



**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL
DECRETO DE FOMENTO DE
BIOCARBURANTES Y REDUCCIÓN DE
EMISIONES DE GASES DE EFECTO
INVERNADERO EN EL TRANSPORTE**

16 de julio de 2015

IPN/DE/012/15

1. Antecedentes	3
2. Contenido del proyecto de real decreto	4
3. Fomento de biocarburantes	5
3.1 Mecanismo de fomento del uso de biocarburantes con fines de transporte.....	6
3.2. Objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte.....	11
3.3. Efectos en el vigente sistema de certificación de biocarburantes	16
3.4. Límite del 7% respecto a los biocarburantes procedentes de cultivos alimentarios	17
3.5. Objetivo específico de biocarburantes avanzados.....	20
3.6. Otros aspectos relativos al fomento de biocarburantes	22
4. Intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte.....	23
5. Información sobre el origen del combustible en estaciones de servicio independiente	31
6. Obligación de información en materia de ahorro y eficiencia energética ...	34
6.1...Obligación de información de las comunidades autónomas y entidades locales sobre sus programas de ahorro y eficiencia energética.	34
6.2. Obligación de información de la cnmc y cores sobre las ventas de energía de los sujetos obligados en el marco del sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética.	35
7. Modificaciones en relación al sector eléctrico: sobre la disposición final tercera y cuarta y la disposición transitoria única.....	37
7.1. Eliminación de las restricciones técnicas del mercado intradiario.....	38
7.2.. Suprimir la participación de las exportaciones de energía en el proceso de solución de restricciones técnicas.....	39
8. Otros aspectos.....	40
8.1.Modificación del artículo 8 del real decreto 61/2006 , de 31 de enero (disposición final segunda)	40
8.2. Otras consideraciones formales.....	41

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO DE FOMENTO DE BIOCARBURANTES Y REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN EL TRANSPORTE

Expediente núm. IPN/DE/012/15

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Secretario del Consejo

En Madrid, 16 de julio de 2015

La Sala de Supervisión Regulatoria en el ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 5.2, en relación con la Disposición transitoria 4^o y Disposición adicional 8^a.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, acuerda emitir el siguiente informe sobre el Proyecto de Real Decreto de fomento de biocarburantes y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte

1. Antecedentes

Con fecha 17 de junio de 2015, ha tenido entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) escrito del Secretario de Estado de Energía, por el que “*De acuerdo con lo establecido en el artículo 5.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (...) se remite para su informe preceptivo, propuesta de **Real Decreto de fomento de biocarburantes y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte***”, acompañado de la correspondiente memoria justificativa.

El trámite de audiencia a los interesados ha sido realizado por la CNMC a través de los miembros de su Consejo Consultivo de Hidrocarburos, de conformidad con la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

Hasta la fecha de este informe se han recibido las alegaciones de Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP), APPA Biocarburantes, CLH, Distribuidores de Gas Natural, Gas Natural Fenosa, Unión Fenosa Gas y EDP, la Generalitat de Catalunya, la Junta de Castilla y León, la Junta de Andalucía, la Xunta de Galicia, la Unión de Petroleros Independientes (UPI), Unesa (Asociación Española de la Industria Eléctrica) y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES).

2. Contenido del Proyecto de Real Decreto

El Proyecto de Real Decreto se estructura en cinco artículos, dos capítulos, siete disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, siete disposiciones finales y tres anexos.

El primer capítulo, así como las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, hacen referencia al mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte. Asimismo, la disposición derogatoria única prevé la derogación de las disposiciones normativas que se opongan a lo establecido a este respecto en el Proyecto de Real Decreto.

El segundo capítulo, relativo a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, junto con los Anexos, incorpora al ordenamiento jurídico español lo previsto en el artículo 7 bis de la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo, introducido por la Directiva 2009/30/CE¹, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, así como lo dispuesto en la Directiva 2015/652, del Consejo, de 20 de abril de 2015, por la que se establecen métodos de cálculo y requisitos de notificación de conformidad con dicha Directiva 98/70/CE.

La disposición adicional cuarta regula la información precisa que deberán ofrecer las estaciones de servicio independientes sobre el origen del combustible.

Las disposiciones adicionales quinta y sexta incluyen sendos mandatos de remisión de información en materia de ahorro y eficiencia energética, la primera de ellas por parte de las Comunidades Autónomas y Entidades locales, y la segunda por parte de la CNMC y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (en adelante, CORES).

¹ Directiva 2009/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE.

La disposición transitoria única así como las disposiciones finales tercera y cuarta, hacen referencia al sector eléctrico, modificando el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica y el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación.

Por último, la disposición adicional séptima y la disposición final segunda introducen, respectivamente, modificaciones puntuales en el Real Decreto 1597/2011², de 4 de noviembre, y en el Real Decreto 61/2006³, de 31 de enero.

3. Fomento de biocarburantes

Contenido de la propuesta

Aunque el Capítulo I del Proyecto de Real Decreto se titula “*Objetivos de venta y consumo de biocarburantes con fines de transporte*”, su contenido va más allá de la mera fijación de nuevos objetivos.

Por un lado, modifica la esencia del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes con fines de transporte, ya que elimina los dos objetivos individuales que hasta hoy existen para cada tipo de carburante (diésel y gasolina), dejando únicamente el objetivo global.

Por otro lado, introduce para el año 2020 la restricción de que para el cómputo del objetivo de energía renovable en el transporte, la participación de los biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos en almidón, azúcares y oleaginosas y otros cultivos con fines energéticos en tierras agrícolas, no superará el 7%.

Asimismo, habilita al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (en adelante, MINETUR) a establecer un objetivo indicativo de venta o consumo de biocarburantes avanzados.

Por último, en su disposición derogatoria única establece la derogación de la Resolución de 8 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía⁴ (en

² Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo.

³ Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, por el que se determinan las especificaciones de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados del petróleo y se regula el uso de determinados biocarburantes.

⁴ Resolución de 8 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se actualizan para el año 2013 los valores de las fórmulas de cálculo de los pagos compensatorios,

adelante, Resolución de 8 de julio de 2013) lo que implica la disminución del valor del certificado y por tanto de los pagos compensatorios.

Valoración

A continuación se analizan y se valoran cada uno de estos aspectos.

3.1. Mecanismo de fomento del uso de biocarburantes con fines de transporte

La Directiva 2003/30/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003⁵, estableció que los Estados miembros deberán velar para que se comercialice en sus mercados una proporción mínima de biocarburantes y otros combustibles renovables. Posteriormente, la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento y del Consejo, de 23 de abril de 2009⁶ (en adelante, Directiva 2009/28/CE), concretó en el apartado cuarto de su artículo tercero que “cada Estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 sea como mínimo equivalente al 10 % de su consumo final de energía en el transporte”.

En España, la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte (en adelante, Orden ITC/2877/2008), estableció la obligación para determinados sujetos de acreditar una cantidad mínima anual de ventas o consumos de biocarburantes.

En su artículo 4 recoge los objetivos obligatorios de incorporación de biocarburantes, diferenciando tres objetivos: uno para las ventas de gasolina, otro para las ventas de diésel y un objetivo global por la venta total de carburantes (diésel y gasolina considerados en su conjunto). Estos objetivos han sido actualizados y modificados en diversas ocasiones. La siguiente figura muestra la evolución de los mismos:

relacionados con el cumplimiento de la obligación de biocarburantes, contenidos en la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre.

⁵ Directiva 2003/30/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables en el transporte.

⁶ Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

Figura 1: Objetivos mínimos de incorporación de biocarburantes en contenido energético (2014). Fuente: CNMC

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Objetivos de biocarburantes (%)	ORDEN ITC/2877/2008, de 9 de octubre	3,4%	5,83% ⁽¹⁾					
	RD 1738/2010, de 23 de diciembre			5,9%	6,0%	6,1%		
	RD 459/2011, de 1 de abril			6,2%	6,5%	6,5%		
	ORDEN IET/631/2012, de 29 de marzo (Excepción territorial Canarias, Ceuta y Melilla)			4,7%	5,5%	5,7%		
	Ley 11/2013, de 26 de julio					4,1%	4,1%	4,1%
	Ley 11/2013, de 26 de julio (Excepción territorial Canarias, Ceuta y Melilla)					4,1%		
Objetivos de biocarburantes en gasolinas (%)	ORDEN ITC/2877/2008, de 9 de octubre	2,5%	3,9%					
	RD 1738/2010, de 23 de diciembre			3,9%	4,1%	4,1%		
	RD 459/2011, de 1 de abril			3,9%	4,1%	4,1%		
	ORDEN IET/631/2012, de 29 de marzo (Excepción territorial Canarias, Ceuta y Melilla)			3,0%	3,4%	3,8%		
	Ley 11/2013, de 26 de julio					3,9%	3,9%	3,9%
	Ley 11/2013, de 26 de julio (Excepción territorial Canarias, Ceuta y Melilla)					3,8%		
Objetivos de biocarburantes en diesel (%)	ORDEN ITC/2877/2008, de 9 de octubre	2,5%	3,9%					
	RD 1738/2010, de 23 de diciembre			3,9%	4,1%	4,1%		
	RD 459/2011, de 1 de abril			6,0%	7,0%	7,0%		
	ORDEN IET/631/2012, de 29 de marzo (Excepción territorial Canarias, Ceuta y Melilla)			6,0%	7,0%	7,0%		
	Ley 11/2013, de 26 de julio					4,1%	4,1%	4,1%
	Ley 11/2013, de 26 de julio (Excepción territorial Canarias, Ceuta y Melilla)					4,1%		

⁽¹⁾ En virtud de la Resolución de 7 de enero de 2011 de la Secretaría de Estado de Energía, en el ejercicio 2010 no correspondió efectuar pago compensatorio por aquellos Certificados que faltaron para el cumplimiento del objetivo global del 5,83% pero excedieron del 4,78%.

⁽²⁾ Los objetivos marcados en color rojo nunca han sido de aplicación.

Para cumplir con estos objetivos, los sujetos obligados deben acreditar las cantidades de biocarburantes que han vendido o consumido, y solicitar a la Entidad de Certificación de Biocarburantes la expedición de los correspondientes Certificados, diferenciándose entre Certificados en diésel (CBD) y Certificados en gasolina (CBG)⁷. Los objetivos individuales deben cumplirse con los respectivos Certificados según el tipo de carburante, sin embargo los sujetos obligados gozan de mayor flexibilidad a la hora de cumplir con el objetivo global, ya que pueden hacerlo con Certificados en diésel o en gasolina indistintamente.

Traduciendo la obligación de incorporación de biocarburantes a unidades monetarias, en el ejercicio 2014 el importe total al que ascendió la obligación global sería de más de 800 millones de euros⁸.

El Proyecto de Real Decreto en su redacción actual modifica sustancialmente el diseño actual del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes con fines de transporte al establecer, en su Disposición adicional primera un único objetivo

⁷ Los biocarburantes comercializados en España susceptibles de ser mezclados con el gasóleo son el biodiésel y el hidrobiodiésel, mientras que con la gasolina se mezcla el bioETBE.

⁸ Estimación a partir del número total de Certificados que constituye la obligación global del conjunto del mercado, multiplicado por el valor de los pagos compensatorios establecido para el ejercicio 2014 (763 €/Certificado).

global de venta o consumo de biocarburantes, eliminando con ello los objetivos individuales de venta de biocarburantes en diésel y en gasolina.

La Memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Proyecto de Real Decreto señala que se han valorado tres opciones alternativas a la propuesta de mantener únicamente un objetivo global: (i) mantener los objetivos vigentes actualmente, (ii) aumentar el objetivo en diésel y el global y (iii) aumentar el objetivo global y mantener los objetivos individuales actuales. Sin embargo, justifica la decisión de suprimir los objetivos individuales y dejar un único objetivo global en *“dar prioridad a que los sujetos obligados tengan total flexibilidad para el cumplimiento del objetivo regulado, en lo que respecta a la incorporación de bios al gasóleo o a la gasolina indistintamente”*.

