



Bruselas, 8.11.2017
COM(2017) 675 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Hacia la consecución de una movilidad de bajas emisiones

**Una Unión Europea que proteja el planeta, empodere a sus consumidores y defienda a
su industria y sus trabajadores**

«Quiero que Europa sea líder de la lucha contra el cambio climático.

La Comisión quiere que nuestra industria sea más fuerte y competitiva.

Exijo a la industria automovilística que juegue limpio y enderece su actuación.

En lugar de buscar posibles resquicios por los que escabullirse, deben dedicarse a invertir en los vehículos limpios del futuro.

La Comisión presentará en breve propuestas para reducir las emisiones de carbono en nuestro sector del transporte».

Presidente Jean-Claude Juncker
Discurso sobre el Estado de la Unión, 13 de septiembre de 2017

1. Introducción

El **cambio climático** es uno de los mayores retos a los que se enfrenta la humanidad en la actualidad. Está en juego el futuro de nuestro planeta, y así lo reconoció la comunidad internacional en París, en diciembre de 2015, donde se llegó a un acuerdo verdaderamente histórico sobre el cambio climático. El Acuerdo de París puso de manifiesto que la transición hacia una sociedad moderna y con bajas emisiones de carbono no solo es indispensable, sino que ahora es también posible.

La Unión Europea predica con el ejemplo. La actuación encaminada a liderar la lucha mundial contra el cambio climático ocupa un lugar central en la agenda positiva de la UE para contribuir a crear *«una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad»*¹. La **transición hacia una economía moderna y con bajas emisiones de carbono** es una prioridad política fundamental para la Comisión Europea que se inscribe en su prioridad de desarrollar una **Unión de la Energía resiliente y una política climática prospectiva**. El objetivo es reforzar la capacidad de Europa para hacer frente al reto del cambio climático y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, al mismo tiempo que se mantiene y amplía la ventaja competitiva de nuestras industrias con miras a la creación de empleo, la generación de un crecimiento económico sostenible y el impulso de la innovación en el ámbito de las tecnologías de energías renovables, y esto supone esforzarse en convertirse en el líder mundial en materia de innovación, digitalización y descarbonización². Ahora bien, estos cambios también pueden ser disruptivos: a la par que dan lugar a la creación de nuevos puestos de trabajo, pueden provocar que otros se vuelvan obsoletos y sea necesario adquirir nuevas capacidades y formarse para la reconversión profesional. La transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono constituye, pues, tanto una oportunidad como un reto para la industria de la UE.

El sector del transporte contribuye considerablemente a la economía de la UE, al empleo y a la movilidad de los ciudadanos. En efecto, el sector del transporte y el almacenamiento da empleo a más de once millones de personas en la UE, esto es, más del 5 % del empleo total³, y genera casi el 5 % del producto interior bruto de la UE⁴. Además, representa aproximadamente el 20 % de las exportaciones a los principales socios comerciales de la UE.

No obstante, el transporte es, al mismo tiempo, uno de los sectores que más emisiones de gases de efecto invernadero genera en Europa, solo por detrás de la energía, así como el responsable de que el problema de la contaminación atmosférica en nuestras zonas urbanas sea cada vez más grave, y todas las previsiones apuntan a que la actividad del transporte seguirá creciendo en toda Europa. Entre 2010 y 2050, se estima que el transporte de pasajeros crecerá en un 42 %, mientras que, en el caso del transporte de mercancías, se prevé que el crecimiento sea del 60 %⁵. En consecuencia, el reto de lograr un sistema de movilidad sostenible es aún mayor si cabe.

¹ Discurso del Presidente Juncker sobre el Estado de la Unión (2016), 14 de septiembre de 2016. Conclusiones del Consejo Europeo, 24 de octubre de 2014.

² COM(2017) 479.

³ Encuesta de población activa de Eurostat, datos de 2016 para la sección H de la NACE: «Transporte y almacenamiento».

⁴ Cuentas nacionales de Eurostat, datos de 2014 para la sección H de la NACE: «Transporte y almacenamiento».

⁵ Todas las referencias a los datos se encuentran en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2017) 177.

El transporte representa casi una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de Europa y es la principal causa de la disminución de la calidad del aire en las ciudades, una grave amenaza para la salud pública. Tan solo el transporte por carretera es responsable de casi una quinta parte del total de las emisiones en la UE y del 73 % de las emisiones procedentes del transporte⁶.

A menos que se adopten medidas para reducir sus emisiones, se corre el riesgo de que el transporte se convierta en la mayor fuente de emisiones y acabe contrarrestando los progresos que se están realizando en otros sectores y poniendo en peligro la capacidad de la UE para lograr sus objetivos globales en materia de reducción de las emisiones. **Por tanto, se requiere una intervención decisiva frente a las emisiones procedentes del transporte.**

El ambicioso objetivo de lograr una movilidad con bajas emisiones de carbono se inscribe en las estrategias clave de la UE en este ámbito, y en concreto en la estrategia para la Unión de la Energía de febrero de 2015, en la que se identificó la transición hacia un sector del transporte energéticamente eficiente e hipocarbónico como un aspecto de importancia crucial⁷. Le siguió una serie de medidas concretas descritas en la Estrategia a favor de la movilidad de bajas emisiones, adoptada en julio de 2016, y que se están aplicando ahora⁸. A principios de este año, en respuesta a las profundas transformaciones que está sufriendo el sector del transporte, la iniciativa «Europa en movimiento» presentó una Agenda para una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos, acompañada de un primer paquete de propuestas⁹. Recientemente, la Comisión ha dado a conocer una estrategia renovada para la política industrial de la UE que se propone empoderar a las industrias europeas para que sigan generando empleo y un crecimiento sostenible en este contexto cambiante y repleto de desafíos¹⁰.

