

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria

**PROVISIONAL
2005/2249(INI)**

4.4.2006

PROYECTO DE INFORME

sobre la reducción del impacto de la aviación sobre el cambio climático
(2005/2249(INI))

Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria

Ponente: Caroline Lucas

Ponente de opinión: Jeanine Hennis-Plasschaert, Comisión de Transportes y Turismo

(* Cooperación reforzada entre comisiones – artículo 47 del Reglamento)

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	7

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la reducción del impacto de la aviación sobre el cambio climático (2005/2249(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vista la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Reducción del impacto de la aviación sobre el cambio climático» (COM(2005)0459),
 - Vista su Resolución de 16 de noviembre de 2005 sobre Ganar la batalla contra el cambio climático mundial¹,
 - Visto el artículo 45 de su Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria y la opinión de la Comisión de Transportes y Turismo (A6-0000/2006),
- A. Considerando que la UE se ha comprometido a la realización del objetivo de hacer frente al cambio climático y a limitar el calentamiento global a +2 °C con respecto a los niveles preindustriales,
- B. Considerando que la contribución de la aviación al cambio climático es importante y aumenta rápidamente,
- C. Considerando que la aviación internacional no está sujeta a obligación alguna derivada de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y su Protocolo de Kyoto ni tampoco a otro tipo de obligaciones internacionales en el ámbito del cambio climático,
- D. Considerando que la UE debería asumir el liderazgo en la lucha contra el cambio climático y, mediante la adopción rápida de medidas de ámbito regional, ofrecer un ejemplo de la forma de hacer frente al impacto de la aviación en el clima,
1. Acoge positivamente la Comunicación de la Comisión y el reconocimiento de la necesidad de adoptar un conjunto exhaustivo de medidas que incluyan instrumentos reglamentarios, económicos, tecnológicos y operativos con el fin de dar respuesta a todos los aspectos del impacto de la aviación sobre el cambio climático, aplicar el principio de «quien contamina, paga» y garantizar la completa internalización de los costes;
 2. Hace hincapié en que el objetivo general de los instrumentos de política elegidos debe ser la reducción del impacto de la aviación sobre el cambio climático;
 3. Respalda plenamente el propósito de la Comisión de establecer impuestos sobre el queroseno y le insta a que actúe inmediatamente en este sentido y exija un impuesto sobre todos los vuelos nacionales e intracomunitarios (con la posibilidad de eximir a las compañías aéreas en trayectos en los que operan compañías no pertenecientes a la UE);
 4. Destaca la necesidad urgente de lograr resultados en las renegociaciones en curso de los

¹ *Textos Aprobados* P6_TA(2005)0433.

acuerdos de servicios aéreos, en especial del acuerdo con los Estados Unidos, con el fin de permitir incondicionalmente el establecimiento de impuestos sobre el combustible suministrado a empresas de transportes comunitarias y extracomunitarias sobre una base equitativa;

5. Aboga enérgicamente por que se ponga fin a las exenciones del IVA de que disfruta el transporte aéreo con objeto de fomentar la igualdad de condiciones entre la aviación y otros sectores del transporte;
6. Alienta la introducción de tasas como fase previa a la completa internalización de los costes, de manera que su función y magnitud reflejen la medida en que cualquier sistema de comercio de derechos de emisión cumple los requisitos que se esbozan a continuación;
7. Destaca que los organismos de gestión del tráfico aéreo deben abordar urgentemente el modo de contribuir a evitar la formación de estelas de condensación y cirros;

Sobre la inclusión de la aviación en el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la UE

