



EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL MEDIO AMBIENTE

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima celebrada en París en diciembre de 2015, Partes de todo el mundo acordaron limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales. La Unión se compromete a reducir, hasta 2030, las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 40 % respecto a los niveles de 1990, a mejorar la eficiencia energética en un 27 % y a aumentar el porcentaje de las energías renovables hasta alcanzar el 27 % del consumo final. Un mecanismo fundamental para la lucha contra el cambio climático es el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión.

BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS

El artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hace de la lucha contra el cambio climático un objetivo expreso de la política medioambiental de la Unión.

ANTECEDENTES

A. Calentamiento del planeta

De no mediar políticas complementarias de reducción de emisiones, se prevé que la temperatura media mundial aumente entre 1,1 °C y 6,4 °C a lo largo de este siglo. Según el quinto informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), resulta extremadamente probable que el calentamiento del planeta sea atribuible a la influencia humana. Actividades humanas como el consumo de combustibles fósiles, la deforestación y la agricultura y la ganadería generan emisiones de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O) y fluorocarburos. Estos gases de efecto invernadero atrapan el calor que irradia la superficie terrestre e impiden que se libere al espacio, lo que provoca el calentamiento del planeta.

B. Consecuencias del cambio climático

El calentamiento del planeta ha producido y producirá fenómenos climáticos más extremos (como inundaciones, sequías, lluvias intensas y olas de calor), incendios forestales, escasez de agua, desaparición de glaciares y subida del nivel del mar, variaciones de la distribución o incluso la extinción de fauna y flora, plagas y enfermedades de las plantas, escasez de alimentos y agua potable, intensificación de la niebla fotoquímica y el consiguiente perjuicio para la salud, y migraciones de las personas que huyen de estos peligros. La ciencia demuestra que los riesgos de cambios irreversibles y catastróficos aumentarán de forma considerable si el calentamiento del planeta supera los 2 °C sobre los niveles preindustriales.

C. Coste de la acción y coste de la inacción

El informe Stern, publicado por el Gobierno del Reino Unido en 2006, señalaba que el coste de la gestión del calentamiento del planeta sería del 1 % del producto interior bruto (PIB) mundial al año, mientras que el coste de la inacción sería por lo menos del 5 % y hasta el 20 % del PIB

mundial en el peor de los casos. Por tanto, apenas se requeriría invertir una pequeña parte del PIB mundial total en una economía hipocarbónica y la lucha contra el cambio climático generaría a cambio beneficios sanitarios y una mayor seguridad energética, y mitigaría otros daños.

D. Adaptación al cambio climático

La adaptación al cambio climático comprende desde medidas suaves y poco costosas (como la conservación del agua, la rotación de cultivos, la utilización de variedades resistentes a la sequía, la planificación pública y las campañas de sensibilización) hasta medidas costosas de protección y reubicación (como elevar la altura de los diques o desplazar los puertos, las fábricas y la población lejos de las zonas costeras bajas y las llanuras aluviales). La finalidad de la [estrategia de adaptación al cambio climático de la UE](#) es contribuir a una Europa más resistente al clima promocionando una mayor coordinación e intercambio de información entre Estados miembros y fomentando la integración de dicha adaptación en todas las políticas de la Unión pertinentes.

RESULTADOS

A. Política internacional de lucha contra el cambio climático

En diciembre de 2015, tras más de dos décadas de negociaciones, los Gobiernos adoptaron el primer acuerdo universal para luchar contra el cambio climático, en la vigesimoprimera Conferencia de las Partes (COP 21) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en París. El [Acuerdo de París](#) aspira a mantener el aumento de la temperatura media mundial «muy por debajo» de 2 °C, procurando al mismo tiempo limitarlo a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales. Para lograr este objetivo, las Partes aspiran a alcanzar cuanto antes el nivel máximo de emisiones de gases de efecto invernadero y conseguir el objetivo de cero emisiones netas en la segunda mitad del siglo, unas metas a las que deben acompañar flujos de capitales. Por primera vez, todas las Partes deben realizar esfuerzos ambiciosos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero según el principio de «las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas», esto es, en función de sus situaciones y posibilidades particulares. Todos los países deben renovar y actualizar cada cinco años sus planes de acción por el clima («contribuciones determinadas a nivel nacional») y comunicarlos de forma transparente para que pueda evaluarse el progreso colectivo («balance mundial»). Se brindará apoyo tanto en términos financieros como de desarrollo de capacidades, en particular a los más vulnerables, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. La adaptación, mencionada en pie de igualdad con la mitigación, se reconoce como desafío mundial, al igual que la importancia de abordar los «daños y perjuicios» asociados a los efectos adversos del cambio climático. El Acuerdo entró en vigor en noviembre de 2016 tras su ratificación por al menos cincuenta y cinco Gobiernos que representasen como mínimo el 55 % del conjunto de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.