El presente paquete de propuestas en el marco de la iniciativa «Europa en movimiento»¹¹ se centra en ayudar a la industria europea del automóvil y al sector de la movilidad a prepararse para el futuro mediante la creación de las condiciones y los incentivos adecuados para que **la industria sea competitiva a escala mundial y genere innovación, crecimiento y empleo**. Paralelamente, las medidas propuestas tienen el objetivo de garantizar que en el futuro la movilidad sea **limpia, accesible y asequible para todos**, así como que se pueda recuperar la confianza de los consumidores. Esto último es fundamental, sobre todo a raíz de la crisis de confianza provocada por la industria automovilística en relación con las emisiones de los vehículos diésel. Las normas han de ser sólidas y aplicarse correctamente, los europeos deben tener alternativas de transporte accesibles y asequibles frente a los vehículos que utilizan combustibles fósiles, y las inversiones en la infraestructura para los combustibles alternativos han de estar enfocadas y coordinadas en consecuencia.

⁶ El número de personas que fallece de forma prematura en la UE debido a la contaminación relacionada con el transporte casi triplica al de las personas que mueren en un accidente de tráfico, y millones de personas sufren enfermedades respiratorias y cardiovasculares de por vida. <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2016>; http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/people/road-fatalities_en

⁷ COM(2015) 80.

⁸ COM(2016) 501.

⁹ COM(2017) 283.

¹⁰ COM(2017) 479.

¹¹ El presente paquete se basa en muchas de las otras líneas estratégicas de trabajo de la Comisión Europea, en concreto el Plan de Inversiones, la Unión de Mercados de Capitales, el Mercado Único Digital, el pilar europeo de derechos sociales y la Agenda de Capacidades, la acción por el clima, y la economía circular.

El presente paquete establecerá normas claras, realistas y aplicables a fin de contribuir a garantizar la igualdad de condiciones para los agentes del sector que operan en Europa y reforzar su credibilidad. También marcará un rumbo claro en pos de la consecución de los compromisos suscritos por la UE en virtud del Acuerdo de París y alentará tanto la innovación en las nuevas tecnologías y los modelos empresariales como un uso más eficiente de todos los modos para el transporte de mercancías. Además, las medidas de facilitación contenidas en el paquete contribuirán a asegurar una transición fluida y a que el camino por recorrer sea más predecible. Los consumidores no darán realmente el paso hacia los vehículos limpios y otras soluciones de movilidad no contaminantes a menos que tengan a su disposición una infraestructura para los combustibles alternativos y puedan formarse una opinión fundada sobre los costes de los diferentes tipos de combustible disponibles y el coste total conexo de tener un vehículo en propiedad a lo largo del ciclo de vida completo del vehículo. Por último, estas medidas también tienen el objetivo de hacer accesibles los nuevos servicios de movilidad para todos los europeos y ofrecer nuevas perspectivas de futuro a los trabajadores, las comunidades y los componentes de la cadena de valor de la industria automovilística, así como a otras partes que puedan verse perjudicadas por la transición.

Las nuevas **normas sobre emisiones de CO₂** ayudarán a los fabricantes a sumarse a la innovación y suministrar al mercado vehículos de bajas emisiones. La **Directiva sobre vehículos limpios** promoverá las soluciones de movilidad no contaminantes en las licitaciones públicas y ofrecerá así una base sólida para estimular la demanda y un mayor despliegue de las soluciones de movilidad no contaminantes. El paquete incluye también medidas de apoyo a la inversión para el **despliegue transeuropeo de una infraestructura para los combustibles alternativos**, así como normas comunes. Se está diseñando una **metodología para que los consumidores puedan comparar fácilmente los precios de los combustibles**. La revisión de la **Directiva sobre el transporte combinado**, que promueve el uso combinado de diferentes modos para el transporte de mercancías (por ejemplo, camiones y trenes), y de la **Directiva sobre los servicios de transporte de viajeros en autobús y autocar**, que fomentará el desarrollo de conexiones de autobús y autocar de larga distancia en toda Europa y ofrecerá opciones alternativas al uso de automóviles privados, contribuirá también a reducir en mayor medida las emisiones procedentes del transporte y la congestión del tráfico. Asimismo, estas iniciativas favorecerán la política industrial integrada de la UE¹², de manera que los vehículos y otras soluciones de movilidad del mañana, así como sus componentes, serán inventados y fabricados en la UE, una situación para la que la **iniciativa sobre las baterías** reviste una importancia estratégica particular. Además, estas iniciativas persiguen ser rentables, neutras desde el punto de vista tecnológico y socialmente inclusivas.

Este segundo paquete de «Europa en movimiento» aborda, pues, **tres prioridades políticas fundamentales**:

- una Europa que proteja el planeta,
- una Europa que empodere a sus ciudadanos,
- una Europa que vele por su industria y sus trabajadores.

