

La revisión de la Directiva ETS: una oportunidad para corregir lagunas

ANAVE

La revisión del régimen europeo de comercio de derechos de emisión aplicable al transporte marítimo (Directiva ETS) es una ocasión importante para corregir algunos problemas que ya se están observando en su aplicación práctica. Sin perjuicio del objetivo compartido de descarbonizar el sector, es el momento de mejorar la calidad del marco regulatorio para poder alcanzarlo.*

Una premisa importante que conviene siempre recordar es que una norma climática para el transporte marítimo solo será

eficaz si es global. Mientras se acuerda ese marco internacional, la regulación europea debe reducir emisiones sin deteriorar la competitividad, sin debilitar la conectividad, especialmente la de los territorios no conectados al continente, y sin generar una carga administrativa desproporcionada para las empresas.

Hoy, tanto el ETS como el reglamento FuelEU Marítimo presentan elementos que deben ajustarse precisamente desde esa lógica de eficacia, proporcionalidad y coherencia.

Importancia de una normativa global

El transporte marítimo es, por definición, una actividad internacional. Opera en mercados globales, conecta economías de todos los continentes y compite en condiciones que solo pueden ordenarse con eficacia mediante reglas igualmente globales.

Una regulación de alcance mundial aplicada a la flota mercante tendría, además, una capacidad de reducción de

emisiones muy superior a la de cualquier régimen regional. Según los datos publicados por la Organización Marítima Internacional (OMI) y la UE correspondientes a 2024, la norma europea afecta únicamente al 13% de las emisiones totales de CO₂ del transporte marítimo. Si se toma como referencia las emisiones globales

de CO₂, el ETS marítimo cubre apenas el 0,2%. Se trata, por tanto, de un ámbito muy limitado en relación con el problema total.

Una norma global también evitaría distorsiones de la competencia. Repartiría los costes regulatorios de forma homogénea entre las navieras y evitaría que las

(*) Ver Tribuna Profesional de ANAVE publicada de febrero de 2024 para más información sobre esta Directiva: https://anave.es/wp-content/uploads/2024/02/tribuna_bia0224.pdf

importaciones y exportaciones de unos países soporten cargas que no recaen sobre sus competidores, introduciendo asimetrías que terminan trasladándose a la industria, a los importadores/exportadores y, en última instancia, a los consumidores.

La coexistencia de normas regionales e internacionales generaría, además, duplicidades, inseguridad jurídica y costes administrativos innecesarios, particularmente gravosos para las PYMEs. Por todo ello, si la UE mantiene instrumentos regionales, su diseño y aplicación deberían orientarse desde ahora a facilitar su futura convergencia con el marco que pueda acordarse en la OMI. En esa línea, la revisión debería incluir un mensaje claro: si se alcanza un acuerdo global aplicable a las mismas emisiones, las normas regionales europeas serán derogadas. De esta forma se favorecerá también alcanzar un Acuerdo sobre un marco verdaderamente internacional y evitar que la superposición normativa siga penalizando al transporte marítimo europeo.

No es el momento de ampliar el ámbito de aplicación

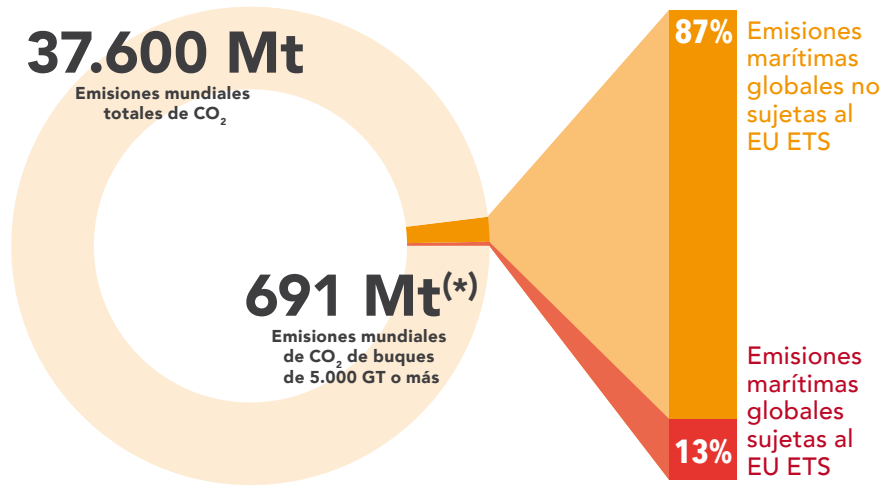
La Comisión ha planteado la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación a buques desde 400 GT, frente al límite actual, fijado en 5.000 GT.

