

# Una guía para la política sobre el clima en Europa

Vol. 2 - Reglamento de la UE sobre el Esfuerzo Compartido

descarbonización

cambio climático

transición hacia  
una economía  
con baja emisión  
de carbono

innovación



Reglamento sobre el  
Esfuerzo Compartido

## Introducción

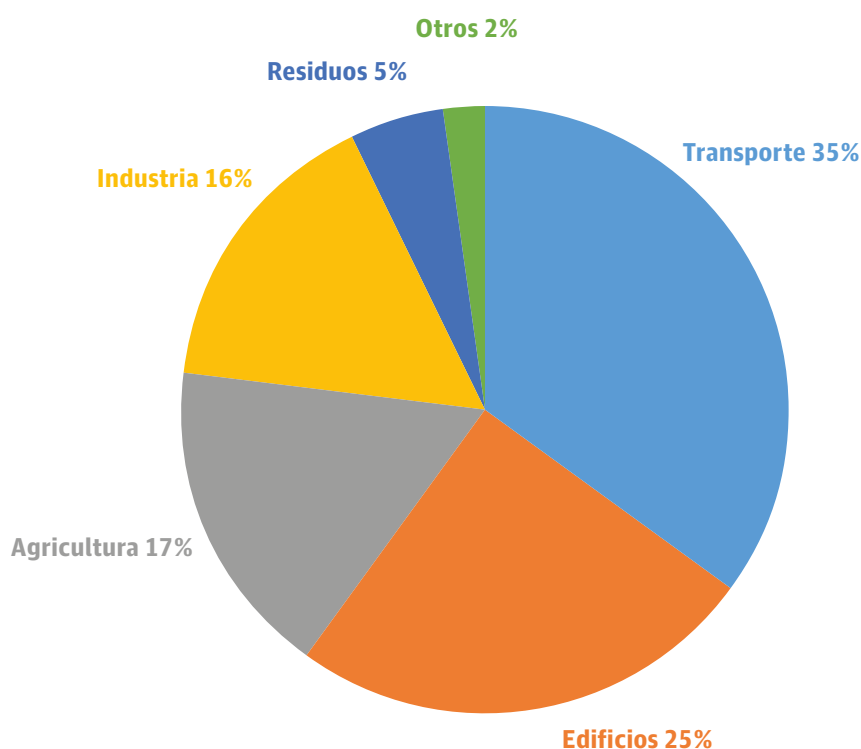
El Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido (ESR, de sus siglas en inglés Effort Sharing Regulation) es la herramienta de Europa para reducir el impacto climático de los sectores que no están cubiertos por el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (#EUETS, véase la guía [aquí](#)). A partir de 2020, el Reglamento del Esfuerzo Compartido será el mayor instrumento climático de la UE, ya que regulará aproximadamente el 60 % del total de emisiones de gases de efecto invernadero. Hace tiempo que la UE es una figura líder en la acción contra el cambio climático. El Reglamento del Esfuerzo Compartido (#EUESR) será un instrumento clave para transformar de forma pacífica nuestra sociedad a favor del clima.

Actualmente, los legisladores europeos están debatiendo la propuesta para el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido. Dicho reglamento, llega justo en el momento en el que los líderes mundiales han llegado por primera vez a un acuerdo climático: el Acuerdo de París, que solicita a los gobiernos, empresas y ciudadanos del mundo que pongan de su parte para minimizar los riesgos y el impacto del cambio climático.

Es imperativo que los objetivos acordados en París se incluyan en la reforma de la legislación de la UE sobre el clima, incluyendo el Reglamento del Esfuerzo Compartido. Esto requiere la implicación efectiva de todas las partes interesadas, incluso la sociedad civil y el sector académico. Un mayor nivel de participación pública en el proceso ayudará a aumentar de forma significativa la integridad social y medioambiental de #EUESR (Effort Sharing Regulation, Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido).

Esta guía para el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido pretende asentar el conocimiento y ayudar a comprender la herramienta climática europea a todas aquellas organizaciones sociales y otras partes interesadas que deseen conocer mejor la política climática de la Unión Europea. También proporciona un conocimiento básico sobre el diseño del Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido, así como las funciones y los objetivos para incrementar la concienciación que otorgarán el poder a la sociedad civil y los ciudadanos para implicarse en el proceso de toma de decisiones del ESR y su implementación.

