



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 8.3.2000  
COM(2000) 88 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**Sobre Políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto  
invernadero: Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)**

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

### **sobre Políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)**

#### **Antecedentes:**

El año 2000 será crucial para la lucha contra el cambio climático. La Sexta Conferencia de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebrará en noviembre deberá desembocar en decisiones dejadas pendientes en Kioto, en particular en lo que se refiere a los mecanismos de flexibilidad y al cumplimiento de los compromisos. A partir de marzo de este año, todos los esfuerzos políticos a nivel mundial en el ámbito del clima se orientarán hacia esta importante cita.

En 1999, en Bonn, la UE instó a todas las partes a ratificar el Protocolo de Kioto a la mayor brevedad posible una vez finalizada la COP6 para garantizar su entrada en vigor en la Conferencia que tendrá lugar en 2002, diez años después de la Conferencia de Río. La UE está empeñada en traducir este compromiso político en actuaciones prácticas. En este contexto, un elemento positivo es la Decisión del Consejo Europeo de Helsinki de pedir a la Comisión que elabore una propuesta de estrategia a largo plazo que integre políticas de desarrollo sostenible desde los puntos de vista económico, social y ecológico que deberá presentarse al Consejo Europeo en junio de 2001.

La UE pretende iniciar el proceso político de ratificación del Protocolo de Kioto inmediatamente después de la COP6. Este debate presentará varias dimensiones, de las que al menos dos revisten una gran importancia:

1. El acuerdo de reparto de la carga al que llegó el Consejo en 1998 tendrá que incorporarse a un instrumento jurídico. El objetivo de reducción del 8% para toda la UE se ha repartido entre todos los Estados miembros para acomodarlo a las diferentes circunstancias de desarrollo económico. La traducción jurídica del acuerdo de reparto de la carga permitirá la ratificación del Protocolo de Kioto conjuntamente por los Estados miembros y por la CE.

2. Por razones de credibilidad política, será necesaria una estrategia de aplicación que complemente el instrumento de ratificación. Será necesario explicar qué políticas y medidas habrá que emprender y la forma en que habrá que aplicar los llamados mecanismos de flexibilidad en la UE y en otras partes firmantes de países industrializados y en desarrollo.

Habrà que resolver varias cuestiones difíciles, entre las cuales no son las menos importantes las que afectan a la responsabilidad respectiva de cada Estado miembro y de la Comunidad Europea. Hay cuestiones relacionadas con la protección del mercado interior, las diferentes políticas sectoriales y otras relativas a la obligación jurídica de la UE de cumplir el objetivo de reducción del 8% de las emisiones en toda la Comunidad.

### **Las tendencias actuales de las emisiones son preocupantes**

En los últimos años, las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel europeo están aumentando en vez de disminuir. Si no se refuerzan las actuales medidas políticas y se mantienen las condiciones actuales, es más probable que las emisiones aumenten entre un 6 y un 8% que no que disminuyan en un 8% en relación con los niveles de 1999<sup>1</sup>.

La energía y el transporte son los sectores que más contribuyen a las emisiones de CO<sub>2</sub>, mientras que la principal fuente de emisiones de gases fluorados es la industria. En el sector de los transportes se prevé un aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub> del 39% hasta 2010 (en relación con los niveles de 1990). Debido al gran aumento de la demanda de electricidad y de calor, se prevé que después de 2010, las emisiones de CO<sub>2</sub> resultantes de la producción de electricidad aumenten, mientras que, para el mismo periodo, se prevé que las emisiones de la industria disminuyan en un 12%. Del mismo modo, los sectores privado y terciario continuarán ser una fuente de preocupación. Si no se toma ninguna medida adicional, se prevé que las emisiones de gases fluorados aumenten en casi un 40% entre 1990 y 2010. No obstante, el volumen total de emisiones de esos gases permanecerá bajo ya que se calcula que serán de alrededor del 2,6% de las emisiones totales en 2010.

