



Comisión

Nacional

de Energía

**INFORME 24/2012 DE LA CNE SOBRE LA
PROPUESTA DE REAL DECRETO POR EL
QUE SE FIJAN LOS OBJETIVOS
OBLIGATORIOS DE BIOCARBURANTES
PARA LOS AÑOS 2013, 2014 Y 2015 Y SE
MODIFICA EL PERIODO TRANSITORIO DEL
SISTEMA NACIONAL DE VERIFICACIÓN DE
LA SOSTENIBILIDAD DE LOS
BIOCARBURANTES Y BIOLÍQUIDOS**

15 de noviembre de 2012

INDICE

1 RESUMEN Y CONCLUSIONES	2
2 INTRODUCCION.....	5
3 ANTECEDENTES	5
4 COMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO.....	9
4.1 Sobre la fijación de objetivos para el periodo 2013-2015 9	
4.1.1 Sobre el importe de los nuevos objetivos	12
4.1.2 Sobre la recuperación de la flexibilidad en la consecución de objetivos.....	15
4.1.3 Sobre los objetivos en Canarias, Ceuta y Melilla.....	16
4.2 Sobre la modificación del periodo transitorio del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad	18
4.2.1 Carácter indicativo de la acreditación de los requisitos de sostenibilidad durante el año 2013	18
4.2.2 Inexigibilidad de sistemas auditables.....	27
4.2.3 Inspecciones e incoación de expedientes sancionadores	28
4.2.4 Sobre el informe anual de sostenibilidad	30
5 OBSERVACIONES RECIBIDAS SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO.....	31

ANEXO: ESCRITOS DE OBSERVACIONES

INFORME 24/2012 DE LA CNE SOBRE LA PROPUESTA DE REAL DECRETO POR EL QUE SE FIJAN LOS OBJETIVOS OBLIGATORIOS DE BIOCARBURANTES PARA LOS AÑOS 2013, 2014 Y 2015 Y SE MODIFICA EL PERIODO TRANSITORIO DEL SISTEMA NACIONAL DE VERIFICACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS BIOCARBURANTES Y BIOLÍQUIDOS

En ejercicio de la función prevista en el apartado tercero.1.segunda, de la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y de conformidad con el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 15 de noviembre 2012, ha acordado aprobar el siguiente

INFORME

1 RESUMEN Y CONCLUSIONES

El Proyecto de Real Decreto objeto de este informe tiene un doble objeto. Por un lado, reduce (o mantiene) los objetivos obligatorios de venta de biocarburantes hasta ahora previstos para el año 2013 y hace extensivos estos mismos objetivos para los años 2014 y 2015. Por otro, pospone al ejercicio 2014 las obligaciones de acreditación de los requisitos de sostenibilidad de los biocarburantes. La motivación compartida de ambas propuestas es la de reducir el impacto de las obligaciones del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes en los precios de los carburantes de automoción.

En relación con los nuevos objetivos para el periodo 2013-2015, las principales modificaciones que se introducen son las siguientes:

- 1) Se reducen para 2013 los objetivos global e individual de biocarburantes en diésel (hasta el 6,1% y 4,1%, respectivamente, en contenido energético) y se mantiene el mismo objetivo individual de biocarburantes en gasolina (4,1%) respecto a los actualmente previstos para dicho año en el RD 459/2011, haciendo extensivos estos mismos objetivos para los años 2014 y 2015.

Esta modificación implica, lógicamente, una menor dificultad en la consecución de los nuevos objetivos obligatorios. De hecho, el objetivo global e individual de biocarburantes en diésel se podría previsiblemente alcanzar, después de traspasos de Certificados, sólo con ventas de biodiésel en un volumen equivalente al porcentaje medio de 2012, incluso en un escenario muy conservador de entrada en vigor y utilización del doble cómputo de determinados biocarburantes. Menos holgado resultaría, en cambio, el cumplimiento del objetivo individual de biocarburantes en gasolina, dadas las restricciones derivadas de las vigentes especificaciones técnicas de la gasolina y las limitaciones resultantes de las previsiones regulatorias sobre la denominada “gasolina de protección”. Para superar en lo posible ambas restricciones se proponen diversas medidas en este Informe.

- 2) Se recupera la preexistente flexibilidad parcial para la consecución del objetivo global, que será tanto mayor cuanto mayor sea la holgura que se obtenga en el cumplimiento del objetivo individual de biocarburantes en gasolina.
- 3) La redacción actual del Proyecto de RD supondría mantener en Canarias, Ceuta y Melilla el objetivo individual de biocarburantes en diésel para 2013 en un 7%, mientras se reduce hasta el 4,1% en el resto del territorio nacional. Para solucionar esta consecuencia, sin duda inadvertida, se propone el correspondiente cambio de redacción del artículo 1 del Proyecto de RD.

En cuanto a la modificación del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes, regulado en el RD 1597/2011, se establece una fase inicial, que se extenderá durante el ejercicio 2013, caracterizada por lo siguiente:

- 1) Los criterios de sostenibilidad tendrán carácter indicativo, es decir, su cumplimiento o incumplimiento no condicionará la anotación de Certificados de biocarburantes para el cómputo de las obligaciones de venta o consumo, si bien se mantienen las obligaciones de remisión de información a fin de aprovechar dicho periodo como etapa preparatoria y de aprendizaje para cuando sea exigible la acreditación de la sostenibilidad.

Compartiendo plenamente las ventajas de un periodo preparatorio como el que se propone, lo cierto es que el calendario de tramitación del Proyecto de RD plantea

cierta incertidumbre sobre la exigibilidad de las obligaciones de acreditación, teniendo en cuenta que el próximo día 1 de enero de 2013 entrarían en vigor, en virtud del vigente RD 1597/2011, las obligaciones de acreditación de la sostenibilidad para los biocarburantes vendidos a partir de dicha fecha.

Por tanto procedería, para despejar dicha incertidumbre, una rápida tramitación del nuevo RD, así como aprovechar el ámbito de flexibilidad temporal que ya prevén las vigentes Circulares de la CNE a fin de modificar la normativa de desarrollo y adaptar la aplicación SICBIOS con el menor impacto posible sobre el sistema de certificación.

En el marco de este desarrollo normativo se deberá definir un nuevo régimen de obligaciones de remisión de información sobre las características de sostenibilidad de los biocarburantes, acomodado al carácter meramente indicativo del cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad, sin renunciar a la veracidad de la información.

- 2) Se exime a los agentes económicos de la obligación de disponer de sistemas auditables de las pruebas relacionadas con las declaraciones que hagan y de garantizar un nivel adecuado de auditoría independiente hasta el 31 de diciembre de 2013, lo cual es congruente con el carácter indicativo de los criterios de sostenibilidad durante esta fase inicial y con la inexistencia de entidades de verificación durante todo el periodo transitorio.
- 3) Se restringe, congruentemente, el alcance de las inspecciones y se limitan las posibilidades de incoación de expedientes sancionadores a los supuestos de no remisión de información o de falsedad de los datos remitidos.

En el Informe se proponen, no obstante, modificaciones en la redacción del Proyecto de RD que pretenden hacer corresponder más fielmente las posibilidades de inspección con el régimen de obligaciones exigible durante esta fase inicial y la incoación de expedientes sancionadores con la detección de incumplimiento de las obligaciones resultantes de las inspecciones.

2 INTRODUCCION

Con fecha 22 de octubre de 2012 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de Energía escrito del Secretario de Estado de Energía adjuntando una propuesta de Real Decreto por el que se fijan los objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2013, 2014 y 2015 y se modifica el periodo transitorio del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, junto con su correspondiente memoria justificativa, con el fin de que por parte de esta Comisión se emitiera el preceptivo informe *“por trámite de urgencia”*.

Con idéntica fecha de 22 de octubre, la Comisión ha remitido por procedimiento electrónico a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos la citada propuesta de Real Decreto, a fin de que pudieran hacer las observaciones que consideraran oportunas, habiéndose recibido en la Comisión la contestación de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), de ENAGAS GTS, de la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA), de la Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, S.A. (CLH), de la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP), de la Unión de Petroleros Independientes (UPI), de la Xunta de Galicia, de la Junta de Castilla y León, de la Generalitat de Cataluña, de ENDESA y de UNESA.

Los citados escritos de observaciones se acompañan, como Anexo, al presente informe, en cuyo apartado 5 se incluye, adicionalmente, un resumen de las observaciones remitidas.

3 ANTECEDENTES

La Directiva 2009/28/CE¹ determina que en cada Estado miembro la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 ha de ser como mínimo equivalente al 10% de su consumo final de energía en el transporte.

La Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (en adelante, Ley de Hidrocarburos), estableció objetivos anuales de venta

¹ 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 derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

de biocarburantes, los cuales tenían carácter obligatorio a partir de 2009 y alcanzaban el 5,83% en 2010, habilitando al Ministerio de Industria, Energía y Turismo a dictar las disposiciones necesarias para regular un mecanismo de fomento para la incorporación de biocarburantes.