Si bien es cierto que los objetivos individuales en diésel y en gasolina implican cierta restricción para los sujetos obligados al cumplimiento de los objetivos de venta de biocarburantes, son varias las razones que aconsejan mantener su existencia.

En primer lugar, tal y como señala la Memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Proyecto de Real Decreto, de eliminarse los objetivos individuales, es previsible que los sujetos obligados tiendan a cumplir su obligación de venta o consumo de biocarburantes principalmente mediante la incorporación de biocarburantes en diésel, en detrimento de la gasolina. Esto se debe principalmente a las mayores dificultades técnicas que existen a la hora de incorporar biocarburantes en las gasolinas que en el gasóleo.

Como consecuencia, se pondría en peligro la estructura productiva y logística, así como el tejido industrial que se ha desarrollado en España para cada carburante de origen renovable, en base a la regulación existente hasta el momento. En la actualidad existen en España alrededor de 49 plantas de producción de biodiésel (aunque en la actualidad de estas plantas menos del 30% están produciendo), 8 de hidrobiodiésel y 4 de bioetanol. Como señala la Memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Proyecto de Real Decreto, *“la regulación de un único objetivo global, en lugar de objetivos por producto, podría no impulsar la producción de los distintos tipos de biocarburantes de una forma homogénea”*, pudiendo dar lugar *“a que los sujetos obligados den prioridad para su cumplimiento a la introducción de bios en diésel, en detrimento de la cadena de producción de bioetanol”*. Por tanto, si en la actualidad el desarrollo de las plantas de producción de bioetanol es menor que las de biodiésel, es probable que con la eliminación de los objetivos individuales no se desarrollen más proyectos de producción de biocarburantes susceptibles de ser mezclados con gasolina y que incluso alguna de estas cuatro plantas reduzcan o paren su producción.

En segundo lugar, el objetivo de favorecer las inversiones en investigación y desarrollo de las tecnologías productivas con el fin de abaratar los costes de producción de los biocarburantes y diversificar las fuentes de aprovisionamiento

de materias primas, puede distorsionarse. Esta inversión, dada la complementariedad de los distintos tipos de biocarburantes, debería realizarse tanto respecto a los biocarburantes susceptibles de ser mezclados con diésel como con gasolina, fomentándose el desarrollo de las tecnologías necesarias para el desarrollo de los biocarburantes avanzados en relación a los dos tipos de biocarburantes.

En tercer lugar, los sujetos obligados disponen ya en la actualidad de otros mecanismos de flexibilidad para el cumplimiento de sus obligaciones de venta o consumo de biocarburantes. Por un lado, pueden transferir Certificados de biocarburantes de los que sean titulares a otros sujetos obligados, manteniendo en todo caso la distinción entre certificados de biocarburantes en gasolinas y en diésel (artículo 9 de la Orden ITC/2877/2008). Por otro, los sujetos obligados pueden traspasar⁹ Certificados anotados en sus cuentas para el cumplimiento de sus obligaciones en el año natural siguiente al de referencia (artículo 10 de la Orden ITC/2877/2008). Por último, los sujetos obligados pueden cumplir hasta el 50%¹⁰ de sus respectivas obligaciones individuales de biocarburantes en diésel y en gasolina mediante el ingreso de pagos compensatorios a razón de 763 €¹¹ por cada Certificado que falte, para el cumplimiento de dichas obligaciones (artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008).

En cuarto lugar, mantener objetivos individualizados para el diésel y la gasolina es una práctica común con otros países europeos, entre ellos Francia y Alemania, tal y como se puede observar en la Figura 2. Es de destacar que en muchos de ellos la obligación para diésel es considerablemente más elevada que para gasolina.

⁹ El traspaso de Certificados de un ejercicio al siguiente para el cumplimiento de la obligación tiene una limitación: sólo un 30% como máximo de las obligaciones de un sujeto obligado puede ser cumplido mediante el cómputo de Certificados correspondientes al año natural anterior.

¹⁰ Orden IET/631/2012, de 29 de marzo, por la que se introduce una excepción de carácter territorial en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, para los años 2011, 2012 y 2013.

¹¹ Resolución de 8 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se actualizan para el año 2013 valores de las fórmulas de cálculo de los pagos compensatorios, relacionados con el cumplimiento de la obligación de biocarburantes, contenidos en la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre.

Figura 2: Objetivos mínimos de incorporación de biocarburantes en contenido energético (2014). Fuente: Barómetro de biocarburantes Julio 2014. EurObserv'ER

Minimum biofuel incorporation target in energy content for 2014

Country	Overall target	Target for petrol	Target for diesel
France	7.57%	7.00%	7.70%
Poland	7.10%		
Slovenia	7.00%		
Sweden	6.41%	3.20%	8.78%
Germany	6.25%	2.80%	4.40%
Finland	6.00%		
Lithuania	5.80%	3.34%	6.45%
Austria	5.75%	3.40%	6.30%
Denmark	5.75%		
Portugal	5.50%		
Netherlands	5.50%	3.50%	3.50%
Belgium	5.09%	2.66%	5.53%
Ireland	4.94%		
Bulgaria	4.94%	3.34%	5.53%
Hungary	4.90%	4.90%	4.90%
Romania	4.79%	3.00%	5.53%
Luxembourg	4.75%		
Czech Republic	4.57%	2.73%	5.53%
Slovakia	4.50%	2.73%	6.27%
Italy	4.50%		
Malta	4.50%		
Spain	4.10%	3.90%	4.10%
United Kingdom	3.90%		
Greece	2.64%		
Croatia	2.06%		
Mean target	5.15%	3.58%	5.81%

Note: Twenty-five EU Member States have set binding incorporation targets for 2014. All the percentages are expressed in energy content, which means that the percentages of the countries that set their targets in volumetric terms have been recalculated (Sweden, Lithuania, Belgium, Ireland, Bulgaria, Romania, Czech Republic, Slovakia, the United Kingdom, Greece and Croatia). Those countries that have set specific incorporation targets for petrol and diesel (France, Sweden, Lithuania, Belgium, Bulgaria, Hungary, Romania, Czech Republic and Greece) have also been recalculated to produce an overall target, bearing in mind each individual country's petrol and diesel figures.
Source: APPA press release, 20 May 2014.

En quinto lugar, la Memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Proyecto de Real Decreto señala que la eliminación de los objetivos individuales “*evita la necesidad de considerar posibles excepciones o mecanismos de flexibilidad de carácter territorial*”¹². A este respecto, debe destacarse que los objetivos individuales se han alcanzado tradicionalmente por el conjunto del mercado, lo que significa que, en términos globales, en el mercado español se comercializa el biocarburante suficiente para alcanzar los objetivos individuales. Ahora bien, es cierto que, considerando cada sujeto obligado de manera individual, algunos pueden encontrar mayores dificultades a la hora de cumplir principalmente los objetivos en gasolina y global, en particular, los sujetos cuyos negocios de venta de carburante se ubican en exclusiva o mayoritariamente en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla¹³. Sin embargo, esta dificultad se atenúa, por

¹² Como se puede apreciar en la Figura 1, para los ejercicios 2011, 2012 y 2013 ya existió una excepción de carácter territorial en virtud de la Orden IET/631/2012, de 29 de marzo, por la que se introduce una excepción de carácter territorial en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, para los años 2011, 2012 y 2013.

¹³ En el ejercicio 2014 8 sujetos obligados han tenido ventas en en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, de las cuales sólo 5 declararon exclusiva, o mayoritariamente en dichos territorios.

un lado, por los mecanismos de flexibilidad adicionales de transferencia y traspaso de Certificados contemplados en la Orden ITC/2877/2008, y por otro, mediante el mantenimiento de objetivos individuales en porcentajes bajos frente a un porcentaje más elevado del objetivo global, como se propone en el apartado siguiente.

Asimismo, respecto a los efectos sobre los pagos compensatorios que deben realizar los sujetos obligados cuando no alcanzan el objetivo establecido, se ha comprobado que con los datos de 2014, los sujetos cuyos negocios de venta de carburante se ubican en exclusiva o mayoritariamente en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla hubieran tenido que hacer frente del mismo modo a pagos, aunque en dicho ejercicio no hubiera habido objetivos individuales y tan sólo se hubiera exigido el cumplimiento del objetivo global. Por tanto, la consideración de la memoria justificativa de que eliminando los objetivos individuales se evita *“la necesidad de considerar posibles excepciones o mecanismos de flexibilidad de carácter territorial”*; con los datos de 2014, no se corrobora.

Por último, tal y como se expondrá en el siguiente epígrafe 4.3, el hecho de establecer un único objetivo global anual obligatorio implica la necesidad de adaptar ciertos aspectos del mecanismo de certificación desde el punto de vista operativo, en concreto, los relativos al sistema de información para la certificación de biocarburantes (SICBIOS).

En conclusión, esta Comisión considera que no es conveniente eliminar los objetivos individuales en diésel y en gasolina, ya que, como se ha indicado anteriormente, y en consonancia con lo señalado en la Memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Proyecto de Real Decreto, previsiblemente se produciría un impacto negativo sobre los productores de bioetanol y sobre la inversión en investigación y desarrollo de las tecnologías productivas de este producto, lo que podría suponer un retroceso en los avances ya producidos.

Propuesta de modificación

Por todo lo expuesto, el Proyecto de Real Decreto debería modificarse, suprimiéndose la disposición adicional tercera y el apartado 1.a) de la disposición derogatoria única.

3.2. Objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte

La Disposición adicional primera establece los objetivos obligatorios mínimos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte para el periodo 2016 – 2020.

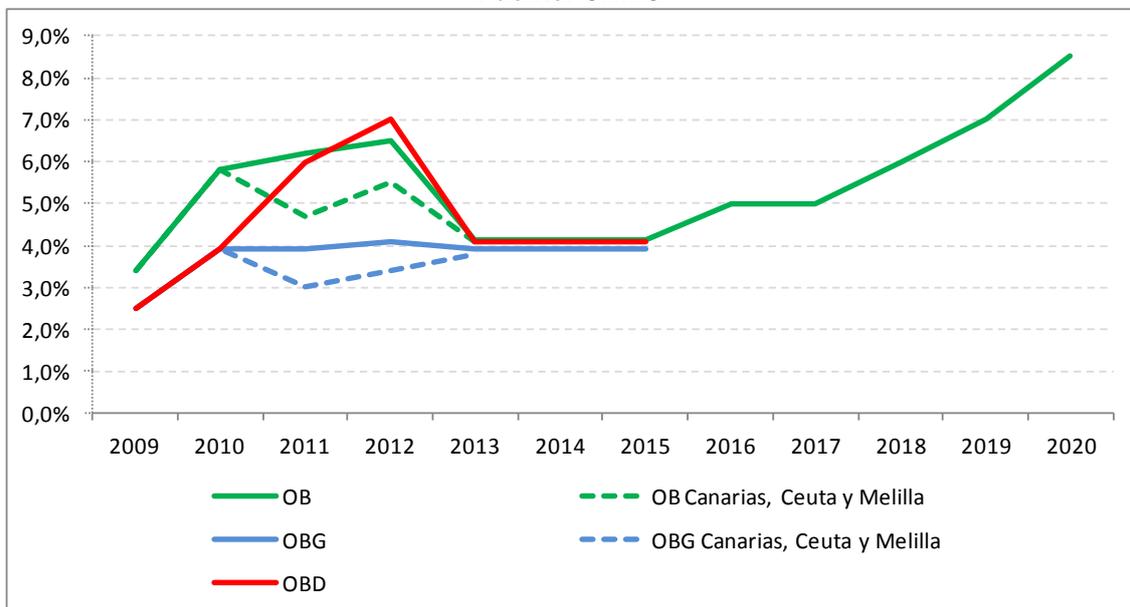
Figura 3: Objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte establecidos en el Proyecto de Real Decreto. Fuente: MINETUR

2016	2017	2018	2019	2020
5,0%	5,0%	6,0%	7,0%	8,5%

Estos objetivos siguen una senda creciente, en línea con objetivo de cumplir el mandato establecido en el apartado cuarto del artículo tercero de la Directiva 2009/28/CE, por el cual “cada Estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 sea como mínimo equivalente al 10 % de su consumo final de energía en el transporte”.

