COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 15.5.2024
COM(2024) 195 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre el funcionamiento del Reglamento (UE) 2018/841 («Reglamento UTCUTS») con arreglo al artículo 17, apartado 2, modificado por el Reglamento (UE) 2023/839

1. Introducción

El sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (en lo sucesivo, «UTCUTS») abarca los suelos, las plantas y otros tipos de biomasa, que pueden actuar como fuente de CO_2 (es decir, emitir CO_2 a la atmósfera) o como sumidero de CO_2 (es decir, absorber el CO_2 de la atmósfera). Las emisiones y absorciones del sector se integran en el objetivo climático de la UE para 2030 mediante el Reglamento (UE) 2018/841[1] (en lo sucesivo, «Reglamento UTCUTS»), que entró en vigor en 2018.

Como parte del Pacto Verde Europeo[2], la Legislación Europea sobre el Clima[3] establece un objetivo de reducción neta de las emisiones en todos los sectores de la economía de la UE de al menos un – 55 % para 2030 con respecto a los niveles de 1990, y un objetivo de neutralidad climática de aquí a 2050 a más tardar. Con el paquete de medidas sobre el clima «Objetivo 55»[4], el Reglamento UTCUTS se modificó en 2023[5] para reflejar la mayor ambición. Introdujo nuevos objetivos para el sector para 2030 y simplificó las obligaciones de notificación.

El sector de la tierra desempeña un papel clave en la consecución del objetivo de neutralidad climática de la UE. Puede ofrecer beneficios climáticos a largo plazo, tanto en términos de mitigación del cambio climático como de adaptación a este, y contribuir a los objetivos climáticos a largo plazo del Acuerdo de París[6]. Además, el sector ofrece muchos otros servicios vitales a la sociedad. Entre ellos se incluyen: la producción de biomasa sostenible que pueda sustituir a productos, materiales y energía fósiles o intensivos en carbono, lo que también contribuye a la transición hacia una bioeconomía circular y climáticamente neutra; la producción de alimentos; la biodiversidad; y los servicios ecosistémicos, que son de crucial importancia para aumentar la resiliencia frente a los efectos del cambio climático.

Tal como se establece en el artículo 17, apartado 2, del Reglamento UTCUTS, la Comisión es responsable de hacer balance sobre el funcionamiento del Reglamento en un plazo de seis meses después del primer balance mundial en el marco del Acuerdo de París, que se finalizó en la CP28 de diciembre de 2023.

---

[1] Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 525/2013 y la Decisión n.º 529/2013/UE (DO L 156 de 19.6.2018, p. 1).

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

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

[4] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «"Objetivo 55": cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática, [COM(2021) 550 final].

[5] Reglamento (UE) 2023/839 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de abril de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/841 en lo que respecta al ámbito de aplicación, la simplificación de las normas de notificación y cumplimiento y el establecimiento de los objetivos de los Estados miembros para 2030, y el Reglamento (UE) 2018/1999 en lo que respecta a la mejora del seguimiento, la notificación, el seguimiento de los avances y la revisión (DO L 107 de 21.4.2023, p. 1).

[6] https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

2. Evaluación del funcionamiento del Reglamento UTCUTS

El principal objetivo del Reglamento UTCUTS revisado es aumentar las absorciones netas de la UE basadas en la tierra en – 42 millones de toneladas equivalentes de CO_2 (Mt CO_{2eq}) de aquí a 2030 con respecto a la media anual durante el período 2016-2018. Se espera que esto dé lugar a un sumidero neto total a escala de la Unión de – 310 Mt CO_{2eq}. Para el período 2021-2025, los Estados miembros deben aplicar normas contables específicas para las diferentes categorías contables de tierras y cumplir el compromiso de «deuda cero», lo que significa que las emisiones contabilizadas no deben superar las absorciones contabilizadas, de conformidad con los artículos 7 a 9. Para el período 2026-2030, el objetivo adicional de – 42 Mt CO_{2eq} abarca todas las categorías de notificación del UTCUTS y se distribuye entre los Estados miembros a través de objetivos individuales, en función del porcentaje de superficie de tierra gestionada correspondiente a cada uno de ellos. Los objetivos nacionales para 2030 exigen que cada Estado miembro aumente su ambición climática en las políticas de uso de la tierra.

