

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, con vistas a la ejecución, de aquí a 2020, de un acuerdo internacional que aplique una única medida de mercado mundial a las emisiones de la aviación internacional»

[COM(2013) 722 final — 2013/0344 (COD)]

(2014/C 177/16)

Ponente general: **Jan SIMONS**

El 24 de octubre de 2013 y el 18 de noviembre de 2013, de conformidad con el artículo 192, apartado 1, y el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo respectivamente decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, con vistas a la ejecución, de aquí a 2020, de un acuerdo internacional que aplique una única medida de mercado mundial a las emisiones de la aviación internacional

COM(2013) 722 final — 2013/0344 (COD).

El 12 de noviembre de 2013, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 495º pleno de los días 21 y 22 de enero de 2014 (sesión del 22 de enero de 2014), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general al Sr. Simons y aprobó por 173 votos a favor, 4 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Para garantizar la seguridad jurídica de los operadores de aeronaves y las autoridades nacionales, el Comité recomienda adoptar las propuestas que prevén que la decisión de «suspensión temporal» se aplique también para el año 2013 y prorrogar por un año el plazo de notificación y entrega de los derechos de emisión para el año 2013.

1.2 Conviene asimismo establecer la exención de los pequeños operadores de aeronaves no comerciales, que apenas emiten CO₂, y permitir a las pequeñas empresas que no están cubiertas por esta exención recurrir a unos procedimientos administrativos simplificados.

1.3 En cambio, no se adhiere a las partes de la propuesta relativas a los vuelos con destino u origen en terceros países para el periodo 2014-2020. En interés de todas las partes, hay que evitar una guerra aérea o comercial y, por consiguiente, se impone, en primer lugar, animar las negociaciones para encontrar una solución global.

1.4 Dado que los vuelos entre aeródromos del EEE seguirán dependiendo del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE para el sector de la aviación, el Comité pide a las instituciones del EEE que:

- lleguen sin demora a un acuerdo sobre el establecimiento del «cielo único europeo» para evitar, mediante el control del tráfico aéreo, las emisiones innecesarias debidas a los desvíos y retrasos ⁽¹⁾;
- lleven a cabo negociaciones multilaterales y bilaterales para que se instauren otros sistemas MBM interregionales en el mundo antes de 2016, además del EEE.

2. Introducción

2.1 Pese a su volumen relativamente pequeño, alrededor de un 5 % del total, las emisiones de la aviación constituyen una de las fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero que registra un crecimiento más rápido hasta el punto de que se han duplicado en los últimos veinte años. Aunque el sector de la aviación solo dispone de un limitado potencial tecnológico de reducción de emisiones, las compañías aéreas del mundo entero pueden, y quieren, contribuir a la reducción de emisiones compensando el elevado crecimiento de sus emisiones mediante la financiación de reducciones de emisiones en otros sectores a través de medidas basadas en el mercado (MBM).

⁽¹⁾ CE/549/2004.
CE/1070/2009.

2.2 Gracias, en parte, a la actuación de la UE y, en particular, a la denominada «decisión de suspensión temporal», de principios de 2013, de la aplicación de la Directiva 2008/101/CE (inclusión de las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero) a las compañías aéreas que presten servicios con destino u origen en el Espacio Económico Europeo (EEE), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) decidió, en su asamblea de 4 de octubre de 2013, elaborar antes de 2016 (cuando se celebre la próxima reunión trienal de la OACI), con ayuda de la hoja de ruta aprobada, un mecanismo mundial basado en el mercado aplicable a las emisiones producidas por la aviación internacional y, si se aprueba, aplicarlo a partir de 2020. Mientras tanto, los países o grupos de países, como la UE, podrán adoptar medidas provisionales, aunque no se ha podido llegar a un acuerdo sobre las modalidades exactas de dicha decisión.

2.3 Esta evolución está en línea con anteriores dictámenes⁽²⁾ del Comité, por ejemplo, de 2006: «la aplicación de un sistema de comercio de derechos de emisión debe llevarse a cabo a través de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que debe ser la que trabaje para la introducción de este sistema; si es oportuno durante las negociaciones, como primera medida práctica, un Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE) para el transporte aéreo intracomunitario debería poder ser una opción muy viable»; de 2007: «la inclusión de la aeronáutica en el ámbito del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión permite reforzar el propio sistema y darle mayor solidez como modelo principal para controlar las emisiones de CO₂ a escala mundial»; y, más recientemente, de 2013 «por consiguiente, el Comité acoge favorablemente la iniciativa, que prevé la moratoria en la aplicación del régimen RCDE a las compañías aéreas respecto a los vuelos con destino u origen en aeropuertos del Espacio Económico Europeo (EEE), en espera de las conclusiones de las negociaciones internacionales».

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1 Dados los resultados de la asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) celebrada entre el 24 de septiembre y el 4 de octubre de 2013, la Comisión Europea propone adaptar el alcance geográfico del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE) para el sector de la aviación hasta que se ponga en marcha un sistema mundial de comercio.

3.2 La propuesta de la Comisión pretende dar un nuevo impulso al desarrollo de un sistema de alcance mundial. La propuesta no establece distinción alguna entre las compañías en función de su nacionalidad.

3.3 Inicialmente, el RCDE de la UE en el ámbito de la aviación se aplicaba a toda la distancia recorrida por los aviones en los vuelos con destino u origen en aeropuertos del EEE, incluidos los vuelos con destino u origen en terceros países. Para el año 2012, de conformidad con la Decisión n° 377/2013/UE (denominada de «suspensión temporal»), el sistema solo se aplicó temporalmente a los vuelos dentro del EEE y no a los vuelos con destino u origen en terceros países.