Desde 2009, año en que se puso en marcha el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes con fines de transporte, los objetivos de venta o consumo de biocarburantes se han ido modificando en función de la coyuntura económica, lo que ha generado inestabilidad. Tal y como se puede observar en la siguiente figura, en un principio la senda que siguieron fue creciente, con mayor pendiente en el caso del objetivo individual en diésel y en el objetivo global. Sin embargo, la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, redujo sustancialmente los objetivos establecidos con anterioridad desde 2013 en adelante. El Proyecto de Real Decreto propone retomar la senda creciente de los objetivos.

Figura 4: Objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte. Fuente: CNMC



Dado que para cumplir con la cuota del 10 % establecida en la Directiva 2009/28/CE para el año 2020 los objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte en España deberían reiniciar cuanto antes su senda creciente, se considera adecuada la propuesta de este Proyecto de ir elevando los mismos.

Ahora bien, como se ha indicado en el epígrafe anterior, esta Comisión considera que se deben mantener los objetivos individuales de diésel y gasolina, pudiendo estructurarse los mismos de dos maneras alternativas, ambas consideradas también en la Memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Proyecto de Real Decreto: (i) aumentar los objetivos en gasóleo y global, o (ii) mantener el nivel actual de los dos objetivos individuales y aumentar el objetivo global.

Dado que la primera opción resulta más restrictiva para los sujetos obligados que la segunda, se considera que la opción más flexible sería mantener los niveles actuales de los objetivos en diésel y en gasolina a lo largo del tiempo, e ir aumentando, según la senda establecida en el Proyecto de Real Decreto, el objetivo global, de tal manera que los objetivos de venta y consumo de biocarburantes quedarían como muestra la siguiente figura:

Figura 5: Propuesta de objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte. Fuente: CNMC

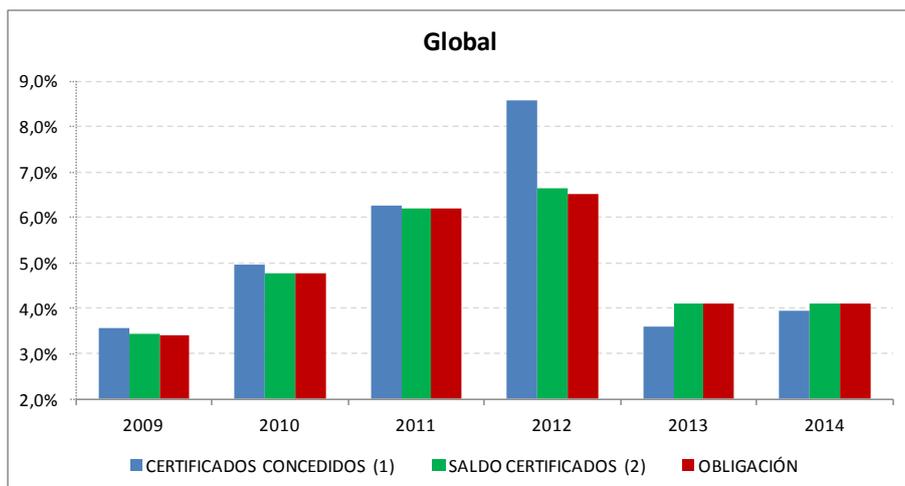
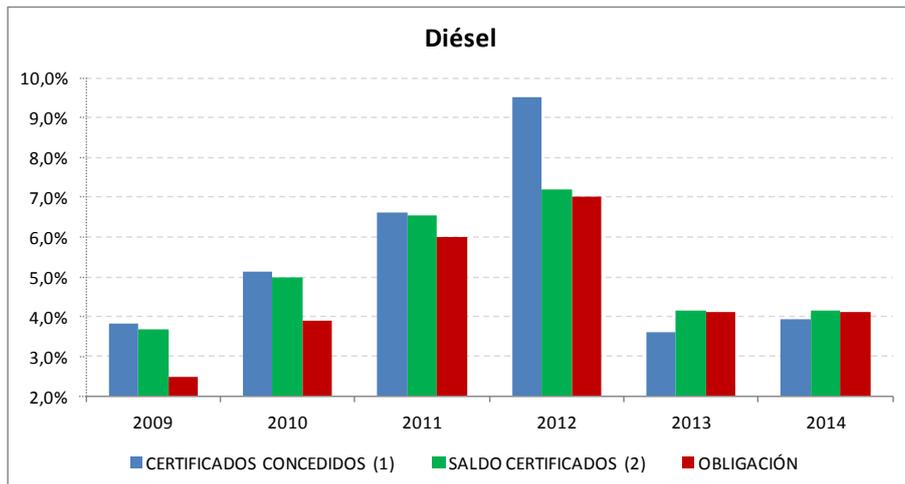
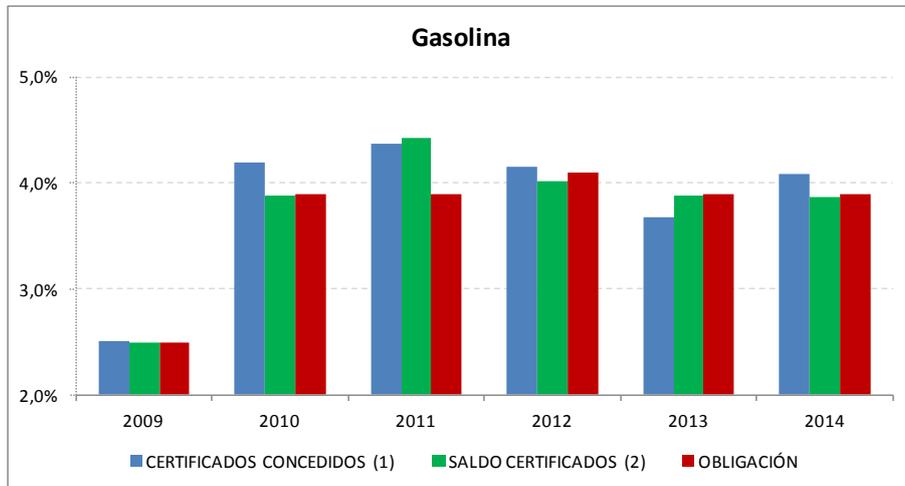
	2016	2017	2018	2019	2020
Objetivos de biocarburantes	5,0%	5,0%	6,0%	7,0%	8,5%
Objetivos de biocarburantes en diésel	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%
Objetivos de biocarburantes en gasolina	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%

Respecto al objetivo global propuesto para los años 2016 y 2017, este no parece ser demasiado ambicioso, pues implicaría situarse a un nivel incluso inferior a los ya alcanzados por el conjunto del mercado en el ejercicio 2010.

Respecto a los objetivos individuales, se propone mantenerlos en niveles bajos con el objeto de otorgar flexibilidad a los sujetos obligados a la hora de cumplir el objetivo global, pero garantizando que se siguen introduciendo biocarburantes en ambos tipos de carburantes, con los efectos de mantener las inversiones en investigación y desarrollo de las tecnologías productivas, así como sobre el mantenimiento de la estructura productiva y el tejido industrial existente en España.

Además, como se puede apreciar en la figura siguiente, ambos objetivos individuales se han alcanzado en todos los ejercicios desde la entrada en funcionamiento del mecanismo de fomento del uso de los biocarburantes. Por tanto, parece adecuado asegurar al menos este nivel mínimo de introducción de biocarburante para cada tipo de carburante, ya que el nivel ya ha sido alcanzado e incluso superado en el mercado, permitiendo, no obstante que los sujetos obligados completen el cumplimiento del objetivo global con el tipo de biocarburante que les resulte más conveniente.

Figura 6: Grado de cumplimiento de los objetivos de biocarburantes. Fuente: CNMC



(1) Porcentaje que representa el total de Certificados definitivos anotados en cada ejercicio.
 (2) Porcentaje que representa el saldo final de Certificados de cada ejercicio tras el empleo de los mecanismos de flexibilidad establecidos en la Orden ITC/2877/2008.

Por último, la Disposición derogatoria única del Proyecto de Real Decreto deroga en su apartado 1.b) la Resolución de 8 de julio de 2013. Esta medida supone volver al importe originalmente establecido en la Orden ITC/2877/2008 e implica que el importe de los pagos compensatorios que deberán satisfacer los sujetos obligados por cada Certificado que tengan de déficit, a la hora de cumplir con sus obligaciones de venta o consumo de biocarburantes (al igual que el importe máximo que se pagará por el fondo de pagos compensatorios por cada Certificado en exceso) se reducirá de los 763 €/Certificados actuales a 350 €/Certificado.

Dado que los objetivos de introducción de biocarburantes que deben alcanzarse por los sujetos obligados recuperarían la senda creciente inicialmente prevista en el mecanismo de fomento de los biocarburantes, se considera que la misma resulta adecuada.

Además, esta reducción del importe de los pagos compensatorios, por un lado, flexibiliza aún más el mecanismo del que disponen los sujetos obligados de cumplir parte de sus respectivas obligaciones mediante el ingreso de estos pagos y, por otro, justificaría aún menos la preocupación manifestada en la Memoria del análisis de impacto normativo sobre la posible necesidad de considerar excepciones o mecanismos de flexibilidad de carácter territorial.

Propuesta de modificación

Por todo lo expuesto, se propone la siguiente redacción de la disposición adicional primera del Proyecto de Real Decreto:

Disposición adicional primera. *Objetivos obligatorios mínimos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte para el periodo 2016 – 2020.*

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 del presente real decreto, los sujetos a que se refiere el artículo 4 del mismo ~~artículo~~ real decreto, deberán acreditar ante la entidad de certificación, anualmente, la titularidad de una cantidad mínima de certificados de biocarburantes que permitan cumplir con los objetivos obligatorios mínimos, en contenido energético, de la siguiente tabla:

	2016	2017	2018	2019	2020
Objetivos de biocarburantes %	5%	5%	6%	7%	8,5%

	2016	2017	2018	2019	2020
Objetivos de biocarburantes	5,0%	5,0%	6,0%	7,0%	8,5%
Objetivos de biocarburantes en diésel	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%
Objetivos de biocarburantes en gasolina	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%

3.3. Efectos en el vigente Sistema de certificación de biocarburantes

La aprobación del Proyecto de Real Decreto implicaría la necesidad de adaptar ciertos aspectos del mecanismo de certificación desde el punto de vista operativo. En particular, será necesario modificar el sistema de información para la certificación de biocarburantes SICBIOS y, consecuentemente las Instrucciones de SICBIOS, al menos, en los aspectos que se detallan a continuación.

Dado que con la aprobación del Proyecto de Real Decreto existiría un único objetivo global anual, para seguir dotando a los sujetos obligados de la mayor flexibilidad posible para el cumplimiento de sus respectivas obligaciones, la mejor opción sería mantener una única cuenta de certificación en la que se anoten los Certificados obtenidos por las ventas o consumos de biocarburante distinguiendo, como hasta ahora, entre Certificados de biocarburantes en diésel (CBD) y Certificados de biocarburantes en gasolina (CBG), independientemente de la existencia o no de objetivos individuales por biocarburante. En consecuencia, el impacto no estaría en la gestión de los saldos de Certificados de diésel y de gasolina en las cuentas de los sujetos obligados sino en el control únicamente de un objetivo global.