En ejercicio de dicha habilitación, 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/2877/2008²), estableció la obligación para determinados sujetos de acreditar una cantidad mínima anual de ventas o consumos de biocarburantes. Dicha Orden mantiene los objetivos globales establecidos en la Ley de Hidrocarburos, incorporando adicionalmente, dentro de la amplia facultad conferida para desarrollar las previsiones de la mencionada Disposición Adicional, obligaciones de venta individuales, una referida a los biocarburantes que son susceptibles de ser mezclados con gasolinas y otra referida a aquéllos que lo son con gasóleo de automoción, idénticas en términos porcentuales.

La mencionada Orden, en su artículo 6, designa a la Comisión Nacional de Energía como Entidad responsable de la expedición de Certificados de Biocarburantes, de la gestión del mecanismo de certificación, así como de la supervisión y control de la obligación de venta o consumo de biocarburantes.

Con fecha 3 de septiembre de 2010, se aprobó el Real Decreto 1088/2010 (en adelante, RD 1088/2010), por el que se modifica el Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, en lo relativo a las especificaciones técnicas de gasolinas, gasóleos, utilización de biocarburantes y contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo³.

En ejercicio de la facultad conferida al Gobierno en la propia Disposición Adicional Decimosexta de la Ley de Hidrocarburos para establecer objetivos adicionales, el Real Decreto 1738/2010, de 23 de diciembre⁴ (en adelante, RD 1738/2010), fijó objetivos

² Informe CNE 33/2007, de 18 de diciembre de 2007 (Ref. Web: 74/2007).

³ El Consejo de la CNE aprobó el Informe 12/2010 sobre el Proyecto de Real Decreto en su sesión de 2 de junio de 2010 (Ref. web: 51/2010).

⁴ Real Decreto 1738/2010, de 23 de diciembre, por el que se fijan objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013, sobre el que esta Comisión emitió su preceptivo Informe 36/2010, de 11 de noviembre de 2010 (Ref. Web: 108/2010).

obligatorios mínimos de venta de biocarburantes para 2011, 2012 y 2013 tanto globales como por tipo de biocarburante, orientados al cumplimiento de los objetivos de introducción de energías renovables en el transporte, dando así prolongación temporal al mecanismo de fomento del uso de biocarburantes instaurado mediante la citada Orden ITC/2877/2008. En concreto, el objetivo global de biocarburantes quedó fijado en el 5,9%, 6,0% y 6,1%, para cada uno de dichos años, mientras que el de biocarburantes en diésel y el de biocarburantes en gasolina se concretaron ambos en el 3,9% para 2011 y en el 4,1% para 2012 y 2013, siempre en contenido energético.

Por su parte, la Resolución de 7 de enero de 2011 de la Secretaría de Estado de Energía, actualizó para el ejercicio 2010 el valor del parámetro α_T a los efectos del artículo 11.1 de la Orden ITC/2877/2008 por el que se determina el importe del pago compensatorio que corresponde abonar a los sujetos con déficit de Certificados para el cumplimiento de la obligación global de biocarburantes. En virtud de la citada Resolución, en el ejercicio 2010 no se debió efectuar pagos compensatorios por aquellos Certificados que faltaron para el cumplimiento del objetivo global del 5,83% pero excedieron del 4,78%.

Posteriormente, se aprobó el Real Decreto 459/2011, de 1 de abril, por el que se fijan los objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013⁵ (en adelante, RD 459/2011), elevándose para el año 2011 hasta el 6,0%, 3,9% y 6,2% en contenido energético los objetivos de biocarburantes en diésel, en gasolina y global, respectivamente, y hasta el 7,0%, 4,1% y 6,5%, respectivamente, para los años 2012 y 2013.

Adicionalmente, se publicó la Resolución de 14 de junio de 2011, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se incluye el hidrobiodiésel en el anexo de la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, sobre cuya Propuesta la CNE emitió su preceptivo informe⁶.

Por su parte, el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre⁷, (en adelante, RD 1597/2011) tiene un triple objeto: la regulación de los criterios de sostenibilidad y

⁵ Sobre el que la CNE emitió su Informe 3/2011, de 10 de marzo de 2011 (Ref. web: 15/2011).

⁶ Informe CNE 12/2011, de 12 de mayo de 2011 (Ref. web: 48/2011).

⁷ 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 Sostenibilidad y el doble valor de 15 de noviembre de 2012

biolíquidos establecidos en la normativa comunitaria, el establecimiento del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes y los biolíquidos y la configuración del valor doble de determinados biocarburantes, para el cumplimiento de los objetivos obligatorios en materia de energías procedentes de fuentes renovables en el transporte.

Más adelante, se publicó la Orden IET/631/2012⁸, de 29 de marzo, por la que se introduce una excepción de carácter territorial en el mecanismo de fomento de uso de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013 (en adelante, Orden IET/631/2012), en virtud de la cual se establecen objetivos de biocarburantes en gasolina y global específicos para los sujetos obligados por las ventas o consumos de carburantes en la Comunidad Autónoma de Canarias y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Asimismo, se modifica la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, para actualizar las fórmulas para el cálculo del exceso de certificados y para elevar del 30% al 50% el efecto liberatorio de los pagos compensatorios para el cumplimiento de los objetivos obligatorios.

A su vez, el 20 de abril de 2012, se aprobó la Orden IET/822/2012 por la que se regula la asignación de cantidades de producción de biodiésel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes (en adelante, Orden IET/822/2012)⁹. Mediante esta Orden se establece un procedimiento en base al cual para que pueda computar para los objetivos del mecanismo de fomento, se deberá acreditar previamente que el biodiésel ha sido producido en plantas con cantidad asignada. La Orden IET/2199/2012, de 9 de octubre, ha dejado sin efecto la convocatoria del procedimiento de asignación previsto en la Orden IET/822/2012. Actualmente está siendo objeto de tramitación un nuevo Proyecto de Orden por la que se introducen modificaciones en el procedimiento de asignación.

A fin de incorporar las novedades resultantes de las citadas Ordenes IET/631/2012 e IET/822/2012, a las normas que regulan el sistema de certificación cuya gestión tiene

algunos biocarburantes a efectos de su cómputo, sobre cuyo borrador se emitió el Informe 28/2011, de 22 de septiembre de 2011 (Ref. web: 98/2011).

⁸ Informe CNE 37/2011, de 13 de diciembre de 2011 (Ref. web: 198/2011).

⁹ Informe CNE 41/2010, de 29 de diciembre de 2010 (Ref. web: 114/2010).

encomendada, la CNE aprobó sus Circulares 4/2012¹⁰ y 5/2012¹¹, de 12 de julio. Igualmente, ha aprobado la Circular 7/2012¹² de 4 de octubre, para regular las cuestiones de carácter operativo del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de biocarburantes. Asimismo, adaptó, con la misma finalidad, el Sistema de Información para la Certificación de Biocarburantes (SICBIOS).

Finalmente, el Proyecto de Real Decreto objeto de este Informe (Proyecto de RD) tiene un doble objeto: por un lado, reduce o mantiene (en el caso del objetivo individual de biocarburantes en gasolina) los objetivos de venta o consumo de biocarburantes actualmente vigentes para 2013 y los extiende para los años 2014 y 2015; por otro, introduce ciertas modificaciones en el periodo transitorio previsto dentro del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes.

El objetivo compartido de ambas modificaciones sería, según la Exposición de Motivos, *“velar por la estabilidad de los precios de los combustibles de automoción”*.

4 COMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO

Las modificaciones que se introducen en virtud del Proyecto de RD objeto de este Informe permiten analizar de forma diferenciada, por una parte, la propuesta de cuantificación de objetivos para el periodo 2013-2015 y, por otra, la modificación del Real Decreto 1597/2011 en lo referente al periodo transitorio del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad.

4.1 Sobre la fijación de objetivos para el periodo 2013-2015

El RD 1738/2010, de 23 de diciembre, fijó los objetivos obligatorios mínimos de venta de biocarburantes para 2011, 2012 y 2013, tanto globales (5,9%, 6,0% y 6,1%,

¹⁰ Circular 4/2012, de 12 de julio, de la Comisión Nacional de Energía, por la que se regula la gestión del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

¹¹ 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.

¹² Circular 7/2012, de 4 de octubre, de la Comisión Nacional de Energía, por la que se regula la gestión del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

respectivamente), como individuales de biocarburantes en gasolina y en diésel (3,9% en 2011 y 4,1% en 2012 y 2013, iguales en ambos casos), orientados al cumplimiento de los objetivos de introducción de energías renovables en el transporte, dando así prolongación temporal al mecanismo de fomento del uso de biocarburantes instaurado mediante la Orden ITC/2877/2008.

Tres meses después se aprobó el RD 459/2011, de 1 de abril, en el cual, *“con objeto de reducir el consumo de combustibles fósiles en el sector del transporte, contribuir a diversificar las fuentes de energía primaria, incrementar la seguridad de abastecimiento energético, acrecentar la independencia energética y reducir el coste de las importaciones de petróleo”*, se fijaron nuevos objetivos obligatorios de biocarburantes para el mismo periodo 2011-2013, elevando hasta el 6,0%, 3,9% y 6,2%, en contenido energético, los objetivos de biocarburantes en diésel, en gasolina y global, respectivamente, para el año 2011, y hasta el 7,0%, 4,1% y 6,5%, cada uno de los tres respectivos objetivos, para los años 2012 y 2013.