2. Una Europa que proteja: el papel clave de la UE en el marco de París y en la fijación de normas a escala internacional

El reto de la movilidad sostenible es un problema mundial, común a un número cada vez mayor de países y ciudades de todo el mundo. Como resultado de ello, se está produciendo

¹² COM(2017) 479.

una fuerte demanda a escala mundial de productos, tecnologías y modelos empresariales no contaminantes que vayan en favor de la movilidad sostenible, y esto constituye una gran oportunidad de negocio para una industria de la UE competitiva en este sector.

Es crucial que la UE promueva la próxima generación de normas sobre reducción de las emisiones de CO₂ para el transporte. Esto emitirá una señal clara para el mercado y contribuirá al mantenimiento del liderazgo de la UE en la lucha contra el cambio climático, al mismo tiempo que se reforzará la competitividad de la industria europea y se garantizará que Europa siga siendo la principal impulsora a escala mundial de normas para el sector de la fabricación de automóviles. Así, la propuesta de **nuevas normas sobre las emisiones de CO₂ para turismos y furgonetas en el período posterior a 2020** es un elemento clave del paquete. Estas normas ayudarán a los Estados miembros a conseguir sus objetivos en materia de clima para 2030 y permitirán a las ciudades mejorar la calidad de vida y la salud de sus ciudadanos¹³. Se calcula que el Reglamento existente sobre las emisiones de CO₂ ha generado entre el 65 y el 85 % de las reducciones de las emisiones de los automóviles logradas desde su introducción en 2009¹⁴. Por otra parte, estas normas vincularán la aplicación del marco de París a la agenda comercial mundial de Europa al dar a nuestras industrias una ventaja competitiva y permitirles exportar sus productos y acceder a los mercados en expansión con el aumento de la demanda mundial de vehículos limpios. La revisión de la **Directiva sobre vehículos limpios** contribuirá a incrementar la demanda pública de este tipo de vehículos en la UE. La existencia de un mercado y una base industrial desarrollados en la UE es fundamental para reforzar nuestro potencial de exportación.

El fomento de la multimodalidad y la combinación eficiente de diferentes tipos de transporte son también indispensables para reducir las emisiones. La revisión de la legislación sobre **transporte combinado** alentará el uso combinado de camiones y trenes, gabarras o buques para el transporte de mercancías haciendo que este tipo de transporte sea más competitivo con respecto al transporte únicamente por carretera. Al reducir el número de camiones en las carreteras no solo se reducirán las emisiones de CO₂ y la contaminación atmosférica provocada por el sector del transporte de mercancías, sino que también se reducirán la congestión y los accidentes en nuestras carreteras¹⁵.

De manera similar, la propuesta de la Comisión de revisar la Directiva sobre **los servicios de transporte de pasajeros en autobús y autocar** supondrá la mejora de la movilidad de los ciudadanos al fomentar el desarrollo de las conexiones en este modo de transporte y ofrecer con ello opciones alternativas al uso de vehículos particulares e incrementar el uso de modos de transporte público sostenibles¹⁶. Estos servicios también generarán beneficios económicos y sociales, ya que se ajustarán mejor a las necesidades de los consumidores y presentarán opciones reales para las personas con escasos recursos económicos.

El amplio abanico de medidas facilitadoras previstas en el paquete servirá de respaldo y refuerzo para todas estas propuestas legislativas.

3. Una Europa que empodere: garantizar que no haya consumidores de segunda clase ni regiones a la zaga

¹³ COM(2016) 482.

¹⁴ Ricardo-AEA y TEPR (2015): *Evaluation of Regulations 443/2009 and 510/2011*:

https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/vehicles/docs/evaluation_ldv_co2_regs_en.pdf

¹⁵ COM(2017) 648.

¹⁶ COM(2017) 647.

Uno de los grandes logros de la Unión Europea es la libertad de los ciudadanos para circular sin obstáculos por todo el territorio, lo que les permite viajar sin problemas entre los Estados miembros, ya sea por motivos profesionales o por placer. En este sentido, la UE tiene el deber para con sus ciudadanos de facilitar y hacer más sencilla esta libertad de circulación entre fronteras. El transporte seguirá creciendo, pero ha de desarrollarse de manera sostenible¹⁷. Los atascos que se sufren a diario y la crisis relativa a las emisiones de los vehículos diésel han dado lugar, como no podía ser de otra forma, a que se hagan llamamientos para que el transporte por carretera contribuya a la mejora de la salud y la calidad del aire. En algunos casos, estos llamamientos han desembocado en la adopción, a escala local, de medidas para disuadir del uso del automóvil en las zonas urbanas, una realidad que ya está influyendo en las elecciones de los ciudadanos en materia de movilidad.

Tras la debacle de las emisiones de los vehículos diésel y la grave crisis de confianza de los consumidores que esto originó, la Comisión ya ha adoptado medidas para garantizar unas condiciones mejores para los consumidores y recuperar la confianza en el enfoque de la UE. Es por ello que ponemos en marcha un **marco sólido de ensayo para la homologación de tipo** basado en nuevos procedimientos de ensayo que garantizará el cumplimiento efectivo de las normas¹⁸ y proporcionará también una base firme para la aplicación de las nuevas normas sobre emisiones de CO₂ en el período posterior a 2020.

