COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 21.11.2024
COM(2024) 552 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Primer informe bienal de transparencia de la Unión Europea a las Naciones Unidas Convención Marco sobre el Cambio Climático (exigido por el marco de transparencia reforzado)

{SWD(2024) 273 final}

1. Introducción y resumen

El calentamiento global antropogénico sigue avanzando a un ritmo acelerado y está afectando a todas las regiones del mundo, entre ellas a Europa, cuyo ritmo de calentamiento es dos veces superior a la media mundial[1]. Para limitar el calentamiento al objetivo de 1,5 °C que establece el Acuerdo de París, es necesario que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su máximo antes de 2025 a más tardar y se reduzcan en un 43 % de aquí a 2030[2]. El cambio climático ha causado efectos adversos generalizados. Europa se enfrenta al riesgo de olas de calor más intensas y frecuentes, sequías prolongadas, precipitaciones más intensas, velocidades medias del viento más bajas y menos nieve.

La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros se han comprometido a actuar de manera ambiciosa en respuesta a las amenazas que plantea el cambio climático. Los veintisiete Estados miembros de la UE se han comprometido a lograr la neutralidad climática de la UE de aquí a 2050, en consonancia con el Acuerdo de París. Estos Estados ratificaron el Acuerdo de París en octubre de 2016 con el objetivo común y vinculante de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el conjunto de la economía en al menos un 40 % de aquí a 2030, en comparación con los niveles de 1990. Siguiendo las orientaciones del Consejo Europeo, en diciembre de 2022 la UE presentó un nuevo objetivo climático, más ambicioso, para la UE y sus veintisiete Estados miembros consistente en una reducción interna neta de las emisiones de GEI de al menos un 55 % de aquí a 2030 en comparación con 1990, lo que demuestra una ambición y un compromiso mayores con la consecución de los objetivos del Acuerdo de París.

El presente informe y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña constituyen el primer Informe bienal sobre transparencia de la Unión Europea. La Comisión ha elaborado el presente informe sobre la base de las directrices adoptadas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Acuerdo de París y el artículo 29, apartado 5, letra a), del Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima[3]. La UE ha optado por presentar su inventario nacional de gases de efecto invernadero de 2024 como informe independiente.

Las últimas cifras del inventario muestran que las emisiones de GEI de la UE han seguido disminuyendo, con una reducción neta del 32,6 % en 2022 en comparación con 1990, lo que demuestra un avance hacia la consecución de sus objetivos. El presente informe proporciona información detallada sobre las emisiones y absorciones de GEI en 2022 y muestra los avances de la UE en la aplicación y consecución de su contribución determinada a nivel nacional (CDN) en virtud del Acuerdo de París. En el capítulo 3 se presentan las políticas y medidas de mitigación de la UE, entre ellas el paquete de medidas «Objetivo 55» adoptado en 2023, que refuerza las políticas y medidas para que la UE pueda cumplir el objetivo actualizado para 2030 y muestra proyecciones de emisiones y absorciones de GEI. A continuación, en el capítulo 4 se esboza la estrategia de la UE para adaptarse a los efectos del cambio climático y reforzar la resiliencia. Por otra parte, en el capítulo 5 el informe presenta el apoyo prestado por las

1 Servicio de Cambio Climático de Copernicus (C3S), 2024: *European State of the Climate 2023* [«Estado Europeo del Clima 2023», documento disponible en inglés], resumen, p. 23: https://doi.org/10.24381/bs9v-8c66.

2 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC), 2023: Resumen para los responsables políticos. En: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [«Cambio climático 2023: Informe de síntesis. Contribución de los grupos de trabajo I, II y III al Sexto Informe de Evaluación del GIECC», documento disponible en inglés] [Equipo principal de redacción, H. Lee y J. Romero (eds.)]. GIECC, Ginebra, Suiza, p. 1, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