Las tendencias de las emisiones varían mucho respecto a los valores medios según el Estado miembro de que se trate. Algunos Estados miembros empezaron bien. La unificación alemana y la sustitución del carbón por el gas en el Reino Unido dieron lugar a una reducción de las emisiones en la primera mitad de los años 90. Sin embargo, no es probable que esos acontecimientos inusuales vuelvan a ocurrir antes de 2012. El Anexo I presenta un panorama de los avances registrados por los Estados miembros hasta el momento, en comparación con sus objetivos de reducción resultantes del acuerdo de reparto de la carga.

La mayoría de los Estados miembros tienen cada vez más dificultades para controlar sus emisiones de gases de efecto invernadero por diferentes razones. En Austria, Dinamarca, Finlandia y los Países Bajos, por ejemplo, ya se hizo mucho en el pasado - y ya se han recogido "las frutas de las ramas más bajas"- y estos países tendrán que hacer frente a partir de ahora a costes de aplicación más elevados. Atendiendo a los datos más recientes, varios otros Estados miembros observan que las tendencias de sus emisiones están evolucionando rápidamente a peor: en particular Bélgica e Italia. Por último, España, Portugal, Grecia e Irlanda se dan cuenta de que el aumento de sus emisiones permitido en virtud del acuerdo de reparto de la carga no les exime de la necesidad de tomar medidas reales.

Por consiguiente, los Estados miembros tienen que comprometerse a reforzar sus políticas internas para conseguir alcanzar sus objetivos respectivos de reducción de las emisiones en el ámbito del acuerdo de reparto de la carga. Las medidas comunes y

---

<sup>1</sup> COM(99)230.

coordinadas constituirán un complemento útil de esas estrategias nacionales, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

### **Necesidad de un refuerzo de las políticas y medidas**

El liderazgo de la Comunidad Europea en la aplicación del Protocolo de Kioto se medirá a través de los avances registrados en los próximos años. Existen varias señales positivas, tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel europeo, de que la aplicación del Protocolo de Kioto es un punto prioritario de la agenda política.

Algunos Estados miembros ya han reforzado sus estrategias de lucha contra el cambio climático para iniciar la aplicación de sus compromisos de Kioto en el ámbito del acuerdo de "reparto de la carga", mientras que muchos otros se encuentran en fase de desarrollar ese tipo de nuevas estrategias. Las medidas propuestas abarcan todos los sectores y probablemente sirvan para reducir de forma significativa las emisiones.

Del mismo modo, la Comisión ha presentado con éxito medidas importantes. Algunas de estas medidas, como el acuerdo con los fabricantes de automóviles sobre la eficacia energética de los turismos, han llegado a buen puerto. Son inminentes varias nuevas iniciativas de la Comisión, tales como la propuesta de directiva de fomento de las fuentes de energía renovables en el contexto del mercado interior de la electricidad, la propuesta de directiva sobre las especificaciones complementarias de los combustibles para 2005, una comunicación sobre las acciones relativas a la integración del desarrollo sostenible en la política empresarial, la revisión de la política común de transporte, un libro verde del transporte urbano, una estrategia para la seguridad del abastecimiento energético, incluida la evaluación del impacto ambiental de todas las fuentes de energía, un plan de acción para el aumento de la eficacia energética en la Comunidad y un plan de acción para las fuentes de energía renovables.

Las directrices relativas a las ayudas estatales para la protección del medio ambiente que deben actualizarse en breve van a fomentar la utilización por parte de los Estados miembros de los nuevos incentivos de mercado. Al mismo tiempo, el objetivo de prevenir el cambio climático se reflejará en las decisiones que la Comisión debe tomar en el futuro en el marco de la normativa actual al evaluar las ayudas públicas de los Estados miembros.

No obstante, se habrían registrado avances mucho más notables si algunas de las principales propuestas, como la relativa al impuesto energético, hubiesen sido más apoyadas por el Consejo o no hubiesen sufrido un recorte significativo, como en el caso de los Programas SAVE y ALTENER. La Comisión insiste en la importancia crucial de la fiscalidad energética en el ámbito de una estrategia global para combatir el cambio climático e insta al Consejo a aprobar rápidamente su propuesta.

Para respetar los compromisos adquiridos por la UE en Kioto, tanto los Estados miembros como la Comunidad tendrán que reforzar sus iniciativas. Así pues, la Comisión adoptará una doble estrategia: el refuerzo de las políticas y medidas comunitarias y el desarrollo de un sistema de comercio de los derechos de emisión en la UE para aumentar la rentabilidad de la estrategia de aplicación de la UE, incluida la preparación para el uso de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.

