

SISTEMA EUROPEO DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN

Propuesta de asignación individualizada de derechos de emisión a nuevos operadores aéreos y operadores aéreos con alto crecimiento de actividad correspondiente a los años 2017 a 2020

Marzo 2018

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 (en adelante, RCDE UE), contempló la inclusión de las actividades de aviación en el referido régimen a partir del 1 de enero de 2012. De esta forma, pasaron 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 fue 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 modificó 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.

Por una parte, conforme al procedimiento previsto en el artículo 38 de la Ley 1/2005, fue 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.

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 (esto es, aquellos 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 éstos reúnan determinados requisitos previstos en la ley y soliciten derechos gratuitos antes del 30 de junio de 2015. Todo ello enmarcado dentro de un procedimiento de ámbito europeo.



En base a este último procedimiento, fue aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2017 la asignación individualizada de derechos de emisión de gases de efecto invernadero procedentes de la reserva especial a nuevos operadores aéreos y operadores aéreos con alto crecimiento de actividad, correspondiente a los años 2013 a 2016 del periodo de comercio 2013 -2020.

Dicho Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2017 no pudo concretar el volumen anual de derechos gratuitos procedentes de la reserva especial para los operadores aéreos solicitantes respecto a las anualidades 2017 a 2020 del periodo de comercio 2013 -2020, por encontrarse, en aquel momento, en fase de discusión en las instituciones de la Unión Europea la propuesta de la Comisión Europea de fecha 3 de febrero de 2017, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de mantener las limitaciones actuales del ámbito de aplicación para las actividades de la aviación y preparar la aplicación de una medida de mercado mundial a partir de 2021.

El pasado 29 de diciembre de 2017 fue publicado el Reglamento (UE) nº 2017/2392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017, por el que se modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de mantener las limitaciones actuales del ámbito de aplicación para las actividades de la aviación y preparar la aplicación de una medida de mercado mundial a partir de 2021.

Es preciso destacar que este reglamento prorroga hasta el 31 de diciembre de 2023 la excepción a la aplicación de las obligaciones del RCDE UE para los vuelos con origen o destino en terceros países que fue introducida por el Reglamento (UE) nº 421/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014. Este último era de aplicación a las emisiones correspondientes a los años 2013 a 2016.

Así pues, conforme al apartado 1 del artículo 28 bis, el ámbito de aplicación del RCDE UE sigue reducido hasta el año 2023 a las emisiones correspondientes a los vuelos operados dentro del Espacio Económico Europeo. Continúan, asimismo, fuera del ámbito de aplicación las emisiones correspondientes a los vuelos operados entre un aeródromo situado en una región ultraperiférica en el sentido del artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y un aeródromo situado en otra región del Espacio Económico Europeo.

Como resultado de prorrogar la exclusión de los vuelos que conectan el Espacio Económico Europeo con terceros países, la cantidad de derechos de emisión a subastarse y a expedirse gratuitamente -incluidos los procedentes de reserva especial- debe ser proporcional a la reducción de la obligación de entrega, que deberá realizarse a 30 de abril de cada año. Así lo establece el nuevo artículo 28 bis apartado 2 de la Directiva 2003/87/CE modificado por este nuevo Reglamento (UE) nº 2017/2392. A su vez, dicho artículo precisa que, a partir del 1 de enero de 2021, el número de derechos de emisión asignado a los operadores de aeronaves estará supeditado a la aplicación del factor de reducción lineal previsto en el artículo 9, con sujeción a la revisión que se lleve a cabo habida cuenta de la aplicación del régimen de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI).



Para dar cumplimiento a la nueva normativa adoptada a nivel comunitario es preciso determinar la asignación individualizada de derechos de emisión a nuevos operadores aéreos y operadores aéreos con alto crecimiento de actividad correspondiente a los años 2017 a 2020.

El Reglamento (UE) nº 2017/2392 ordena a los Estados miembros que las nuevas asignaciones aprobadas sean publicadas antes del 1 de septiembre de 2018.