Los objetivos establecidos para el período 2026-2030 adaptan los requisitos de notificación del Reglamento a las normas de notificación que exigen los inventarios de gases de efecto invernadero (GEI) presentados a la CMNUCC. Esto proporcionará a los responsables políticos, tanto a nivel nacional como de la UE, mejores datos para planificar, preparar y aplicar oportunamente políticas y medidas adicionales en el sector.

De conformidad con el artículo 17, apartado 2, del Reglamento UTCUTS, el presente informe contiene:

- una evaluación de las repercusiones de las flexibilidades;
- una evaluación de la contribución del Reglamento UTCUTS al objetivo de neutralidad climática y a los objetivos del Acuerdo de París;
- una evaluación de los impactos sociales y en el empleo, incluidos los efectos en la igualdad de género;
- una evaluación de los progresos realizados a escala internacional en relación con las normas que rigen el artículo 6, apartado 2, y el artículo 6, apartado 4, del Acuerdo de París;
- una evaluación de las tendencias actuales y las previsiones futuras relativas a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (GEI) procedentes del sector de la tierra y la agricultura, así como las opciones de regulación para garantizar la coherencia de dichas tendencias y proyecciones con el objetivo de lograr reducciones a largo plazo de las emisiones de GEI en todos los sectores de la economía, de conformidad con el objetivo de neutralidad climática de la UE.

2.1. Repercusión de las flexibilidades

Para ayudar a los Estados miembros a cumplir los objetivos, estos pueden hacer uso de los mecanismos de flexibilidad, en determinadas condiciones. El cumplimiento colectivo del compromiso general de «deuda cero» de la UE (para el período 2021-2025) o el objetivo general de la UE (para el período 2026-2030) es un requisito previo para hacer uso de estos mecanismos de flexibilidad.

En ambos períodos de cumplimiento, se aplicará una «flexibilidad general» mediante la cual un Estado miembro pueda decidir compensar su déficit en virtud del Reglamento UTCUTS con una deducción de una cantidad equivalente de las asignaciones anuales de emisiones de dicho Estado miembro en virtud del Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE)[7], siempre que el Estado miembro haya cumplido el objetivo del RRE. Lo mismo sucede a la inversa: si un Estado miembro no cumple el objetivo del RRE, el excedente en virtud del Reglamento UTCUTS, sujeto a una limitación, puede transferirse al RRE.

Además, para el período 2021-2025, los Estados miembros pueden utilizar la flexibilidad en relación con las tierras forestales gestionadas debido a perturbaciones naturales. Para el período 2026-2030, los Estados miembros tendrán acceso a un nuevo mecanismo de flexibilidad en el uso de la tierra para hacer frente al exceso de emisiones netas debido a perturbaciones naturales, los efectos a largo plazo del cambio climático o una proporción excepcionalmente elevada de suelos orgánicos.

Las flexibilidades solo se aplicarán por primera vez durante el control del cumplimiento de 2027 en relación con los compromisos de los Estados miembros, sobre la base de los datos del inventario de GEI para el período 2021-2025.

2.2.Contribución del UTCUTS al objetivo de neutralidad climática

Aunque el sector UTCUTS representa actualmente un sumidero de carbono, persiste la preocupante tendencia a la baja en el sumidero UTCUTS en la última década. En 2021, el sumidero de carbono de la UE logró una absorción neta de – 230 Mt CO_{2eq}. Las tierras de cultivo, los pastos, los humedales y los asentamientos son las principales fuentes de emisiones del sector a escala de la UE, y los suelos orgánicos gestionados generan emisiones especialmente elevadas en las tierras de cultivo. Los bosques desempeñan un papel clave, ya que constituyen la gran mayoría del sumidero UTCUTS total. El declive del sumidero de la Unión se debe, en gran medida, a una disminución de los sumideros netos de los bosques, como consecuencia principalmente del aumento de la extracción combinado con una estabilización o una ligera reducción del crecimiento forestal[8]. Entre los factores que impulsan este desarrollo figuran los factores económicos, el envejecimiento de los bosques y las actividades de tala de salvamento efectuadas a raíz de perturbaciones naturales. La creciente frecuencia y gravedad de las perturbaciones naturales, como el desarraigo por el viento, las plagas de insectos, los incendios forestales y las sequías, así como la disminución de los esfuerzos en materia de forestación, son cuestiones cada vez más importantes para los bosques europeos.

