

SOSTENIBILIDAD AEREA EN LA UNIÓN EUROPEA

INTRODUCCION DIDÁCTICA AL REGLAMENTO UE 2023/2405

José Mari Barceló Meseguer¹

Resumen

El documento pretende mostrar la temática jurídica relacionada con la sostenibilidad aérea en el marco de la Unión Europea. Cuenta con fuentes primarias y secundarias a partir de las cuales se puede acceder en caso de requerir ahondar en la información del análisis.

El documento cuenta con una introducción donde se muestran los ejes jurídicos fundamentales y un análisis de una de sus reglamentaciones más novedosas, el Reglamento 2023/2405 relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible.

Palabras Clave: Sostenibilidad aérea, Unión Europea, combustibles sostenibles de aviación, competencia y equidad.

Summary

The document aims to show the legal issue related to aviation sustainability within the framework of the European Union. It has primary and secondary sources from which you can access if you need to delve deeper into the analysis information.

The document has an introduction where the fundamental legal axes are shown and an analysis of one of its newest regulations, Regulation 2023/2405 on ensuring a level playing field for sustainable air transport.

Keywords: Aviation sustainability, European Union, sustainable aviation fuels, level playing field.

¹ Graduado en Administración y Dirección de Empresas (2015) y Graduado en Derecho (2019) por la Universidad Internacional de la Rioja (España). Postgrado Experto en Transporte Aéreo y en Derecho Aeronáutico y Espacial por la Universidad a Distancia de Madrid (2020). Actualmente desarrolla funciones profesionales en el sector financiero. Correo electrónico: josemaribarcело@netcanet.es

Introducción

En las próximas décadas nuestras sociedades presenciarán un vertiginoso avance hacia la recuperación ecológica del planeta y su descarbonización. Las consecuencias que impactan en el modus operandi del clima y en particular las catastróficas, derivadas principalmente de las emisiones de gases de efecto invernadero, afectan de un modo directo a la práctica totalidad de regiones de nuestro mundo.

El sector aéreo no es ajeno al proceso de emisión por lo que en consecuencia y al igual que otros sectores debe implicarse de un modo claro como actor principal de esta transformación.

La descarbonización y en buena lógica la sostenibilidad del sector aéreo debe afrontarse desde varios puntos de vista. La sostenibilidad medioambiental irá acompañada de una sostenibilidad económica y social del conjunto del sector para que sea factible su implementación y puedan asumirse por los Estados, las empresas y la sociedad en su conjunto los costes de transición que se derivan sin afectar al desempeño futuro.

Hoy en día, el objetivo claro de la descarbonización en el sector aéreo pasa por lograr las cero emisiones netas de dióxido de carbono (CO₂) fruto de la actividad humana. Un objetivo que debe afrontarse tanto desde los ángulos de las emisiones precombustión y poscombustión, así como desde la captura, tratamiento y retirada del exceso de gases invernadero con las que ya cuenta nuestra atmósfera.

Cobran evidencia los esfuerzos que en pro de la descarbonización están dedicando tanto los órganos supranacionales, como los estados y el propio sector aéreo en asumir, los costes y beneficios de las políticas públicas, los desarrollos jurídicos y los desarrollos tecnológicos necesarios para promover un avance orientado hacia este objetivo pese a todos los inconvenientes que van surgiendo.

La aviación comercial, y a menudo se la demoniza por este hecho, únicamente supone cerca del 2 por ciento de las emisiones inyectadas en la atmósfera fruto de la actividad humana. Pese a este impacto ambiental, se torna necesario conjugar y por ende tampoco olvidar que, en las últimas décadas, el transporte aéreo es un intérprete crucial para el desempeño económico de la humanidad y probablemente uno de los actores estratégicos sobre los que se sustenta el crecimiento económico, la movilidad, la conectividad interregional y la cooperación empresarial. Aspectos ligados a la estabilidad laboral, fomento del comercio físico y motor del digital o inclusive pieza angular para el desarrollo de actividades relacionadas con el turismo.

Por este motivo, se realiza una recopilación y análisis de la normativa que en el marco de la Unión Europea ayuda desde la perspectiva del sector aéreo. En este sentido, se puede afirmar que la cooperación hasta alcanzar el objetivo de emisiones cero no se dará solo entre países, sino también entre empresas y estados a un nivel internacional.