Actuando de forma decidida en la aplicación de ambos elementos del Acuerdo de Kioto, la UE aumentará su credibilidad internacional.

La integración de consideraciones de orden medioambiental en políticas sectoriales como la energía, los transportes, la agricultura, la industria o el mercado interior y el desarrollo, en las que se están elaborando o se han elaborado estrategias, facilitará el refuerzo de las políticas y medidas comunes y coordinadas para los principales sectores responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, el Consejo de Medio Ambiente, en sus conclusiones de octubre de 1999<sup>2</sup>, instó a la Comisión a presentar cuanto antes en 2000 una lista de acciones prioritarias para hacer frente al cambio climático y preparar las propuestas correspondientes a su debido tiempo. A este respecto, el Consejo subrayó la necesidad de hacer avanzar las políticas y medidas ya determinadas en sus conclusiones de junio de 1998<sup>3</sup>.

En respuestas a esas peticiones, la Comisión presenta una lista de propuestas de políticas y medidas comunes y coordinadas (Anexo 3) que no es exhaustiva, sino que se centra en acciones prioritarias en los ámbitos de la energía, el transporte y la industria. Esta lista podrá adaptarse en función de los debates que se realicen en el Consejo y en el Parlamento y de las decisiones que se adopten en relación con las diferentes políticas sectoriales como la energía, el transporte, la industria y la agricultura.

La determinación del potencial de reducción de las emisiones y de los costes de esta reducción en los diferentes sectores de que se trata constituye un elemento crucial para la elaboración de una serie de políticas y medidas comunes y coordinadas eficaces. La Comunicación de la Comisión de mayo de 1999<sup>4</sup> indica el potencial de reducción de las emisiones y los costes correspondientes en lo que respecta a diversas medidas en los sectores de la energía, el transporte y la industria que se encuentran igualmente en la lista de propuestas de políticas comunes y coordinadas del Anexo 3. Por ejemplo, en lo que respecta a la eficiencia energética en los sectores residencial y terciario, existe un potencial de reducción de 140 millones de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> que podría lograrse a un coste máximo de 50 €/Tm (precios de 1997).<sup>5</sup>

A todas las políticas y medidas mencionadas anteriormente vienen a sumarse los llamados "mecanismos de flexibilidad" previstos en el Protocolo de Kioto. Si bien esos mecanismos son prometedores en términos de rentabilidad, la UE tiene poca experiencia en este ámbito. Juntamente con la presente Comunicación con la que forma el mismo paquete, la Comisión ha adoptado por tanto un Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea cuyo objetivo es familiarizar a todas las autoridades decisorias con este nuevo instrumento e iniciar una consulta con todas las partes interesadas. En este contexto, será necesario garantizar que los diferentes elementos del planteamiento comunitario propuesto formen un conjunto coherente. Es particularmente importante

---

<sup>2</sup> Estrategia comunitaria sobre el cambio climático - conclusiones del Consejo, Doc. 11654/99, Luxemburgo, 12 de octubre de 1999.

<sup>3</sup> Estrategia comunitaria sobre el cambio climático - conclusiones del Consejo, Doc. 9702/98, Bruselas, 19 de junio de 1998.

<sup>4</sup> COM(99)230.

<sup>5</sup> COM(99)230.

que la Comunidad tenga una visión clara de su funcionamiento en el contexto del mercado único y de la importancia del comercio de los derechos de emisión para el cumplimiento del objetivo global de la UE.

La Comunidad continuará demostrando que toma seriamente en consideración las preocupaciones de los países en desarrollo en relación con el cambio climático definiendo acciones comunitarias concretas para asistir a los países en desarrollo de forma que puedan atenuar el cambio climático y adaptarse a sus efectos adversos. Después de las COP6, será necesario tomar nuevas iniciativas para ayudar a los países más pobres y vulnerables a aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el Protocolo de Kioto, en particular el mecanismo para un desarrollo limpio.