El acceso a datos de alta calidad es un requisito previo para el seguimiento de los progresos, la evaluación de las políticas y la planificación de medidas futuras. Por esta razón, con arreglo al Reglamento UTCUTS revisado, los Estados miembros están obligados a lograr gradualmente

[7] Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 (DO L 156 de 19.6.2018, p. 26).
[8] https://doi.org/10.1186/s13021-023-00234-0

una información más exacta, en consonancia con los métodos más avanzados de las directrices del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC)[9]. La mejora del seguimiento, la notificación y la verificación en el sector es posible gracias a los avances tecnológicos y las políticas. Constantemente se desarrollan nuevas soluciones de seguimiento, que son cada vez más accesibles, en particular las tecnologías de teledetección aérea o espacial. Estos avances ofrecen grandes oportunidades a los responsables políticos para diseñar medidas eficaces y eficientes encaminadas a fomentar unas absorciones de carbono basadas en la tierra mejoradas y resilientes. Para apoyar a los Estados miembros en este importante proceso, la Comisión, junto con la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), ha publicado un «Manual sobre el Reglamento UTCUTS revisado»[10]. Su objetivo es ayudar a las distintas partes interesadas a familiarizarse con el Reglamento UTCUTS y facilitar su aplicación sobre el terreno, así como difundir experiencias y buenas prácticas sobre la manera en que el seguimiento de los GEI en el sector de la tierra puede apoyar las políticas. Con este fin, la Comisión también organiza periódicamente un taller técnico dedicado a la presentación de informes en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)[11].

La biomasa procedente de fuentes sostenibles desempeñará un papel importante en el fomento de una bioeconomía circular de la UE climáticamente neutra y sostenible. El informe sobre la biomasa, publicado recientemente por la AEMA, concluye que existe una fuerte competencia por la biomasa en la UE debido a sus múltiples usos finales, como en alimentos, materias primas, energía, mitigación del cambio climático y adaptación a este, biodiversidad y otros servicios ecosistémicos[12]. Los distintos usos finales deben equilibrarse cuidadosamente mediante políticas e incentivos adecuados.

2.3.Avances a escala internacional

El artículo 2 del Acuerdo de París establece el objetivo a largo plazo de limitar el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para mantenerlo a 1,5 °C. Asimismo, establece el objetivo de aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima.

La UE presentó una contribución determinada a nivel nacional (CDN) actualizada[13] en octubre de 2023 como preparación para la conclusión del primer balance mundial[14] que se llevó a cabo en la CP28 en diciembre del mismo año. La CDN actualizada proporciona más información

[9] La mejora de los inventarios de GEI debe basarse en datos más precisos, detallados, oportunos y geográficamente explícitos, tal como se establece en el anexo V, parte 3, del Reglamento sobre la gobernanza, por ejemplo, a través de bases de datos digitales, sistemas de información geográfica (SIG) y teledetección, en particular los satélites y servicios Sentinel de Copernicus, u otros servicios públicos o comerciales.
[10] https://climate-energy.eea.europa.eu/topics/climate-change-mitigation/land-and-forests/reports
[11] https://forest.jrc.ec.europa.eu/en/activities/lulucf/workshops/
[12] *The European biomass puzzle* [«El rompecabezas europeo de la biomasa, documento en inglés»], Informe 8/2023 de la AEMA.
[13] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14286-2023-INIT/es/pdf
[14] El balance mundial establecido en virtud del artículo 14 del Acuerdo de París es un proceso por el que, cada cinco años, las Partes evalúan el avance colectivo en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo y determinan las carencias y vías de solución hasta 2030 y más allá.

sobre las políticas y medidas a través de las cuales la UE reducirá sus emisiones netas de GEI en al menos un 55 % de aquí a 2030.