3.4 La Comisión propone conservar el mismo alcance geográfico para 2013. Se propone, además, prorrogar por un año el plazo de que disponen las compañías aéreas para la notificación y entrega de los derechos de emisión para el año 2013.

3.5 El alcance propuesto para los años 2014 a 2020, junto al alcance antes citado para 2013, también se aplica a los vuelos con destino u origen en países situados fuera del EEE para la distancia recorrida en el territorio de países del EEE. La propuesta describe las modalidades de aplicación de esta disposición.

3.6 La propuesta también podría tener otras tres consecuencias:

- los vuelos entre aeródromos del EEE siguen estando plenamente cubiertos, como en la Directiva original y en la Decisión n° 377/2013/UE;
- los vuelos con destino y origen en terceros países que no son países desarrollados y que emitan menos del 1 % de las emisiones totales de la aviación quedarían exentos. Esta disposición excluiría las rutas a ochenta países aproximadamente sobre una base no discriminatoria;
- los vuelos con destino y origen en terceros países son responsables, a partir de 2014, de las emisiones que no se produzcan fuera de los países del EEE. Se propone un procedimiento simplificado para determinar la proporción correspondiente de emisiones de un determinado vuelo incluido en el RCDE. Se propone que los operadores puedan elegir entre varios enfoques respecto a la metodología SNV (seguimiento, notificación y verificación) a efectos de cumplimiento.

⁽²⁾ DO C 185 de 8.8.2006, p. 97; DO C 175 de 27.7.2007, p. 47; DO C 133 de 9.5.2013, pp. 30-32.

3.7 Por último, la Comisión recomienda que los pequeños operadores de aeronaves no comerciales, que apenas emiten CO₂, queden exentos del régimen RCDE de la UE en el ámbito de la aviación. Además, se permitirá a las pequeñas empresas que no estén cubiertas por esta exención recurrir a unos procedimientos administrativos simplificados.

4. Observaciones generales

4.1 A raíz de la decisión de «suspensión temporal», el RCDE de la UE para la aviación solo se aplica temporalmente a los vuelos dentro del EEE y no a los vuelos con destino u origen en terceros países. La Comisión propone conservar el mismo alcance geográfico para 2013. Se propone, además, prorrogar por un año el plazo de que disponen las compañías aéreas para la notificación y entrega de los derechos de emisión para el año 2013. Dada la necesidad de garantizar la seguridad jurídica de los operadores de aeronaves y las autoridades nacionales, el CESE considera muy oportunas estas propuestas, y recomienda su adopción.

4.2 Dado que los vuelos entre aeropuertos del EEE seguirán estando cubiertos por el RCDE de la UE para la aviación, el Comité pide a las instituciones de la UE y del EEE que se pongan de acuerdo sin demora sobre el establecimiento del «cielo único europeo»⁽³⁾ para evitar, mediante el control del tráfico aéreo, las emisiones innecesarias debidas a los desvíos y retrasos.

4.3 El Comité celebra asimismo que se prevea la exención de los pequeños operadores de aeronaves no comerciales, que apenas emiten CO₂, y se permita a las pequeñas empresas que no están cubiertas por esta exención recurrir a unos procedimientos administrativos simplificados.

4.4 En cambio, no se adhiere a las partes de la propuesta relativas a los vuelos con destino u origen en terceros países para el periodo 2014-2020. En interés de todas las partes, hay que evitar una guerra aérea o comercial y, por consiguiente, se impone, en primer lugar, animar las negociaciones para encontrar una solución global.

4.4.1 Como ya se desprende de la información recogida en la evaluación de impacto sobre las deliberaciones mantenidas por la OACI en 2013, en vista de las relaciones y los puntos de vista convendrá actuar con mucha prudencia para conseguir en 2016 el resultado previsto a nivel mundial. Nunca se ha estado tan cerca del objetivo, pero se registra un retraso histórico y el éxito no puede garantizarse.

4.4.2 Luego, comunicar ahora a los terceros países, literal y figuradamente –puesto que se trata de una actuación unilateral de la UE si se adopta esta parte de la propuesta– que sus compañías aéreas deberán pagar por las emisiones de CO₂ que producen en el espacio aéreo del EEE supondrá un desafío y habría que considerarlo solo después de mantener negociaciones bilaterales o multilaterales de acuerdo con el artículo 16 a) de la Resolución de la OACI, a fin de evitar el riesgo de una guerra aérea y comercial mundial.

4.4.3 Aunque jurídicamente el EEE puede aplicar las propuestas, la administración estadounidense también está capacitada, en virtud de la ley *Emissions Trading Scheme Prohibition Act* («Thune Bill»), para prohibir a las compañías aéreas establecidas en los Estados Unidos conformarse a la legislación de la UE sobre el régimen de comercio de derechos de emisión, sin contar con la reacción de China y la India, dada su oposición a la Resolución de la OACI de 4 de octubre de 2013. En esta fase, sin embargo, no es necesario modificar el contenido de la propuesta de la Comisión.

5. Observaciones específicas

5.1 Parece que en el anexo I (glosario del análisis de impacto) (SWD(2013) 430 final, p. 51 de la versión inglesa) se han invertido las definiciones de los «vuelos fuera del EEE» y «vuelos dentro del EEE».

Bruselas, 22 de enero de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽³⁾ CE/549/2004.
CE/1070/2009.