La legislación aérea en la Unión Europea tiene un claro enfoque centrado en la liberalización del mercado, la seguridad, la eficiencia y la sostenibilidad. Son reseñables los cambios significativos que el marco regulatorio relacionado con el transporte aéreo ha experimentado de un modo continuo.

A continuación, se presentan los ejes regulatorios fundamentales sobre los que versa la descarbonización del sector aéreo para a posteriori analizar uno de los reglamentos más innovadores en cuestión de sostenibilidad

Ejes regulatorios fundamentales.

1. Mercado Único de la Aviación.

A finales de la década de 1990, se creó el Mercado Único de la Aviación en Europa, transformando profundamente el sector del transporte aéreo. Con un claro mandato orientado a la creación de un mercado único de la aviación que a la par garantizase su correcto funcionamiento y futura escalabilidad a terceros países.

Un primer paso, en el cual fue necesario eliminar las restricciones comerciales para las líneas aéreas europeas, permitiendo un mercado único competitivo para el transporte aéreo. Las tarifas y capacidades se flexibilizaron, y las compañías aéreas comunitarias pudieron fijar libremente las tarifas y acceder a la totalidad de rutas internas entre países de la Unión Europea.

2. Seguridad y Medioambiente.

El Reglamento sobre seguridad de la UE en el sector de la aviación actualiza las normas de seguridad y establece requisitos para las aeronaves en términos de aeronavegabilidad y compatibilidad medioambiental.

Los fabricantes deben expedir certificados de aeronavegabilidad cumpliendo con los requisitos técnicos.

3. Cielo Único Europeo - SES.

La iniciativa del cielo único europeo busca aumentar la eficiencia en la gestión del tránsito aéreo y los servicios de navegación al reducir la fragmentación del espacio aéreo europeo. Es una iniciativa paneuropea abierta a países vecinos.

La mejora de la eficiencia en la gestión del tránsito aéreo conlleva una mejora medioambiental, pese a ello es importante resaltar que los objetivos medioambientales que se proponían no se alcanzaron durante el periodo 2015-2019.

Desde un punto de vista medioambiental², todavía restan avances que promuevan soluciones transfronterizas en cuanto a gestión ATM del tráfico aéreo y ahonden en la minimización de las restricciones de la red.

4. Directiva 2023/959 de la Unión Europea sobre emisiones de la aviación³.

La Comisión Europea ha propuesto modificaciones en la Directiva 2003/87/CE para abordar las emisiones de la aviación⁴.

Entre sus objetivos, encontramos garantizar que la aviación contribuya a la reducción de emisiones para 2030 según el Pacto Verde Europeo y a su vez armonizar el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE UE) con el Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA)⁵ de la OACI mediante la revisión del proceso de asignación de derechos de emisión a la aviación con el fin de reducir las emisiones de manera rentable y coherente, considerando la transición justa y la contribución de todos los sectores al esfuerzo climático de la UE.

² (S/f). Aviationbenefits.org. Recuperado el 12 de abril de 2024, de https://aviationbenefits.org/media/167417/w2050_v2021_27sept_full.pdf

³(S/f-b). Europa.eu. Recuperado el 12 de abril de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023L0959>

⁴ *Reducing emissions from aviation*. (s/f). Climate Action. Recuperado el 12 de abril de 2024, de <https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-aviation>

⁵ *Offsetting CO2 Emissions with CORSIA*. (s. f.). <https://www.iata.org/en/programs/environment/corsia/>

5. Acuerdo Global de Transporte Aéreo entre la UE y la ASEAN⁶.

En octubre de 2022, la Unión Europea y la ASEAN firmaron el primer acuerdo de transporte aéreo interregional a escala mundial, con el fin de aumentar las conexiones directas entre ambas regiones, ampliar las oportunidades de transporte aéreo y mejorar las normas y estándares. Un acuerdo que sienta las bases para una colaboración interregional orientada no sólo a ámbitos como la seguridad operacional de la aviación, la gestión del tráfico aéreo y protección del consumidor, sino que además ahonda en la cooperación en términos de mitigación de los efectos de la aviación civil sobre el cambio climático y muy en especial en la aplicación del Plan de compensación y Reducción del Carbono para la aviación Civil (EU SEA CCCA CORSIA).

6. Combustibles Sostenibles.

El 22 de septiembre de 2023, fue aprobado el Reglamento 2023/1804⁷, relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.