En relación con el artículo 6 del Acuerdo de París, en la CP28 se lograron escasos progresos en la adopción de un enfoque estructurado para la aplicación del artículo 6, apartado 2, sobre el comercio bilateral. Por lo que se refiere al artículo 6, apartado 4, las Partes no adoptaron la recomendación del Órgano de Supervisión sobre orientaciones metodológicas y actividades que impliquen absorciones[15].

2.4.Impactos y oportunidades sociales y en el empleo

Los recursos naturales de las zonas rurales son activos clave para construir un futuro sostenible y próspero, como destaca la visión a largo plazo de la Comisión para las zonas rurales de la UE[16]. En toda la UE existe una brecha entre hombres y mujeres en materia de empleo en las zonas rurales de trece puntos porcentuales (frente a diez puntos porcentuales en las ciudades), que se eleva a más de veinte en algunos Estados miembros. El Plan de Acción de la UE en materia de Género aborda específicamente las disparidades basadas en el género en las zonas rurales.

Los paisajes rurales bien gestionados contribuyen a salvaguardar el empleo y los medios de subsistencia dignos, los sistemas ecológicos y la biodiversidad, y aumentan la resiliencia climática y ante el riesgo. Resulta esencial apoyar a los agricultores, silvicultores y empresarios rurales, que son los que permiten la transición hacia una sociedad y una economía más verdes.

3. Tendencias en los sectores UTCUTS y agrícola

El Reglamento sobre la gobernanza[17] constituye la base para un sistema de gobernanza global que cumpla los objetivos y metas climáticos de la UE. En 2019, los Estados miembros presentaron sus primeros planes nacionales integrados de energía y clima (PNIEC), que son el principal instrumento estratégico de planificación de políticas para allanar el camino hacia la consecución de la neutralidad climática y la resiliencia de aquí a 2050. En 2023, los Estados miembros revisaron y actualizaron sus PNIEC para reflejar la mayor ambición climática para 2030 en el marco de la Legislación Europea sobre el Clima y el paquete de medidas «Objetivo 55», también para los sectores UTCUTS y agrícola. En el marco de la notificación del inventario de GEI, los Estados miembros preparan proyecciones de los efectos de sus medidas existentes y adicionales en materia de emisiones y absorciones.

[15] https://unfccc.int/es/node/471491
[16] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040» [COM(2021) 345 final].
[17] Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 328 de 21.12.2018, p. 1).

Sin embargo, la Comisión ha constatado en su evaluación que la mayoría de los proyectos de PNIEC no establecen un nivel suficiente de ambición ni medidas climáticas suficientes en relación con la tierra[18]. Muy pocos Estados miembros han incluido una vía concreta para alcanzar sus objetivos nacionales de absorción neta, o medidas suficientes para ayudar a los agricultores, silvicultores y otras partes interesadas a construir modelos de negocio sostenibles en consonancia con estos objetivos.

3.1.Tendencias y proyecciones en el sector UTCUTS

Con las actuales normas contables del sector UTCUTS aplicables en el período 2021-2025, el saldo «contabilizado» provisional para 2021 sobre la base del inventario de GEI de 2023 demostró un ligero crédito (es decir, las absorciones contabilizadas superaron ligeramente las emisiones contabilizadas) de – 14 Mt CO_{2eq}[19]. Por lo tanto, la Unión cumple colectivamente el compromiso de «deuda cero» el primer año del período 2021-2025[20].

En la actualidad, la UE no está en vías de cumplir el objetivo de absorción neta para 2030. Se prevé que las absorciones netas totales alcancen, en 2030, – 239 Mt CO_{2eq} con las medidas existentes y – 260 Mt CO_{2eq} con medidas adicionales, lo que se situaría por debajo de entre 50 y 70 Mt CO_{2eq} con respecto al objetivo de la UE para 2030.