8. Reconoce que el comercio de derechos de emisión puede desempeñar una función importante como parte de un conjunto exhaustivo de medidas destinadas a hacer frente al impacto de la aviación en el clima, siempre que se organice de una forma pertinente;
9. Hace hincapié en que la eficacia medioambiental de cualquier régimen de comercio de derechos de emisiones dependerá de que el ámbito geográfico sea suficientemente amplio, se imponga un límite riguroso, se conceda la asignación inicial mediante subasta y se aborden todos los aspectos del impacto sobre el cambio climático;
10. Propone la introducción de un régimen de comercio de derechos de emisión específico para el sector de la aviación que reconozca que, dado que las emisiones de la aviación no figuran en el Protocolo de Kyoto, dicho sector no podría vender sus derechos de emisión en el régimen de comercio de emisiones;
11. Observa que la contabilidad se simplificaría de manera sustancial si se aplicara un régimen específico y cerrado; cree que, en caso de que se habilitase un nexo que permitiera a las compañías aéreas adquirir derechos de emisión al régimen de comercio de la UE, el recurso al mismo debería limitarse de un modo cuidadoso;
12. Destaca que, si la aviación acaba incorporándose al régimen general de comercio de derechos de emisión, debería establecerse al menos una fase piloto con un régimen específico durante el periodo 2008-2012;
13. Señala que debería fijarse un límite a la posible entrada de créditos externos en el régimen específico (por ejemplo, el mecanismo para un desarrollo limpio y la aplicación conjunta, o créditos procedentes de programas de limitación y comercio («cap-and-trade») en países que no son partes del Protocolo de Kyoto, en un nivel que garantice que el sector contribuye eficazmente a la consecución del objetivo general de frenar un cambio climático;
14. Propone que, en caso de que la aviación termine incorporándose al régimen general de comercio de derechos de emisión, se apliquen condiciones especiales para garantizar que no se distorsiona el mercado frente a los sectores menos protegidos; cree que se debería

imponer un límite cuantitativo a los derechos de emisión que se permite adquirir en el mercado y, posiblemente, una obligación de no comerciar con una parte de las necesarias reducciones de derechos de emisión, antes de recibir la autorización de adquirir permisos;

15. Pide a la Comisión que presente otros instrumentos de política para evaluar el impacto no generado por el CO₂ paralelamente al régimen de comercio de derechos de emisión; cree que en los casos en que exista incertidumbre acerca del impacto, la política debe basarse en el principio de precaución;
16. Subraya que, si no pudiera aprobarse paralelamente este aspecto, debería garantizarse la integridad del medio ambiente a través del régimen de comercio de derechos de emisión recurriendo a multiplicadores en las emisiones de CO₂;

Sobre el alcance del régimen de la aviación

17. Considera que el régimen de la aviación debería cubrir la totalidad de vuelos que entran y salen de los aeropuertos comunitarios, con el fin de garantizar la igualdad de condiciones para los operadores que tienen perfiles de rutas diferentes, evitar que se distorsione el mercado a favor de los vuelos hacia destinos situados fuera de la UE, garantizar la eficacia medioambiental, evitar las subvenciones indirectas, e influir en el diseño aeronáutico;

Asignación inicial

18. Insiste en que la asignación inicial total debería definirse con arreglo a los objetivos del Protocolo de Kyoto y que en ningún caso se debería permitir el aumento de las emisiones por encima del nivel del año de referencia;
19. Cree que la magnitud de la asignación inicial debería fijarse a escala comunitaria, ya que existe el riesgo de que los Estados miembros concedan una asignación inicial en exceso generosa que socave la eficacia medioambiental del sistema;

Sobre el método de asignación

20. Considera que una subasta es la mejor opción para la distribución de derechos, ya que refleja el dinamismo del sector sin discriminar a los nuevos participantes en él o a las regiones que han de desarrollar aún el sector;
21. Observa que la subasta cumple asimismo los requisitos del principio de «quien contamina paga», con más beneficios si los ingresos se consignan de forma adecuada, y recompensa automáticamente el buen rendimiento de los operadores tanto pasado como futuro;
22. Subraya que la asignación gratuita de derechos, ya sea en función de criterios históricos (*grandfathering*) o en virtud de una evaluación comparativa (*benchmarking*), sería una discriminación contra los operadores que se acojan al régimen tras el período de asignación inicial, dado que estos organismos habrían de comprar sus derechos en vez de recibirlos gratuitamente;
23. Señala la posibilidad de que la asignación gratuita de derechos, ya sea en función de criterios históricos (*grandfathering*) o en virtud de una evaluación comparativa (*benchmarking*), conduzca a un aumento considerable de beneficios para el sector en detrimento de los consumidores, dado que se determinaría el precio en función del coste marginal basándose en los precios de mercado de los derechos a pesar de la concesión

gratuita; hace hincapié en que ése no es el objetivo de este tipo de medidas;