Ahora, el Proyecto de RD objeto de este Informe, viene a recuperar los objetivos para 2013 fijados en el RD 1738/2010, manteniéndolos para 2014 y 2015, en base a razones *“de interés nacional”*, en relación con *“la estabilidad de los precios de los combustibles de automoción”*, señalando que las medidas contenidas en el Real Decreto tendrán *“incidencia directa en el precio de los carburantes, al tiempo que permitirán un funcionamiento más eficiente de este mercado”*.

Adicionalmente, en la Memoria Justificativa del Proyecto de RD se añade entre las motivaciones de esta iniciativa normativa, el efecto sobre los precios como consecuencia de la utilización del hidrobiodiésel, *“producto más caro que el biodiesel”* y cuya utilización *“puede repercutir aún más en el precio final del gasóleo”*.

En definitiva, en el actual escenario económico, se ha considerado conveniente modificar los vigentes objetivos obligatorios para 2013 y fijar los objetivos para 2014 y 2015 en los mismos importes que en 2013, amparándose en los efectos de dicha medida sobre el precio de los carburantes sobre todo teniendo en cuenta la prevista desaparición para los biocarburantes del tipo de cero euros en el Impuesto Especial de Hidrocarburos a partir del 1 de enero de 2013.

La siguiente tabla resume las diferentes modificaciones normativas para fijación de objetivos obligatorios mínimos de venta de biocarburantes desde la aprobación del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes:

Tabla 1: Objetivos obligatorios de venta o consumo de biocarburantes

		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%		
	Proyecto RD					6,1%	6,1%	6,1%
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%		
	Proyecto RD					4,1%	4,1%	4,1%
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%		
	Proyecto RD					4,1%	4,1%	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 no se han llegado a aplicar.

Se observa cómo dentro de su amplísima habilitación legal¹³ y de su competencia para decidir, en cada momento, sobre cuestiones que afectan al “*interés nacional*”, se han venido estableciendo y/o modificando por el Gobierno los objetivos obligatorios de venta o consumo de biocarburantes.

Cabe tan sólo recordar a este respecto lo señalado por la CNE en Informes anteriores¹⁴ sobre la conveniencia de disponer de un marco regulatorio estable de objetivos

¹³ Según la disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos, “*El Gobierno podrá modificar los objetivos establecidos en la tabla anterior, así como establecer objetivos adicionales*”. Por su parte, la disposición final primera del RD 459/2011, habilita al Ministerio de Industria, Energía y Turismo “*para introducir excepciones o mecanismos de flexibilidad de carácter territorial en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes*”.

¹⁴ Informe CNE 12/2010, Informe CNE 36/2010 e Informe CNE 3/2011.

obligatorios de comercialización de biocarburantes que contemplen posibilidades reales de puesta a mercado, atendiendo a los volúmenes máximos admitidos en las especificaciones de los carburantes fósiles, a las previsiones de demanda, a la estructura de mercado o a la disponibilidad de infraestructuras logísticas de almacenamiento y mezcla de biocarburantes.

En este mismo sentido, CLH reflexiona sobre el hecho de que cambios más o menos continuos en las normas dificultan la planificación a medio plazo de las empresas e insta a hacer un esfuerzo para conseguir estabilidad en las normas de obligado cumplimiento y, así, asegurar las necesarias inversiones en el desarrollo de las actividades relacionadas con los biocarburantes.

4.1.1 Sobre el importe de los nuevos objetivos

Las modificaciones de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes objeto del Proyecto de RD consisten, como se ha visto, en la disminución, para 2013, de los objetivos global e individual de biocarburantes en diésel (hasta 6,1% y 4,1%, respectivamente, en contenido energético) y en el mantenimiento del mismo objetivo individual de biocarburantes en gasolina (4,1%), haciendo extensivos los mismos objetivos para los años 2014 y 2015.

A partir de la información reportada por los sujetos obligados acreditados en el Sistema de Certificación de Biocarburantes (SICBIOS), se puede afirmar que, si se anualizaran las ventas de biocarburantes acumuladas en el periodo enero-julio de 2012¹⁵, se cubrirían sobradamente en este ejercicio tanto el objetivo individual de biocarburantes en diésel (9,2% vs 7%) como el objetivo global fijados para el ejercicio 2012 (8,2% vs 6,5%), y de forma más ajustada el objetivo individual de biocarburantes en gasolina (4,2% vs 4,1%)¹⁶.

¹⁵ Julio es el último mes del ejercicio 2012 del que se disponen datos de certificación.

¹⁶ Porcentajes calculados en base a la información de los volúmenes de ventas de biocarburantes declaradas por los sujetos obligados a través de SICBIOS en el periodo enero-julio de 2012, con independencia de si han generado o no anotación de Certificados y sin tener en cuenta las excepciones territoriales en Canarias, Ceuta y Melilla.

Por tanto, no procede en este Informe, a diferencia de lo que se ha hecho en Informes anteriores¹⁷, analizar la mayor o menor facilidad para la consecución de los nuevos objetivos, dado que el volumen de ventas de biocarburantes en 2012 permiten previsiblemente exceder los objetivos de este ejercicio, más altos o iguales, que los que se establecen para 2013-2015.

Basta señalar, para ilustrar el mayor grado de facilidad para el cumplimiento de los nuevos objetivos del periodo 2013-2015, que los nuevos objetivos global e individual de biocarburantes en diésel se podrían probablemente alcanzar, después de traspasos de Certificados, con ventas de biodiésel en mezclas con gasóleo A en un volumen equivalente al porcentaje volumétrico medio de las ventas declaradas en el año 2012 (enero-julio), incluso asumiendo que el doble cómputo de determinados biocarburantes sólo entrara en vigor en 2014¹⁸ y con un porcentaje de materias primas susceptibles, en principio, de computar el doble para la consecución de objetivos, equivalente al de 2012 (aproximadamente el 8,5%)¹⁹.

Menos holgado resultaría, en cambio, el cumplimiento del objetivo individual de biocarburantes en gasolina, dadas las restricciones derivadas de las vigentes especificaciones técnicas de la gasolina²⁰ y las limitaciones resultantes de las previsiones regulatorias sobre la denominada “gasolina de protección”.

En cuanto a las especificaciones, la autorización del rebasamiento del valor máximo de presión de vapor admisible durante el periodo estival para las gasolinas que contengan bioetanol²¹ permitiría aumentar el volumen de bioetanol mezclado de forma directa con

¹⁷ Informe CNE 36/2010, Informe CNE 3/2011 e Informe CNE 37/2011.

¹⁸ Al respecto, APPA considera que se debería haber aprobado ya la lista de biocarburantes obtenidos a partir de materias primas con doble valor, si bien limitando su uso. AOP propone incluir dicha lista en la presente modificación de Real Decreto y la Junta de Castilla y León indica lo perjudicial que puede ser retrasar la publicación de dicha lista.

¹⁹ Se puede suponer que una vez entren en vigor las normas que permitan este doble cómputo, aumentará este porcentaje.

²⁰ Real Decreto 1088/2010, de 3 de septiembre por el que se modifica el real Decreto 61/2006.

²¹ Según el artículo 2 del Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, en su redacción dada por el RD 1088/2010, de 3 de septiembre, las gasolinas a las que se adicione bioetanol podrán tener en el periodo estival una presión de vapor máxima de de 60 kPa y, además, el rebasamiento autorizado en el Anexo II (hasta 8 kPa). Esta excepción debe ser autorizada por la Comisión Europea (CE), en base a un procedimiento reglado. La CE evaluará la pertinencia y duración de la excepción, debiendo entenderse su silencio en sentido positivo a tenor de lo dispuesto en la Directiva 2009/30/CE.

gasolina durante los meses de mayo a septiembre de cada año. Para ello, como recuerda APPA, sería muy conveniente que se formalizara cuanto antes una nueva petición a la Comisión Europea (CE) para aplicar este rebasamiento a partir de mayo de 2013.

En cuanto a la gasolina de protección, según la disposición transitoria segunda del RD 1088/2010, el 31 de diciembre de 2013 finaliza el plazo en el que deberá estar disponible en el mercado nacional gasolina con un contenido máximo de oxígeno del 2,7 por ciento en masa y un contenido máximo de etanol del 5 por ciento en volumen. Según la mencionada disposición transitoria, *“Estas gasolinas estarán disponibles en todas las instalaciones de suministro a vehículos y serán las de menor índice de octano comercializadas”*, es decir, la gasolina de 95 I.O., lo cual reserva exclusivamente a la gasolina de 98 I.O. (con una participación inferior al 10% del total de las gasolinas) y a las mezclas etiquetadas (de difícil penetración en el mercado, máxime en un escenario de eliminación de incentivos fiscales) las alternativas de incorporación del contenido máximo de bioetanol permitido en las especificaciones de la gasolina.

La próxima publicación de una actualización de la especificación europea de la gasolina (UNE 228:2012) que incluirá un anexo específico para la denominada E10 (mezclas de gasolina con bioetanol hasta un 10% en volumen de bioetanol) y la información actualizada de la que se disponga en 2013 sobre el parque de vehículos que pueden utilizar gasolinas con alto contenido de biocarburantes, podrían favorecer la adopción de decisiones para desproteger, total o parcialmente, el grado de gasolina de mayor consumo.