B. Esfuerzos realizados en la Unión para luchar contra el cambio climático

En su [marco sobre el clima y la energía para 2030](#), la Unión se ha comprometido a la consecución de los siguientes objetivos para 2030: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 40 % respecto a los niveles de 1990, mejorar la eficiencia energética en un 27 % (objetivo indicativo pendiente de revisión en 2020) y aumentar el porcentaje de las fuentes de energía renovables hasta alcanzar el 27 % del consumo final. El marco para 2030 hace un seguimiento de los «objetivos 20-20-20» que los líderes de la Unión fijaron para 2020 en 2007: una reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, un aumento del 20 % del porcentaje de energía renovable en el consumo final de energía y una reducción del 20 % del consumo total de energía primaria de la Unión (siempre en comparación con 1990), objetivos

todos ellos que se tradujeron en medidas legislativas vinculantes. La [hoja de ruta de la Unión hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050](#) formula un objetivo de reducción de gases de efecto invernadero a largo plazo del 80 %.

El [régimen de comercio de derechos de emisión \(RCDE\)](#) de la Unión es el primer y todavía mayor mercado internacional del carbono, y es también el principal instrumento político de la Unión para luchar contra el cambio climático. Se basa en el principio de «limitación y comercio», según el cual se fija una «limitación» del importe total de emisiones de gases de efecto invernadero que pueden producir las más de 11 000 instalaciones (fábricas, centrales eléctricas, etc.) incluidas en el sistema. Cada una de ellas compra o recibe «derechos de emisión» que subastan los Estados miembros. Estos créditos (correspondientes cada uno de ellos a una tonelada de CO₂) pueden negociarse con otras instalaciones si no se usan. Con el tiempo, la cantidad total de derechos se va reduciendo progresivamente. Desde su introducción, en 2005, ha experimentado una importante reforma. Tras la congelación temporal de las subastas de un porcentaje de licencias de CO₂ («[aplazamiento](#)») y la creación de una «[reserva de estabilidad del mercado](#)» para contrarrestar el superávit estructural de los derechos de emisión ajustando automáticamente la oferta de derechos en subasta, la Comisión [propuso](#) una reforma adicional en julio de 2015. Desde 2012 el RCDE se aplica también a la aviación. A raíz de una fortísima oposición internacional, la Unión suspendió la aplicación del régimen a los vuelos intercontinentales, dando así tiempo a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) a crear y poner en marcha un mecanismo mundial basado en el mercado que aborde las emisiones procedentes de la aviación internacional.

Las emisiones procedentes de sectores no cubiertos por el RCDE, como el transporte por carretera, los residuos, la agricultura y la construcción, están sujetas a la [Decisión de reparto del esfuerzo](#), que fija objetivos anuales vinculantes de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para cada Estado miembro hasta 2020. Se espera que la [propuesta de Reglamento de seguimiento](#), actualmente en fase legislativa, fije objetivos vinculantes para 2021-2030, a fin de lograr una reducción del 30 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en dichos sectores, de conformidad con el compromiso asumido por los líderes de la Unión en octubre de 2014. Para contribuir a llevar a la práctica los compromisos de la Unión en virtud del Acuerdo de París, se [propone](#) asimismo incorporar el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS) a los esfuerzos de reducción de las emisiones de la Unión.

La [Directiva sobre energías renovables](#) se propone garantizar que, para 2020, energías renovables como la biomasa y las energías hidráulica, eólica y solar representen al menos el 20 % del consumo total de energía de la Unión en términos de generación de electricidad, transporte, calefacción y refrigeración. Todos los Estados miembros han adoptado a este tenor su propio plan de acción nacional en materia de energía renovable, que incluye objetivos sectoriales. Dentro del objetivo general, los Estados miembros se comprometen a que al menos un 10 % de la energía consumida en su transporte proceda de fuentes renovables. Al objeto de alcanzar el objetivo a escala de la Unión de un 27 % de consumo de energía procedente de fuentes renovables de aquí a 2030, ya acordado, la Comisión ha [propuesto](#) la revisión de la Directiva.

La tecnología de [captura y almacenamiento de carbono](#) (CAC) separa el CO₂ de las emisiones atmosféricas (resultado de los procesos industriales), comprime el CO₂ y lo transporta a una localización en la que se pueda almacenar. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas, la captura y almacenamiento podría eliminar entre un 80 % y un 90 % de las emisiones de CO₂ de las plantas de combustión fósil. La Unión ha creado un marco normativo para comercializar y subvencionar esta nueva tecnología. No obstante, la implantación de los proyectos de demostración previstos en Europa ha resultado ser

más difícil de lo que se creía inicialmente debido, entre otros factores principales, a los altos costes.