24. Considera que la asignación gratuita basada en criterios históricos es la peor opción, ya que castiga la actuación pronta de las compañías aéreas, que la asignación mediante evaluación comparativa, aun siendo un mejor incentivo en teoría, presenta el riesgo de ser demasiado complicada y burocrática, amén de que todos los métodos de cálculo tienen dificultades para determinar cuál es verdaderamente el mejor comportamiento;

0

0 0

25. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión así como a los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros..

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La aviación se ha convertido en parte integrante de la sociedad y satisface nuestro deseo de cubrir grandes distancias en poco tiempo. Facilita la cohesión social y el intercambio cultural y se calcula que contribuye con 4,1 millones de puestos de trabajo y 228 000 millones de euros a la economía de la UE de forma directa, indirecta e inducida¹.

Sin embargo, no puede pasarse por alto que las emisiones de la aviación están aumentando rápidamente, lo que socava el progreso en otros sectores. La UE se ha comprometido a evitar que se produzca un cambio climático peligroso y a limitar el calentamiento global a +2 °C con respecto a los niveles preindustriales, lo que supone una reducción de las emisiones en la UE de entre un 15 % y un 30 % de aquí a 2020 y de un 60 % a un 80 % de aquí a 2050². Las emisiones de CO₂ generadas por la aviación internacional de la UE aumentaron, entre 1990 y 2003, en un 73 %, lo que supone una tasa de crecimiento anual del 4,3 %³. A este ritmo, el aumento de emisiones de la aviación neutralizará más de un 25 % de las reducciones exigidas por el objetivo de Kyoto de la UE para el año 2012⁴.

Asimismo, el impacto de la aviación sobre el cambio climático es de 2 a 4 veces mayor que el relacionado con el CO₂⁵, incluso sin tener en cuenta los posibles efectos del aumento de cirros.

Los esfuerzos de la industria por reducir sus emisiones son bienvenidos. No obstante, según las predicciones de Eurocontrol, el tráfico aéreo de la UE se duplicará de aquí a 2020 en comparación con 2003 y el ritmo de desarrollo tecnológico y operativo (1-2 % anual histórico⁶) será insuficiente para contrarrestar tal crecimiento.

Marco político

La aviación internacional no está obligada a cumplir el Protocolo de Kyoto ni ningún otro compromiso. El artículo 2, apartado 2, del Protocolo de Kyoto insta a las Partes a que limiten o reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), pero en la actualidad no hay planes encaminados al logro de una solución a escala mundial: únicamente se trabaja en la elaboración de directrices para los sistemas de comercio de emisiones.

La aviación está exenta del pago del impuesto sobre el combustible y del IVA y se beneficia de diversos tipos de ayudas estatales. Estos privilegios históricos redundan fundamentalmente en beneficio de los sectores acomodados, tanto a escala mundial (ya que la mayoría de los pasajeros de los vuelos internacionales pertenecen a países desarrollados) como dentro de la propia Europa (puesto que los grupos con ingresos altos suelen ser los que más vuelan).

La aviación es mucho menos vulnerable a las distorsiones económicas derivadas de los altos precios del CO₂ que otros sectores, ya que en él no caben la importación y la exportación: un vuelo entre Londres y Nueva York, por ejemplo, no se puede sustituir por otro entre Montreal y Tokio, de modo que es posible aplicar instrumentos de política no discriminatorios sin causar significativos perjuicios a la competitividad de la industria comunitaria, mientras que

¹ ATAG (2005): «The Economic and Social Benefits of Air Transport», p.25.