Debemos prestar atención igualmente a facilitar el **acceso de los ciudadanos** a formas de movilidad nuevas y no contaminantes que sean **asequibles**, así como asegurarnos de que los beneficios de estos nuevos servicios de movilidad están al alcance de todos y se distribuyen de forma homogénea por toda la Unión. Las nuevas tecnologías y los modelos empresariales innovadores y colaborativos hacen más sostenible nuestro sistema de movilidad. No obstante, debemos evitar que abran una brecha digital que dé lugar a nuevas desigualdades o prive a algunas regiones o zonas de los beneficios derivados de estas innovaciones.

Las soluciones de bajas emisiones o emisiones nulas no serán una realidad generalizada en las carreteras de Europa a menos que se disponga de **una infraestructura adecuada para los combustibles alternativos**. La industria está anunciando inversiones considerables, especialmente en la fabricación de vehículos eléctricos. Ahora bien, si se pretende atraer a los consumidores con alternativas realistas a los vehículos que utilizan combustibles convencionales, será indispensable contar con la infraestructura apropiada. El período comprendido entre 2020 y 2025 será decisivo para Europa en vista de que las previsiones actuales apuntan a que los vehículos de bajas emisiones y emisiones nulas representarán hasta el 7 % de los vehículos que circulen por las carreteras europeas en 2025¹⁹. Habrá que movilizar inversiones rápidamente para evitar que la falta de una infraestructura adecuada se convierta en el estrangulamiento del mañana.

La UE ya cuenta con un marco político claro en relación con la infraestructura para los combustibles alternativos que otorga a los Estados miembros un papel primordial en el despliegue de esta infraestructura en sus respectivos territorios²⁰. Sin embargo, **el nivel de ambición de las estrategias políticas nacionales es insuficiente para satisfacer la**

¹⁷ COM(2016) 501.

¹⁸ COM(2016) 031. Se han introducido, además, nuevos procedimientos a escala de la UE para someter a ensayo las emisiones de los vehículos tanto en condiciones reales de conducción como en laboratorio, y ya se están aplicando a los nuevos tipos de vehículos desde septiembre de 2017.

¹⁹ SWD(2017) 650.

²⁰ Directiva 2014/94/UE.

demanda futura. Además, es importante que la infraestructura y los servicios sean interoperables entre los Estados. Los consumidores han de percibir la movilidad de bajas emisiones como un tipo de movilidad exento de problemas²¹. Por su parte, las autoridades públicas y los agentes del mercado deben garantizar la interoperabilidad de los servicios de la infraestructura.

Hay que acelerar el despliegue de la infraestructura para los combustibles alternativos y colmar las lagunas al respecto²². Y ahí es donde la UE puede y debe marcar la diferencia. El apoyo financiero de la UE será indispensable para cubrir una parte de las necesidades de financiación en aquellos ámbitos en que persistan fallos del mercado a la hora de invertir, por ejemplo en el caso de la red básica transeuropea de transporte. Este apoyo público debería verse como una forma de movilizar una inversión privada significativa, por ejemplo a través de nuevos métodos de financiación como la combinación de subvenciones y préstamos que se preconiza en el Plan de Inversiones para Europa²³. Por consiguiente, el paquete contiene un **plan de actuación destinado al fomento de la inversión en la infraestructura para los combustibles alternativos** y el desarrollo de una red de puntos de recarga y repostaje rápidos e interoperables en toda la Unión²⁴.

La Comisión está aumentando el apoyo financiero destinado a movilizar inversiones públicas y privadas para el despliegue de la infraestructura para los combustibles alternativos. Es por ello que ahora pone a disposición 800 millones EUR para tal fin²⁵. Esta ayuda se combinará con los considerables fondos ya destinados a este aspecto en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos²⁶. La política de cohesión no solo puede contribuir al despliegue de la infraestructura para los combustibles alternativos, para todos los modos de transporte y todos los tipos de combustible, por ejemplo con puntos de recarga en las ciudades y en comunidades más pequeñas, sino que también puede contribuir a la financiación de la contratación pública de vehículos que utilicen combustibles alternativos, como autobuses urbanos no contaminantes²⁷.

Se requiere una estrecha cooperación y coordinación entre la Comisión, los Estados miembros y a escala local para garantizar que se colma cualquier posible laguna y que no se deja «en la

²¹ «Veo a un viajero pendular [...] que puede cargar su coche eléctrico en un área de servicio de autopista del mismo modo que hoy llenamos el depósito de gasolina», discurso del Presidente Juncker ante el Parlamento Europeo, noviembre de 2014.

²² Se necesitan 1 500 millones EUR solo para dotar a los corredores de la red básica de la red transeuropea de transporte de una infraestructura troncal para todos los combustibles alternativos de aquí a 2025. Las necesidades de inversión son considerablemente mayores si se tiene en cuenta el conjunto de la red de transporte.

²³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_es

²⁴ COM(2017) 652.

²⁵ La Comisión desbloquea ahora 350 millones EUR del presupuesto del Mecanismo «Conectar Europa - Transporte» que podrían generar hasta 1 700 millones EUR de inversión total precedente, entre otros, del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, el Banco Europeo de Inversiones y bancos públicos y privados en virtud de la «Convocatoria de financiación combinada» del MCE. Además, se pondrán a disposición hasta 450 millones EUR de los ingresos no desembolsados del programa NER300 a través del instrumento de deuda del Mecanismo «Conectar Europa», gestionado por el Banco Europeo de Inversiones. Para mayor información: https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ner300_es

²⁶ Se han programado aproximadamente 70 000 millones EUR del Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y los Fondos Estructurales para conseguir que el sistema de transporte de la UE sea más eficiente y respetuoso con el medio ambiente y genere menos emisiones de carbono.