Si bien anticipa que el uso de combustibles en la aviación el sector de la aviación sigue dependiendo de combustibles líquidos y gaseosos, ya que la llegada al mercado de soluciones de propulsión eléctrica de emisión cero y de baja emisión no está prevista hasta 2030, aproximadamente, o incluso más tarde. El uso de combustibles fósiles líquidos o gaseosos solo es posible si se avanza claramente por una vía de descarbonización que esté en consonancia con el objetivo a largo plazo de neutralidad climática de la Unión, lo que exige un aumento de la mezcla con combustibles⁸ renovables, como el biometano, biocarburantes avanzados o combustibles líquidos y

⁶ *Press corner.* (s/f). European Commission - European Commission. Recuperado el 16 de abril de 2024, de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_22_6125

⁷ (S/f-c). Europa.eu. Recuperado el 16 de abril de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1804>

⁸ (S/f-d). Icao.int. Recuperado el 16 de abril de 2024, de https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/CORSIA_Eligible_Fuels/

gaseosos sintéticos, parafínicos, renovables e hipocarbónicos, o su sustitución por estos

A su vez, este reglamento, estipula en particular, el objetivo que las aeronaves puedan disponer de acceso a suministro de energía limpia en los grandes aeropuertos con el fin de sustituir el uso de los motores cuando estas estén estacionadas. Aunque pueda parecer una medida de menor calado, debería contribuir a reducir las emisiones contaminantes y sonoras, mejorar la calidad del aire y disminuir el impacto de las aeronaves en el cambio climático

Posteriormente, el 18 de octubre de 2023, fue aprobado el Reglamento 2023/2405, conocido ReFuelEU Aviation⁹ para fomentar la utilización de combustibles sostenibles de aviación (SAF). El objetivo es reducir las emisiones mediante la incorporación progresiva de biofuel en los vuelos, desde el 2% en 2025 hasta aproximadamente el 70% en 2050.

7. Garantía de Condiciones de Competencia Equitativas.

El Reglamento 2023/2405 - ReFuelEU Aviation mantiene una segunda vertiente orientada a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas entre los agentes del mercado único de la aviación con el fin de desarrollar un transporte aéreo sostenible. Este reglamento, promueve la competitividad a la par que busca establecer condiciones justas para la industria de la aviación que promuevan la sostenibilidad.

⁹ (S/f-b). Europa.eu. Recuperado el 16 de abril de 2024, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32023R2405>

Introducción Didáctica al Reglamento 2023/2405 relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible.

Comúnmente conocido como ReFuelEU Aviation, es una de las propuestas políticas con un mayor enfoque en el proceso de la descarbonización del sector aéreo y uno de los puntos de partida con el que implementar el paquete legislativo “Fit for 55”¹⁰ y alcanzar los anhelos del Pacto Verde Europeo.

Este reglamento, que entrará en vigor el próximo 1 de enero de 2025, nace con el objetivo de anclarse como pilar normativo en el desarrollo futuro de la aviación en materia de sostenibilidad y beneficios climáticos. Una normativa prevista para que el sector aéreo consiga alcanzar en el año 2050 una reducción de sus emisiones contaminantes en dos tercios respecto a las actuales, posicionando a la Unión Europea en el líder global en combustibles de vanguardia de tipología SAF para el transporte.

Basado en un enfoque sostenible climáticamente, pero a su vez, con una clara componente de sostenibilidad económica para el sector, tanto por la seguridad jurídica que aporta como por el calendario de implementación que prevé para alcanzar los objetivos pretendidos por el Reglamento y que podemos condensar en dos grandes bloques.

Un primer objetivo centrado en la progresiva reducción de la contaminación del aire mediante uso de combustibles SAF que no sólo reducen las emisiones de CO₂, sino que además evitan la emisión de las fracciones aromáticas fruto de la combustión del jet fuel fósil.

ReFuelEU nace como normativa incentivadora, dado que estimula el uso de combustibles alternativos mediante la bonificación de los costes que suponen la adquisición de bonos de derechos de emisión. Como buen reglamento, cuenta además con los mecanismos necesarios de revisión, flexibilidad y control de oferta y precios.

Con un calendario actualmente centrado en el periodo comprendido entre 2025 y 2050, obliga a los productores de combustible de aviación al suministro incremental de combustibles SAF mezclado porcentualmente con el queroseno de aviación tradicional.

