaquia y Croacia).

6.1. Pilar 1: El Fondo de Transición Justa

El Fondo de Transición Justa (FTJ) contará con una dotación propia de 7 500 millones EUR en el presupuesto de la UE, que se añadirá a la propuesta de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual en mayo de 2018¹⁰. El objetivo del Fondo será mitigar las consecuencias sociales y económicas de la transición hacia la neutralidad climática.

La Comisión adopta hoy una propuesta de reglamento para el establecimiento del Fondo de Transición Justa, así como una propuesta de modificaciones concretas del Reglamento sobre Disposiciones Comunes. Para liberar un euro del Fondo de Transición Justa, cada Estado miembro deberá asignar entre un mínimo de 1,5 EUR y un máximo de 3 EUR del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo Plus. Estos gastos con cargo al presupuesto de la UE se verán complementados con cofinanciación nacional según lo establecido por las normas de la política de cohesión. Esto podría llevar el importe total de los fondos públicos movilizados mediante el Fondo de Transición Justa a entre 30 000 y 50 000 millones EUR.

El Fondo de Transición Justa beneficiará a los territorios en que haya un alto número de personas empleadas en la producción de carbón, lignito, esquisto bituminoso y turba, así como a los territorios con industrias que generen una gran cantidad de gases de efecto invernadero y que vayan a cerrarse o a verse gravemente afectadas por la transición. El nivel del apoyo reflejará la magnitud de los retos en estos territorios en lo que respecta tanto a las necesidades de diversificación económica como a las de transición hacia actividades hipocarbónicas o libres de carbono con potencial de crecimiento, y también al reciclaje de los trabajadores con vistas a dotarlos de las capacidades necesarias para conseguir nuevos puestos de trabajo.

El Fondo de Transición Justa ayudará a transformar estas regiones, lo cual resultará esencial para lograr la neutralidad en carbono de aquí a 2050. Combinará el gasto en acción por el clima y el apoyo para reducir las diferencias entre los Estados miembros y dentro de estos. Por tanto, el Fondo de Transición Justa se utilizará en el marco de la política de cohesión, que es la principal política de la UE para reducir las disparidades regionales e impulsar los cambios estructurales necesarios en las regiones de Europa. Sus fondos se emplearán en régimen de gestión compartida y en estrecha colaboración con los poderes y partes interesadas nacionales, regionales y locales. Esto garantizará su responsabilización y proporcionará los instrumentos y estructuras para un marco de gestión eficiente.

El Fondo de Transición Justa ofrecerá apoyo a todos los Estados miembros, en especial a aquellos que deban enfrentarse a los retos de transición más importantes. Los recursos se asignarán entre los Estados miembros en función de la magnitud del reto de descarbonización de las regiones que generen más gases de efecto invernadero (a través de las correspondientes emisiones industriales), de los desafíos sociales en vista de la potencial pérdida de empleo en la industria, la extracción de carbón y lignito, la producción de turba y la extracción de esquisto bituminoso, y de la

¹⁰ COM(2019) 456 final.

subsiguiente necesidad de reciclaje de los trabajadores. A fin de garantizar que la transición sea equitativa y aceptable para todos, la asignación reflejará la capacidad de los Estados miembros para hacer frente a este reto según su grado de desarrollo económico.

Los Estados miembros han de determinar los territorios elegibles a través de planes territoriales de transición justa específicos mediante un diálogo con la Comisión y de forma coherente con sus planes nacionales de energía y clima. Este diálogo estará basado en una evaluación de los territorios más afectados por la transición hacia la neutralidad climática y en los retos a los que estos se enfrenten en materia de empleo y economía, según lo establecido en el Semestre Europeo. Los Estados miembros tendrán en cuenta dicha evaluación en la elaboración de sus planes territoriales de transición justa, que esbozarán el proceso de transición y los tipos de operaciones previstas. Estos Planes se adjuntarán a los programas de la política de cohesión que sirvan de apoyo al Fondo de Transición Justa, y serán adoptados por la Comisión junto con estos programas.

Con el objeto de velar por la utilización más eficaz posible de los recursos, el Fondo de Transición Justa podrá prestar apoyo a las inversiones para la transformación de las instalaciones existentes, incluido en los sectores del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, únicamente cuando estas inversiones conlleven una reducción sustancial de las emisiones y contribuyan de forma positiva y a largo plazo a la situación del empleo en los territorios afectados, en consonancia con los planes de transición territorial.

