



CONAMA10
CONGRESO NACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión: Aplicación a la Aviación

Autor: María del Mar de la Rica Jiménez

Institución: Observatorio de la Sostenibilidad en Aviación (SENASA)

e-mail: mmrica@senasa.es

Otros Autores: María Elena Ruiz Lozano (SENASA)

RESUMEN

Desde comienzos de 2010 las compañías aéreas que operan en aeródromos de la UE deben dar seguimiento de sus emisiones y toneladas-kilómetro de acuerdo con un plan de seguimiento aprobado previamente para dar cumplimiento a la Directiva 2008/101/CE que incluye la aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases efecto invernadero (EU ETS). La normativa europea establece que a partir de 2012 las compañías aéreas deberán entregar derechos de emisión suficientes para compensar sus emisiones notificadas. Desde el OBSA se está llevando a cabo un trabajo de asistencia técnica a las compañías aéreas y a la AESA así como apoyo a los futuros verificadores de gases de efecto invernadero en aviación. Por tanto el OBSA actúa como plataforma de información sobre la aplicación de este sistema.

Palabras Clave: Comercio; derechos; emisiones; aviación

1. Introducción

El 20 de diciembre de 2006, la Comisión de la Unión Europea adoptó una propuesta legislativa para incluir la aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión. La aprobación de la Directiva que incluía a la aviación en dicho régimen tuvo lugar en octubre de 2008 y el texto se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 13 de enero de 2009, entrando en vigor el 2 de febrero de 2009. Se han visto afectados por esta nueva legislación todos aquellos operadores de aeronaves que realizan vuelos con origen o destino en un aeródromo situado en el territorio de un Estado miembro de la UE, Islandia, Liechtenstein y Noruega, cualquiera que sea su nacionalidad.

Las implicaciones desde el punto de vista medioambiental y económico de esta decisión son varias y de gran relevancia para los operadores aéreos. A partir de 2012, las aerolíneas que operen en aeródromos de la UE deberán comprar y podrán vender permisos para poder emitir CO₂ a la atmósfera. Una parte de su asignación de derechos de emisión será gratuita y otra parte deberán adquirirla mediante subasta o en el mercado libre.

La implementación de este sistema ya se está llevando a cabo en España dado que a pesar de que el comercio de derechos de emisión solo comenzará en 2012, los operadores aéreos tienen unas obligaciones previas que deben llevar a cabo antes de esta fecha. En dicha implementación, además de los operadores aéreos y la Autoridad Competente (el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino), están participando varias entidades, entre las que se encuentra SENASA que a través del Observatorio de Sostenibilidad en la Aviación (OBSA) está colaborando con la Agencia estatal de Seguridad Aérea (AESA) en las gestiones relacionadas con los operadores aéreos a quien les afecta esta directiva.

A lo largo del año en curso los operadores, no solo tendrán que monitorizar datos de emisiones, sino que además tendrán que dar datos de distancia recorrida en cada uno de sus vuelos así como pasajeros y carga transportados en los mismos. El objetivo de este reporte de datos es el de elaborar unos informes de seguimiento que deberán ser entregados a principios del año siguiente. Mediante la recopilación de todos estos datos, la Autoridad Competente podrá asignar de forma gratuita una parte de los derechos de emisión teniendo en cuenta el volumen de vuelos y la eficiencia de los mismos. Dicha asignación solo se llevará a cabo en el año 2012, cuando de comienzo el esquema.

2. Legislación, funcionamiento y consecuencias de la aplicación del Esquema Europeo de Comercio de Emisiones

2.1. Antecedentes

En el ámbito internacional, la inclusión de la aviación en el sistema europeo de derechos de emisión es una cuestión sobre la cual se había debatido previamente en distintas instituciones y foros.