El umbral de las 5.000 GT se seleccionó para cubrir el 90% de las emisiones, pero afectando a solo el 55% del número de buques que hacen escala en puertos de la UE. El dato pone de manifiesto el impacto climático relativamente reducido de los buques de menor porte.

En muchos casos, además, se trata de buques explotados por pymes, en mercados muy fragmentados y con frecuencia vinculados a regiones periféricas o alejadas de las grandes rutas comerciales. Extenderles las obligaciones del sistema supondría una carga desproporcionada, con un beneficio climático, como queda dicho, muy limitado y con el riesgo añadido de afectar negativamente a servicios esenciales.

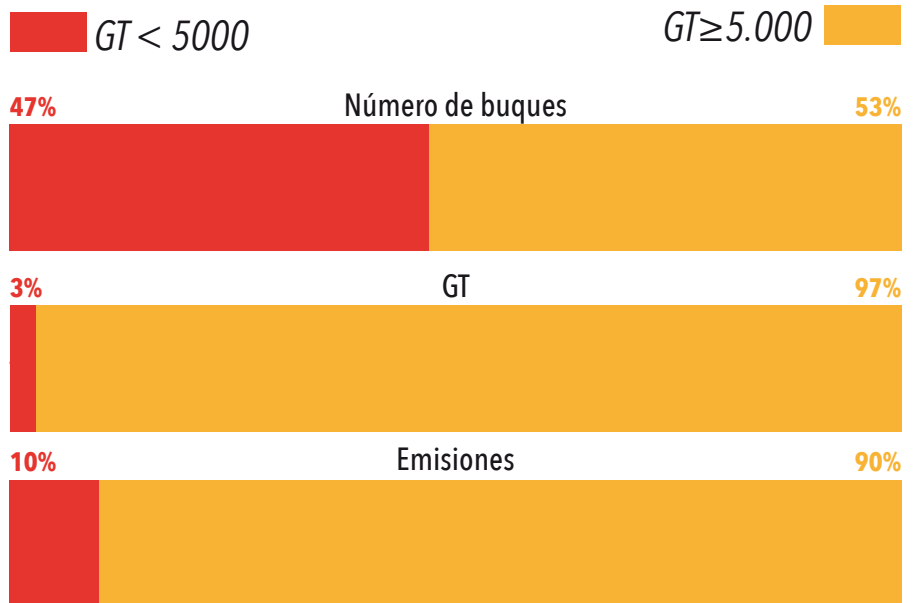
Una ampliación de ese tipo haría también más difícil la futura alineación del marco regulatorio europeo con el de la OMI, cuyo sistema de recopilación de datos sobre consumo de combustible se aplica únicamente a los buques de más de 5.000 GT.

EMISIONES MUNDIALES DE CO₂



(*) Las emisiones totales del transporte marítimo son las que figuran en el informe de los datos sobre el consumo de fuel oil comunicados a la base de datos de la OMI (año de notificación: 2024). Como el propio informe estima que esos datos corresponden al 91,0% de los buques de la flota mercante mundial, esta cifra es probablemente mayor y el porcentaje de emisiones cubierto por el ETS, por tanto, más reducido.

CUOTA DE FLOTA MERCANTE MUNDIAL SEGÚN ARQUEO BRUTO



Por todo ello, la revisión no debería orientarse a incorporar más buques o más tráficos al sistema, sino a corregir las lagunas e incoherencias que han aflorado en los primeros años de aplicación de la normativa y a evitar sus efectos indeseados sobre el transporte y la logística.