### EMISIONES DE ESFUERZO COMPARTIDO POR SECTOR (2015)



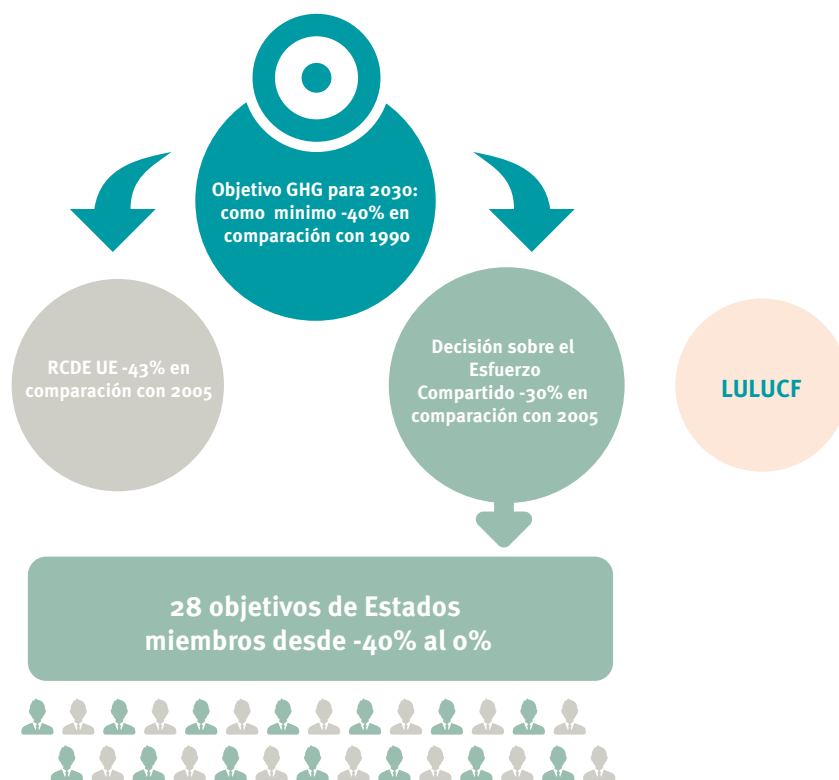
1. Para más información sobre el RCDE de la UE, consulte el volumen 1 de nuestra guía: <http://carbonmarketwatch.org/european-climate-policy-guide-vol-1-eu-ets/>

# 1. ¿En qué consiste el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido?

El Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido (**ESR**, del inglés *Effort Sharing Regulation*) es una de las principales herramientas europeas para combatir de forma rentable el cambio climático y reducir los gases de efecto invernadero (**GHG**, del inglés *Green House Gases*) en aquellos sectores que quedan fuera del alcance del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (**RCDE**).

Según el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido, todos los Estados miembros de la UE deben participar en la reducción de los gases de efecto invernadero. El establecimiento de la reducción se basa, principalmente, en la riqueza del país según el PIB per cápita. Los Estados miembros más ricos deberán haber conseguido reducir en un 40 % sus emisiones para el 2030 en comparación con los niveles registrados en 2005, y los más pobres podrán mantener el mismo nivel de emisiones estable. Estos objetivos nacionales añaden un objetivo general al Reglamento del Esfuerzo Compartido de -30 % en comparación con los niveles de emisión de 2005.

Se espera que la combinación de los objetivos establecidos en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión y en el Reglamento de Esfuerzo Compartido, consiga asumir el objetivo climático general de la UE de reducir las emisiones un mínimo del 40 % para el 2030 en comparación con los niveles registrados en 1990.



## La Decisión sobre el Esfuerzo Compartido, predecesora del Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido.

El Reglamento establece los objetivos climáticos para el período de 2021-2030. La predecesora del Reglamento es la Decisión sobre el Esfuerzo Compartido (**ESD**, de sus siglas en inglés *Effort Sharing Decision*) que actualmente regula las emisiones no contempladas en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión durante el período 2013-2020. El Reglamento es muy similar a la Decisión exceptuando algunas áreas en las que se permite el uso de mecanismos de flexibilidad.

## 2. Emisiones de gases de efecto invernadero amparados por el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión

El Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido regulará, aproximadamente, el 60 % del total de emisiones de la Unión Europea de gases de efecto invernadero, ya que cubre, únicamente, las emisiones de aquellos sectores no amparados por el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión. Emisiones de gases de efecto invernadero amparadas por el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión:

35%  
del transporte



Aproximadamente el 35 % de las emisiones del RCDE provienen del transporte. El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión cubre las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de coches, camiones, envíos domésticos, trenes no eléctricos así como otros métodos de transporte. La aviación doméstica no está incluida dentro del Reglamento ya que sí que está contemplada en el RCDE.