En las negociaciones pre-Protocolo de Kioto hubo una falta de consenso sobre quien debía asumir la responsabilidad de las emisiones de la aviación internacional. La manera de abordar las emisiones en la aviación era distinta a la de las instalaciones fijas ya que resultaba complicado asignar las emisiones a un solo estado teniendo en cuenta que los operadores aéreos realizaban actividades que implican a diferentes países. A falta de este acuerdo, las partes que negociaron el protocolo de Kioto acordaron incluir una obligación explícita para que los países desarrollados procuraran limitar las emisiones de la aviación internacional a través de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Sin embargo, los países integrantes de la OACI, no lograron acordar un sistema regulador, aunque sí reconoció el sistema de comercio de derechos de emisión como un mecanismo coste-efectividad adecuado.

Ante esta situación, la Unión Europea se planteó la posibilidad de abordar la cuestión dado que se reconoció que era muy difícil llegar a un acuerdo en este contexto debido a dos inconvenientes: en primer lugar, era muy difícil que la propia OACI acordara medidas que debían ser aplicadas de forma individual por cada uno de los Estados, y en segundo lugar, resultaba muy complicado involucrar a los países menos desarrollados en un esquema si no veían un claro liderazgo de países más desarrollados.

En su Comunicación 459 del año 2005 sobre *Reducción del Impacto de la Aviación Sobre el Cambio Climático*, la Comisión Europea propone, por tanto, la implementación de instrumentos económicos para reducir las emisiones de la aviación en el cambio climático. La idea que se refleja en esta comunicación es la de plantear un enfoque rentable mediante instrumentos económicos que cumplan con el principio de “quien contamina paga”. A la hora de evaluar dichas opciones, se tuvieron en cuenta tres criterios de selección: eficacia medioambiental, eficiencia económica y potencial de aplicación más amplio. Tras el análisis de varias medidas, la Comisión consideró que la mejor opción desde el punto de vista económico y medioambiental consistía en la inclusión de la aviación en el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión.

El resultado de toda esta deliberación tuvo como resultado en el año 2006 la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

2.2. Regulación Europea y Funcionamiento del Esquema: Aspectos más relevantes de la Directiva 2008/101/CE que modifica a la Directiva 2003/87/CE

La aprobación de la Directiva 2008/101/CE implica que se realizará una monitorización exhaustiva de las emisiones de todos los vuelos que salgan o aterricen en un aeródromo europeo a partir del año 2010.

El comienzo del primer periodo de comercio será en el año 2012 y el segundo periodo de comercio será entre el año 2013 y 2020. La Comisión Europea determinará un techo máximo de emisiones que será calculado utilizando el promedio de emisiones anuales de las aerolíneas durante el periodo 2004-2006. Para el primer periodo de comercio, este techo supondrá un 97% de dicho promedio y durante el segundo periodo se reducirá al 95%, de manera que en cada periodo el techo sea cada vez más bajo y se incentive el aumento de la eficiencia y el ahorro de combustible en la aviación.

Del total de los derechos un 15% se asignará a los operadores mediante subasta y el resto se repartirá de forma gratuita. En el segundo periodo (2013-2020) un 3% del total de las emisiones se reservará para los nuevos operadores entrantes.

Uno de los aspectos más relevantes es cómo se va a realizar la asignación a cada operador aéreo para el reparto gratuito de los derechos de emisión. Dicho reparto se realizará en base al ratio de toneladas-kilómetro transportadas durante el año de referencia, que tanto para el primer como para el segundo periodo será el año 2010. Es por ello que el seguimiento de emisiones y toneladas-kilómetro ha comenzado el presente año. En la actualidad, los operadores aéreos ya están llevando a cabo el seguimiento de sus emisiones y sus datos de toneladas-Kilómetro transportadas. Por tanto, lo que recibirá cada operador aéreo se calculará dividiendo la media de las emisiones históricas en los años 2004-2006 entre la suma del ratio de toneladas-kilómetro de todos los operadores de la UE y multiplicado por el ratio de toneladas-kilómetro individual del operador en cuestión. De esta manera, una gran parte de los derechos que tendrá cada compañía procederá de la asignación gratuita y el resto que vaya a necesitar en función de su operación deberá adquirirlo mediante subasta o bien en el mercado libre.