A partir de 2025, se prevé que las absorciones netas de las tierras forestales de la UE disminuyan constantemente, de aquí a 2030, hasta aproximadamente – 310 Mt CO_{2eq} con las medidas existentes y hasta – 320 Mt CO_{2eq} con medidas adicionales. Se prevé que las emisiones netas de las tierras de cultivo, que actualmente representan aproximadamente el 38 % de las emisiones UTCUTS de la UE, aumenten ligeramente o se estanquen hasta 2025 y, a continuación, disminuyan gradualmente, para 2030, hasta alcanzar 32 Mt CO_{2eq} con las medidas existentes y 27 Mt CO_{2eq} con medidas adicionales. Se prevé que las emisiones netas de los pastos, que actualmente representan aproximadamente el 12 % de las emisiones UTCUTS de la UE, se estanquen hasta 2030 con fluctuaciones intermedias y alcancen, en 2030, 12 Mt CO_{2eq} con las medidas existentes y 10 Mt $Co2eq_{2eq}$ con medidas adicionales. Se prevé que las emisiones netas de los humedales disminuyan gradualmente hasta alcanzar, de aquí a 2030, 13 Mt CO_{2eq} con las medidas existentes y 12 Mt CO_{2eq} con medidas adicionales. Se prevé que las absorciones netas de productos de madera aprovechada aumenten constantemente hasta alcanzar niveles cercanos a – 35 Mt CO_{2eq} en un escenario con medidas existentes o adicionales[21].

[18] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Evaluación a escala de la UE de los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima actualizados. Un paso importante hacia los objetivos más ambiciosos en materia de energía y clima para 2030 en el marco del Pacto Verde Europeo y REPowerEU» [COM(2023) 796 final].
[19] Debido a las mejoras en los inventarios de GEI, todavía se están realizando nuevos cálculos que pueden afectar a este resultado.
[20] Informe de situación sobre la acción por el clima. Comisión Europea, 2023.
[21] Sobre la base de la información sobre las previsiones notificada por los Estados miembros, presentación de 2023 (AEMA).

Es probable que el impacto del cambio climático y la pérdida de biodiversidad provoquen perturbaciones naturales más frecuentes e intensas. Será esencial invertir rápidamente esta tendencia negativa para cumplir los objetivos climáticos de la UE, al tiempo que se aumenta la resiliencia del sector de la tierra de la UE para garantizar sumideros estables a largo plazo.

3.2.Tendencias y proyecciones en el sector agrícola

En la actualidad, las emisiones distintas del CO_2 procedentes de la agricultura representan alrededor del 11 % de las emisiones totales de GEI de la UE, de las cuales aproximadamente dos tercios proceden del ganado. Desde 2005, las emisiones del sector se han estancado: los datos del inventario muestran una disminución anual lenta de 0,7 Mt CO_{2eq} entre 2005 y 2021. La AEMA[22] ha estimado que las reducciones de emisiones previstas hasta 2040 serán insignificantes para contribuir a alcanzar el objetivo de neutralidad climática a largo plazo. Debido a la reducción de las emisiones en otros sectores y a las dificultades para reducir plenamente las emisiones en la agricultura, se espera que, de aquí a 2040, la agricultura se convierta en el sector con la mayor proporción de emisiones de GEI y represente aproximadamente la mitad de las emisiones totales de la UE[23].

Las últimas proyecciones de los Estados miembros indican que, con las medidas existentes, el ritmo de reducción de las emisiones no variará de forma significativa de aquí a 2030 (un 1 % en comparación con 2021 o una reducción media anual de 0,6 Mt CO_{2eq}). Con las medidas adicionales consideradas, las emisiones agregadas previstas procedentes de la agricultura indican una disminución de alrededor del 5 % de aquí a 2030 (reducción media anual de 2,2 Mt CO_{2eq}). Es preciso redoblar los esfuerzos para determinar y aplicar medidas de mitigación adecuadas en el sector agrícola.

3.3.Evolución política reciente

Además del paquete de medidas «Objetivo 55», otras iniciativas del Pacto Verde Europeo tienen por objeto aumentar la resiliencia del sector UTCUTS, al tiempo que se protegen y promueven los servicios ecosistémicos y la transición hacia una economía circular eficiente en el uso de los recursos.