Finalmente, procede comentar la propuesta de UPI de acomodar los nuevos objetivos nacionales a la reciente propuesta de la CE de modificación de la Directiva de Energías Renovables y de la Directiva de Calidad de los Carburantes²², en virtud de la cual, entre otros aspectos, se limita al 5% la contribución para el cumplimiento de los objetivos obligatorios de energía renovable en el transporte de los biocarburantes producidos a partir de materias primas alimentarias.

²² 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.

A este respecto, lo primero que hay que decir es que la propuesta debe ser tramitada hasta su aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo y que, una vez aprobada, la nueva Directiva deberá ser transpuesta al Ordenamiento jurídico español para incorporar las novedades que sean aprobadas definitivamente no sólo en relación con la limitación de objetivos según las materias primas de producción de los biocarburantes, sino también en cuanto al cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero o los incentivos de mercado para los denominados biocarburantes avanzados.

Pero, aún asumiendo que se mantuviera finalmente en sus mismos términos la actual propuesta de la CE, se puede afirmar que las previsiones de ventas de biocarburantes²³ para la consecución del objetivo global del 6,1% en el periodo 2013-2015, incluso con el mismo reparto de materias primas empleadas para la producción de los biocarburantes vendidos en 2012, estaría en línea con el objetivo del 5% propuesto en la modificación de la DER²⁴.

4.1.2 Sobre la recuperación de la flexibilidad en la consecución de objetivos

Una de las consecuencias de los nuevos objetivos que introduce el Proyecto de RD es la recuperación de la flexibilidad parcial para el cumplimiento del objetivo global de biocarburantes, resultante de la convivencia de dos objetivos individuales, iguales en términos porcentuales, y un objetivo global, más alto. De este modo los sujetos obligados tenían (y ahora recuperan con el Proyecto de RD) cierta flexibilidad para decidir con qué categoría de biocarburante cumplir el objetivo global.

Esta flexibilidad parcial se suprimió por el RD 459/2011, para los objetivos aplicables a partir de 2012²⁵, al implantar un sistema de objetivos en el que uno de los objetivos individuales (7% de biocarburantes en diésel) era superior al objetivo global (6,5%). Este

²³ Sin traspasos de Certificados y sin tener en cuenta ventas de hidrobiodiésel (un 15% de cuyas materias primas serían, en principio, susceptibles de doble cómputo, según los datos de 2012).

²⁴ El objetivo global de consumo de biocarburantes en el mecanismo de fomento español se calcula como el contenido energético de los biocarburantes consumidos en transporte por carretera dividido entre carburante total en dicho tipo de transporte, mientras que los objetivos de la Directiva de Energías Renovables se calculan como el contenido energético del carburante renovable en todos los modos de transporte entre la energía total, procedente de cualquier fuente, en el transporte.

²⁵ A partir de 2011 para las ventas en Canarias, Ceuta y Melilla, en virtud de la Orden IET/631/2012.

objetivo global, de hecho, se alcanzaba, en la práctica, mediante el cumplimiento de los objetivos individuales.

Esta distribución de objetivos motivó la modificación de las fórmulas de cálculo de excesos de Certificados para el reparto del fondo de pagos compensatorios²⁶. Sin embargo, la recuperación del escenario inicial de objetivos individuales inferiores al objetivo global, no implica volver a modificar las fórmulas, ya que las vigentes cumplen también su finalidad con esta estructura de objetivos.

Por último, cabe poner de manifiesto que la flexibilidad en la consecución del objetivo global será tanto mayor cuanto mayor sea la holgura en el cumplimiento del objetivo individual de biocarburantes en gasolina. Por tanto las medidas que se han comentado en el epígrafe anterior para levantar las restricciones regulatorias para permitir una mayor incorporación de bioetanol a la gasolina, redundarán también en un mayor grado de flexibilidad para la consecución del objetivo global, facilitando en consecuencia el cumplimiento, en términos generales, de las obligaciones del mecanismo de fomento.

4.1.3 Sobre los objetivos en Canarias, Ceuta y Melilla

El Proyecto de RD fija los objetivos obligatorios de venta de biocarburantes en el periodo 2013-2015 *“sin perjuicio de lo dispuesto, para el año 2013, para Canarias, Ceuta y Melilla en la Orden IET/631/2012, de 29 de marzo”*.

Esta redacción, sin embargo, lleva a un resultado sin duda no pretendido, en tanto en cuanto en el artículo 2.1.b) de la citada Orden IET/631/2012 se establece que los sujetos obligados deberán acreditar anualmente por las ventas o consumos en los citados ámbitos territoriales *“La titularidad de la cantidad mínima de certificados de biocarburantes en diesel (CBD) que permitan cumplir con los objetivos regulados en el apartado b) del artículo 3, del citado Real Decreto 459/2011, de 1 de abril”*.

Como quiera que en el artículo 3 b) del Real Decreto 459/2011 se establece un objetivo de biocarburantes en diésel del 7%, la redacción literal del Proyecto de RD supondría por tanto que en la Comunidad Autónoma de Canarias y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se mantendría el objetivo del 7% hasta ahora vigente para 2013 para los

²⁶ Informe 37/2011 sobre el proyecto de Orden IET/631/2012.

biocarburantes en diésel, mientras este objetivo se rebaja al 4,1% en el resto del territorio nacional, lo cual no parece que pueda ser la intención del legislador. Sobre este resultado, sin duda inadvertido, previene también AOP en sus observaciones.

Por tanto se propone modificar la redacción del artículo 1 del Proyecto de RD del siguiente modo:

“Artículo 1. Objetivos obligatorios mínimos de venta o consumo de biocarburantes en los años 2013, 2014 y 2015.

1. Los sujetos a que se refiere el artículo 2 del Real Decreto 459/2011, de 1 de abril, por el que se fijan los objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013, deberán acreditar anualmente ante la entidad de certificación las siguientes titularidades, ~~sin perjuicio de lo dispuesto, para el año 2013, para Canarias, Ceuta y Melilla en 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:~~

a) La titularidad de una cantidad mínima de certificados de biocarburantes que permitan cumplir con los objetivos de la siguiente tabla:

	2013	2014	2015
Objetivos de biocarburantes (%)	6,1%	6,1%	6,1%

b) La titularidad de la una cantidad mínima de certificados de biocarburantes en diesel (CBD) que permitan cumplir con los objetivos de la siguiente tabla:

	2013	2014	2015
Objetivos de biocarburantes en diésel (%)	4,1%	4,1%	4,1%

c) La titularidad de la una cantidad mínima de certificados de biocarburantes en gasolina (CBG) que permitan cumplir con los objetivos de la siguiente tabla:

	2013	2014	2015
Objetivos de biocarburantes en gasolina (%)	4,1%	4,1%	4,1%

2. Sin perjuicio de lo anterior, los sujetos a que se refiere el artículo 2 del Real Decreto 459/2011 con ventas o consumos en Canarias, Ceuta o Melilla deberán acreditar anualmente ante la entidad de certificación de biocarburantes, por las ventas o consumos en los citados ámbitos territoriales, las siguientes titularidades:

a) La titularidad de una cantidad mínima de certificados de biocarburantes que permitan cumplir con los objetivos de la siguiente tabla:

	2013	2014	2015
Objetivos de biocarburantes (%)	5,7%	6,1%	6,1%

b) La titularidad de una cantidad mínima de certificados de biocarburantes en diesel (CBD) que permitan cumplir con los objetivos de la siguiente tabla:

	2013	2014	2015
<u>Objetivos de biocarburantes en diésel (%)</u>	4,1%	4,1%	4,1%

c) La titularidad de una cantidad mínima de certificados de biocarburantes en gasolina (CBG) que permitan cumplir con los objetivos de la siguiente tabla:

	2013	2014	2015
<u>Objetivos de biocarburantes en gasolina (%)</u>	3,8%	4,1%	4,1%

”.

3. Los porcentajes indicados en las tablas anteriores se calcularán, para cada uno de los sujetos obligados, de acuerdo con las fórmulas recogidas en 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 o de acuerdo con las fórmulas que en el futuro se establezcan por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos”.

4.2 Sobre la modificación del periodo transitorio del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad

La propuesta del RD objeto de este informe incorpora una relevante novedad en la regulación del periodo transitorio dentro del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes al introducir una fase inicial que se prolongará hasta el 31 de diciembre de 2013, en la que: 1) no se exigirá el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad para los objetivos de venta o consumo de biocarburantes, si bien se mantiene la obligación de remitir información veraz sobre las características de sostenibilidad; 2) se exime a los sujetos obligados de sus obligaciones en materia de disponibilidad de sistemas auditables de las pruebas relacionadas con las declaraciones que hagan o en las que se basen; y 3) se limita el alcance de las inspecciones y de los expedientes sancionadores que se pueden incoar.

