



**CONSEJO DE  
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 18 de abril de 2008  
(OR. en)**

---

**Expediente interinstitucional:  
2006/0304 (COD)**

---

**5058/3/08  
REV 3 ADD 1**

**ENV 2  
AVIATION 2  
MI 1  
IND 1  
ENER 2  
CODEC 4**

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CONSEJO**

---

Asunto: Posición Común adoptada por el Consejo el 18 de abril de 2008, con vistas a la adopción de la 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

---

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CONSEJO**

## I INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2006, la Comisión adoptó su propuesta <sup>1</sup> 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. La propuesta se presentó al Consejo el 22 de diciembre de 2006.

El Parlamento Europeo adoptó su dictamen en primera lectura el 13 de noviembre de 2007.

El Comité Económico y Social dictaminó el 30 de mayo de 2007. <sup>2</sup>

El Comité de las Regiones emitió su dictamen el 10 de octubre de 2007. <sup>3</sup>

El Consejo adoptó su Posición Común el 18 de abril de 2008.

## II. OBJETIVO

El principal objetivo de la propuesta de Directiva es reducir el impacto en el cambio climático atribuible a la aviación, a la vista del crecimiento de las emisiones del sector de la aviación, en particular incluyendo las actividades de este sector en el régimen comunitario general de comercio de derechos de emisión (RCDE UE).

La propuesta adopta la forma de modificación de la Directiva 2003/87/CE (Directiva RCDE)

---

<sup>1</sup> Doc. 5154/07 - COM (2006) 818 final.

<sup>2</sup> DO C 206 de 27.7.2007, p. 47.

<sup>3</sup> DO C 305 de 15.12.2007, p. 15.

### III. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN COMÚN

#### 1. Generalidades

La Posición Común incorpora cierto número de enmiendas del Parlamento Europeo en primera lectura, ya sea de manera literal, parcial o en cuanto al fondo. Son enmiendas que mejoran o aclaran el texto de la Directiva propuesta. No obstante, otras enmiendas no se reflejan en la Posición Común porque el Consejo decidió que eran o innecesarias, o inviables, por estar insuficientemente respaldadas por los conocimientos científicos actuales y porque aumentan de manera desproporcionada los costes administrativos de su aplicación.

La Posición Común incluye asimismo varios cambios distintos de los expuestos en el dictamen en primera lectura del Parlamento Europeo ya que, en varios casos, las disposiciones de la propuesta inicial de la Comisión han sido completadas con nuevos elementos o se han reelaborado en su totalidad, con la inserción de algunas disposiciones completamente nuevas.

Además, algunas de las modificaciones del texto tienen por único objetivo clarificarlo o velar por la coherencia general de la Directiva.

#### Aspectos específicos

##### *(1) Fecha de inicio y ámbito de aplicación del régimen*

El Consejo, de acuerdo con el Parlamento Europeo, ha rechazado el planteamiento en dos fases propuesto por la Comisión y ha optado por **una única fecha para que todos los vuelos** se incluyan en el régimen. Esto se consideró necesario tanto para garantizar un mayor impacto medioambiental del régimen como para reducir al mínimo la distorsión de la competencia. No obstante, el Consejo, contrariamente a la Comisión y el Parlamento Europeo, que habían sugerido ambos 2011 como año de comienzo, decidió retrasar un año el inicio del régimen, esto es, consideró que **2012** sería una fecha razonable a la vista de los distintos trámites necesarios para la adopción de la legislación, así como de la complejidad del régimen y la necesidad de prever varias medidas de desarrollo.

(2) *Asignación de derechos de emisión*

El Consejo, de manera muy similar al Parlamento Europeo, considera que la cuestión de la asignación de los derechos de emisión tiene importancia capital para el funcionamiento del régimen. En este sentido, el Consejo ha introducido varios cambios en la propuesta de la Comisión que acercarían su contenido al espíritu de varias de las enmiendas del Parlamento Europeo, aunque no las incorpore literalmente en el texto de la Posición Común.

Así pues, aunque el Consejo haya mantenido el **límite superior** del 100% de las emisiones históricas, como en la propuesta la Comisión, ha indicado no obstante una posible reducción futura como parte de una revisión del funcionamiento de la Directiva en relación con las actividades de aviación que se realizará a más tardar en 2015 (artículo 30.4).

El Consejo se mostró de acuerdo con la opción de la Comisión de un **mecanismo de asignación** que funcionaría en parte mediante la atribución de derechos gratuitos basados en un valor de referencia sencillo y en parte mediante la subasta.

No obstante el Consejo ha **adaptado** ligeramente el valor de referencia mediante la introducción de modificaciones en la carga útil (que aumentó hasta 110 kg por pasajero con su equipaje facturado) y en la distancia (añadiendo 95 km al círculo mayor de distancia) utilizadas para calcular la actividad de aviación (*tonelada -kilómetro*) de cada explotador de aeronaves.