Para aumentar el nivel de absorciones de carbono de alta calidad, la Comisión ha propuesto un marco reglamentario de la UE para la certificación de las absorciones de carbono[24], que ha sido adoptado recientemente por los colegisladores. El marco incluye tres tipos distintos de actividades: la agricultura de captura de carbono, los productos de almacenamiento de carbono y las absorciones permanentes. Además, las iniciativas privadas vinculadas a los mercados

[22] AEMA, Informe 17/2022.
[23] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Asegurar nuestro futuro: el objetivo climático de Europa para 2040 y el camino hacia la neutralidad climática de aquí a 2050 mediante la construcción de una sociedad sostenible, justa y próspera» [COM(2024) 63 final].
[24] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de certificación de la Unión para las absorciones de carbono [COM(2022) 672 final].

voluntarios de carbono pueden complementar y promover el despliegue a gran escala de absorciones de carbono. El marco no solo ofrecerá a los gestores de tierras nuevas oportunidades de negocio, también apoyará el crecimiento de la bioeconomía circular sostenible mediante la certificación de los productos de almacenamiento de carbono, como la construcción a base de madera. En última instancia, esto puede ayudar a los Estados miembros a alcanzar sus objetivos de UTCUTS. Para impulsar la captura industrial de carbono y su utilización en bioproductos o su almacenamiento permanente, la Comisión ha adoptado recientemente una comunicación sobre la gestión industrial del carbono[25].

Los ecosistemas sanos contribuyen a la captura de carbono y a la resiliencia frente al cambio climático, y mejoran el bienestar de las poblaciones. Actividades como la rehumidificación de las turberas pueden tener un impacto perceptiblemente positivo en la biodiversidad. La Ley de Restauración de la Naturaleza[26], un elemento clave de la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad[27], insta a establecer objetivos vinculantes para la recuperación de los ecosistemas degradados, especialmente aquellos con mayor potencial de captura y almacenamiento de carbono, y la prevención de catástrofes naturales y reducción de su impacto. Entre tanto, el Reglamento sobre la deforestación[28] tiene por objeto reducir el impacto de la UE en la deforestación mundial mediante la promoción del uso de productos «libres de deforestación».

Se dispone de una serie de mecanismos de financiación para aumentar las absorciones de carbono, a través de fuentes del sector público o privado. La UE proporciona financiación en el marco de la política agrícola común (PAC): los Estados miembros tienen la oportunidad de incluir medidas de agricultura de captura de carbono en sus planes estratégicos de la PAC actualizados. También pueden apoyar la adopción de prácticas de gestión sostenible en el marco de las normas sobre ayudas estatales, que han sido revisadas y permiten la prestación de servicios ecosistémicos forestales, como la regulación del clima y la recuperación de la biodiversidad.

Otros fondos de la UE disponibles para aumentar las absorciones de carbono son los programas LIFE y Horizonte Europa y los fondos de la política de cohesión. En particular, dado que unos suelos sanos son uno de los aspectos clave de la mitigación del cambio climático, la adaptación a este y las actividades agrícolas, se ha puesto en marcha la misión «Un pacto sobre el suelo para Europa» en el marco del programa Horizonte Europa[29]. El objetivo de la misión es establecer cien laboratorios vivientes para liderar la transición hacia unos suelos sanos de aquí

[25] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hacia una gestión industrial ambiciosa del carbono en la UE» [COM(2024) 62 final].
[26] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la restauración de la naturaleza [COM(2022) 304 final].
[27] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 – Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas» [COM(2020) 380 final].
[28] Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010 (DO L 150 de 9.6.2023, p. 206).
[29] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Las misiones de la UE, dos años después: evaluación de los avances y camino a seguir» [COM(2023) 457 final].

a 2030 mediante la promoción de la cooperación entre sectores para abordar todos los usos de la tierra.

En el ámbito del seguimiento de la evolución del sector UTCUTS, la propuesta de un marco de seguimiento forestal[30] establece un marco de seguimiento forestal a escala de la UE que garantizará la disponibilidad de datos oportunos y de alta calidad en un formato normalizado. Esto permitirá a los Estados miembros aplicar medidas eficientes y rentables de manera oportuna, y fomentar así sumideros de carbono más sólidos y resilientes, y apoyar al mismo tiempo una bioeconomía circular sostenible. El marco es un resultado clave de la Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030[31], que reconoce el papel multifuncional de los bosques. Del mismo modo, la propuesta de Directiva relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo[32] contribuirá a la consecución de los objetivos de UTCUTS. Los suelos sanos capturan más carbono y una mejor vigilancia de la tierra y del suelo ayudará a orientar las medidas que generarán los mayores beneficios climáticos.

