

Documento de posicionamiento

Planes Nacionales de Energía y Clima: hacia un transporte descarbonizado

Los PNIEC son herramientas de planificación a 10 años (de 2021 a 2030) con las que los Estados miembros definen cómo van a contribuir para que se alcancen los objetivos climáticos y energéticos de la Unión Europea y qué políticas y medidas van a poner en marcha a tales efectos.

Habiendo aumentado la ambición de la UE en materia climática (Ley Europea del Clima, paquete Fit for 55), los países de la UE deben actualizar sus Planes Nacionales de Energía y Clima y presentar un primer borrador a la Comisión Europea a finales de junio de 2023.

Este documento expone las principales medidas que los Estados miembros deberían contemplar en sus nuevos PNIEC para ajustarse a las renovadas ambiciones climáticas de la UE y conseguir el cero neto en el sector del transporte. Asimismo, recomienda que a nivel nacional se adopten unas normas de gobernanza mínimas que garanticen que se asume una responsabilidad nacional y pública de las políticas previstas, y que éstas se aplican, supervisan y revisan de forma sólida.

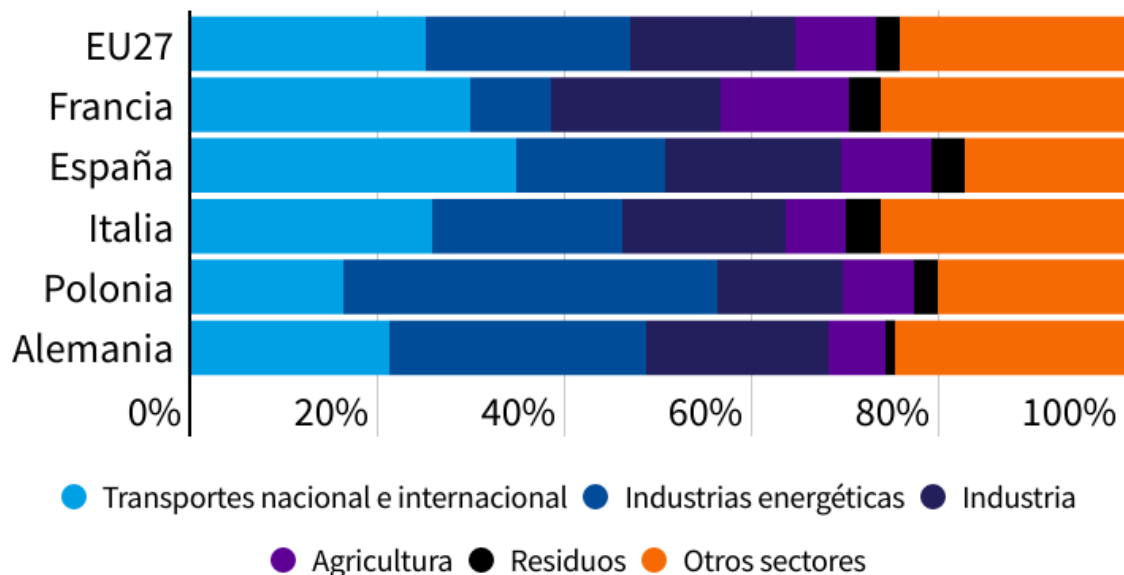
A continuación, se exponen dichas políticas y medidas en función del medio de transporte y del tema:

- [Transporte por carretera](#)
- [Transporte marítimo](#)
- [Transporte aéreo](#)
- [Transporte ferroviario](#)
- [Energías renovables](#)
- [Cuestiones transversales](#)
- [Gobernanza](#)

El transporte es la mayor fuente de emisiones de GEI en la UE y en sus Estados miembros y debe descarbonizarse con mayor celeridad