Una particularidad del esquema en su aplicación a la aviación respecto al esquema general de comercio para las instalaciones fijas es que los operadores aéreos podrán comprar pero no vender derechos de emisión a las instalaciones fijas. Sin embargo, éstos si podrán vender sus derechos a otros operadores aéreos, por lo que las compañías contarán con un activo económico más. Se trata por tanto de un sistema “semiabierto” debido a que de esta manera, no se distorsiona el techo de emisiones para instalaciones fijas de cada estado europeo.

Para poder llevar a cabo el seguimiento de las emisiones, cada operador aéreo presentó ante su Estado Miembro responsable un plan de seguimiento de emisiones y otro de toneladas-kilómetro. Este documento debía ser revisado por el Ministerio de Fomento y aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente, medio Rural y Marino. Una vez pasado el año de seguimiento, los operadores aéreos deberán presentar ante la autoridad

competente un informe de emisiones. Para el primer año de seguimiento, es decir el año 2010, también presentarán un informe de toneladas-kilómetro. Dichos informes habrán sido verificados por un verificador independiente y acreditado por la entidad nacional correspondiente de manera que se garantice la veracidad de los datos. Una vez la autoridad tenga recopilados todos los datos, informará a cada operador de su asignación gratuita para cada periodo.

De conformidad con la Directiva 2008/101/CE, la comisión elaboró la una decisión (2009/339/CE) en la que se incluyen las directrices para el seguimiento, notificación de emisiones y datos de toneladas-Kilómetro para la aviación, documento de referencia para operadores aéreos y verificadores en cada una de las fases de seguimiento, notificación y verificación.

3. Trabajo realizado por el OBSA

En relación a la aplicación del régimen de comercio de emisiones en la aviación el OBSA ha participado en dos sentidos. En primer lugar como foco de información relacionada y en segundo lugar ha colaborado con el Ministerio de Fomento en todo el trabajo relacionado con compañías aéreas:

3.1. Colaboración con AESA y Ministerio de Fomento

El OBSA ha trabajado junto con la AESA (Agencia Estatal de Seguridad Aérea) en varias fases de la aplicación de la legislación vigente. Mediante una encomienda de gestión, SENASA, a través del OBSA, ha estado continuamente en contacto con los operadores aéreos a lo largo del proceso de implementación de la Directiva 101/2008/CE.

En primer lugar, se ha puesto en contacto con los operadores aéreos para poner en su conocimiento las obligaciones derivadas de la directiva de comercio de emisiones. Esta labor de difusión de información ha sido complementada con el trabajo llevado a cabo en la página web. Además del envío de información relevante para los operadores, el OBSA ha organizado, bajo supervisión de AESA, diversas reuniones con compañías aéreas y empresas verificadoras. El objetivo de dichas reuniones fue el de informar a los operadores sobre el funcionamiento del esquema, así como ponerles al corriente de las últimas novedades respecto a ETS.

En la fase de aplicación, el personal del OBSA ha asistido a la AESA en la revisión técnica de los planes de seguimiento entregados por parte de las compañías aéreas. Estos planes debían cumplir una serie de requisitos que han sido revisados detalladamente, y en caso de que fuera necesario, se ha solicitado corrección de los planes manteniéndose siempre en contacto con los operadores aéreos. Como consecuencia, el OBSA ha colaborado en la elaboración de los informes y propuestas de aprobación de planes de seguimiento que la AESA ha entregado al Ministerio de Medio Ambiente para que este, a su vez, pudiera dar la aprobación definitiva de los mismos. Este informe previo firmado por la AESA, es un requisito reflejado en la trasposición de la

Directiva 101/2008/CE previo a la aprobación de los planes de seguimiento de los operadores aéreos.