### **El Programa Europeo sobre Cambio Climático (PECC)**

El Programa Europeo sobre Cambio Climático de la Comisión Europea reunirá a todas las partes interesadas para que cooperen en los trabajos preparatorios de políticas y medidas comunes y coordinadas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Aunque la presentación de las propuestas políticas correspondientes sea una prerrogativa de la Comisión, la experiencia de la participación multipartita en la fase preparatoria de esas propuestas ha sido positiva.

El Programa Europeo sobre el Cambio Climático abordará en primer lugar las políticas y medidas enumeradas en el Anexo 3.

La estructura propuesta figura descrita en mayor detalle en el Anexo 2 y será posteriormente completada por la Comisión. Está previsto que, en un principio, el ámbito del programa se limite a plantear las medidas de reducción de las emisiones más prometedoras con vistas a lograr el objetivo de Kioto del -8%. No obstante, con una perspectiva a medio y largo plazo, el PECC deberá ampliar su ámbito y abordar cuestiones tales como la adaptación, la cooperación internacional a través del refuerzo de las capacidades y de la transferencia de tecnología, la investigación y la observación, la demostración de tecnologías limpias y eficaces y la enseñanza y la formación. Los trabajos preparatorios sobre estas cuestiones podrían servir de base para la elaboración de propuestas concretas de la Comisión.

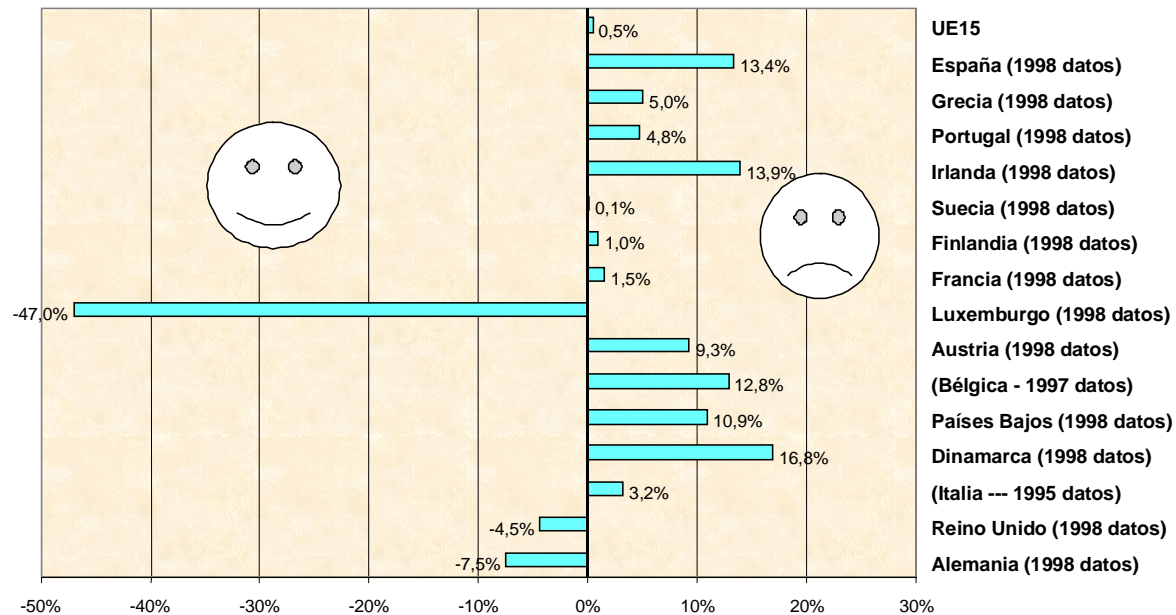
El PECC no se desarrollará aisladamente, sino que se crearán y desarrollarán enlaces con iniciativas existentes que tengan un impacto en el cambio climático en ámbitos tales como la calidad del aire, la energía y el transporte de tal forma que estos programas sean compatibles y se refuercen mutuamente. También se aportarán los resultados de la aplicación de las estrategias sectoriales.