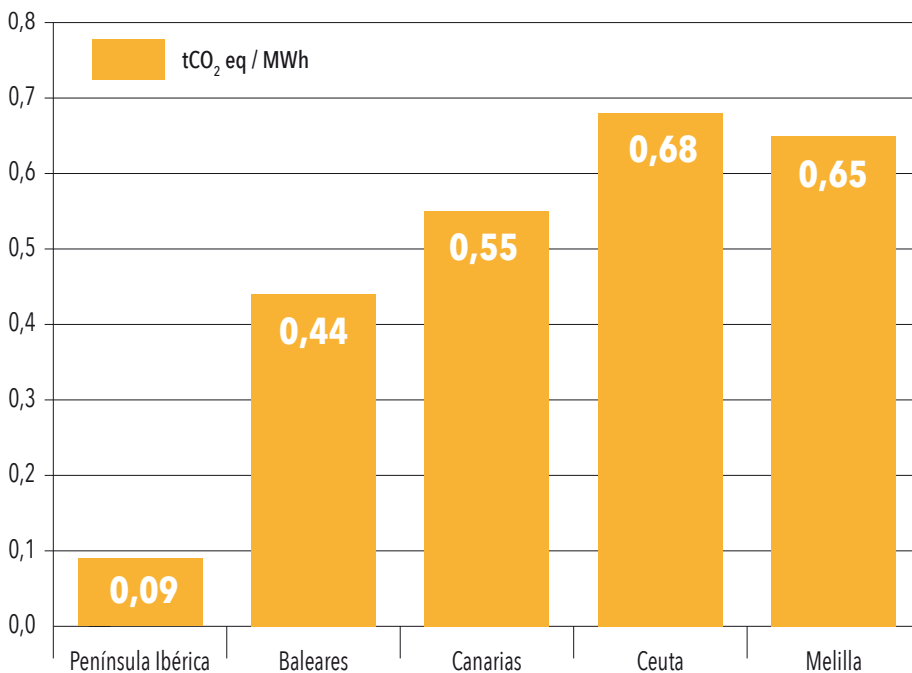
Islas y regiones ultraperiféricas: una excepción que todavía debe preservarse

En los territorios insulares, el transporte marítimo no es una opción entre varias. Es la infraestructura básica que garantiza la continuidad territorial, el abastecimiento, la movilidad de los residentes y una buena parte de la actividad económica. Su conectividad depende del mar en mucha mayor medida que en el resto del territorio de la Unión.

La insularidad, la lejanía, el menor tamaño de los mercados, la estacionalidad y la dependencia de las conexiones marítimas condicionan la accesibilidad,



FACTOR DE EMISIÓN DE CO₂ eq. DE LA GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA



la seguridad del suministro, la resiliencia económica y la cohesión social. La normativa europea aplicable a estos territorios debe integrar estas circunstancias, en línea con el objetivo de cohesión territorial recogido en el artículo 174 del [Tratado de Funcionamiento de la UE](#) y, en el caso de las regiones ultraperiféricas, con el reconocimiento específico de sus singularidades (artículo 349).

En particular, las exenciones y derogaciones hoy existentes para islas y regiones ultraperiféricas en el ámbito de la Directiva ETS no deberían extinguirse automáticamente en 2030. Las condiciones que las justificaron siguen vigentes: limitada disponibilidad de combustibles alternativos, insuficiente desarrollo de las infraestructuras necesarias y mayores costes de la transición.

La realidad energética de estos territorios muestra que parten de una situación más difícil. Sin ir más lejos, en la red eléctrica española, el factor de emisión (t de CO₂ equivalente emitidas por MWh) de la electricidad generada es entre cinco y ocho veces superior en Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla que en la península ibérica.

Estas exenciones no deben entenderse como un privilegio permanente, sino como un instrumento transitorio y proporcionado, necesario mientras no existan las condiciones técnicas, económicas e infraestructurales que permitan descarbonizar en términos razonables los servicios marítimos esenciales para estos territorios. Por ello, deben combinarse con apoyo financiero para la renovación o adaptación de los buques, el despliegue

de combustibles alternativos y la mejora de las infraestructuras portuarias y energéticas.