En este sentido, sería necesaria la revisión y modificación de los algoritmos de cálculo que realiza SICBIOS para el mantenimiento del sistema de anotaciones en cuenta de los Certificados expedidos, transferidos y traspasados¹⁴ y el de pagos compensatorios¹⁵, así como la interfaz interna que los usuarios de la CNMC usan para la gestión de la información, debiendo mantener al tiempo la consulta del histórico de los datos individuales gestionados con anterioridad a

¹⁴ En concreto, en cuanto a lo establecido en el artículo 10 de la Orden ITC/2877/2008 por el cual hasta un 30% de la obligación anual de cada sujeto obligado podrá ser cumplida mediante el cómputo de Certificados del año anterior, resultará necesario modificar el algoritmo actual de SICBIOS para permitir a la CNMC realizar el reparto correspondiente en CBD y CBG mediante unas reglas que atiendan a un orden de prioridades. Una vez realizada la asignación de Certificados se calcularían los correspondientes déficits y excesos debiendo trasladar a SICBIOS las fórmulas adaptadas a la definición de un único objetivo global, según lo definido en la Disposición adicional tercera del Proyecto de Real Decreto. El coste sería muy elevado en caso de tener que diferenciar por CBD o CBG a demanda del sujeto obligado.

¹⁵ Por su parte, si con ocasión de la Certificación definitiva el sujeto obligado hubiera solicitado a la CNMC que ajustase los Certificados que éste ha traspasado al siguiente ejercicio con el fin de no incumplir con sus obligaciones en el año de referencia (apartado 8 de las Instrucciones de SICBIOS) igualmente resultará necesario revisar el algoritmo actual de SICBIOS para permitir a la CNMC recuperar los Certificados traspasados que resulten necesarios para que el sujeto cumpla con su obligación global con independencia de si es un CBD o un CBG. En caso de tener que diferenciar a petición del sujeto el coste sería muy elevado.

Cabe destacar que, desde el momento que se apliquen reglas arbitrarias la posible vuelta a un sistema de objetivos individuales y un objetivo global podría suponer un perjuicio a los sujetos obligados puesto que el reparto de CBD y CBG en sus cuentas podría ser diferente al que se gestiona en la actualidad, con criterios por biocarburante claramente establecidos.

este cambio. Asimismo, deberán modificarse las notificaciones realizadas a los sujetos obligados para concretar la obligación única que tendría cada sujeto obligado, diferenciando los saldos en diésel y gasolina, así como el grado de cumplimiento de la misma.

Teniendo en cuenta que la implantación de estas actualizaciones y modificaciones necesarias requeriría un plazo estimado de 4 meses desde la entrada en vigor del Proyecto de Real Decreto, y que los objetivos tienen que aplicar a años naturales completos, sería necesario que la tramitación y publicación del Proyecto de Real Decreto se realizase a la mayor brevedad para que dichas modificaciones pudieran ser de aplicación a los objetivos de 2016.

Además, esta Comisión, deberá realizar las correspondientes modificaciones en las Circulares que regulan las normas de organización y funcionamiento del sistema de certificación de biocarburantes. En concreto, será necesario que la CNMC modifique la Circular 1/2013¹⁶, de 9 de mayo, al menos en sus artículos tercero, cuarto, decimotercero (apartado 2) y decimoquinto, y la Circular 5/2012¹⁷, de 12 de julio, al menos en sus artículos cuarto (apartado 1) y quinto (apartados 1, 3 y 9) y sexto. Asimismo, como consecuencia de las modificaciones que sea necesario introducir en estas Circulares, será también necesario actualizar las Instrucciones de SICBIOS.

3.4. Límite del 7% respecto a los biocarburantes procedentes de cultivos alimentarios

El artículo 3.3 del Proyecto de Real Decreto establece que, para el cómputo en el objetivo de energías renovables en el transporte, el porcentaje de biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos de almidón, azúcares y oleaginosas y otros cultivos con fines energéticos en tierras agrícolas¹⁸, no podrá superar el 7%, dentro del objetivo global establecido para las energías renovables en el transporte para 2020, con las excepciones que en su caso, se establecieran por Resolución de la Secretaría de Estado de Energía.

Como se ha citado anteriormente, esta limitación se enmarca dentro de lo establecido por la Directiva 2009/28/CE, que fija un objetivo obligatorio para cada Estado miembro consistente en alcanzar una cuota del 10% de energía

¹⁶ La Circular 1/2013, de 9 de mayo, de la Comisión Nacional de Energía, por la que se regula la puesta en marcha y gestión del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

¹⁷ Circular 5/2012, de 12 de julio, de la Comisión Nacional de Energía, por la que se regulan los procedimientos de constitución, gestión y reparto del fondo de pagos compensatorios del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

¹⁸ Estos biocarburantes son los considerados como *biocarburantes de primera generación*.

procedente de fuentes renovables en el consumo de combustibles para el transporte en 2020¹⁹.

Atendiendo a la definición de cambio indirecto del uso de la tierra (iLUC), que se produce cuando los pastos o tierras agrícolas previamente destinadas a mercados de alimentación, piensos y fibra se destinan a la producción de biocarburantes, la demanda que no es de carburante continuará todavía siendo satisfecha o mediante la intensificación de la producción actual o poniendo en producción tierras no dedicadas a la agricultura en otro lugar y si esto implica la conversión de tierras con elevadas reservas de carbono puede llevar aparejada una cifra significativa de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En este sentido, se ha desarrollado la propuesta de Directiva iLUC²⁰, pues se considera que las Directivas 98/70/CE y 2009/28/CE a las que modifica deberían incluir provisiones para abordar el cambio indirecto del uso de la tierra, dado que actualmente los biocarburantes se producen generalmente a partir de cultivos procedentes de los terrenos agrícolas existentes.

En la propuesta inicial de Directiva iLUC presentada por la Comisión Europea el 17 de octubre de 2012, se planteaba limitar al 5% la cuota de biocarburantes elaborados a partir de cultivos alimentarios en el objetivo de energías renovables en el transporte para 2020. Posteriormente, de acuerdo con la Resolución Legislativa del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2013, este porcentaje era del 6%, pero finalmente se adoptó un porcentaje del 7% según el acuerdo alcanzado en las instituciones europeas en abril de 2015 sobre la mencionada Propuesta de Directiva.

Se considera positivo que finalmente se haya adoptado este porcentaje menos exigente, ya que en España, como se verá a continuación, esta limitación del 7%, que indica la Directiva, tendrá un impacto significativo en el mercado español.

¹⁹ El Consejo Europeo, en sus conclusiones de 23 y 24 de octubre de 2014, ha subrayado la importancia de la reducción de emisiones de GEI y los riesgos asociados a la dependencia de combustibles fósiles en el sector del transporte en el Marco de la UE de Energía y Clima para 2030, y ha invitado a la Comisión Europea a continuar examinando los instrumentos y medidas necesarios para un enfoque global y tecnológicamente neutro para la promoción de la reducción de emisiones y la eficiencia energética en el transporte, para el transporte eléctrico y para las energías renovables en el transporte también después de 2020. En este sentido, según el considerando 26b de la propuesta de Directiva iLUC, se considera importante que la Comisión Europea presente en un plazo breve una propuesta global para una política eficaz en relación con el coste y además tecnológicamente neutra para después de 2020, con el objetivo de crear una perspectiva a largo plazo para las inversiones en biocarburantes sostenibles con un riesgo reducido de causar modificaciones indirectas en el uso de la tierra y otros medios para la descarbonización en el sector del transporte.

²⁰ Es la propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 98/70/CE relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

El porcentaje de biocarburantes de primera generación consumidos en 2014 alcanzó casi el 98% (en contenido energético), lo que supuso que de la obligación global de 4,1%, un 4% se alcanzó con biocarburantes de primera generación. De mantenerse la estructura actual del mercado de materias primas, del 8,5% de la obligación global establecida para 2020, la participación de los biocarburantes de primera generación ascendería al 8,3%.

Por tanto, dado que la participación de otras energías renovables en el transporte distintas de los biocarburantes hoy en día escasa, esto implicaría que se superaría el límite del 7% establecido. Por ello, para cumplir este límite y alcanzar el objetivo del 10% de la Directiva 2009/28/CE será necesario aumentar en el futuro, tanto la participación de los demás biocarburantes que no sean de primera generación, como la de las renovables en electricidad en el transporte por carretera y ferrocarril, tal y como considera la Memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Proyecto de Real Decreto.

A continuación se realiza una estimación acerca de de la posibilidad de cumplir el objetivo de consumo y venta de biocarburantes para el año 2020 (8,5%), teniendo en cuenta la limitación del 7% para los biocarburantes de primera generación.

Figura 7: Estimación del cumplimiento del objetivo de consumo y venta de biocarburantes para el año 2020 con la limitación del 7% para los biocarburantes de primera generación. Fuente: MINETUR y CNMC

	Año 2020 (sin limitación del 7%) Aprobada la Directiva iLUC (KtEPS)	Año 2020 (con limitación del 7%) Aprobada la Directiva iLUC (KtEPS)
Consumo final de energía en el transporte (estimación MINETUR)	29.296	29.296
=Denominador del objetivo del 10% de EERR en el transporte Directiva 2009/28/CE		
Objetivo de renovables en el transporte para cumplir el 10% (10% Consumo final de energía en el transporte)	2.930	2.930
Consumo de gasolinas, gasoleos y bicarburantes (estimación MINETUR)	28.509	28.509
=Denominador del objetivo de venta de biocarburantes en el transporte en España		
biodiésel+bioetanol+hidrobiodiésel (objetivo de renovables-(consumo electricidad por carretera*5+consumo electricidad no carretera*2,5) (2.930-(1*5+189*2,5))	2.452	2.452
=Numerador del objetivo de venta de biocarburantes en el transporte en España		
1ª generación**	2.396 **	2.051
Doble cómputo (aceites residuales)**	56 **	200
Consumo de electricidad de fuentes renovables (estimación MINETUR)	190	190
de los cuales por carretera (*5)	1	1
de los cuales no carretera (*2,5)	189	189
Objetivo global de biocarburantes para 2020 estimado	8,60%	8,60%

**Actualmente el porcentaje consumido de biocarburantes de primera generación es del 97,7% y el 2,34% es el correspondiente a biocarburantes producidos a partir de aceites residuales y grasas animales.

AÑO 2012	VENTAS BIODIÉSEL	VENTAS HVO	VENTAS BIOETANOL	Total
m3	1.677.242	886.495	395.615	2.959.352
ktEPS	1.322	720	198	2.240

Partiendo de la estimación del consumo final bruto de energía en el transporte para 2020, de la Memoria del impacto normativo del Proyecto de Real Decreto, que asciende a 29.296 KtEPS, el objetivo del 10% de energías renovables en el transporte equivaldría a 2.930 ktEPS.

Por otra parte, el MINETUR estima el consumo de gasolinas, gasóleos y biocarburantes para 2020 alcanza los 28.509 ktps.

Asimismo, la proyección del MINETUR del consumo de electricidad de fuentes renovables en transporte, para 2020 es de 189 ktps para electricidad en ferrocarril y de 1 ktep para la electricidad en vehículo eléctrico (según la propuesta de Directiva iLUC, en el caso de los vehículos eléctricos (transporte por carretera) se deberá aplicar a la electricidad consumida un factor multiplicador de 5 y en el caso de la electricidad consumida en el ferrocarril - transporte no por carretera- el factor multiplicador es de 2,5). Esto permite obtener el consumo de biocarburantes necesario (biodiesel, bioetanol y hidrobiodiésel) requerido para alcanzar el 10%, restando del consumo de renovables en el transporte necesario para cumplir el 10%, el consumo de renovables en electricidad y obteniendo un valor de 2.452 ktps.

MINETUR calcula que la limitación del consumo del 7% de biocarburantes de primera generación equivale a 2.051ktps, correspondiendo además 200 ktps a biocarburantes de doble cómputo. Mediante el cociente del consumo de biocarburantes y la estimación del consumo de carburantes y biocarburantes para 2020, se obtiene un objetivo global de biocarburantes del 8,6%. (En el objetivo del 10% de la Directiva 2009/28/CE se computan todas las energías renovables en el transporte).

