



Comisión

Nacional

de Energía

**INFORME 28/2011 DE LA CNE SOBRE EL
PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE
SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS DE
SOSTENIBILIDAD DE LOS
BIOCARBURANTES Y BIOLÍQUIDOS Y EL
SISTEMA ESPAÑOL DE VERIFICACIÓN DE LA
SOSTENIBILIDAD**

22 de septiembre de 2011

INDICE

1 RESUMEN EJECUTIVO Y CONCLUSIONES	1
2 INTRODUCCION	4
3 ANTECEDENTES.....	4
4 COMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO	11
4.1 Sobre el objeto (artículo 1)	11
4.2 Sobre las definiciones (artículo 2).....	13
4.3 Sobre la finalidad de verificación de la sostenibilidad (art. 3).....	13
4.4 Sobre los criterios de sostenibilidad, el cálculo de emisiones de GEI y las formas de acreditar su cumplimiento (arts. 4, 5 y 6 y Anexos I y II).....	17
4.5 Sobre el control de la trazabilidad y de las características de sostenibilidad (artículo 7).....	20
4.6 Sobre el sistema nacional de verificación (artículos 8, 9, 10, 11 y 12 y disposición adicional única).....	23
4.6.1 Valoración sobre la arquitectura institucional	27
4.6.2 Sobre los usuarios del sistema.....	31
4.6.3 Sobre la forma de acreditar el cumplimiento	34
4.6.4 Sobre el contenido, formatos, periodicidad y forma de remisión de la información de sostenibilidad	34

4.6.5	Sobre las entidades de verificación	39
4.7	Sobre la inspección del cumplimiento de los criterios (art. 12).....	40
4.8	Sobre las auditorías de grupo (art. 13).....	41
4.9	Sobre los biocarburantes que contabilizan el doble (art. 14)	42
4.10	Sobre el periodo transitorio para la verificación de la sostenibilidad (disposiciones transitoria única)	44
4.10.1	Sobre el contenido, formato y periodicidad de remisión de la información.....	45
4.10.2	Sobre el balance de masa.....	50
4.10.3	Sobre la responsabilidad de los agentes económicos durante el periodo transitorio	54
4.10.4	Sobre el informe de sostenibilidad en el periodo transitorio	56
4.10.5	Propuesta alternativa para el periodo transitorio	58
4.11	Sobre la entrada en vigor del Proyecto de RD (disposición final segunda)	60
5	COMENTARIOS DE CARÁCTER FORMAL.....	61
6	OBSERVACIONES RECIBIDAS SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO	64

ANEXO: ESCRITOS DE OBSERVACIONES

INFORME 28/2011 DE LA CNE SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD DE LOS BIOCARBURANTES Y BIOLÍQUIDOS Y EL SISTEMA ESPAÑOL DE VERIFICACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD

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 22 de septiembre de 2011, ha acordado aprobar el siguiente

INFORME

1 RESUMEN EJECUTIVO Y CONCLUSIONES

El Proyecto de Real Decreto objeto de este Informe tiene un triple objeto:

- a) la incorporación al ordenamiento jurídico español de los criterios de sostenibilidad de los biocarburos y biolíquidos establecidos en la normativa comunitaria;
- b) el establecimiento del “*sistema nacional de verificación*” del cumplimiento de dichos criterios, y
- c) la incorporación a la legislación española de lo previsto en la normativa comunitaria en relación al valor doble de determinados biocarburos para el cumplimiento de los objetivos obligatorios en materia de energías procedentes de fuentes renovables.

Sin embargo, el Proyecto no cubre de igual manera estos tres ámbitos objetivos.

Respecto a la transposición de los criterios de sostenibilidad, el Proyecto recoge de forma casi literal el articulado de las Directivas 2009/28/CE y 2009/30/CE, incorporando además, en determinadas cuestiones, algunas de las orientaciones interpretativas dictadas por la Comisión Europea, por lo que, con alguna excepción que se señala en el Informe, se entiende adecuadamente transpuesta la regulación comunitaria en cuanto a la definición de dichos criterios, al menos en el estadio de desarrollo en que se encuentra actualmente dicha normativa.

Sin embargo, la regulación del denominado sistema nacional de verificación no incluye el esquema básico orgánico y de funcionamiento del sistema de verificación al diferir a una normativa posterior de desarrollo la definición de alguno de sus aspectos básicos como las funciones de la entidad de gestión de la sostenibilidad o la frecuencia y formato de remisión de la información acreditativa del cumplimiento de los requisitos.

Sobre este particular, en el Informe se argumenta la conveniencia de adoptar un régimen nacional de sostenibilidad caracterizado por una integración eficiente en el vigente sistema de certificación de biocarburantes, por razones de operatividad (la sostenibilidad ya está prevista como una de las condiciones cuyo cumplimiento se ha de verificar para anotar Certificados), eficiencia (aprovechamiento de sinergias y simplificación administrativa) y adaptación a las singularidades de la cadena de distribución de carburantes en España (ya reconocidas en el sistema de certificación).

En base a estas consideraciones, se propone, por un lado, que la CNE, en cuanto organismo encargado de la gestión del vigente mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, asuma las funciones de entidad de gestión de la sostenibilidad, con capacidad normativa de desarrollo para la concreción de los aspectos de carácter operativo del sistema de verificación, especialmente los referidos a la implementación del balance de masa; y, por otro, que el contenido, formatos y frecuencia de remisión de la información acreditativa de los criterios de sostenibilidad queden integrados en el sistema de certificación.

Otro de los elementos distintivos del sistema de verificación de la sostenibilidad que se contiene en el Proyecto de Real Decreto es la inclusión, hasta tanto no se adopten las normas básicas para su desarrollo, de un periodo transitorio con reglas específicas.

Como se detalla en el Informe, este régimen provisional de verificación de la sostenibilidad resulta, en la práctica, imposible de gestionar tanto para los usuarios del sistema (como se encargan de poner de manifiesto en sus escritos de observaciones) como para la propia CNE (a la que en este caso sí se le confía expresamente la responsabilidad de recibir y analizar la información de sostenibilidad para la emisión de un informe anual de supervisión).

En efecto, las normas de funcionamiento para este periodo transitorio en algunos casos (periodo de realización del balance de masa, sistema de asignación de características de sostenibilidad) son muy inflexibles, mientras que en otros (definición del ámbito objetivo del balance) resultan excesivamente ambiguas. Además, se atribuyen a los agentes económicos obligaciones más propias de un sistema plenamente desarrollado de sostenibilidad que de un periodo transitorio, y el volumen y contenido de la información solicitada parece excesivo y se desvincula de la información de certificación.

Por ello se realiza en este Informe una propuesta alternativa para este periodo transitorio, que se basa en su concepción como periodo de adaptación y aprendizaje hasta la entrada en vigor del sistema desarrollado. En este periodo transitorio, se prevé una responsabilidad limitada de los agentes económicos durante una fase inicial, la integración de la información de sostenibilidad en el sistema de certificación y un desarrollo normativo que permita la definición de normas de implementación del balance de masa que recojan las peculiaridades de los distintos eslabones de la cadena de suministro. Asimismo, para garantizar la coherencia de la información y su tratamiento posterior en el sistema de certificación de biocombustibles (SICBIOS) se debe habilitar a la CNE para la emisión de Circulares de petición y formateado de la información. Esto es, se debe garantizar una información común y reglada tanto en lo relativo a la gestión de la sostenibilidad como en el cómputo de los objetivos de biocarburantes.

Asimismo, se propone que la fecha de entrada en vigor del Real Decreto se fije como un plazo a contar desde su publicación en el BOE, plazo que debería tener en cuenta que tanto los distintos agentes del sistema de verificación de sostenibilidad como la propia CNE requerirán un tiempo de adecuación e implantación de los correspondientes procedimientos, normas y sistemas.

Finalmente, en cuanto a la doble contabilización de biocarburantes para el cumplimiento de las obligaciones de incorporación de energía renovable en el transporte, el Proyecto de Real Decreto reproduce lo previsto al efecto en la normativa comunitaria e incorpora exigencias de información y documentación acreditativas de su origen, pero difiere igualmente a una normativa de desarrollo posterior el objeto esencial de esta regulación que es la definición de residuos y desechos.

2 INTRODUCCION

Con fecha 17 de junio de 2011 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de Energía un escrito del Secretario de Estado de Energía adjuntando el Proyecto de *“Real Decreto por el que se establecen los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos y el sistema español de verificación de la sostenibilidad”*, con el fin de que por parte de esta Comisión se emitiera el preceptivo informe.

Con idéntica fecha de 17 de junio, la Comisión ha remitido por procedimiento electrónico a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos el citado Proyecto de Real Decreto, a fin de que pudieran hacer las observaciones que consideraran oportunas, habiéndose recibido en la Comisión la contestación de la Dirección General de Energía y Minas del Gobierno de Aragón, del Instituto Nacional del Consumo, de la Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, S.A., de ENAGAS GTS, de CORES, de CEPSA, de la Dirección General de Energía, Minas y Seguridad Industrial de la Generalitat de Cataluña, de la Unión de Petroleros Independientes (UPI), de APPA Biocarburantes (APPA), del representante de los transportistas de gas natural, de AOP y de la Junta de Andalucía.

Los citados escritos de observaciones se acompañan, como Anexo, al presente informe, en cuyo apartado 6 se incluye, adicionalmente, un resumen de las observaciones remitidas.

3 ANTECEDENTES

La disposición adicional decimosexta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, establece objetivos anuales de venta o consumo de biocarburantes, habilitando al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a dictar las disposiciones necesarias para regular un mecanismo de fomento para la incorporación de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

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/2877/2008), establece la obligación para determinados sujetos de acreditar una cantidad mínima anual de ventas o consumos de biocarburantes.

Dicha 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 y de la supervisión y control de la obligación de comercialización de biocarburantes.

Como una condición general más cuyo cumplimiento se debe verificar por parte de la Entidad de Certificación para la expedición de certificados de biocarburantes, la Orden ITC/2877/2008 incluye en la letra e) del apartado tercero de su artículo 7 *“haber acreditado la sostenibilidad del biocarburante en los términos que se establezcan, teniendo en cuenta la calidad, el origen de las materias primas y la evaluación ambiental de los cultivos. Esta condición sólo será exigible una vez aprobadas las disposiciones legales que la regulen de acuerdo con la normativa comunitaria que se desarrolle a tal efecto”*.

Por su parte, la normativa comunitaria que contiene la regulación de los requisitos de sostenibilidad de los biocarburantes está constituida por la Directiva 2009/28/CE¹ en lo referente al cumplimiento de los objetivos en materia de energía renovable en el transporte y la Directiva 2009/30/CE² en lo referente al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para los proveedores de carburante.

La Directiva 2009/28/CE establece objetivos para los Estados miembros para la cuota de energía procedente de fuentes renovables en su consumo final bruto de energía en 2020, (en la que se incluyen la electricidad procedente de fuentes renovables, la energía procedente de fuentes renovables para la calefacción y la refrigeración y la energía procedente de fuentes renovables en el sector del transporte), con el objeto de alcanzar un objetivo comunitario del 20%. En concreto, el objetivo global correspondiente a España es asimismo del 20%.

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

² 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/CE.

Igualmente, señala que la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 ha de ser como mínimo equivalente al 10% del consumo final de energía en el transporte terrestre de cada Estado miembro.

En cuanto a los objetivos en materia de control y reducción de las emisiones de GEI procedentes tanto de gasolinas y gasóleos de automoción como de otros gasóleos para uso como carburante distinto del de automoción, la Directiva 2009/30/CE introduce un mecanismo de control y reducción progresiva de las emisiones por unidad de energía durante el ciclo de vida del combustible. El objetivo es reducir en un 10% las emisiones de 2010, antes del 31 de diciembre de 2020.

Ambas Directivas comparten la regulación sobre sostenibilidad de biocarburantes (que la Directiva 2009/28/CE extiende también a los biolíquidos). Los criterios de sostenibilidad se pueden resumir, por una parte, en la exigencia de ciertas reducciones mínimas de emisiones de GEI derivadas del uso de biocarburantes (en comparación con los combustibles fósiles a los que sustituyen y en base a una metodología de análisis del ciclo de vida); y, por otra, en la prohibición de computar biocarburantes producidos a partir de materias primas procedentes de tierras de elevado valor en cuanto a biodiversidad o con elevadas reservas de carbono o procedentes de turberas. Por último, se dispone que las materias primas agrícolas cultivadas en la Unión Europea y utilizadas para la producción de biocarburantes se obtendrán de conformidad con los requisitos y normas previstos en la normativa comunitaria de aplicación sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales.

El sistema establecido en la Directiva 2009/28/CE³, que se deberá emplear para la verificación del cumplimiento, por parte de los agentes económicos, de los criterios de sostenibilidad relativos a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y a las tierras (biodiversidad, tierras con elevadas reservas de carbono y turberas), contempla tres alternativas, que se pueden combinar entre sí:

³ Así como en la 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) y en la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación práctica del régimen de sostenibilidad de la UE para los biocarburantes y biolíquidos y sobre las reglas de contabilización aplicables a los biocarburantes (2010/C 160/02), a las que se hace referencia posteriormente.

