

» Objetivo ~~fracaso~~ 55

» Lecciones de los planes nacionales integrados de energía y clima para una Europa climáticamente neutra ««



European
Climate
Foundation

› LIFE PlanUp

Para citar este estudio: LIFE PlanUp (2021) Objetivo fracaso/55: Lecciones de los planes nacionales integrados de energía y clima para una Europa climáticamente neutra

Publicado en: mayo de 2021

Un análisis de Carbon Market Watch con aportaciones de Transport & Environment, Energy Cities y la Oficina Europea del Medio Ambiente.

Grupo de expertos: Agnese Ruggiero, Cristina Mestre, Barbara Mariani y David Donnerer

› Revisión de calidad

Control de calidad	Fecha	Estado	Observaciones
Por el consorcio del proyecto	26/05/2021	Conforme	

› Agradecimientos

El proyecto Life PlanUp ha recibido financiación del programa LIFE de la Unión Europea. El proyecto también agradece el generoso apoyo de la Fundación Europea para el Clima.

› Aviso legal

Esta publicación, correspondiente a la acción C8.8, está financiada por la Comisión Europea a través del programa LIFE y la Fundación Europea para el Clima. El objetivo general del programa LIFE es actuar como catalizador de cambios en el desarrollo y la implementación de políticas mediante la aportación y difusión de soluciones y buenas prácticas para lograr objetivos medioambientales y climáticos, así como mediante la promoción de tecnologías innovadoras en materia de medio ambiente y cambio climático. La información y las opiniones expuestas en el presente informe son las de los autores y no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Comisión Europea.

› Más información

Miriam Vicente Marcos, Coordinadora de proyectos en Carbon Market Watch miriam.vicente@carbonmarketwatch.org
Agnese Ruggiero, Responsable de políticas en Carbon Market Watch agnese.ruggiero@carbonmarketwatch.org

› Diseño

Quentin Geluyckens, Curious Cowboy SRL – www.curiouscowboy.com



Índice

Resumen	04
Introducción	05
Reglamento de gobernanza	07
Incluir disposiciones más estrictas para la participación del público	07
Una evaluación de las disposiciones actuales	08
¿Qué ha funcionado?	08
¿Qué no ha funcionado?	09
¿Por qué las disposiciones actuales no son suficientes?	10
Principales recomendaciones	10
Incluir un enfoque más estructurado para los diálogos multinivel entre partes interesadas	11
Una evaluación de las disposiciones actuales	11
Principales recomendaciones	12
Revisar el modelo de planificación para garantizar que los Estados miembros incluyan planes de políticas con trayectorias e hitos a largo plazo	13
Una evaluación del modelo actual	13
¿Qué ha funcionado?	13
¿Qué no ha funcionado?	13
¿Por qué el modelo actual no es suficiente?	14
Principales recomendaciones	14
Reglamento de reparto del esfuerzo	15
Mantener y reforzar los objetivos de reducción de emisiones vinculantes a nivel nacional	16
Una evaluación del marco actual	16
Principales recomendaciones	17
Mantener los sectores de transporte por carretera y edificios en el ámbito de aplicación del RRE	18
Transporte	18
Edificios	18
¿Ampliación del RCDE UE a los sectores de transporte y edificios?	19
Principales recomendaciones	20
Un marco legislativo sólido para abordar las emisiones de dióxido de carbono de la agricultura	21
La agricultura en los planes nacionales de energía y clima	21
¿Qué no ha funcionado?	22
Principales recomendaciones	22
Eliminar las flexibilidades incluidas en el RRE	23
¿Qué no ha funcionado?	24
Principales recomendaciones	24
Otras cuestiones importantes	25
Incluir en el paquete Objetivo 55 objetivos vinculantes a nivel nacional para fuentes de energía renovables y eficiencia energética	25
¿Qué no ha funcionado?	26
Principales recomendaciones	26
Conclusiones	27
Referencias	29

Resumen

Para que Europa realmente se sitúe a la vanguardia de la lucha contra el cambio climático es necesario reducir sustancialmente las emisiones de dióxido de carbono en diversos sectores de la economía. Desde que la UE lanzara su Pacto Verde en diciembre de 2019, el paquete de medidas sobre energía limpia (2018), que incluye el Reglamento de gobernanza y el Reglamento de reparto del esfuerzo, ha quedado obsoleto rápidamente. El presente informe de PlanUp ofrece recomendaciones sobre la revisión de ambos reglamentos a fin de garantizar la coherencia con el paquete Objetivo 55 (Fit for 55) y, de forma más amplia, con los objetivos del Acuerdo de París.

El Reglamento de gobernanza exige que cada Estado miembro establezca planes nacionales integrados de energía y clima (PINEC) de diez años. Constituía un reglamento firme para estrategias climáticas y energéticas de medio a largo plazo, pero ha quedado obsoleto y debe reforzarse para que resulte más efectivo de ahora en adelante.

El proyecto LIFE PlanUp se creó en 2018 con la finalidad de hacer un seguimiento del desarrollo de los PINEC y ayudar a cinco naciones europeas a lograr sus objetivos de economías sin emisiones de dióxido de carbono y de mitigación del cambio climático. El proyecto concluirá pronto y ofrece las recomendaciones de actuación rápida que se exponen a continuación.

En primer lugar, debe imponerse con carácter obligatorio la actualización de los planes conforme a los nuevos objetivos de reducción de emisiones para 2030. El Reglamento de gobernanza también debe exigir a los Estados miembros que ofrezcan un calendario de su proceso de preparación con trayectorias e hitos a largo plazo y consultas ciudadanas durante todo el proceso a fin de mejorar la transparencia, la accesibilidad y la participación.

El Artículo 11 del reglamento, que actualmente es de carácter voluntario, debe aplicarse de forma más estricta. Un mandato sobre la creación de diálogos entre partes interesadas de diversos niveles daría lugar a los debates sobre el clima necesarios para

incentivar el cambio. El ámbito de aplicación del Artículo 11 también debe ampliarse para abarcar la cooperación entre autoridades locales, regionales y nacionales, y se debe orientar a los Estados miembros sobre cómo cooperar.

El **Reglamento de reparto del esfuerzo** (RRE) fija objetivos vinculantes a nivel nacional para cada Estado miembro en sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) (a saber, el sector de la construcción transporte por carretera, agricultura, residuos y pequeñas instalaciones), que suponen cerca del 60 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE. Se espera de los Estados con PIB más elevados que persigan objetivos más ambiciosos, de modo que los países con menos recursos puedan realizar la transición de un modo más justo. El RRE también está contemplado en los PINEC y, por lo tanto, debe actualizarse de conformidad con los nuevos compromisos de la UE en materia de energía y clima; unos objetivos más ambiciosos en el RRE obligarían a los países a actualizar sus PINEC. Las principales recomendaciones para el RRE incluyen imponer objetivos vinculantes a nivel nacional más altos para la reducción de emisiones y, al mismo tiempo, mantener la legislación en la vanguardia de la acción climática. A fin de reforzarlo, deberían eliminarse lagunas, como la flexibilidad para el comercio de emisiones, e introducir sanciones por incumplimiento en consonancia con el coste de los cambios necesarios. Será especialmente importante incorporar reducciones estrictas de emisiones de gases de efecto invernadero en la agricultura; de hecho, esto es imperativo teniendo en cuenta que la agricultura causa, por ejemplo, el 54 % de las emisiones de metano de la UE.

Por último, de acuerdo con la información recopilada durante el proyecto PlanUP, los objetivos de energía renovable y de eficiencia energética deberían ser jurídicamente vinculantes. Estos dos componentes se complementarían para garantizar el desarrollo de sinergias y la contribución de todos los sectores de la economía a la consecución de los objetivos energéticos.

Introducción

Los efectos del cambio climático ya se están sintiendo en todo el planeta. Para hacer frente a este problema en Europa y fuera de ella es necesario reducir sustancialmente las emisiones de dióxido de carbono en todos los sectores de la economía.

El primer marco regulador integral de la UE para abordar el problema del cambio climático fue el **paquete de medidas sobre clima y energía «20/20/20»**, que se adoptó en 2009 y que incluía el objetivo de reducir las emisiones en un 20% para el año 2020. Este paquete se revisó entre 2015 y 2018 después de que en 2014 dirigentes de la UE acordaran incrementar el objetivo a una reducción de al menos un 40% en las emisiones de GEI para 2030.

El paquete incluía el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE), el Reglamento de reparto del esfuerzo (o Reglamento de acción por el clima), las Directivas para la promoción de la energía renovable y para la eficiencia energética, y políticas sectoriales que abordan las reducciones de emisiones vinculadas a sectores económicos específicos, como la agricultura (Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura [UTCUTS]) y el transporte (Reglamento sobre normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros y pesados).

Con el **paquete de medidas sobre energía limpia** de 2018 se introdujo un cambio importante en el marco regulador para la energía y el clima: el sistema de gobernanza de la Unión de la Energía («**Reglamento de gobernanza**»), en virtud del cual todos los Estados miembros deben establecer **planes nacionales integrados de energía y clima (PNIEC)** de diez años para el período de 2021 a 2030 (que además se revisarán durante las siguientes décadas). Es la primera vez que se exige a gobiernos de la UE la elaboración de planes integrados que describan las políticas estratégicas internas y las medidas para alcanzar los objetivos de clima y energía que tienen la obligación de cumplir en virtud de la legislación de la UE.

En 2014 se estableció como objetivo principal para la lucha contra el cambio climático una reducción de emisiones de un 40 % para 2030. No obstante, desde entonces han cambiado muchas cosas. En primer lugar, el Acuerdo de París se concluyó en 2015 como resultado de los esfuerzos internacionales para limitar el calentamiento global a 1,5 °C. Este objetivo estaba apuntalado por un informe especial del IPCC, el órgano climático de las Naciones Unidas, sobre los efectos de un calentamiento global de 1,5 °C y las trayectorias de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. En paralelo, aumentaron de forma drástica la demanda pública de medidas más urgentes y audaces para combatir la crisis climática y el apoyo ciudadano a dichas medidas. En consecuencia, en 2019 dirigentes de la UE acordaron que Europa debía alcanzar la neutralidad climática para el año 2050. Para lograr este importante objetivo, la Comisión Europea lanzó el Pacto Verde Europeo en diciembre de 2019, un plan maestro para que a mediados del siglo actual Europa sea el primer continente climáticamente neutro.

