



Bruselas, 14.7.2021  
SWD(2021) 634 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN  
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

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

{COM(2021) 561 final} - {SEC(2021) 561 final} - {SWD(2021) 633 final}

## Ficha resumen

Evaluación de impacto de una propuesta de Reglamento relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible.

### A. Necesidad de actuar

#### ¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

Si bien es esencial mantener unas condiciones de competencia equitativas en el transporte aéreo, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sector de la aviación han aumentado desde principios de la década de 1990 en la UE y a escala mundial, y se prevé que sigan aumentando de aquí a 2050. Dado que la UE ha adoptado ambiciosos objetivos climáticos para 2030 y 2050, la aviación debe acelerar su descarbonización. Sin embargo, el sector tiene pocas opciones para reducir su huella de carbono, en particular por su dependencia de los combustibles fósiles y por la falta de tecnologías de combustibles alternativos maduras y competitivas desde el punto de vista de los precios. Como subraya el Plan del Objetivo Climático para 2030 de la Comisión, los combustibles de aviación sostenibles (CAS) tienen potencial para contribuir significativamente a la descarbonización del sector. Los CAS son tecnológicamente viables y compatibles con la tecnología aeronáutica existente y con la infraestructura de abastecimiento de combustible. Sin embargo, el mercado de los CAS está en un punto muerto en el que: i) la producción y ii) la demanda de CAS son bajas. Esto se debe a: a) los retos industriales y comerciales, incluidos los elevados costes de producción y la competencia en la demanda de materias primas y de electricidad renovable; b) las inversiones de alto riesgo para aumentar la producción, y c) el marco reglamentario y fiscal vigente, que no permite la utilización de CAS, todo ello en el contexto del carácter altamente competitivo del mercado del transporte aéreo.

#### ¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

El objetivo general de esta iniciativa es garantizar unas condiciones de competencia equitativas en el mercado del transporte aéreo, y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> de la aviación en consonancia con los objetivos climáticos de la UE para 2030 y 2050, mediante el abandono progresivo de los carburorreactores fósiles y el aprovechamiento del elevado potencial de descarbonización de los CAS, mediante el establecimiento de un mercado competitivo para estos, garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas en el sector de la aviación. Por una parte, esto significa: i) conseguir una producción y suministro a gran escala de CAS a costes competitivos; optimizar la capacidad de producción existente e impulsar el desarrollo de nuevas plantas de CAS en la UE, y reducir los costes de producción mediante economías de escala y efectos de aprendizaje. Por otra parte, esto significa: ii) lograr una utilización gradual y continua de los CAS por parte de las compañías aéreas; mitigar los riesgos de fuga de carbono, y garantizar que las compañías aéreas tengan acceso al mercado de los CAS sobre la base de unas condiciones de competencia equitativas.

#### ¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

La aviación es un mercado altamente integrado que opera en una dimensión de red por toda la UE. La dimensión transfronteriza es inherente al transporte aéreo, lo que hace que todo marco normativo fragmentado constituya un obstáculo significativo para los agentes económicos. Un mosaico de medidas nacionales podría tener efectos contraproducentes no deseados. Las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes de la aviación son también de carácter transfronterizo y, como tales, no pueden abordarse únicamente a nivel nacional o local. Es más probable que los objetivos climáticos de la UE se alcancen eficazmente si se establece una política a escala de la UE. Por último, el objetivo de lograr una amplia expansión de la producción y el suministro de CAS se aborda mejor a escala de la UE, ya que el sector de la energía está considerablemente integrado con agentes del mercado que operan en gran medida en toda la UE.

