

El comercio de emisiones en la industria aeronáutica:

Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE)

Christof Schneider & Ángel Saz-Carranza
2014

Introducción e interpretación de la legislación

El 19 de noviembre de 2008, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron una legislación relativa a las emisiones de las líneas aéreas, con el siguiente contenido:

- “1. Para el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 [...] la cantidad total de derechos de emisión que se asignará a los operadores de aeronaves corresponderá al 97 % de la suma de las emisiones históricas del sector de la aviación.
2. Para el tercer período mencionado en el apartado 2 del artículo 11 que comienza el 1 de enero de 2013 y, siempre que no haya enmiendas tras la revisión a que se refiere el apartado 4 del artículo 30, para cada período subsiguiente, la cantidad total de derechos de emisión que se asignará a los operadores de aeronaves corresponderá al 95 % de las emisiones históricas del sector de la aviación multiplicado por el número de años del período en cuestión.[...]
3. Se adoptará un Reglamento por el que se establecerán disposiciones de aplicación en relación con la subasta por los Estados miembros de los derechos de emisión que no es obligatorio expedir gratuitamente, de conformidad con los apartados 1 y 2 del presente artículo o con el apartado 8 del artículo 3 *septies*. El número de derechos de emisión que serán subastados en cada período por cada Estado miembro será proporcional a su parte en el total de las emisiones de la aviación atribuidas a todos los Estados miembros para el año de referencia, notificadas de conformidad con el apartado 3 del artículo 14, y verificadas de conformidad con el artículo 15. Para el período mencionado en el apartado 1 del artículo 3 *quater*, el año de referencia será 2010, y para cada período subsiguiente mencionado en el artículo 3 *quater*, el año de referencia será el año natural que finalice 24 meses antes del comienzo del período a que se refiere la subasta.”¹

¹ <<http://tinyurl.com/AJS201410142359>>

Antes de promulgar la legislación, las agencias internacionales, los gobiernos y otros individuos habían discutido durante décadas acerca de las relaciones existentes entre el cambio climático y la aviación. Además, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (de la cual son miembros la mayoría de los países) y la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) (a la cual pertenecen la mayoría de aerolíneas del mundo) son organismos evidentes para tratar de estas iniciativas. Pese a ello, no habían adoptado ninguna medida significativa al respecto. Y puesto que no había sucedido mucho más en los albores del nuevo milenio, la UE decidió que regularía el mercado por su cuenta.

Antecedentes: Los intentos de la comunidad internacional de regular la contaminación aeronáutica

Entre los años 1990 y 2000, la temperatura media de la superficie de la Tierra ha aumentado 0,6°C y se prevé que aumente en otros 5°C a finales del siglo XXI (IPCC, 2013). La gran mayoría de comunidad científica considera actualmente que el dióxido de carbono y los gases de efecto invernadero son los responsables del aumento de las temperaturas en el planeta y del cambio climático (Lund, 2007).

El cambio climático tiene graves repercusiones en los ecosistemas terrestres, así como en la sociedad en general. Si bien la comunidad internacional reconoce este tremendo desafío, hasta el momento no se han materializado acuerdos ni otro tipo de resultados que podrían desencadenar cambios trascendentales. En 2005 entró en vigor el Protocolo de Kioto, que fijó unos objetivos vinculantes en materia de emisiones a los países. Estos esfuerzos se centran en el objetivo de reducir las emisiones de CO₂ en un 8 % con respecto a los niveles de 1990. A tal efecto, la UE creó el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE, 2013).

El RCDE de la UE sigue la premisa de un sistema de límites máximos y comercio de derechos de emisión. El órgano de gobierno de la UE fija un límite máximo para las emisiones de CO₂ y expide certificados de emisión a todas las compañías, cuyas cantidades se calculan a partir de un año de referencia. Posteriormente, se van reduciendo cada año la cantidad de certificados emitidos, lo cual obliga a las compañías a reducir sus emisiones de CO₂. Si no logran reducir estas emisiones (o no lo hacen lo suficiente para ajustarse a la cantidad exigida), pueden comprar más certificados. Estos certificados, a su vez, pueden ponerse a la libre disposición al ser vendidos por aquellas compañías que hayan reducido sus emisiones por debajo de la

cantidad estipulada. El sistema sigue las reglas de un mercado privado: las empresas que ofrecen certificados pueden fijar su precio.

La Unión Europea estipuló tres fases para la introducción de los certificados, basadas principalmente en qué sectores se abordaban y cuándo, y cuánto podía cobrar cada uno de los Estados miembros por certificado. En la primera fase, de 2005 a 2007, los países miembros tuvieron que distribuir el 95% de sus certificados gratis y solo podían fijar el precio del 5% restante (Ahmann *et al.*). Solo se incluyeron algunos sectores. La segunda fase se desarrolló entre 2008 y 2012, y la tercera fase se está implementando actualmente hasta el año 2020.