Entre 2013 y 2019¹ las emisiones generadas por el transporte han ido aumentando de forma constante. De entre los medios de transporte nacional, la navegación y el ferrocarril son los dos únicos que han reducido sus emisiones desde 1990. Según las previsiones, **si no se toman medidas adicionales de manera oportuna, las emisiones del transporte seguirán aumentando hasta 2025** y en 2030 seguirán superando los niveles de 1990 en un 9%. Si los Estados miembros no empiezan a priorizar los sectores aéreo y marítimo en sus políticas nacionales, el aumento del volumen de emisiones hasta 2030 con un mayor impacto procederá de estos dos medios de transporte.²

Emisiones de GEI en 2019 por sector en países seleccionados



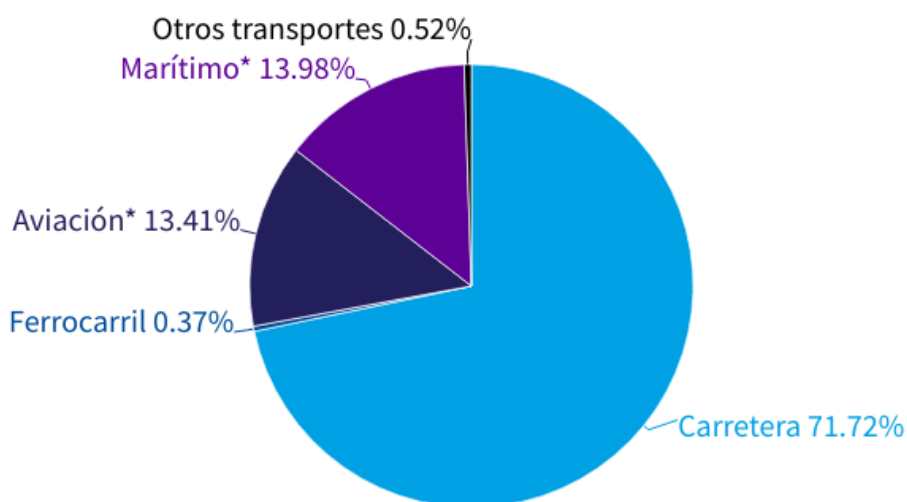
Fuente: CMNUCC

¹El periodo de referencia abarca hasta 2019 para excluir el impacto anómalo de la COVID-19 en las emisiones.

² EEA, 2022, Greenhouse gas emissions from transport in Europe. [Link](#)

Las emisiones del transporte por carretera son las más preocupantes, ya que en 2019 representaron tres cuartas partes de las emisiones de GEI del transporte en la UE³

Porcentaje de emisiones por medio de transporte en EU27, 2019



**Incluidos los transportes aéreo y marítimo nacionales e internacionales

Fuente: CMNUCC

De las cifras anteriores se extraen dos conclusiones principales. En primer lugar, **debemos acelerar el ritmo de descarbonización del transporte**. En segundo lugar, **los Estados miembros deben empezar a abordar en sus planes nacionales las emisiones de todos los medios de transporte** y aportar soluciones a las cuestiones transversales que afectan a este sector. Por ello, es crucial que en la evaluación analítica, fijación de objetivos y planificación política que plasmen en sus Planes, los Estados miembros no pasen por alto ningún medio de transporte.

Una planificación e implantación mediocres de los PNIEC conllevaría incumplir el desafío climático en 2030 y a largo plazo

Los Estados miembros tienden a ver los PNIEC como una carga burocrática más y no muestran un verdadero compromiso con este momento crucial de la planificación política. Sin embargo, los Planes son esenciales para aplicar la legislación de la UE y su impacto es aún más trascendente. La actualización de dichos planes brinda a los países una oportunidad clave para trazar el rumbo que a nivel nacional deben seguir en pos de una economía de cero emisiones y para desarrollar una estrategia coherente con un enfoque sistémico e intersectorial. Por

³Transporte doméstico, aviación internacional y marítimo incluidos.

ejemplo, se pide a los países que también evalúen las necesidades y disponibilidad de los recursos para evitar la competencia de los sectores por unos recursos escasos. Además, los PNIEC crean un marco estable y predecible para las inversiones y la planificación de las empresas para la transición verde. Por último y no menos importante, un buen plan en pos de una economía limpia constituiría la respuesta adecuada que los gobiernos deben dar al 93% de la ciudadanía de la UE que ve en el cambio climático un problema grave (véase la [encuesta del Eurobarómetro de 2021](#)).