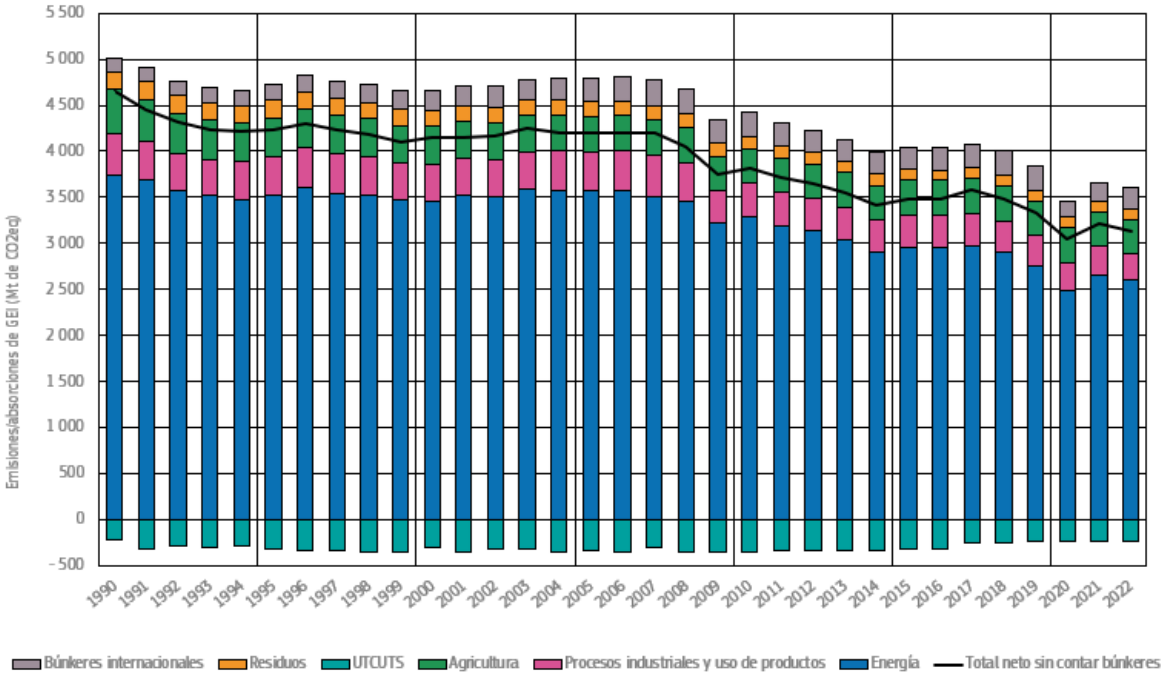
3 Reglamento - 2018/1999 -ES - EUR-Lex (europa.eu).

instituciones de la UE a los países en desarrollo. Por último, en el capítulo 6 se ofrece información sobre cómo está mejorando la UE la coherencia de los flujos financieros con una trayectoria hacia un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de GEI.

1.1 Emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero

Las emisiones totales de GEI en la UE han reducido en las últimas décadas gracias a la disminución del uso del carbón, el aumento de la descarbonización de la economía de la UE a través de la rápida expansión de las energías renovables, los avances en materia de eficiencia energética y las ambiciosas políticas de mitigación del cambio climático. Entre 1990 y 2022, las emisiones netas de GEI disminuyeron un 32,6 %. Estas emisiones netas excluyen las emisiones de la aviación y la navegación internacionales («búnkeres internacionales») e incluyen las emisiones y absorciones del sector del uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS), que constituye un sumidero neto, aunque decreciente, para las emisiones de GEI en la UE.

Gráfico 1: Emisiones/absorciones de GEI en la UE por sector, de 1990 a 2022



Fuente: Inventario anual de GEI de la Unión Europea 1990-2022

En 2022, el sector de la energía representó el 77 % de las emisiones de GEI (excluido el sector UTCUTS), seguido de la agricultura (11 %), los procesos industriales y el uso de productos (9 %) y el sector de los residuos (3 %). El dióxido de carbono, el principal GEI, supone el 81 % de las emisiones. El metano representa el 12 %, el óxido nitroso el 5 % y los gases fluorados el 2 % de las emisiones.