¹⁰ (S/f-b). Europa.eu. Recuperado el 16 de abril de 2024, de

https://www.easa.europa.eu/eco/sites/default/files/2023-02/230217_EASA%20EAER%202022.pdf

Estos porcentajes son: 2 por ciento en 2025; 6 por ciento en 2030; 20 por ciento en 2035; 32 por ciento en 2040; 38 por ciento en 2045; y 63 por ciento en 2050.

Es importante, además cumplir para cada uno de los períodos anteriores, que una parte del combustible SAF debe tener origen sintético: El 0,7 por ciento en 2030, 2 por ciento en 2032, 5 por ciento en 2035, llegando progresivamente al 28 por ciento en 2050.

El segundo gran objetivo de ReFuelEU Aviation se centra en fomentar la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible.

Con un claro enfoque en evitar seccionar y segmentar el sector aeronáutico a raíz de las prácticas que distorsionan la competencia o aplicación arbitraria de costes, en especial se centra en obstaculizar y evitar todas aquellas que puedan derivarse del incremento de costes por la utilización de combustibles SAF.

Por un lado, evitar las prácticas que incidan en la competencia y competitividad del sector aéreo europeo respecto a competidores de terceros países a raíz de la constante fluctuación de los mercados y en buena lógica sus mecanismos de ajuste pueden verse altamente distorsionados por cambios bruscos en los precios.

En alta correlación con lo anterior, obstaculizar la práctica del “sobre repostaje” de combustible fósil fuera de la UE, cara a evitar la carga de combustible SAF. Una práctica que conlleva un ahorro en coste operativo, pero que tiene un alto impacto en emisiones innecesarias.

En cuanto al sobre repostaje, el reglamento obliga a las aeronaves de operadores con un mínimo de 500 vuelos de pasajeros anuales o 52 vuelos de carga. Cada aeronave de estos operadores que parta de un aeropuerto de la UE deberá volar con un mínimo del 90% de sus necesidades de combustible.

A modo de ejemplo, y conforme al informe de la EASA sobre medioambiente, en 2018, el 21% de los vuelos de la CEAC realizaron la práctica del “sobre repostaje”. En términos económicos supone un ahorro neto de 265 millones de euros anuales para las aerolíneas a costa de combustionar 286.000 toneladas innecesarias de combustible adicional con sus correspondientes emisiones de gases de efecto invernadero.

Desde una visión vertebradora se incide en la introducción de medidas que fomenten la equidad competitiva con el objetivo de evitar pérdida de conectividad y su impacto en el desarrollo y crecimiento económico.

El reglamento ReFuelEU incluye además otras cuestiones previstas para el fomento de combustibles SAF y equidad competitiva.

La puesta en marcha de un nuevo etiquetado medioambiental voluntario para aviones y aerolíneas con el fin de poder demostrar su desempeño medioambiental. El etiquetado medirá la huella de carbono por pasajero, los niveles de CO2 emitidos por pasajero o la eficiencia de los aviones. Tendrá en cuenta el modelo de avión, el número de pasajeros, el peso o el tipo de combustible utilizado y estará sujeto a unos criterios científicos comunes establecidos por la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA).

EASA cobra mayor importancia al ser además la entidad certificadora, ya que tanto operadores de aeronaves como proveedores de combustible deberán aportar los reportes anuales de repostaje.

EASA con esta información otorgará cumplimiento al Reglamento y la proporcionará a la autoridad aeronáutica de cada estado miembro a fin de que estime la aplicación de la sanción estipulada en cuanto a prácticas de “sobre repostaje”, ausencia de infraestructura o incumplimiento de los porcentajes de combustible SAF y SAF sintético.

Conclusión

El Reglamento 2023/2405 representa uno de los compromisos más sólidos de la Unión Europea y en consecuencia del sector aeronáutico y de los proveedores de combustible con el cual enfrentar el desafío climático y construir un futuro más sostenible para la aviación y para nuestra ciudadanía.

Serán necesarias además otras medidas. Reforzar continuamente el compromiso del sector de la aviación en la planificación de las inversiones necesarias para la transición a una economía sostenible y neutra desde el punto de vista climático conjugándolo con una sostenibilidad económica.

Desde un punto de vista de la pérdida de conectividad, será necesario reforzar las soluciones de gestión del tráfico aéreo (ATM) transfronterizas y minimizar las restricciones de la red, así como en los sistemas aeroportuarios, evaluar y optimizar los beneficios medioambientales en cuanto a ruido y emisiones mediante la implementación de la “*Performance Based Navigation*”¹¹.