La gobernanza es esencial para que la mitigación del cambio climático no se quede en mera teoría

[Una encuesta reciente](#) destacó la grave falta de transparencia y accesibilidad de la sociedad civil al proceso de redacción de los PNIEC, así como el riesgo de algunos Estados de incumplir el plazo de presentación, mientras que otros no cuentan con organismos consultivos científicos nacionales que faciliten un asesoramiento científico independiente para elaborar Planes informados. Asimismo, las [evaluaciones de los PNEC anteriores](#) pusieron de relieve la falta de participación ciudadana, de transparencia de los datos y de un enfoque sistémico e intersectorial, así como la inadecuada estructura de supervisión y revisión que existe.

Una gobernanza inclusiva garantiza que todo el gobierno (incluidos los parlamentos nacionales), las administraciones subnacionales, la sociedad civil, las partes interesadas y los ciudadanos hagan suyas las decisiones fundamentales que se tomen para sanear el sector del transporte y la economía. Las normas para llevar a cabo un seguimiento regular, comprobar los progresos y revisar las políticas son esenciales para corregir el rumbo en caso de que las medidas resulten insuficientes. En los siguientes apartados se exponen recomendaciones clave para reducir las emisiones en todos los medios de transporte.

T&E recomienda que en los PNIEC se planifiquen políticas y medidas para todos los medios de transporte

Transporte por carretera

- **Acelerar la adopción de vehículos de cero emisiones** fijando una fecha para eliminar progresivamente antes de 2035 la venta de turismos y vehículos comerciales ligeros nuevos que emitan CO₂, e introduciendo medidas fiscales inteligentes, como el bonus-malus al CO₂ que aplique impuestos más altos a los vehículos contaminantes, fomentando así la adopción de coches y furgonetas eléctricos de batería;
- Ofrecer **apoyo e incentivos a las rentas más bajas** para que puedan acceder a vehículos cero emisiones, como los planes de ayudas para la adquisición de BEV (vehículos eléctricos de batería);

-
- **Aprobar medidas para electrificar todo el parque móvil corporativo antes de 2030**, por ejemplo, con regulaciones nacionales o mediante [mecanismos fiscales](#), como las pequeñas retribuciones en especie a los BEV de empresa y eliminar la amortización fiscal de los vehículos de empresa con motor de combustión interna e híbridos enchufables (PHEV);
 - Introducir incentivos y objetivos para que las autoridades públicas adquieran únicamente vehículos de cero emisiones para 2030 (por ejemplo, gobiernos nacionales y subnacionales, organismos públicos y administraciones);
 - **Aprobar medidas que impulsen la demanda de camiones de cero emisiones (ZET)**, como exenciones fiscales o ayudas financieras para la adquisición de ZET y el despliegue de puntos de recarga pública para camiones eléctricos en los nodos urbanos y a lo largo de las principales autopistas. No dar apoyo a los camiones de gas altamente contaminantes ni al biometano⁴;
 - **Aplicar peajes en función de las emisiones de CO2 antes de 2024**, tal y como exige la legislación de la UE, para garantizar que los camiones contribuyen al cumplimiento de los objetivos de los PNIEC. La transición hacia los camiones limpios requiere una reducción en los peajes de entre el 50% y el 75% para los camiones de cero emisiones, así como recargos más elevados a los camiones con motor de combustión interna;
 - En el caso de los vehículos ligeros, los objetivos basados en la flota que se contemplan en el Reglamento sobre infraestructura de combustibles alternativos (AFIR) deben abarcar todas las regiones de un Estado miembro. En el caso de los vehículos pesados, los Estados miembros deberían basar sus planes de infraestructura pública de recarga en el AFIR y asegurarse de que se ajustan a los niveles previstos de vehículos pesados en carretera y del volumen de tráfico;
 - Obligar a que en las ciudades sólo circulen autobuses de cero emisiones para 2027.