4.2.1 Carácter indicativo de la acreditación de los requisitos de sostenibilidad durante el año 2013

El apartado 2 de la disposición transitoria única del RD 1597/2011, en su redacción vigente, establece que los sujetos obligados deben enviar a la CNE, a partir del 1 de enero de 2013, con la periodicidad y forma que ésta determine, la información que

demuestre la sostenibilidad de los biocarburantes vendidos o consumidos a partir de esa fecha²⁷.

Ahora, el Proyecto de RD introduce un apartado 3 nuevo en la citada disposición transitoria única en el que se establece que hasta el 31 diciembre de 2013, “...el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad no será exigible para el cumplimiento de las obligaciones u objetivos de venta o consumo de biocarburantes”, sin perjuicio de que los sujetos obligados deberán remitir *“toda la información exigida en las circulares a que hace referencia el apartado anterior y dicha información debe ser veraz”*.

Es decir, hasta el 31 de diciembre de 2013, los criterios de sostenibilidad tendrán carácter indicativo (su cumplimiento o incumplimiento no condiciona la anotación de Certificados de biocarburantes que sirven para el cómputo de las obligaciones de venta o consumo), aunque se mantienen las obligaciones de remisión de información sobre las características de sostenibilidad de los biocarburantes vendidos o consumidos.

Con ello se pretende, según indica la Memoria Justificativa del Proyecto de RD, que *“dicho periodo sirva de experiencia previa para la gestión de dicha información y para que los agentes se vayan adaptando progresivamente a lo previsto en el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad”*.

Se trataría, en definitiva, de retrasar hasta el año 2014 el impacto económico en los precios de los biocarburantes (y, por tanto, de los carburantes de automoción) derivado de las obligaciones de acreditación de la sostenibilidad de los biocarburantes²⁸, pero manteniendo las obligaciones de información a fin de aprovechar este periodo de carencia como fase de aprendizaje y preparación para el momento en que resulte exigible la acreditación.

²⁷ Criterios relativos a la reducción de gases de efecto invernadero (apartado 1 del artículo 4), los usos de la tierra (apartados 2, 3 y 4 de dicho artículo) y las buenas condiciones agrarias y medioambientales (apartado 5 del mencionado artículo).

²⁸ A modo indicativo, el diferencial entre las cotizaciones del biodiésel que cumple (RED FAME 0°C CFPP FOB Rotterdam) y el que no cumple (FAME 0°C CFPP NWE FOB Barges) los criterios de sostenibilidad de la Directiva de Energías Renovables se ha situado de media en el periodo enero-septiembre de 2012 en 52,19 \$/Tm, con un valor medio en el mes de septiembre de 87,95 \$/Tm.

El calendario de incorporación de las obligaciones de acreditación de la sostenibilidad de los biocarburantes está siendo muy diverso en los distintos Estados miembros de la UE²⁹. Tampoco ha sido España el primer Estado miembro que ha decidido retrasar el calendario de acreditación sobre el inicialmente previsto. Como recuerda APPA, el Gobierno portugués ha aprobado recientemente el aplazamiento de la entrada en vigor de su sistema de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes, basado en una auditoría independiente de los datos reportados por los sujetos obligados, hasta julio de 2014.

Similares razones de coyuntura económica o incluso de interés nacional, como los que se invocan en la Exposición de Motivos del Proyecto de RD, vienen a justificar por tanto las decisiones sobre el momento de implantación efectiva de estas obligaciones.

Lo que corresponde a este organismo regulador, en cuanto Entidad de Certificación de Biocarburantes, es prever los efectos de la modificación que ahora se propone sobre el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, cuya gestión tiene encomendada, a fin de procurar, en lo posible, seguridad y certidumbre en su aplicación.

Respecto a la finalidad preparatoria, la CNE en su Informe sobre el borrador del RD 1597/2011, ya propuso introducir, hasta la aprobación de las normas por las que se ha de desarrollar el sistema nacional de verificación de la sostenibilidad, una fase inicial³⁰ en la que los sujetos deberían remitir toda la información requerida con el máximo de fiabilidad posible, pero en la que se permitiera la acreditación parcial de los criterios de sostenibilidad, de modo que la no acreditación de los criterios restantes no impidiera la anotación de Certificados de biocarburantes, es decir, sin efecto sobre el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes.

Esta flexibilidad inicial, que había sido empleada con distinto grado en países como Reino Unido, Holanda o Dinamarca, permitiría (se decía en el citado Informe) la adaptación de los sistemas necesarios para la verificación de dichos requisitos, tanto de los distintos

²⁹ Se pueden consultar el calendario y demás características de los sistemas nacionales de verificación de doce Estados miembros de la UE en el Informe de la CNE “Análisis comparativo de los sistemas nacionales de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos en la UE”, de fecha 8 de marzo de 2012.

³⁰ Se proponía, entonces, que esta fase inicial se prolongara a lo largo de 2012 de forma que si la aprobación de las normas necesarias para el desarrollo del sistema de verificación se produjera más allá del 31 de diciembre de 2012, a partir del 1 de enero de 2013 ya existiría una plena condicionalidad del cumplimiento estricto de la totalidad de los criterios de sostenibilidad para la expedición de Certificados de Biocarburantes (y, por tanto, para el cumplimiento de los objetivos de venta del mecanismo de fomento).

agentes económicos como de la propia CNE, de modo que transcurrida esta fase inicial, de adaptación y aprendizaje, pudieran ya surtir los efectos previstos en el RD.

Se comparten por tanto plenamente las ventajas del establecimiento de un periodo de preparación, como el que ahora se propone, previo al inicio efectivo de las obligaciones de acreditación.

No obstante, procede realizar algunos comentarios, en primer lugar, sobre el calendario de introducción de las modificaciones que ahora se proponen y, después, sobre el alcance de las obligaciones de remisión de información de las características de sostenibilidad:

a) Sobre la entrada en vigor del nuevo carácter indicativo de los requisitos de sostenibilidad

El RD 1597/2011 establece, en su redacción vigente, los siguientes hitos temporales dentro del periodo transitorio del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad:

- 1) *“A partir del 1 de enero de 2013”* (disposición transitoria única, apartado 2), se inicia la obligación de remisión de información acreditativa del cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad para los biocarburantes vendidos o consumidos a partir de esa fecha.
- 2) *“Al menos dos meses antes de la entrada en vigor de las obligaciones de remisión de información”* (disposición transitoria única, apartado 3), debían estar publicadas las Circulares de la CNE en las que se fijaran los aspectos operativos del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad durante el periodo transitorio. De hecho, con fecha 31 de octubre de 2012, se ha publicado en el BOE la Circular 7/2012 en virtud de la cual se adapta la regulación de detalle del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes a las previsiones del RD 1597/2011.

En consecuencia, el Proyecto de RD debería entrar en vigor antes del 1 de enero de 2013 ya que, de otra manera, surtirían efecto desde dicha fecha las obligaciones de

acreditación de la sostenibilidad para, posteriormente, quedar éstas derogadas con ocasión de la publicación del nuevo RD³¹.

Sin embargo, como señala AOP, difícilmente podrá estar publicado en el BOE el nuevo RD antes del 1 de enero de 2013 en atención a la fecha de inicio de su tramitación. Y, aun cuando se publicara antes de esa fecha, sería todavía necesario modificar antes de dicha fecha la Circular 7/2012 (o, en su caso, aprobar una nueva Circular) para incorporar las novedades derivadas del nuevo RD una vez estuviera éste en vigor, aprobar nuevas Instrucciones del Sistema de Información para la Certificación de Biocarburantes (SICBIOS) y adaptar la propia aplicación, lo cual no es materialmente posible.

En definitiva, el calendario de tramitación de este nuevo RD genera un elemento de incertidumbre para los agentes económicos (como ponen de relieve CLH y AOP) en relación con la exigibilidad de las obligaciones de acreditación de la sostenibilidad, por lo que procedería su rápida tramitación a fin de que pudiera estar publicado en el BOE y consecuentemente entrar en vigor en una fecha lo más cercana posible al 1 de enero de 2013.

En cuanto al desarrollo normativo de detalle, las actuales Circulares de la CNE permiten un cierto ámbito de flexibilidad para la gestión del sistema de certificación en los próximos meses, que será necesario aprovechar:

- a) Respecto a la solicitud de Certificados provisionales a cuenta y definitivos correspondientes al ejercicio 2012, se pueden seguir empleando las normas, reglas y procedimientos de la Circular 4/2012, que extiende su vigencia hasta la finalización de las actuaciones necesarias para el cierre de dicho ejercicio. Las actuaciones relativas a la constitución y reparto del fondo de pagos compensatorios de dicho ejercicio se pueden realizar al amparo de la regulación contenida en la Circular 5/2012, que igualmente mantendrá previsiblemente su vigencia sin modificaciones resultantes del Proyecto de RD.

³¹ Así parece reconocerse en la Exposición de Motivos cuando se dice que “*El presente real decreto, establece un periodo de un año a partir del 1 de enero de 2013.....*”.

- b) En cuanto a la solicitud de Certificados provisionales a cuenta correspondientes a las ventas de los primeros meses de 2013, hasta la aprobación de una nueva Circular adaptada a las previsiones del RD que ahora se tramita, existe cierto margen temporal para el desarrollo normativo derivado del actual calendario de obligaciones de la Circular 7/2012. En efecto, en esta Circular, ya se contempla (disposición transitoria primera) que las solicitudes de anotación de Certificados y la información de verificación de los meses de enero, febrero y marzo de 2013 se enviarán antes del 30 de abril de 2013.