En 2023, la Comisión adoptó orientaciones sobre las oportunidades de financiación de la UE para unos suelos sanos[33]. Las Directrices sobre la gestión forestal cercana a la naturaleza[34] y las Orientaciones sobre el desarrollo de regímenes de pago públicos y privados para los servicios ecosistémicos forestales[35] se diseñaron para reforzar la multifuncionalidad forestal. Para facilitar la adopción de la agricultura de captura de carbono a través de prácticas respetuosas con la biodiversidad, la Comisión publicó en 2023 las Directrices sobre forestación, reforestación y plantación de árboles respetuosas con la biodiversidad[36], y la Directrices de la Comisión para la definición, cartografía, seguimiento y protección estricta de los bosques primarios y maduros de la UE[37], que figuran entre los ecosistemas más ricos de la UE y almacenan importantes reservas de carbono. En noviembre de 2023 entró en vigor la Directiva revisada sobre fuentes de energía renovables[38], que recuerda las obligaciones de cumplir los criterios en materia de UTCUTS a la hora de producir combustibles a partir de biomasa forestal.

[30] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un marco de seguimiento para lograr unos bosques europeos resilientes [COM(2023) 728 final].
[31] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030» [COM(2021) 572 final].
[32] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo (Ley de vigilancia del suelo) [COM(2023) 416 final].
[33] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Orientaciones sobre las oportunidades de financiación de la UE para unos suelos sanos que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo (Ley de vigilancia del suelo) [SWD(2023) 423 final].
[34] https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/2d1a6e8f-8cda-11ee-8aa6-01aa75ed71a1
[35] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Orientaciones sobre el desarrollo de regímenes de pago públicos y privados para los servicios ecosistémicos forestales [SWD(2023) 285 final].
[36] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Directrices sobre Forestación, Reforestación y Plantación de Árboles Respetuosas con la Biodiversidad [SWD(2023) 61 final].
[37] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Directrices para la definición, cartografía, seguimiento y protección estricta de los bosques primarios y maduros de la UE [SWD(2023) 62 final].
[38] Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 328 de 21.12.2018, p. 82).

3.4. Opciones de regulación para la tierra, los alimentos, la energía y la bioeconomía hacia la neutralidad climática

La Comunicación recientemente publicada sobre el objetivo climático de Europa para 2040 y el camino hacia la neutralidad climática plantea una reducción neta de las emisiones de GEI de un 90 % con respecto a los niveles de 1990 como objetivo recomendado para 2040. Para alcanzar este objetivo, la evaluación de impacto[39] muestra que las absorciones de carbono (de la atmósfera a través de absorciones de carbono industriales y basadas en la tierra) deben alcanzar hasta 400 Mt CO_{2eq}. El objetivo recomendado se corresponde con el asesoramiento del consejo científico consultivo europeo sobre cambio climático (en lo sucesivo, «consejo consultivo»)[40] y está en consonancia con las disposiciones de la Legislación Europea sobre el Clima relativas a la presentación de un presupuesto de GEI en consonancia con los compromisos de la UE en el marco del Acuerdo de París.

Al igual que todos los demás sectores, el sector UTCUTS desempeña un papel importante en la consecución de la ambición climática de la UE para 2040, al tiempo que contribuye a la soberanía alimentaria de la UE y a una bioeconomía circular sostenible. Con las políticas y medidas adecuadas, debería ser posible reducir las emisiones distintas del CO_2 procedentes del sector agrícola[41] y aumentar al mismo tiempo el sumidero de carbono basado en la tierra mediante el aumento de la capacidad de los suelos y los bosques para almacenar más carbono. Esta combinación beneficiosa para todas las partes podría dar lugar a que los sectores combinados de la agricultura, el uso de la tierra y la silvicultura alcancen la neutralidad climática.

