

SISTEMA EUROPEO DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN: PERÍODO 2013-2020

Propuesta de asignación individualizada de derechos de emisión a nuevos operadores aéreos y operadores aéreos con alto crecimiento de actividad

Julio 2016

1.- Introducción

La Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, 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, contempla la inclusión de las actividades de aviación en el referido régimen comunitario de comercio de derechos de emisión a partir del 1 de enero de 2012. De esta forma, pasan a formar parte de este régimen todos los vuelos con origen o destino en un aeropuerto de la Unión.

La citada Directiva 2008/101/CE ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la disposición adicional segunda de la Ley 5/2009, de 29 de junio, y mediante la Ley 13/2010, de 5 de julio. Esta última ha modificado la Ley 1/2005, de 9 de marzo, reguladora del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en España.

La Ley 1/2005, de 9 de marzo, establece dos procedimientos mediante los cuales los operadores aéreos afectados por este régimen pueden recibir asignación gratuita de derechos de emisión.

En concreto, conforme al procedimiento previsto en el artículo 38 de la Ley 1/2005, ha sido aprobada la asignación para los operadores aéreos atribuidos a España para los periodos de comercio 2012 y 2013-2020 mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 16 de diciembre de 2011 (y corrección de fecha 13 de julio de 2012), así como la posterior reducción de dicha asignación gratuita mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 7 de diciembre de 2014 con el fin adaptar dicha asignación al Reglamento UE N°421/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 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.

Junto con el procedimiento anterior, la Ley 1/2005 prevé en sus artículos 40 a 42 otro procedimiento para asignar derechos gratuitos procedentes de la **reserva especial**, prevista para nuevos operadores aéreos (que comiencen a realizar



actividades de aviación pasado el año 2010) y para operadores aéreos con un elevado crecimiento en su actividad, siempre y cuando reúnan determinados requisitos y soliciten derechos gratuitos antes del 30 de junio de 2015. Todo ello enmarcado dentro de un procedimiento de ámbito europeo, en el que la Comisión debe adoptar un parámetro de referencia básico para la determinación de las asignaciones.

Conforme a la Ley 1/2005, la asignación gratuita de derechos procedentes de la reserva especial debe adoptarse por Consejo de Ministros, cumplido, entre otros, el presente trámite de consulta pública de la propuesta de asignación de derechos gratuitos procedentes de la reserva especial para los operadores atribuidos a España en el tercer periodo de comercio de derechos (años 2013-2020).

El plazo para la presentación de observaciones es de 20 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación en el B.O.E del anuncio de la apertura de este proceso de información pública.

Las observaciones se remitirán preferiblemente a la cuenta de correo electrónico asignacionaviacion@magrama.es o mediante escrito dirigido a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de conformidad con el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Una vez cumplido el trámite de información pública y previa consulta a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, el Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministerios de Fomento, de Economía y Competitividad, y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, adoptará la decisión final de asignación.

2.- Requisitos y procedimiento de asignación a escala de la Unión Europea

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, reguladora del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en España, los operadores aéreos que pueden recibir asignación de derechos procedentes de la reserva especial son aquellos que se encuentren en alguna de estas dos situaciones:

- Aquellos operadores aéreos que comiencen a desarrollar una actividad de aviación incluida en el anexo I una vez transcurrido el año de referencia para la asignación en cada período (siendo 2010 el año de referencia para la fase III de comercio), en adelante “nuevos operadores”.
- Aquellos operadores aéreos cuyos datos sobre toneladas-kilómetro aumenten de media más de un 18% anual entre el año de referencia para la asignación en cada período y el segundo año natural de dicho período (es decir, entre los años 2010 y 2014).



En ambos casos, tanto para las solicitudes procedentes de “nuevos operadores” como para las solicitudes relativas a los casos de “incrementos de actividad”, la actividad de los operadores aéreos solicitantes no debe representar - en su totalidad o en parte- una continuación de una actividad de aviación realizada previamente por otro operador de aeronaves. El plazo establecido para que los operadores aéreos presentaran sus solicitudes de asignación venció el 30 de junio de 2015. En ellas debían aportar datos verificados de toneladas-kilómetro transportadas en 2014, año de referencia en este proceso.

El siguiente hito en el procedimiento de asignación, a escala de la Unión, consistió en el traslado, por parte de todos los Estados miembros, de las solicitudes recibidas a la Comisión Europea. El plazo para ello finalizaba el 31 de diciembre de 2015.