Transporte marítimo

- **Priorizar la infraestructura de repostaje de hidrógeno y amoníaco verdes** en el desarrollo de los planes del AFIR para favorecer el consumo de combustibles limpios en el transporte marítimo. Para ello, habrá que invertir en estaciones de recarga en puerto, plantas de producción de hidrógeno/amoniaco y nuevas infraestructuras portuarias de suministro de combustible;
- **Fijar objetivos de puertos de carga eléctrica para todos los tipos de buques y en todos los puertos para 2030** (no sólo para los buques portacontenedores y de pasajeros en partes limitadas de los puertos como se establece en el AFIR);

⁴ Biomethane cannot be sufficiently scaled due to its limited feedstock potential and high cost and would be better allocated to industry

-
- **Detener todas las inversiones en nuevas infraestructuras de repostaje de GNL** en los puertos. Justificar estas inversiones con el metano sintético es deshonesto, pues es una de las soluciones menos sostenibles y aplicables;
 - **No asignar biocombustibles al transporte marítimo**, ya que el fraude relacionado con el origen y la sostenibilidad de los biocombustibles de los proveedores de combustible marítimo dentro y fuera de Europa está muy extendido;
 - **Publicar una hoja de ruta nacional de descarbonización y un objetivo nacional de cero emisiones para todos los viajes marítimos** que hagan escala en el puerto de cada país y para la cadena de suministro terrestre.
 - **Fijar fechas para la eliminación progresiva de las emisiones en los puertos**, de modo que, para 2035 o 2040, todos los buques sean de cero emisiones cuando estén atracados o maniobrando en zonas portuarias;
 - Garantizar que la proporción de **combustibles renovables de origen no biológico (RFNBO)** en la cantidad total de energía suministrada al sector marítimo sea de **al menos del 1,2%**, como parte de la aplicación de la Directiva sobre energías renovables (DER) por parte de los Estados miembros;
 - **Aplicar planes de subvenciones como los Contratos por Diferencia (CfD)** para cubrir la diferencia de costes entre los combustibles limpios y los convencionales para los combustibles sintéticos innovadores de cero emisiones;
 - **Adopción de medidas obligatorias para reducir las emisiones de carbono negro** procedentes del transporte marítimo internacional

Para más información sobre la descarbonización del transporte marítimo véase [este enlace](#).

Transporte aéreo

- **Incluir todas las emisiones de los vuelos salientes** en los objetivos climáticos nacionales del país;
- Obligar a las empresas que vuelan con mayor frecuencia a fijar el objetivo de reducir las emisiones de sus vuelos en un 50% con respecto a los niveles de 2019;
- **Aumentar los impuestos sobre los billetes y aplicar un impuesto sobre el queroseno** para abordar la falta de una tarificación eficaz en el sector;
- Aplicar impuestos sobre los billetes con un **tipo más alto para los vuelos más largos** (> 6.000 km), incluidos los pasajeros en tránsito y los vuelos extracomunitarios. Deben aplicarse factores multiplicadores que aumenten el impuesto para abordar el impacto desproporcionado de primera clase y *business*, así como de los vuelos en jets privados;