En relación con las **proporciones de subasta de derechos de emisión**, el Consejo ha rechazado la propuesta de la Comisión de usar un porcentaje correspondiente al porcentaje medio propuesto por los Estados miembros que incluyan la subasta en sus planes nacionales de asignación (PNA), optando en su lugar por un **porcentaje fijo del 10%**. Por otra parte, el Consejo ha introducido explícitamente también la posibilidad de aumentar el porcentaje como parte de la revisión general de la Directiva RCDE. Así pues, aunque no incorpore la enmienda 74 de PE, la Posición Común coincide de hecho con el espíritu general de dicha enmienda ya que reconoce la deseabilidad de prever un aumento (gradual) de la proporción de subasta. El Consejo consideró preferible optar por un porcentaje inicialmente menor de subasta, junto con la posibilidad de aumentos futuros, como planteamiento más prudente que garantice, por una parte, que no se trate a la aviación de manera significativamente distinta de otros sectores incluidos en el RCDE UE, y que facilite, por otra parte, una mejor adaptación al funcionamiento general del régimen comunitario.

En relación con **el uso del producto de la subasta**, el Consejo adopta una postura ligeramente modificada en relación tanto con la Comisión como por el Parlamento Europeo. Con arreglo a la redacción actual del artículo 3 *quinquies.4*, corresponde al Estado miembro determinar la manera de utilizar dichos ingresos. No obstante, el artículo 3 *quinquies.4* estipula que dichos ingresos deben utilizarse para luchar contra el cambio climático tanto en la UE como en los terceros países y para cubrir los gastos administrativos del funcionamiento del régimen. Esta modificación tiene por objetivo velar por el respeto de los principios fundamentales constitucionales o presupuestarios de los ordenamientos jurídicos nacionales de varios Estados miembros.

Uno de los principales nuevos elementos introducidos por el Consejo en la propuesta de la Comisión se refiere a la creación de una **reserva especial para nuevos explotadores o para explotadores de aeronaves en rápido crecimiento** (esto es, explotadores que puedan demostrar un índice de crecimiento del 18% anual en los años siguientes al año de referencia utilizado para la asignación de los derechos de emisión). Con arreglo al artículo 3 *septies*, un porcentaje fijo (3%) de los derechos de misión se reservaría para distribuirlo entre los explotadores de aeronaves que puedan optar a ello basándose en un sistema de valores de referencia similar al sistema utilizado para la atribución inicial. La introducción de esta disposición aseguraría que los nuevos explotadores de aeronaves o los explotadores de aeronaves de los Estados miembros que tuvieran en principio unos índices de movilidad muy bajos (pero en ascenso en la actualidad) no se verían penalizados por el régimen. El Consejo ha compensado cualquier posible distorsión del mercado disponiendo que la distribución de derechos de emisión prevista en la reserva especial sea única, junto con una disposición que estimula la asignación anual resultante por tonelada-kilómetro a los explotadores de aeronaves que puedan optar a ella no deberá ser superior a la asignación anual por tonelada- kilómetro concedido a los explotadores de aeronaves en virtud de la asignación principal (artículo 3 *septies*. 6) De este modo, el Consejo va en la misma dirección de hecho que las enmiendas 22, 28 y 33 del PE. No obstante, el funcionamiento de la reserva especial, tal como se plantea en la Posición Común, supondría menores costes administrativos y no introduciría distorsiones significativas en el mercado.

### (3) *Exenciones*

El Consejo ha **perfilado** en mayor medida una serie de exenciones del régimen, tomando en consideración las enmiendas correspondientes del PE (51, 52, 53, 70 y 79). De este modo, ha optado por no excluir los vuelos de los Jefes de Estado de la UE del régimen, pero sí ha decidido incluir exenciones para los vuelos de búsqueda y salvamento, de extinción de incendios, humanitarios y de servicios médicos de urgencia. Además, se excluyen asimismo los vuelos efectuados exclusivamente para el ensayo, comprobación o certificación de aeronaves o equipos, tanto de vuelo como terrestres.

La Posición Común ha introducido una exención adicional en el régimen, la **cláusula "de minimis"** que supone la exclusión de los vuelos realizados por un explotador de transporte aéreo comercial que realice durante tres períodos de cuatro meses consecutivos menos de 243 vuelos por periodo. El Consejo ha asociado esta exención con la correspondiente definición de "explotador de transporte aéreo comercial" y con un considerando destinado a garantizar que los explotadores con niveles de tráfico muy bajos, incluidos muchos explotadores procedentes de países en vías de desarrollo, no tengan que afrontar gastos administrativos desproporcionados. De este modo se envía una señal política importante a los países en vías de desarrollo, mientras que se reducen a la vez el papeleo y las cargas administrativas generales asociadas con la gestión del régimen. Se tiene en cuenta la posibilidad de efectos adversos en el mercado optando por un criterio neutro de exclusión, basado en la actividad "pura".