25%  
de los edificios



Aproximadamente el 25 % de las emisiones del RCDE provienen de las edificaciones. El Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido solo cubre las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas con la calefacción y la refrigeración de los edificios. El consumo eléctrico de los edificios no está incluido dentro del Reglamento ya que sí está contemplado en el RCDE.

17%  
de las vacas



Aproximadamente el 17 % de las emisiones del RCDE provienen de la agricultura. El Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido, tan solo contempla aquellas emisiones provenientes de la agricultura que no sean CO<sub>2</sub>. Esas emisiones están relacionadas con el sector de la ganadería (por ejemplo el metano generado por las vacas) así como con el uso de fertilizantes. Las emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes de la agricultura no están incluidas en el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido ya que se incluyen dentro del Reglamento sobre la explotación de la tierra, el cambio de la explotación de la tierra y la silvicultura (**LULUCF**, de sus siglas en inglés *Land Use, Land Use Change and Forestry*).

16%  
de la industria



Aproximadamente el 16 % de las emisiones del RCDE provienen de la manufactura. Las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de fábricas eléctricas más pequeñas y los gases fluorados (gases de efecto invernadero potentes) empleados en la protección contra incendios, los aerosoles y el aparellaje eléctrico, están contemplados por el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido. Las instalaciones industriales de mayor tamaño y el uso eléctrico en la industria están contemplados en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión

5%  
de residuos



Aproximadamente el 5 % de las emisiones del RCDE provienen de los residuos. Las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con la eliminación de residuos sólidos, las aguas residuales, la incineración de residuos, así como otras actividades de gestión de residuos, están contempladas en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión

### Sabía que...

El Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido establece el objetivo general de reducción de gases de efecto invernadero del sector que regula, pero no especifica dónde, cómo ni qué políticas debe emplear un país para reducir sus emisiones. Las medidas seleccionadas son responsabilidad de cada Estado miembro, aunque las políticas existentes y las nuevas les ayudan a lograr sus objetivos.

### 3. Transformación de los sectores regulados por el Reglamento para una reducción de la emisión de carbono

El Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido marca la dirección hacia la descarbonización de los sectores que regula, en concreto el del transporte, la agricultura y los residuos. Estos sectores deberán someterse a cambios radicales a largo y corto plazo para cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París.

Mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 1,5 °C es necesario para que los sectores regulados por el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido alcancen el nivel cero de emisiones antes de 2040. Para cumplir con el alcance reducido del objetivo de la UE para 2050, es decir, lograr una reducción del 95 % de las emisiones en comparación con los niveles registrados en 1990; los sectores regulados por el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido, en 2050, deberán haber conseguido reducir sus emisiones un 95 % en comparación con los valores registrados en 2005<sup>2</sup>.

La transformación hacia las bajas emisiones de carbono de los sectores del transporte, la agricultura, las edificaciones y los residuos tiene un precio, pero también tendrá como resultado unos beneficios claros para los ciudadanos como, por ejemplo, un aire más limpio, mejores índices de salud y hogares más cómodos, lo que sin duda, justifica cualquier coste. En los sectores no contemplados por el RCDE, los beneficios están relacionados con la implementación de nuevas medidas europeas y nacionales de reducción de emisiones.

El Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido puede ayudar a promover la asimilación de las medidas e incentivar la transición hacia un sistema de bajas emisiones de carbono, no solo con vistas al 2030 sino también a un futuro más lejano. Aunque hoy en día todavía no se contempla el camino a seguir en relación a los objetivos climáticos más allá del 2030, en el RCDE sí que se exige a los países que presenten planes climáticos sobre los métodos que emplearán para reducir las emisiones una vez se alcance esa fecha.

El nivel deseado para el 2030 por el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido se revisará teniendo en cuenta los compromisos a nivel mundial acordados en el Acuerdo de París para evaluar si las contribuciones actuales son suficientes como para evitar un peligroso cambio climático. Según la Climate Action Network Europe (red de acción por el clima europeo) el objetivo para el 2030 del Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido deberá elevarse del 30 % al 47 %, como mínimo, para equiparar los objetivos de la UE con los del Acuerdo de París<sup>3</sup>.