En estas conclusiones, si bien, no forma parte de este reglamento, considero necesario nombrar la iniciativa europea “*Destination 2050 - A Route to Net Zero Aviation*”.¹²

Un ambicioso planeamiento privado impulsado por el sector de la aviación europea para alcanzar cero emisiones netas en la aviación para el año 2050. Esta iniciativa se ha convertido en un hito importante en la búsqueda de una aviación más sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

Uno de los aspectos clave de esta iniciativa es la colaboración paneuropea, al surgir la iniciativa de cinco asociaciones aeronáuticas europeas: Airports Council International Europe (ACI EUROPE), AeroSpace and Defence Industries Association of Europe (ASD Europe), Airlines for Europe (A4E), Civil Air Navigation Services Organisation (CANSO) y European Regions Airline Association (ERA).

A destacar que Destination 2050 se ha convertido en el primer plan paneuropeo a largo plazo del sector que propone soluciones concretas para abordar el desafío de las emisiones como

¹¹ (S/f-b). Europa.eu. Recuperado el 12 de abril de 2024, de https://www.easa.europa.eu/eco/sites/default/files/2023-02/230217_EASA%20EAER%202022.pdf

¹² *Net Zero roadmaps*. (s. f.). <https://www.iata.org/en/programs/environment/roadmaps/>

por la exploración de medidas basadas en la adopción de nuevas tecnologías, la mejora de las operaciones de vuelo y el uso de combustibles sostenibles de aviación.

Con la adopción del Reglamento 2023/2405 nos encontramos ante la normativa más pionera a nivel mundial en términos de sostenibilidad aérea. Una normativa que se ajusta estrechamente con los valores de protección medioambiental. Fomentando una integración de los combustibles SAF a la par que transforma la industria y sector de la aviación en uno de los motores y modelos de responsabilidad medioambiental

Bibliografía

ATAG. Air Transport Action Group. (2021).

Waypoint 2050. Balancing growth in connectivity with a comprehensive global air transport response to the climate emergency: a vision of net-zero aviation by mid-century.

https://aviationbenefits.org/media/167417/w2050_v2021_27sept_full.pdf

COMISION EUROPEA (2022).

Acuerdo Global de Transporte Aéreo UE-ASEAN

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_22_6125

COMISION EUROPEA. (2021).

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de julio de 2021 relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible.

COM/2021/561 final

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0561>

COMISION EUROPEA (2021).

Reducing emissions from aviation.

<https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-aviation>

DESTINATION 2050. (2021)

A Route to Net Zero Aviation

https://www.destination2050.eu/wp-content/uploads/2021/03/Destination2050_Report.pdf

EASA. Agencia Europea de Seguridad Aérea. (2022).

EUROPEAN AVIATION ENVIRONMENTAL REPORT 2022.

https://www.easa.europa.eu/eco/sites/default/files/2023-02/230217_EASA%20EAER%202022.pdf

IATA. (2023). Aircraft technology. Net Zero Roadmap.

<https://www.iata.org/en/programs/environment/roadmaps/>

ICAO. International Civil Aviation Organization. (2019).

Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA).

<https://www.iata.org/en/programs/environment/corsia/>

ICAO. International Civil Aviation Organization. (2022). CORSIA Default Life Cycle Emissions Values For CORSIA Eligible Fuels.

https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/CORSIA_Eligible_Fuels/

UNION EUROPEA. (2023).

Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 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 Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión (Texto pertinente a efectos del EEE)

PE/9/2023/REV/1

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023L0959>

UNION EUROPEA. (2024).

Corrección de errores de la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 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 Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión (DO L 130 de 16.5.2023)

ST/15328/2023/REV/2

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202490176

GOBIERNO DE ESPAÑA (2024)

Anteproyecto de Ley por la que se modifica la ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Trasposición de la directiva UE 2023/959

https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/participacion-publica/2023_pp/ip-anteproy-ley-1-2005/TEXT0%20TRANSPOSICION%20_vIP.pdf

UNION EUROPEA. (2023)

Reglamento (UE) 2023/1804 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE (Texto pertinente a efectos del EEE)

PE/25/2023/INIT

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1804>

UNION EUROPEA. (2023)

Reglamento (UE) 2023/2405 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation)

PE/29/2023/REV/1

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32023R2405>