² Conclusiones del Consejo de Medio Ambiente de marzo de 2005.

³ Comunicación de la Comisión COM(2005)0459, p.2.

⁴ p.5, *ibid.*

⁵ IPCC 1999.

⁶ Evaluación de Impacto de la Comisión COM(2005)0459, p.5.

la competencia de compañías aéreas extracomunitarias se ve limitada por la estricta regulación del mercado mediante acuerdos bilaterales de servicios (ASA). Cualquier cambio en favor de otros modos de transporte en virtud de esta política contribuiría a paliar la discriminación histórica que han padecido otros sectores respecto a la aviación, además de ser ventajoso en términos climáticos, si tenemos en cuenta que la aviación es el modo de transporte colectivo que mayor cantidad de gases de efecto invernadero emite en viajes de longitud breve (en los que existen alternativas), con 132 g de CO₂ por pasajero y kilómetro, frente a los 15,7-50,8 g de CO₂ por pasajero y kilómetro correspondientes al transporte ferroviario¹.

Por tanto, es vital que la UE, por su importante peso en el tráfico aéreo mundial, con obligaciones jurídicas específicas en virtud de la CMNUCC, asuma el liderazgo y saque partido de las ventajas que confiere el constituirse en ejemplo, adoptando medidas de ámbito regional y de carácter precoz, tal como se reconoce en el compromiso del Sexto programa de acción en materia de medio ambiente², y se reitera en las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2005, en las que se insta a identificar *«actuaciones concretas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por la aviación en caso de que dichas actuaciones no puedan acordarse en el seno de la Organización de la Aviación Civil Internacional para el año 2002.»*

La Comisión afirma que es necesario adoptar medidas para garantizar que la aviación *«no socave el objetivo general y, por el contrario, contribuya a alcanzarlo»*³. Así pues, dichas medidas deberían incorporar objetivos (mínimos) en sintonía con el compromiso de Kyoto de reducir las emisiones en un 8 % desde 1990 a 2010 y con el objetivo de la UE de reducir las un 30 % desde 1990 a 2020. Asimismo, deben cubrir el impacto pleno de la aviación sobre el clima y en los casos en que dicho impacto resulte incierto, la política debería basarse en el principio de precaución.

Medidas

A fin de incentivar a las compañías aéreas a cumplir este objetivo y para evitar una motivación negativa, la política debe cumplir el principio «quien contamina, paga» y garantizar la completa internalización de las externalidades relacionadas con el cambio climático. Como manifiesta la Comisión, *«el sector del transporte aéreo no tiene que pagar actualmente los costes externos de sus efectos sobre el clima ni asumir otros costes equivalentes. Esto representa una perturbación del mercado y contribuye a fomentar tanto una dependencia excesiva del transporte aéreo como una inversión y una utilización subóptimas de nuevas tecnologías y procedimientos de trabajo que minimicen tales efectos.»*⁴

Así pues, cabe acoger positivamente la Comunicación de la Comisión y el reconocimiento de la necesidad de adoptar un paquete completo de medidas que incluyan instrumentos reglamentarios, económicos, tecnológicos y operativos. Su intención de proseguir el proceso de introducción de impuestos sobre el queroseno, en línea con la Directiva 2003/96/CE sobre la imposición de los productos energéticos, reviste una gran importancia, dado el desequilibrio que existe entre el trato que recibe la aviación y el de otros medios de transporte. Habría que empezar de inmediato con un impuesto sobre todos los vuelos nacionales y los intracomunitarios (con la posible excepción de todas las aerolíneas que realizan rutas donde

¹ Cuadro 62, p. 133, anexo 1 INFRAS/IWW, octubre de 2004: «External Costs of Transport».

² Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 242, 10.9.2002, p. 1.

³ Comunicación de la Comisión, p.3.