1.2 Avances hacia el objetivo de la contribución determinada a nivel nacional (CDN) de la UE

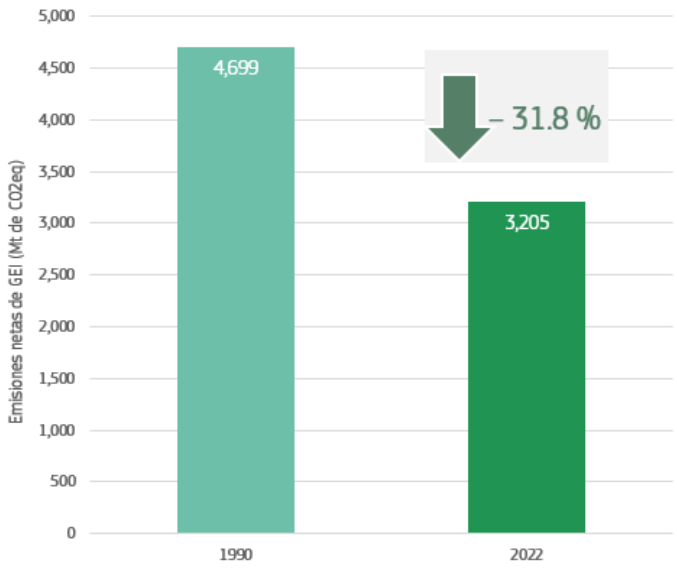
En virtud del Acuerdo de París, la Unión Europea y sus Estados miembros se han comprometido a alcanzar un ambicioso objetivo de reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990.

La Legislación Europea sobre el Clima[46] establece el objetivo de neutralidad climática de aquí a 2050 y el objetivo intermedio de reducir las emisiones netas de GEI en al menos un 55 % de aquí a 2030 en comparación con los niveles de 1990. Estos objetivos abarcan las emisiones y absorciones reguladas por el Derecho de la Unión.

La CDN de la UE se describe en la presentación de la UE de 17 de octubre de 2023 a la CMNUCC. La CDN de la UE es un objetivo de reducción neta para el conjunto de la economía que incluye las absorciones netas del sector UTCUTS y las emisiones procedentes de las actividades de la aviación y el transporte marítimo internacionales reguladas según lo establecido para 2030 en el anexo I de la Directiva RCDE UE. Por lo tanto, la CDN de la UE incluye las emisiones de la aviación el transporte marítimo internacionales. Este objetivo debe alcanzarse a nivel interno (es decir, dentro de la UE), sin utilizar créditos internacionales.

En este primer Informe bienal de transparencia, la UE informa sobre sus avances hacia la consecución del objetivo de su CDN. Dado que este objetivo de la CDN incluye las emisiones específicas de la aviación el transporte marítimo internacionales, su ámbito es más amplio que el del inventario nacional de emisiones de GEI, aunque más reducido que el del objetivo de la UE para 2030 en virtud de la Legislación sobre el Clima en lo que respecta a la aviación y el transporte marítimo. Teniendo en cuenta el ámbito de la CDN, las emisiones disminuyeron un 31,8 % entre 1990 y 2022.

Gráfico 2: Emisiones en el ámbito de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) en 1990 y 2022



Para alcanzar el objetivo de una reducción de al menos un 55 % de aquí a 2030, son necesarias nuevas reducciones de las emisiones. A tal fin, la UE y sus Estados miembros han establecido un marco global de políticas y medidas nuevas y mejoradas, conocido como el paquete de medidas «Objetivo 55». El paquete pretende acelerar las reducciones de emisiones en los sectores cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) y los cubiertos por el Reglamento de reparto del esfuerzo, y aumentar las absorciones de carbono en el sector UTCUTS.

1.3 Políticas y medidas de mitigación

El marco de la Unión Europea en materia de clima y energía hasta el año 2030 es un conjunto de políticas pensadas para garantizar que la UE y sus Estados miembros cumplan sus compromisos de mitigación del cambio climático en virtud del Acuerdo de París. Este marco se rige por la Legislación Europea sobre el Clima, que incluye el objetivo climático más ambicioso para 2030, disposiciones para el desarrollo de un objetivo climático para 2040 y el objetivo de neutralidad climática de aquí a 2050.

El régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) es una piedra angular del marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030. Fija un precio para el carbono marcando un límite al número máximo de derechos de emisión en los sectores energético e industrial, así como para vuelos y viajes específicos en el transporte aéreo y marítimo. Las emisiones de GEI de estos sectores deben reducirse en un 62 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 2005. Además, el comercio de derechos de emisión en la UE se ampliará para incluir las emisiones procedentes de la combustión de combustibles en los edificios, el transporte por carretera y otros sectores (principalmente pequeñas industrias no incluidas en el RCDE UE existente) a partir de 2027 con la creación de un Fondo Social para el Clima, financiado mediante la subasta de derechos de emisión para apoyar a los hogares y microempresas más vulnerables. El límite máximo se fijará con el fin de reducir las emisiones de estos sectores en un 42 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 2005.