### **Seguimiento de los avances hacia el objetivo de Kioto para la UE**

La Comisión desea subrayar la responsabilidad de los Estados miembros en el establecimiento de sus propias políticas y medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Su eficacia deberá ser objeto de un seguimiento permanente. La Decisión 1999/296/CE del Consejo relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de otros gases de efecto invernadero aporta una herramienta necesaria para evaluar las políticas y medidas, pero necesita ser

ampliada y reforzada para incluir el uso de los "mecanismos de flexibilidad", sólo entonces el mecanismo de seguimiento será un instrumento eficaz de evaluación del cumplimiento global del objetivo de Kioto.

**Coeficientes de rendimiento real comparados con los establecidos según el acuerdo de reparto de la carga (suponiendo una evolución lineal desde 1990 hacia el objetivo de 2010 en porcentaje de las emisiones de 1990 (3 gases - LUCF excluido)**



El gráfico indica si un Estado miembro está en el buen camino suponiendo que sus emisiones evolucionen de forma lineal (entre 1990 y 2010). Los valores negativos representan un resultado superior al establecido, y los positivos un resultado insuficiente. En el caso de Luxemburgo, las emisiones totales de gases de efecto invernadero son muy bajas (0,3% del total de la UE). Las reducciones sustanciales de las emisiones logradas provienen de la reestructuración de la industria siderúrgica. Los datos son los presentados anualmente por los Estados miembros a la Comisión con arreglo al mecanismo de seguimiento (Decisión del Consejo 93/389/CEE modificada por la Decisión 99/296/CE). Estos datos se incluirán en el Inventario anual de gases de invernadero de la Comunidad Europea de 1990-1998 elaborado por la Agencia Europea de Medio Ambiente.



## **TAnexo 2**

### **PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PROGRAMA EUROPEO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (PECC) QUE LA COMISIÓN EUROPEA SE DISPONE A INICIAR**

#### ***Objetivos***

El objetivo global del PECC es determinar y desarrollar todos los elementos de la estrategia europea para hacer frente al cambio climático que son necesarios para aplicar el Protocolo de Kioto. El Protocolo exige reducir las emisiones mediante políticas y medidas y los mecanismos de flexibilidad, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología, la investigación y la observación y la educación y la formación. Gracias a un esfuerzo de cooperación entre todas las partes interesadas, a saber los representantes de la Comisión, los Estados miembros, la industria y las ONG, la Comisión iniciará los trabajos preparatorios del programa con vistas a presentar oportunamente propuestas políticas concretas al Consejo y al Parlamento Europeo.

#### ***Comité directivo***

El Comité directivo estará compuesto de representantes de todos los servicios de la Comisión que participan en el PCEE y estará encargado de su gestión y coordinación, tanto en lo que respecta a su planteamiento estratégico como a su organización. El Comité directivo creará grupos de trabajo sobre problemas específicos y elaborará su propio mandato y calendario atendiendo a la propuesta de las Direcciones Generales pertinentes. Los miembros del Comité directivo se reunirán una vez al mes. El Comité intercambiará información con las demás partes interesadas de forma periódica.

#### ***Grupos de trabajo (GT)***

Los GT seguirán un programa de trabajo convenido con arreglo al mandato y al calendario elaborados por el Comité directivo. Los principales elementos de los programas de trabajo comprenderán evaluaciones medioambientales y económicas de las políticas y medidas, así como de su compatibilidad con las políticas de integración sectorial. Atendiendo a estas evaluaciones, se podrán elaborar recomendaciones políticas a la Comisión (véase el apartado "Informe final").

Cada grupo de trabajo se encargará de un "grupo de partes interesadas" determinado de carácter más bien europeo que nacional o regional. Estos GT, de tamaño restringido, estarán compuestos de aproximadamente 15 personas.

Durante una primera fase, el PECC se centrará en la energía, el transporte, la industria y los mecanismos de flexibilidad. Se crearán grupos de trabajo sobre varios temas que corresponderán en principio a la 'lista de propuestas de políticas y medidas comunes y coordinadas que la Comisión presentará al Consejo de medio ambiente de finales de marzo.