⁴ Evaluación de Impacto de la Comisión, p.8.

operan compañías de terceros países no comunitarios). Las negociaciones en curso sobre los acuerdos de servicios aéreos deben continuar con el fin de permitir el establecimiento gradual de impuestos para las compañías de terceros países sobre una base equitativa comparable a la de las aerolíneas de la UE.

El fin de las exenciones del pago del IVA fomentaría la igualdad de condiciones y aportaría ventajas fiscales y medioambientales. Las tasas por emisiones deben fijarse en un nivel que refleje hasta qué punto otras medidas se quedan cortas a la hora de garantizar la completa internalización de los costes y podrían constituir una medida complementaria adecuada para hacer frente a los impactos del CO₂. Las mejoras en la gestión del tráfico aéreo podrían reducir el consumo medio de combustible entre un 8 y un 18 %¹, con la consiguiente reducción de todas las emisiones de motores.

Comercio de derechos de emisión

Sin embargo, el eje principal es el comercio de derechos de emisión. Éste no debería reemplazar la necesidad de emprender otras medidas, pero tendría su función, a condición de que se diseñara un régimen adecuado. Dado que el comercio de derechos de emisión en el sector de la aviación es un concepto nuevo desde el punto jurídico, la UE debería explotar la libertad que esto le ofrece para crear un marco sólido que pueda repetirse en un contexto más general. Para garantizar la máxima eficacia medioambiental, cualquier sistema de comercio de derechos de emisión (ETS) debería cumplir los siguientes principios:

- Impactos no relacionados con el CO₂

Es necesario introducir otros instrumentos políticos *complementarios* a un sistema de comercio de derechos de emisión para hacer frente al cambio climático. Los instrumentos directamente relacionados con el impacto en cuestión tendrían más posibilidades de inducir los resultados más eficaces, aunque los multiplicadores en las emisiones de CO₂ son una alternativa intermedia, si no se demuestra posible la aplicación en paralelo de medidas adecuadas concretas.

- Relación con otros sistemas de comercio de derechos de emisión

Una opción sería un régimen independiente y cerrado para el sector de la aviación. Dado que el Protocolo de Kyoto no cubre la aviación internacional, no se asignaron UCA (unidades de la cantidad atribuida) al sector. Esto quiere decir que sus miembros no podrían vender legalmente sus derechos al régimen de comercio de los derechos de emisión de la UE. En principio podrían seguir comprando del régimen general y podrían revender *esos* créditos, pero esto complicaría seriamente el sistema de contabilidad vinculado al régimen de comercio de derechos de la UE y al Protocolo de Kyoto. Aunque se han presentado varias opciones para intentar solucionar esta cuestión, el hecho es que la contabilidad se simplificaría de manera sustancial si se aplicara un único régimen específico.

Aunque se encontrara una solución satisfactoria para las dificultades administrativas, muchos sectores que ya se incluyen en el régimen de comercio de la UE están preocupados por el posible efecto de la inclusión de la aviación sobre los precios del carbono, al señalar que, habida cuenta de la protección de que goza el sector, podría tolerar precios más altos que otros sectores. Además de tener efectos negativos directos sobre otros sectores de la economía, es una realidad política importante que una presión excesiva sobre industrias vulnerables que hacen un gran uso de energía podría conducir a una relajación del límite mundial, lo que agravaría el decepcionante progreso de la UE en lo que a la reducción de emisiones se refiere.

¹ IPCC 1999.

La inclusión de las emisiones de la aviación en los objetivos mundiales en la siguiente fase de acuerdos sobre el cambio climático mundial – algo que es claramente deseable – eliminaría las dificultades contables, pero es inviable antes de 2012. Durante el periodo 2008-2012 debería establecerse una fase piloto con un régimen específico para adquirir experiencia práctica con vistas a elaborar las normas necesarias para garantizar la integridad medioambiental. Deberían fijarse restricciones a la entrada de créditos externos (CDM/JI o posibles vinculaciones con regímenes de límites máximos en países que no son parte del Protocolo de Kyoto) para garantizar la consecución del objetivo general.