Conforme al artículo 42 de la Ley 1/2005, la asignación gratuita debe adoptarse por Consejo de Ministros, cumplido, entre otros, el trámite de consulta pública de la propuesta de asignación. 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@mapama.es o mediante escrito dirigido a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, de conformidad con el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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 y Pesca, 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 el periodo de comercio 2013-2020).
- 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 de “nuevos entrantes” 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, fue el traslado, por parte de todos los Estados miembros, de las solicitudes recibidas a la Comisión europea. El plazo para ello finalizó el 31 de diciembre de 2015.

A continuación, recibidas las solicitudes, la Comisión procedió a 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 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 es 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 que 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.



En primera instancia, la asignación gratuita 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 “completo” 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 los años 2017 a 2020, 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 dichos años- ha establecido el Reglamento (UE) nº 2017/2392 del Parlamento Europeo y del Consejo. Así lo confirma el nuevo artículo 28 bis apartado 2 de la Directiva 2003/87/CE modificado por el Reglamento (UE) nº 2017/2392. En este sentido, se pronuncia también la Comisión Europea en apartado 9 del documento de Preguntas Frecuentes publicado en la web de la Comisión en enero de 2018.

En la medida en que el nuevo Reglamento (UE) nº 2017/2392 ha prorrogado el alcance reducido del RCDE en los mismos términos que el Reglamento (UE) nº 421/2014 en relación con las emisiones correspondientes a los años 2013 a 2016), (reduciéndolo, con carácter general, a las actividades de aviación con origen y destino en el Espacio Económico Europeo) **la asignación individualizada de derechos para los años 2017 a 2020 es idéntica a la asignación gratuita ya determinada para los años 2013 a 2016, aprobada mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2017.** La forma de realizar el ajuste es aplicando a la asignación que habría correspondido con un alcance “completo” el ratio siguiente:

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

4.- Operadores aéreos solicitantes y propuesta de asignación individualizada para los años 2017 a 2020 en el alcance establecido por Reglamento (UE) 2017/2392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017.

Con anterioridad al 30 de junio de 2015, fecha límite para la presentación de solicitudes según la normativa vigente, presentaron 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 fueron analizadas por la Oficina Española de Cambio Climático y por la Agencia Estatal de Seguridad Área -que emitió el informe previsto en el párrafo 1 del artículo 41 de la Ley 1/2005. Con posterioridad, fueron remitidas a la Comisión Europea en



el plazo previsto (antes del 31 de diciembre de 2015) para su consideración y posterior determinación del valor de referencia (o “benchmark”) que representa la asignación por unidad de tonelada-kilómetro transportada en el periodo de referencia (2013-2020).

Se presenta, a continuación, la propuesta de asignación gratuita de derechos de emisión correspondiente a los operadores aéreos atribuidos a España solicitantes de asignación de conformidad con la normativa aplicable y que reúnen los requisitos previstos en la normativa de aplicación para los años 2017 a 2020 conforme al Reglamento (UE) 2017/2392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017. **Una vez más, hay que insistir en que dado que los datos de referencia y el procedimiento para determinar la asignación son los mismos para los años 2017-2020 que para los años 2013-2016, las asignaciones anuales que ahora se proponen para 2017-2020 son idénticas a las que ya tienen otorgadas los operadores aéreos para 2013-2016, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2017.**

Cod Com	Operador aéreo	Tipo de solicitud	Asignación anual de la reserva especial según el alcance del Reglamento (UE) 2017/2392 (años 2017 a 2020)
30190	Vueling	incremento actividad	115.936
36637	Alba Star	nuevo entrante	12.949
38266	Volotea	nuevo entrante	100.068
2621	Binter Canarias	nuevo entrante	1
38329	Iberia Express	nuevo entrante	22.464
40052	Evelop	nuevo entrante	12.886

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 tabla no incluye la que ya fue otorgada al operador como “existente”.