### B. Soluciones

#### ¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

Las medidas propuestas se estructuran en torno a una disposición reglamentaria que consiste en garantizar unas condiciones de competencia equitativas en el transporte aéreo y una obligación con respecto a los CAS. Las opciones de política ofrecen distintas formas de diseñar la obligación. Un primer conjunto de opciones (A1 y A2) incluye la obligación de que los proveedores de combustible distribuyan CAS en todos los aeropuertos de la UE. Un segundo conjunto de opciones (B1 y B2) incluye la obligación de que las compañías aéreas utilicen CAS cuando vuelen desde aeropuertos de la UE (la opción B1 abarca todos los vuelos, mientras que la B2 solo los vuelos dentro de la UE). Por último, un tercer conjunto de opciones (C1 y C2) incluye las obligaciones de que los proveedores de combustible distribuyan CAS con cierta flexibilidad al principio y de que las compañías aéreas utilicen carburorreactores antes de salir de aeropuertos de la UE. Los objetivos se diseñaron en términos de volumen de CAS en el caso de las opciones A1, B1, B2 y C1, y en términos de reducción de la intensidad de CO<sub>2</sub> de los

carburorreactores en el caso de las opciones A2 y C2. Todas las opciones incluyen incentivos para apoyar los combustibles renovables de origen no biológico<sup>1</sup>. Todas las opciones van acompañadas de medidas de apoyo, que quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente iniciativa. Entre ellas cabe citar la intensificación de la acción europea en la OACI para establecer objetivos mundiales de uso de los CAS, la orientación de la financiación hacia la implantación de los CAS, el establecimiento de una alianza estratégica para favorecer los combustibles renovables y con bajas emisiones de carbono y la facilitación del proceso de certificación de los CAS. Otros elementos del marco regulador de la UE que se están revisando actualmente (por ejemplo, el RCDE UE, la DFE y la RED<sup>2</sup>) pueden contribuir a apoyar la implantación de los CAS. Las opciones C1 y C2 son las preferidas, ya que permiten aumentar significativamente la producción y la utilización de CAS en consonancia con la ambición climática, con unas distorsiones de mercado y fugas de carbono mínimas y de forma rentable.

#### **¿Quién apoya cada opción?**

La gran mayoría de las partes interesadas de las industrias de la aviación y de los combustibles, los Estados miembros y las ONG se muestran favorables a establecer una obligación con respecto a los CAS como mecanismo político eficaz para impulsar su producción y su utilización y para descarbonizar con éxito el sector de la aviación. Las partes interesadas se muestran bastante divididas en cuanto al diseño específico de la opción, pero la mayoría de proveedores de combustible, Estados miembros y ONG, así como algunas compañías aéreas apoyan una obligación con respecto al suministro de CAS, que tenga flexibilidad en la distribución de combustible e incluya los carburorreactores que se suministren a todos los vuelos que salgan de los aeropuertos de la UE. Al mismo tiempo, la mayoría de las partes interesadas consideran necesario adoptar medidas para evitar la fuga de carbono y las distorsiones en el mercado interior de la aviación. La mayoría de las partes interesadas también se muestran partidarias de que haya incentivos específicos en apoyo a los combustibles renovables de origen no biológico. Todas estas medidas están incluidas en las opciones de política C1 y C2.

### **C. Repercusiones de la opción preferida**

#### **¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida?**

Las opciones de política C1 y C2 dan lugar a una reducción significativa de las emisiones de CO<sub>2</sub>, de principio a fin, en el sector de la aviación, de aproximadamente un 60-61 % de aquí a 2050, en comparación con la hipótesis de referencia. Las emisiones de contaminantes atmosféricos disminuyen en aproximadamente un 9 % de aquí a 2050 con respecto a la hipótesis de referencia. En conjunto, los costes medioambientales de la aviación (en cuanto a emisiones de CO<sub>2</sub> y de contaminantes atmosféricos) se reducen en aproximadamente 87 000 u 88 000 millones de euros en comparación con la hipótesis de referencia, expresados en valores actuales para el período 2021-2050. La capacidad de producción de CAS aumenta en 25,5-25,6 millones de toneladas adicionales de aquí a 2050. La aparición de CAS en el mercado reduce de forma importante la dependencia que tiene la aviación de los carburorreactores fósiles, cuyo consumo se reduce en un 65 % de aquí a 2050 en comparación con la hipótesis de referencia. La seguridad energética de la UE mejora, ya que disminuyen las importaciones de energía fósil procedentes de terceros países, y las materias primas y la electricidad renovable para la producción de CAS proceden de la UE (los CAS producidos en la UE representan el 92 % de su uso total en 2050). Con arreglo a las opciones de política C1 y C2, las tecnologías de CAS con el máximo potencial de descarbonización aparecen en el mercado en cantidades significativas antes que en caso de que no haya ninguna medida política. Los precios de los CAS disminuyen en comparación con las estimaciones actuales, lo que contribuye a reducir la diferencia de precios con los carburorreactores fósiles a lo largo del tiempo. Las opciones de política C1 y C2 conducen a una creación neta de empleo en la UE consistente en alrededor de 202 100 puestos de trabajo adicionales en comparación con la hipótesis de referencia. Por último, la reducción de la contaminación atmosférica tiene efectos positivos en la salud pública (los costes externos derivados de la contaminación atmosférica disminuyen en aproximadamente 1 500 millones de euros durante el período comprendido entre 2021 y 2050 en comparación con la hipótesis de referencia).