-
- **Exigir el uso de tecnología de cero emisiones para 2030** (es decir, que ningún avión esté propulsado por combustibles fósiles) **para jets privados** que aterricen y despeguen del país;
 - Desarrollar **hojas de ruta de apoyo industrial en materia de SAF** con inversión pública prioritaria para apoyar el queroseno sintético procedente de la captura directa del aire y las tecnologías de aviación de cero emisiones. Cualquier ayuda pública que se conceda al sector de la aviación debe quedar supeditada a la adopción de tecnologías que reduzcan sustancialmente las emisiones del mismo, como el uso de combustibles sintéticos y de aviones de cero emisiones, y financiarse mediante el principio de «quien contamina paga»;
 - **Desarrollar estrategias nacionales para ampliar la infraestructura de aviación de cero emisiones** (electricidad e hidrógeno) en los aeropuertos;
 - **Introducir una estrategia de reducción de los efectos no relacionados con el CO₂**, incluida la introducción de un proyecto piloto para reducir el contenido de hidrocarburos aromáticos en el combustible de aviación.

Para más información sobre la descarbonización del transporte aéreo véase [este enlace](#).

Transporte ferroviario

El transporte ferroviario debe adquirir mayor relevancia en los planes nacionales de descarbonización. Pasar de los turismos, camiones y aviones al tren contribuiría en gran medida a reducir la intensidad de las emisiones del sector del transporte, por no hablar de los beneficios que el cambio modal tendría para la descongestión del tráfico urbano e interurbano. Las siguientes medidas favorecerían la contribución del ferrocarril al transporte sostenible. Los PNIEC deben incluir medidas para:

- La renovación y disponibilidad de material rodante
- Fomentar los trenes de pasajeros para la movilidad urbana y regional
- Fomentar los trenes de mercancías
- Fomentar la intermodalidad bicicleta-transporte público
- Mejorar las conexiones transfronterizas
- Aumentar la electrificación

Energías renovables

La UE está actualizando la Directiva sobre energías renovables (DER III). Después, corresponderá a los Estados miembros aplicarla mediante políticas ambiciosas que no perjudiquen al medio

ambiente (especialmente en cuanto al uso del suelo y la silvicultura). Los Estados miembros deben:

- **Reducir el objetivo general para las energías renovables en el transporte** a una proporción máxima del 16% de energía renovable o un objetivo de intensidad de GEI del -8%, permitiendo únicamente el uso de combustibles avanzados verdaderamente sostenibles (electricidad, hidrógeno verde y combustibles sintéticos producidos con fuentes renovables, conocidos como Combustibles Renovables de Origen no Biológico) y de biocombustibles avanzados para contribuir al objetivo general de la DER para el transporte; la DER permite a los Estados miembros reducir el objetivo al retirar el apoyo otrora otorgado a los biocombustibles basados en alimentos y piensos
- **Eliminar gradualmente los biocombustibles derivados del aceite de palma antes de 2030 y excluir la soja y otros biocombustibles derivados de cultivos del objetivo de la DER III**, incluso con la eliminación de cualquier incentivo fiscal a los biocombustibles derivados de alimentos y piensos;
- **Evitar fijar objetivos demasiado elevados para los biocombustibles avanzados** (derivados de desechos y residuos sostenibles, y de grasas animales y aceite de cocina usado) para evitar el riesgo de utilizar materiales insostenibles como materias primas. Antes de establecer un objetivo para los biocombustibles avanzados, se recomienda realizar una evaluación de impacto ambiental, climático y económico de las diferentes opciones tecnológicas, e incluso ponderar la disponibilidad interna de los recursos;
- **Incluir la recarga privada en el mecanismo de crédito de electricidad renovable** en el transporte que debe aplicarse en virtud de la DER III recientemente aprobada;
- **Fomentar el uso de los electrocombustibles (también conocidos como RFNBO) en los medios de transporte más difíciles de electrificar, como el transporte aéreo y marítimo**, si bien se prefiere un consumo directo de electricidad más eficiente siempre que sea posible, por ejemplo, en los casos del transporte por carretera (vehículos eléctricos de batería) y el ferroviario.