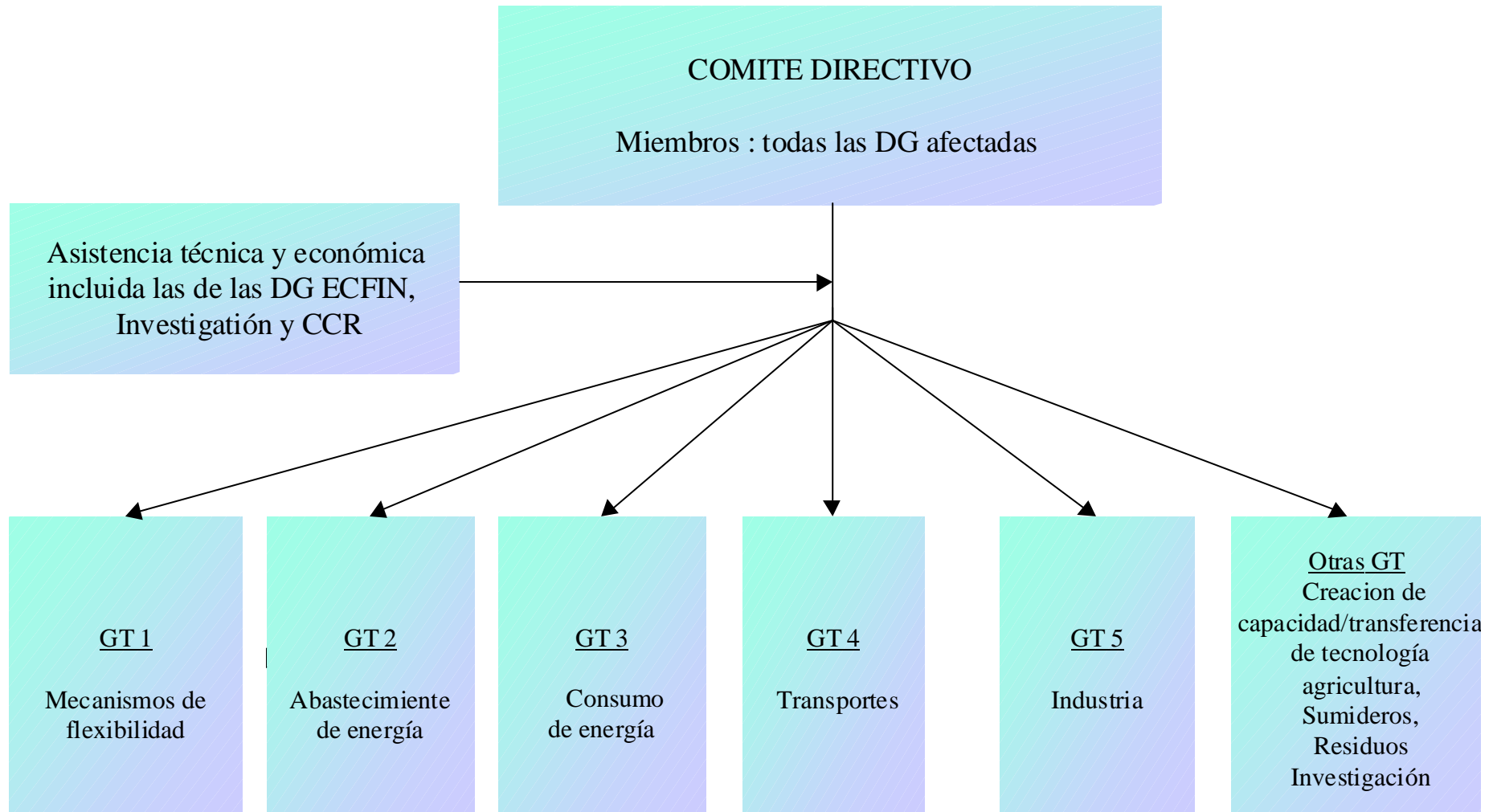
Posteriormente, el número de grupos de trabajo aumentará para abarcar ámbitos tales como la agricultura, los sumideros, los desechos, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología y la investigación.

Los GT trabajarán sobre la base del material existente en lugar de emprender su propia labor de modelización puesto que ya están disponibles o están a punto de estarlo las evaluaciones medioambientales y de rentabilidad de las medidas estratégicas correspondientes a varios sectores. Los GT recibirán el apoyo de los servicios de la Comisión pertinentes y se examinará asimismo la posibilidad de contratar consultores externos.