A continuación, recibidas las solicitudes, la Comisión debía adoptar el valor de referencia, o “benchmark” que debe utilizarse para calcular la asignación gratuita de derechos de emisión a los operadores de aeronaves que hayan presentado solicitudes. Este parámetro representa los derechos que se otorgarán por unidad elegible de tonelada-kilómetro transportada en 2014. Mediante Decisión de Ejecución (UE) 2016/775 de la Comisión de 18 de mayo de 2016, ha sido fijado el valor de referencia para asignar gratuitamente derechos de emisión a los operadores de aeronaves de conformidad con el artículo 3 septies de la Directiva 2003/87/CE en el período comprendido entre el **1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2020**. Dicho valor será de **0,000642186914222035** derechos de emisión por tonelada-kilómetro al año.

3.- Metodología de asignación gratuita individualizada de derechos procedentes de la reserva especial

La metodología para determinar la asignación individualizada correspondiente a cada operador aéreo solicitante que cumpla con los requisitos para acceder a derechos de la reserva especial aparece contemplada en el artículo 42 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que transpone el artículo 3 septies de la Directiva 2003/87/CE y ha sido desarrollado en el documento de preguntas frecuentes de 19 de marzo de 2015 publicado por la Comisión Europea.

La normativa vigente distingue dos procedimientos para determinar la asignación anual de cada operador aéreo.

- Para determinar la asignación correspondiente a los “**nuevos operadores**”, los Estados Miembros deben multiplicar el valor de referencia o benchmark anual determinado por la Comisión Europea por el dato de toneladas kilómetro transportadas en el año 2014 incluidas en las solicitudes presentadas a la Comisión Europea.
- Respecto a los casos de operadores aéreos con asignación gratuita cuya actividad haya **incrementado en más de un 18% anual** entre 2010 y 2014, el incremento de su asignación gratuita se determina multiplicando el mencionado valor de referencia por el crecimiento absoluto en toneladas



kilómetro que exceda el porcentaje anterior. La asignación resultante es la suma de su asignación inicial y de la asignación obtenida conforme al procedimiento indicado. Además, según lo establecido en el apartado 4 del artículo 42 de la Ley 1/2005, la asignación resultante para los casos de incremento de actividad no puede exceder de 1.000.000 de derechos.

Debe advertirse que el alcance del régimen, es decir, la concreción de los vuelos que se hallan incluidos en el sistema europeo de comercio de derechos de emisión según la legislación vigente, tiene un papel muy importante en la determinación de la asignación resultante, y dicho alcance ya ha variado en el pasado y, en concreto, afecta ahora a la asignación anual de los años 2013 a 2016.

En primera instancia, la asignación gratuita de derechos de la reserva especial se determina teniendo en cuenta el alcance al que se refiere **la Directiva 2008/101/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, 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. Dicho alcance incluye **todas las actividades de aviación que tengan por origen o destino un aeródromo de un Estado pertenecientes al Espacio Económico Europeo**. Esto quiere decir que en los cálculos se consideran **todas las toneladas-kilómetro transportadas en 2014 en vuelos con origen o destino en un aeródromo de un Estado del Espacio Económico Europeo**.

En segunda instancia, deben tenerse en cuenta las modificaciones del alcance del régimen. Así, para el **periodo 2013-2016**, los operadores aéreos deben recibir únicamente la **asignación reducida de derechos de emisión que resulta de adaptar la correspondiente asignación individualizada al ámbito de aplicación que, para los años 2013 a 2016, ha establecido el Reglamento UE N°421/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014** 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. Así lo confirma el artículo 28 bis apartado 2 de la Directiva 2003/87/CE introducido en dicha Directiva por el mencionado reglamento. En la medida en que dicho reglamento ha limitado para las emisiones de los **años 2013 a 2016** el alcance del sistema comunitario de comercio de derechos de emisión, reduciéndolo, con carácter general, a las actividades de aviación con origen **y** destino en un Estado Miembro de la Unión Europea, la asignación individualizada de derechos para cada uno de estos años se debe ajustar a dicho alcance. **La forma de realizar el ajuste es aplicando a la asignación que habría correspondido con un alcance “completo” el ratio siguiente:**

$$\frac{\textit{Toneladas kilómetro transportadas en 2014 según alcance reducido}}{\textit{Toneladas kilómetro transportadas en 2014 según alcance completo}}$$