Los planes territoriales de transición justa: la piedra angular del Mecanismo para una Transición Justa

Los planes territoriales de transición justa ocuparán un lugar central en el Mecanismo para una Transición Justa y constituirán una referencia para todos sus pilares. Estos planes expondrán de forma detallada los retos sociales, económicos y medioambientales derivados de la supresión progresiva de las actividades relacionadas con los combustibles fósiles o de la descarbonización de los procesos o productos generadores de grandes cantidades de gases de efecto invernadero. Asimismo, describirán en líneas generales el proceso de transición hasta 2030, especialmente las necesidades de desarrollo, reciclaje profesional y rehabilitación del medio ambiente y la estrategia para dar respuesta a estas necesidades de forma integrada, el calendario de transición, los tipos de operaciones previstas y los mecanismos de gobernanza. Esto significa que las medidas que apoyará el Fondo de Transición Justa podrían diferir en función del Estado miembro y de los territorios por lo que respecta a las prioridades y los retos detectados. El proceso de programación se basará en la evaluación realizada en el contexto del Semestre Europeo. Teniendo en cuenta dicha evaluación, los Estados miembros elaborarán planes territoriales de transición justa, que formarán parte de los programas abarcados por el Fondo para una Transición Justa. La aprobación de los planes por la Comisión permitirá acceder a financiación específica no solo del Fondo de Transición Justa (primer pilar del Mecanismo para una Transición Justa), sino también del régimen de transición justa específico en el marco de InvestEU (segundo pilar) y del instrumento de préstamo al sector público del BEI (tercer pilar).

6.2. Pilar 2: Un régimen específico para las regiones beneficiarias de las medidas para una transición justa en el marco de Fondo InvestEU

El Mecanismo para una Transición Justa comprenderá también un régimen de transición justa específico en el marco de InvestEU con el fin de generar inversión adicional en beneficio de las regiones más afectadas. Esto hará posible que nuevas actividades económicas sustituyan a aquellas que deban ser abandonadas progresivamente debido a sus efectos sobre el clima y el medio ambiente. Posibilitará también las inversiones en una gama de proyectos más variada que el Fondo de Transición Justa, en consonancia con los criterios de admisibilidad de inversiones más amplios en el marco de InvestEU. InvestEU apoyará la financiación, entre otras cosas, de proyectos de infraestructuras de energía y de transporte, incluidas las infraestructuras gaseras y la calefacción urbana, pero también los

proyectos de descarbonización, la diversificación económica de las regiones, las infraestructuras sociales y las aptitudes. Asimismo, permitirá a los sectores afectados adaptarse más rápidamente a modos de producción respetuosos con el clima. La financiación en el marco de InvestEU puede apoyar las inversiones económicamente viables en estos ámbitos, haciendo posibles la complementariedad y las sinergias con el Fondo de Transición Justa.

Se espera que, en su estado actual, el Fondo InvestEU genere inversiones adicionales privadas y públicas por un valor de 650 000 millones EUR para apoyar los objetivos políticos de la UE en el próximo MFP a través de una garantía de la UE de 38 000 millones EUR. Esta garantía está respaldada por una combinación de un presupuesto de la UE de 15 200 millones EUR (es decir, una tasa de provisión del 40 %) y de pasivos contingentes para el resto del importe.

El Fondo InvestEU puede ser un instrumento eficaz para generar importantes inversiones adicionales en proyectos de transición justa en las regiones afectadas. A estos efectos, una parte de la financiación en el marco del Fondo InvestEU se centrará en los objetivos de transición justa. Esto podría generar hasta 45 000 millones EUR de inversiones en el período 2021-2027 para apoyar la transición en las regiones afectadas con el propósito de reflejar la clave de reparto nacional en el marco del Fondo de Transición Justa. Sin embargo, el uso final que se haga de InvestEU seguirá estando orientado en función de la demanda y dependerá de la reserva de proyectos. La capacidad de absorción de las regiones afectadas será clave para la consecución de los objetivos. La meta general de 45 000 millones EUR corresponde a una constitución de provisiones de en torno a 1 800 millones EUR del presupuesto de la UE para el Programa InvestEU. Además, los Estados miembros podrán aportar una parte de su asignación del Fondo de Transición Justa a apoyar la inversión a través de préstamos o aportaciones de capital garantizados a través del compartimento del Estado miembro. Se necesitará apoyo a medida en materia de asesoramiento para desarrollar la reserva de proyectos. A fin de lograr este objetivo, es esencial garantizar un nivel adecuado de garantías en el marco de InvestEU en las negociaciones en curso sobre el MFP.