La consecución de este objetivo a largo plazo requiere medidas audaces a corto plazo. En diciembre de 2020, dirigentes de la UE adoptaron un nuevo objetivo climático para 2030: reducciones netas de al menos un 55 %. Este objetivo climático más alto requiere que se revisen todas las leyes climáticas y energéticas de la UE pertinentes. Las propuestas legislativas revisadas se presentarán, según lo programado, en julio de 2021 en el marco del llamado **paquete Objetivo 55 (Fit for 55)**.

Un objetivo climático más alto para 2030 significa que la actualización de los planes nacionales de energía y clima programada para 2023 deberá adaptarse a este grado de ambición.

› El proyecto PlanUp

El proyecto LIFE PlanUp se puso en marcha en 2018 y ha seguido el desarrollo de los planes nacionales de energía y clima en cinco Estados miembros de la UE: España, Italia, Polonia, Rumanía y Hungría. Con el objetivo de apoyar una rápida descarbonización en Europa, el proyecto promueve buenas prácticas en los sectores del transporte, la agricultura y la construcción. Ha promovido el diálogo en la formulación de políticas de bajas emisiones de *dióxido* de carbono entre autoridades locales, regionales y nacionales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.

La meta principal de PlanUp es garantizar una mayor transparencia y más apoyo para políticas ambiciosas en materia de clima y energía en los cinco países objetivo. Para alcanzar esta meta, el proyecto ayuda a autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil a participar en el desarrollo y la ejecución del PNIEC y facilita su cooperación sobre medidas de mitigación del cambio climático.

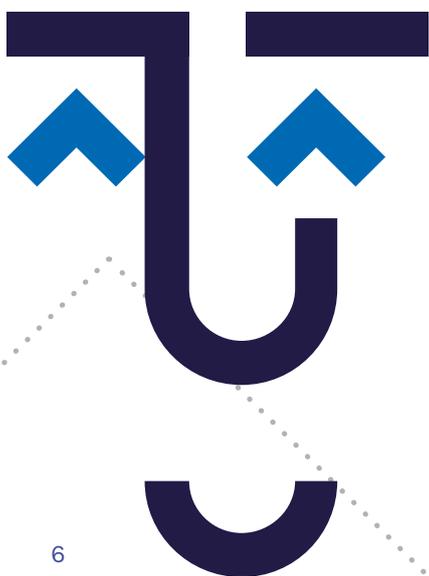
PlanUp también recopila y difunde buenas prácticas, y promueve políticas sectoriales ecológicas y bien diseñadas para facilitar el desarrollo del PNIEC y para que el público entienda mejor las diferentes actuaciones de los países.

El trabajo de PlanUp ha generado una experiencia inestimable y aprendizajes para iteraciones futuras de los PNIEC, así como para los próximos avances en materia de políticas de energía y clima a nivel de la UE.

La presente publicación se basa en esos aprendizajes extraídos y ofrece recomendaciones para la próxima revisión de la legislación de la UE en materia de clima y energía dentro del marco del paquete Objetivo 55.

La pandemia del coronavirus ha transformado todo el panorama de toma de decisiones en Europa y fuera de ella. La crisis sanitaria y las medidas adoptadas para abordarla han dado como resultado pérdida de empleo, problemas psicosociales y el deterioro de la economía. Con el objetivo de ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la crisis y superar la recesión económica causada por la pandemia, en el verano de 2020 la UE acordó crear un fondo de 750 mil millones de euros: el **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**. Para acceder a estos recursos, los gobiernos de la UE deben presentar planes de recuperación que expongan cómo pretenden utilizar los recursos que se les facilitarían. Los planes de recuperación de los países deben estar en consonancia con los objetivos de la UE en materia de transformación digital y ecológica.

A pesar de la crisis sanitaria, la acción climática se ha mantenido como una prioridad dentro de la agenda política. La necesidad de abordar la crisis climática sigue contando con un amplio apoyo de los ciudadanos.



Reglamento de gobernanza



El Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía (Reglamento de gobernanza) expone las principales obligaciones de todos los Estados miembros de la UE en relación con la planificación y presentación de informes de objetivos de energía y clima.

El Reglamento de gobernanza, revisado en 2018, se creó para controlar el cumplimiento por parte de la UE de los compromisos adquiridos en virtud de la Estrategia de la Unión de la Energía y del Acuerdo de París. Anteriormente, las responsabilidades en materia de clima y energía se recogían en diferentes leyes, como la Directiva sobre fuentes de energía renovables y la Directiva de eficiencia energética, pero este nuevo Reglamento agrupa todas esas medidas.

A fin de facilitar los deberes de planificación e información de los Estados miembros, el Reglamento de gobernanza les impone la elaboración de planes nacionales integrados de energía y clima (PNIEC). Los PNIEC son estrategias de diez años que trazan los objetivos de energía y clima individuales de los países de la UE, así como las políticas y medidas para alcanzarlos. Con la finalidad de garantizar la armonización y comparabilidad de los PNIEC, el Reglamento de gobernanza establece un marco claro e incluye un modelo que los gobiernos deben seguir al elaborar sus planes.

La primera etapa del proceso para compilar los PNIEC finalizó a principios de 2020, cuando todos los Estados miembros presentaron sus planes definitivos ante la Comisión Europea. La ejecución de los planes está prevista para 2021 y estos estarán vigentes –con posibles cambios y revisiones periódicas– hasta 2030.

Los actuales PNIEC se basan en el marco de la energía y el clima para 2030, según se estableció en 2018, y persiguen lograr una reducción de las

emisiones de un 30 % para 2030, tomando como referencia los niveles de 2005. El Reglamento de gobernanza no es uno de los instrumentos legislativos que se revisarán y actualizarán como parte del paquete Objetivo 55 en junio de 2021, lo que significa que existe el riesgo de que durante los próximos dos años los planes queden desvinculados del nuevo objetivo climático de la UE.

Debería reconsiderarse la decisión de no revisar el Reglamento de gobernanza y exigir a los Estados miembros que actualicen sus planes para reflejar el nuevo objetivo climático de 2030. Los PNIEC integran de forma crucial la totalidad de las políticas de energía y clima de los países de la UE en un solo documento y proporcionan objetivos claros y un itinerario fijo para los próximos diez años. La fase de ejecución, cuyo inicio está programado para 2021, no debería basarse en objetivos y políticas desactualizados que no sean suficientemente sólidos y estrictos para lograr una meta de reducción de emisiones más alta.

Además, durante la primera etapa del desarrollo de los PNIEC, el proyecto PlanUp encontró otras lagunas y deficiencias en el Reglamento de gobernanza que también justificarían su revisión.

A continuación se enumeran elementos clave del Reglamento de gobernanza y recomendaciones para reforzarlo.



Incluir disposiciones más estrictas para la participación del público

Las principales disposiciones para la participación del público se exponen en el Artículo 10 del Reglamento de gobernanza. Dicho artículo estipula que los Estados miembros deben «garantizar que se ofrecen de forma temprana y eficaz oportunidades al público para participar» en la elaboración del PNIEC, tanto de los borradores de plan como de los planes definitivos, así como en las estrategias climáticas a largo plazo de los países.

Con respecto a los PNIEC definitivos, se establece también que la participación del público en la preparación de los planes definitivos debe darse «mucho antes de su adopción». Dicho Artículo 10 también requiere que los Estados miembros informen al público sobre su plan de energía y clima en un plazo razonable que deje tiempo suficiente para que el público sea informado, participe y manifieste sus opiniones. Por último, los Estados miembros están obligados a incluir un resumen de las opiniones del público sobre sus PNIEC al presentarlos a los Comisión.

El Artículo 10 también se relaciona con la Directiva de la UE relativa a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que es un proceso sistemático para evaluar los efectos sobre el medioambiente de determinados planes, programas o políticas propuestas. El proceso de consulta organizado en virtud del procedimiento de la EAE para el PNIEC también debe cumplir los requisitos del Artículo 10 del Reglamento de gobernanza.

› Una evaluación de las disposiciones actuales

Las evaluaciones de los PNIEC realizadas por PlanUp hallaron resultados diversos en lo relacionado con la participación temprana y eficaz del público en el primer ciclo de preparación del borrador del PNIEC en los Estados miembros. Abajo se enumeran los principales resultados.

¿Qué ha funcionado?

Los Estados miembros permitieron al público y/o a las partes interesadas participar en cierta medida en la preparación de sus borradores del PNEC y/o de los PNEC definitivos:

En general, todos los Estados miembros cumplieron con los requisitos mínimos esenciales del Artículo 10 del Reglamento de gobernanza. Ofrecieron al público y/o a las partes interesadas la oportunidad de contribuir a, al menos, sus borradores del PNIEC o sus PNIEC definitivos. En general, el formato preferido de los Estados miembros para la participación del público fue el de las consultas públicas o cuestionarios (en línea) sobre sus primeros borradores del PNIEC o los PNIEC definitivos. En algunos casos, como el de Suecia y el de los Países bajos, las partes interesadas pudieron ofrecer declaraciones globales sobre el plan, en vez de verse limitadas a las preguntas predefinidas de cuestionarios (de selección múltiple) o a documentos de consulta centrados únicamente en aspectos específicos de los planes. Algunos Estados miembros, como Rumanía, permitieron al público y a las partes interesadas participar en consultas públicas sobre el borrador del PNIEC y el PNIEC definitivo. No obstante, el plazo para la participación del público fue muy limitado.

¿Qué no ha funcionado?

Los gobiernos no ofrecieron tiempo suficiente para que el público y las partes interesadas se informasen, participasen y manifestasen sus opiniones en el proceso de preparación del PNIEC

Si bien los Estados miembros por lo general organizaron consultas públicas sobre sus PNIEC, dichas consultas no cumplieron con los requisitos específicos de las disposiciones para la participación del público previstas en el Reglamento de gobernanza. Los períodos de consulta muchas veces fueron extremadamente breves, teniendo en cuenta la extensión de los documentos (a menudo, de cientos de páginas). Por ejemplo, Polonia solo abrió la consulta pública durante un mes, mientras que Rumanía consultó al público sobre su borrador durante tres semanas antes de presentarlo a la Comisión Europea unas semanas más tarde. Tanto Italia como España ofrecieron al público y a las partes interesadas dos meses para responder a la consulta.