Por otra parte, de mantenerse en los mismos términos la actual propuesta del Proyecto de RD, se podrá aprovechar gran parte de las previsiones de la Circular 7/2012 para regular el mecanismo de fomento durante esta fase inicial del periodo transitorio, como las reglas de balance de masa, las reglas de asignación de características de sostenibilidad en los casos de almacenamientos indiferenciados o las obligaciones de desagregación de la información por partidas para la solicitud de anotación de certificados. Es de esperar que estas sinergias permitan acortar los trámites para la aprobación de la nueva Circular, de las Instrucciones de SICBIOS y para la adaptación de la aplicación al nuevo régimen de obligaciones.

En definitiva, el calendario de tramitación del Proyecto de RD genera cierta incertidumbre a los agentes económicos asociada a la proximidad de la fecha en la que, de acuerdo con el vigente RD 1597/2011, debían surtir efecto las obligaciones de acreditación de la sostenibilidad de los biocarburantes. Esta incertidumbre tan sólo desaparecerá con la publicación en el BOE del nuevo texto reglamentario, por lo que sería muy recomendable su rápida tramitación. Existen, a su vez, dentro de las vigentes Circulares de la CNE ciertas previsiones que confieren algún margen de flexibilidad temporal para adaptar, una vez entre en vigor el RD, tanto la normativa del sistema de certificación como la aplicación SICBIOS afectando lo menos posible el funcionamiento del sistema de certificación.

Por último, como pone de manifiesto AOP, existe una consecuencia adicional derivada del calendario de tramitación del Proyecto de RD, relativa a la adquisición de biocarburantes sostenibles por parte de los sujetos obligados de cara al cumplimiento de las obligaciones de acreditación de la sostenibilidad, que inicialmente se preveía que empezaran el 1 de enero de 2013 y que ahora se retrasan a 2014.

A fin de que las existencias de biocarburantes adquiridos en dichas circunstancias pudieran ser computadas total o parcialmente para la acreditación de la sostenibilidad a partir de 2014, se deberían establecer las previsiones correspondientes, para las cuales la nueva Circular que habrá de regular las cuestiones operativas del sistema de verificación de la sostenibilidad durante el periodo transitorio, parece ser el instrumento normativo más adecuado.

b) Sobre la obligación de remisión de información

El Proyecto de RD (nuevo apartado 3 de la disposición transitoria única) incorpora la obligación de remitir en la fase inicial del periodo transitorio *“toda la información exigida en las circulares a que hace referencia el apartado anterior”*, es decir, en las Circulares que regulan la periodicidad y forma en que se ha de remitir la información sobre verificación de la sostenibilidad recogida en el artículo 11.1 del Real Decreto 1597/2011. Expresamente se añade que dicha información *“debe ser veraz”*³².

A día de hoy, como se ha dicho, estas necesidades de información se encuentran reguladas en la Circular 7/2012 y consisten en lo siguiente:

- 1) Desagregación de las ventas o consumos de biocarburantes por partidas. Se entiende por partida cualquier cantidad de biocarburante, medida en m³ a 15°C, con un conjunto idéntico de características de sostenibilidad. Dichas características de sostenibilidad son:
 - a) El tipo de biocarburante.
 - b) El país de primer origen del biocarburante.
 - c) El tipo de materia prima empleada en la fabricación del biocarburante.
 - d) El país de primer origen de la materia prima.
 - e) Las emisiones de gases de efecto invernadero del biocarburante.

³² Según la Memoria Justificativa del Proyecto de RD sería veraz la información consistente en la comunicación de la indisponibilidad de la información requerida o, incluso, la información inexacta, lo cual tiene difícil encaje con el concepto de veracidad y, además, no es congruente con lo señalado en el nuevo apartado 8 de la DT única cuando prevé la incoación de expedientes sancionadores *“... por falta de remisión de la información requerida o falsedad en los datos reportados”*.

- f) El cumplimiento de los criterios de uso de la tierra y de buenas condiciones agrarias y medioambientales.
- 2) Declaración responsable de que se ha aplicado el sistema de balance de masa y de que las partidas presentan las características de sostenibilidad declaradas.
 - 3) Información específica de sostenibilidad para la solicitud anual de Certificados definitivos relativa a la metodología de cálculo de las emisiones³³, a la utilización de la prima sobre tierras degradadas o el “factor de mejor gestión agrícola” y a la alternativa de acreditación del cumplimiento de las características de sostenibilidad³⁴.
 - 4) Declaración responsable relativa al volumen de existencias de biocarburantes a 31 de diciembre de 2012 desagregadas por partidas.
 - 5) Declaración responsable de que los biocarburantes vendidos o consumidos desde el 1 de enero de 2013 y hasta el 31 de marzo de 2013 proceden, en su caso, de una cadena de producción que incluye al menos una instalación de transformación que estuviese operativa, a más tardar, el 23 de enero de 2008.

La modificación de la Circular 7/2012 (o aprobación de una nueva Circular) deberá contemplar un nuevo régimen de obligaciones de remisión de información, adaptado al carácter indicativo del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad. El cambio más relevante será la eliminación de la condicionalidad de la acreditación de los requisitos de sostenibilidad para la anotación de Certificados provisionales y definitivos de biocarburantes durante el ejercicio 2013. Pero también habrá de evaluarse, en el marco del proceso de modificación, la información de características de sostenibilidad que pueda obtenerse razonablemente teniendo en cuenta, como señala AOP, la inexigibilidad

³³ Valores reales de emisiones, valores por defecto o una combinación de ambos.

³⁴ Sistema nacional, régimen voluntario reconocido por la Comisión Europea, un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por la UE con terceros países o una combinación de estas alternativas.

durante esta fase inicial de que se vendan biocarburantes cuya sostenibilidad está amparada por un esquema voluntario³⁵.

Sobre este particular, cuatro de las seis características de sostenibilidad que configuran las partidas (tipo de biocarburante, país de primer origen del biocarburante, tipo de materia prima empleada en la fabricación del biocarburante y país de primer origen de la materia prima) se están reportando, desde el inicio del sistema de certificación, por parte de los sujetos obligados a través de SICBIOS, de modo que no parece existir impedimento para seguir exigiendo esta información.

En cuanto a las emisiones de gases de efecto invernadero, el conjunto de alternativas disponible en el RD 1597/2011 para determinar el efecto de los biocarburantes en dichas emisiones³⁶, también permitiría, en principio, reportar para la práctica totalidad de las cadenas de biocarburantes que se comercializan en España la información referente a esta característica de sostenibilidad.

Más dudosa parece la disponibilidad de información sobre el uso de la tierra, ya que, aunque las declaraciones responsables del sistema nacional de sostenibilidad permitirían que esta información se transmitiera a los sujetos obligados, lo cierto es que estas declaraciones responsables son un instrumento propio de la alternativa de acreditación de sistema nacional (que es sólo una opción más para la acreditación de las características de sostenibilidad).

³⁵ La inexigibilidad de la acreditación de la sostenibilidad lleva consigo la no obligatoriedad de adquirir biocarburantes certificados bajo estos esquemas voluntarios y, por tanto, la indisponibilidad de la información de las características de sostenibilidad que sólo se pudiera obtener a partir de estos esquemas.

³⁶ Estas alternativas son las siguientes (artículo 5 del RD 1597/2011): a) valores por defecto en el caso de materias primas cultivadas fuera de la UE o si se cultivan en zonas NUTS 2 o más desagregadas en las que cabe esperar que las emisiones típicas sean inferiores a las emisiones por defecto desagregadas para el cultivo o si son desechos o residuos distintos de los residuos agrícolas, de la acuicultura y de la pesca; b) valores calculados conforme a la metodología establecida en el propio RD, en cuyo caso se podrá utilizar la calculadora CALCUGEI del IDAE; y c) combinación de valores calculados y valores por defecto desagregados. Alternativamente a los valores reales de la etapa de cultivo se podrán emplear los valores promedio correspondientes a las zonas NUTS 2, NUTS 3 o NUTS 4.

En lo referente a la información anual sobre sostenibilidad³⁷, también pueden existir datos, vinculados a la acreditación del cumplimiento de requisitos de sostenibilidad, cuya remisión podría exceptuarse en la fase de carencia. Del mismo modo, perderían su finalidad las declaraciones relativas a la exención temporal de los biocarburantes procedentes de plantas operativas antes del 23 de enero de 2008, dado que carece de sentido mantener una excepción sobre una obligación que deja de existir.

En definitiva, sin perjuicio de lo que finalmente se decida en el ámbito de desarrollo normativo, en el proceso de adaptación de las normas, reglas y procedimientos del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes para acomodarlos al nuevo RD que ahora se tramita, se deberá definir un nuevo régimen de obligaciones de remisión de información sobre las características de sostenibilidad de los biocarburantes, que deberá respetar el carácter indicativo del cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad, sin renunciar a la veracidad de la información.