La UE tenía previsto incluir a la industria aeronáutica en la segunda fase. Desde 2012, las compañías aéreas han sido incluidas en este régimen de comercio. La intención de la UE consistía en introducir un sistema basado en cada vuelo que llega y sale de la Unión Europea, incluyendo indistintamente las aerolíneas de la UE y de fuera de la UE. Como base para el cálculo, se tomó la distancia total del vuelo.

La nueva directiva/ legislación en detalle

La Agencia de Protección del Medio Ambiente explica cómo funcionará el nuevo sistema: todos las aeronaves con una masa superior a los 5.700 kg “que vuelen hacia, desde o dentro de los países de la UE participarán en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE a partir de 2012 [...]”

La idea básica de esta regulación ha sido cobrar una tasa a cualquier aerolínea que despegue o aterrice en cualquier aeropuerto de la UE. Esta tasa se basa en la distancia total que ha volado el avión. En función del tipo de aviación y de la distancia cubierta, se aplicarán diferentes tasas. La tasa cubre toda la distancia del vuelo –no solo la sobrevolada en el espacio aéreo de la UE–. Así pues, el precio de una ruta de Singapur a Frankfurt tendrá una tasa elevada, mientras que una ruta de vuelo desde Singapur con escala en Estambul hasta Frankfurt tendrá una tasa relativamente pequeña, puesto que la distancia de Singapur a Estambul no se incluye en la tasa.

La respuesta de los gobiernos y la comunidad internacional

A raíz del anuncio de esta legislación por parte de la Comisión Europea, la comunidad internacional expresó su preocupación. Pese a que muchos países, especialmente Estados Unidos, apoyaban la idea general de un sistema de límites máximos y comercio de derechos de

emisión, se oponían a que lo implementara la UE y temían que ello situaría en una situación de desventaja a los operadores norteamericanos. “Esta es la manera incorrecta de perseguir un objetivo correcto,” declaró un funcionario estadounidense sobre la implementación por parte de la UE de un sistema de comercio de derechos de emisión para la industria aeronáutica (Kramer, 2012).

Susan Kurlad, subsecretaria de Transporte, señaló: “La forma correcta de proceder es buscar una solución global que se basa en unas medidas nacionales enérgicas, y no un sistema impuesto desde fuera” (Kramer, 2012). Sostenía que el planteamiento unilateral de la UE era ilegal porque infringía, indirectamente, los derechos territoriales de los países, puesto que las líneas aéreas tenían que pagar una tasa por una contaminación que no se produce en el espacio aéreo europeo. Muchos países afirmaban que la solución de la UE abordaba el problema apropiado, pero lo hacía utilizando medidas injustas (Tunteng, 2010). Sostenían que la OACI es el único organismo que puede decidir sobre estas medidas, puesto que tiene un mandato de las Naciones Unidas para hacerlo (como resultado del Protocolo de Kioto). Desde 1997, se había delegado a la OACI el tema de las emisiones de CO₂ en la industria aeronáutica.

La Reunión de Moscú. Algunos países de fuera de la UE consideraban que quedaban en una situación de desventaja, puesto que la legislación europea no se fundamentaba en ninguna de sus políticas, sino exclusivamente en el Derecho comunitario (Scheelhase, Grimmer y Schäfer, 2010). Sin embargo, la legislación aeronáutica siempre trata de hallar un equilibrio entre las leyes de los países de origen y de destino de los vuelos, y en este caso, el procedimiento no se aplicó. Rusia, China, Estados Unidos y otros veinte países se reunieron en Moscú en febrero de 2012 para discutir sobre cómo proceder frente a la tasa aeronáutica de la UE.² Juntos suscribieron lo que vino en llamarse la Declaración Conjunta de Moscú sobre la Inclusión de la Aviación Civil Internacional en el RCDE de la UE, que afirma que el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE en la industria aeronáutica “conduce a graves distorsiones del mercado y a la competencia desleal.”³

Además, varios países amenazaron a la UE, señalando posibles contramedidas en caso de que no se derogara dicha legislación. El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible indica que “la Declaración Conjunta de Moscú también constituye una enmienda que describe algunas medidas que podrían adoptar los países. Dichas medidas incluyen incoar un procedimiento en

² <<http://tinyurl.com/AJS201410160908>>

³ <<http://tinyurl.com/AJS201410160908>>

virtud del artículo 84 (resolución de conflictos) de la Convención de Chicago, prohibir la participación de las aerolíneas y las operaciones aéreas del RCDE de la UE, valorar si el RCDE de la UE se ajusta a los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), e imponer tasas adicionales a los operadores aéreos y a las aerolíneas de la UE como contramedida.”⁴