Los PNIEC son documentos de planificación muy estratégicos y complejos. Unos plazos tan cortos no pueden considerarse razonables para informar al público y otorgarle el tiempo suficiente para participar y manifestar sus opiniones. Además, la celebración de consultas públicas sobre los PNIEC justo antes de su presentación, como en el caso de Rumanía, no puede garantizar que las opiniones del público se tengan en cuenta debidamente en los PNIEC.

Resumen de las opiniones del público incompleto o no incluido en los PNIEC definitivos de los Estados miembros

Incluso cuando los Estados miembros permitieron al público y a las partes interesadas participar en su proceso de preparación del PNIEC, no todos incluyeron un resumen de sus opiniones en los PNIEC definitivos presentados a la Comisión Europea. Por ejemplo, Hungría solo menciona a las partes interesadas (seleccionadas) a las que consultó para su PNIEC, pero no ofrece un resumen de sus opiniones, ni tampoco informa sobre en qué medida estas se incluyeron en el plan definitivo. Esta falta de transparencia incumple la obligación impuesta por el Artículo 10 de incluir un resumen de las opiniones del público. Otros Estados miembros incluyeron un resumen de las opiniones del público, pero solo en cierta medida: mientras Francia, Alemania, Suecia, Finlandia, Italia, España y Polonia incluyeron un resumen y explicaron en qué medida se integraron las opiniones del público en el PNIEC, Rumanía, la República Checa y Grecia solo ofrecieron un resumen de las opiniones sin abordar en detalle cómo se tuvieron en cuenta en el plan definitivo.

Procesos de participación del público selectivos y poco transparentes

En unos pocos casos, los gobiernos no invitaron al público (es decir, a los ciudadanos) a participar en el proceso de preparación de los PNIEC. Por ejemplo, el gobierno húngaro envió un cuestionario solo a ciertas partes interesadas seleccionadas. Además, las partes interesadas seleccionadas para participar en el proceso de preparación del PNIEC no fueron informadas de que estaban realizando aportaciones para el plan nacional de energía y clima. El cuestionario solo incluía información general sobre un nuevo documento de planificación, pero no el proyecto del plan en sí. Hungría rectificó el problema, al menos en cierta medida, al consultar sobre su PNIEC definitivo (de nuevo, con partes interesadas seleccionadas), cuando adjuntó el plan completo al cuestionario.

› ¿Por qué las disposiciones actuales no son suficientes?

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que las actuales disposiciones para la participación del público en los PNIEC contempladas en el Reglamento de gobernanza no son suficientes y que deben reforzarse para futuros ciclos de elaboración de los PNIEC. En primer lugar, las disposiciones del Artículo 10 del Reglamento de gobernanza no especifican cuál es el tiempo mínimo suficiente para que el público sea informado, participe y manifieste sus opiniones. Esto puede conducir a que los Estados miembros celebren consultas públicas de solo unas pocas semanas de duración o de uno o dos meses, lo que constituye un plazo extremadamente breve para documentos de planificación tan detallados y complejos como los de los planes de energía y clima.

Tampoco se contempla una disposición que exija a los Estados miembros consultar al público «mucho antes de la adopción» del borrador del PNIEC, sino solo para la adopción del plan definitivo. En el primer ciclo de elaboración de PNIEC, esto llevó a muchos Estados miembros a consultar solo sobre sus PNIEC definitivos, pero no sobre los borradores.

Por último, las disposiciones carecen de rigurosidad en cuanto a la garantía de transparencia en el proceso general de participación del público: los Estados miembros no están obligados a ofrecer un calendario claro y accesible de su proceso de preparación del borrador y del PNIEC definitivo. Exigir transparencia sería indispensable para ofrecer oportunidades de participación temprana y eficaz del público y las partes interesadas en el proceso de preparación del borrador del PNIEC. El público y otras partes interesadas deben conocer el plazo y el formato con suficiente antelación al proceso de participación del público a fin de poder participar plenamente y manifestar sus opiniones sobre los PNIEC.

› Principales recomendaciones

- Exigir a los Estados miembros que ofrezcan un calendario claro y accesible de su proceso de preparación y actualización del PNIEC para mejorar la transparencia general.
- Especificar lo que constituye el tiempo mínimo suficiente para que el público sea informado, participe y manifieste sus opiniones.
- Igualar las disposiciones de participación pública para el borrador y el PNIEC de modo que también se obligue a los Estados miembros a consultar al público «mucho antes de la adopción» del borrador del PNIEC.

Incluir un enfoque más estructurado para los diálogos multinivel entre partes interesadas

Mientras el Artículo 10 del Reglamento de gobernanza se centra en la participación del público, su Artículo 11 constituye la piedra angular para una participación apropiada de las partes interesadas en el proceso de preparación del PNIEC. Específicamente, el Artículo 11 exige a los Estados miembros que establezcan una plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía:

«Cada Estado miembro establecerá un diálogo multinivel sobre clima y energía con arreglo a sus normas nacionales en el que las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes y el público en general puedan participar de forma activa y debatir las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar los avances realizados, a menos que ya cuente con una estructura que responda al mismo propósito. Los planes nacionales integrados de energía y clima podrán debatirse en el marco de este diálogo».

Las autoridades locales y regionales (ALR) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se mencionan de forma explícita como partes interesadas que pueden participar a través de «diálogos multinivel sobre clima y energía». Para los Estados miembros es, además, obligatorio establecer tales diálogos, a menos que puedan justificar que ya disponen de esa estructura. No obstante, el Artículo 11 no obliga a los Estados miembros a debatir sus PNIEC en el marco de sus diálogos multinivel sobre clima y energía. Sin embargo, el Reglamento de gobernanza deja claro que el marco de gobernanza de los diálogos multinivel sobre clima y energía es adecuado para debatir los PNIEC.

› Una evaluación de las disposiciones actuales

Si bien los Estados miembros, al menos en cierta medida, aplicaron las disposiciones de participación del público del Artículo 10 del Reglamento de gobernanza en sus PNIEC, la mayoría de ellos ignoró las disposiciones del Artículo 11 relativas a los diálogos multinivel sobre clima y energía. Por ejemplo, ninguno de los países objetivo del proyecto LIFE PlanUp (Rumanía, Italia, España, Hungría y Polonia) ni siquiera estableció las plataformas para los diálogos, y mucho menos las emplearon para discutir sus borradores ni sus PNIEC definitivos con las partes interesadas. Esto se hizo evidente a través de los comentarios de los socios nacionales del proyecto LIFE PlanUp y de las conversaciones mantenidas con ALR de los países objetivo en mesas redondas políticas y diálogos multilaterales organizados por el proyecto. Por lo tanto, no es posible evaluar el funcionamiento de los diálogos

multinivel sobre clima y energía dentro del proceso de preparación de los PNIEC, puesto que no se celebraron tales diálogos.

España fue uno de los pocos Estados miembros objetivo que indicó en su plan su disposición a establecer un diálogo multinivel sobre clima y energía para la ejecución de medidas de su plan, que contaría con la participación de ciudadanos, autoridades locales y regionales y todas las partes interesadas sectoriales. No obstante, no ha llevado a la práctica esta intención ni ha ofrecido detalles sobre cómo se celebraría el proceso de participación.

Solo algunos Estados miembros han establecido un diálogo multinivel sobre clima y energía para sus PNIEC. Uno de ellos es los Países Bajos, que utilizó su acuerdo climático (el equivalente holandés de un diálogo multinivel sobre clima y energía) para involucrar a las ALR, OSC y todas las partes

interesadas en la definición conjunta de elementos clave de su PINEC, como su objetivo de reducción de emisiones de GEI en un 55 % y el modo en que las reducciones de emisiones se dividirían y ejecutarían entre todos los sectores y niveles de gobernanza.

No es de extrañar que, en su evaluación de los PNIEC definitivos, la Comisión Europea recomendase a casi todos los Estados miembros (incluidos los países objetivo del proyecto LIFE PlanUp) que empezasen a utilizar sus plataformas de diálogo multinivel sobre clima y energía para sus futuros PNIEC:

«... también se invita a aprovechar en mayor medida el potencial de los diálogos multinivel sobre clima y energía mediante la colaboración activa con autoridades locales y regionales, interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, inversores y otras partes interesadas pertinentes, y debatir con ellos las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima».

Hay varios motivos por los que la disposición para el diálogo multinivel sobre clima y energía no funcionó en el primer ciclo de preparación de los PINEC. En primer lugar, el Artículo 11 no establece un requisito legal para que los Estados miembros debatan sus PNIEC a través de ese mecanismo. El primer proceso de PNIEC ha reforzado la impresión de que cuando los Estados miembros no tienen la obligación de ejecutar una disposición, rara vez lo hacen de forma voluntaria. En segundo lugar, los Estados miembros podían evitar el establecimiento de una plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía si

probaban que ya disponían de una estructura adecuada para el mismo propósito. La disposición del Artículo 11 del Reglamento de gobernanza no presionó a los Estados miembros para que estableciesen nuevos diálogos multinivel sobre clima y energía específicamente para sus PNIEC. Además, las recomendaciones de la Comisión Europea sobre los borradores de PNIEC no se centraron en la ausencia de diálogos multinivel sobre clima y energía en la preparación de los PNIEC de los Estados miembros, lo que contribuyó a la débil aplicación de la disposición. En tercer lugar, el lenguaje de los diálogos multinivel sobre clima y energía era más bien ambiguo en relación con el propósito de estos instrumentos de gobernanza. Si bien el debate de diferentes hipótesis y la revisión de los avances son componentes válidos del proceso de preparación de los PINEC, el Artículo 11 excluyó otros elementos clave que podrían haber reforzado la disposición, en particular para lograr la participación de las ALR y las OSC, como el papel de la cooperación multinivel en la consecución de los objetivos generales y los objetivos específicos de los PNIEC y el modo en que se podría movilizar a los ciudadanos (a través de OSC) para contribuir a una preparación más efectiva de los planes.

En resumen, la disposición relativa al diálogo multinivel sobre clima y energía del Reglamento de gobernanza no fue suficientemente exhaustiva y rigurosa para desempeñar un papel significativo en el primer ciclo de preparación de PNIEC de los Estados miembros. Esta es la principal lección que se extrae de la aplicación del Artículo 11 en los PNIEC, y demuestra la necesidad de abordar esta disposición de un modo más estructurado en la futura actualización de los PNIEC.