Ceuta y Melilla deben recibir el mismo tratamiento que las islas

La revisión también debería reconocer expresamente que Ceuta y Melilla deben ser tratadas como islas a los efectos de estas exenciones. Ambas ciudades autónomas tienen menos de 200.000 habitantes, carecen de conexión terrestre o ferroviaria con la península y dependen del transporte marítimo para su conectividad efectiva. La lógica de la Directiva ETS para justificar esta exención les resulta, por tanto, plenamente aplicable.

Además, esta exención cuenta con un sólido respaldo jurídico y normativo. El [Reglamento 3577/1992](#), sobre liberalización del cabotaje marítimo, asimila a Ceuta y Melilla a los puertos insulares. El Reglamento FuelEU Marítimo prevé también para ambas ciudades un tratamiento equivalente al de los puertos insulares. A ello se añade la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, que señaló en su sentencia de 21 de octubre de 2004 que, respecto de la península Ibérica, los puertos de Ceuta y Melilla pueden asimilarse a puertos insulares por la falta de conexiones terrestres con

España. También en el ordenamiento interno español existen precedentes claros en esa misma dirección.

La inclusión expresa de Ceuta y Melilla mejoraría, por tanto, la coherencia del marco europeo, reforzaría la seguridad jurídica y evitaría una diferencia de trato difícilmente justificable respecto de otros territorios con condicionantes muy similares.

Proteger el transporte marítimo de corta distancia y evitar fugas de carbono

Uno de los ámbitos en los que el diseño actual muestra ya señales preocupantes es el del transporte marítimo de corta distancia (TMCD). En aquellos corredores en los que el buque compite directamente con la carretera, cualquier sobrecoste relevante puede provocar un trasvase modal hacia el camión. Ese efecto no solo perjudica al sector marítimo, sino que contradice el propio objetivo ambiental de la norma, al desplazar carga desde un modo de transporte más eficiente hacia otro más emisor.

Los datos recopilados por el Observatorio del TMCD apuntan precisamente en esa dirección. En los tráficos mediterráneos con Italia, la demanda marítima cayó un 0,8% en 2024 y un notable 6,2% adicional en 2025, mientras que la demanda por carretera aumentó un 12,7% en 2024 (no se dispone todavía de los datos de 2025). Al mismo tiempo, la oferta marítima, medida en metros lineales, se había reducido un 10,2% a finales de 2024 respecto a un año antes y se redujo un 11,0% adicional durante 2025.

También en la fachada atlántica se observan indicios de reconfiguración de rutas hacia corredores con una exposición distinta al ETS.

Conviene, por tanto, que la revisión reconozca expresamente la especificidad del TMCD. Si la Comisión quiere impulsar de verdad el cambio modal hacia alternativas más sostenibles, debería evitar un diseño regulatorio que termine erosionando su competitividad frente a la carretera. Una de las opciones que se ha debatido en el sector es mantener la cobertura de emisiones del ETS en el 70% de las emisiones, al menos hasta que el ETS2 para el transporte por carretera entre plenamente en funcionamiento. No obstante esto podría no ser un incentivo suficiente y podría ser necesaria

una exención total para evitar fugas de carbono.

Tráficos España/Italia: variación porcentual de la demanda y la oferta de transporte marítimo y de la demanda por carretera

Esta misma lógica debería aplicarse a los tráficos con las regiones ultraperiféricas. La exención para estos territorios debería cubrir la ruta comercial completa cuando el origen o destino real de la carga sea una de esas regiones, en coherencia con la propia definición de "puerto de escala" del ETS, vinculada a la carga o descarga de mercancías. Fragmentar artificialmente un trayecto por la existencia de una escala intermedia en la península desvirtúa el propósito de la exención y genera distorsiones claras en la cadena logística.

El ejemplo más claro es el de los servicios entre Valencia, Cádiz y Canarias. En la práctica, la carga embarcada en Valencia con destino final Canarias queda sometida al ETS en el tramo Valencia-Cádiz, pero no en el tramo entre Cádiz-Canarias. Esa fragmentación crea un incentivo evidente para desplazar la mercancía por carretera hasta Cádiz y evitar así el coste regulatorio del tramo marítimo inicial.