El Consejo, del mismo modo que el Parlamento Europeo, también ha tenido en cuenta las **necesidades especiales de las regiones ultraperiféricas y el estatuto especial de los vuelos realizados en virtud de las obligaciones de servicio público**. La Posición Común excluye del régimen los vuelos realizados en el marco de las obligaciones de servicio público en las rutas de las regiones ultraperiféricas o en rutas en que la capacidad ofrecida no exceda de 30.000 plazas al año, y ha incluido el correspondiente considerando. En este sentido, por tanto, va más allá que la enmienda 78 del PE.

*(4) Otras cuestiones*

Se incluye un nuevo artículo (artículo 3 *octies*) que impone a los Estados miembros una obligación adicional de velar por **planes de seguimiento y notificación** que los explotadores de aeronaves presenten a la autoridad competente que establezcan medidas para vigilar y dar cuenta de las emisiones y de los datos sobre toneladas-kilómetro a efectos de las solicitudes de derechos de emisión que deben tramitarse.

Se añaden varios nuevos apartados en el artículo relativo a las **sanciones** de la Directiva RCDE (artículo 16), previendo la posibilidad de que un Estado miembro responsable de la gestión solicite a la Comisión que imponga una prohibición de operaciones a nivel comunitario al explotador de aeronaves que incumpla los requisitos de la Directiva. Aunque la imposición de una prohibición de operaciones se considera la medida sancionadora de último recurso, se estimaba necesaria para garantizar el pleno cumplimiento del régimen por parte de los explotadores de aeronaves, asunto de la mayor importancia para el Consejo

Además, el Consejo ha modificado las propuestas de la Comisión en lo que se refiere a la **conversión de derechos de emisión y a su uso subsiguiente con miras al cumplimiento de compromisos internacionales**, optando por un régimen semiabierto y eliminando la disposición de la propuesta de la Comisión que habría posibilitado que los explotadores de aeronaves convirtieran sus derechos de emisión en derechos de emisión que puedan ser utilizados por otros explotadores. Reconociendo el hecho de que la aviación nacional (y no internacional) forma parte de los compromisos de los Estados miembros correspondientes al primer periodo de compromiso en virtud del Protocolo de Kyoto, se ha añadido un nuevo apartado al actual artículo 19 de la Directiva RCDE, en el que se establece el Reglamento sobre registros a fin de garantizar que los derechos de emisión, las reducciones certificadas de las emisiones (RCE) y las unidades de reducción de las emisiones (URE) únicamente se transfieran a las cuentas de retirada de los Estados miembros al primer período compromiso en virtud del Protocolo de Kyoto en caso de que correspondan a emisiones incluidas en los totales nacionales de las listas nacionales de los Estados miembros para dicho periodo.

El Consejo también ha modificado sustancialmente el artículo 25 bis cuyo objetivo ahora es clarificar los diversos procedimientos institucionales de los que dispone la Comisión para adaptar, ajustar o modificar la Directiva tras la consulta o la celebración de nuevos acuerdos con **terceros países**. Se destaca la importancia de la búsqueda de una solución mundial al problema de la reducción de emisiones procedentes de las actividades de aviación, al igual que la necesidad de perseguir una interacción óptima entre el régimen comunitario y regímenes equivalentes de terceros países. En ese sentido, aunque el Consejo ha optado por no incorporar literalmente la enmienda correspondiente del PE (enmienda 49) el espíritu de la Posición Común es muy cercano a la lógica de la enmienda.

Por último, se añaden varios puntos a la **cláusula de revisión** actual de la Directiva RCDE (artículo 30), para que sirvan como lista de comprobación para revisar el funcionamiento de la Directiva en relación con las actividades de aviación y para resolver cualquier problema que pueda presentarse a partir del momento de la inclusión de dichas actividades en el RCDE general.

#### IV CONCLUSIÓN

El Consejo considera que la Posición Común representa un conjunto equilibrado de medidas que contribuirán a reducir las emisiones de la aviación de manera compatible con las políticas y objetivos de la UE, tal como se expresan también en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), a la vez que garantizan que se aplique el régimen a todos los explotadores de aeronaves sin distinción de nacionalidad y por tanto que la inclusión de la aviación en el régimen RCDE UE no dé lugar a distorsiones de la competencia.

El Consejo confía en el carácter constructivo de los debates con el Parlamento Europeo con vistas a una pronta adopción de la Directiva.

---

---