› Principales recomendaciones

- Exigir a los Estados miembros que debatan sus PNIEC y sus estrategias de largo plazo a través de plataformas de diálogo multinivel sobre clima y energía.
- Ampliar el ámbito de aplicación del Artículo 11 para abarcar la cooperación multinivel entre las autoridades locales, regionales y nacionales a fin de satisfacer los objetivos generales, los objetivos específicos y los requisitos de contribución establecidos en los PNIEC y en las estrategias a largo plazo.
- Orientar a los Estados miembros acerca de cómo establecer diálogos multinivel sobre clima y energía, y hacer un seguimiento de sus recomendaciones para los PNIEC definitivos.

Revisar el modelo de planificación para garantizar que los Estados miembros incluyan planes de políticas con trayectorias e hitos a largo plazo

A fin de ayudar a los Estados miembros a cumplir sus obligaciones de planificación e información y de garantizar la armonización y comparabilidad de los planes nacionales de energía y clima (PNEC), el Reglamento de gobernanza establece un marco claro y ofrece un modelo obligatorio (Anexo 1 del Reglamento de gobernanza).¹

Con arreglo a dicho modelo, los PNEC deberían incluir cinco secciones principales. En dichas secciones, los Estados miembros deben ofrecer detalles sobre el proceso de preparación del plan, incluidas las consultas con las partes interesadas, los objetivos generales y objetivos específicos nacionales, las políticas y medidas internas ejecutadas para alcanzar dichos objetivos, una descripción de la situación actual y proyecciones futuras y, por último, una evaluación de las repercusiones de las políticas previstas. Cada sección se divide en las cinco dimensiones de la Unión de la Energía: la descarbonización, las energías renovables, la eficiencia energética, la seguridad energética, el mercado interior de la energía, y la investigación, innovación y competitividad.

La finalidad de este modelo es ofrecer a los gobiernos toda la orientación posible para la preparación de sus PNEC y facilitar su legibilidad y comparabilidad, así como la extrapolación de datos para llevar a cabo un análisis agregado.

› Una evaluación del modelo actual²

¿Qué ha funcionado?

En teoría, el modelo podría haber facilitado los esfuerzos de los Estados miembros para la preparación de los planes y la accesibilidad de los mismos para la Comisión Europea y el público en general. Sin embargo, en la práctica se dieron situaciones diferentes.

¿Qué no ha funcionado?

El modelo ofrece recomendaciones sobre elementos clave que deberían incluirse en cada sección, pero no impone un grado mínimo de profundidad, ni cualitativa ni cuantitativa, en relación con la descripción de las políticas y medidas previstas.

Es probable que estas carencias del modelo hayan repercutido de forma negativa sobre la calidad de

los planes y no permitan una comparación adecuada entre los países.

Dependiendo del país, la extensión de los PNEC varió desde 150 páginas (como en el caso del PNEC de Letonia) hasta más de 400 páginas (como en el caso de los PNEC de España y la República Checa). Esto demuestra claramente que no se logró la comparabilidad deseada, lo que hasta cierto punto perjudicó la posibilidad de contar con información normalizada para todos los Estados miembros a fin de evaluar debidamente el contenido de los planes.

Además, no se cumplieron las expectativas relacionadas con los detalles y la cuantificación de políticas y medidas en los PNEC, a pesar de la extensión de los documentos. Por ejemplo, el PNEC de Hungría incluye listas de políticas previstas que no se describen

adecuadamente ni se cuantifican. Tampoco ofrecen detalles sobre cómo se ejecutarán dichas políticas, cómo se financiarán y cuál será su repercusión en los esfuerzos generales de reducción de emisiones.

Incluso planes más desarrollados, como los de Italia y España, que contienen descripciones más detalladas de políticas y medidas, carecen de datos cuantitativos que permitan corroborar los resultados previstos.

En su evaluación de los PNIEC definitivos, la Comisión Europea confirma esta conclusión. Por ejemplo, en su análisis de la dimensión de descarbonización en el PNIEC italiano, la Comisión Europea comenta lo siguiente: *«la falta de datos, incluidas las suposiciones poco claras sobre las repercusiones de las políticas y medidas, hace que resulte difícil evaluar si se lograrán por completo las reducciones de emisiones de GEI»*.

Con demasiada frecuencia, faltaron datos sobre políticas y medidas, en particular en lo relacionado con la descarbonización, pero no solo con eso. La evaluación de la Comisión Europea también destacó

que la falta de datos en algunos planes no permitía comparar ni sumar las inversiones totales necesarias para alcanzar los objetivos de clima y energía.

Por ejemplo, el PNIEC español incluye varias medidas dirigidas a disminuir las emisiones en el sector del transporte. Para dos de las principales medidas, a saber, el desarrollo de la electromovilidad y la introducción de zonas de bajas emisiones, no se ofrecieron suficientes detalles, en particular sobre su desarrollo, implantación y financiación.

En el caso de Rumanía, a menudo no está claro si las políticas y medidas enumeradas en el plan están bien planificadas o solo son medidas y objetivos potenciales.

El PNIEC polaco incluye una trayectoria indicativa con hitos para alcanzar un objetivo de energía renovable más bien modesto, pero prácticamente no ofrece detalles sobre las políticas y medidas que permitirían alcanzarlo.

› ¿Por qué el modelo actual no es suficiente?

Debido a que el modelo del Reglamento de gobernanza no ofrecía orientación sobre la profundidad y el grado de detalle necesarios para describir las medidas planificadas en los PNIEC, los países incluyeron descripciones de las políticas y grados de detalle muy diferentes. La Comisión debería obligar a los Estados miembros a completar todas las secciones requeridas con grados de detalle similares y suficientes.

A fin de ofrecer una explicación adecuada de las medidas descritas, el modelo debería exigir que en el plan se incluya más que simplemente un esbozo de la política, la cooperación regional y la aplicabilidad de ayudas públicas. Es importante que cada medida se explique detalladamente y que se incluya información como las repercusiones, la aplicabilidad geográfica, la coherencia con otras políticas, las trayectorias de descarbonización a largo plazo y los hitos intermedios, así como las necesidades de inversión, planes de ejecución e infraestructuras.

› Principales recomendaciones

- Ofrecer orientación más clara en el Anexo I del Reglamento de gobernanza sobre el grado de detalle necesario en la descripción de las políticas y medidas.
- En particular, deberían añadirse más subtítulos con requisitos de información adicional en la dimensión de la descarbonización en la sección 3, «Políticas y medidas».

Reglamento de reparto del esfuerzo

El Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE), también conocido como Reglamento de acción por el clima, establece objetivos vinculantes a nivel nacional sobre reducciones de emisiones de GEI para cada uno de los Estados miembros de la UE. Sigue a la Decisión de reducción de esfuerzo y se aplica a todos los sectores que no entran en el ámbito de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE), a saber, el transporte (salvo el transporte aéreo y marítimo internacionales), la agricultura, los edificios, los residuos, y pequeñas instalaciones, que juntos suman casi el 60 % de las emisiones de GEI de la UE.

El objetivo de reducción de emisiones de cada Estado miembro de la UE para el año 2030 se basa en su capacidad para reducir las emisiones de GEI, de acuerdo con su PIB per cápita. Se prevé que, en total, los objetivos nacionales permitirán reducciones de emisiones de GEI en toda la UE de un 30 %, en comparación con las emisiones de 2005, para los sectores fuera del ámbito del RCDE.

El RRE se aplica al período de 2021 a 2030, lo que coincide con el planteamiento del marco anterior para 2013 a 2020. Dentro de dicho marco, los países tenían objetivos nacionales asignados para el año 2020, que contribuirían al objetivo de 10 % de reducción de GEI en toda la UE en los sectores contemplados en el RRE, tomando como referencia el año 2005.

El RRE establece el objetivo último para cada país, que cada uno debe alcanzar para, de forma colectiva, contribuir a los esfuerzos de descarbonización de la UE. Las políticas y medidas que han aplicado los Estados miembros para alcanzar sus respectivos objetivos se recogen en los planes nacionales de energía y clima (PNEC). Dichos planes se actualizan y revisan según cambian los compromisos sobre clima y energía.

A continuación se enumeran los elementos clave del Reglamento de reparto del esfuerzo y recomendaciones para reforzarlo.



Mantener y reforzar los objetivos de reducción de emisiones vinculantes a nivel nacional

› Una evaluación del marco actual

La UE ha ampliado sus objetivos climáticos a través del Pacto Verde de la UE, en el cual se compromete a alcanzar la neutralidad climática para el año 2050. Esto significa que es necesario poner al día las actuales políticas de clima y energía. Con ese fin, la UE está trabajando en el paquete Objetivo 55, un conjunto de propuestas legislativas que revisan las actuales normativas de energía y clima, incluido el RRE.

No obstante, en la Evaluación de impacto³ que acompaña al Comunicado de septiembre de 2020 sobre la ampliación del Objetivo climático de la UE para 2030, la Comisión Europea anunció que entre las diversas opciones barajadas para incrementar los objetivos climáticos, estaba evaluando la ampliación del RCDE para abarcar el transporte por carretera y los edificios. Esto podría suponer la retirada de los sectores de transporte por carretera y edificios del RRE y, a la larga, la derogación completa del RRE.

El RRE es uno de los principales pilares del marco de política climática de la UE y derogarlo sería un acto de irresponsabilidad. Disuadiría a los gobiernos de emprender acciones climáticas a nivel nacional y podría convertirse en una distracción en relación con las políticas climáticas actuales en sectores que ahora están contemplados en el RRE.