#### **¿Cuáles son los costes de la opción preferida?**

En conjunto las opciones de política C1 y C2 dan lugar a un aumento de los costes de 20 300 millones de euros (C1) y de 14 600 millones de euros (C2) en comparación con la hipótesis de referencia durante el período 2021-2050. Estos costes se deben en gran medida a un aumento del coste de los carburorreactores en relación con la hipótesis de referencia, a saber, 103 500 millones de euros (C1) y 88 200 millones de euros (C2), expresados en valores actuales para el período 2021-2050. El aumento de los costes del combustible se refleja en las tarifas aéreas, que se estima que aumentarán en torno a un 8,1-8,2 % de aquí a 2050. El aumento de las tarifas aéreas da

<sup>1</sup> Combustibles renovables de origen no biológico, tal como se definen en la versión refundida de la Directiva (UE) 2018/2001, sobre fuentes de energía renovables. Comúnmente denominados «electrocombustibles».

<sup>2</sup> Respectivamente, el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, la Directiva sobre fiscalidad de la energía y la Directiva sobre fuentes de energía renovables.

lugar a una ligera reducción de la actividad total del transporte aéreo de pasajeros en relación con la hipótesis de referencia, a pesar de que seguirá aumentando un 77 % de aquí a 2050 con respecto a 2015. Esto genera al transporte aéreo unos costes de capital y de explotación inferiores a los de la hipótesis de referencia, a saber, 84 000 millones de euros (C1) y 74 500 millones de euros (C2). Los costes adicionales de logística ascienden a 190 millones de euros (C1 y C2). Las compañías aéreas también incurren en un aumento de los costes de notificación de 340 millones de euros (C1 y C2) en relación con la hipótesis de referencia, expresados en valores actuales para el período 2021-2050. En cuanto a los productores de CAS, se calcula que sus necesidades de inversión durante el período 2021-2050 ascienden a aproximadamente 10 400 o 10 500 millones de euros. De hecho, deben construirse en la UE entre 104 y 106 plantas adicionales de CAS de aquí a 2050 para cubrir la capacidad de producción necesaria.

**¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?**

El impacto de esta iniciativa en las empresas, las pymes y las microempresas es difícil de predecir y probablemente sea marginal. No se dispone de evaluación detallada al respecto.

**¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?**

Si bien esta iniciativa se basa en gran medida en procesos administrativos y de garantía de cumplimiento ya existentes en virtud de otros marcos reglamentarios de la UE, las autoridades incurren en un aumento de costes administrativos de 270 millones de euros (C1 y C2), que se corresponde con un aumento de costes de 264 millones de euros para los Estados miembros y de 2,7 millones para las autoridades de la UE.

**¿Habrá otras repercusiones significativas?**

No se prevén otras repercusiones significativas.

**D. Seguimiento**

**¿Cuándo se revisará la política?**

La política se evaluará una vez que haya transcurrido, tras la adopción de la propuesta, un plazo adecuado para que las medidas muestren su nivel de eficacia y los efectos generados. A menos que se planteen problemas de ejecución, dicho plazo no será inferior a cinco años a partir de la entrada en vigor del acto jurídico.