²⁷ Las regiones ultraperiféricas podrían servir como lugares de ensayo para soluciones de energía limpia y alternativa. Véase el documento COM(2017) 623.

estacada» a los consumidores y sus vehículos limpios. Los conductores han de tener la certeza de que podrán conducir por toda la UE y tener fácil acceso a la recarga donde y cuando lo necesiten. **No debe excluirse a ninguna región de la UE ni a ningún consumidor.**

El presente paquete brinda apoyo a los Estados miembros, las regiones y las ciudades para que aumenten su oferta de transporte limpio para los ciudadanos, un apoyo que se ve reforzado con el incremento de la contribución de la contratación pública a la penetración de los vehículos no contaminantes en el mercado mediante el **fomento de los vehículos limpios en las licitaciones públicas**²⁸. Las ciudades desempeñan un papel fundamental en la aplicación del Acuerdo de París, especialmente a través de sus políticas de movilidad limpia. En este sentido, la ceremonia del Pacto de los Alcaldes de febrero de 2018 reunirá a más de setecientos alcaldes europeos con el objetivo de dar un mayor impulso a estas actuaciones a escala local.

El paquete se complementará, además, con la labor en curso dirigida a mejorar la capacidad de los consumidores para hacer elecciones más precisas a la hora de comprar o usar un vehículo ofreciéndoles una **metodología que les permita comparar los costes de los distintos tipos de combustible disponibles** y les ayude a ver los beneficios de pasar a soluciones de movilidad más limpias. Para ello, la Comisión está diseñando junto con los Estados miembros una **metodología europea para la comparación de los precios de los combustibles**, y ya ha lanzado un **instrumento de conducción ecológica («Green Driving tool»)** que permite a los consumidores comparar la repercusión de las distintas tecnologías en el consumo de combustible y las emisiones de CO₂²⁹.

La Comisión y el Banco Europeo de Inversiones han puesto en marcha el **«Mecanismo Europeo para los Transportes Limpios»** destinado a financiar proyectos de transporte no contaminante, con especial atención al transporte público, usando para ello financiación procedente del Mecanismo «Conectar Europa» o el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. En el marco del **Fondo Europeo de Desarrollo Regional**, en el que hay disponibles hasta 35 000 millones EUR para fomentar un sector del transporte energéticamente eficiente y descarbonizado, hay 12 400 millones EUR asignados al transporte urbano limpio. En concreto, a través de la cooperación territorial europea («Interreg») se puede garantizar el despliegue coherente de la infraestructura para los combustibles alternativos a escala regional y local. Varios Estados miembros han aprovechado ya la oportunidad para programar el despliegue de la infraestructura para los combustibles alternativos o adquirir material móvil no contaminante para el transporte público (por ejemplo, autobuses eléctricos). Por ejemplo, en Chequia, el programa de Transporte (con unos 30 millones EUR) está sirviendo para favorecer el despliegue de puntos de recarga para vehículos eléctricos. Numerosos Estados miembros prevén comprar autobuses eléctricos con el apoyo de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, como es el caso de Polonia, Eslovaquia, Chequia, Eslovenia y España.

4. Una Europa que vele por la seguridad: promoción de la competitividad industrial de la UE para el fomento del empleo, el crecimiento y las inversiones

Abordar el reto de la energía y el cambio climático constituye una importante oportunidad para que la industria de la UE aumente su competitividad y refuerce su liderazgo mundial a través de la innovación. Nuestros principales socios comerciales ya están avanzando en esta

²⁸ COM(2017) 653.

²⁹ <https://green-driving.jrc.ec.europa.eu/#/>

dirección, como China, que se ha marcado unos ambiciosos objetivos para la fabricación e importación de vehículos limpios (esto es, vehículos eléctricos y con pilas de combustible) en 2019 y 2020, lo que se traduce en aproximadamente el 5 % de todas las nuevas ventas en 2019. El automóvil fue inventado en Europa, y Europa debe tomar la delantera en el proceso de su reinención.

Ahora más que nunca, la industria de la UE en general, y los sectores automovilístico y de la movilidad en particular, se enfrentan a importantes transformaciones en sus empresas, su cartera de productos y sus procesos. La reducción de las emisiones, la innovación en el ámbito de los sistemas de propulsión eléctricos, la conducción autónoma y los vehículos conectados se encuentran entre los mayores avances, mientras que la digitalización y la automatización también están transformando profundamente los procesos de fabricación tradicionales. Las cadenas de valor del sector del automóvil, incluidos los componentes, están cambiando rápidamente con la entrada de nuevos agentes en el mercado. A esto se suma la importante tarea que tiene ahora la industria automovilística europea: recuperar la confianza de los consumidores.

El sector del automóvil, que da empleo a 12 millones de personas entre la fabricación, la venta, el mantenimiento y el transporte, y representa el 4 % del producto interior bruto de la UE, es fundamental para la prosperidad de Europa. El sector automovilístico de la UE se encuentra entre los mayores productores de vehículos de motor del mundo. Con una inversión anual de más de 50 000 millones EUR, es, además, el mayor contribuyente privado de Europa a la investigación y el desarrollo³⁰.