Es importante que el RRE siga siendo un pilar de la arquitectura climática de la UE para 2030 y que los objetivos vinculantes a nivel nacional se amplíen porque:

- Han sido y probablemente sigan siendo un **motor clave para la creación de políticas nacionales**. Los objetivos vinculantes obligan a los Estados miembros a introducir políticas y medidas para garantizar su consecución. Esto queda demostrado en los planes nacionales de energía y clima, que también demuestran que la variedad de medidas es infinita y cada Estado miembro tiene la libertad de elegir las políticas más adecuadas a su situación. Por ejemplo, los planes de Suecia dependen mucho de los impuestos, tanto para la reducción de emisiones de dióxido de carbono como para el aumento de la eficiencia energética (al reducir el consumo), y esta ha demostrado ser una manera efectiva de incentivar la transición limpia. Otros países, como Francia, Italia o España, dependen de una mayor variedad de medidas, como subvenciones, por ejemplo, para promover la movilidad limpia y la renovación de edificios, o como grandes inversiones públicas en proyectos de infraestructura. La Europa de los Veintisiete está en vías de superar su objetivo de reducción de un 10 % para 2020 en los sectores contemplados en el

Reglamento de reparto del esfuerzo. La evaluación de la Comisión Europea sobre los planes de energía y clima de los Estados miembros indica que, para 2030, las políticas nacionales, tanto actuales como previstas, permitirían una reducción conjunta de un 32 %, lo que superaría el objetivo actual del RRE fijado para 2030.⁴ Los objetivos vinculantes a nivel nacional son la columna vertebral de los PNIEC, que recogen todas las medidas que permiten alcanzarlos. Sin ellos, los países carecerían de una razón para lograr esas reducciones previstas.

- **Obligan a los gobiernos a rendir cuentas**. Los objetivos nacionales crean escrutinio público, generan titulares y se incluyen en manifiestos electorales. Si la mayoría de los esfuerzos de políticas nacionales se desplazasen al mercado del carbono, desaparecería esta presión pública. En un sistema en el que todos son responsables, al final nadie quiere tener que rendir cuentas. El desarrollo de planes nacionales de energía y clima ha hecho que el escrutinio público sea aún más importante y prominente. La combinación de fijar objetivos vinculantes nacionales y exigir a los gobiernos que

propongan planes públicos y claros para alcanzarlos incrementa la transparencia y hace a los países responsables de sus políticas y del logro de los objetivos climáticos. En algunos casos, como el de Rumanía y el de Hungría, este proceso ha logrado que países tradicionalmente menos ambiciosos en cuanto a la acción climática hayan establecido planes concretos con políticas y medidas para alcanzar sus objetivos corroborando sus compromisos. El proceso y los objetivos vinculantes a nivel nacional han demostrado ser cruciales para mantener y aumentar la ambición climática de la UE.

- **Garantizan que todos los sectores y todos los Estados miembros** contribuyan al objetivo de 2030 y a la trayectoria hacia la neutralidad climática. Ha quedado atrás la época en que algunos Estados miembros o algunos sectores superaban sus objetivos mientras otros no avanzaban. Como demuestran los PNIEC, los Estados miembros tienen distintos grados de ambición. Algunos países, como Italia, Polonia, Rumanía y Hungría planifican políticas y medidas para alcanzar el objetivo requerido en el RRE. Otros, como España, Dinamarca, Portugal y Eslovenia, se fijan objetivos más ambiciosos que van más allá de los requisitos del RRE. Al contar con objetivos vinculantes a nivel nacional, ningún país puede dejar de contribuir a los esfuerzos climáticos de la UE. Se exige a todos los Estados miembros un grado mínimo de actuación, que es proporcional a la capacidad de cada país para implantar esas políticas. La derogación del RRE descargaría de responsabilidades a los países y podría hacer que

algunos de ellos mantuviesen los niveles actuales de emisiones o incluso los aumentasen, con lo que se pondrían en peligro todos los esfuerzos para la reducción de emisiones emprendidos conforme a los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París.

- **Crean incentivos para políticas sectoriales ambiciosas a nivel de la UE.** Hoy en día ya existen varios instrumentos de la UE para ayudar a reducir las emisiones en los sectores contemplados en el RRE (p. ej., normas sobre emisiones de CO₂, la Directiva sobre la infraestructura para combustibles alternativos, la eficiencia energética de los edificios, etc.). Al ampliar los objetivos nacionales se puede incrementar también el grado de ambición de tales políticas sectoriales europeas. La UE también podría adoptar nuevas medidas sectoriales. Por ejemplo, una de esas medidas nuevas podría ser un instrumento de tarificación de precios del dióxido de carbono para el transporte por carretera y los edificios que sea independiente del actual régimen de comercio de derechos de emisión de la UE.
- El régimen ya existe y, por lo tanto, puede estar **operativo de forma inmediata.** Incluye disposiciones para la supervisión, la información y el cumplimiento normativo. No ocurre lo mismo con el comercio de emisiones del transporte por carretera y los edificios, para el que establecer un régimen podría llevar hasta el año 2025.

› Principales recomendaciones:

Es fundamental mantener el Reglamento de reparto del esfuerzo y ampliar los objetivos de reducción de emisiones de GEI vinculantes para cada país. A fin de incrementar la eficacia del reglamento se deberían introducir mejoras adicionales en su gobernanza, en particular las siguientes:

- Podría aplicarse una sanción económica, como ya sucede en virtud del RCDE UE y en la legislación sobre las emisiones de CO₂ de los vehículos. Las multas deberían fijarse al menos al nivel del coste marginal promedio de reducción de emisiones contemplado en el RRE. Esto serviría de estímulo para que los Estados miembros prefieran siempre adoptar medidas nacionales o explorar flexibilidades dentro de la UE.
- Debería reforzarse el papel de la Comisión Europea en la supervisión de los Estados miembros que no cumplan la normativa. Es más, debería autorizarse a la Comisión a tomar medidas contra un Estado miembro determinado si su plan de medidas correctoras no es adecuado. Los procedimientos podrían ser similares a los adoptados en virtud del Semestre Europeo.
- Debería haber un mecanismo de ajuste automático cada cinco años. Esto permitiría actualizar el RRE conforme a posibles nuevos objetivos climáticos de la UE o mundiales. Una fórmula predefinida para el reparto del esfuerzo entre los Estados miembros permitiría ampliar de forma automática los objetivos nacionales.

Mantener los sectores de transporte por carretera y edificios en el ámbito de aplicación del RRE

Tal como se ha explicado antes, las emisiones de los sectores del transporte y los edificios están reguladas por el Reglamento de reparto del esfuerzo. Las reducciones de emisiones en dichos sectores están incluidas en los objetivos vinculantes nacionales «agregados», junto a las del sector agrícola, el de residuos y el industrial, que no están contempladas en el RCDE UE. Estos sectores emiten conjuntamente casi el 60 % de las emisiones internas totales de la UE. Al ser agregados, los objetivos nacionales no indican una contribución objetivo específica para cada uno de los sectores incluidos. Por lo tanto, los Estados miembros disponen de una gran flexibilidad en relación con las medidas necesarias para alcanzar el objetivo nacional y el modo en que la contribución se reparte entre los distintos sectores. Como consecuencia, el panorama a nivel nacional es muy heterogéneo y el proyecto PlanUp, en sus evaluaciones de los PNIEC, ha observado que los países con frecuencia se centraron en ciertos sectores mientras que otros sectores, en particular el de la agricultura, recibieron menos atención.

› Transporte

El sector del transporte es el que genera más emisiones de todos los sectores abarcados por el RRE. En 2019 fue responsable del 36 % de las emisiones incluidas en el ámbito de aplicación del reglamento. El RRE incluye el transporte terrestre, es decir, por carretera y ferroviario. Excluye la aviación (que está abarcada parcialmente por el RCDE UE) y el transporte marítimo internacional.

El RRE es un motor clave de la acción climática en el sector del transporte, pero también hay otros reglamentos de la UE que regulan la reducción de emisiones en este sector. Los principales instrumentos legislativos son la normativa de la UE sobre emisiones de CO₂ para vehículos de pasajeros y la normativa de emisiones de CO₂ para vehículos pesados. Estas leyes obligan a los fabricantes de vehículos a mejorar su rendimiento en materia de GEI en base a los objetivos de CO₂, lo que fomenta la penetración en el mercado de vehículos de bajas emisiones, como los vehículos eléctricos.

Aparte de estas leyes de la UE, los Estados miembros pueden implantar otras medidas para alcanzar los

objetivos del RRE. Estas se exponen en los PNIEC y el análisis de PlanUp ha hallado que, de hecho, algunas medidas populares entre muchos de los gobiernos no han sido establecidas por la UE, por ejemplo, la demarcación de zonas de bajas emisiones o cero emisiones en ciudades, incentivos para la compra de vehículos eléctricos, como es el caso en el PNIEC español, y la electrificación de las flotas de transporte público.

› Edificios

De acuerdo con el comunicado «Renovation Wave» (Oleada de renovación) de la Comisión Europea,⁵ el sector de los edificios es uno de los más grandes consumidores de energía en Europa y es responsable de más de una tercera parte de las emisiones de la UE. Sin embargo, cada año solo un 1% de los edificios se someten a renovaciones de eficiencia energética, de modo que es crucial adoptar medidas efectivas en esta área para que Europa alcance la neutralidad climática en 2050. Actualmente, aproximadamente el 75% del parque inmobiliario no es eficiente desde el punto de vista energético. Sin embargo, casi entre el 85% y el 95% de los edificios actuales seguirán en uso en 2050. En general, los edificios son responsables de cerca

del 40 % del consumo de energía total en la UE, y del 25% de sus emisiones de gases de efecto invernadero por consumo de energía.⁶

Las emisiones del sector de los edificios se regulan principalmente a nivel de la UE en virtud de la Directiva de eficiencia energética y la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (ambas directivas se revisarán en el paquete Objetivo 55). Los Estados miembros deben aplicar estas directivas mediante la creación de políticas y medidas que contribuyan al logro de sus objetivos vinculantes a nivel nacional con arreglo al RRE. No obstante, la efectividad de las herramientas y medidas nacionales, su grado de ambición y el apoyo y los incentivos económicos varían dentro de la UE. En su evaluación final de todos los PNIEC de la UE realizada en septiembre de 2020, la Comisión Europea concluyó que, en comparación con el objetivo de eficiencia energética de la Unión para 2030, existe una brecha de al menos un 32,5%, que aún es de 2,8 puntos porcentuales para el consumo de energía primario y de 3,1 puntos porcentuales para el consumo de energía final. Es evidente que los Estados miembros no están aprovechando todo el potencial de las medidas de eficiencia energética.

› ¿Ampliación del RCDE UE a los sectores de transporte y edificios?