### ***Informe final y calendario***

Cada grupo de trabajo presentará periódicamente un informe al comité de dirección a través de su presidente. Se solicitará un informe escrito intermedio transcurridos seis meses y un informe final a los doce meses. El informe final propondrá conclusiones estratégicas que describirán la naturaleza, el ámbito y el contenido de las políticas y medidas que habrá que considerar al nivel comunitario. A partir de este informe, la Comisión estará en situación de elaborar propuestas estratégicas concretas que contengan instrumentos tales como reglamentos técnicos, fiscalidad, acuerdos voluntarios o instrumentos de flexibilidad.

# ***ESTRUCTURA DEL PROGRAMA EUROPEO SOBRE EL CLIMATICO***



### Lista de propuestas de políticas y medidas comunes y coordinadas sobre el cambio climático

#### **ABASTECIMIENTO ENERGÉTICO**

- *Continuación del desarrollo del mercado interior del gas y la electricidad incorporando consideraciones medioambientales*
- *Acceso a la red para la producción descentralizada de electricidad, incremento de la cuota de las energías renovables*
- *Mayor uso de la cogeneración de calor y energía*
- *Reducción de las emisiones de metano en la minería y las industrias de extracción*
- *Captura del CO<sub>2</sub> y su eliminación en depósitos subterráneos*
- *Fomento de tecnologías más limpias y eficaces de conversión de los combustibles fósiles*
- *Eficiencia energética en las industrias de suministro de gas y electricidad*

#### **SECTOR INDUSTRIAL**

- *Normas de eficiencia energética más estrictas para el material eléctrico*
- *Normas de eficiencia energética más estrictas para los procesos industriales*
- *Mejora de la eficiencia energética y limitación de las emisiones de CO<sub>2</sub> (para calderas, productos de construcción, etc.)*
- *Mayor oferta de servicios energéticos para las PYME*
- *Creación de un marco político comunitario en relación con los gases fluorados (HFC, PFC, SF<sub>6</sub>)*
- *Creación de un marco político comunitario en relación con el comercio de derechos de emisión*

- *Creación de un marco político comunitario en relación con los acuerdos voluntarios*

### **CONSUMO DE ENERGÍA EN LOS SECTORES RESIDENCIAL Y TERCIARIO**

- *Contratación pública de tecnologías de segunda transformación de bajo consumo energético*
- *Auditorías energéticas y certificados de rendimiento calórico*
- *Mejora del rendimiento en los ámbitos de la construcción y el alumbrado*
- *Proyectos de construcción y planificación de infraestructuras*

### **CONSUMO DE ENERGÍA EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE**

- *Tarifificación del transporte e instrumentos económicos para la aviación*
- *Marco fiscal en la estrategia sobre automóviles y CO<sub>2</sub>*
- *Extensión del concepto de vehículo ecológicamente avanzado a los turismos y a los vehículos industriales ligeros (normas más estrictas sobre carburantes y emisiones, tecnologías y combustibles nuevos)*
- *Campaña europea para un estilo de conducción que ahorre el consumo de carburante*

### **POLÍTICA DE TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURAS**

- *Revisión de la política de transporte (ferrocarril, transporte por carretera, transferencia modal, transporte marítimo, transporte aéreo)*
- *Libro Verde sobre el transporte urbano en respuesta a la inquietud creciente que suscita la congestión (incl. la tarifificación, medidas fiscales, iniciativas en materia de aparcamiento, mejora del transporte público)*
- *Movilidad sostenible e intermodalidad*
- *Sistemas de navegación asistida por satélite (GALILEO)*

## **RESIDUOS**

- *Fomento del tratamiento biológico de los residuos biodegradables*
- *Revisión de la Directiva 86/278/CEE sobre lodos de depuradora*
- *Envases y residuos de envases*

## **INVESTIGACIÓN**

- *Aplicación del V Programa Marco, en particular el Programa de energía, medio ambiente y desarrollo sostenible*
- *Conexiones en red de los esfuerzos de IDT de la UE, nacionales y otros en materia de cambio climático*

## **COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

- *Creación de capacidad y transferencia de tecnología a los países en desarrollo a través de la cooperación internacional*