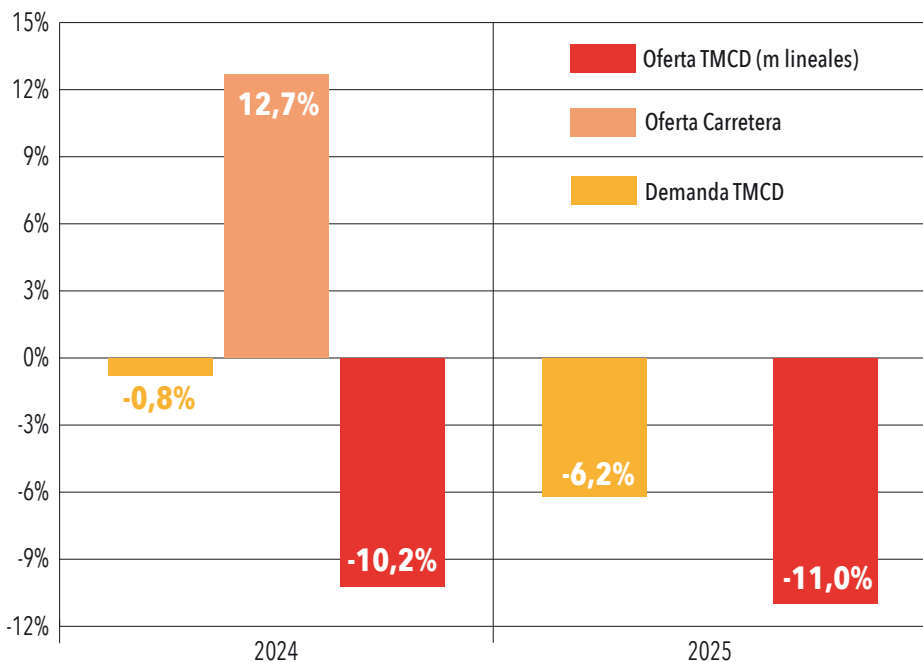
Los datos de cabotaje nacional de contenedores apuntan ya a movimientos compatibles con ese efecto. En Valencia, el tráfico cayó un 44% en 2025 respecto de 2023, mientras que aumentó en la Bahía de Cádiz y en Huelva.

La revisión debería evitar este tipo de fugas de carbono inducidas por el propio sistema. Cuando el propósito económico del viaje sea el comercio con una región ultraperiférica, la normativa debe reconocer la unidad comercial de esa ruta y no penalizarla con una aplicación excesivamente rígida de la norma.

Los UN/LOCODE: una laguna técnica con consecuencias económicas importantes

El UN/LOCODE es el código internacional que identifica puertos y otros puntos de transporte y comercio, y su aprobación y publicación dependen de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. En el transporte marítimo, la identificación de los puertos de escala mediante este código es una pieza básica del sistema MRV y de la aplicación del ETS. Las empresas deben asociar cada escala a un LOCODE, lo que permite

ESPAÑA-ITALIA: VARIACIÓN DE LA OFERTA Y LA DEMANDA TRANSPORTE



un tratamiento uniforme en el reporte, la verificación y el cumplimiento de la normativa.

La dificultad aparece cuando determinadas terminales, especialmente mar adentro (*offshore*), no disponen de un código de identificación publicado. En esos casos, una escala real y comercialmente relevante puede dejar de reconocerse como puerto de escala a efectos regulatorios, con consecuencias sobre el cálculo de las emisiones sujetas al ETS.

Supongamos un buque que parte de Algeciras con destino a una terminal *offshore* en Guyana que carece de UN/LOCODE, carga allí y regresa a Algeciras. En la práctica, este buque está obligado a entregar derechos de emisión por el 100% del trayecto Algeciras-Guyana-Algeciras, computando unas 6.800 millas en lugar de 3.400. Si esa terminal dispusiera de UN/LOCODE, la escala en Guyana contaría como puerto de escala no europeo y el buque solo estaría sujeto al 50% de las emisiones del trayecto. El sobre coste ronda unos 150.000 dólares por viaje, únicamente porque esa instalación no dispone todavía de un código publicado, pese a estar situada en la misma zona que otras terminales que sí lo tienen.