La inclusión de los sectores de transporte y edificios en el RCDE plantea muchas dudas no solo en cuanto a si es la herramienta adecuada para alcanzar el objetivo deseado (la descarbonización de los sectores de un modo rentable), sino también en cuanto a su complejidad técnica (incluidas las interacciones con el marco del RCDE actual) y sus posibles costes sociales. El sector de los edificios es demasiado lento para reaccionar a cambios en los precios y tiene algunas particularidades inherentes. Los ciudadanos corren el riesgo de verse obligados a pagar precios más altos sin tener la posibilidad de elegir alternativas más limpias o eficientes. Además, esta medida no ayudará a resolver los problemas de las barreras del mercado, como la división de los incentivos entre quienes realizan las inversiones (es decir, los propietarios) y quienes pagan las facturas eléctricas (es decir, los inquilinos), o la incapacidad para afrontar elevados costes iniciales y la falta de información sobre oportunidades de renovación y opciones de financiación. Todas estas son barreras que PlanUp ha identificado en el análisis de los PNIEC.

El sector del transporte se enfrenta a algunos de los mismos retos. A diferencia de lo que sucede en sectores incluidos en el actual RCDE, los consumidores no actúan de forma racional y no tienen en cuenta indicaciones de precios futuros al tomar decisiones de inversión. Los costes iniciales de inversión y la imagen de lo que compran desempeñan un papel mucho más importante que el coste total de propiedad. A menudo, los consumidores quedan «atrapados» en el uso de una tecnología de altas emisiones de dióxido de carbono. Sería necesario que los precios aumentasen mucho para generar los cambios tecnológicos o de comportamiento que se requieren para reducir las emisiones.^{7 8} La vinculación de objetivos climáticos más ambiciosos a precios tan elevados podría socavar el apoyo público al Pacto Verde de la UE. Además, la tarificación del dióxido de carbono deja de lado barreras no relacionadas con el mercado. No siempre existen alternativas fáciles a conducir un coche o, como se ha comentado antes, a calentar una vivienda. A menudo, estas alternativas requieren el desarrollo de infraestructuras (p. ej., transporte público, estaciones de recarga), que necesitan mucho tiempo y que está fuera del control del consumidor. Por último, añadir un precio de RCDE uniforme para toda la UE que se sume a las grandes diferencias que

ya existen entre los Estados miembros en materia fiscal y de nivel de ingresos generaría graves distorsiones.

Hay otras soluciones mucho más efectivas para reducir las emisiones del sector del transporte y de los edificios. Por ejemplo, podría ser mucho más eficaz introducir normas que repercutan en las decisiones de inversión del lado de la oferta (como las normas de la UE que ya existen en relación con las emisiones de CO₂ de vehículos nuevos).

En el sector de los edificios, el etiquetado de eficiencia energética y las normas de diseño ecológico son medidas reglamentarias efectivas que han ayudado a alcanzar una cuarta parte de los objetivos de reducción de emisiones y la mitad de los ahorros de energía fijados por la UE para 2020. Al mismo tiempo, han permitido ahorros anuales de 490 euros en las facturas eléctricas de los hogares.⁹

Es importante tener en cuenta que eliminar los sectores del transporte y los edificios del RRE (y la derogación completa del RRE) contraviene las principales observaciones del análisis de los PNIEC realizado por PlanUp: un objetivo nacional vinculante y un marco reglamentario son el mejor motor para alentar a los Estados miembros a perseguir medidas e inversiones que de otro modo no emprenderían.

El RRE es un sistema probado y robusto. Los gobiernos nacionales son, y deben seguir siendo, la piedra angular de las políticas climáticas que repercuten en nuestras actividades cotidianas, como las relacionadas con el transporte por carretera y los edificios. Los gobiernos pueden adaptar las políticas a las necesidades de inversión y a las realidades socioeconómicas sobre el terreno, lo que facilita una transición mucho más justa y efectiva.

Por el contrario, desplazar la responsabilidad de la reducción de emisiones en los sectores del transporte por carretera y los edificios para transferirla de los Estados miembros a un régimen de tarificación del dióxido de carbono a nivel de la UE tendría graves deficiencias y podría resultar injusto desde el punto de vista social.

› Principales recomendaciones

- Mantener los sectores del transporte y los edificios dentro del ámbito de aplicación del Reglamento de reparto del esfuerzo.
- No incluir a los sectores del transporte y los edificios en el régimen de comercio de derechos de emisión.

Un marco legislativo sólido para abordar las emisiones de dióxido de carbono de la agricultura

La agricultura es uno de los principales agentes causantes del cambio climático. Se calcula que las emisiones de metano del sector han contribuido al 24 % del calentamiento global hasta la fecha. De acuerdo con la Agencia Europea del Medio Ambiente, si bien la agricultura constituye la tercera fuente más importante de emisiones en los sectores incluidos en el RRE, sus emisiones han sido constantes desde 2005 y apenas ha contribuido a los objetivos de reducción en virtud del RRE. En la UE, la agricultura es responsable del 54%¹⁰ de las emisiones de metano antropogénicas.

Actualmente no hay un objetivo específico de reducción para las emisiones del sector agrícola. Las emisiones de gases distintos al CO₂ en el sector agrícola (generadas a partir del uso de fertilizantes y de la ganadería) están contempladas en el RRE junto a las de los sectores de residuos, transporte y residencial. Como ya se ha explicado, el hecho de que la ley tenga en cuenta los objetivos de reducción de forma agregada ha hecho que los países en su mayoría ignoren estas emisiones en sus planes de energía y clima. Las emisiones agrícolas de CO₂ derivadas de la ganadería en turberas drenadas y la mala gestión de praderas o su transformación en campos de cultivo están contempladas en el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS), un sector en el que las emisiones se han ocultado fácilmente a través de absorciones de la silvicultura. Como consecuencia de este débil marco legislativo, las emisiones del sector agrícola se han mantenido invariables durante los últimos 15 años y los gobiernos de la UE no están planificando ninguna reducción importante para 2030.¹¹

› La agricultura en los planes nacionales de energía y clima

El débil marco legislativo también explica, en parte, la falta de atención que se da al sector en los PNIEC, tal como lo ha subrayado el proyecto PlanUp. Las medidas previstas en el sector agrícola son siempre la parte más débil de los PNIEC. En el PNIEC de Rumanía, por ejemplo, no se incluyen medidas específicas para reducir las emisiones directas del sector (agricultura intensiva y cría de ganado) y las escasas medidas adoptadas solo abordan las emisiones indirectas (el consumo de energía). El PNIEC español no abarca debidamente el sector agrícola y las medidas propuestas ignoran varias fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero, como la producción de pesticidas, el uso de fertilizantes y la explotación agraria intensiva. El plan sueco describe políticas y medidas actuales para el sector agrícola que promueven la descarbonización y la eficiencia energética en el marco del programa de desarrollo rural 2014-2020. No obstante, no ofrece información sobre las reducciones de emisiones que se prevén como resultado de esas medidas.¹²

En general, la conclusión es que la mayoría de los países dependen de la política agrícola común (PAC) de la UE para la acción climática en el sector agrario. Esto supone un gran problema, dado que la actual PAC, que permanecerá en vigor hasta diciembre de 2022, ha resultado tener un efecto negativo o, en el mejor de los casos, neutro en las emisiones de GEI. La actual propuesta de reforma de la PAC¹³ tampoco aborda las preocupaciones en materia climática.

Eso pone en grave peligro la consecución de los objetivos del Acuerdo de París y, por lo tanto, debe abordarse a través de un marco climático mucho más ambicioso que abarque los sectores de la agricultura y UTCUTS. Además, la agricultura consume casi la mitad del presupuesto de la UE y, sin embargo, hasta la fecha prácticamente no ha tenido avances en el área climática. La política agrícola común (PAC) es el mejor motor potencial para impulsar una gran transformación que nos aleje de la agricultura industrial. La mitad del presupuesto de la PAC debería destinarse a incentivar

y recompensar a los agricultores que contribuyan a alcanzar nuestros objetivos climáticos y medioambientales. Las subvenciones agrícolas deberían respaldar las prácticas agrícolas que permitan la absorción de dióxido de carbono en el suelo, por ejemplo, como la agricultura de conservación (siembra directa, cobertura del suelo constante y rotación de cultivos compleja) y la agrosilvicultura (integración de árboles con explotación agrícola o pastoreo).

› ¿Qué no ha funcionado?

La explotación agroecológica reduce las emisiones y la contaminación, recupera poblaciones de fauna y flora silvestres dañadas, rehabilita suelos estropeados, genera seguridad alimentaria en crisis climáticas e incluso puede permitir la absorción de dióxido de carbono. Las políticas agrícolas y climáticas deberían coordinarse mejor para garantizar que la acción en una área política sea compatible con otras áreas. Por ejemplo, la agricultura y la energía no deberían competir por biomasa. Las tierras agrícolas pueden absorber dióxido de carbono de la atmósfera y almacenarlo en suelos y plantas si se gestionan de forma adecuada. Sin embargo, actualmente las praderas y los campos de cultivo de la UE constituyen un fuente neta de emisiones. El pastoreo excesivo, el arado y la degradación de los suelos disminuyen la capacidad del suelo para absorber dióxido de carbono. Las emisiones atribuidas a la agricultura son principalmente de metano y óxido nitroso derivadas de la ganadería y el uso de fertilizantes. Dado que son causadas por procesos biológicos, en cierta medida son inherentes a la producción de alimentos, pero es posible y necesario lograr reducciones significativas.

El análisis de PlanUp de diez PNIEC encontró que los Estados miembros en general han pasado por alto la mayoría, cuando no todas, de las anteriores medidas para reducir emisiones en el sector agrícola. La mayoría de los Estados miembros no estableció objetivos de reducción de emisiones y muchos ni siquiera propusieron nuevas medidas para reducir las emisiones de GEI de la agricultura.

Esta falta de acción se refleja en la evaluación final de los PNIEC realizada por la Comisión Europea en septiembre de 2020,¹⁴ que encontró medidas muy limitadas para abordar las emisiones en la agricultura y señala que «Los Estados miembros se remiten a la política agrícola común (PAC) y sus programas de desarrollo rural como instrumento principal de las medidas de apoyo destinadas a reducir las emisiones de la agricultura y fortalecer la gestión silvícola sostenible, así como la forestación y la resiliencia de los bosques» (página 13).