Nuestra ambición es lograr que la industria de la UE sea más fuerte y más competitiva a largo plazo. **La innovación, la digitalización y la descarbonización son la clave para mantener el liderazgo de Europa en la industria automovilística del futuro**, y este es un pilar central de la política industrial de la UE en sentido amplio³¹.

Las transformaciones industriales en curso también están ejerciendo una presión significativa para que la mano de obra se adapte; por tanto, deben ir de la mano de medidas para garantizar una transición fluida y mejorar la resiliencia, de manera que **las personas y las comunidades puedan aprovechar las nuevas oportunidades**. Estas medidas han de abordar las nuevas exigencias de los puestos de trabajo, fomentar el aprendizaje permanente y apoyar a los trabajadores en el proceso de transición entre puestos de trabajo ayudando activamente a quienes se encuentren en los sectores afectados y puedan verse en la necesidad de salir del sector para reciclarse y encontrar un nuevo empleo. La Comisión, en colaboración con los Estados miembros y partes interesadas como los empleadores, los representantes de los trabajadores y los proveedores de educación y formación, está fomentando la resiliencia y la competitividad de los mercados del trabajo, abordando las carencias y los desajustes en cuanto a capacidades, y respaldando el desarrollo de nuevas capacidades a través de la formación en el extranjero. Entre las iniciativas clave se encuentran la Agenda de Capacidades para la UE³² y el Plan de cooperación sectorial sobre capacidades³³, el Fondo

³⁰ Véase el informe de GEAR 2030: http://ec.europa.eu/growth/content/high-level-group-gear-2030-report-on-automotive-competitiveness-and-sustainability_es

³¹ COM(2017) 479.

³² COM(2016) 381.

³³ Este plan se está probando en seis sectores, entre ellos el automovilístico: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&intPageId=4320&langId=en>

Social Europeo y el programa Erasmus+³⁴. Asimismo, la Comisión ha abierto vías para maximizar el potencial de innovación de Europa a través de la «especialización inteligente» a escala regional, en concreto mediante el desarrollo de la resiliencia social de las comunidades a través de la generación de actividad económica y la creación simultánea de empleo, así como mediante el apoyo a las regiones en transición³⁵. Por otra parte, se crearán instrumentos para la industria y los proveedores de educación y formación destinados a promover la información sobre las capacidades y su previsión³⁶.

La legislación de la UE debe crear los incentivos apropiados para mantener a la industria en la senda de la descarbonización y del liderazgo industrial desde el punto de vista tecnológico y a escala mundial. Esto significa que se debe invertir en la descarbonización a la par que en la digitalización y la automatización, de manera que Europa también pueda llevar la delantera en esta importante carrera tecnológica. A pesar de que se prevé un rápido crecimiento de los vehículos limpios, y en concreto eléctricos, se cree que en 2030, de no haber nuevas políticas, en torno al 90 % de los vehículos que circulen por las carreteras europeas seguirá estando impulsando por motores de combustión³⁷. Para que haya un proceso de transformación equilibrado y sostenible se requiere una inversión constante dirigida a incrementar la eficiencia de los vehículos en cuanto al consumo de combustible y a lograr que se comercialicen con éxito más vehículos de bajas emisiones y emisiones nulas. Este enfoque equilibrado permite un margen para seguir introduciendo mejoras en la eficiencia de los motores de combustión y dejará el tiempo suficiente para el despliegue de la infraestructura y para que más vehículos limpios y cuyo funcionamiento sea satisfactorio estén disponibles en el mercado y lleguen a ser asequibles y accesibles para todos los europeos³⁸.

En consecuencia, la propuesta de la Comisión relativa a las **normas sobre emisiones de CO₂ para turismos y furgonetas** en el período posterior a 2020 dispone unos objetivos ambiciosos, pero a la vez realistas, con respecto a la reducción de las emisiones para 2025 y 2030. También establece un sistema de créditos basado en un índice de referencia para la cuota de vehículos de bajas emisiones y emisiones nulas, en lugar de prescribir una tecnología específica con unas cuotas fijas. Así, emite una señal clara y firme para los inversores en sistemas de propulsión alternativos e infraestructuras para combustibles alternativos con la intención de ofrecer un incentivo sólido a los pioneros para que sigan invirtiendo en las tecnologías de bajas emisiones de carbono. Por otra parte, la revisión intermedia de la legislación permitirá a la Comisión evaluar su eficacia y proponer cambios en caso de ser necesario.

La Comisión considera importante **mantener una definición de los vehículos de bajas emisiones y emisiones nulas que sea neutra desde el punto de vista tecnológico** a fin de incentivar la penetración en el mercado de los vehículos de bajas emisiones y emisiones nulas en cuanto que vehículos con el mayor potencial de reducción de las emisiones de CO₂, así como unos vehículos que generarán importantes beneficios colaterales en términos de limpieza del aire. Este enfoque aportará estabilidad normativa a la industria y le concederá el tiempo suficiente para la planificación, al mismo tiempo que se acelera el aumento del

³⁴ http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/node_es

³⁵ COM(2017) 376.

³⁶ <http://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en>

³⁷ SWD(2017) 650.