1. La exigencia de suministrar al Estado miembro, por parte de los agentes económicos, tanto si los biocarburantes son producidos en la Comunidad como si son importados, información fiable sujeta a auditoría independiente⁴. La auditoría debe verificar que los sistemas utilizados por los agentes económicos son exactos, fiables y protegidos contra el fraude y evaluar la frecuencia y la metodología de muestreo, así como la solidez de los datos (esto es, un “régimen nacional”, que cada Estado miembro debe implantar).
2. Acogiéndose a las condiciones de un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por la Comisión Europea con un tercer país, cuando aquélla haya decidido que dicho acuerdo demuestra que los biocarburantes producidos a partir de materias primas cultivadas en este país cumplen, en todo o en parte, los mencionados criterios de sostenibilidad.
3. Utilizando un régimen nacional o internacional voluntario que la Comisión haya decidido que contiene datos exactos o demuestra que las partidas de biocarburantes cumplen, total o parcialmente, los criterios de sostenibilidad anteriormente aludidos.

Cuando un agente presente pruebas o datos obtenidos en el marco de un acuerdo o régimen que haya sido objeto de una Decisión de la Comisión Europea, en el ámbito que contemple la misma, la Directiva 2009/28/CE establece que no habrá de proporcionar otras pruebas o datos del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad ni de los aspectos ambientales o sociales suplementarios.

Posteriormente, en el ámbito de desarrollo o interpretación de estas Directivas, se han aprobado diversas Decisiones y Comunicaciones:

- a) 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), publicada en el DOUE el 19 de junio de 2010, en adelante Comunicación sobre regímenes voluntarios y valores por defecto, que describe los criterios interpretativos que empleará la Comisión en la aplicación de dos instrumentos concebidos para reducir la carga administrativa de los agentes económicos: los

⁴ Dicha información se debe referir al cumplimiento de los mencionados criterios de sostenibilidad y de determinados criterios medioambientales y sociales suplementarios.

regímenes voluntarios y los valores por defecto en el cálculo de la reducción de emisiones de GEI.

La Comunicación detalla el procedimiento de evaluación y reconocimiento por parte de la Comisión Europea de los regímenes voluntarios⁵ en torno a tres aspectos básicos: la gestión documental, el nivel adecuado de auditoría independiente y el sistema de balance de masa. En lo que respecta a los valores por defecto, se regula el procedimiento de actualización y adición de los valores por defecto fijados en las Directivas.

- b) Comunicación de la Comisión sobre la aplicación práctica del régimen de sostenibilidad de la UE para los biocarburantes y biolíquidos y sobre las reglas de contabilización aplicables a los biocarburantes (2010/C160/02), publicada igualmente el 19 de junio de 2010, en adelante, Comunicación sobre aplicación práctica del régimen de sostenibilidad.

⁵ La Comisión Europea ha reconocido, el 19 de julio de 2011, los siete primeros regímenes voluntarios:

- ISCC (International Sustainability and Carbon Certification) es un régimen promovido por el Gobierno alemán, con la participación de múltiples agentes: ONGs como World Wide Fund For Nature (WWF) y asociaciones industriales de diferentes países. Cubre todos los tipos de biocarburantes y reconoce todos los criterios de sostenibilidad de la Directiva 2009/28/CE.
- Bonsucro EU es una versión adaptada de dicho esquema para la certificación del cumplimiento de los todos los criterios de sostenibilidad de la Directiva 2009/28/CE excepto los relacionados con las tierras de elevado valor en cuanto a biodiversidad. Se centra en el etanol de caña de azúcar producido en Brasil.
- RTRS EU RED es una iniciativa promovida por Roundtable for Responsible Soy. Se centra en los biocarburantes a partir de soja, principalmente de Argentina y Brasil. Cubre todos los requisitos de sostenibilidad de la Directiva 2009/28/CE.
- RSB EU RED promovido por Roundtable on Sustainable Biofuels. Cubre todos los tipos de biocarburantes y abarca todos los criterios de sostenibilidad de la Directiva 2009/28/CE.
- 2BSvs (Biomass Biofuels Sustainability voluntary scheme) es un régimen promovido por el sector francés y liderado por Bureau Veritas. Cubre todos los tipos de biocarburantes y los criterios de sostenibilidad de la Directiva 2009/28/CE excepto los relacionados con las tierras de elevado valor en cuanto a biodiversidad.
- RSBA (Abengoa RED Bioenergy Sustainability Assurance) es un régimen desarrollado por Abengoa Bioenergía para cubrir su cadena de abastecimiento, se centra en el etanol y abarca todos los criterios de sostenibilidad de la Directiva 2009/28/CE.
- Greenergy Brazilian Bioethanol verification programme es una iniciativa desarrollada por Greenergy centrada en el etanol producido en Brasil a partir de caña de azúcar y abarca todos los criterios de sostenibilidad de la Directiva 2009/28/CE excepto los relacionados con las tierras de elevado valor en cuanto a biodiversidad.

Recuerda los tres métodos admisibles para la acreditación, por parte de los agentes económicos, del cumplimiento de los criterios ambientales de las Directivas y explicita que los Estados miembros no podrán establecer criterios adicionales propios (sin perjuicio de que los sistemas nacionales de apoyo puedan tener en cuenta los costes de producción más elevados de determinados biocarburantes o biolíquidos más ventajosos que los demás).

En lo referente a los criterios relacionados con la reducción de las emisiones de GEI, la Comunicación ofrece orientaciones sobre la utilización de los valores por defecto, combinaciones de valores por defecto desagregados y valores reales. En cuanto al cumplimiento de los criterios relativos al uso de la tierra, la Comunicación contiene orientaciones interpretativas de las Directivas en relación con cada una de las categorías de tierra de las que no se pueden extraer las materias primas para la obtención de los biocarburantes y biolíquidos, así como directrices sobre las pruebas admisibles para demostrar el cumplimiento de este requisito.

Por último, la Comunicación establece las normas de contabilización para los biocarburantes que proceden en parte de fuentes no renovables y biocarburantes que contabilizan el doble para el cumplimiento de los objetivos de energía renovable en el transporte.

- c) Decisión de la Comisión de 10 de junio de 2010 sobre directrices para calcular las reservas de carbono en suelo a efectos del anexo V de la Directiva 2009/28/CE (2010/335/UE), en adelante Decisión sobre reservas de carbono en suelo.

En esta Decisión se indica la norma general para calcular las reservas de carbono, que consta de dos elementos, carbono orgánico en suelo y reserva de carbono en la vegetación por encima y por debajo del suelo; se describen las normas para determinar la reserva de carbono orgánico en suelo, diferenciando el cálculo para los distintos tipos de suelo (suelos minerales y suelos orgánicos) y en la vegetación; se establecen las normas para seleccionar los valores adecuados si se opta por recurrir a los valores de las directrices en relación con el carbono orgánico en los suelos minerales y se indican los valores para la reserva de carbono en la vegetación por encima y por debajo del suelo, para cuatro categorías distintas de uso del suelo: tierras de cultivo, cultivos perennes, prados y pastizales y terrenos forestales.

- d) Decisión de la Comisión de 12 de enero de 2011 relativa a determinado tipo de información sobre los biocarburantes y los biolíquidos que los agentes económicos deben presentar a los Estados miembros (2011/13/UE).

Con el fin de que la información sobre los aspectos medioambientales y sociales suplementarios no represente una carga administrativa excesiva para los agentes económicos, en esta Decisión se establece que dicha información se ha de presentar en forma de una declaración en la que se indique si las partidas de biocombustibles o biolíquidos se han certificado o considerado que cumplen los requisitos de un régimen voluntario reconocido que incluya tales aspectos. Asimismo, prevé que los agentes económicos deberán informar si han utilizado en el cálculo de las emisiones de GEI la prima por utilización de tierras degradadas restauradas y el factor de reducción de emisiones debida a la acumulación de carbono en el suelo gracias a una mejora de la gestión agrícola.

Por su parte, la CNE, en cumplimiento del mandato recogido en el artículo 15 de la Orden ITC/2877/2008, aprobó su Informe anual sobre el uso de biocarburantes correspondiente al ejercicio 2009⁶. En él se propusieron los principios básicos de un régimen nacional de sostenibilidad teniendo en cuenta las disposiciones de las Directivas 2009/28/CE y 2009/30/CE y las previsiones de las citadas Comunicaciones y Decisiones de la Comisión Europea.

En dicho Informe la CNE fijaba los criterios que deberían guiar el sistema español de sostenibilidad en torno a tres aspectos: la cadena de custodia y el balance de masa; las obligaciones de remisión de información de los agentes; y el nivel adecuado de auditoría independiente. El principio fundamental que guiaba dicha propuesta era el de asegurar una eficiente integración del régimen de sostenibilidad dentro del vigente sistema de certificación, cuya gestión tiene encomendada la CNE.

Para ello, en relación al balance de masa, se señalaba que debería definirse considerando tanto los criterios de imputación de las características de sostenibilidad, como las características propias del sistema de distribución de carburantes de automoción

⁶ Informe Anual sobre el uso de biocarburantes correspondiente al ejercicio 2009, aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de Energía el 3 de febrero de 2011.

en España en relación con el almacenamiento indiferenciado y la imputación individual de volúmenes de biocarburante a cada sujeto obligado. En cuanto a las obligaciones de suministro de información, se proponía extender a los criterios de sostenibilidad el vigente sistema de envío de información del sistema de certificación asociada a volúmenes de producto puestos a mercado. Por último, el sistema propuesto hacía descansar en gran parte su fiabilidad en la labor de las entidades de verificación, que deberían estar dotadas de aptitudes generales y específicas para asegurar un nivel adecuado de auditoría y sujetas a la correspondiente supervisión.

El presente Proyecto de Real Decreto define algunos de los elementos de un sistema de verificación de la sostenibilidad en España, para cuyo análisis se recuperarán, en lo que resulten relevantes, las propuestas que se hicieron en el mencionado Informe y se complementarán con las que se deriven del análisis de su articulado.

4 COMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO

En este epígrafe se analizan, individualmente, cada uno de los elementos del sistema español de verificación de los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos que se incluyen en el Proyecto de Real Decreto (en adelante, Proyecto de RD).

4.1 Sobre el objeto (artículo 1)

Según el artículo 1 del Proyecto de RD, el objeto de la norma es triple:

- a) la incorporación al ordenamiento jurídico español de los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos establecidos en la normativa comunitaria;
- b) el establecimiento del “*sistema nacional de verificación*” del cumplimiento de dichos criterios, y
- c) la incorporación a la legislación española de lo previsto en la normativa comunitaria en relación al valor doble de determinados biocarburantes para el cumplimiento de los objetivos obligatorios en materia de energías procedentes de fuentes renovables.

Valoración CNE:

Sin embargo, como se desarrollará a lo largo del Informe, el Proyecto no cubre de igual manera estos tres ámbitos objetivos.

Respecto a la transposición de los criterios de sostenibilidad, los artículos 4, 5, 6 y 7 del Proyecto recogen de forma casi literal el articulado de las Directivas 2009/28/CE y 2009/30/CE, incorporando además, en determinadas cuestiones, algunas de las directrices y orientaciones interpretativas de la Comisión Europea en sus Comunicaciones de junio de 2010, por lo que se puede considerar adecuadamente transpuesta la regulación comunitaria en cuanto a la definición de dichos criterios, al menos en el estadio de desarrollo en que se encuentra actualmente dicha normativa⁷.

Sin embargo, la regulación del denominado sistema nacional de verificación (artículos 8 al 13), no incluye el esquema básico orgánico y de funcionamiento del sistema de verificación al diferir a una normativa posterior de desarrollo la definición de aspectos básicos como el reparto competencial entre los órganos administrativos que participan en el proceso de verificación o la frecuencia y formato de remisión de la información acreditativa del cumplimiento de los requisitos, aun cuando hubiera cabido esperar que la definición de este esquema fuera precisamente el objeto fundamental del Proyecto de RD.

Finalmente, en cuanto a la doble contabilización de biocarburantes para el cumplimiento de las obligaciones de incorporación de energía renovable en el transporte, el artículo 14 reproduce esencialmente el artículo 21.2 de la Directiva 2009/28/CE e incorpora exigencias de información y documentación acreditativas de su origen, pero difiere igualmente a una normativa de desarrollo posterior el objeto esencial de esta regulación que es la definición de residuos y desechos.

⁷ Actualmente están aún pendientes de concreción en la normativa comunitaria diversos aspectos como la descripción de prados y pastizales con alto valor de biodiversidad, la definición detallada de tierras degradadas para que la prima de 29 g CO₂ eq/MJ pueda ser de aplicación, el listado de información de criterios ambientales y sociales suplementarios o la forma de computar, en su caso, los efectos indirectos del cambio del uso de la tierra.

4.2 Sobre las definiciones (artículo 2)

El artículo 2 del Proyecto de Real Decreto reproduce en su literalidad las definiciones de biomasa, biocarburante y biolíquido, así como de los valores real, típico y por defecto del artículo 2 de la Directiva 2009/28/CE.

Valoración CNE:

Tan sólo cabe recordar a este respecto que, en tanto en cuanto no se modifiquen las definiciones contenidas en la disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos para adaptarlas a las de la Directiva 2009/28/CE⁸, existirá una divergencia entre el concepto de biocarburante empleado en este Real Decreto (*“un combustible líquido o gaseoso utilizado para el transporte, producido a partir de la biomasa”*) y el de la Ley de Hidrocarburos en su redacción actual (*“productos que a continuación se relacionan y que se destinen a su uso con fines de combustión en cualquier tipo de motor, directamente o mezclados con carburantes convencionales”*).