Si la aviación se acaba incorporando al régimen general de comercio de derechos de emisión habría que tener en cuenta la protección de la que goza el sector y aplicar condiciones especiales, por ejemplo un límite cuantitativo a los derechos de emisión que se permita adquirir en el mercado (para evitar distorsiones del mercado frente a sectores menos protegidos) y la obligación de no comerciar con una parte de las necesarias reducciones de derechos de emisión, antes de recibir la autorización de adquirir permisos.

- Ámbito de aplicación geográfico

Para asegurar la eficacia medioambiental, el régimen debe cubrir todos los vuelos desde y hacia los aeropuertos de la UE, en cuanto al número de vuelos cubiertos y la influencia en el diseño aeronáutico. Un régimen que solo cubra los vuelos intracomunitarios distorsionaría el mercado a favor de los vuelos hacia destinos situados fuera de la UE, con consecuencias negativas para el clima (la gente probablemente viajaría distancias más largas) y para la industria turística de Europa. El riesgo de que los viajeros cambien de destino, así como la existencia de subvenciones cruzadas, hace necesaria una mayor cobertura para garantizar la igualdad de condiciones para los operadores que tienen perfiles de rutas diferentes.

- Asignación inicial

La asignación inicial total debería definirse con arreglo al régimen general de comercio de derechos de emisión y al objetivo de Kyoto. Por motivos prácticos, la magnitud de la asignación inicial debería fijarse a nivel comunitario, a fin de evitar que se conceda una asignación inicial excesiva. Cualquier aumento de las emisiones por encima del año de base no sería compatible con el objetivo: la industria podría seguir creciendo, pero sólo dentro de los límites medioambientales. Sería necesario solventar mediante otras medidas cualquier deficiencia a la hora de alcanzar el objetivo de Kyoto a través de un régimen de derechos de emisión.

- Método de asignación

Es necesario un método que refleje debidamente el dinamismo del sector, recompense el buen comportamiento de los operadores en el pasado y en el futuro y cumpla el principio «quien contamina, paga». La subasta cumple estos tres criterios de forma automática y eficiente: los nuevos participantes tendrían igualdad de acceso a los derechos de emisión; el número de derechos que un operador de cualquier tamaño debe comprar estaría directamente relacionado con sus logros en la reducción de emisiones por tonelada/km; y se pagaría por los derechos, lo que generaría beneficios a efectos medioambientales.

La asignación gratuita de permisos, ya sea en función de criterios históricos (*grandfathering*) o en virtud de una evaluación comparativa (*benchmarking*) no cumpliría el principio de «quien contamina, paga», que solo podría lograrse mediante tasas de emisiones paralelas o medidas similares. De hecho, la experiencia con el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión sugiere que tal sistema *recompensaría* al que contamina y depararía la

pérdida de beneficios del sector a expensas del consumidor a razón de entre 1 340 y 4 000 millones de euros al año, debido a que la fijación de precios de acuerdo con el coste marginal se basaría en el precio de mercado de los derechos¹.

La asignación gratuita utilizando cualquiera de estos métodos de asignación discriminaría a los operadores que empiezan a participar en el régimen después del periodo inicial de asignación, dado que (se encuentran soluciones a problemas de definición «*casi insuperables*»²) estas entidades tendrían que comprar todos sus derechos, a diferencia de los que ya participaban en el régimen y que han recibido su parte de forma gratuita.

La asignación gratuita basada en criterios históricos es la peor opción desde el punto de vista de la recompensa por el buen comportamiento. Dado que los derechos se calcularían en función de las emisiones pasadas y actuales, este método castiga de forma activa la actuación precoz. La asignación gratuita basada en una evaluación comparativa es, en teoría, una opción mejor, pero corre el riesgo de convertirse en un método en exceso complicado y burocrático, aparte de que todos los métodos de cálculo tienen dificultades para determinar cuál es verdaderamente el mejor comportamiento.

¹ CE Delft (julio de 2005): «Giving Wings to Emissions Trading», p. 163.

² *ibid* p.95.