Los proyectos en las regiones que hayan aprobado un plan de transición en el marco del Reglamento sobre el Fondo de Transición Justa, o los proyectos que benefician a esas regiones (aunque no estén ubicados en ellas), podrán beneficiarse del régimen, pero solo cuando la concesión de financiación fuera de los territorios beneficiarios del régimen de transición justa sea esencial para la transición en estos últimos. Esto concierne, en particular, a los proyectos de infraestructuras de transporte o energía que mejoren la conectividad de los territorios beneficiarios del régimen de transición justa. Las inversiones para la consecución de los objetivos de transición justa pueden contabilizarse a efectos de los objetivos climáticos y contribuir a alcanzar el 30 % de objetivos climáticos fijado para el Programa InvestEU.

La orientación de la garantía InvestEU hacia los objetivos de transición justa liberará inversiones subvencionables en cada uno de los cuatro ejes de actuación y se verá reflejada en los productos financieros subyacentes. Podrán ofrecerse incentivos específicos a los socios ejecutantes a través de tasas o de condiciones de cobertura del riesgo más ventajosas para proyectos que se vayan a ejecutar en regiones en transición. El objetivo de transición justa se incluirá en las directrices de inversión InvestEU y en los acuerdos de garantía con los socios ejecutantes. Además, la(s) convocatoria(s) de propuestas dirigida(s) a los socios ejecutantes en el marco del Fondo InvestEU otorgarán prioridad a aquellos que ofrezcan productos financieros que contribuyan a los objetivos de transición justa. **Se prestará asistencia técnica específica para permitir que los proyectos puedan optar a financiación a través del Centro de Asesoramiento InvestEU, al cual se dedicará una dotación suplementaria.**

6.3. Pilar 3: Un instrumento de préstamo al sector público del Grupo del Banco Europeo de Inversiones

El instrumento de préstamo al sector público del Banco Europeo de Inversiones promoverá una mayor inversión pública en las regiones que se encuentren en proceso de transición climática.

Este apoyo ofrecerá préstamos en condiciones favorables al sector público. Dichos préstamos aportarán a los organismos del sector público los recursos necesarios para aplicar medidas que faciliten la transición hacia la neutralidad climática. Entre las inversiones apoyadas figurarán las infraestructuras energéticas y de transporte, las redes de calefacción urbana, las medidas de eficiencia energética —incluida la renovación de edificios— y las infraestructuras sociales; también pueden incluirse otros sectores. El apoyo de la UE podría prestarse, entre otras posibilidades, en forma de bonificación de intereses o de ayuda a la inversión, financiado con cargo al presupuesto de la UE, que se combinará con préstamos concedidos por el BEI a los poderes públicos municipales, regionales y de otros tipos.

La cobertura geográfica será la misma que la del régimen de transición justa de InvestEU (segundo pilar del Mecanismo para una Transición Justa), es decir, se financiarán proyectos en regiones con planes de transición aprobados, pero también otros proyectos que beneficien a dichas regiones, a condición de que la concesión de financiación fuera de los territorios beneficiarios del régimen de transición justa sea esencial para la transición en estos últimos. El instrumento de préstamo al sector público está concebido para ofrecer este tipo de condiciones de financiación preferentes a fin de apoyar la inversión pública en beneficio de las regiones más afectadas. Incluirá también apoyo en materia de asesoramiento para contribuir a la creación de una reserva de proyectos.

El apoyo concedido a través del instrumento de préstamo al sector público servirá de complemento a los productos ofrecidos por el régimen de transición justa específico de InvestEU. Se concederá a aquellos proyectos que no generen flujos de ingresos de mercado suficientes y que, de otro modo, no conseguirían financiación sin un elemento de subvención.

Con la contribución del presupuesto de la UE de 1 500 millones EUR y los préstamos del BEI concedidos por su cuenta y riesgo por valor de 10 000 millones EUR, el instrumento de préstamo al sector público podría movilizar entre 20 000 y 30 000 millones EUR en inversión pública durante el período 2021-2027. Esto refleja la clave de reparto nacional en el marco del Fondo de Transición Justa para apoyar la transición en las regiones afectadas. La Comisión presentará una nueva propuesta legislativa para la creación de este nuevo instrumento de préstamo al sector público del BEI en marzo de 2020. Con el tiempo, la Comisión podrá considerar la posibilidad de cooperar con nuevos socios ejecutantes según vayan evolucionando las necesidades del sector público.