El Reglamento de reparto del esfuerzo establece objetivos de reducción individuales y vinculantes para los Estados miembros de la UE en relación con las emisiones en sectores no incluidos en el RCDE UE y el sector UTCUTS, a saber, el transporte nacional (excepto la aviación), los edificios, la agricultura, los residuos y las pequeñas industrias. En estos sectores, las emisiones de GEI deben reducirse en un 40 % de aquí a 2030 en comparación con los niveles de 2005, con objetivos para los distintos Estados miembros de reducciones variables entre el 10 y el 50 %.

La consecución de estos objetivos está respaldada por varias políticas y medidas sectoriales, como la Directiva de eficiencia energética, la Directiva sobre fuentes de energía renovables y las normas sobre emisiones de CO_2 en el transporte por carretera, así como por medio de financiación de la UE, en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los fondos de cohesión, la política agrícola común, el Fondo de Modernización o el Fondo de Innovación.

En el sector UTCUTS, el Reglamento UTCUTS introdujo un objetivo de absorción neta de carbono a escala de la UE de 310 millones de toneladas equivalentes de CO_2 de aquí a 2030. Cada Estado miembro tiene un objetivo vinculante individual, que oscila entre -47 y $+5$ millones de toneladas equivalentes de CO_2, lo que, en conjunto, alcanzará el objetivo colectivo de la UE.

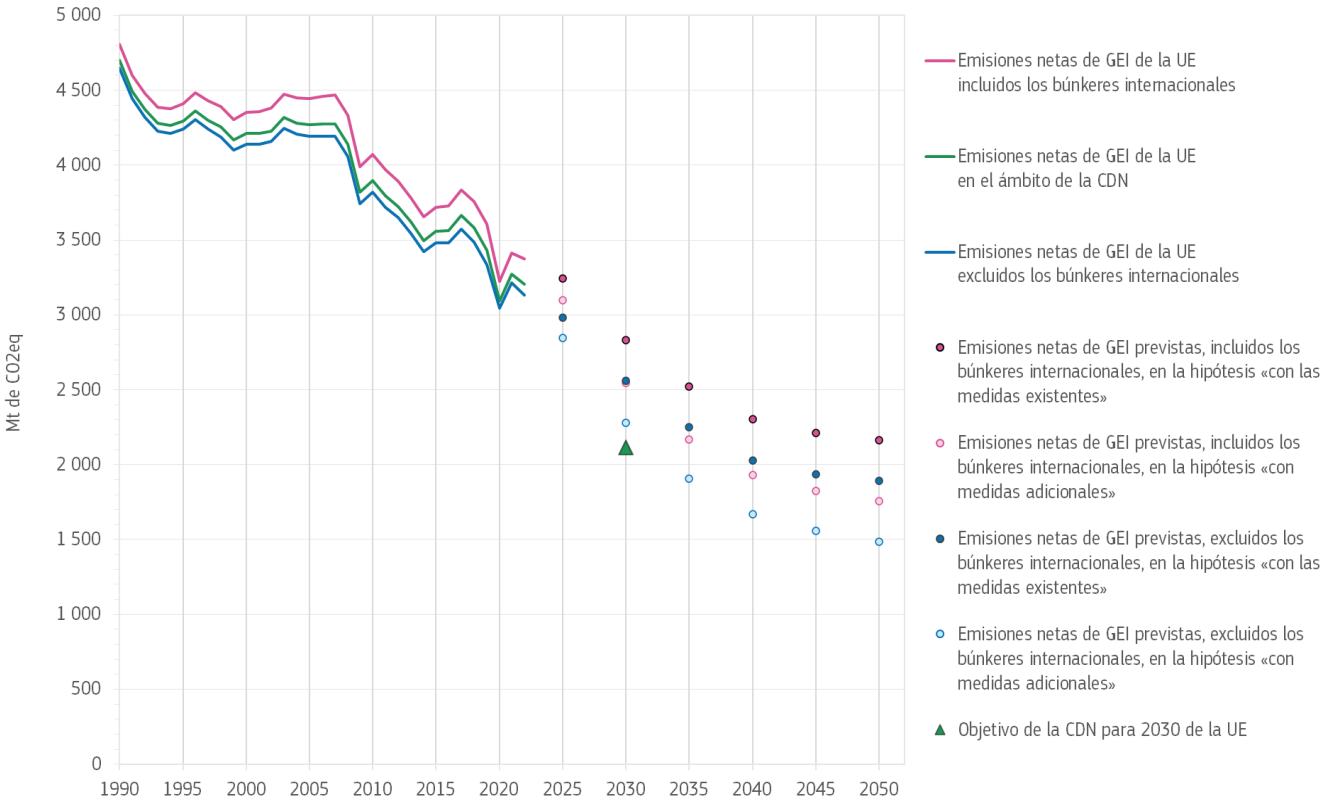
En 2024, la Comisión publicó una Comunicación y una evaluación de impacto detallada sobre el objetivo de la UE para 2040, en la que recomendaba una reducción neta de las emisiones de gases de efecto invernadero del 90 % en relación con los niveles de 1990 de aquí a 2040.