En 2012, según datos publicados en la estadística de la CNMC, con un objetivo global de biocarburantes del 6,5%, se alcanzaron en España los 2.240 ktps de consumo de biocarburantes, de los cuales, la gran mayoría fue de primera generación. En este sentido, comparando esta cantidad con la cifra de 2.051 ktps de biocarburantes de primera generación necesarios para alcanzar el objetivo del 8,6%, (que ha sido fijado finalmente en el Proyecto de Real Decreto en 8,5%), se concluye que con la restricción del 7% de biocarburantes de primera generación que establece el Proyecto de Real Decreto, si es posible alcanzar el objetivo del 8,5%. Asimismo, como se señaló anteriormente, para alcanzar el objetivo del 10% de la Directiva 2009/28/CE, es necesario que se cumplan las estimaciones de renovables en electricidad en el transporte por carretera y ferrocarril indicadas anteriormente, tal como se muestra en la tabla.

3.5. Objetivo específico de biocarburantes avanzados

Por otro lado, el artículo 3.4 del Proyecto de Real Decreto dispone que, por orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo se podrá establecer un objetivo de venta y consumo de biocarburantes avanzados, entendiendo estos, como aquellos procedentes de materias primas que no compitan con los cultivos alimentarios, como los producidos a partir de residuos y algas, con un impacto reducido en términos de cambio indirecto del uso de la tierra y con una elevada reducción global de emisiones de gases de efecto invernadero. Dicha resolución establecerá también qué biocarburantes tendrán la consideración de avanzados

y el factor multiplicador del contenido energético de cada uno de los mismos para el cumplimiento, en su caso, de los objetivos regulados.

Sin embargo, el Proyecto de Real Decreto no elimina la incertidumbre que, en lo referente a los *biocarburantes avanzados*, existe en dos aspectos. Por un lado, no establece aún un objetivo indicativo de biocarburantes avanzados, pues únicamente menciona que por Orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, se *podrá establecer* dicho objetivo. Por otro lado, en dicho Proyecto de Real Decreto se define de forma genérica los biocarburantes avanzados “*como aquellos procedentes de materias primas que no compitan con los cultivos alimentarios, como los producidos a partir de residuos y algas, con un impacto reducido en términos de cambio indirecto del uso de la tierra y con una elevada reducción global de emisiones de gases de efecto invernadero*”, tal como se indica en el considerando 7 de la propuesta de Directiva iLUC, sin establecer todavía una definición clara de dichas materias primas.

Por tanto, se considera que se deberá realizar un análisis de qué biocarburantes avanzados conviene promocionar en el caso español y determinar éstos, o si, en su caso, conviene recoger todos los establecidos en la parte A del anexo IX de la propuesta de Directiva iLUC. Por su parte, la propuesta de Directiva iLUC define un plazo de 18 de meses desde la publicación de la mencionada Directiva para que cada Estado Miembro fije este objetivo indicativo, cuyo valor para 2020 podría ser del 0,5% o inferior²¹. Así pues, actualmente se está en plazo de establecer dicho objetivo indicativo. De esta forma se eliminaría la incertidumbre actual, como por ejemplo en el Reino Unido, donde se han realizado avances en este sentido.

De igual forma, en lo que respecta al factor multiplicador del contenido energético de los distintos biocarburantes avanzados, en el artículo 3.4 del Proyecto de Real Decreto únicamente se establece que se definirá el factor multiplicador del contenido energético de cada uno de estos biocarburantes avanzados mediante Resolución del Secretario de Estado de Energía. En la parte A del anexo IX de la mencionada propuesta de Directiva iLUC ya se determina que el valor del factor multiplicador en este caso es 2.

²¹ Existen tres razones justificadas por las que un Estado Miembro podría determinar un objetivo indicativo inferior al 0,5%, según el artículo 3.e de la Directiva 2009/28/CE en su redacción dada por la propuesta de Directiva iLUC según el acuerdo alcanzado en las Instuciones europeas:

- a) Factores objetivos tales como el potencial limitado para la producción de biocarburantes sostenibles producidos a partir de las materias primas y otros carburantes listados en la parte A del anexo IX, o la disponibilidad limitada de tales biocarburantes a precios coste-eficientes en el mercado;
- b) Características específicas técnicas o climáticas del mercado nacional para carburantes de transporte, tales como la composición y condición de la flota de vehículos de carretera o,
- c) Políticas nacionales que asignen recursos financieros proporcionados para incentivar la eficiencia energética y el uso de electricidad a partir de fuentes renovables en el transporte.

3.6. Otros aspectos relativos al fomento de biocarburantes

El Proyecto de Real Decreto incluye las definiciones de ciertos términos establecidos en el artículo 2 de la Directiva 2015/652²², concretamente; “emisiones upstream”, “bitumen natural”, “pizarra bituminosa”, “crudo convencional” y “valor de referencia”, resultando de esta forma transpuestas al ordenamiento jurídico español.

En particular, en el apartado primero del artículo 2 del Proyecto del Real Decreto se define el término “emisiones upstream” como “*todas las emisiones de gases de efecto invernadero generadas antes de la entrada de la materia prima en la refinería o planta de procesamiento en la que se produjo el carburante al que hace referencia el anexo I*”. Esta es la versión en lengua inglesa del término “emisiones desde la fuente”. Si bien el contenido de la definición es correcto de acuerdo con el artículo 2.1 de la Directiva 2015/652, se considera oportuno utilizar la terminología española “emisiones desde la fuente”, a la que además se hace referencia más adelante en el propio Proyecto de Real Decreto en relación con el mecanismo de reducción de emisiones gases de efecto invernadero (GEI).

Por otra parte, el concepto “valor de referencia”²³ incluido en el artículo 2.5 del proyecto de Real Decreto, transpone correctamente al ordenamiento jurídico español la definición de “normas mínimas para combustibles” recogida en el artículo 2.4 de la Directiva 2015/652 junto con su forma de cálculo, que se establece en el anexo II de dicha Directiva²⁴.

Se valora positivamente la transposición al ordenamiento jurídico del artículo 2 de la Directiva 2015/652 que ha sido integrado de forma casi literal en el artículo 2 del Proyecto de Real Decreto, considerando oportuno realizar una modificación para el término de “emisiones upstream”. A continuación se propone la redacción alternativa del artículo 2.1 Proyecto de Real Decreto:

Artículo 2.1. del Proyecto de Real Decreto

²² Directiva 2015/652 del Consejo, de 20 de abril de 2015, por la que se establecen métodos de cálculo y requisitos de notificación de conformidad con la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo.

²³ Nivel medio de las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de energía derivada de los combustibles fósiles utilizados en la Unión Europea en 2010, cuyo valor es de 94,1 g de CO₂eq/MJ.

²⁴ Se definen “normas mínimas para combustibles” como “*las normas mínimas para combustibles basadas en el ciclo de vida de las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de energía derivadas de los combustibles fósiles utilizados en la Unión en 2010*”, siendo su valor según el anexo II de la mencionada Directiva 2015/652 de 94,1 g CO₂eq/MJ.

1. "Emisiones upstream desde la fuente: todas las emisiones de gases de efecto invernadero generadas antes de la entrada de la materia prima en la refinería o planta de procesamiento en la que se produjo el carburante que hace referencia el anexo I".

Por último, respecto al artículo 4 del Proyecto de Real Decreto, relativo a los sujetos obligados a acreditar el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte, se ha trasladado correctamente el artículo 43 de la Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, en la que se refiere a la posibilidad de los distribuidores al por menor de suministrar a otros distribuidores al por menor de productos petrolíferos. En este caso deberán inscribirse previamente en el registro de los impuestos especiales, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 18 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y a su normativa de desarrollo.

En este sentido, en el artículo 4.b del Proyecto de Real Decreto se mantiene la obligación a los distribuidores al por menor de acreditar el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes en la parte de sus ventas anuales en el mercado nacional no suministrado por los operadores al por mayor o por otros distribuidores al por menor, siendo por tanto, obligados por la parte suministrada por las importaciones de carburantes.

4. Intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte

Contenido de la propuesta

Como se indicó anteriormente, mediante el artículo 5 del Proyecto de Real Decreto, junto con sus anexos I a III se transpone al ordenamiento jurídico español lo establecido en el artículo 7 bis de la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998²⁵, así como lo dispuesto en la Directiva 2015/652, del Consejo, de 20 de abril de 2015, por la que se establecen métodos de cálculo y requisitos de notificación de conformidad con dicha Directiva 98/70/CE.

El artículo 5.3 del Proyecto de Real Decreto establece que, antes del 31 de diciembre de 2020, los sujetos obligados deberán reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) durante el ciclo de vida por unidad de carburante y

²⁵ Directiva relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo, en su redacción dada por la Directiva 2009/30/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009

de energía suministrada hasta un 10% respecto al valor de referencia de los combustibles fósiles utilizados en la Unión Europea en 2010²⁶.

Esta reducción ha de alcanzarse de manera gradual y consistirá en:

- a) Una reducción del 6%, con un objetivo indicativo intermedio del 4% para el 31 de diciembre de 2017, mediante el uso de biocarburantes, combustibles alternativos, reducciones en la quema en antorcha (“flaring”) y venteo en los emplazamientos de producción.
- b) Un objetivo indicativo adicional del 2%, alcanzado mediante al menos uno de los siguientes métodos: i) el suministro de energía destinada al transporte en los medios de transporte especificados y ii) el uso de cualquier tecnología, incluida la captura y el almacenamiento del carbono, capaz de reducir las emisiones de GEI.
- c) Un objetivo adicional del 2%, alcanzado mediante la compra de créditos de acuerdo con el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kioto.

El artículo 5.1 establece que lo dispuesto en el artículo 5 es de aplicación a las ventas o consumos realizados por los sujetos obligados de los siguientes carburantes y energía suministrada en el transporte:

- a) Carburantes utilizados para propulsar vehículos de carretera, máquinas móviles no de carretera, incluidos los buques de navegación interior cuando no se hallen en el mar y el ferrocarril, tractores agrícolas y forestales y embarcaciones de recreo cuando no se hallen en el mar.
Asimismo, se dispone que por orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo podrán incluirse otros carburantes, como los carburantes para uso aéreo.
- b) Electricidad destinada a vehículos de carretera.

El artículo 5.2 incluye los sujetos obligados al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de GEI y al control y notificación de las emisiones. Éstos son:

- Gasolina y gasóleo o diesel: los sujetos obligados a acreditar el cumplimiento de los objetivos de consumo y venta de biocarburantes.
- Gases licuados del petróleo: Los operadores al por mayor de GLP, por sus ventas anuales en el mercado nacional, excluidas las ventas a otros operadores al por mayor; las empresas que desarrollen una actividad de comercialización al por menor de GLP, en la parte de sus ventas anuales en el mercado nacional no suministrada por los operadores al por mayor; y los consumidores de GLP en la parte de su consumo anual no suministrada por los operadores al por mayor o por las empresas de comercialización.

²⁶ Dicho valor de referencia se define en el artículo 2.4 del proyecto de Real Decreto como el nivel medio de las emisiones de GEI por unidad de energía derivada de los combustibles fósiles utilizados en la Unión Europea en 2010, cuyo valor es 94,1 g CO_{2eq}/MJ.

- Gas natural: los comercializadores de gas natural y los consumidores directos en mercado, en la parte de sus consumos de carácter firme no suministrados por los comercializadores.
- Energía eléctrica: Los gestores de cargas del sistema.

Se determina que mediante orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo se podrán definir las condiciones específicas que deberán cumplir los mencionados sujetos. Asimismo, se podrán fijar excepciones para ciertos sujetos e incluir nuevos sujetos obligados, en el caso de desarrollo de nuevos carburantes o energías suministradas en el transporte.