La UE siempre responde a este tipo de amenazas del mismo modo. Así, como informó la BBC, cuando China intentó presionar a la UE, el portavoz de la Comisión Isaac Valore respondió: “Nosotros no trabajamos sobre la base de amenazas, sino de discusiones.”⁵

La respuesta de la industria aeronáutica

La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) actúa como una organización central al servicio de todas las aerolíneas. Se describe como la “asociación sectorial de las líneas aéreas”⁶ y sus 240 miembros representan cerca del 84 % de todo el tráfico aéreo. Las declaraciones de la IATA coinciden de distintas maneras con la respuesta de la comunidad internacional sobre el régimen de comercio de derechos de emisión de la aviación de la UE. Paul Steele, director de Entorno de la Aviación de la IATA, señaló, por una parte, que “se debería felicitar a la Unión Europea por promover la mitigación de los efectos nocivos sobre el medio ambiente y convertirla en una preocupación prioritaria para la industria aeronáutica”⁷, pero añadió, por otra parte, que “el modelo que [los Estados miembros de la UE] han adoptado se ha convertido en una gran distracción. Es el momento de clarificar el debate.”

La oposición de las aerolíneas europeas – Lufthansa

El más fuerte argumento en contra de la introducción de la tasa se refiere al sistema de cálculo de la misma. En general, las emisiones de CO₂ pueden reducirse agrupando a los pasajeros en los denominados *hubs*. Los vuelos secundarios transportan a los pasajeros hasta el *hub*, desde el cual los pasajeros vuelan hacia otro *hub*, y desde allí pueden realizar la conexión con otro vuelo.

⁴ <<http://tinyurl.com/AJS201410160908>>

⁵ <<http://www.bbc.co.uk/news/business-14325571>>

⁶ <<http://www.iata.org/Pages/default.aspx>>

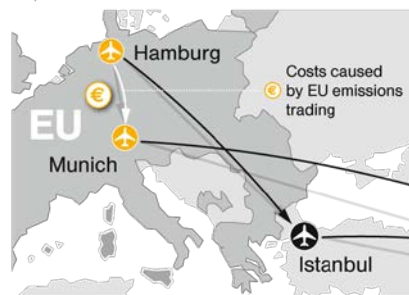
⁷ <<http://airlines.iata.org/analysis/eu-emissions-trading-scheme-a-world-of-difference>>

Para captar la idea, imaginemos un pasajero que desee volar desde Berlín (Alemania) hasta Kuala Lumpur (Malasia). Este pasajero tiene dos opciones. (a) Puede volar con Lufthansa hasta Frankfurt y embarcarse en un A380 –un avión relativamente ecológico– y volar de Frankfurt a Kuala Lumpur. El vuelo de Berlín a Frankfurt es corto, mientras que la segunda parte del viaje dura 14 horas. En ambos vuelos, el pasajero tendría que pagar la tasa de CO₂ por toda la distancia, puesto que los dos parten de un aeropuerto de la UE (Hein, 2002). Sin embargo, el pasajero también tendría la opción (b) de volar con Turkish Airlines de Berlín a Estambul y después de Estambul a Kuala Lumpur. El primer vuelo dura unas tres horas, mientras que el segundo es de diez horas. En esta ruta, el pasajero solo pagaría la tasa en el vuelo de Berlín a Estambul pero no la del vuelo de Estambul a Kuala Lumpur –puesto que los aeropuertos de Estambul y Kuala Lumpur no se hallan dentro de la UE–.

Así pues, aunque la ruta de Lufthansa sea más ecológica (puesto que vuela con un A380), Lufthansa tendría que pagar una tasa mucho mayor que Turkish Airlines. Y puesto que los márgenes en la industria aeronáutica son inferiores al 5 %, esta situación podría tener una incidencia muy negativa sobre los beneficios de las aerolíneas.

EU hubs at a disadvantage

Network carriers bundle passengers at their hubs to be able to serve long-haul routes efficiently. Emissions trading systematically makes flights via major EU airports more expensive:



<<http://tinyurl.com/AJS201410150035>>

El Tribunal de Justicia de la UE dictamina que la Directiva europea es legal

Como respuesta a las protestas internacionales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó en diciembre de 2011 que las actividades de la UE eran legales:

"La Directiva que incluye las actividades aeronáuticas dentro del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE es válida. La aplicación de este régimen no infringe ni los principios del derecho consuetudinario internacional en cuestión ni el Acuerdo de 'cielos abiertos'." ⁸