Cuestiones transversales

- **Cambiar el sistema fiscal para fomentar el uso de fuentes de energía renovables en el transporte**, en particular, con medidas que impulsen el suministro de combustibles sintéticos e hidrógeno verde en los sectores de la aviación y el transporte marítimo, y que eviten incentivar los biocombustibles. Gravar los combustibles en función de su contenido de CO₂ y energía;
- **Deshacerse de las subvenciones a los combustibles fósiles**, que alejan los fondos públicos de las fuentes de energía del futuro y respetuosas con el clima;

-
- **Adoptar indicadores operativos de pobreza energética y de transporte**, así como una hoja de ruta nacional para erradicar estos problemas;
 - **Implantar [Zonas de Bajas Emisiones \(LEZ\)](#) de manera eficaz** para limpiar el aire de las ciudades y hacer que el transporte urbano genere menos emisiones y resulte más eficiente. Establecer también un calendario vinculante para que pasen progresivamente a zonas de cero emisiones (ZEZ) en 2030 a más tardar. Esta medida debe complementarse con alternativas como la movilidad activa (bicicleta, caminar) y el transporte público y compartido. Además, deben ofrecerse ayudas específicas para que los grupos más vulnerables (por ejemplo, hogares de rentas bajas) puedan acceder a una movilidad limpia;
 - **Innovar en tecnología de cero emisiones**, como procesos químicos más eficientes para las baterías y tecnologías de reciclaje, hidrógeno verde, combustibles sintéticos, captura directa del aire, tecnología para reducir los efectos de la aviación no relacionados con el CO₂ y almacenamiento de energía para equilibrar la red. Traducir las prioridades de innovación identificadas en medidas concretas, asignando los fondos adecuados.
 - **Promover energías renovables adicionales para electrificar el transporte** facilitando la concesión de permisos, la interconexión y las mejoras de la red, así como el desarrollo de redes inteligentes.

Gobernanza

Los Estados miembros cuentan con diversos recursos legislativos con los que podrían mejorar su gobernanza en materia de clima y energía:

- Hacer que las **hipótesis tecnológicas, los datos y el análisis en los que se base el Plan sean transparentes, accesibles y abiertos a las aportaciones de las partes interesadas**;
- **Asegurar [una consulta pública significativa y temprana](#)** estableciendo plazos razonables, garantizando la igualdad de participación, facilitando toda la información necesaria (también a través de un sitio web específico) y prestando la debida atención al resultado;
- **Implicar a todo el gobierno**, incluidos los parlamentos nacionales, en la elaboración del PNIEC;
- **Llevar a cabo diálogos sobre el clima y la energía a varios niveles** para debatir con las diferentes partes interesadas y niveles de gobierno los escenarios y opciones a corto y largo plazo;
- **Establecer una estructura permanente dentro del gobierno** compuesta por todas las administraciones del sector implicadas en la aplicación y seguimiento del Plan, incluidas las agencias nacionales;

-
- **Considerar debidamente el dictamen del órgano consultivo científico nacional.** Todos los países deberían crear uno con el fin de garantizar una elaboración de políticas basada en la ciencia;
 - **Alinear los PNIEC con la estrategia nacional a largo plazo para el cero neto,** actualizándola a través de ciclos de revisión de políticas regulares y más cortos;
 - **Alinear los instrumentos de planificación que exige la legislación sectorial con los PNIEC.** Esto es especialmente necesario para los planes sociales para el clima (que deben presentarse antes de junio de 2025 según el Reglamento del Fondo Social para el Clima) y los planes de infraestructuras para los combustibles alternativos (antes del 1 de enero de 2025 según el AFIR);

Más información:

Carlos Rico

Policy Officer

Transport & Environment

carlos.rico@transportenvironment.org

Móvil: +34 626 912 102

Cristian Quílez

Project Manager | Políticas Públicas y Gobernanza Climática

ECODES

cristian.quilez@ecodes.org

Móvil: +34 699 664 950

Ismael Morales

Responsable de Comunicación y Políticas Climáticas

Fundación Renovables

ismael.morales@fundacionrenovables.org

Móvil: +34 605 25 64 72