El artículo 5.4 del Proyecto de Real Decreto dispone que los sujetos obligados habrán de calcular la intensidad de las emisiones de GEI de los carburantes suministrados mediante el método de cálculo recogido en el anexo I del proyecto de Real Decreto, por el que se transpone el anexo I de la Directiva 2015/652 y comparar las reducciones de emisiones alcanzadas con el valor de referencia. Se establece un método sencillo para el cálculo basado en valores por defecto de la intensidad media de emisiones de GEI durante el ciclo de vida, que se corresponden con los incluidos en la Directiva 2015/652.

Por su parte, tal como establece el artículo 5.5 del Proyecto de Real Decreto, en los plazos que se determinen por Resolución de la Secretaría de Estado de Energía, los sujetos obligados deberán comunicar los datos a la Dirección General de Política Energética y Minas de acuerdo con las plantillas que se incluyen en el anexo III del mencionado Proyecto, transponiendo lo incluido en el anexo IV de la Directiva 2015/652.

Según el artículo 5.8 del Proyecto de Real Decreto, antes del 31 de diciembre de cada año, desde la fecha que se determine, la Dirección General de Política Energética y Minas será responsable de remitir a la Comisión Europea la información sobre el cumplimiento de lo establecido en el artículo 5, de acuerdo con lo dispuesto en el anexo II del Proyecto de Real Decreto, empleando la plantilla prevista en el anexo III del mismo.

De acuerdo con el anexo II del Proyecto de Real Decreto, dichos informes a la Comisión Europea deben incluir, para cada uno de los carburantes o energía comercializados por los sujetos obligados dentro del territorio nacional, incluyendo a los sujetos obligados asociados, los siguientes datos agregados: 1) tipo de combustible o energía, 2) volumen o cantidad de combustible o electricidad, 3) intensidad de las emisiones GEI, 4) reducción de emisiones desde la fuente²⁷ (UER), 5) origen y 6) lugar de adquisición.

²⁷ UER es la reducción de emisiones de GEI desde la fuente declarada por un sujeto obligado, medida en gCO₂eq/MJ.

Mediante el mencionado artículo 5.8 y el anexo II del Proyecto de Real Decreto se incorpora al ordenamiento jurídico nacional lo recogido en el anexo III de la Directiva 2015/652.

En el artículo 5.6 del Proyecto se prevé que los sujetos obligados puedan formar agrupaciones de cara al cumplimiento de las obligaciones de reducción de emisiones, habilitando al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a fijar la forma en la que puede establecerse.

Mediante el artículo 5.9 del Proyecto de Real Decreto, se habilita al Ministerio de Industria, Energía y Turismo a determinar los valores medios por defecto durante el ciclo de vida en relación con la electricidad consumida por motocicletas y vehículos eléctricos, así como a desarrollar lo previsto en el artículo 5 relativo a la intensidad de emisiones de GEI durante el ciclo de vida de los carburantes y la energía suministrada en el transporte y a modificar los anexos del Real Decreto.

Se prevé la aplicación del régimen sancionador recogido en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos y en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, en el caso de incumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de GEI. Mediante esta disposición se transpone el artículo 6 de la Directiva 2015/652 según la cual los Estados miembros deberán establecer las sanciones adecuadas en relación con este punto.

Valoración

La fecha límite para haber transpuesto el artículo 7 bis de la Directiva 98/70/CE, en su redacción dada por la Directiva 2009/30/CE, era el 31 de diciembre de 2010, si bien es cierto que para aplicarla era necesario que se hubieran establecido a nivel comunitario los métodos de cálculo y requisitos de notificación que se recogen en la Directiva 2015/652, cuya fecha límite de incorporación al ordenamiento jurídico nacional es el 21 de abril de 2017. El Proyecto de Real Decreto incorporara esta Directiva al ordenamiento jurídico nacional en plazo. Quedan pendientes ciertos desarrollos normativos por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para la aplicación del mecanismo de reducción de emisiones de GEI en el transporte como son la periodicidad de remisión de los datos que deben enviar los sujetos obligados a la reducción de emisiones, a la Dirección General de Política Energética y Minas, el nivel de agregación de la información exigida, el desarrollo de la posibilidad de establecer grupos de sujetos para cumplir la obligación, la determinación de los valores medios nacionales por defecto durante el ciclo de vida en relación con la electricidad consumida por motocicletas y vehículos eléctricos, pudiendo fijarse además ciertas condiciones o excepciones para determinados sujetos obligados.

Como valoración preliminar, en relación con los carburantes, dado que existen diversas obligaciones de reducción de emisiones de GEI interrelacionadas entre sí (régimen de comercio de emisiones, mecanismo de reducción de emisiones

de GEI para los proveedores de carburantes, obligaciones de reducción de emisiones de GEI para sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión, como el transporte), sería más conveniente que a nivel europeo, existiera una única regulación y mecanismo de control y notificación asociados.

En todo caso, la nueva obligación asociada al mecanismo de reducción de emisiones de GEI en el transporte supondrá un extracoste significativo para los sujetos obligados que se suma a las cargas asociadas al cumplimiento de la normativa medioambiental existente. En este sentido, sería necesario que en la Memoria del Análisis del Impacto Normativo incluyese una estimación, al menos una aproximación, de los impactos económicos asociados, si bien es cierto que faltan desarrollos normativos por realizar.

En el apartado 6.1.1 de la Memoria se recoge que:

“De la transposición del artículo 7.bis de la Directiva de Calidad de carburantes no se derivará coste o efecto alguno hasta que no se desarrolle lo previsto en el mismo y sea de aplicación la obligación de cumplir con el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de reportar información al respecto”.

En este sentido, en la Evaluación de Impacto de la Directiva 2015/652²⁸ se estima que, a nivel UE, los costes administrativos asociados a su aplicación ascenderán a 3 millones de euros anuales, los costes de cumplimiento a 6 millones de euros cada año y otros costes de mercado a 79 millones de euros anuales.

En cuanto a los carburantes y energía suministrada en el transporte a los que es de aplicación el mecanismo de reducción de emisiones de GEI, en el artículo 5.1 a) del Proyecto de Real Decreto se incluye los carburantes utilizados en el ferrocarril. Asimismo, se dispone que por orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo se podrán incluir otros carburantes, como los biocarburantes para uso aéreo, en las condiciones que se determine. Mediante el acuerdo alcanzado por las instituciones europeas en abril de 2015 sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 98/70/CE, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y la Directiva 2009/28/CE sobre el fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, se modifica el apartado 1 del artículo 7 bis de la Directiva 98/70/CE, de forma que, en relación del mecanismo de reducción de gases de efecto invernadero, se incluye lo siguiente:

“En el caso de proveedores de biocarburantes para uso aéreo, los Estados Miembros podrán permitir que dichos proveedores escojan convertirse en

²⁸ SWD(214) 295 final.

contribuyentes a la obligación de reducción establecida en el apartado 2 siempre que los biocarburantes suministrados satisfagan los criterios de sostenibilidad establecidos en el artículo 7 ter”.

Por tanto, se considera adecuado que en el ámbito de aplicación del mecanismo de reducción de emisiones de GEI recogido en el artículo 5.1. a) del Proyecto de Real Decreto se incluya la posibilidad del incluir en el futuro los biocarburantes para uso aéreo por orden del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. En caso de que finalmente se incluyeran dichos biocarburantes para uso en aviación, una de las condiciones que deberían cumplir es que fueran sostenibles.

Sin embargo, los carburantes utilizados en el ferrocarril no están recogidos en el ámbito de aplicación del mecanismo de reducción establecido en el artículo 1.2 de la Directiva 2015/652. Su introducción no se encuentra justificada en la Memoria y con ella el mecanismo de reducción se hace más exigente y gravoso. Por otra parte, en lo que respecta a las reducciones de emisiones a alcanzar, además del 6%, el artículo 5.3 b) i. incluye un objetivo indicativo adicional del 2%, logrado mediante al menos uno de los métodos que allí se citan, entre los que se encuentra el suministro de energía destinada al transporte para su uso en cualquier tipo de vehículo de carretera, entre otros, incluyendo también el ferrocarril. La mención al ferrocarril tampoco se encuentra incluida en el punto i) de la letra b) del apartado 2 del artículo 7 bis de la Directiva 98/70, ni justificada en la Memoria. Por lo anterior se considera conveniente suprimirla, tanto en el ámbito de aplicación (artículo 5.1.a)) como en los métodos para lograr los objetivos (artículo 5.3.b).i.)

El artículo 7 bis de La Directiva 98/70/CE en su redacción dada por la Directiva 2009/30/CE establecía que los Estados miembros habían de designar a los suministradores encargados de controlar y notificar las emisiones de GEI durante el ciclo de vida por unidad de energía suministrada, debiendo éstos reducir gradualmente dichas emisiones hasta un 10% antes del 31 de diciembre de 2020.

Se valora positivamente la definición de los sujetos obligados a controlar y reducir las emisiones recogida en el artículo 5.2 de la Propuesta de Real Decreto, pues se corresponden con aquellos sujetos que ponen producto en el mercado interior o consumen directamente. Éstos coinciden igualmente con los sujetos obligados a mantener existencias mínimas de seguridad.

Se ha detectado un error formal en el artículo 5.3. d) ya que los gestores de cargas del sistema se encuentran definidos en el artículo 6.1.h) del la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, en vez de en el artículo 9. h) como indica la Propuesta de Real Decreto.

Si bien las obligaciones asociadas a la aplicación del mecanismo de reducción de emisiones de GEI supondrán elevar las cargas administrativas para los sujetos obligados respecto a la situación previa, la valoración en relación con el

método sencillo para el cálculo y notificación es positiva, ya que está basado en valores por defecto de la intensidad media de emisiones de GEI durante el ciclo de vida de los combustibles.

Esta opción permitirá verificar el cumplimiento de los requisitos de reducción de emisiones de la forma más sencilla posible, así como minimizar las posibilidades de que exista fraude mediante la aplicación de una metodología con menor complejidad administrativa, respecto a otras²⁹ que se barajaron en la negociación de la mencionada Directiva.

El valor de referencia de los combustibles fósiles utilizados en la Unión Europea en 2010 transpone correctamente al ordenamiento jurídico español la definición de “normas mínimas para combustibles” incluida en el artículo 2.4 de la Directiva 2015/652 junto con su forma de cálculo, recogida en el anexo II de dicha Directiva. Se definen “normas mínimas para combustibles” como “*las normas mínimas para combustibles basadas en el ciclo de vida de las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de energía derivadas de los combustibles fósiles utilizados en la Unión en 2010*”, siendo su valor según el anexo II de la mencionada Directiva 2015/652 de 94,1 g CO_{2eq}/MJ.

Se advierte un error formal en la definición del subíndice “x” incluido en la fórmula para el cálculo de la intensidad de emisiones de GEI durante el ciclo de vida de los carburantes y energía suministrados por un sujeto obligado, en concreto en el anexo I, parte 1, apartado 3, letra b) del Proyecto de Real Decreto, ya que la referencia que se efectúa al artículo 4 del mencionado Proyecto debería realizarse en su lugar al artículo 5 del mismo.

En la mencionada fórmula, en la definición de “MJx”, es decir, la energía total suministrada y convertida a partir de los volúmenes notificados del combustible “x”, expresada en megajulios, recogida en el anexo I, parte 1, apartado 3, letra c), punto i. del Proyecto de Real Decreto, se especifica que con el fin de determinar la cantidad de carburante por tipo de combustible:

“Para obtener el contenido energético de los combustibles suministrados, determinado por el poder calorífico inferior, se utilizarán los factores de conversión recogidos en el anexo III de la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte”.

Mediante esta provisión se incorpora al ordenamiento jurídico nacional lo dispuesto en el anexo I, parte 1, apartado 3, letra c), punto i. de la Directiva 2015/652, según la cual:

²⁹ Si se hubiera optado por un “reporting” en base a valores por defecto de GEI por tipo de materia prima, por ejemplo, para tener en cuenta las diferencias entre suministradores de acuerdo a las materias primas de su mix de carburantes, esta opción requeriría que los sujetos obligados tuvieran que obtener la información y realizar un seguimiento a través de toda la cadena con un mayor esfuerzo respecto a los niveles existentes, por tanto con una más elevada carga administrativa.