1.4 Proyecciones de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero

Las últimas previsiones de emisiones y absorciones de GEI muestran que las emisiones netas en 2030 podrían situarse un 47 % por debajo de los niveles de 1990, en una hipótesis que incluya el «con medidas adicionales» y si se tienen en cuenta las emisiones de la aviación y la navegación internacionales. Podrían situarse un 51 % por debajo de los niveles de 1990 si se excluyen las emisiones de la aviación y la navegación internacionales. Por lo tanto, serán

necesarios esfuerzos adicionales para alcanzar el objetivo de reducción de emisiones en un 55 % de la NDC de la UE.

Gráfico 3: Emisiones netas de GEI totales históricas y previstas en la UE



Fuentes: Inventario anual de GEI de la Unión Europea 1990-2022. Previsiones de emisiones de GEI de los Estados miembros de la UE presentadas en 2023 y 2024 en virtud del Reglamento sobre la gobernanza

1.5 Preparación y resiliencia ante los efectos del cambio climático

En virtud de la Legislación Europea sobre el Clima, la Unión Europea y los Estados miembros están obligados a garantizar un progreso continuo en la mejora de la capacidad de adaptación, el refuerzo de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático, de conformidad con el artículo 7 del Acuerdo de París.

Como consecuencia de ello, la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE de 2021 contiene una gran variedad de iniciativas y medidas que la Comisión Europea se ha comprometido a llevar a cabo, y su aplicación está en marcha a pleno rendimiento[4].

En marzo de 2024, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) publicó la primera evaluación europea del riesgo climático (EUCRA, por sus siglas en inglés)[5], en la que se

[4] *Report on the Implementation of the EU Adaptation Strategy on Adaptation to Climate Change* [«Informe sobre la aplicación de la estrategia de adaptación al cambio climático de la UE», documento en inglés], disponible en la dirección: https://climate.ec.europa.eu/document/download/72286a42-61af-4e8a-a51a-29a58c90274e_en?filename=swd_2023_338_en.pdf.

[5] *European Climate Risk Assessment* [«Evaluación europea del riesgo climático», documento disponible en inglés]. Agencia Europea de Medio Ambiente.

evalúan los riesgos climáticos y se determinan las prioridades políticas para la adaptación al cambio climático y para los sectores sensibles al clima. En ella se detectaron treinta y seis grandes riesgos climáticos para Europa divididos en cinco grupos: ecosistemas, alimentación, salud, infraestructuras y economía y finanzas. Más de la mitad de estos riesgos climáticos exigen más medidas ya y ocho son especialmente urgentes. Ese mismo mes, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la gestión de los riesgos climáticos[6] en la que se establecen medidas para reforzar la resiliencia y la preparación y aclarar quién es responsable de actuar.

Por último, el refuerzo de las medidas de adaptación y la preparación sigue siendo una prioridad importante para la UE, como se refleja en la Comunicación de la Comisión de marzo de 2024 y en las orientaciones políticas de la presidenta Von der Leyen para la Comisión Europea 2024-2029[7].

1.6 Apoyo a los países en desarrollo

En los últimos nueve años ha aumentado la financiación de la lucha contra el cambio climático por parte de la UE, sus Estados miembros y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), pasando de 9 500 millones EUR en 2013 a 28 500 millones EUR en 2022. Las contribuciones procedentes del presupuesto de la UE y del BEI ascendieron a 6 500 millones EUR en 2022.

De la financiación destinada a la lucha contra el cambio climático proporcionada por las instituciones de la UE a los países en desarrollo, el 56 % se asignó a fines de mitigación, el 16 % a fines de adaptación y el 29 % de esta ayuda abarcó tanto la mitigación como la adaptación.