#### El régimen de cumplimiento del Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido

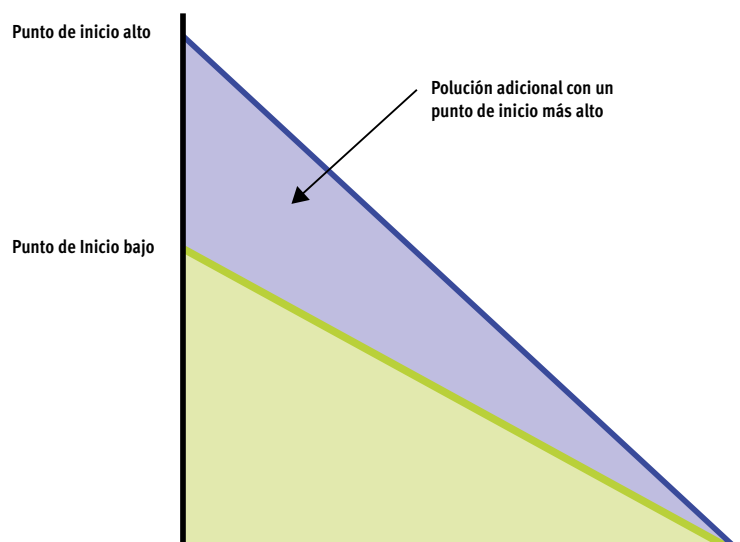
Si un Estado miembro es incapaz de cumplir con su objetivo climático, se deberá enfrentar a una penalización automáticamente tras tener en cuenta los mecanismos de flexibilidad. Esta penalización tiene en cuenta el coste medioambiental del retraso en la reducción de emisiones: El exceso de emisiones se multiplica por un factor de 1,08 y se añaden a las emisiones del siguiente año, por lo que su objetivo es todavía más severo. Cada cinco años, la Comisión Europea comprueba si los Estados miembros cumplen con los objetivos anuales. Si no es así, se aplica una penalización en la Asignación Anual de Emisión.

2. Consulte Oeko-institut (2016), Targets for the non-ETS sectors in 2040 and 2050 (objetivos para los sectores no amparados por el RCDE: [here](#))
3. Consulte CAN-Europe (2016), CAN Europe's Position on the Post-2020 Effort Sharing Regulation (posición de CAN - Europa sobre el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido más allá del 2020) [here](#)

## 4. Presupuestos de carbono del Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido

El Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido no se limita a establecer un objetivo climático para el 2030 sino que describe objetivos climáticos para cada año del período 2021-2030. Prescribe la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero de la que cada Estado miembro puede hacer uso cada año. Se conoce como la Asignación Anual de Emisión (AAE).

Los objetivos climáticos para el 2030 se presentan como un porcentaje de reducción de emisiones que se debe lograr antes de un año determinado. Sin embargo, lo que realmente importa para la atmósfera, a parte del valor de este objetivo final, es la polución generada en el transcurso del tiempo: Una vez los gases de efecto invernadero llegan a la atmósfera, permanecen allí durante un largo período de tiempo. Por ello, cuanto menor sea el nivel de emisiones a lo largo del tiempo, menor será la concentración de gases de efecto invernadero y tendrá menos efecto sobre el aumento global de temperaturas.



En el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido, el presupuesto de carbono para el período 2021-2030 (la cantidad total de AAE) se determina trazando una línea recta desde el punto de inicio en 2021 hasta el objetivo de reducción del 2030. Esto significa que el presupuesto nacional de carbono depende tanto del porcentaje de reducción de emisiones que se debe haber obtenido en 2030 así como del punto de inicio que se toma de referencia en 2021.

Un punto más bajo de inicio tendría como resultado un nivel menor de polución en el período de diez años y una concentración menor de gases de efecto invernadero en la atmósfera. El punto de inicio se puede establecer en base a los objetivos nacionales de 2020 contemplados en la Decisión sobre el Esfuerzo compartido; en base a los niveles actuales de emisión de un país, o mediante una combinación de estos dos enfoques.

### Sabía que...

El objetivo establecido por el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido para el 2020 se cumplió ya en el 2013. Dado que se espera que las emisiones de la UE se reduzcan todavía más desde ahora hasta el 2020, para esa fecha, las emisiones serán mucho más bajas que el objetivo establecido.

Si se inicia el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido en base a los objetivos del 2020 de la Decisión sobre el Esfuerzo Compartido, el presupuesto de carbono resultante será mayor que si se emplearan los niveles de emisión actuales como punto de inicio.