“Las cantidades de biocarburantes se convierten en contenido energético, determinado por el poder calorífico inferior, de acuerdo con las densidades de energía establecidas en el anexo III de la Directiva 2009/28/CE”.

Mediante la Resolución de 27 de diciembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se actualiza el anexo de la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte, se modificó el anexo de la mencionada Orden ITC/2877/2008 para adaptarlo al anexo III de la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril, concretamente, los contenidos energéticos de los combustibles de transporte.

Propuesta de modificación

Se propone una redacción alternativa para: el artículo 5.1a) del Proyecto de Real Decreto al objeto de ser fiel a lo establecido en el artículo 1.2 de la Directiva 2015/652 en lo que respecta al ámbito de aplicación; el artículo 5.3 b) i) del Proyecto al objeto de ser fiel a lo establecido en el artículo 7 bis 2. b) i) de la Directiva 2015/652; el artículo 5.3.d); el anexo I, parte 1, apartado 3, letra b) del Proyecto de Real Decreto;

Artículo 5.1

Lo dispuesto en el presente artículo es de aplicación a las ventas o consumos efectuados, por los sujetos obligados del apartado 2 de este artículo, de los siguientes carburantes y energía suministrada en el transporte:

a. Carburantes utilizados para propulsar vehículos de carretera, máquinas móviles no de carretera, incluidos los buques de navegación interior cuando no se hallen en el mar y el ferrocarril, tractores agrícolas y forestales y embarcaciones de recreo cuando no se hallen en el mar.

Asimismo, por orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo podrán incluirse otros carburantes, como los biocarburantes para uso aéreo, en las condiciones que se determine en la citada orden.

[...]

Artículo 5.3 b)

Un objetivo indicativo adicional del 2 por ciento, sin perjuicio de las modificaciones realizadas en la normativa europea al respecto, logrado mediante al menos uno de los métodos siguientes:

i. El suministro de energía destinada al transporte para su uso en cualquier tipo de vehículo de carretera, de máquinas móviles no de carretera, incluidos los buques de navegación interior y el ferrocarril, tractores agrícolas y forestales o embarcaciones de recreo.

[...]

Artículo 5.3 d)

d. Energía eléctrica: los gestores de cargas del sistema, definidos en el artículo 9.h) 6.1.h) de la ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

Anexo I, parte 1, apartado 3, letra b)

“x” “corresponde a los tipos de carburantes y energía que entran en el ámbito de aplicación del ~~artículo 4~~ artículo 5 de este real decreto, como figuran en el anexo I, cuadro 1, punto 17, letra c) del Reglamento (CE) no 684/2009, de la Comisión, de 24 de julio de 2009, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2008/118/CE del Consejo en lo que respecta a los procedimientos informatizados aplicables a la circulación de productos petrolíferos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo”.

[...]

5. Información sobre el origen del combustible en estaciones de servicio independiente

Contenido de la propuesta

La disposición adicional cuarta del Proyecto de Real Decreto regula la información precisa y obligatoria que deberán ofrecer los titulares de las instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos, no integradas en la red de un operador al por mayor, que deseen acogerse a la posibilidad de publicitar el origen de los productos que comercializan.

En concreto, establece que *“En este caso, deberán indicar obligatoriamente la fecha de adquisición, cantidad en metros cúbicos, el nombre o denominación social y la dirección completa de todos los operadores mayoristas y distribuidores a los que se haya adquirido combustible, como mínimo, en los últimos dos meses”.*

Según se explicita en la exposición de motivos del Proyecto de Real Decreto, con esta regulación se pretende que la información mostrada a los consumidores sobre el origen del combustible *“sea veraz y fiel, así como proteger los derechos de marca de los operadores al por mayor que suministran a estaciones independientes”.*

Asimismo, tal y como se indica en la Memoria de impacto normativo que acompaña al Proyecto, *“también pretende que la información que se difunda sea lo más completa posible, evitando que la presentación de una información parcial o incompleta, aunque sea veraz, induzca o pueda inducir a error a los consumidores sobre el verdadero origen del combustible”.*

La disposición final séptima del Proyecto de Real Decreto fija la entrada en vigor de esta regulación a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Valoración

La valoración global del contenido de la disposición adicional cuarta del Proyecto de Real Decreto es positiva pues viene a desarrollar y precisar la forma en la que los titulares de instalaciones de distribución al por menor independientes han de publicitar el origen de los productos petrolíferos que comercializan, en el caso de que se acojan a esta posibilidad que se les brinda desde la entrada en vigor de la Ley 8/2015³⁰ el pasado 23 de mayo de 2015.

En efecto, la Ley 8/2015 introdujo un nuevo apartado 5 sobre el artículo 43 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, destinado a la distribución al por menor de productos petrolíferos, en el que se establece con carácter novedoso que *“los titulares de las instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos que no pertenezcan a la red de distribución de un operador mayorista podrán informar del origen del combustible que comercializan publicitando el operador mayorista al que adquieren el combustible”* (subrayado añadido).

Asimismo, la referida Ley modificó el apartado 1 del mismo artículo 43, habilitando a los distribuidores al por menor para suministrar a otros distribuidores al por menor. Esta nueva habilitación ha quedado recogida en el texto propuesto de la disposición adicional cuarta pues, entre la información a detallar, se encuentra la de *“la dirección completa de todos los operadores mayoristas y distribuidores a los que se haya adquirido el combustible”*.

Sin perjuicio de esta valoración global positiva, se realizan las siguientes consideraciones:

- a) Del título de la disposición adicional cuarta puede desprenderse que su contenido es de aplicación tan sólo a las estaciones de servicio independientes. No debería acotarse exclusivamente a este tipo de instalaciones habilitadas para el suministro a vehículos, dado que el nuevo apartado 5 del artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos brinda la posibilidad de publicitar el origen del producto a cualquier instalación de distribución al por menor de productos petrolíferos (cualquiera de las contenidas en el artículo 44 de la Ley de Hidrocarburos, no sólo las estaciones de servicio) que no pertenezca a la red de distribución de un operador al por mayor.

³⁰ Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos.

- b) Entre la información a aportar a los consumidores finales no se halla la denominación del producto adquirido. Se propone incluir este dato, dado que una instalación de distribución independiente, al no tener suscrito contrato alguno de exclusividad de suministro, puede adquirir cada producto que comercializa a distintos proveedores.
- c) Se considera adecuado el plazo para la entrada en vigor de la disposición adicional cuarta (a los tres meses de la publicación en el BOE del Real Decreto que la contiene), en atención al periodo mínimo de dos meses que ha de cubrir la información sobre los orígenes de los combustibles adquiridos.

Esta Comisión, no obstante, no entra a valorar la adecuación de este periodo mínimo, pues desconoce la capacidad de almacenamiento por producto de las instalaciones y sus ritmos de venta, parámetros a tener en cuenta en su fijación. En la Memoria de impacto normativo que acompaña al Proyecto no se exponen los motivos que han llevado a la determinación de este periodo mínimo, que podría resultar excesivo en instalaciones con grandes volúmenes de venta de, al menos, determinados productos.

- d) La facultad para publicitar el origen de los combustibles comercializados no ha de suponer una habilitación a los titulares de las instalaciones de distribución independientes para hacer uso de la imagen de marca de un operador o distribuidor determinado. En este sentido, se propone hacer referencia, en el texto de la disposición adicional cuarta, al cumplimiento de lo establecido en la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de marcas.
- e) La Memoria de impacto normativo que acompaña al Proyecto expone que uno de los objetivos que se pretende alcanzar al detallar la información sobre los orígenes de los productos suministrados en las instalaciones es la de evitar que *“induzca o pueda inducir a error a los consumidores sobre el verdadero origen del combustible”*. Se considera que otro de los objetivos debería ser la de evitar inducir a error a los consumidores sobre su derecho o deseo de aprovisionarse del producto de un determinado origen. Se propone, en consecuencia, añadir una indicación expresa al objeto de indicar que el listado de productos adquiridos por proveedor se muestra en la instalación a efectos puramente informativos y que en ningún caso tiene como fin que el consumidor pueda elegir el origen del producto.
- f) Finalmente se advierte que en el régimen sancionador de la Ley de Hidrocarburos no se tipifica la correspondiente infracción por publicitar un origen falso de los productos comercializados en las instalaciones de distribución al por menor independientes.

Propuesta de modificación

Por todo lo expuesto se propone la siguiente redacción alternativa para el texto de la disposición adicional cuarta del Proyecto de Real Decreto, incluyéndose igualmente algunas precisiones de carácter formal:

Disposición adicional cuarta. Información sobre el origen del combustible en estaciones de servicio— instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos independientes.

Los titulares de las instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos que no pertenezcan a la red de distribución de un operador ~~mayerista~~ al por mayor podrán publicar ~~informando~~ del origen de los combustibles que comercializan.

En este caso, deberán indicar obligatoriamente la fecha de adquisición, el producto, cantidad en metros cúbicos, el nombre o denominación social y la dirección completa de todos los operadores ~~mayeristas~~ al por mayor y distribuidores a los que se haya adquirido combustible, como mínimo, en los últimos dos meses.

La información sobre el origen del combustible detallada en el párrafo anterior deberá acompañarse del siguiente literal “Datos de carácter puramente informativo que se facilitan haciendo uso de la habilitación conferida por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, para publicar el origen de los combustibles suministrados en esta instalación”.

La facultad de los titulares referidos para publicar el origen de los combustibles que comercializan no les habilita para hacer uso de la imagen de marca de sus proveedores, conforme a lo establecido en la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de marcas.

6. Obligación de información en materia de ahorro y eficiencia energética

Las disposiciones adicionales quinta y sexta incluyen sendos mandatos de remisión de información en materia de ahorro y eficiencia energética.

6.1. Obligación de información de las Comunidades Autónomas y Entidades locales sobre sus programas de ahorro y eficiencia energética.

Contenido de la propuesta

La disposición adicional quinta establece que las Entidades locales así como el órgano competente de cada Comunidad Autónoma en materia de eficiencia energética, informarán anualmente, antes del 31 de diciembre de cada año, al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, de los ahorros energéticos y de las emisiones de dióxido de carbono evitadas, derivados de las actuaciones en materia de ahorro y eficiencia energética llevadas a cabo en el ámbito de su municipio y de su territorio respectivamente, y de forma agregada desde el 1 de enero de 2014.

Por parte del Ministerio de Industria, Energía y Turismo se determinará la forma, contenido y desglose en que dicha información ha de ser remitida.

Valoración

La Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética crea un marco común para fomentar la eficiencia energética dentro de la Unión Europea y establece un conjunto de acciones concretas que deben ser llevadas a la práctica por los Estados para alcanzar los objetivos de ahorro de energía y de incremento de la eficiencia. El 5 de junio de 2014, finalizó el plazo para que todos los Estados miembros de la UE hubieran llevado a cabo una transposición completa de esta Directiva.

Se considera que sería conveniente que, además de proceder a la petición de información a Comunidades Autónomas y Municipios, se definiesen los planes de renovación energética y los objetivos nacionales de eficiencia energética, al objeto de que dicha Directiva pueda desplegar todos sus efectos. Asimismo, deberían definirse los aspectos relativos a auditorías energéticas, sistemas de acreditación para proveedores de servicios energéticos y auditores energéticos, la promoción de la eficiencia energética en los procesos de producción y uso del calor y del frío y la contabilización del consumo de agua caliente sanitaria, calefacción y refrigeración.

6.2. Obligación de información de la CNMC y CORES sobre las ventas de energía de los sujetos obligados en el marco del sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética.

Contenido de la propuesta

La disposición adicional sexta establece que la CNMC y CORES deberán informar, antes del 30 de septiembre de cada año, sobre las ventas de energía de los sujetos obligados en el marco del sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética, regulados en el capítulo IV del título 111 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Por parte de la citada Dirección General de Política Energética y Minas se determinará el contenido, desglose y forma en que dicha información ha de ser remitida por la CNMC y CORES.