Por otro lado, el OBSA ha funcionado como un órgano de consulta tanto en cuestiones técnicas como jurídicas sobre la aplicación del esquema. Como continuación a toda la información enviada a las compañías y expuesta en las reuniones con estas, el OBSA ha continuado en continua comunicación con los operadores contestando a las dudas que estos tuvieron sobre el esquema y todas las cuestiones técnicas y legislativas. Para ello, se habilitó una dirección de correo electrónico destinada a que los operadores aéreos enviaran las posibles consultas que pudieran surgir.

Por tanto, el funcionamiento como nexo entre la administración y las compañías aéreas ha sido uno de los puntos más importantes del trabajo realizado por el OBSA.

3.2. Punto de Información OBSA sobre Compañías Aéreas y CO2

El OBSA nació con el objetivo de ser un punto de referencia en todas las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la aviación. Por ello, desde los primeros atisbos de publicación de la directiva que introducía a la aviación en el Esquema Europeo de Comercio de emisiones se ha pretendido que el portal del OBSA fuera un punto en el que los operadores aéreos pudieran encontrar toda la información de interés para poder facilitar que estos llevaran a cabo la aplicación de la legislación vigente. El objetivo último de esta plataforma es el de comunicar todas las novedades relacionadas y facilitar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la directiva por parte de los operadores aéreos.

La sección de la web titulada “Compañías y CO2” contiene los antecedentes, toda la legislación relacionada, explicaciones sobre el funcionamiento del esquema, plantillas para los planes de seguimiento e informes, directrices para operadores aéreos, información sobre la verificación y contacto de la autoridad competente.

3.3. Curso de Formación en Aviación para Acreditación de Verificadores GEI en EU-ETS

La verificación de los informes de seguimiento de emisiones y toneladas-kilómetro es un requisito de la Directiva 101/2008/CE que deberá ser realizada por un verificador independiente. En España, las empresas que deseen actuar como verificadores en el sector de la aviación deberán ser acreditadas por la entidad de acreditación correspondiente. Esta verificación, se hará en base al documento EA-6/03 - *EA Document for Recognition of Verifiers under the EU ETS Directive* publicado por la Organización de Cooperación Europea de Acreditación (EA), que es la red europea de acreditación de los organismos nacionales de acreditación ubicados en el área geográfica europea.

En España, la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) ha publicado un documento CEA-ENAC-09 Rev.4, basado en su mayor parte en el EA-6/03, donde se recogen los Criterios Específicos de Acreditación de Verificadores del Régimen de Comercio de

Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero. En esta última versión del documento se ha incorporado unos criterios específicos de acreditación de verificadores para el sector de la aviación. Entre estos criterios, se encuentra el de tener una formación específica en el sector de la aviación, mediante un curso aprobado por la AESA.

Para que las empresas candidatas a ser verificadores puedan cumplir con este requisito, SENASA ha elaborado un curso que ha sido presentado ante la AESA para su aprobación. Actualmente, dicho curso ya ha sido aprobado y se han impartido varias ediciones del mismo. Entre el personal docente, se encuentra personal especializado en diversos aspectos de competencias aeronáuticas, además de miembros del OBSA expertos en la regulación y las cuestiones técnicas del esquema.

4. Conclusiones

La aplicación del Esquema Europeo de Comercio de derechos de Emisión está en su fase inicial y tan solo se han dado los primeros pasos para su cumplimiento. Esto implica que en el futuro se requerirá el esfuerzo tanto de las propias compañías aéreas como de la administración y las demás entidades públicas y privadas implicadas que están trabajando en cada una de las fases de aplicación del esquema. El OBSA seguirá trabajando en la línea de colaboración y nexo de comunicación entre el sector aéreo y la administración pública de manera que facilite el acceso a la información relacionada a todas las partes implicadas.