4.3 Sobre la finalidad de verificación de la sostenibilidad (art. 3)

El artículo 3 del Proyecto de RD condiciona el cómputo de la energía procedente de los biocarburantes y biolíquidos para distintas finalidades que, en esencia, vienen a recoger los fines formalizados en el artículo 17.1 de la Directiva 2009/28/CE y en el artículo 7 bis de la Directiva 98/70/CE⁹ introducido por la Directiva 2009/30/CE, así como en el apartado 1.1 de la Comunicación sobre aplicación práctica del régimen de sostenibilidad, y que resumidamente consisten en:

- a) Evaluar el cumplimiento de los objetivos obligatorios de venta o consumo de biocarburantes en el transporte a los que se refiere la disposición adicional decimosexta de la Ley 34/1998 y su normativa de desarrollo.

⁸ La CNE ha emitido su Informe 19/2011 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (Ref. Web: 59/2011) en el que se contienen propuestas sobre esta cuestión.

⁹ 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.

- b) Evaluar el cumplimiento de las obligaciones de utilización de energías renovables “establecidas en la normativa nacional y/o comunitaria” (artículo 17, apartado 1, letra b) de la Directiva 2009/28/CE, en relación con las definiciones del artículo 2 del mismo texto comunitario).
- c) Optar a ayudas financieras por su consumo (artículo 17, 1 c) de la Directiva).
- d) Evaluar el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero durante el ciclo de vida de los combustibles utilizados en el transporte (artículo 7 bis de la Directiva 98/70/CE).
- e) Beneficiarse de ayudas a las inversiones y/o ayudas de funcionamiento según Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medioambiente (Directrices 2008/C 82/01).
- f) Aplicar las disposiciones relativas a los vehículos que funcionan con combustibles alternativos, en relación con lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento (CE) nº 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros¹⁰.

Finalmente, el apartado 2 de este artículo 3 del Proyecto de RD reproduce casi literalmente la previsión del último párrafo del apartado 1 del artículo 17 de la Directiva 2009/28/CE según el cual para los biocarburantes procedentes de desechos o residuos, con excepción de los residuos agrícolas, de la acuicultura, pesqueros y forestales, sólo

¹⁰ El Reglamento (CE) nº 443/2009, fija en 130 g de CO₂/km el promedio de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos, mediante el perfeccionamiento de la tecnología de los motores de los vehículos y establece para el parque de vehículos nuevos un objetivo, aplicable a partir de 2020, de unas emisiones medias de 95 g de CO₂/km. Se completará con medidas adicionales para la reducción de 10 g de CO₂/km, como parte del enfoque integrado de la Comunidad, que se habrá de lograr mediante otras mejoras tecnológicas y una mayor utilización de los biocarburantes sostenibles.

Se dispone que a los efectos de determinar el cumplimiento por parte de los fabricantes del objetivo de emisiones específicas, las emisiones específicas de CO₂, de todos los vehículos diseñados para poder funcionar con un combustible mezcla de gasolina con un 85 % de etanol ("E85"), se reducirán hasta el 31 de diciembre de 2015 en un 5% en reconocimiento de la mayor capacidad tecnológica y de reducción de emisiones del funcionamiento con biocarburantes. Esta reducción sólo se aplicará si al menos un 30 % de las estaciones de servicio del Estado miembro en el que esté matriculado el vehículo suministran este tipo de combustible alternativo que reúna los requisitos de sostenibilidad exigibles en la normativa comunitaria.

serán exigibles los criterios de sostenibilidad relativos a las emisiones de gases de efecto invernadero.

Valoración CNE:

Respecto a estas finalidades se pueden hacer los siguientes comentarios:

- 1) La letra a) del artículo 3.1 del Proyecto de RD concreta la primera de las finalidades a las que hace referencia el artículo 17 de la Directiva 2009/28/CE, esto es, la evaluación del cumplimiento de los requisitos “*en relación con los objetivos nacionales*” de energía renovable, refiriéndola exclusivamente al cumplimiento de los objetivos de utilización de fuentes de energía renovable en el transporte por carretera, por la vía de la referencia expresa que en dicho apartado se hace a la Ley de Hidrocarburos “*y su normativa de desarrollo*”.

En efecto, la Orden ITC/2877/2008, en desarrollo de la disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos tan sólo hace referencia a “*objetivos anuales de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte*” y, en concreto, a los biocarburantes susceptibles de ser mezclados con “*gasolinas*” y “*gasóleo de automoción*”. Esto es, excluye objetivos de ventas (o consumo) de biocarburantes empleados en transportes distintos del de carretera y de los biolíquidos para producción de electricidad o usos térmicos¹¹, que en consecuencia habrían de entenderse incluidos dentro del apartado b) del citado artículo 3.1 del Proyecto.

A este respecto procede recordar que la CNE en su Informe sobre las implicaciones derivadas de la aprobación de la nueva normativa comunitaria en materia de energía y medioambiente, de 22 de julio de 2010¹², señaló que el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes vigente debería adaptarse para incluir la aportación de las fuentes de energía renovables empleadas en todos los tipos de transporte, propuesta ésta especialmente importante en el caso de la aviación en atención al

¹¹ La propuesta de nueva redacción de la citada disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos, según el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, incluye definiciones, más precisas y ajustadas de biocarburantes y añade la de biolíquidos, pero no incluye obligaciones distintas de las de utilización de biocarburantes en el transporte.

¹² Ref Web: 94/2010.

estado, muy avanzado, de los proyectos de comercialización de biocarburantes en este modo de transporte y la imposibilidad de contabilizar estos carburantes renovables para el cumplimiento de las obligaciones de la Directiva.

- 2) El apartado d), como se ha visto, se refiere a la evaluación del cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de GEI durante el ciclo de vida de los combustibles utilizados en el transporte, esto es, a los objetivos fijados en el artículo 7 *bis* de la Directiva 98/70, pendientes de transposición a la normativa nacional.

En su Informe 12/2010, de 2 de junio¹³ la CNE señaló al respecto que una regulación a nivel nacional conjunta e integrada de obligaciones estrechamente relacionadas sería, en principio, lo procedente, volcando en un solo instrumento normativo las obligaciones de cuota de renovables en el transporte (incluyendo objetivos mínimos de comercialización de biocarburantes con una trayectoria plurianual que dote de seguridad al sector), la obligación de reducción de emisiones de GEI por unidad de energía (incluyendo necesidades de información y metodología de cálculo propias) y los criterios de sostenibilidad comunes a exigir a los biocarburantes para el cumplimiento de una y otra obligación. Se entiende que este tratamiento regulatorio integral es más eficiente dada la identidad mayoritaria de sujetos obligados, de criterios de sostenibilidad y de medios para el cumplimiento de ambas obligaciones.

- 3) No se concreta que las finalidades de las letras d) (reducción de emisiones) y e) (ayudas financieras) sólo aplican a los biocarburantes y no a los biolíquidos y que la finalidad consignada bajo la letra f) (emisiones de vehículos nuevos) sólo se refiere al bioetanol empleado para la formulación de las mezclas E85. A efectos aclaratorios, se propone la siguiente redacción alternativa de los apartados d), e) y f) del número 1 de este artículo 3:

d) *“Evaluar el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero durante el ciclo de vida de los combustibles utilizados en el transporte (sólo los biocarburantes).*

¹³ Informe 12/2010 sobre el Proyecto de Real Decreto 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 marítimo (Ref. Web: 51/2010).

- e) *Beneficiarse de ayudas a las inversiones y/o ayudas de funcionamiento de conformidad con las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (únicamente los biocarburantes).*
- f) *Aplicar las disposiciones relativas a los vehículos que funcionan con combustibles alternativos del artículo 6 del Reglamento (CE) N° 443/2009, del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros (únicamente el bioetanol empleado en la formulación de mezclas E85).”*

4.4 Sobre los criterios de sostenibilidad, el cálculo de emisiones de GEI y las formas de acreditar su cumplimiento (arts. 4, 5 y 6 y Anexos I y II)

El artículo 4 del Proyecto de RD reproduce igualmente de forma prácticamente literal los artículos 17 de la Directiva 2009/28/CE y 7 *ter* de la Directiva 98/70 (introducido por la Directiva 2009/30/CE), añadiendo algunas de las directrices de la Comunicación de la Comisión Europea sobre la aplicación práctica del régimen de sostenibilidad y, en concreto, las referidas a:

- 1) La precisión de los biocarburantes y biolíquidos respecto a los cuales sólo será exigible la reducción del 35% en las emisiones de gases de efecto invernadero a partir del 1 de abril de 2013 (apartado 3.1 de la citada Comunicación).
- 2) Definición de zonas arboladas continuas (apartado 4.2.1 de la Comunicación) para excluir las tierras que “*fundamentalmente se destinen a uso urbano o agrícola*”.
- 3) Excepciones sobre la regla general de exclusión de las turberas como tierra de la que puedan proceder las materias primas empleadas para la obtención de los biocarburantes y biolíquidos en los casos en que se demuestre que en enero de 2008 los suelos estaban completamente drenados o no se haya realizado ningún drenaje de los mismos desde enero de 2008 (apartado 4.2.3 de la Comunicación).

Por su parte, el artículo 5 y los Anexos I y II del Proyecto de RD reproducen las previsiones del artículo 19 y Anexo V de la Directiva 2009/28/CE y en el artículo 7 *quinquies* y Anexo IV de la Directiva 98/70 (introducidos por la Directiva 2009/30/CE), incorporando tan sólo las siguientes novedades:

- 1) Se remite (letra b del apartado 1) a la calculadora de emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes del IDAE para los supuestos en que se desee emplear un valor real de emisiones calculado conforme a la metodología establecida en la parte C del Anexo I del Proyecto de RD.

Esta calculadora, que estará disponible a través de la página Web del IDAE para los agentes económicos que la deseen emplear, supone una herramienta muy útil para facilitar el cumplimiento de las obligaciones referentes al suministro de información relativa a emisiones, si bien es cierto que el origen de las materias primas (mayoritariamente importadas) empleadas para la producción de los biocarburantes comercializados en España permitiría en principio prever el uso mayoritario de los valores por defecto por parte de los agentes económicos.

- 2) Se explicita (apartado 3) que, como alternativa a los valores reales de las emisiones en la etapa de cultivo, podrán utilizarse los valores promedio correspondientes a un área geográfica determinada clasificada en el nivel NUTS 3 o 4.

El número 6 del apartado C) del Anexo V de la Directiva 2008/28/CE (y en el mismo número y apartado del Anexo IV de la Directiva 98/70/CE) ya señala que *“Las estimaciones de las emisiones procedentes de los cultivos podrán elaborarse a partir de medias calculadas para zonas geográficas más reducidas que las utilizadas en el cálculo de los valores por defecto, como alternativa a la utilización de valores reales”*. Esta previsión se reitera y concreta en el apartado “Cultivo” del Anexo II de la Comunicación sobre aplicación práctica del régimen de sostenibilidad.

A este respecto el citado apartado 3 del artículo 5 del Proyecto de RD se remite a las partes A (zonas NUTS 3) o B (NUTS 4) del Anexo II, donde se recogen valores promedios calculados por el CIEMAT¹⁴ y el IDAE, para las emisiones de determinados cultivos en dichos ámbitos geográficos.

¹⁴ El CIEMAT, por encargo del IDAE, elaboró el Informe *“Evaluación del balance de gases de efecto invernadero y balance energético de los biocarburantes producidos en España”* en el marco de la elaboración del Plan de Acción en materia de energía renovable al que se refiere el artículo 4 de la Directiva 2009/28/CE y que supone una revisión y actualización de los trabajos que el CIEMAT realizó en 2005 y 2006 en este campo (*“Análisis de Ciclo de Vida de Combustibles alternativos para el Transporte”*; Lechón et al, 2005 y 2006) en el que posteriormente se basó el Informe del Reino de España de fecha 29 de marzo de 22 de septiembre de 2011

Valoración CNE:

Sin embargo, procede comentar, en línea con lo expuesto por APPA en su escrito de observaciones, que no se ha contemplado en el Proyecto expresamente la posibilidad prevista en las Directivas de utilizar directamente los valores medios a nivel de zona NUTS 2 incluidos en los informes enviados por los Estados miembros a la Comisión Europea para los casos de materias primas cultivadas en su territorio como alternativa a los valores reales de las emisiones en la etapa de cultivo.

Se propone al efecto la siguiente redacción alternativa del apartado 3 del artículo 5:

“Como alternativa a los valores reales de las emisiones en la etapa de cultivo, podrán utilizarse los valores promedio correspondientes a un área geográfica determinada clasificada en el nivel NUTS 2 que se recogen en los informes remitidos por los Estados miembros a la Comisión Europea en cumplimiento del artículo 19.3 de la Directiva 2009/28/CE, en el nivel NUTS 3 o en el nivel NUTS 4 que se recogen en las partes A o B respectivamente, del anexo II.”

Asimismo, se propone añadir un último párrafo en el apartado 6 de la parte C del Anexo I:

“La metodología para el “cultivo” permite recurrir, como alternativa a la utilización de valores reales, a medias calculadas para zonas geográficas más reducidas que las utilizadas en el cálculo de los valores por defecto. Dentro de la UE, las medias deberían corresponder a las zonas NUTS 2 o a un nivel más detallado. Lógicamente, un nivel semejante también será adecuado fuera de la UE.”