Como era de esperar, esta decisión provocó una variedad amplia de respuestas. Mientras las instituciones de la UE la aplaudieron, Tony Tyler, director general y CEO de la IATA, declaró que "[esta] decisión es una decepción pero no es ninguna sorpresa. No nos acerca al tan necesario planteamiento global sobre las medidas económicas que hay que adoptar para tener en cuenta las emisiones de la aviación internacional. Las iniciativas unilaterales, extraterritoriales y de distorsión del mercado, como el RCDE de la UE, no son el camino a seguir. Lo que se necesita es un planteamiento global, acordado a través de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)." ⁹

La Unión Europea reacciona

Las duras críticas de la comunidad internacional llevaron a la UE a anunciar, en noviembre de 2012, la suspensión de la aplicación del RCDE en los vuelos que tenían como origen o destino países de fuera de la UE (Scheelhase, Grimmer y Schäfer, 2010). La norma se fijó solo para las aerolíneas que volaban *dentro* de la UE y que no abandonaban nunca su espacio aéreo. Esta medida fue aplaudida por la IATA, que publicó la siguiente declaración: "... esta decisión brinda a los gobiernos una oportunidad muy valiosa de acordar un marco internacional integral para abordar las emisiones de CO₂ del sector de la aviación y resolver la cuestión cada vez más conflictiva de cómo aplicar medidas basadas en el mercado (MBM) a la aviación internacional..." ¹⁰

⁸ <<http://tinyurl.com/AJS201410150030>>

⁹ <<http://tinyurl.com/AJS20141015027>>

¹⁰ <<http://airlines.iata.org/analysis/emissions-trading-scheme-time-stands-still>>

Se acuerdan unas medidas globales

Esta iniciativa presionó a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para que propusiera una legislación internacional relativa a las emisiones de las aerolíneas. A lo largo de más de quince años, este organismo había debatido sobre los derechos de contaminación de la aviación internacional, sin llegar prácticamente a ninguna conclusión tangible. En su sesión de octubre de 2013, acordó trabajar hasta 2016 en el desarrollo de un mecanismo global basado en el mercado, que se prevé aplicar a partir de 2020. También estipuló qué pueden exigir los países a título individual o los grupos de países, como la UE, en el periodo hasta que se aplique dicho mecanismo.

La UE pone en marcha unas medidas transitorias

Desde 2014, la UE ha decidido que solo se cobrará a los vuelos por la distancia que recorran dentro del espacio aéreo europeo. Además, esta regulación excluye a los países cuya cuota de actividad aérea internacional sea inferior al 1%, lo cual incluye a menudo a los países menos desarrollados (PMD). Esta lista de países excluidos incluye en la actualidad a 70 estados. Los vuelos entre estos países y los aeropuertos de la UE están totalmente exentos de la tasa.

Bibliografía

- Court of Justice of the European Union. Press Release No 139/11. Judgment in Case C-366/10, Air Transport Association of America and Others v Secretary of State for Energy and Climate Change. *The directive including aviation activities in the EU's emissions trading scheme is valid*. Luxembourg: 21 Dec. 2011.
- Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, 2009 O.J. L 8/3. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=V61CJ9cYF8ZHfTSJBP09XbfxM03ZpS1Skmrn27WKjnB5DHy1vJGJ!1658002597?uri=CELEX:32008L0101>.
- "Emissions Trading Scheme: Time stands still." *Airlines International*. IATA, 1 Feb. 2013. Web. 23 June 2016. <<http://airlines.iata.org/analysis/emissions-trading-scheme-time-stands-still>>.
- "EU Emissions Trading Scheme - A World of Difference." *Airlines International*. IATA, 1 June 2012. Web. 23 June 2016. <<http://airlines.iata.org/analysis/eu-emissions-trading-scheme-a-world-of-difference>>.
- "IATA Disappointed with EU Court Decision on ETS." *IATA*. 21 Dec. 2011. Web. 23 June 2016. <<http://www.iata.org/pressroom/pr/pages/2011-12-21-01.aspx>>.
- "International Air Transport Association." *IATA*. Web. 23 June 2016. <<http://www.iata.org/Pages/default.aspx>>.
- Kahya, Damian. "Air wars: Fears of trade war over EU airline carbon cap." *BBC News*. 21 Dec. 2011. Web. 23 June 2016. <<http://www.bbc.com/news/business-14325571>>.
- "Moscow Meeting Adopts Declaration on Inclusion of International Civil Aviation in the EU-ETS." *Climate Change Policy & Practice*. Ed. International Institute for Sustainable Development (IISD) Reporting Services. 22 Feb. 2012. Web. 23 June 2016. <<http://climate-l.iisd.org/news/moscow-meeting-adopts-declaration-on-inclusion-of-international-civil-aviation-in-the-eu-ets/>>.