La gestión de la tierra está estrechamente vinculada a la producción y transformación de alimentos. El consejo consultivo señala en su reciente informe[42] que un enfoque global permite identificar oportunidades de mitigación intersectoriales, incluidas opciones de mitigación por parte de los productores, los consumidores y los agentes intermedios de la cadena de suministro alimentario, y garantiza la adopción de un planteamiento coherente para lograr un equilibrio entre los diferentes aspectos medioambientales, económicos y sociales. El informe señala, asimismo, que la introducción de mecanismos de mercado en los sectores de la agricultura y el uso de la tierra podría ser una herramienta eficaz para incentivar a los agentes de la cadena de valor alimentaria a transitar a procesos con emisiones más bajas. Además, permitirá que las reducciones de emisiones se produzcan allí donde sean más rentables y podría ofrecer incentivos sustanciales para impulsar las absorciones de carbono en el sector UTCUTS. El consejo consultivo considera, asimismo, que una mejor adaptación de la PAC a las ambiciones climáticas de la UE también podría desempeñar un papel importante.

[39] El análisis se basa en escenarios que reflejan políticas y medidas hasta marzo de 2023. Los Estados miembros presentarán sus planes nacionales integrados de energía y clima definitivos en 2024, que podrán incluir medidas adicionales.
[40] ESABCC (2023). DOI: 10.2800.609405.
[41] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Evaluación de impacto que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Garantizar nuestro futuro objetivo climático de Europa para 2040 y el camino hacia la neutralidad climática de aquí a 2050 — Construir una sociedad sostenible, justa y próspera» [SWD(2024) 63 final].
[42] ESABCC (2024). DOI: 10.2800.216446.

Un enfoque político integrado en el sector alimentario permitiría a los gestores de tierras adoptar prácticas de mitigación del cambio climático y adaptación a este que se refuercen mutuamente. Una gestión de la tierra favorable para la biodiversidad aumentará las absorciones de carbono, reforzará la resiliencia del sumidero de carbono de la UE y mejorará la fertilidad del suelo.

Los productos de almacenamiento de carbono de larga duración procedentes de fuentes sostenibles, como la madera utilizada en la construcción, pueden aumentar las absorciones de carbono y contribuir a la descarbonización de otros sectores. Al utilizarlos, la bioeconomía circular sostenible puede ofrecer a los gestores de tierras nuevas oportunidades de negocio a medida que la biomasa sustituya al carbono fósil en la economía de la UE. Además, están surgiendo nuevos enfoques de agricultura de captura de carbono que pueden aumentar las absorciones de carbono, como la captura de carbono resultante de actividades sostenibles en los ecosistemas marinos costeros (carbono azul), que también pueden contribuir a la mitigación del cambio climático.

3.5.Conclusión y próximos pasos

Aunque el sector UTCUTS sigue actuando de sumidero de carbono, persiste la preocupante tendencia a la baja del sumidero UTCUTS en la última década. Habida cuenta de los numerosos avances en las políticas desde la entrada en vigor del Reglamento UTCUTS hace aproximadamente seis años, la Comisión pondrá en marcha una evaluación del Reglamento paralelamente al presente informe. Una vez que el marco de certificación para las absorciones de carbono haya entrado en vigor, la evaluación valorará los posibles beneficios y compensaciones de incluir en el ámbito de aplicación del Reglamento UTCUTS[43] los productos de almacenamiento de carbono de larga duración procedentes de fuentes sostenibles que tengan un efecto positivo neto de captura de carbono.

El objetivo de la evaluación es también evaluar el Reglamento en relación con los principios de mejora de la legislación (eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido de la UE) y explorar el potencial de simplificación y reducción de la carga administrativa. La evaluación permitirá a la UE extraer enseñanzas del pasado para ayudar a la toma de decisiones en el futuro y determinar los ámbitos susceptibles de mejora en el futuro diseño de políticas después de 2030. En última instancia, el objetivo es garantizar que el marco político para el sector de la tierra siga siendo adecuado para su finalidad y que sea un medio eficaz para alcanzar el objetivo clave de neutralidad climática de la bioeconomía circular sostenible.

[43] Véase el artículo 17, apartado 3, del Reglamento LULUCF.