A este problema se añade que el sistema de mantenimiento y aprobación de nuevos UN/LOCODE no ha funcionado

en 2025 con la regularidad prevista. El retraso en la publicación de códigos ha generado inseguridad jurídica y puede dar lugar a aplicaciones desiguales de la normativa entre operadores y entre Estados miembros.

La revisión de la directiva debería corregir expresamente esta situación. Cuando no exista un UN/LOCODE publicado, debería preverse un mecanismo alternativo de identificación armonizado a escala europea que permita un tratamiento coherente en el reporte, la verificación y la aplicación de la norma.

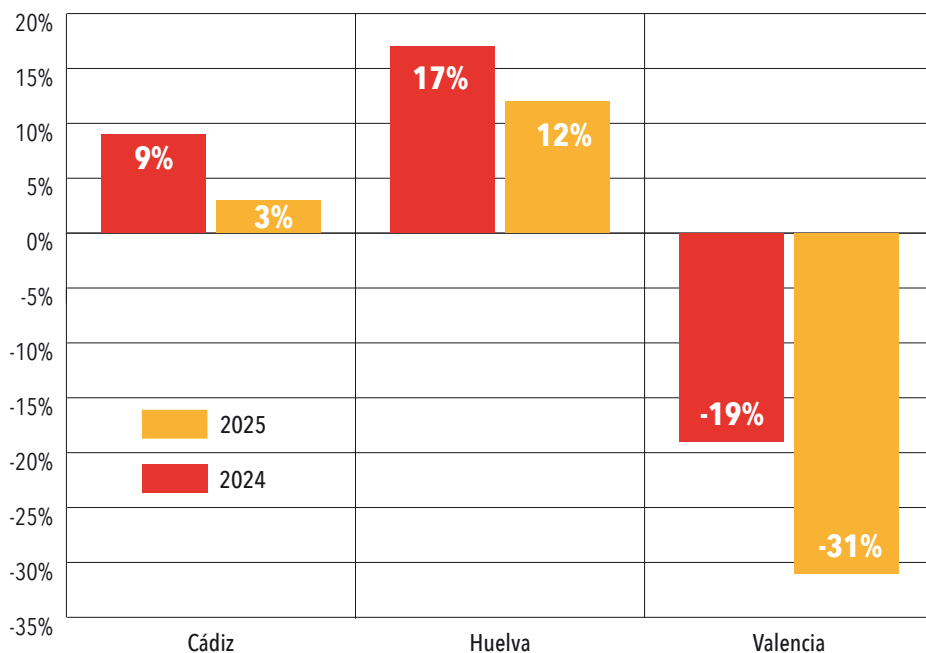
También sería razonable que, mientras no se normalice el sistema de mantenimiento, se acepten soluciones transitorias vinculadas a solicitudes de código ya presentadas. No se trata de reducir el nivel de exigencia regulatoria, sino de evitar que una disfunción puramente administrativa altere artificialmente el cálculo de emisiones y genere sobrecostes injustificados en tráficos concretos.

Máxima alineación entre ETS y FuelEU y menos burocracia

La revisión debe aspirar a la máxima alineación posible entre la Directiva ETS y el Reglamento FuelEU. Ambos instrumentos, aprobados con pocos meses de diferencia, persiguen un mismo objetivo climático. Sin embargo, las divergencias entre ambos marcos añaden complejidad innecesaria, aumentan la carga administrativa y erosionan la competitividad de las empresas, perjudicando especialmente a las pymes, sin aportar mejora ambiental alguna.

La simplificación administrativa debe ser, por ello, una parte central de la

CONTENEDORES PENÍNSULA-CANARIAS (VARIACIÓN INTERANUAL)



revisión. Cuando la burocracia crece sin aportar una mejora proporcional del resultado ambiental, la regulación pierde calidad y eficacia.

Los ámbitos en los que esa simplificación es posible son numerosos. Afectan, entre otros, a los buques que realizan viajes cortos con escalas frecuentes y regulares; a los que combinan tráficos exentos y no exentos; a las obligaciones de monitorización; a las diferencias entre los sistemas de reporte; a los distintos criterios aplicables a la asignación de biocombustibles; al ámbito de aplicación; a las reglas sobre el traslado de costes; o a los calendarios y plazos de cumplimiento.