La UE apoya el desarrollo de capacidades en los países socios a través de una serie de disposiciones normativas, estrategias, políticas y programas.

El Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (Reglamento IVCDCI - Europa Global)[8], que cuenta con un presupuesto de aproximadamente 79 000 millones EUR para el período 2021-2027 y un objetivo de gasto del 30 % para asuntos climáticos, apoya el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, entre otros, en los países del África subsahariana, Asia y el Pacífico y América y el Caribe.

Este se ha utilizado, por ejemplo, en 2024, cuando la UE ha prestado apoyo al desarrollo de capacidades a países específicos mediante la asignación de expertos con el fin de permitir un asesoramiento rápido y personalizado sobre las cuestiones planteadas en sus informes bienales de transparencia, además de otro tipo de apoyo al desarrollo de capacidades para ayudar a los países en desarrollo con su inventario de GEI y con la elaboración de sus informes bienales de transparencia.

Global Gateway, la nueva estrategia europea, impulsa las inversiones en conexiones inteligentes, limpias y seguras en los ámbitos digital, de la energía y del transporte y refuerza los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo. Esta iniciativa se basa en los **nuevos instrumentos financieros** del marco financiero plurianual de la UE 2021-2027. El Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+), que es uno de los instrumentos

[6] EUR-Lex - 52024DC0091 - ES - EUR-Lex.
[7] Orientaciones políticas 2024-2029 | Comisión Europea (europa.eu).
[8] Reglamento (UE) 2021/947 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ESC/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947.

financieros contemplados en la iniciativa Global Gateway, desempeña un papel fundamental para el desarrollo sostenible en los países socios de la UE fuera de Europa. La financiación de las energías renovables se ha visto ampliada gracias a diversas garantías del FEDS+[9].

La UE estimula las actividades de transferencia de tecnología en muchos proyectos de cooperación al desarrollo. Del mismo modo, la UE ha integrado las actividades de desarrollo de capacidades en toda su ayuda al desarrollo, de conformidad con las disposiciones de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el Programa de Acción de Accra. Además, la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE está allanando el camino para que la UE intensifique su acción internacional en favor de la resiliencia frente al cambio climático.

1.7 Lograr que los flujos financieros sean coherentes con una trayectoria hacia un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero

En los últimos años, la UE ha realizado avances significativos en la mejora de la coherencia de los flujos financieros con los objetivos del Acuerdo de París a todos los niveles. De conformidad con el artículo 2, apartado 1, letra c), del Acuerdo de París, la UE ha integrado el cambio climático en el núcleo de sus prácticas económicas, sociales y de desarrollo a través de diversas iniciativas nacionales e internacionales.

Estas acciones apuntan a un enfoque proactivo para cumplir los objetivos climáticos de la UE y contribuir al esfuerzo mundial de lucha contra el cambio climático. Dentro de este esfuerzo mundial, la UE ha tomado la iniciativa en la movilización de la financiación destinada a la lucha contra el cambio climático a nivel nacional e internacional a partir de una amplia variedad de fuentes, instrumentos y canales (entre ellos, instrumentos para aprovechar el enorme potencial de la financiación privada mediante el uso específico de la financiación pública) y una serie de acciones que alinean los flujos financieros con los objetivos del Acuerdo de París.

Además de prestar y movilizar apoyo a los países en desarrollo, la Unión Europea está tomando medidas adicionales para que los flujos financieros sean coherentes con una trayectoria hacia un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de GEI, tal como se establece en el artículo 2, apartado 1, letra c), del Acuerdo de París. Estas medidas incluyen, entre otras cosas, la integración de la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo en todos los principales programas de gasto de la UE, el uso del principio de «no causar un perjuicio significativo», la aplicación de la taxonomía de la UE para las actividades sostenibles[10] y un conjunto exhaustivo de requisitos de divulgación de información en materia ambiental, social y de gobernanza (ASG) aplicables a las empresas no financieras y financieras, así como la adaptación de la financiación del BEI a los principios y objetivos del Acuerdo de París.

[9] *2020 Operational report, The European Fund for Sustainable Development* [«Informe Operativo de 2020», Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible, documento disponible en inglés]. https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/6c93ad22-d299-11ed-a05c-01aa75ed71a1.

[10] Reglamento - 2020/852 - ES - Reglamento sobre la taxonomía - EUR-Lex (europa.eu).