Valoración

Según el artículo 7 de la Directiva 2012/27/UE, los Estados deben crear un sistema de obligaciones de eficiencia energética para los distribuidores de energía y/o las empresas minoristas de venta de energía, con un objetivo de ahorro desde el 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2020, del 1,5 % de las ventas anuales de energía a clientes finales.

En julio del año pasado el Gobierno aprobó el Real Decreto Ley 8/2014 en el que, entre otros asuntos, creaba el Fondo Nacional de Eficiencia Energética y un sistema de obligaciones de ahorro de energía, que fue convalidado con la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

En el artículo 69 de la Ley 18/2014, se establece un sistema de obligaciones de ahorro, siendo los sujetos obligados las empresas comercializadoras de gas y electricidad, los operadores de productos petrolíferos al por mayor, y los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor.

Según el artículo 71, los sujetos obligados deberán realizar una contribución financiera anual al Fondo Nacional de Eficiencia Energética, hasta 2020, por una cuantía equivalente a la de las inversiones necesarias para el cumplimiento de dichas obligaciones. Alternativamente, se establecerá un sistema de certificados de ahorro energético, a definir reglamentariamente.

El artículo 70 establece el reparto de los objetivos de ahorro, que serán fijados por Orden Ministerial de manera proporcional a sus ventas.

Con objeto de determinar el objetivo de ahorro energético anual de los sujetos obligados y su contribución al fondo de eficiencia energética, y de acuerdo con el apartado 2 del artículo 70 de la Ley 18/2014, los sujetos obligados deberán remitir anualmente, antes del 30 de septiembre a la Dirección General de Política Energética y Minas, los datos de ventas de energía final a nivel nacional correspondientes al año anterior, expresados en GWh.

En desarrollo de esta disposición, la DGPEyM ya ha emitido dos resoluciones con el procedimiento de envío de información por parte de los sujetos obligados:

- *Resolución de 8 de septiembre de 2014, por la que se determina el procedimiento de cumplimentación de la obligación de envío de información por parte de los sujetos obligados del sistema de obligaciones de eficiencia energética, en lo relativo a sus ventas de energía, de acuerdo con el Real Decreto-ley 8/2014.*
- *Resolución de 30 de abril de 2015, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se determina el procedimiento de envío de información de los sujetos obligados del sistema de obligaciones de eficiencia energética, en lo relativo a sus ventas de energía, de acuerdo con la Ley*

18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Por ello, la disposición adicional sexta, que establece la obligación de la CNMC y CORES de remitir la información de ventas de los sujetos obligados al MINETUR, es innecesaria, por cuanto el Ministerio de Industria, Energía y Turismo ya dispone de dicha información, comunicada directamente por los sujetos obligados, mientras que la CNMC y CORES no reciben dichos formularios de información.

Por otra parte, cabe recordar que el MINETUR dispone de la misma información de ventas de productos petrolíferos y de gas natural que CORES o la CNMC, por cuanto las Resoluciones de la Dirección General de Política Energética y Minas que establecen los formularios de información de ventas de productos petrolíferos³¹ y de gas natural³² ya obligan a su remisión a los tres organismos.

Con respecto a las ventas de electricidad, cabe señalar que la CNMC no dispone de la información correspondiente a la totalidad de las comercializadoras sino únicamente de aquellas con un volumen de energía significativo. Para el resto de comercializadoras, la información de ventas realizadas en zonas de distribución de menos de 100.000 clientes puede no ser completa.

Por ello, se propone la eliminación de la disposición adicional sexta, puesto que el MINETUR ya dispone de la información, comunicada directamente por los sujetos obligados.

7. Modificaciones en relación al sector eléctrico: Sobre la Disposición final tercera y cuarta y la Disposición transitoria única

Contenido de la propuesta

³¹ Resolución de 29 de mayo de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se aprueban los nuevos formularios oficiales para la remisión de información a la Dirección General de Política Energética y Minas, a la Comisión Nacional de Energía y a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos.

³² Resolución de 15 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Política Energética y Minas por la que se establecen los formularios de remisión de información de los sujetos del sistema de gas natural.

El Proyecto contempla, la modificación del Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre³³, del Real Decreto 1619/2012 y de las reglas del mercado para aclarar que el Operador del Mercado Ibérico, polo Español (OMIE) actuará como contraparte central de las compras y ventas del mercado de producción, liquidando directa o indirectamente las obligaciones de pago y los derechos de cobro derivadas de dichas transacciones.

7.1. Eliminación de las restricciones técnicas del mercado intradiario

Valoración

Esta adaptación es necesaria en virtud de la aprobación, el pasado 5 de diciembre de 2014, del Reglamento (UE) de la Comisión por el que se establece una directriz sobre la asignación de capacidad y la gestión de la congestión, el primero de los 'códigos de red' sancionados en aplicación de lo establecido en el artículo 8 del Reglamento (CE) nº 714/2009³⁴. Como tales Reglamentos de la Comisión Europea, esta normativa es vinculante para España en su calidad de Estado miembro.

Otra cuestión abordada por la citada directriz y no incluida todavía en la normativa nacional, es que se contempla la existencia de un mercado intradiario más próximo al tiempo real. En esta situación resulta necesario eliminar el proceso de solución de restricciones técnicas del mercado intradiario, dado que una vez se implante el futuro modelo de mercado intradiario continuo de ámbito europeo, y con posibilidad de realizar los ajustes de los programas de venta/compra de energía hasta 1 hora antes del suministro de la propia energía, el operador del sistema no dispondrá del tiempo necesario para realizar dicho proceso, resolviéndose mediante la solución de restricciones técnicas en tiempo real las escasas restricciones técnicas que pudieran identificarse en los programas resultantes de la contratación de energía en las diferentes sesiones del Mercado Intradiario.

Por ello, se propone eliminar el proceso de solución de restricciones técnicas del mercado intradiario, de tal forma que las posibles restricciones técnicas que pudieran derivarse de los ajustes de los programas en el MI sean resueltas mediante el proceso de solución de restricciones técnicas en tiempo real.

Con la aplicación de limitaciones de programa por seguridad en el proceso de solución de restricciones técnicas del Programa Diario Base de Funcionamiento, se minimiza la existencia de restricciones técnicas en el mercado intradiario, por

³³ Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica, así como las Reglas de funcionamiento de los mercados diario e intradiario de producción de energía eléctrica.

³⁴ Reglamento (CE) nº 714/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad.

lo que este proceso de solución de restricciones técnicas en el mercado intradiario se aplica con muy baja frecuencia³⁵.

Propuesta de modificación

Esta propuesta requiere modificar el Anexo del Real Decreto 2351/2004, de 23 de diciembre, actualmente vigente, de la siguiente forma:

~~Noveno. Restricciones en el mercado intradiario~~

~~“Las restricciones técnicas que se originen como consecuencia de la casación en el mercado intradiario serán resueltas por el operador del sistema seleccionando la retirada de la casación del conjunto de ofertas que resuelvan las restricciones identificadas y de aquellas otras ofertas adicionales necesarias para el reequilibrio de la producción y la demanda, en ambos casos sobre la base del orden de precedencia económica del mercado intradiario comunicada por el operador del mercado.”~~

Décimo. Otras restricciones

“Las restricciones e incidencias técnicas que se produzcan tras el cierre del mercado intradiario la resolución de las restricciones técnicas del PDBF se resolverán en los términos establecidos para dichas situaciones en los correspondientes procedimientos de operación del sistema.

Los procedimientos de operación del sistema podrán, igualmente, establecer cuantas normas de carácter técnico e instrumental sean necesarias para la ejecución de lo dispuesto en este anexo.”

7.2. Supresión de la participación de las exportaciones de energía en el proceso de solución de restricciones técnicas.

Valoración

Otra cuestión derivada de la citada Directriz sobre la asignación de capacidad y la gestión de la congestión, es que establece que las capacidades transfronterizas asignadas mediante el mecanismo de acoplamiento de mercados diario y el futuro mecanismo continuo intradiario deben ser firmes. Solamente podrían reducirse estos programas en caso de fuerza mayor o en casos de emergencia en los que no sea posible realizar redespachos.

Por ello, las exportaciones e importaciones de energía a través de interconexiones para las que esté establecido un mecanismo coordinado de

³⁵ En 2013 sólo hubo restricciones técnicas en el mercado intradiario en 5 ocasiones (5 días, 21 horas), en 2014 en dos ocasiones (2 días, 5 horas), y en 2015 hasta hoy, sólo en una hora, por lo que la eliminación de este proceso tendrá una implicación muy reducida en el sistema y permitirá el cumplimiento de lo previsto en el citado Reglamento.

gestión de la capacidad de intercambio no deberían participar en el proceso de solución de restricciones técnicas del Programa Diario Base de Funcionamiento, dado que pueden verse afectados programas que ya han sido reconocidos como firmes al haber sido gestionados y nominados con anterioridad (subastas anuales y mensuales de capacidad).

Propuesta de modificación

Esta propuesta requiere modificar el Anexo del Real Decreto 2351/2004, de 23 de diciembre, actualmente vigente, de la siguiente forma:

“Tercero. Unidades que participan en el proceso de resolución de las restricciones técnicas al programa diario base de funcionamiento.

*En la primera fase del proceso definida en el apartado anterior, participarán todas las unidades de venta, excepto las que representen importaciones de países no pertenecientes a la Unión Europea, **o pertenecientes a la Unión Europea con un sistema coordinado de gestión de la capacidad de intercambio.** Entre las unidades de adquisición, únicamente participarán en esta fase las correspondientes a unidades de bombeo y, cuando no existan otros medios para resolver las restricciones en el sistema de producción español o exista riesgo cierto para el suministro nacional, las unidades de adquisición cuyo destino sea el suministro fuera del sistema eléctrico español, **salvo las pertenecientes a la Unión Europea con un sistema coordinado de gestión de la capacidad de intercambio [...]**”.*

8. Otros aspectos

8.1. Modificación del artículo 8 del Real Decreto 61/2006 , de 31 de enero (disposición final segunda)

Mediante la disposición final segunda del Proyecto de Real Decreto se modifica el artículo 8.5 a) del Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, por el que se fijan las especificaciones de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados del petróleo, se regula el uso de determinados biocarburantes y el contenido de azufre de los combustibles para uso marino, dando al mencionado artículo la siguiente redacción:

“En el caso de gasolinas con más de un 5 por ciento en volumen de bioetanol o más de un 2,7 por ciento en masa de oxígeno se deberá informar al consumidor con el siguiente anuncio: “Antes de utilizar este producto asegúrese de que es apto para su motor”.

De esta forma se recoge correctamente lo incluido en el artículo 3.3 de la Directiva 2009/30/CE, de acuerdo con la sugerencia de la Comisión Europea a

España de convertir el requisito que anteriormente en el Real Decreto 61/2006 era acumulativo³⁶, en un requisito alternativo.

8.2. Otras consideraciones formales

- En la Exposición de Motivos del proyecto de Real Decreto, existen dos errores formales en el penúltimo párrafo de la página 2. Así, donde dice “*El presente real decreto suprime los apartados uno y dos del artículo 4 y modifica los apartados 1,2, del artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008*”, debería decir “*El presente real decreto suprime los apartados dos y tres del artículo 4 y modifica los apartados 1,2 y 3 del artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008*”.
- En la redacción de la disposición adicional segunda, donde se dice “*Para la contabilización de los biocarburantes a efectos de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 3 del presente real decreto*”, debería decir “*a efectos de lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 3 del presente real decreto*”.

El presente documento está firmado electrónicamente por Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo, con el Visto Bueno de la Presidenta de la Sala, María Fernández Pérez.

³⁶ Según la redacción antigua, se debía informar al consumidor “en el caso de gasolinas con más de un 5 por ciento en volumen de bioetanol y más de un 2,7 por ciento en masa de oxígeno”