Finalmente, el artículo 6 del Proyecto de RD, de conformidad con lo previsto en los apartados 4 y 5 del artículo 18 de la Directiva 2009/28/CE, establece las formas a disposición de los agentes económicos para demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad que igualmente indica la Directiva 2009/28/CE, esto es, acogerse a un sistema nacional de verificación, a un sistema voluntario reconocido por la Comisión Europea, a un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por la Unión Europea con terceros países, o a una combinación de estas tres alternativas.

En conclusión, el Proyecto de RD transpone adecuadamente (con la excepción señalada) los criterios de sostenibilidad fijados en la Directivas 2009/28/CE y 2009/30/CE, así como

2010, enviado a la Comisión Europea en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Directiva 2009/28/CE.

las alternativas existentes para acreditar su cumplimiento por parte de los agentes económicos.

No obstante, cabe indicar que la Directiva 2009/28/CE en el punto 3 de su artículo 18 señala que la información que los agentes económicos deben presentar a los Estados miembros se refiere a la demostración del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad mencionados en el artículo 17, apartados 2 a 5. Por lo tanto, la Directiva excluye la demostración, por parte de los agentes económicos, del cumplimiento de los criterios del apartado 6, referido a los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales definidos en el Reglamento (CE) N° 73/2009¹⁵ del Consejo, de 19 de enero de 2009 para las materias primas agrícolas cultivadas en la Comunidad y utilizadas para la producción de biocarburantes y biolíquidos.

Por tanto, se propone la siguiente redacción alternativa del primer párrafo del artículo 6, a fin de excluir la posibilidad de que se interprete que el cumplimiento de los criterios del punto 5 del artículo 4 debe formar parte de los informes de verificación:

“Para que los biocarburantes y biolíquidos puedan tenerse en cuenta para los fines contemplados en las letras a), b), c), d), e) y f) del apartado 1 del artículo 3, los agentes económicos deberán demostrar el cumplimiento de ~~cada uno de~~ los criterios de sostenibilidad enunciados en los apartados 1, 2, 3 y 4 del artículo 4 por alguna de estas tres formas, o una combinación de las mismas:”.

4.5 Sobre el control de la trazabilidad y de las características de sostenibilidad (artículo 7)

El artículo 7 del Proyecto de RD, en su apartado 1, se remite a la regulación que del balance de masa se hace en el artículo 18 de la Directiva 2009/28/CE y en el artículo 7 *quater* de la Directiva 98/70 (introducido por la Directiva 2009/30/CE), como “*método de control de la trazabilidad de las características de sostenibilidad a lo largo de la cadena de producción y comercialización y con el fin de poder verificar el cumplimiento de cada uno de los criterios de sostenibilidad*” del artículo 4.

¹⁵ Reglamento (CE) N° 73/2009 del Consejo de 19 de enero de 2009 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003.

Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo se remite al artículo 22 del citado Reglamento (CE) nº 73/2009 para la verificación de los denominados criterios de condicionalidad sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales en relación con las materias primas cultivadas en la Unión Europea en el marco de la Política Agraria Común (PAC).

Valoración CNE:

Al respecto procede realizar las siguientes observaciones y comentarios:

- 1) La regulación que del balance de masa se hace en los citados artículos de las Directivas comunitarias es muy genérico y permite diversas interpretaciones en cuanto a su aplicación práctica. De hecho, el apartado 2 de la disposición adicional única del Proyecto de RD, en su letra b), prevé, mediante resolución del Director General de Política Energética y Minas, el posterior desarrollo normativo de estas reglas generales (agentes económicos que deben implementarlo, periodo para la realización del inventario y el emplazamiento en el que se aplica, las reglas de asignación y agregación aplicables, los registros que cada agente de la cadena de suministro debe mantener y los datos que dichos registros deben contener).

Sin embargo, en el marco del régimen transitorio previsto en la disposición transitoria única del Proyecto de RD ya se contienen algunas de dichas reglas, básicamente coincidentes con las orientaciones interpretativas de la Comunicación sobre aplicación práctica de régimen de sostenibilidad que, sin embargo, quedarían acotadas temporalmente al periodo transitorio comprendido entre la entrada en vigor del RD y *“la aprobación de las disposiciones necesarias para el desarrollo del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad”*.

A este respecto, en el apartado 4.10.2 del presente Informe se analizan los aspectos más importantes que establece el Proyecto de RD para el periodo transitorio en relación con el sistema de balance de masa.

- 2) La verificación del cumplimiento de los requisitos medioambientales y agrarios referida en el apartado 2 del artículo 7 se pretende realizar mediante los sistemas administrativos y de control utilizados por los Estados Miembros.

En este sentido, la Comunicación sobre la aplicación práctica del régimen de sostenibilidad ya preveía que, en ausencia de procedimientos de verificación específicos en las Directivas, los Estados miembros confiarían previsiblemente en sus sistemas de control existentes, para garantizar que los agricultores cumplen dichos requisitos.

El uso de estos sistemas se encuentra regulado en el artículo 22 del Reglamento (CE) N° 73/2009 a fin de asegurar la observancia de los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales en concepto de control de la condicionalidad de las ayudas de la PAC.

En desarrollo de este marco regulador comunitario, el Real Decreto 486/2009¹⁶ determina los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los beneficiarios de las ayudas en España en el marco de la PAC y establece, entre otros, el sistema de control de la condicionalidad, designando al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) como la autoridad nacional encargada del sistema de control y coordinación de los controles de la condicionalidad.

En el marco del principio general, reconocido en la propia normativa comunitaria, de evitar cargas administrativas excesivas en la acreditación del cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad para los agentes económicos se deberían establecer, en relación con los agricultores, organizaciones de productores y cooperativas, los ajustes necesarios en relación con la verificación obtenida a través de los sistemas existentes con el fin de asegurar que una determinada superficie agrícola europea dedicada al cultivo de materias primas para la producción de biocarburantes o biolíquidos que cumple con los requisitos de condicionalidad de la PAC, cumple a su vez con los requisitos de sostenibilidad referentes al uso de la tierra.

¹⁶ Real Decreto 486/2009, de 3 de abril, por el que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos en el marco de la política agrícola común, los beneficiarios de determinadas ayudas de desarrollo rural, y los agricultores que reciban ayudas en virtud de los programas de apoyo a la reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo.

Precisamente esta es la finalidad del apartado 4 de la disposición adicional única del Proyecto de RD cuando señala que el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), podrá dictar (junto con disposiciones aclaratorias de los conceptos de “*pequeño productor*” y “*organizaciones de productores*”), la normativa necesaria para incorporar a los sistemas administrativos utilizados actualmente para asegurar la observancia de los requisitos de condicionalidad, los aspectos complementarios que permitan a los agricultores, asociaciones o cooperativas de productores “*demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad recogidos en los apartados 2,3 y 4 del artículo 4*”, es decir, los requisitos relativos al uso de la tierra.

No contempla, sin embargo, el Proyecto que estos sistemas administrativos y de control de la PAC permitan también la verificación, en la fase de cultivo, de los requisitos de sostenibilidad referidos a la reducción de emisiones de GEI (apartado 1 del citado artículo 4), para los cuales se mantendría por tanto el régimen de obligaciones común para el resto de agentes.

Propone APPA al respecto que la normativa de desarrollo a dictar por el MARM se extendiera para cubrir también los requisitos referentes al cálculo de las emisiones en la fase de cultivo, citando al efecto el ejemplo austriaco. La eventual posibilidad o eficacia derivada de realizar esta extensión, sin embargo, debería abordarse en base a criterios de política agraria y de factibilidad técnica que exceden del ámbito de competencias de esta Comisión.

4.6 Sobre el sistema nacional de verificación (artículos 8, 9, 10, 11 y 12 y disposición adicional única)

El artículo 8 define los “*elementos*” del sistema nacional de verificación como el “*conjunto de entidades, usuarios, procedimientos y documentos establecidos con el fin de verificar la sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos*”:

a) Como entidades del sistema se citan al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (en adelante MITyC), a la CNE y a las entidades de verificación.

El MITyC se configura como “*entidad de supervisión*”, con funciones de desarrollo normativo y “*supervisión de las entidades de verificación*”.

En cuanto al desarrollo normativo, la disposición adicional única, reparte entre el Ministro de Industria, Turismo y Comercio y el Director General de Política Energética y Minas la facultad de dictar disposiciones de desarrollo. Al primero le son encomendadas las disposiciones relativas a requisitos mínimos de organización y funcionamiento que deberán cumplir las entidades de verificación, así como las directrices para la realización de las auditorías y medidas a adoptar por los usuarios del sistema de verificación para garantizar un nivel adecuado de auditoría independiente. Al segundo, las disposiciones necesarias para definir con detalle los elementos del sistema de verificación, incluyendo, entre otros, documentos justificativos del cumplimiento de los criterios y registros documentales, aplicación del balance de masa, funciones a realizar por “*la entidad de gestión de la sostenibilidad*”, procedimientos de funcionamiento del sistema, actualizaciones del contenido de los anexos, definición del parámetro “X” para el cálculo del periodo de aplicación de la prima por utilización de tierras degradadas o la información sobre los aspectos sociales y medioambientales a enviar por los agentes. No se concretan, sin embargo, en el Proyecto de RD las funciones supervisoras de las entidades de verificación atribuidas al MITyC¹⁷.

En cuanto a la CNE, ésta se define como “*entidad de certificación*”, responsable, como hasta ahora, de la expedición de “*certificados de consumo y venta*” de biocarburantes, en base a lo establecido en la Orden ITC/2877/2008. El artículo 12 también confiere a la CNE, junto con la Secretaría de Estado de Energía¹⁸ y la Comisión Europea, funciones de inspección del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, de la correcta aplicación del sistema de balance de masa y de la veracidad de la información aportada por los agentes económicos.

Las entidades de verificación de la sostenibilidad, por su parte, serán las encargadas de elaborar el informe de verificación de la sostenibilidad, las cuales deberán ser

¹⁷ Al margen de las facultades de desarrollo de la disposición adicional única, el artículo 14, como luego se verá, confiere al Secretario de Estado el mandato de aprobar, mediante resolución, una definición o el listado de los desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico cuya utilización para la fabricación de biocarburantes permita a éstos tener valor doble.

¹⁸ Sin embargo, en la Memoria que acompaña al Proyecto de RD, esta función aparece conferida a “*la Dirección General de Política Energética y Minas*”.

acreditadas por ENAC “o cualquier Organismo Nacional de Acreditación designado por otro estado miembro”, de conformidad con el Reglamento (CE) 765/2008¹⁹.

Finalmente, la letra c) del apartado 2 de la disposición adicional única, también prevé la existencia de una “entidad de gestión de la sostenibilidad”, que, sin embargo, no aparece definida en sus funciones ni identificada en ningún artículo del Proyecto de RD.

- b) Los usuarios del sistema nacional son “los agentes económicos integrados en la cadena de producción y comercialización de biocarburantes y biolíquidos”, que se detallan en el artículo 9, que cita expresamente a los productores y comercializadores de materias primas vegetales; recogedores, transformadores y/o comercializadores de otras materias primas; productores y/o comercializadores de biocarburantes y biolíquidos; titulares de instalaciones de logística; y a los sujetos obligados a vender o consumir biocarburantes según el Real Decreto 459/2011, de 1 de abril²⁰ (en adelante, Real Decreto 459/2011).

El artículo 10 del Proyecto de RD describe los sujetos obligados a remitir información, que incluye tanto los sujetos obligados a la venta o consumo de biocarburantes referidos en el RD 459/2011, como los agentes económicos que pongan a disposición

¹⁹ Reglamento (CE) 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 339/93. Este Reglamento establece normas sobre la organización y el funcionamiento de la acreditación de organismos de evaluación de la conformidad y ofrece un marco tanto para la vigilancia del mercado de los productos como para los controles de los productos procedentes de terceros países; asimismo, determina los principios generales relativos al mercado CE.

²⁰ 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.

De acuerdo con dicho Real Decreto, por el que se deroga el Real Decreto 1738/2010, de 23 de diciembre, por el que se fijan objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013, los sujetos obligados a acreditar los objetivos mínimos de venta y consumo de biocarburantes son:

- a) “Los operadores al por mayor, regulados en el artículo 42 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, por sus ventas anuales en el mercado nacional, excluidas las ventas a otros operadores al por mayor.
- b) Las empresas que desarrollen la actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos, regulada en el artículo 43 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, en la parte de sus ventas anuales en el mercado nacional no suministrado por los operadores al por mayor.
- c) Los consumidores de productos petrolíferos, en la parte de su consumo anual no suministrado por operadores al por mayor o por las empresas que desarrollen la actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos”.

del consumidor final biolíquidos que deban demostrar que cumplen los criterios de sostenibilidad de éstos para los fines de la letra b) del artículo 3.

c) En cuanto a los procedimientos y documentos, el artículo 11 describe la información que dichos sujetos obligados deberán presentar “*con la periodicidad, forma que se determine*” con remisión a la disposición adicional única (es decir, al desarrollo que de esta previsión se realice mediante resoluciones de la Dirección General de Política Energética y Minas). Esta información incluye:

- 1) Identificación de la “partida”, el tipo de biocarburante o biolíquidos de que se trata, su volumen, la materia prima utilizada y el país de primer origen tanto de la materia prima como del biocarburante o biolíquido.
- 2) Alternativa de acreditación de la sostenibilidad (sistema nacional, régimen voluntario reconocido por la Comisión Europea o acuerdo bilateral o multilateral) escogida para cada criterio de sostenibilidad.
- 3) Una “*declaración responsable y/o un informe de verificación de la sostenibilidad*” en los que conste que “*todos y cada uno de los agentes económicos del sistema han aplicado el sistema de balance de masas*” y que se han cumplido: 1) el requisito de reducción de emisiones de GEI, indicando “*para cada partida*” el porcentaje de reducción conseguida, el método de cálculo para la determinación de dicha reducción y el proceso productivo si existiera más de un valor por defecto, así como (con la excepción de “*los biocarburantes y biolíquidos obtenidos a partir de desechos o residuos*”), si se ha utilizado en el cálculo la prima por biomasa obtenida de tierras degradadas restauradas o el factor de reducción de emisiones por acumulación de carbono gracias a una mejora de la gestión agrícola (factor e_{sca}), con expresa indicación de si se ha hecho uso de la cláusula de transitoriedad del artículo 4.1; 2) requisitos relativos al uso del suelo; y 3) requisitos medioambientales y agrarios del Reglamento (CE) nº 73/2009 (en estos dos últimos casos con la excepción de los desechos y residuos de transformación).
- 4) Información sobre aspectos sociales y medioambientales que se determine en la normativa de desarrollo.