No obstante, como se ha mencionado antes, la PAC no está favoreciendo la acción climática. El Tribunal de Cuentas Europeo ha criticado duramente la forma que tiene la Comisión Europea de calcular cuánto dinero de la PAC se dedica a la mitigación del cambio climático y aduce que el gasto no se corresponde con los resultados que se obtienen. Las reducciones de emisiones deberían ser la única base para calcular el gasto de la UE en las acciones climáticas y esto debe respaldarse con una metodología transparente. Por lo tanto, la revisión del marco de la energía y el clima para 2030 ofrece una oportunidad crucial para iniciar una disminución real de las emisiones generadas por actividades agrícolas y usos relacionados de la tierra a través de la revisión del RRE y de los reglamentos de UTCUTS.

› Principales recomendaciones

- El RRE y sus objetivos vinculantes nacionales son instrumentos climáticos clave y no deben eliminarse, independientemente de si el sector agrícola se mantiene dentro del RRE.
- Armonizar e integrar la legislación (a través de la revisión del RRE y de los reglamentos de UTCUTS) con objetivos de reducción de GEI nacionales y vinculantes a nivel de la UE para la agricultura y usos de la tierra relacionados (p. ej. emisiones de CO₂ y de otros gases generadas por la agricultura).

Eliminar las flexibilidades incluidas en el RRE

Como se ha señalado antes, el Reglamento de reparto del esfuerzo prescribe la cantidad de gases de efecto invernadero que puede emitir un Estado miembro anualmente. Esto se conoce como «asignaciones anuales de emisiones» (AAE). Con arreglo al RRE, el presupuesto de dióxido de carbono para el periodo 2021-2030 (la cantidad total de emisiones de GEI permitidas, o AAE) se determina según una trayectoria que va desde el punto de partida hasta el objetivo de reducción para el año 2030. El punto de partida se determina sobre la base de las emisiones promedio del país en el periodo de 2016 a 2018; la fecha de inicio para la trayectoria lineal es el 1 de junio de 2019 o de 2020 (la que haya registrado la cifra más baja).



De acuerdo con el RRE, los Estados miembros tienen la obligación de mantener sus emisiones de GEI por debajo de sus AAE. A fin de que resulte menos costoso cumplir con estos objetivos climáticos, los Estados miembros pueden aprovechar diversas flexibilidades. No obstante, estas flexibilidades se convierten en lagunas si permiten a los Estados miembros evitar emprender acciones en los sectores del transporte, los edificios y los residuos.

Flexibilidad en cuanto a los plazos: los Estados miembros pueden utilizar por adelantado unidades de AAE de años futuros equivalentes a hasta un 10 % de su objetivo anual en el periodo de 2021 a 2025 y equivalentes a hasta un 5 % en el periodo de 2026 a 2029. Además, pueden reservar excedentes respecto al objetivo logrados en un determinado año para su uso en un año futuro (equivalentes a hasta un 30 % de la asignación anual de emisiones de un país como máximo).



Flexibilidad entre países: los Estados miembros pueden comerciar entre ellos con unidades de reducción de emisiones. Pueden transferir excedentes y también parte de su asignación anual de emisiones (un 5 % de su AAE en el periodo 2021-2025 y un 10 % de su AAE en el periodo 2026-2030) a otros países.

Flexibilidad con el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE): cada año, ciertos Estados miembros pueden utilizar una cantidad limitada de asignaciones del RCDE UE para compensar emisiones en virtud del RRE (para nueve Estados miembros y hasta un total de cien millones de toneladas equivalentes de CO₂). Si un país elige aprovechar esta flexibilidad, las asignaciones del RCDE se restarán de sus volúmenes de subastas, lo que hará que tenga menos ingresos. Esto no afectará al funcionamiento de la Reserva de Estabilidad del Mercado del RCDE UE.



Flexibilidad con el sector de usos de la tierra: cada año, todos los Estados miembros pueden utilizar una cantidad limitada de créditos de silvicultura y otros usos de la tierra (UTCUTS) si estos sectores absorben más dióxido de carbono de la atmósfera del que emiten (hasta un total de 280 millones de toneladas equivalentes de CO₂).

Flexibilidad que permite el uso de excedentes anteriores a 2020: algunos Estados miembros pueden beneficiarse de una «reserva de seguridad» (hasta un total de 105 millones de toneladas equivalentes de CO₂) en el periodo de 2026 a 2030, lo que en principio no debería superar el 20% del excedente anterior a 2020 del país. Solo pueden optar a esto los Estados miembros que cumplan ciertos requisitos. La reserva solo puede utilizarse siempre y cuando no ponga en peligro la consecución del objetivo climático de la UE para 2030.

› ¿Qué no ha funcionado?

Las flexibilidades del RRE tienen la finalidad de ayudar a los Estados miembros a alcanzar sus objetivos climáticos de un modo más rentable. No obstante, algunos de ellos dependen de las compensaciones de dióxido de carbono de otros sectores o de reducciones de emisiones logradas en el pasado y eso socava la transición hacia la eliminación completa de emisiones de dióxido de carbono de sectores no incluidos en el RCDE al permitir que en ellos se emitan más gases de efecto invernadero hasta 2030. Esto se aplica, por ejemplo, a las flexibilidades con el RCDE UE y el sector de usos de la tierra, y a la flexibilidad que permite el uso de excedentes anteriores a 2020. En este caso, el objetivo político de las flexibilidades de facilitar el «logro rentable de los objetivos» en realidad se convierte en una barrera para la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles en sectores fuera del ámbito del RCDE, como el de los edificios y el del transporte. Otra consecuencia negativa de estas flexibilidades es que distraen del proceso de los PNIEC según el cual los Estados miembros deberían identificar las políticas y medidas actuales y previstas y el modo en que pretenden satisfacer los requisitos fijados por los objetivos climáticos del RRE.

Si un país no logra satisfacer su objetivo climático, después de tener en cuenta los mecanismos de flexibilidad, deberá enfrentarse a una sanción. Dicha sanción tiene en cuenta el coste medioambiental de retrasar las reducciones de emisiones: el exceso de emisiones se multiplica por 1,08 y se suma a las emisiones del año siguiente, de modo que el objetivo se vuelve más exigente. Cada cinco años (en 2027 y en 2032), la Comisión Europea comprobará si los Estados miembros cumplieron sus objetivos anuales. Si no es así, se aplicará una sanción a las asignaciones anuales de emisiones futuras. Este mecanismo constituye una buena base; la única desventaja es que al retrasar el primer control del cumplimiento hasta 2027, los Estados miembros corren el riesgo de no estar haciendo lo correcto durante mucho tiempo antes de que se requieran medidas correctivas.

En los planes nacionales de energía y clima, los Estados miembros tienen la obligación de informar sobre la intención de aprovechar las flexibilidades del RRE para cumplir sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En los cinco PNIEC analizados por el proyecto PlanUp, la información sobre el uso de las flexibilidades del RRE varía según el país.

Polonia fue el único país que señaló su intención de aprovechar las flexibilidades disponibles en virtud del Reglamento de reparto del esfuerzo (si fuesen necesarias). No obstante, el plan polaco tampoco ofrece apenas información sobre las políticas y medidas que generarían créditos del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra

y la silvicultura (UTCUTS) que el país podría utilizar para cumplir su objetivo nacional de emisiones de GEI.

En el otro extremo se encuentra España, que declaró en su PNIEC que no pretende utilizar la flexibilidad relacionada con UTCUTS para el cumplimiento del RRE. Esto es algo positivo e indica que el gobierno español se centrará en las reducciones de emisiones dentro de cada sector para cumplir su objetivo del RRE.

Rumanía, Italia y Hungría no mencionan nada y, por lo tanto, no informan, como exige el Reglamento de gobernanza, acerca de su intención de utilizar las flexibilidades para fines de cumplimiento.

Mientras las flexibilidades del RRE persiguen permitir que los objetivos se alcancen de forma más rentable, algunas de ellas perjudican la transición hacia las cero emisiones de los sectores fuera del RCDE. Estas lagunas deberían eliminarse. En el caso del sector de usos de la tierra, la promoción de sumideros relacionados con UTCUTS debería mantenerse separada de los esfuerzos de reducción de emisiones de los Estados miembros en otros sectores. Los sumideros de dióxido de carbono naturales no son equivalentes, de ningún modo, a las reducciones de emisiones, y debería evitarse usarlos de forma intercambiable.

El marco climático de la UE no debería permitir ningún mecanismo de flexibilidad «fuera del sector». En vez de eso, los planes nacionales de energía y clima deberían servir para planificar políticas y medidas reales que contribuyan al logro de objetivos reales y que tracen las trayectorias de descarbonización para todos los sectores incluidos en el plan.

› Principales recomendaciones

Eliminar las flexibilidades con sectores del RCDE y el sector de uso de las tierras en el Reglamento de reparto del esfuerzo.

Otras cuestiones importantes



Incluir en el paquete Objetivo 55 objetivos vinculantes a nivel nacional para fuentes de energía renovables y eficiencia energética

El paquete de medidas sobre clima y energía «20/20/20» contenía objetivos de energía renovable vinculantes a nivel nacional y objetivos nacionales indicativos de eficiencia energética. Estos últimos fueron establecidos por los Estados miembros y se basaron bien en el consumo de energía primaria o final, o en ahorros de energía primaria o final, o en la intensidad energética.

Tradicionalmente, los Estados miembros siempre se han opuesto a los objetivos de eficiencia energética vinculantes a nivel nacional. Durante las negociaciones del paquete de medidas sobre clima y energía para 2030, mantenidas en 2018 («Energía limpia para todos los europeos»), debido a una fuerte presión por parte del Consejo se acordó que ambos objetivos (el de energía renovable y el de eficiencia energética) fuesen vinculantes solo a nivel de la UE para tener en cuenta las particularidades nacionales y garantizar la máxima flexibilidad.

El Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía se adoptó para garantizar que los Estados miembros contribuyan a la consecución de los objetivos de GEI, energía renovable y eficiencia energética de la UE, y que sus contribuciones se expongan en sus planes nacionales de energía y clima. A través de los PNIEC, la Comisión Europea puede llevar a cabo un análisis agregado de datos y evaluar si los Estados miembros, de forma colectiva, están alcanzado los objetivos sobre eficiencia energética y energía renovable. Además, la Comisión ha mantenido la iniciativa para adoptar medidas a nivel de la UE a fin de garantizar la consecución colectiva de tales objetivos generales y objetivos específicos (y remediar así una eventual «falta de resultados»).