Los turismos nuevos matriculados en la Unión deben cumplir las [normas en materia de emisiones de CO₂](#). El objetivo que se persigue para la flota automovilística media es 130 g de CO₂/km para 2015, que se reducirá hasta 95 g/km a partir de 2021. Con el fin de generar incentivos que induzcan al sector a invertir en nuevas tecnologías, pueden utilizarse los llamados «supercréditos», por los cuales los coches más limpios de cada gama de un fabricante cuentan como más de uno al calcular la media de esas emisiones concretas de CO₂. Existe un reglamento similar en vigor para las [furgonetas](#), y se está preparando otro para autobuses y camiones. Como apoyo a la política de reducción de emisiones de CO₂, la información relacionada con el [consumo de combustible](#) de los turismos nuevos que se pongan a la venta o se ofrezcan en arrendamiento en la Unión está a disposición de los consumidores para que puedan elegir con fundamento a la hora de comprar un vehículo nuevo. Otro aspecto importante en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es el de la [calidad de los combustibles](#). La normativa de la Unión tiene por objeto reducir la intensidad de los gases de efecto invernadero de los combustibles en un 6 % a más tardar en 2020; ello ha de conseguirse, entre otras cosas, mediante el uso de biocarburantes, los cuales deben, no obstante, cumplir determinados criterios de sostenibilidad.

Las emisiones de CO₂ del transporte marítimo internacional son considerables y se espera que aumenten sustancialmente. La Unión, a la vez que ejerce presión para lograr un enfoque mundial, ha creado un sistema a escala de la Unión de [seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de CO₂ procedentes de los buques](#) como primer paso hacia su reducción. A partir de 2018, los grandes buques deberán hacer un seguimiento y notificar anualmente las emisiones de CO₂ verificadas que liberen en su ruta hacia o desde puertos de la Unión y dentro de estos, junto con otra información pertinente.

A raíz de las prohibiciones de los clorofluorocarburos (CFC) en los años ochenta del siglo pasado, destinadas a detener la destrucción de la capa de ozono, hoy han sido sustituidos en una amplia gama de aplicaciones industriales, como el aire acondicionado y la refrigeración, por los gases fluorados, ya que no dañan la capa de ozono. Sin embargo, pueden presentar un potencial de calentamiento del planeta hasta 23 000 veces superior al del CO₂. Por ello, la Unión ha tomado medidas para controlar el uso de los [gases fluorados](#) y prohibir su empleo en nuevos aparatos de aire acondicionado y refrigeradores para 2022-2025, marcando así el paso para su progresiva eliminación en todo el mundo.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En respuesta a la propuesta de **marco estratégico para 2030 sobre el clima y la energía** presentada por la Comisión, el Parlamento envió una señal clara, pidiendo tres objetivos vinculantes (más ambiciosos que los finalmente acordados): una reducción de al menos el 40 % de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero en comparación con los niveles de 1990; un porcentaje del 30 % de fuentes de energía renovables en el consumo final de energía; y un aumento del 40 % en la eficiencia energética.

Con anterioridad a la Conferencia sobre el Clima celebrada en París en 2015, el Parlamento reiteró la necesidad urgente de «regular y limitar de forma efectiva las emisiones procedentes de la aviación y el transporte marítimo internacionales» y pidió a todas las Partes que trabajaran con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Marítima Internacional (OMI) para elaborar un marco político general al objeto de establecer objetivos adecuados antes de que finalizara 2016. El Parlamento aboga por la tarificación generalizada de las emisiones de carbono y defiende la asignación de los ingresos procedentes del comercio

de los derechos de emisión a inversiones relacionadas con la lucha contra el cambio climático. Ha pedido que se tomen medidas concretas, acompañadas de un calendario, para la eliminación gradual de todas las subvenciones a los combustibles fósiles para 2020.

En el contexto de la revisión de la Directiva sobre energías renovables, el Parlamento procuró garantizar que la producción de biocarburantes se ajustase a criterios de sostenibilidad social y medioambiental y no condujese a la deforestación ni al aumento de los precios de los alimentos (el denominado «cambio indirecto del uso de la tierra»). El Parlamento instó a que se impusiese un límite a los biocarburantes de primera generación procedentes de fuentes tradicionales derivadas de alimentos, que estableció en el 6 % del consumo final de energía en el sector del transporte para 2020 (frente al límite del 10 % que está actualmente en vigor), y también a que se adoptasen rápidamente los biocarburantes avanzados fabricados a partir de algas o determinados tipos de residuos.

Durante las negociaciones con el Consejo sobre los gases fluorados, el Parlamento abogó por una eliminación progresiva completa de estos gases perjudiciales para el clima en varios sectores nuevos en los que se dispone de alternativas seguras y eficientes desde el punto de vista del consumo energético y los costes. Está prevista, entre otras medidas, la prohibición a partir de 2022 del uso de los gases fluorados en la nueva refrigeración comercial.

En una actualización de la normativa sobre emisiones de CO₂ de los turismos y las furgonetas, el Parlamento insistió en la introducción, lo antes posible, de un nuevo ciclo de ensayos a escala mundial concebido por las Naciones Unidas con el fin de que en la medición de las emisiones de CO₂ se reflejen las condiciones de conducción reales.

[Tina Ohliger](#)
[06/2017](#)