El artículo 11 también contiene apartados dedicados: 1) a regular la interrelación entre el informe de verificación y los sistemas voluntarios (el informe sólo deberá hacer referencia a la existencia de la certificación bajo el esquema voluntario o, en su caso, a la verificación de los criterios que no hubieran quedado amparados por aquél); 2) a la obligación de disponer de un sistema auditable por parte de los agentes económicos para las pruebas que permitan demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad; 3) a la facultad del Director General de Política Energética y Minas para solicitar información suplementaria a los agentes económicos y para transmitir a la Comisión Europea la información recopilada en este artículo; y 4) la previsión de que para el cumplimiento de las finalidades distintas de las de cumplir los objetivos obligatorios en materia de energía renovable en el transporte, *“los agentes económicos obligados en cada caso, deberán presentar a la autoridad competente, la información que se determine en la normativa correspondiente”*.

4.6.1 Valoración sobre la arquitectura institucional

El primer comentario que procede efectuar respecto a esta propuesta de sistema nacional de sostenibilidad es que el Proyecto de RD, del que cabría esperar que, como norma reguladora básica del mismo, recogiera las condiciones y obligaciones más relevantes en relación con dicho sistema, no incluye, sin embargo, su aspecto más importante: la definición de la arquitectura institucional y operativa que debería componer la estructura del sistema. Además, en cuanto a la información a remitir por los agentes económicos, el Proyecto de RD define la información que deberán enviar los sujetos obligados pero deja también abierto el formato y periodicidad de remisión de dicha información.

Tal como señala APPA, no deja de llamar la atención que, si bien el Proyecto de RD en su artículo 8 define las funciones de los diversos actores del sistema de verificación de la sostenibilidad, únicamente se haga referencia a la entidad de gestión de la sostenibilidad en la letra c) del punto 2 de la disposición adicional única, quedando sus funciones por definir mediante resolución del Director General de Política Energética y Minas.

En este sentido esta Comisión en su Informe de supervisión sobre el mercado de biocarburantes correspondiente al ejercicio 2009 ya enunció una propuesta referente a este esquema institucional, basada en el principio fundamental de garantizar una

integración eficiente del esquema de sostenibilidad en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, no con un mero afán formalista, sino en base al reconocimiento de, al menos, tres circunstancias:

- 1) La acreditación del cumplimiento de requisitos de sostenibilidad es, en el vigente mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, una condición general más cuyo cumplimiento se ha de verificar por parte de la entidad de certificación con carácter previo a la expedición de certificados (artículo 7.3 e) de la Orden ITC/2877/2008).

La existencia de esta vinculación condicional es perfectamente congruente con la normativa comunitaria que, como se ha visto, exige la verificación del cumplimiento de estos requisitos *“para evaluar el cumplimiento de los requisitos de la presente Directiva en relación con los objetivos nacionales”* y *“de las obligaciones de utilizar energías renovables”*.

- 2) El aprovechamiento de sinergias y simplificación administrativa con un único organismo a cargo de la gestión y supervisión del sistema de verificación. Existen reglas del vigente mecanismo de fomento que son aplicables para la adecuación de los requisitos de sostenibilidad, así como una aplicación informática SICBIOS, que si bien requerirán ciertas adaptaciones ya son conocidas por los sujetos obligados y permitirían reducir la carga administrativa asociada a la acreditación de estos requisitos, tanto para los sujetos obligados como para la Administración.
- 3) Adecuación a las singularidades del sistema de certificación, que a su vez se basan en la forma en que se lleva a cabo el suministro de carburantes fósiles y biocarburantes en el mercado español.

Algunas de estas singularidades se derivan del carácter finalista que el vigente marco regulatorio ha impuesto en la determinación de las obligaciones de comercialización de biocarburantes (el punto de control se encuentra, en la mayor parte de los casos, a la salida de la última instalación de almacenamiento desde la que el producto se pone al mercado). Esto supone que en el sistema de certificación tenga gran importancia el hecho de que la gran mayoría de los volúmenes comercializados hayan sido transportados y almacenados indiferenciadamente, lo cual ha obligado en el mecanismo de fomento a introducir reglas propias que han

permitido una individualización de los volúmenes imputados a cada sujeto obligado en dicho punto de control.

En particular, el esquema de sostenibilidad habría de ser compatible con el funcionamiento del mecanismo de fomento, basado en un sistema de anotación en cuenta de Certificados de biocarburantes en base a las solicitudes que, con carácter mensual y anual, deben formalizar los sujetos obligados, debiendo estar la información anual debidamente auditada y justificadas las posibles diferencias con la información mensual remitida. La anotación provisional a cuenta de Certificados permite el empleo de dos de los instrumentos de flexibilidad del mecanismo de fomento: la transferencia y los traspasos de certificados (artículos 9 y 10 de la Orden ITC/2877/2008), que forman parte de la esencia de dicho mecanismo.

Por tanto, la CNE entiende, en línea además con lo manifestado por APPA, AOP y CLH, que la opción más eficiente es que las funciones de entidad de gestión de sostenibilidad sean realizadas por la CNE, en tanto que Entidad de Certificación de Biocarburantes, y aboga por extender, a los criterios de sostenibilidad, el vigente sistema de envío, con frecuencia mensual y anual, de información propia del sistema de certificación de biocarburantes. La información mensual debería recoger los datos de sostenibilidad asociada a las partidas o lotes de biocarburantes respecto a los cuales se solicita la anotación provisional de Certificados y debería permitir anticipar un control suficiente del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad. Por su parte, la información anual debería servir para la acreditación del cumplimiento de las condiciones necesarias para la anotación definitiva de Certificados y por tanto debe venir revestida del nivel adecuado de auditoría independiente.

En conclusión, se considera que se debería adoptar un régimen nacional de sostenibilidad de los biocarburantes caracterizado por una integración eficiente en el vigente sistema de certificación, adecuado a las especificidades del sistema logístico y del sector de biocarburantes en España.

El esquema propuesto por la CNE presenta ventajas en cuanto a aprovechamiento de sinergias y simplificación administrativa, al facilitar la coordinación y comunicación entre los agentes económicos con un único organismo a cargo de la gestión del sistema de verificación, lo cual redundaría en una mayor fiabilidad del sistema de control.

De forma consecuente con esta propuesta, debería modificarse la redacción de diversos preceptos del Proyecto de RD a fin de incluir a la CNE como entidad de gestión de la sostenibilidad y dotarla de los instrumentos necesarios para que pueda ejercer estas funciones correctamente, básicamente en el ámbito normativo de desarrollo de detalle de cuestiones operativas de la cadena de custodia y el balance de masa, de forma congruente a lo ya previsto en la Orden ITC/2877/2008 respecto al sistema de certificación. En concreto, se propone la modificación de los siguientes artículos:

a) En relación al artículo 8.3:

“La Comisión Nacional de Energía es la entidad de certificación responsable de la expedición de certificados de consumo y venta de ~~de~~ biocarburantes, según lo dispuesto en la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, así como la entidad de gestión de la sostenibilidad”.

b) Por su parte, en cuanto al artículo 11.4 se propone que, además del Director General de Política Energética y Minas, la CNE, en cuanto entidad de gestión de la sostenibilidad, también pueda requerir a los agentes información suplementaria que garantice la coherencia del sistema de sostenibilidad y certificación:

“El Director General de Política Energética y Minas y la CNE, en cuanto que entidad de gestión de la sostenibilidad, podrán solicitar a los agentes económicos información suplementaria.”

c) Por último, en relación con la capacidad normativa, se propone la modificación del apartado 2 y la inclusión de un nuevo apartado 3 en la disposición adicional única (renumerando consecuentemente los actuales apartados 3 y 4):

“2. Asimismo, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio dictará, mediante resolución del Director General de Política Energética y Minas, las disposiciones necesarias para definir con detalle los elementos del sistema de verificación de la sostenibilidad necesarios para su puesta en funcionamiento, que podrán incluir, entre otros:

~~a) Los documentos justificativos para demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad mencionados en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 4 y los registros que deben mantener los agentes económicos.~~

a) ~~b) La aplicación del sistema del balance de masa, en particular, los agentes económicos que deben implementarlo, el periodo para la realización de inventario y el emplazamiento en el que se aplica, las reglas de asignación y agregación aplicables, Los registros que cada agente de la cadena de suministro debe mantener y los datos que dichos registros deben contener.~~

- ~~e) Las funciones a realizar por la entidad de gestión de la sostenibilidad.~~
- b) ~~ϕ) Los procedimientos de funcionamiento del sistema, entendidos estos como los mecanismos que articulan el intercambio de información entre las distintas entidades y agentes del sistema de verificación de la sostenibilidad.~~
- c) ~~ϵ) Actualizaciones del contenido de los anexos de este real decreto.~~
- d) ~~ϕ) La definición del parámetro X para el cálculo del periodo de aplicación de la prima de 29 g CO₂eq/MJ, recogida en el apartado 8, de la parte C del anexo I.~~
- e) ~~ϑ) La información sobre los aspectos sociales y medioambientales suplementarios que deben enviar los agentes, según lo establecido en la letra d) del apartado 1 del artículo 11.~~
- f) La lista de instalaciones operativas antes del 23 de enero de 2008, a efectos de lo dispuesto en el artículo 4.1.

3. La Comisión Nacional de Energía dictará las Circulares necesarias en cumplimiento de sus funciones como entidad de gestión de la sostenibilidad, que podrán incluir, entre otros:

- a) El procedimiento detallado de remisión de la información relativa a los criterios de sostenibilidad.
- b) La aplicación del sistema del balance de masa, en particular, los agentes económicos que deben implementarlo, el periodo para la realización de inventario y el emplazamiento en el que se aplica, las reglas de asignación y agregación aplicables.
- c) Los documentos justificativos para demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad mencionados en los apartados 1, 2, 3 y 4 del artículo 4”

4.6.2 Sobre los usuarios del sistema

El artículo 9 del Proyecto de RD describe los agentes económicos que se integran en la cadena de producción y comercialización de biocarburantes y biolíquidos, cuyas instalaciones y productos deberán estar sujetos a inspección y control en el marco del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad.

Con respecto a los agentes económicos, APPA plantea que, en el caso de los aceites vegetales usados, sería preciso considerar como tales no únicamente a los recogedores de estos aceites, sino también a los generadores comerciales de los mismos.

En efecto, si bien de acuerdo con el artículo 14.4 la definición o el listado de desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico deberá ser aprobado mediante resolución del Secretario de Estado de Energía, es de prever

razonablemente que los aceites de fritura usados tendrán cabida en dicha definición o listado.

APPA, subrayando también la importancia de estos aspectos, considera que la trazabilidad documental entre los recogedores de aceites usados y los generadores comerciales de los mismos es aún muy deficiente en España, por lo que propone incluir expresamente entre los agentes económicos de la cadena de producción a los “*generadores de aceites usados, incluyendo los puntos verdes, pero con excepción de los hogares*”, con el fin de evitar cualquier posible fraude.

Por otro lado, es preciso señalar que el artículo 14.3 del Proyecto de RD establece que, a los efectos de la doble contabilización, las materias primas o el biocarburante correspondiente habrán de ir acompañados de la información y documentación que demuestre su procedencia y origen, en la forma y periodicidad que la CNE establezca.

Valoración CNE:

A este respecto cabe señalar que recientemente se ha aprobado la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados²¹ (en adelante Ley 22/2011), en la que se han definido diversas figuras (agentes, negociantes y gestores de residuos, entre otros), que en algunos casos requieren de autorización administrativa y en otros de una mera comunicación para ejercer su actividad, y que asumen en distintos grados, según su tipología, la responsabilidad frente a la Administración competente tanto en cuanto a la procedencia y origen del residuo recogido y/o tratado como de su naturaleza. Asimismo, la citada Ley 22/2011 establece la necesidad de que existan distintos registros en los que estarán incluidas las sociedades que ejerzan estas actividades, debiendo éstas mantener, además, un archivo cronológico²² que, según los casos, deberán remitir anualmente a la Comunidad Autónoma correspondiente o tenerlo a disposición de la autoridad competente a efectos de inspección y control.