Finalmente, conviene destacar que con arreglo a la normativa vigente, la asignación anual correspondiente a las **anualidades 2017 a 2020** no se encuentra afectada por el reglamento 421/2014, por lo que **no debe ser objeto de reducción o ajuste por el momento, sin perjuicio de su posible modificación en el futuro por posibles cambios legislativos que introduzca la normativa comunitaria**, como resultado de las negociaciones que se están llevando a cabo en el seno de la Organización para la Aviación Civil Internacional (OACI), que han motivado, entre otras, la adopción del mencionado Reglamento UE N° 421/2014, que ha reducido el alcance del sistema comunitario de comercio de derechos de emisión para los años 2013 a 2016

4.- Operadores aéreos solicitantes y propuesta de asignación individualizada de derechos gratuitos

Con anterioridad al 30 de junio de 2015, fecha límite para la presentación de solicitudes según la normativa vigente, han presentado su solicitud 6 operadores aéreos atribuidos a España, adjuntando su correspondiente informe de datos de toneladas kilómetro relativo al año 2014. Se trata de las siguientes compañías comerciales: Alba Star, Binter Canarias, Evelop Airlines, Iberia Express, Volotea, y Vueling Airlines.

Estas solicitudes han sido analizadas por la Oficina Española de Cambio Climático y por la Agencia Estatal de Seguridad Área -que ha emitido el informe previsto en el párrafo 1 del artículo 41 de la Ley 1/2005- y han sido remitidas, en el plazo previsto (antes del 31 de diciembre de 2015), a la Comisión Europea para su consideración y posterior determinación del valor de referencia (o “benchmark”) que representa la asignación por unidad elegible de tonelada-kilómetro transportada en el periodo de referencia. A fecha de hoy, la Comisión Europea no ha realizado objeciones a las solicitudes presentadas por España.

Se presenta a continuación la propuesta de asignación gratuita de derechos de emisión correspondiente a los operadores aéreos atribuidos a España que han solicitado asignación de conformidad con la normativa aplicable y que reúnen los requisitos previstos en la normativa de aplicación.

Se muestran las cifras resultantes atendiendo a los dos alcances del sistema según la normativa comunitaria de aplicación:

- Asignación anual ajustada al alcance del sistema definido por el Reglamento UE N° 421/2014, que afecta a los años 2013-2016.
- Asignación correspondiente al alcance completo establecido por la Directiva EU ETS, que resultará de aplicación a los años 2017-2020 siempre que no se produzcan nuevos cambios legislativos en la normativa comunitaria como consecuencia de las negociaciones en curso en la Organización para la Aviación Civil Internacional (OACI).



Nótese que en el caso de Vueling, operador aéreo que accede a la reserva especial por incremento significativo en su actividad, la asignación que se recoge en la siguiente tabla no incluye la asignación otorgada al operador tras su solicitud, mediante el mencionado Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 16 de diciembre de 2011.

La asignación anual de dicho operador que se refleja en la tabla es la resultante de multiplicar el valor de referencia (o “benchmark”) por los datos de actividad expresados en toneladas-kilómetro que exceden del incremento del 18 por ciento anual entre 2010 y 2014. Se trata de la asignación anual correspondiente al alcance completo establecido por la Directiva EU ETS.

La asignación anual para Vueling en el alcance reducido para los años 2013 – 2016, conforme al Reglamento UE Nº 421/2014, ha sido ajustada aplicando el mencionado ratio:

$$\frac{\textit{Toneladas kilómetro transportadas en 2014 según alcance reducido}}{\textit{Toneladas kilómetro transportadas en 2014 según alcance completo}}$$

Cod Com	Operador aéreo	tipo de solicitud	Asignación anual de la reserva especial, según alcance Reglamento 421/2014 (años 2013 a 2016)	Asignación anual de la reserva especial, según alcance completo Directiva EU ETS (años 2017 a 2020)
30190	Vueling	incremento actividad	115.936	144.882
36637	Alba Star	nuevo entrante	12.949	15.813
38266	Volotea	nuevo entrante	100.068	106.689
2621	Binter Canarias	nuevo entrante	1	5.919
38329	Iberia Express	nuevo entrante	22.464	24.496
40052	Evelop	nuevo entrante	12.886	116.065