4.2.2 Inexigibilidad de sistemas auditables

El apartado 4 de la disposición transitoria única del RD 1597/2011 establece que los agentes económicos del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes, deberán disponer de un sistema auditable de las pruebas relacionadas con las declaraciones que hagan o en las que se basen, manteniendo cualquier prueba durante un mínimo de cinco años, así como adoptar las medidas necesarias para garantizar un nivel adecuado de auditoría independiente de la información que presenten y demostrar, en caso de que sea requerido, que la han llevado a cabo.

Ahora, el nuevo apartado 5 de la disposición transitoria única (introducido por el artículo 2 de la Propuesta de RD), elimina el carácter obligatorio de disponer de un sistema auditable de las pruebas relacionadas con las declaraciones que se hagan hasta el 31 de diciembre de 2013 y de garantizar un nivel adecuado de auditoría independiente, si bien

³⁷ El artículo 11 del Real Decreto 1597/2011, incluye un amplio listado de información que los sujetos obligados deben reportar en relación con la acreditación del cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad, especialmente el de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la mayor parte resultantes de lo dispuesto en la Directiva 2009/28/CE y de otra normativa comunitaria de aplicación. Con objeto de cumplir los requerimientos del citado Real Decreto y reducir los costes y la carga burocrática asociada al envío de información de sostenibilidad y su gestión por parte de la CNE, se ha incluido en la Circular 7/2012 cierta información en forma anualizada y no asociada a cada partida de biocarburante.

los agentes económicos deberán mantener durante un mínimo de cinco años las pruebas relacionadas con la información que remitan a la CNE.

La CNE en su Informe sobre el borrador del RD 1597/2011, ya remarcaba que el hecho de que en el periodo transitorio se exigiese a los agentes económicos disponer de un sistema auditable de las pruebas relacionadas con las declaraciones responsables, así como adoptar las medidas necesarias para garantizar un nivel adecuado de auditoría independiente, eran requisitos previstos en la Comunicación de la CE sobre regímenes voluntarios³⁸ en relación con la gestión documental en dichos regímenes y resultarían por tanto exigibles, por analogía, para sistemas nacionales con un sistema pleno de verificación, pero no tanto para el periodo transitorio del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad, en el que no existen aún entidades de verificación.

Por tanto, con más razón se comparte esta exención de la obligación de disponer de sistemas auditables y de garantizar un nivel adecuado de auditoría independiente durante esta fase inicial del periodo transitorio en la que los criterios de sostenibilidad tienen carácter meramente indicativo.

4.2.3 Inspecciones e incoación de expedientes sancionadores

El artículo 12 del RD 1597/2011, ahora vigente, establece que se podrá inspeccionar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, la correcta aplicación del sistema de balance de masa y la veracidad de la información aportada y que, en caso de comprobarse la inexactitud, falsedad u omisión en cualquier dato o documento, así como el incumplimiento de los requisitos exigidos, se incoará el correspondiente expediente sancionador. Estas inspecciones, podrán ser llevadas a cabo por la Secretaría de Estado de Energía, la Comisión Nacional de Energía y la Comisión Europea, a instancias del Gobierno o por iniciativa propia.

Con el nuevo apartado 8 de la disposición transitoria única (introducido por el artículo 2 de la Propuesta de RD), se limita el objeto de las inspecciones, hasta el 31 diciembre de 2013, a *“la verificación de que todos los agentes están aplicando de forma correcta el*

³⁸ Comunicación de la Comisión sobre regímenes voluntarios y valores por defecto del régimen de sostenibilidad de la UE para los biocarburantes y biolíquidos (2010/C 160/01).

procedimiento previsto en el presente real decreto y en las circulares dictadas al respecto por la Comisión Nacional de Energía y comprobar el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad”.

Asimismo, se restringen las posibilidades de incoación de expedientes sancionadores cuando se señala que “..... como resultado de las inspecciones realizadas no procederá la incoación de expediente sancionador alguno, salvo por falta de remisión de la información requerida o falsedad en los datos reportados”.

Es decir, por un lado, se ha restringido para esta fase inicial del periodo transitorio el alcance de las inspecciones, sustituyendo el triple objeto hasta ahora vigente (cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, correcta aplicación del sistema de balance de masa y veracidad de la información aportada), por una verificación de aspectos genéricos como el “procedimiento” previsto en el RD o el adecuado “funcionamiento” del sistema. Y, por otro, se han limitado las posibilidades de incoación de expedientes sancionadores a los supuestos de no remisión de información o de falsedad de los datos.

Estas restricciones encuentran sin duda justificación dentro del nuevo periodo de carencia, aunque se deberían hacer corresponder más fielmente las posibilidades de inspección con el régimen de obligaciones exigible durante esta fase inicial y, a su vez, la posibilidad de incoar expedientes sancionadores con la detección del incumplimiento de las obligaciones como resultado de las inspecciones.

En lo referente al régimen de obligaciones, ya se ha señalado que, según el Proyecto de RD, durante el periodo de carencia los sujetos obligados deberán remitir información veraz sobre las características de sostenibilidad de las partidas de biocarburantes vendidas o consumidas.

El balance de masa constituye precisamente el método de control de la trazabilidad de estas características de sostenibilidad (especialmente en cuanto a las reglas de agregación y asignación en los supuestos de almacenamiento indiferenciado), por lo que la obligación de reporte de información veraz sobre características de sostenibilidad lleva implícita la de la correcta aplicación del balance de masa. La adecuada operación del sistema balance de masa supone, además, el elemento central para asegurar que el

periodo de carencia cumple su finalidad de preparación o adaptación para el momento en que resulte exigible la acreditación del cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad.

Por todo ello, se propone modificar la redacción del nuevo apartado 8 de la disposición transitoria única del siguiente modo:

8. Las inspecciones a que hace referencia el apartado 1 del artículo 12 del presente real decreto, tendrán como único objetivo hasta el 31 de diciembre de 2013, la verificación de que todos los agentes están aplicando de forma correcta el procedimiento sistema de balance de masa previsto en el artículo 7 del presente real decreto y en las circulares dictadas al respecto por la Comisión Nacional de Energía y ~~comprobar el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad~~ la veracidad de la información aportada. Hasta dicha fecha, como resultado de las inspecciones realizadas no procederá la incoación de expediente sancionador alguno, salvo por falta de remisión de la información requerida, o falsedad en los datos reportados o incorrecta aplicación del balance de masa".

4.2.4 Sobre el informe anual de sostenibilidad

Tal como se establece en el apartado 6 de la disposición transitoria única del RD 1597/2011 (apartado 7 según la Propuesta de RD), *"la Comisión Nacional de Energía remitirá a la Dirección General de Política Energética y Minas, antes del 1 de julio de cada año un informe detallado sobre el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad durante el ejercicio anterior...."*.

Dado que la acreditación de los criterios de sostenibilidad durante la fase inicial del periodo transitorio (del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013) es meramente indicativa, no parece congruente que se elabore un informe detallado y específico sobre el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad referido al ejercicio 2013. Para dicho ejercicio, la información que se recabe en relación con las características de sostenibilidad, tiene mejor encaje en el Informe anual de supervisión al que se refiere el artículo 15 de la Orden ITC/2877/2008, que contempla dentro de su contenido la inclusión de información de sostenibilidad.

Por tanto se propone modificar la redacción el apartado 7 de la disposición transitoria única que introduce el artículo 2 del Proyecto de RD del siguiente modo:

7. "La Comisión Nacional de Energía remitirá a la Dirección General de Política Energética y Minas, antes del 1 de julio de cada año, un informe detallado

sobre el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad durante el ejercicio anterior por parte de los sujetos mencionados en el artículo 10, para los fines contemplados en el apartado 1 del artículo 3. El primer informe, que será el referido al ejercicio 2014, se emitirá antes del 1 de julio de 2015. La Dirección General de Política Energética y Minas, tendrá acceso al Sistema de Información para la Certificación de biocarburantes (SICBIOS), gestionado por la Comisión Nacional de Energía”.

5 OBSERVACIONES RECIBIDAS SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO

A continuación se resumen las observaciones al Proyecto de RD que se han hecho llegar a la CNE por parte de los miembros del Consejo Consultivo y otras entidades que han remitido asimismo comentarios al mismo.

APPA

APPA no comparte la reducción de objetivos para 2013 que propone el Proyecto porque implicaría una evidente disminución del consumo de biocarburantes y no es coherente con los argumentos utilizados por el Gobierno para justificarla ni asegura la consecución de los fines perseguidos.

APPA comparte la preocupación del Gobierno por la contribución que la utilización del hidrobiodiésel hace en el encarecimiento de los carburantes, pero piensa que la reducción de objetivos no aseguraría la disminución de su uso. Propone para ello que sólo pueda usarse cuando el gasóleo al que se añade contenga ya la cantidad máxima de biodiésel permitida en las especificaciones técnicas del gasóleo A.

APPA, aunque considera positivo fijar objetivos hasta 2015, se lamenta del mantenimiento de los objetivos de 2013 para 2014 y 2015 apartándose de la senda creciente fijada por el Plan de Energías Renovables (PER). Considera importante que se siga apoyando el desarrollo de las presentaciones etiquetadas de los biocarburantes y para ello propone que se mantenga su exención fiscal.