²¹ Esta Ley viene a derogar la anteriormente vigente Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

²² Las personas físicas o jurídicas registradas dispondrán de un archivo físico o telemático donde se recoja por orden cronológico la cantidad, naturaleza, origen, destino y método de tratamiento de los residuos; cuando proceda se deberá inscribir también, el medio de transporte y la frecuencia de recogida.

Por ello se considera que la normativa sectorial en materia de residuos ya incluye los mecanismos y procedimientos necesarios que permiten asegurar a la autoridad competente la trazabilidad de estas materias primas, y que con la inclusión de estas figuras en la redacción del apartado b) del artículo 9 del Proyecto de RD quedaría completado el listado de agentes económicos integrados en la cadena de producción y comercialización de biocarburantes y biolíquidos relevantes a efectos del sistema de verificación de sostenibilidad.

En consecuencia se propone la siguiente redacción alternativa del citado precepto:

“b) Recogedores, transformadores y/o comercializadores de materias primas para la producción de biocarburantes y biolíquidos, así como las figuras a las que la normativa sectorial en materia de residuos confiera responsabilidad frente a la Administración en lo referente a la cantidad, naturaleza, origen, destino y método de tratamiento de los residuos.”

Por otra parte, en el artículo 10 se establecen los sujetos que deben remitir información para los fines contemplados en los apartados a) y b) del artículo 3 y en el artículo 11 la información que deben remitir para verificar la sostenibilidad de los biocarburantes que se pretende computar para dichos fines. No obstante, cabe señalar que el cumplimiento y la verificación de los criterios de sostenibilidad no es en sí misma una obligación que deban cumplir los productos sino que es una condición que deben acreditar para que puedan tenerse en cuenta tanto para evaluar *“el cumplimiento de los objetivos obligatorios mínimos de consumo y venta de biocarburantes con fines de transporte establecidos en el marco del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes”* como *“el cumplimiento de las obligaciones de utilizar energías renovables establecidas en la normativa nacional y/o comunitaria”*.

Es decir, la obligación de remisión de información únicamente podrá afectar a aquellos sujetos y productos que estén incluidos en el marco del correspondiente mecanismo de fomento o sistema de apoyo por lo que, teniendo especialmente en cuenta lo referente a los biolíquidos, se propone realizar la siguiente aclaración en la redacción del artículo 11.1 del Proyecto de RD²³:

²³ La modificación correspondiente a la disposición transitoria única se incluye en el apartado 4.10 del presente Informe.

“Los sujetos establecidos en el artículo 10 deberán presentar, en la medida en que existan obligaciones de venta o consumo, la siguiente información y documentación, respecto de cada partida de biocarburante o biolíquido vendido o consumido, con la periodicidad, y forma que se determine según lo dispuesto en la disposición adicional única.”

4.6.3 Sobre la forma de acreditar el cumplimiento

Existen, como se ha visto, diversas formas para demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad por parte de los agentes económicos: acogerse a un sistema nacional de verificación, a un sistema voluntario reconocido por la Comisión Europea, a un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por la Unión Europea con terceros países, o una combinación de estas alternativas.

Valoración CNE:

A este respecto, la letra b) del apartado 11.1 del Proyecto de RD establece que entre la información que han de presentar los sujetos obligados para cada partida de biocarburante o biolíquido vendido o consumido, se encuentra la forma de demostrar el cumplimiento de cada criterio de sostenibilidad, citándose el acogimiento a un sistema nacional, a un acuerdo bilateral o multilateral o a un régimen voluntario reconocido por la Comisión Europea. Sin embargo, no queda expresamente recogida la posibilidad de utilizar una combinación de estas alternativas para demostrar el cumplimiento de cada criterio, por lo que se propone la siguiente redacción alternativa de la citada letra b) del apartado 11.1 del Proyecto de RD:

“b) Para cada uno de los criterios de sostenibilidad, se indicará si su cumplimiento se ampara en el sistema nacional previsto en el presente real decreto, en un régimen voluntario reconocido por la Comisión Europea, ~~o~~ en un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por la Unión Europea con terceros países, o en una combinación de estas alternativas, indicando en los ~~dos~~ tres últimos casos la denominación del ~~mismo~~ régimen voluntario reconocido y/o del acuerdo”.

4.6.4 Sobre el contenido, formatos, periodicidad y forma de remisión de la información de sostenibilidad

El artículo 11 del Proyecto de RD viene a recoger la información que deben remitir los sujetos obligados una vez que el sistema de verificación de los criterios de sostenibilidad

esté en funcionamiento, difiriendo a su desarrollo reglamentario la periodicidad y forma de envío de la misma.

En este sentido, como se ha apuntado anteriormente, la CNE entiende que la información de sostenibilidad debería quedar integrada en la información de certificación por lo que debería remitirse a través de SICBIOS con periodicidad tanto mensual como anual.

Por otra parte, la letra a) del artículo 11.1 define la información que deberán remitir de cada partida (*“identificación de la partida, el tipo de biocarburante o biolíquido de que se trata, su volumen, la materia prima utilizada y el país de primer origen tanto de esta última como del propio biocarburante o biolíquido”*). En este sentido, si bien no viene recogida expresamente la definición de *“partida”*, sí que puede deducirse de la redacción de la disposición transitoria única que ésta vendrá caracterizada por la *“cifra de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la materia prima utilizada, el primer país de origen, los usos de la tierra de cultivo de dichas materia prima y el sistema de verificación de la sostenibilidad utilizado”*.

Valoración CNE:

No obstante, parecería conveniente que la definición de partida que se empleara en el régimen ordinario del sistema de verificación pudiera incorporar la experiencia adquirida en el periodo transitorio con el fin de permitir su adaptación y concreción. Todo ello teniendo en cuenta que esta información deberá integrarse, según la propuesta que se hace en este Informe, junto con la información de certificación.

En general, se entiende que la información a remitir por los sujetos debería ser la estrictamente necesaria para que, por un lado, ni éstos ni la entidad de gestión de la sostenibilidad se vieran sometidos a una carga administrativa excesiva y, por otro, sea posible la verificación adecuada de los criterios de sostenibilidad con un nivel de fiabilidad apropiado.

En consecuencia (de forma congruente con lo propuesta realizada en el epígrafe 4.6.1) se propone modificar la redacción del artículo 11.1 de la siguiente forma:

“Los sujetos establecidos en el artículo 10, en la medida en que existan obligaciones de venta o consumo, deberán presentar a la Comisión Nacional de Energía al menos la siguiente información y

documentación, respecto de cada partida de biocarburante o biolíquido vendido o consumido, con la periodicidad y forma que se la Comisión determine, según lo dispuesto en la disposición adicional única.”

Por otra parte, el apartado c.1) de la letra c) del artículo 11.1 viene a recoger, en esencia, lo dispuesto en Decisión de la Comisión Europea de enero de 2011 (2011/13/UE). Dicha Decisión establece que, con el fin de que la remisión de la información sobre los aspectos ambientales y sociales suplementarios no suponga una carga administrativa excesiva para los agentes, la misma se ha de facilitar en forma de una declaración en la que se indique si las partidas de biocarburantes o biolíquidos se hubieran certificado o considerado que cumplen los requisitos de un régimen voluntario reconocido por la Comisión que incluya dichos aspectos; la información sobre si se ha utilizado o no la prima de 29 g CO_{2eq}/MJ que corresponde al biocarburante o biolíquido cuya biomasa se obtiene de tierras degradadas restauradas²⁴, así como si el factor de reducción de emisiones debida a una acumulación de carbono en el suelo gracias a una mejora de la gestión agrícola (factor e_{sca}) se han de presentar asimismo en forma de una declaración. Ésta última información se ha de remitir excepto cuando los biocarburantes o biolíquidos se hubieran obtenido a partir de desechos o residuos.

En cuanto a las instalaciones operativas antes del 23 de enero de 2008, el apartado c.1) del artículo 11.1 del Proyecto de RD establece que en el caso de aplicación de la cláusula de transitoriedad referente a los biocarburantes en los que en la cadena de producción se incluya al menos una instalación operativa antes de dicha fecha²⁵, no es obligatorio que en la declaración responsable y/o informe de verificación se incluya que se ha cumplido el criterio de reducción de emisiones de GEI ni que se indique el porcentaje de reducción de emisiones alcanzado hasta abril de 2013. No obstante, aunque en estos casos no se deba demostrar que se ha cumplido la reducción de GEI sí sería conveniente conocer este dato

²⁴ Como se ha señalado, aún están pendientes de determinación en la normativa comunitaria la definición detallada de tierras degradadas restauradas con objeto de que la citada prima pueda ser de aplicación (incluyendo también el parámetro “X” referente al periodo máximo de años a partir de la reconversión de la tierra en explotación agrícola en que la prima se puede aplicar), por lo cual será preciso que estos puntos se hayan desarrollado a nivel comunitario para que esta información pueda ser exigible.

²⁵ A este respecto se considera de utilidad que la Dirección General de Política Energética y Minas elabore un listado de estas instalaciones, como ocurre en el sistema francés, por lo que se ha incluido en la redacción alternativa propuesta en el apartado 4.6.1.

con el fin de poder conocer las emisiones totales evitadas de GEI asociadas a la venta o consumo de biocarburantes incluidos en el mecanismo de fomento.

En todo caso parece improbable que esta cláusula de transitoriedad pueda emplearse en el periodo definitivo puesto que el calendario previsible de tramitación de este proyecto de RD y de su normativa de desarrollo no parece que hagan factible que las normas de desarrollo del sistema de verificación estén aprobadas antes de abril de 2013. Sin embargo, los comentarios realizados a este respecto sí serían de aplicación al periodo transitorio.

Finalmente, se sugiere que se modifique el contenido de la declaración responsable y/o informe de verificación en cuanto a la información relativa a reducción de emisiones de GEI a fin de recoger la posibilidad de que las emisiones promedio para la etapa de cultivo en dichas zonas NUTS 2, 3 o 4 donde se haya cultivado la materia prima sirvan como alternativa a los valores reales. Adicionalmente, se considera que cuando se utilicen valores reales para calcular las emisiones de GEI se ha de reportar el proceso de fabricación del biocarburante.

De esta forma, se propone la siguiente redacción alternativa para el segundo párrafo del apartado c.1) del artículo 11.1 del Proyecto de RD:

“c.1) El requisito de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, indicando para cada partida el porcentaje de reducción conseguida.

Se indicará si se han utilizado para el cumplimiento de estos requisitos ~~los valores por~~ los valores promedio recogidos en el anexo II, o los valores por defecto, parciales o globales, recogidos en el anexo I de este real decreto. En este último caso, si la materia prima ha sido cultivada en la Unión Europea, se indicará si procede de las zonas que figuran en los informes mencionados en la letra b) del apartado 2 del artículo 5. Cuando la materia prima cultivada proceda de dichas zonas, los valores promedio para las emisiones de gases de efecto invernadero podrán utilizarse asimismo como alternativa a los valores reales. Igualmente, se mencionará el tipo de proceso de fabricación utilizado para aquellos biocarburantes para los cuales existe más de un valor por defecto o más de un valor por defecto desagregado en el anexo I del presente real decreto, así como cuando se emplee un valor real para las emisiones.

En caso de que en la cadena de producción de una partida de biocarburante o biolíquido se incluyera al menos una instalación de transformación que estuviese ya operativa el 23 de enero de 2008, según lo previsto en el apartado 1 del artículo 4, y, sin perjuicio de la exención temporal

establecida en dicho precepto, también se deberá indicar la correspondiente información sobre reducción de emisiones.

Con excepción de los biocarburantes y biolíquidos obtenidos a partir de desechos o residuos, se indicará, si se ha utilizado en el cálculo de los gases de efecto invernadero a que se refiere el punto 1 de la parte C del anexo I:

- La prima recogida en los puntos 7 y 8 de dicho anexo.
- El factor de reducción de emisiones debido a la acumulación de carbono en el suelo gracias a una mejora de la gestión agrícola a que se refiere el punto 1 y 14 de dicho anexo.
- ~~En caso de que en la cadena de producción de una partida de biocarburante o biolíquido se incluyera al menos una instalación de transformación que estuviese ya operativa el 23 de enero de 2008, según lo previsto en el apartado 1 del artículo 4, no será obligatorio incluir este requisito hasta el 1 de abril de 2013, circunstancia que se indicará expresamente en la declaración y/o informe.”~~

Respecto a los requisitos sobre el uso del suelo, según se señala en el apartado c.2) del artículo 11.1 del Proyecto de RD en la declaración responsable y/o en el informe de verificación deberá constar “*si se han cumplido los requisitos relativos al uso de la tierra recogidos en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 4*” del Proyecto de RD, salvo en el caso de que el biocarburante o biolíquido se hubiera producido a partir de desechos o residuos, con excepción de los residuos agrícolas, de la acuicultura, pesqueros y forestales. A este respecto, si bien es cierto que durante el periodo definitivo será posible para los agentes económicos ir conociendo cada vez más información concreta y detallada sobre los criterios relativos al uso de la tierra, tal como señala APPA en su escrito de observaciones, para demostrar su cumplimiento únicamente es estrictamente necesario conocer el uso de la tierra a 1 de enero de 2008 y en la actualidad, por lo que como en los casos anteriores debería ser en el ámbito normativo de desarrollo de detalle donde se definiera la forma de acreditar estos requisitos.