La revisión debe corregir estas incoherencias y reducir cargas administrativas que consumen tiempo y recursos sin mejorar el control de las emisiones. Hay que distinguir entre la información necesaria para verificar el cumplimiento y la burocracia que solo complica la aplicación de la norma.

El retorno de los fondos ETS al transporte marítimo debe ser íntegro y finalista

Mientras el ETS siga aplicándose al transporte marítimo, los ingresos generados por este sistema deberían revertir íntegramente en el propio sector y destinarse de forma finalista a facilitar su transición energética.

Ese retorno de fondos debería plasmarse en mecanismos específicos, tanto europeos como nacionales, orientados a la renovación de la flota, la mejora de la eficiencia energética, la adaptación tecnológica, el despliegue de combustibles alternativos y el apoyo a nuevas soluciones de propulsión. También debería

contemplar instrumentos que ayuden a cubrir, al menos parcialmente, la diferencia de coste entre los combustibles convencionales y las opciones más sostenibles, en un contexto en el que todavía no existe ninguna fuente de energía que permita una descarbonización completa del transporte marítimo en condiciones técnicas y económicas viables.

Esta lógica debe aplicarse no solo a los recursos gestionados a escala de la UE, sino también a los que corresponden a los Estados miembros, que administran una parte sustancial de los ingresos generados por el ETS marítimo.

En España, la diferencia entre la recaudación estimada y la dotación prevista para el transporte marítimo ilustra bien esta necesidad. Según las estimaciones disponibles, solo en 2025 se habrían recaudado cerca de 400 millones de euros, y para el período 2026-2030 el volumen podría situarse en el entorno de 5.000 millones, frente a un plan nacional específico dotado con unos 250 millones en cinco años.

El transporte marítimo compite en un mercado global y presta servicio a las importaciones y exportaciones europeas. Cuando se le imponen costes regulatorios de ámbito regional que no soportan otros competidores internacionales, esos costes no afectan solo a las navieras, sino

también a la competitividad de la economía y de la industria. Por eso, si la UE mantiene instrumentos regionales propios, resulta especialmente importante que los recursos obtenidos se utilicen para acelerar la reducción de emisiones del propio sector y compensar, al menos en parte, las desventajas que introduce esa asimetría regulatoria.

Conclusión: Una revisión para corregir lagunas y mejorar la coherencia del sistema

La revisión de la Directiva ETS y del Reglamento FuelEU debería aprovecharse para corregir las lagunas e incoherencias que se han puesto de manifiesto en los primeros años de aplicación de este marco regulatorio, con el objetivo de hacerlo más proporcionado y coherente con la realidad operativa del transporte marítimo.

Eso exige, entre otras cosas, no ampliar el ámbito de aplicación antes de haber corregido los defectos existentes; preservar la conectividad de islas, regiones ultraperiféricas y otros territorios especialmente dependientes del transporte marítimo; proteger el transporte marítimo de corta distancia frente a fugas de carbono y trasvases modales hacia la carretera; reducir cargas administrativas que no aportan mejoras ambientales; alinear en mayor medida la Directiva ETS y el Reglamento FuelEU; y garantizar que los ingresos generados por el ETS reviertan de forma efectiva en la descarbonización del propio sector.

Pero la revisión no debe limitarse a corregir disfunciones puntuales. También debería orientarse desde ahora a facilitar su convergencia con el marco global que pueda acordarse en la OMI. Si se adopta un mecanismo internacional, la UE debería evitar duplicidades y superposiciones regulatorias, derogando sus instrumentos regionales para asegurar un marco único, coherente y verdaderamente global.

La transición energética del transporte marítimo exige ambición, pero también realismo regulatorio. Europa necesita un marco que reduzca emisiones sin debilitar su competitividad, sin erosionar la cohesión territorial y sin añadir complejidad innecesaria a un sector que opera en un mercado global. Corregir ahora esas lagunas no rebaja la ambición climática de la UE: la hace más eficaz.