³⁸ «Para 2024, el coste medio de funcionamiento de un vehículo eléctrico al cabo de cuatro años debería equipararse al de un vehículo de gasolina». Véase el estudio de la OEUC: http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2016-122_low_carbon_cars_in_the_2020s-brochure.pdf

número de vehículos de bajas emisiones y emisiones nulas en el mercado de la UE en beneficio no solo de los consumidores europeos, sino también de la calidad de vida de los ciudadanos europeos, gracias a una mayor pureza del aire en nuestras ciudades.

Los vehículos conectados y automáticos ofrecen un potencial significativo para la reducción de la congestión, las emisiones de carbono, la contaminación atmosférica y el número de víctimas mortales en nuestras carreteras. Estos vehículos ya están entrando en el mercado de la UE y plantean nuevos retos y oportunidades para la competitividad de la industria. A fin de obtener el máximo beneficio de los programas de ensayo, investigación y financiación transfronterizos y a gran escala, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros, tenemos que velar por que el despliegue y la adopción transfronterizos y a escala de la UE de esta tecnología se realicen de manera coherente y estén debidamente coordinados. Además de apoyar la investigación y la innovación en este campo, la Comisión prosigue su labor relativa a todas las cuestiones políticas y normativas conexas, donde se incluye la consideración de las recomendaciones del grupo de alto nivel GEAR 2030³⁹.

La movilidad eléctrica a gran escala en toda Europa implica que el número de **baterías** que se necesitará en la UE aumentará de manera significativa. En efecto, las baterías ocupan un lugar central en esta nueva revolución industrial y son un elemento clave para que haya una movilidad limpia; de hecho, su desarrollo y fabricación desempeñan un papel estratégico en la transición que estamos viviendo hacia unos sistemas de movilidad y energía limpias.

Las previsiones del mercado a escala mundial apuntan a que la demanda de baterías de iones de litio crecerá hasta los 210-535 GWh en 2025, frente a los 78 GWh actuales. Las previsiones de la demanda del mercado en Europa oscilan entre los 37 y los 117 GWh en 2025, frente a los menos de 10 GWh en la actualidad⁴⁰.

La propuesta relativa a las normas sobre emisiones de CO₂ para turismos y furgonetas, que incluye el sistema de créditos para vehículos de bajas emisiones y emisiones nulas, proporcionará la claridad y previsibilidad necesarias en cuanto al ritmo del despliegue en la UE hasta 2030 y facilitará el acceso de los consumidores a formas de movilidad más limpias y asequibles. Los previsiones anunciadas por los fabricantes de automóviles con respecto al calendario y las prestaciones de los nuevos modelos eléctricos que llegarán al mercado en los próximos años confirman el aumento que se espera experimente la demanda de baterías. Desde el punto de vista industrial, el incremento de la demanda requerirá importantes inversiones en la cadena de valor de las baterías de aquí a 2025, y en concreto se necesitará dar un impulso significativo a la fabricación de células de batería. Así pues, se presenta ante nosotros una clara oportunidad para que Europa atraiga inversiones a la UE a lo largo de la cadena de valor.

Por consiguiente, Europa necesita adoptar urgentemente medidas decisivas en pos del **establecimiento de una cadena completa de valor para el desarrollo y la fabricación de baterías avanzadas en la UE**. Esto debería aplicarse a todas las fases del ciclo de vida de las baterías, incluidos la reutilización o el reciclado, así como a la mejora de la eficiencia en el uso de recursos y materias primas. Asimismo, será indispensable **pasar rápidamente de la investigación al ensayo y la demostración de la fabricación de la tecnología de células de baterías avanzadas en la UE**. Las empresas europeas poseen los conocimientos específicos y

³⁹ Véase también el informe de GEAR 2030.

⁴⁰ JRC Science for Policy Support: *EU competitiveness in Advanced Li-ion Batteries for E-mobility and Stationary Storage Applications – Opportunities and Actions*, septiembre de 2017.

la capacidad para convertir a Europa en el continente líder en materia de movilidad eléctrica y baterías de nueva generación, y esto se puede lograr con la creación de un ecosistema paneuropeo e intersectorial de baterías que permita que el liderazgo tecnológico se traduzca en sistemas de baterías de alto rendimiento, adaptadas a los distintos tipos de clientes y producidas de manera competitiva en Europa.

Habida cuenta del nivel y la urgencia de las inversiones necesarias, no es algo que se pueda hacer de forma fragmentada, sino que se requiere un **enfoque a escala europea**. Además, en vista del panorama competitivo mundial en constante evolución, el enfoque no debería centrarse en un proyecto o una tecnología únicos, sino aspirar a promover y coordinar proyectos encabezados por la industria en toda la cadena de valor de las baterías a través de iniciativas conjuntas que concentren los conocimientos especializados y los recursos financieros en este ámbito específico. Cualquier posible estrategia europea para las baterías debe abarcar mucho más que las baterías para vehículos, dadas las amplias ramificaciones para el conjunto de los sistemas de movilidad y energía europeos y las claras implicaciones para las estrategias de la UE sobre política industrial y economía circular y para las asociaciones económicas de la UE con terceros países, y en concreto con África en lo que respecta a las materias primas⁴¹.