Por último, cabe señalar que se debería indicar en el apartado d) del artículo 11.1 que los aspectos medioambientales y sociales allí referidos son “suplementarios”, por lo que se propone su inclusión en dicho apartado:

“d) Información sobre aspectos sociales y medioambientales suplementarios que se determinen según lo dispuesto en la disposición adicional única.”

4.6.5 Sobre las entidades de verificación

En relación con la acreditación de las entidades de verificación que propone el Proyecto de RD, cabe realizar las siguientes observaciones.

Valoración CNE:

En el apartado 4 del artículo 8 del Proyecto se indica que las entidades de verificación de la sostenibilidad deberán estar acreditadas por ENAC o por cualquier otro Organismo Nacional de Acreditación designado por otro Estado miembro, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento (CE) 765/2008.

La elección del proceso de acreditación de las entidades de verificación genera confianza sobre la actuación de este tipo de organizaciones, debido a la consolidación, regulación e implantación del citado procedimiento. Mediante la acreditación, un tipo de organizaciones denominadas organismos de evaluación de la conformidad demuestran que los productos y servicios puestos a disposición de los consumidores son conformes con los requisitos establecidos en documentos de carácter reglamentario o en normas, especificaciones u otros documentos de carácter voluntario.

Sin embargo, el elemento del sistema nacional de verificación que el Proyecto de RD introduce, la entidad de verificación de la sostenibilidad, surge en el sector de la acreditación como una nueva organización que debe definirse en todos sus aspectos²⁶. Este desarrollo supone una duración extensa y representa una carga administrativa adicional del procedimiento de acreditación que deben ser tenidas en cuenta con objeto de no ralentizar la puesta en marcha del régimen nacional definitivo. Igualmente, deben considerarse los costes económicos asociados al proceso.

Como alternativa al procedimiento de acreditación, el mismo Reglamento (CE) 765/2008, en su artículo 5, considera la posibilidad de reconocimiento, posibilitando a los Estados miembros la decisión de no usar acreditación. En este caso, el Estado miembro debe facilitar a la Comisión y a los otros Estados miembros todas las pruebas documentales

²⁶ No está englobado en los organismos de evaluación de la conformidad en el marco de ENAC y que se clasifican en laboratorios de ensayo, laboratorios de calibración, entidades de inspección, entidades de certificación y verificadores ambientales.

necesarias para verificar que el organismo de evaluación de la conformidad que se pretende reconocer es competente para la aplicación de la legislación comunitaria de armonización correspondiente. Como ejemplo, cabe indicar que en el marco del régimen nacional alemán los centros de certificación son reconocidos por la autoridad competente si demuestran el cumplimiento de, entre otros, requisitos relacionados con atributos del verificador referente a su experiencia en la realización de auditorías con arreglo a normas internacionales.

Por lo tanto, aunque la acreditación por parte del organismo nacional de acreditación puede aportar robustez y fiabilidad al sistema de acreditación, podría también explorarse la alternativa, que el reglamento europeo admite, por la que una empresa puede ser designada como entidad de verificación vía reconocimiento otorgado por los organismos que la norma posterior de desarrollo estableciere, siempre que la empresa solicitante cumpliera los requisitos establecidos.

4.7 Sobre la inspección del cumplimiento de los criterios (art. 12)

El apartado 2 del artículo 12 establece que *“En caso de comprobarse (...) el incumplimiento de los requisitos exigidos en el presente real decreto, será de aplicación, (...) el título VI de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos”*.

Adicionalmente, en el artículo 3.1 se señala que la energía procedente de los biocarburantes y biolíquidos sólo se computará para el cumplimiento de los fines en dicho precepto enumerados si cumplen los criterios de sostenibilidad exigibles, por lo que cabe esperar que la mayor parte de los biocarburantes y biolíquidos del mercado nacional los cumplan. Sin embargo, no se establece restricción expresa, ni en la normativa española ni en la europea, para la comercialización de los biocarburantes y biolíquidos que no cumplan tales criterios.

Valoración CNE:

Como ya se ha indicado, los criterios de sostenibilidad son una más de las condiciones que deben acreditar los agentes económicos para que puedan computarse los

biocarburantes para el cumplimiento de los objetivos anuales de comercialización de biocarburantes con fines de transporte.

Por tanto, es en el ámbito de las obligaciones relacionadas con los objetivos anuales de comercialización de biocarburantes y otros combustibles renovables donde es susceptible de ser aplicado el régimen sancionador de la Ley de Hidrocarburos.

Dicho de otra manera, será el incumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes y no propiamente el de los criterios de sostenibilidad, el que debería ser sancionable según el apartado z bis) del artículo 109 de la Ley 34/1998²⁷. De hecho, el incumplimiento de los criterios de sostenibilidad no está tipificado expresamente dentro del régimen sancionador en el título VI de la Ley 34/1998, por lo que no puede realizarse una remisión al mismo en caso de *“incumplimiento de los requisitos exigidos”* en el Proyecto de RD, salvo si se considerara que dicho incumplimiento como infracción leve, de conformidad con lo establecido en el artículo 111 de la Ley de Hidrocarburos.

4.8 Sobre las auditorías de grupo (art. 13)

El artículo 13 reproduce el contenido de la Comunicación sobre regímenes voluntarios y valores por defecto del régimen de sostenibilidad de la UE para los biocarburantes y biolíquidos en lo referido a las auditorías de grupo (punto 2.2.2).

Esto es, se permite a los pequeños agricultores, organizaciones de productores y cooperativas que demuestren el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad mediante auditorías de grupo en dos casos concretos: para demostrar el cumplimiento de los criterios relacionados con la tierra (sólo considerado aceptable cuando se trate de zonas próximas y con características similares) y para calcular la reducción de las emisiones de los GEI (cuando los sistemas de producción y los productos obtenidos sean similares).

Valoración CNE:

Es importante destacar que, para la aplicación de estas reglas de agrupación, se precisará una definición clara de los conceptos de “pequeño agricultor”, “organización de

²⁷ El citado apartado tipifica como infracción muy grave *“El incumplimiento de las obligaciones que se establezcan relacionadas con el logro de los objetivos anuales de contenido mínimo de biocarburantes y otros combustibles renovables”*.

productores” y, en su caso, una concreción del de “cooperativa”²⁸. A esta finalidad responde el apartado 4 de la disposición adicional única que encomienda al “*Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino*” la elaboración de las disposiciones normativas necesarias para la definición de tales conceptos (aunque sin citar a las cooperativas) “*a efectos de lo dispuesto en este real decreto*”.

En consecuencia se propone la siguiente redacción alternativa del apartado 4 de la Disposición adicional única:

“El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino dictará las disposiciones normativas necesarias para la definición de pequeño productor y, en su caso, cooperativas, a efectos de lo dispuesto en este real decreto. Asimismo, podrá dictar (...) y permitan la trazabilidad del producto.”

4.9 Sobre los biocarburantes que contabilizan el doble (art. 14)

El artículo 14 reproduce el apartado 2 del artículo 21 de la Directiva 2009/28/CE en lo relativo a la contribución de los biocarburantes obtenidos a partir de desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico para demostrar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los sujetos en materia de energías renovables y el objetivo establecido para la utilización de la energía procedente de fuentes renovables en todas las formas de transporte, considerando que equivale al doble de la de otros biocarburantes.

No obstante, el Proyecto de RD añade esta doble contabilización a la demostración del cumplimiento de las obligaciones de consumo y venta de biocarburantes con fines de transporte e introduce un aspecto aclaratorio en la manera de contabilización, indicando que será “*en términos energéticos*”.

Igualmente, el apartado 2 del artículo 14 reproduce lo señalado en el punto 5.2 de la Comunicación sobre la aplicación práctica del régimen de sostenibilidad de la UE para los biocarburantes y biolíquidos, indicando que cuando los biocarburantes se producen sólo

²⁸ La Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas ya recoge en su artículo 1 el concepto y denominación de cooperativa.

en parte a partir de materiales que puntúan doble, la contabilización doble sólo se aplica a la parte física del biocarburante fabricado a partir de dichas sustancias.

Valoración CNE:

Cabe en este epígrafe destacar la importancia de la utilización de residuos y desechos en la producción de biocarburantes por las siguientes razones:

- a) Para demostrar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los sujetos obligados en materia de energías renovables, el objetivo establecido para la utilización de energía procedente de fuentes renovables y para demostrar el cumplimiento de las obligaciones de consumo y venta de energías biocarburantes con fines de transporte, la contribución de los biocarburantes obtenidos a partir de desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico se considerará que equivale al doble de la de otros biocarburantes (art. 21.2 de la Directiva 2009/28/CE).
- b) Los biocarburantes producidos a partir de desechos o residuos, con excepción de los biocarburantes producidos a partir de residuos agrícolas, de la acuicultura, pesqueros y forestales (según el último párrafo del artículo 17.1 de la Directiva 2009/28/CE), únicamente deberán cumplir los criterios relativos a la reducción de emisiones de GEI.
- c) En relación con el cálculo de las emisiones de GEI, la consideración de que los desechos y residuos son, de forma resumida, materiales sin emisiones de GEI en su ciclo vital hasta su recogida (punto 18 de la parte C del anexo V de la Directiva 2009/28/CE).

Tabla 1. Beneficios por la utilización de determinadas materias primas para la producción de biocarburantes

Categoría de materia prima	Beneficio		
	Doble contabilización	Criterios limitados a reducción de emisiones de GEI y balance de masa	Sin emisiones de GEI hasta su recogida
Cultivos alimentarios convencionales	NO	NO	NO
Materia celulósica no alimentaria y material lignocelulósico (no residuo ni desecho)	SI	NO	NO
Co-productos	NO	NO	NO
Residuos agrícolas, de la acuicultura, pesqueros y forestales	SI	NO	SI
Desechos y residuos procedentes de la transformación	SI	SI	SI

4.10 Sobre el periodo transitorio para la verificación de la sostenibilidad (disposiciones transitoria única)

En la disposición transitoria única del Proyecto de RD se establece un periodo transitorio comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el momento en que el sistema nacional de verificación de sostenibilidad se encuentre desarrollado.

Durante este periodo transitorio, según lo establecido en el Proyecto de RD, los sujetos definidos en el artículo 10 deberán remitir anualmente a la CNE, antes del 1 de abril, la información indicada en las letras a), b) y c) del artículo 11.1, sustituyendo el informe de verificación (propio del periodo ordinario de vigencia del sistema de verificación) por una declaración responsable de cada uno de los agentes económicos integrados en la cadena de producción y comercialización de biocarburantes y biolíquidos (agricultores, recogedores/transformadores, productores, agentes logísticos y sujetos obligados a la

venta o consumo de biocarburantes), para cada partida, según el modelo del Anexo III del Proyecto de RD²⁹.

Adicionalmente, se solicita información sobre el balance de masa aplicado a esa partida y para cada criterio de sostenibilidad y sobre el sistema de balance de masa, se debe informar si su cumplimiento se ampara en el sistema nacional, en un régimen voluntario o en un acuerdo bilateral o multilateral, indicando el nombre del sistema empleado.

Además, la disposición transitoria única define algunas de las características del sistema de balance de masa, como el periodo de referencia para su realización (se fija en 3 meses), las condiciones de aplicación del balance de masa (en referencia a la mezcla de partidas con distintas o iguales características de sostenibilidad y el fraccionamiento de las partidas, entre otras). Asimismo, establece la obligación para todos los agentes económicos de la cadena de disponer de un sistema documental auditable, con obligación de mantenimiento de pruebas durante, al menos, cinco años.

Por último establece la obligación por parte de la CNE de elaborar y remitir antes del 1 de mayo de cada año a la Dirección General de Política Energética y Minas un informe sobre el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad.

En este epígrafe se analizarán los aspectos más importantes del sistema de verificación de sostenibilidad que establece el Proyecto de RD para el periodo transitorio desde el punto de vista de las implicaciones tanto para los distintos agentes económicos como para la CNE.

4.10.1 Sobre el contenido, formato y periodicidad de remisión de la información

El sistema propuesto en el Proyecto de RD para el periodo transitorio consiste en la remisión anual de una declaración responsable, cuyo contenido y formato está recogido en el Anexo III del Proyecto, para cada una de las partidas suministradas y por parte de cada uno de los agentes económicos de la cadena de producción y comercialización de biocarburantes.

²⁹ Incluye este Anexo información relativa a la identificación del agente económico que realiza la declaración responsable y de la partida, indicando si ésta cumple con los criterios de sostenibilidad relativos a las emisiones de GEI y uso de la tierra, desglosando cada uno de ellos en diversos apartados.

Valoración CNE:

Sin embargo, este esquema, como bien señalan APPA y CLH en sus escritos de observaciones, resulta imposible de gestionar, tanto para los distintos agentes de la cadena de distribución como por la propia CNE, por las siguientes razones.

En primer lugar, por el volumen de información reportada, dado que el Proyecto de RD solicita una declaración responsable para cada una de las partidas suministradas (en el año 2010 se comercializaron 2,5 millones de m³ y son posibles volúmenes de partidas de menos de 1.000 m³) y para cada uno de los agentes económicos de la cadena de distribución, donde es frecuente la participación de muy diversos agentes (no únicamente cinco como parece dar a entender el Proyecto), al existir acuerdos de compraventa entre dichos agentes y movimientos de producto entre distintas instalaciones de producción y almacenamiento antes de que el producto se ponga finalmente en el mercado.