Cita: En el caso de que los avances registrados por la Unión en la consecución de esos objetivos generales y específicos resultase insuficiente, la Comisión debe, además de dictar recomendaciones, proponer medidas y ejercer sus competencias a nivel de la Unión, o los Estados miembros deben adoptar medidas nuevas, a fin de garantizar la consecución de dichos objetivos generales y objetivos específicos (y remediar así una eventual «falta de resultados»).

› ¿Qué no ha funcionado?

Tres años después de su entrada en vigor, el Reglamento de gobernanza ha dejado ver sus puntos débiles. Los Estados miembros aprovechan al máximo la flexibilidad permitida en virtud del marco de gobernanza y no adoptan las medidas reguladoras ni los instrumentos financieros necesarios. Traspasar la carga de alcanzar los objetivos de la UE a otros países «en mejor posición» se ha convertido en la norma general. De ese modo se reduce la ambición y el potencial de los PNIEC, dado que la mayoría de las medidas políticas tienen una vigencia breve y carecen de visión estratégica a largo plazo.

Este es el caso, por ejemplo, de las medidas de eficiencia energética en Rumanía, donde las barreras jurídicas y del mercado persisten y dificultan una mayor adopción de regímenes de ahorro de energía y de un mercado nacional de bombas de calor, así como una mayor expansión de la energía renovable. En España, la mejora del rendimiento energético de edificios se ve retrasada por la ausencia de una estrategia integral que aproveche las ventajas de materiales naturales y nuevas tecnologías. En Italia, la persistencia de varias formas de subvenciones a los combustibles fósiles para la calefacción juega en contra de una descarbonización más rápida y amplia en el sector de la construcción. En Polonia, los programas de eficiencia energética requieren un plazo más largo y mecanismos de financiación estables, así como coherencia con la Directiva sobre energía renovable y una estrategia para la eliminación de subvenciones a combustibles fósiles.

Es evidente que la cancelación de objetivos vinculantes a nivel nacional para energía renovable no ha incentivado el uso de fuentes de energía renovable en los Estados miembros. Resulta crucial que la revisión del RRE reintroduzca objetivos obligatorios para fuentes de energía renovable y eficiencia energética.

› Principales recomendaciones

- Hacer vinculantes a nivel nacional tanto los objetivos de energía renovable como los de eficiencia energética y revisar el Reglamento de gobernanza en consecuencia.
- Establecer un marco normativo coherente y uniforme de política energética para aprovechar al máximo las sinergias entre eficiencia energética y energía renovable.
- Garantizar que todos los sectores económicos contribuyan al logro de objetivos energéticos.

Conclusiones



El nuevo objetivo climático de la UE no está en consonancia con la parte que corresponde a Europa en la acción climática mundial necesaria para mantener el aumento de las temperaturas por debajo de 1,5 °C. Para evitar los peores efectos de la crisis climática, la UE debe reducir sus emisiones en al menos un 65% para 2030.

Por lo tanto, resulta crucial que la revisión del marco legislativo sobre el clima produzca normativas reforzadas y más efectivas, en particular el Reglamento de reparto del esfuerzo y el Reglamento de gobernanza.

El Reglamento de gobernanza, que ha vertebrado el establecimiento de objetivos de clima y energía a nivel nacional, se beneficiaría de mejoras focalizadas. En particular, en lo relativo al grado de detalle de la información necesaria en los PNIEC, el reglamento **debería imponer requisitos más estrictos que hagan los planes más tangibles y comparables**.

El reglamento debería exigir a los Estados miembros que expliquen exhaustivamente cada medida y que incluyan información más pormenorizada, como el impacto, la aplicabilidad geográfica y la coherencia con otras políticas. Asimismo, deberían incluirse las trayectorias de descarbonización de largo plazo y los hitos intermedios, las necesidades de inversión, los planes de ejecución y los requisitos de infraestructuras.

El reglamento también debería imponer disposiciones más estrictas para la participación del público de forma temprana y eficaz, así como requisitos específicos para armonizar

mejor las prácticas de participación de las partes interesadas en los Estados miembros. Esto implicaría la modificación del Artículo 10 del Reglamento de gobernanza, de modo que exija a los gobiernos que ofrezcan un calendario claro y accesible de su proceso de preparación y la actualización del PNIEC para mejorar la transparencia general. También debería especificar una duración mínima de las consultas públicas que permita disponer de tiempo suficiente para que el público sea informado, participe y manifieste sus opiniones. Por último, debería igualar las disposiciones de participación pública para el borrador y el PNIEC de modo que también se obligue a los Estados miembros a consultar al público «mucho antes de la adopción» del borrador del PNIEC. Esto mejoraría notablemente la transparencia, la accesibilidad y

la participación de las partes interesadas públicas y, de ese modo, se lograría también mucho más apoyo a las políticas y medidas definitivas incluidas en los planes.

El Artículo 11 del Reglamento de gobernanza introdujo la idea de establecer los denominados diálogos multinivel sobre clima y energía con la finalidad de facilitar intercambios transparentes e inclusivos entre partes interesadas sobre políticas de clima y energía, incluidos los PNIEC. A fin de reforzar este valioso componente, el reglamento debería obligar a la creación de diálogos multinivel entre las partes interesadas y exigir a los Estados miembros que discutan sus PNIEC y sus estrategias a largo plazo en este marco. El ámbito de aplicación del Artículo 11 debería ampliarse para abarcar la cooperación multinivel entre las autoridades locales, regionales y nacionales a fin de satisfacer los objetivos generales, los objetivos específicos y los requisitos de contribución establecidos en los PNIEC y en las estrategias a largo plazo. Por último, la Comisión Europea debería orientar a los Estados miembros acerca de cómo establecer diálogos multinivel sobre clima y energía, y hacer un seguimiento de sus recomendaciones para los PNIEC definitivos.

El Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE), que fija objetivos específicos de reducción de gases de efecto invernadero vinculantes a nivel nacional para los Estados miembros, debería seguir regulando los sectores no incluidos en el RCDE e incrementar sus objetivos específicos de acuerdo con el objetivo general del 65 % de reducción de emisiones para 2030.

Además, para hacerlo más efectivo, el reglamento debería incluir una sanción económica y otorgar a la Comisión Europea un papel más importante en la supervisión de los Estados miembros que incumplan la normativa.

Es crucial que este reglamento no se sustituya por un sistema de tarificación del dióxido de carbono para los sectores del transporte y los edificios. Desplazar la responsabilidad de la reducción de emisiones en dichos sectores para transferirla de los Estados miembros a un régimen de tarificación del dióxido de carbono a nivel de la UE tendría graves deficiencias y podría resultar injusto desde el punto de vista social.

Con respecto a la agricultura, el RRE debería incluir un objetivo específico para la reducción de emisiones en dicho sector. El reglamento, junto al reglamento de UTCUTS, debería introducir objetivos

de reducción de GEI nacionales y vinculantes a nivel de la UE para la agricultura y usos de la tierra relacionados (p. ej. emisiones de CO₂ y de otros gases generados por la agricultura).

Conservar y reforzar los objetivos de reducción de emisiones de GEI vinculantes a nivel nacional para los sectores del transporte, los edificios y la agricultura garantizaría que todos los Estados miembros contribuyan a sus respectivos objetivos específicos y apliquen políticas de un modo integral y transparente, abordando las emisiones de los tres sectores de un modo equitativo y efectivo.

Otra deficiencia importante del RRE que debería estudiarse en la próxima revisión es la de las flexibilidades. Algunas de ellas perjudican la transición hacia las cero emisiones de los sectores fuera del RCDE al permitir que en dichos sectores se emitan más gases de efecto invernadero hasta 2030, como sucede con las flexibilidades en relación con el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y el sector de usos de la tierra. Estas lagunas deberían eliminarse. El marco climático de la UE no debería permitir ningún mecanismo de flexibilidad «fuera del sector».

Por último, el paquete Objetivo 55 debería conducir a reformas en otros instrumentos legislativos, como la Directiva sobre fuentes de energía renovables y la Directiva de eficiencia energética. La próxima revisión debería hacer vinculantes a nivel nacional tanto los objetivos de energía renovable como los de eficiencia energética, establecer un marco normativo coherente y uniforme de política energética para aprovechar al máximo las sinergias entre eficiencia energética y energía renovable, y garantizar que todos los sectores económicos contribuyan al logro de objetivos energéticos.

Solo a través de una revisión robusta y ambiciosa del marco de energía y clima se podrá garantizar que Europa actúe a corto plazo para alcanzar la neutralidad climática y evitar las peores consecuencias del cambio climático.

Referencias

- 1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=EN>
- 2 El proyecto PlanUp realizó una evaluación de los borradores y los planes definitivos de Italia, España, Rumanía, Polonia y Hungría. El análisis se centró en tres de las cinco dimensiones que se incluyen en el modelo: la descarbonización, la energía renovable y la eficiencia energética. El proyecto no analizó las dimensiones relacionadas con la seguridad energética, el mercado interior de la energía, y la investigación, innovación y competitividad.
- 3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0176>
- 4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0564&from=EN>
- 5 https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_en
- 6 <https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2017/01/European-Climate-Policy-Guide-VOL2-SPANISH-WEB-SINGLE.pdf>
- 7 <https://europeanclimate.org/resources/impacts-of-extending-the-ets-to-transport-and-buildings/>
- 8 https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-011_une_fausse_bonne_idee_why_extending_emissions_trading_ets_to_road_transport_and_buildings_is_not_recommendable.pdf
- 9 https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/ecodesign_factsheet.pdf
- 10 https://mk0eeborgicuyptuf7e.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2020/07/EEB-input_EU-methane-strategy-to-reduce-emissions-from-agriculture.pdf
- 11 <http://capreform.eu/climate-measures-in-agriculture/>
- 12 https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_sweden_en.pdf
- 13 <https://mk0eeborgicuyptuf7e.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2021/03/Joint-letter-on-CAP-super-trilogue.pdf>
- 14 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0564&from=EN>



plan
Up

For strong and inclusive
energy and climate plans



www.planup.eu