Teniendo en cuenta la desaparición a partir del 1 de enero de 2013 de los actuales incentivos fiscales a los biocarburantes, APPA sugiere que se aplique con urgencia un aumento en el valor de los pagos compensatorios de 2013 añadiendo a los

350€/Certificado actual el impuesto que se va a aplicar por tipo de carburante y de esta manera mantener su actual función disuasoria.

APPA indica que la Propuesta de RD olvida el efecto que para las obligaciones de biocarburantes en España tendrá el valor doble de algunos biocarburantes y considera que se debería haber aprobado ya el listado de materias primas con valor doble en España dado su impacto en el consumo de biocarburantes. Propone además que su uso sea limitado al igual que lo es en Francia e Italia.

APPA considera urgente la introducción en España de la gasolina E10, eliminando la obligación de que el grado de protección coincida con la gasolina de 95 I.O. y/o deba estar presente en todas las gasolineras y que el MINETUR proceda a solicitar de nuevo a la Comisión Europea una excepción para la presión de vapor de las gasolinas.

Respecto a la modificación de la disposición transitoria única del Real Decreto, APPA concluye que el único objetivo es retrasar los sobrecostes que supone el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad de los biocarburantes. Aunque considera bienintencionada esta propuesta, la ve insuficiente e incongruente con el objetivo perseguido ya que el mantenimiento de las obligaciones informativas representará un evidente coste que no evitará su dudosa utilidad puesto que la remisión de información vacía de contenido real no aportará ninguna experiencia relevante para el futuro periodo obligatorio. Se propone por tanto un periodo de carencia total que debería extenderse hasta el 1 de julio de 2014, al igual que en Portugal.

AOP

Refiriéndose al artículo 1 del Proyecto, AOP entiende que la Propuesta no debería modificar la Orden IET/631/2012 con respecto a los objetivos obligatorios en Canarias, Ceuta y Melilla y señala que debería quedar reflejado de forma explícita que todo lo dispuesto en la orden ITC/2877/2008 en lo relativo a anotaciones en cuenta, transferencia o traspasos de Certificados sigue en vigor.

Respecto al artículo 2, AOP destaca la inseguridad jurídica en la que se van a ver inmersos los operadores petrolíferos el 1 de enero de 2013 toda vez que el día 31 de octubre de 2012 se ha publicado la Circular 7/2012 la cual desarrolla determinados

aspectos de carácter operativo del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad y el procedimiento para el envío a la CNE de la información acreditativa sobre los criterios de sostenibilidad. AOP piensa que el nuevo Real Decreto no estará en vigor a 1 de enero de 2013 con lo que no habría ninguna garantía de que no se les pueda exigir incorporar producto sostenible a los operadores.

Debido a que existen compromisos de compra de producto sostenible para sustituir el stock de biocarburante para 2013, AOP opina que el producto sostenible a 31 de diciembre de 2012 y todo el producto sostenible que se compre en 2013 debería poder acreditarse como existencias iniciales de producto sostenible el 1 de enero de 2014.

AOP cree que debería aprovecharse la oportunidad de publicar la lista de materiales de doble cómputo como un anexo al nuevo Real Decreto.

A fin de simplificar la gestión del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, AOP propone definir el tipo de información necesaria en caso de utilizarse biocarburantes sin certificados de sostenibilidad. También propone que SICBIOS utilice las mismas reglas durante el reporte correspondiente a todo el año 2013 y 2014 evitando realizar cambios en el sistema. Finalmente, consideran que las reglas de lugar de cómputo de las cantidades de biocarburantes vendidas deberían aplicarse a partir del 1 de enero de 2013.

UNESA y ENDESA

Consideran ambas entidades que al ser el objetivo de energía total procedente de fuentes renovables del 20% para 2020, es el sector eléctrico al que le corresponde el mayor esfuerzo, con un objetivo del 40% en 2020.

Por tanto es el sector eléctrico el que soporta no solo los costes de su cuota, sino parte correspondiente a los demás sectores con las siguientes consecuencias: 1) se está produciendo una subvención encubierta por parte de los consumidores eléctricos a favor de los consumidores de hidrocarburos; 2) decisiones ineficientes sobre las fuentes de energía; 3) se pone en peligro el cumplimiento de los objetivos de la UE; 4) no se sigue el principio de que “quien contamina, paga”, indicando que los consumidores eléctricos son los únicos que pagan los derechos de emisión de CO₂ utilizados.

Concluyen que sería necesario que los consumidores de hidrocarburos contribuyeran a financiar el sobrecoste de producción de energía con renovables que su propio consumo ocasiona.

CLH

Considera que las medidas tomadas están plenamente justificadas y obedecen a las razones señaladas en la memoria del Proyecto.

No obstante reflexiona sobre el hecho de que un cambio más o menos continuo de la norma dificulta la planificación a medio plazo de las empresas y la adecuada amortización de las inversiones realizadas para cumplirla. Comenta que se debería hacer un esfuerzo para conseguir la predicada estabilidad en las normas de obligado cumplimiento y, así, asegurar las necesarias inversiones en el desarrollo de las actividades relacionadas con los biocarburantes.

UPI

En cuanto al artículo 1 de la Propuesta de Real Decreto, considerando que los objetivos coinciden con porcentajes máximos que razonablemente pueden mezclar los operadores y teniendo en cuenta que se encuentra en tramitación una propuesta de modificación de la Directiva Europea por la que se limita al 5% la participación máxima de los biocarburantes producidos a partir de cultivos alimentarios, UPI propone rebajar la obligación global para que no exceda el 5% en contenido energético.

En cuanto a las gasolinas, considera que el objetivo mínimo se alcanza anualmente con márgenes muy estrechos y es difícil para los refineros garantizar por contrato un nivel de bioetanol suficiente. La adición directa no soluciona el problema por las limitaciones impuestas por la normativa de calidad. Los operadores independientes no tienen alternativa al no ser atractiva la importación de gasolinas. UPI propone por tanto rebajar el objetivo mínimo en gasolinas o bien trasladar parte de este objetivo al fabricante o importador de gasolinas.

En cuanto al gasóleo, señala UPI que los operadores independientes encuentran dificultades para satisfacer sus necesidades de hidrobiodiésel con el fin de compensar, aunque con un producto más caro, las limitaciones en la venta de biocarburantes por los

condicionantes legales, técnicos y de mercado, por lo que la rebaja propuesta les ayudará a satisfacer sus necesidades.

Se propone asimismo rebajar los objetivos actuales que la Orden IET/631/2012 especifica para Canarias, Ceuta y Melilla y ampliar esta rebaja a los años 2014 y 2015, ya que los objetivos establecidos no son alcanzados por el suministro local.

Refiriéndose a la posibilidad de cumplir el 30% de la obligación con certificados traspasados del año anterior, se indica que tanto por seguridad jurídica como por coherencia con la finalidad de moderar los precios de los carburantes, se debería respetar la referencia con la que han trabajado los operadores durante el año 2012 en la gestión del mecanismo de traspaso.

En cuanto al artículo 2, interpreta que la propuesta, a efectos prácticos, exime a los sujetos obligados de estar en disposición de probar los datos declarados. UPI recalca el problema de abastecimiento de biocarburantes sostenibles a nivel mundial y de su coste. UPI considera oportuno mantener las obligaciones de información, pero indica que en ausencia de ella bastaría con indicar esta circunstancia. Finalmente y refiriéndose a la nueva Circular de la CNE, UPI defiende, como en otras ocasiones, que se dé una interpretación amplia de la literalidad del Real Decreto 1597/2011 dando por válido todo lo introducido en el sistema logístico en 2012 (existencias iniciales) y limitando la obligación inicial a acreditar la sostenibilidad del producto introducido en el sistema logístico a partir del 1 de enero de 2013 (1 de enero de 2014 con el retraso propuesto).

XUNTA DE GALICIA.

Desde la Consellería de Economía e Industria se muestran conformes tanto con la reducción de objetivos de biodiésel como con el retraso de la exigencia del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad aduciendo las mismas o similares razones que se esgrimen en el Proyecto de Real Decreto.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

Estima el Ente Regional de la Energía que la Propuesta de RD tendrá una repercusión negativa en el sector, fundamentalmente en lo que afecta al biodiésel debido a que a

partir del 1 de enero de 2013 éste se gravará con el mismo impuesto que el gasóleo de automoción, lo que llevará a un notable descenso de la demanda.

Además se estima que con el nuevo Proyecto de Real Decreto se retrasa en al menos un año la aplicación de la verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes, lo que puede llevar al retraso de la entrada en vigor de la doble contabilización para el biodiesel producido a partir de los residuos y otras fuentes.

Se entiende que si a la normativa aprobada o en trámite de aprobación se añaden las medidas propuestas en el Real Decreto y el retraso de la aplicación de criterios de sostenibilidad y de doble contabilización para los biocarburantes, el sector se resentirá notablemente existiendo la posibilidad del cierre definitivo de numerosas fábricas.

CORES, ENAGAS-GTS y GENERALITAT DE CATALUÑA.

No realizan comentarios sobre la Propuesta de RD.



Comisión
Nacional
de Energía

ANEXO