Aunque la UE prevé superar los objetivos generales establecidos para el 2020, algunos de sus Estados miembros no serán capaces de cumplir sus objetivos individuales.

## 5. Mecanismos de flexibilidad

Cada año, los Estados miembros tienen la obligación de cumplir con sus emisiones de gases de efecto invernadero sin superar su AAE. Para que resulte más económico cumplir con esos objetivos climáticos, los Estados miembros pueden hacer uso de varios mecanismos de flexibilidad (o «fisuras», consulte el cuadro que sigue).

Según el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido, los Estados miembros pueden hacer uso de los siguientes mecanismos de flexibilidad:

### Flexibilidad temporal

Entre diversos años, los Estados miembros pueden hacer uso de dos mecanismos de flexibilidad:

**Reserva:** Cualquier excedente en la consecución de objetivos de un año, puede reservarse para usarlo en un año futuro. Se debe tener en cuenta que el excedente reservado no se puede utilizar en distintos períodos de compromiso.

**Prstamo:** Los Estados miembros pueden tomar prestadas unidades AAE de los siguientes años siempre y cuando no superen el 5 % de su objetivo anual.

### Flexibilidad entre países

Los Estados miembros pueden intercambiar entre ellos unidades de reducción de emisiones (a cambio de recursos económicos, por ejemplo):

Si las emisiones de un Estado miembro son más bajas que su objetivo para ese año, se permite que ese país intercambie ese excedente con otro Estado miembro sin limitaciones cuantitativas.

Un Estado miembro puede transferir hasta el 5 % de su asignación de AAE a otros Estados miembros. Por ejemplo, un país que espere superar su objetivo asignado y generar un excedente de AAE, puede iniciar el intercambio en este mismo momento.

Los créditos de reducción de emisiones de países que no pertenecen a la UE no pueden utilizarse dentro del marco del Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido.

### Flexibilidad con el RCDE de la UE

Cada año, algunos Estados miembros pueden usar una cantidad limitada de concesiones del RCDE de la UE para cumplir con el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido. Si un país decide hacer uso de esta flexibilidad, las concesiones del RCDE se restarán de sus volúmenes de subasta, lo que hará que cuente con una menor obtención de créditos. Las concesiones de RCDE pueden utilizarse para compensar las emisiones según el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido

### Flexibilidad con el sector de explotación del suelo

Cada año, todos los Estados miembros pueden hacer uso de un número limitado de créditos de silvicultura y explotación del suelo (LULUCF) siempre y cuando dichos sectores absorban de la atmósfera más carbono del que emiten. Los créditos derivados de la plantación de árboles o de una gestión adecuada de los campos de cultivo y los pastizales pueden emplearse para compensar las emisiones en el Reglamento sobre el Esfuerzo Compartido.

## Inconvenientes de algunos mecanismos de flexibilidad

El objetivo de los mecanismos de flexibilidad es que los objetivos se asuman de una forma más rentable. Sin embargo, algunas flexibilidades minan la transición hacia una reducción de emisiones de carbono de los sectores no contemplados por el RCDE ya que permiten que se emitan más gases de efecto invernadero en los sectores que participan en el esfuerzo compartido hasta 2030. Esto se aplica, por ejemplo, a la flexibilidad del RCDE de la UE y el sector de explotación terrestre. Como consecuencia, esta flexibilidad también ha recibido el nombre de «fisuras».



# EFFORT SHARING EMISSIONS CALCULATOR

Para conocer más detalles sobre los objetivos de reducción de emisiones del RCDE y cómo se ven afectadas negativamente por dichas fisuras, visite la página [www.effortsharing.org](http://www.effortsharing.org). Allí podrá utilizar la calculadora de Emisiones de Esfuerzo Compartido diseñada por Carbon Market Watch y Transport & Environment. La página Web cuenta información sobre el Reglamento sobre Esfuerzo Compartido en la [biblioteca](#) así como instrucciones para involucrarse en los procesos de toma de decisión y de implementación de medidas.



**For more information see:**  
[www.carbonmarketwatch.org](http://www.carbonmarketwatch.org)

**Femke de Jong, EU Policy Director**  
[Femke.dejong@carbonmarketwatch.org](mailto:Femke.dejong@carbonmarketwatch.org)



This project action has received funding from the European Commission through a LIFE grant. The content of this section reflects only the author's view. The Commission is not responsible for any use that may be made of the information it contains.