A fin de que se puedan emprender proyectos concretos, la Comisión asignará directamente, en el marco de Horizonte 2020 (programa de trabajo para 2018-2020), 200 millones EUR para la investigación e innovación en el ámbito de las baterías, que se suman a los 150 millones EUR ya asignados. Además, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, así como instrumentos financieros a medida como los proyectos de demostración en el ámbito de la energía de InnovFin, pueden ofrecer unas condiciones de financiación atractivas para los proyectos industriales a través del Banco Europeo de Inversiones⁴².

La Comisión está trabajando en estrecha colaboración con las principales partes interesadas de la industria de la UE y con los Estados miembros⁴³, y volverá a tratar estas cuestiones en el marco de los «Industry Days» en febrero de 2018. La industria y la comunidad de innovación de la UE dirigirán este proceso colaborando estrechamente con la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones y los Estados miembros interesados, con el objetivo de establecer una cadena de desarrollo y fabricación competitiva y rentable, conquistar importantes mercados e impulsar el empleo, el crecimiento y la inversión en toda Europa. Asimismo, la Comisión tiene a su disposición diversos instrumentos para facilitar la inversión conjunta y la cooperación entre agentes privados y públicos a lo largo de la cadena de valor, así como un marco sobre ayudas estatales bien definido para respaldar estas actuaciones⁴⁴.

La UE dispone de una amplia cartera de instrumentos que pueden canalizarse hacia el desarrollo de baterías. Entre ellos se cuentan el **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas** y el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional** (con 44 000 millones EUR potencialmente disponibles para, entre otros aspectos, la investigación e innovación en materia de baterías en el marco de las estrategias de especialización inteligente desarrolladas en las regiones de la UE, y 35 000 millones EUR para el transporte eficiente en el uso de la energía y descarbonizado). Asimismo, la Comisión Europea

⁴¹ COM(2014) 297.

⁴² <http://www.eib.org/products/blending/innovfin/products/energy-demo-projects.htm>

⁴³ Reunión de alto nivel sobre desarrollo y fabricación de baterías en Europa, 11 de octubre de 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3861_en.htm

⁴⁴ DO C 188 de 20.6.2014, p. 4.

asignará 200 millones EUR directamente a la investigación y el desarrollo en materia de baterías en el marco de **Horizonte 2020** (2018-2020), además de los 150 millones EUR ya asignados.

5. Conclusiones

El segundo paquete de propuestas en el marco de la iniciativa «Europa en movimiento» se propone garantizar que en Europa se desarrollan, ofertan y fabrican las mejores soluciones, equipos y vehículos de bajas emisiones y emisiones nulas, conectados y automatizados, así como que contamos con la infraestructura de apoyo más moderna. De forma paralela, contribuye a ofrecer a los ciudadanos un entorno más limpio y a la mejora de su calidad de vida, especialmente a través de la mejora de la calidad del aire en las ciudades y la reducción de la congestión. Además, las medidas propuestas en el paquete ayudarán a recuperar la confianza de los consumidores.

El presente paquete contiene, pues, una combinación de medidas orientadas a la oferta y a la demanda cuyo objetivo es situar a Europa en la senda hacia la movilidad de bajas emisiones y reforzar la competitividad del ecosistema automovilístico y de la movilidad europeo. Asimismo, el paquete formula recomendaciones claras para que los Estados miembros colmen las lagunas existentes y den respuesta a las necesidades detectadas en relación con las infraestructuras, y presenta medidas para movilizar financiación a nivel de la UE en caso de ser necesario. Por consiguiente, proporcionará una mayor seguridad política y normativa y creará unas condiciones de competencia equitativas.

El presente paquete se basa también en muchas de las otras líneas estratégicas de trabajo de la Comisión, cuyos objetivos son, entre otros, lograr que haya un mayor número de instalaciones de recarga en hogares, edificios públicos y aparcamientos⁴⁵, ayudar a las empresas y los consumidores europeos a emprender la transición hacia una economía más robusta y más circular en la que los recursos se utilicen de manera más sostenible⁴⁶, y contribuir a la resiliencia y la competitividad de los mercados de trabajo. El paquete se dirige a todos los europeos en cuanto que ciudadanos, trabajadores y consumidores; estimulará la competitividad de Europa y dará lugar a mejoras tangibles, tanto para el mercado único de la UE como para los Estados miembros, a escala nacional y regional y en las zonas urbanas.

La Comisión pide a todas las partes interesadas que colaboren estrechamente en pos de la adopción y aplicación rápidas de las diferentes propuestas y medidas, de manera que se puedan maximizar y obtener cuanto antes los beneficios para la industria, las empresas, los trabajadores y los ciudadanos de la UE.

La Comisión presentará el tercer y último paquete de «Europa en movimiento» durante el primer semestre de 2018. En él se incluirán propuestas relativas a las normas sobre las emisiones de dióxido de carbono de los camiones, un seguimiento de las recomendaciones del grupo de alto nivel GEAR 2030⁴⁷ adoptadas el 18 de octubre de 2017, medidas en el ámbito de los vehículos y las soluciones de movilidad cooperativos, conectados y automatizados, así como propuestas encaminadas a facilitar la documentación electrónica para el transporte y mejorar la seguridad en las carreteras de la UE.

⁴⁵ COM(2016) 860.

⁴⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_es

⁴⁷ Informe de GEAR 2030, octubre de 2017.