6.4. Asistencia técnica y apoyo en materia de asesoramiento

La transición justa no solo dependerá del dinero disponible para financiar la inversión, sino de que ese dinero se encauce a los proyectos adecuados. Se prestará apoyo a los Estados miembros y a las regiones a través de una Plataforma de Transición Justa, que será administrada por la Comisión. La Plataforma proseguirá y ampliará la labor de la Plataforma para las Cuencas Mineras en Transición, que ya ayuda a las regiones productoras de combustibles fósiles de toda la UE a lograr una transición justa. Prestará apoyo en materia de asesoramiento y asistencia técnica en la elaboración de los planes territoriales de transición a través de una red de expertos que facilite el intercambio de información entre Estados miembros, regiones, agencias y partes interesadas. Ya en el primer trimestre de 2020, la Comisión pondrá en marcha una convocatoria de licitación en el marco del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales para ayudar a los Estados miembros en la preparación de sus planes territoriales de transición cuando sea necesario. El Mecanismo para una Transición Justa prestará también apoyo en materia de asesoramiento y asistencia técnica a través de los mismos medios descritos en la sección 5.1.2.

La Comisión:

- Colaborará con los colegisladores a fin de trabajar en pro de una rápida adopción del Reglamento sobre el Fondo de Transición Justa y de las modificaciones correspondientes del Reglamento sobre Disposiciones Comunes.

- Trabajaré con el Grupo del BEI y otros socios ejecutantes en la aplicación del régimen de transición justa específico en el marco de InvestEU una vez que este se haya adoptado.
- Presentaré una nueva propuesta legislativa de instrumento de préstamo al sector público del BEI en marzo de 2020.
- Ayudará a los Estados miembros y a las regiones en la preparación de planes territoriales de transición.
- Prestaré asistencia técnica y apoyo en materia de asesoramiento a fin de crear una sólida reserva de proyectos en favor de las regiones beneficiarias de las medidas para una transición justa.

7. CONCLUSIÓN Y PRÓXIMAS ETAPAS

El Plan de Inversiones para una Europa Sostenible es fundamental de cara a la movilización de las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos por el Pacto Verde Europeo. Al comprometerse a movilizar un mínimo de 1 billón EUR para inversiones sostenibles durante la próxima década con cargo al presupuesto de la UE, la Comisión se fija un objetivo propio muy concreto que permitirá hacer un seguimiento de los avances. En el plan se incluye también un compromiso de utilizar todos los instrumentos políticos pertinentes para poner a disposición de los inversores privados y públicos un marco que facilite al máximo las inversiones sostenibles. Igualmente, se renueva en él el compromiso de prestar el apoyo necesario para la planificación y la ejecución de proyectos a los poderes públicos y los promotores de proyectos. Habida cuenta de la magnitud de las necesidades de financiación, la Comisión se compromete a seguir estudiando la manera de movilizar financiación adicional para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo.

El Mecanismo para una Transición Justa incluido en el Plan contribuirá a garantizar que nadie se quede atrás en la transición hacia un futuro sostenible. Las regiones más expuestas a los retos de la transición recibirán ayuda financiera y administrativa durante el proceso de cambio.

El éxito del Plan de Inversiones para una Europa Sostenible dependerá del compromiso de todas las partes interesadas que participen en su aplicación. Será crucial que los Estados miembros y el Parlamento Europeo mantengan el alto grado de ambición de la propuesta de la Comisión durante las negociaciones sobre el próximo marco financiero. Se invita a la comunidad de inversores, incluidos los inversores institucionales, los bancos, las instituciones de fomento y los fondos de inversión privados, a que aprovechen al máximo el marco que se está creando para las inversiones sostenibles. Por su parte, las autoridades de los Estados miembros deberán asumir un papel activo a la hora de detectar, promover y, en caso necesario, cofinanciar estas inversiones.

Cada año, la Comisión celebrará una Cumbre de Inversiones Sostenibles con la participación de todas las partes interesadas. Estas Cumbres brindarán la oportunidad de hacer balance de los progresos realizados en las diferentes líneas de trabajo incluidas en el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible y de detectar nuevas líneas de actuación. La Comisión continuará, junto con los socios pertinentes, estudiando las fuentes adicionales que cabría movilizar para satisfacer las necesidades de financiación a largo plazo de la transición y las formas innovadoras de hacerlo. Además, en consonancia con las conclusiones del Consejo de diciembre de 2019, la Comisión desarrollará y presentará evaluaciones periódicas de la incidencia medioambiental y socioeconómica de la transición hacia la neutralidad climática y, cuando sea necesario, de las necesidades de inversión correspondientes para hacer frente a dicha incidencia.