Además, concurre el efecto multiplicador derivado de la exigencia de información relativa al balance de masa en cada declaración responsable de cada partida, de modo que la información de entradas y salidas y suministradores y clientes provocaría que una partida pudiera subdividirse, y multiplicarse, consecuentemente el número de declaraciones responsables que se deberían elaborar (por ejemplo, en el caso de los productores, los titulares de instalaciones logísticas o los operadores al por mayor), obligando, además, a la CNE a casar volúmenes de entrada y salida incluidos en distintas declaraciones responsables si se pretende verificar y cuadrar toda la información remitida.

En segundo lugar, porque debería existir una plena coincidencia, por un lado, entre los datos incluidos en las declaraciones responsables de los distintos agentes que distribuyeran una partida a lo largo de la cadena y, por otro, entre la información referida a la sostenibilidad con la información volumétrica reportada por los sujetos obligados en el actual mecanismo de fomento de biocarburantes a través de SICBIOS para expedir los correspondientes Certificados de Biocarburantes, coincidencia más que improbable si se tiene en cuenta que los conceptos de partida y de volumen puesto a mercado a efectos de certificación no tienen por qué ser coincidentes.

Sobre este particular, cabe recordar que en el actual mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte, gestionado por la

CNE como Entidad de Certificación, se requiere a los sujetos obligados a la comercialización o consumo de biocarburantes que remitan mensualmente diversa información³⁰ necesaria para la expedición de Certificados provisionales a cuenta. Asimismo, se requiere a los sujetos de verificación (instalaciones de almacenamiento y productores que no son sujetos obligados) información que permita contrastar la fiabilidad de los datos reportados por los sujetos obligados. Además, los sujetos obligados a la comercialización de biocarburantes deben remitir anualmente, antes del 1 de abril, una solicitud de expedición de Certificados definitivos incluyendo información correspondiente a las cantidades anuales de carburantes fósiles y biocarburantes vendidas o consumidas en territorio español en el ejercicio, junto con un estado contable firmado por representante debidamente acreditado, acompañado de un informe de auditoría³¹ emitido por el auditor de cuentas del sujeto obligado. Una vez recibida, analizada y comparada esta información con la remitida mensualmente, la CNE expide los Certificados definitivos basándose, entre otros aspectos, en la fiabilidad que proporciona el informe de auditoría.

En resumen, dentro del régimen de obligaciones impuesto en el Proyecto de RD durante este periodo transitorio, no resultaría factible ni para los agentes económicos elaborar y remitir, ni para la CNE analizar y comprobar, los datos incluidos en estas declaraciones responsables para cada partida suministrada.

En consecuencia, como ya se ha propuesto para el sistema de verificación definitivo y como hacen APPA, CLH y AOP en sus escritos de observaciones, se propone, con objeto de asegurar la coherencia de la información relativa a la sostenibilidad con el resto de

³⁰ Concretamente se solicita información sobre biocarburantes y carburantes fósiles: a) Cantidades vendidas o consumidas; b) Compraventas; c) Balance; d) Cantidades introducidas en territorio español de mezclas así como de biocarburantes en estado puro; e) Cantidades producidas y materias primas empleadas; f) Salidas desde instalaciones de producción y almacenamiento; y g) Declaraciones responsables relativas al origen del biocarburante y de encontrarse al corriente de sus obligaciones en materia de impuestos especiales y/o al corriente del pago de las cuotas de los impuestos especiales.

³¹ El estado contable y el informe de auditoría deben contener la siguiente información y documentación: a) Información mensualizada sobre cantidades de carburantes fósiles vendidos o consumidos en territorio español desagregadas por Comunidad Autónoma; b) Información mensualizada sobre cantidades de biocarburantes vendidos o consumidos en territorio español desagregadas por Comunidad Autónoma, según los criterios establecidos en el punto 1 de este apartado para la determinación de las cantidades de biocarburante; c) Compraventas anuales; d) Balance; e) Cantidades introducidas en territorio español de biocarburantes en estado puro y mezclas de biocarburante con carburante fósil; f) Cantidades de materias primas empleadas para la producción de biocarburantes; y g) Declaración responsable de encontrarse al corriente de sus obligaciones en materia de impuestos especiales y/o al corriente del pago de las cuotas de los impuestos especiales repercutidas, en su caso, por los distintos titulares de los depósitos fiscales y de sus obligaciones en materia de gravámenes de importación.

información necesaria para la certificación de los biocarburantes y, además, aprovechar las sinergias existentes que permitirían reducir las cargas administrativas a los sujetos obligados, integrar las declaraciones responsables dentro del vigente mecanismo de certificación mediante la remisión telemática de las declaraciones a través de SICBIOS por parte de los sujetos obligados a la comercialización o venta de biocarburantes.

En cuanto al contenido de la información que se debe remitir para verificar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad en el modelo de declaración responsable del Anexo III de Proyecto de RD se incluye gran cantidad de información³² relativa a la identificación de cada partida, reducción de emisiones de GEI, criterios de uso de la tierra o balance de masa, informando, además, para cada criterio, si su cumplimiento se ampara en el sistema nacional, en un régimen voluntario o en un acuerdo bilateral o multilateral.

Esta información parece excesivamente exhaustiva, no siempre estrictamente necesaria y, en algunos casos, difícil de obtener por parte de los agentes económicos durante el periodo transitorio, por lo que debería analizarse cuál debe ser el contenido exacto de esta declaración responsable para el objetivo perseguido de verificación de los requisitos de sostenibilidad durante este periodo.

³² La declaración responsable incluye, concretamente, la siguiente información:

- Identificación de la partida: número de registro, tipo de producto y materia prima y volumen.
- Información sobre % de reducción de GEI, proceso de fabricación, indicando si la instalación estaba operativa antes del 23 de enero de 2008, si se ha utilizado la prima corresponde a tierras no explotadas para la agricultura o cualquier otra actividad en enero de 2008 o a tierras gravemente degradadas y el factor de reducción de emisiones debido a la acumulación de carbono en el suelo mediante una mejora de la gestión agrícola.
- Para el uso de la tierra, se deberá informar sobre: materia prima, país de origen, zona de cultivo, uso de la tierra, si se ha producido a partir de desechos y/o residuos, si la partida proviene de una materia prima procedente de bosques primarios y otras superficies boscosas o zonas designadas para protección de la naturaleza o especies o ecosistemas o de prados y pastizales con una rica biodiversidad, si proviene de humedales, los distintos tipos de zonas arboladas, si el suelo era una turbera o si estaba drenado o no en 2008, indicando, en su caso, si la tierra de cultivo cumple o no los criterios de la PAC.
- Información sobre entradas y salidas de cada partida: fecha de la transacción, tipo de producto, volumen, materia prima y país de origen, suministrador o cliente, y emisiones de GEI y factor de conversión.

Así, por ejemplo, se solicita información sobre la utilización de un sistema de verificación nacional cuando éste no está aún definido, o en el apartado relativo al uso de la tierra, se solicita información sobre la zona de cultivo cuando la única información que sería imprescindible conocer, durante el periodo transitorio, es el uso de la tierra en enero de 2008 y si éste ha sido modificado. Además, en el caso de las tierras con elevado valor en cuanto a biodiversidad se solicita información sobre “*prados y pastizales*” cuando ésta solo será de aplicación una vez que la Comisión Europea haya determinado los criterios y zonas geográficas que permitan identificarlos, como se reconoce en el propio artículo 4.2 del Proyecto de RD.

Igualmente parece excesiva la solicitud de información relativa al balance de masa por partida y agente económico en la que, además de contener información que no parece relevante (por ejemplo, suministrador y cliente) se está incluyendo toda la información que en el momento en que esté operativo el sistema de verificación definitivo el sujeto deberá mantener para su posterior verificación por parte de la correspondiente entidad de verificación.

En resumen, debería analizarse cuál es la información mínima indispensable en cuanto a reducción de emisiones y uso de la tierra que, durante el periodo transitorio, permita acreditar los requisitos de sostenibilidad estudiando detalladamente las sinergias existentes con la información que actualmente reportan los sujetos obligados y de verificación a través de SICBIOS, con el objetivo de reducir la carga administrativa a los distintos agentes implicados y dotar al sistema de la mayor flexibilidad posible.

Además, la remisión de dicha información debería tener carácter mensual con objeto de mantener, según la normativa que regula el vigente mecanismo de fomento de biocarburantes, los instrumentos de flexibilidad de cumplimiento en los objetivos de venta o consumo de biocarburantes (transferencias y traspasos de Certificados, según lo previsto en los artículos 9 y 10, respectivamente, de la Orden ITC/2877/2008). Efectivamente, en caso de que se decidiera mantener la periodicidad anual establecida en el Proyecto de RD resultaría más que cuestionable que pudieran expedirse Certificados, aún con carácter provisional, sin verificación de los criterios de sostenibilidad, lo cual de

hecho determinaría la desaparición de los mencionados instrumentos de flexibilidad del sistema de certificación, del que forman parte esencial³³.

En consecuencia, el contenido concreto de la información que resulte necesaria para cumplir los criterios de sostenibilidad debería definirse no en un anexo del Proyecto de RD sino en una Circular que desarrollaría la CNE a tal efecto bajo las premisas de garantizar la fiabilidad del sistema, alcanzando las máximas sinergias, flexibilidad e integración con el actual mecanismo de fomento de biocarburantes. En cuanto a la forma y la periodicidad de remisión de esta información, esta Comisión entiende igualmente que la información de sostenibilidad debería integrarse en el actual sistema SICBIOS de forma que la remisión de toda la información exigible se realice mensual y anualmente, por medios telemáticos, por parte de los sujetos obligados a la comercialización de biocarburantes.

En conclusión, el Proyecto de RD parece pretender que durante el periodo transitorio la CNE asuma el papel propio de las entidades de verificación durante el procedimiento definitivo, para lo cual define un modelo de declaración responsable de cada uno de los agentes económicos del sistema para cada partida suministrada que deben remitir anualmente los sujetos incluidos en el artículo 10, que hace que el sistema propuesto para el periodo transitorio resulte difícilmente gestionable, como han puesto de manifiesto diversos miembros del Consejo Consultivo. Es por ello por lo que se entiende que la verificación de los criterios de sostenibilidad debería integrarse en el actual mecanismo de fomento de los biocarburantes.

A tal efecto en el epígrafe 4.10.5 se propone una redacción alternativa de la disposición transitoria única.

4.10.2 Sobre el balance de masa

La disposición transitoria única establece la necesidad de remitir una declaración responsable por parte de cada uno de los agentes económicos de la cadena de distribución en la que, durante el periodo transitorio, conste que *“Todos y cada uno de los*

³³ Además, las declaraciones responsables, presumiblemente, se recibirían al mismo tiempo que la información anual que actualmente remiten los sujetos obligados puesto que el plazo establecido en la Orden ITC/2877/2008 y en la Circular 2/2009 finaliza igualmente el 1 de abril, por lo que no podría analizarse y emitir los correspondientes Certificados provisionales a cuenta antes de esa fecha.

agentes económicos del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburos y biolíquidos, aplican el sistema de balance de masas del artículo 7, cumpliendo las condiciones del apartado 2 de esta disposición”, con expresa indicación de los registros mantenidos por cada agente, los factores de conversión empleados y el sitio de referencia considerado.

Valoración CNE:

Pues bien, el principal comentario que cabe realizar sobre esta regulación del balance de masa es que las reglas contenidas en el citado apartado resultan, en algunos aspectos, excesivamente inflexibles si se atiende a la naturaleza y razón de existencia de este periodo transitorio.

En primer lugar, se está exigiendo que durante dicho periodo todos los agentes económicos realicen un balance de masa con reglas fijas que, sin embargo, no se definen en el sistema definitivo, para el cual la disposición adicional única parece incluso reservar un grado relevante de flexibilidad en cuanto a los agentes económicos que lo han de implementar o las condiciones a aplicar³⁴.

En este sentido, cabe plantearse si las reglas de aplicación del balance de masa deben ser las mismas en una planta de producción en la que se mezclan materias primas con distintos orígenes, con distintas emisiones de GEI y en una instalación de almacenamiento en la que entra producto terminado con distintas características pero en los que no hay transformación.

En segundo lugar, el periodo de referencia para la realización del balance de masa se establece, sin excepción, en el apartado 2 de la disposición transitoria única, en tres meses. No obstante, hay que tener en cuenta que el periodo de referencia de aplicación del balance de masa no tiene por qué ser el mismo para todos los agentes económicos incluidos en la cadena de distribución. Así, como señala APPA en su escrito de observaciones, a los agricultores y recolectores de materias primas les resultaría muy

³⁴ Así, se señala que el Director General de Política Energética y Minas dictará una resolución en la que en relación con el sistema del balance de masa se definirán *“los agentes económicos que deben implementarlo, el periodo para la realización de inventario y el emplazamiento en el que se aplica, las reglas de asignación y agregación aplicables, los registros que cada agente de la cadena de suministro debe mantener y los datos que dichos registros deben contener”*.

difícil adaptar sus sistemas para realizar balances trimestrales (al menos durante el periodo transitorio) dado que las siembras y recolecciones se realizan únicamente una o dos veces al año, al tiempo que la realización de balances mensuales para productores o almacenistas, coincidiendo con obligaciones de remisión de información ya existentes, debería entrañar una menor carga administrativa.

Dentro del marco propuesto en el presente Informe de integración del sistema de verificación en el mecanismo de fomento de biocarburantes, parece razonable proponer que, con carácter general, el balance de masa se realice con carácter mensual, si bien dejando abierta a posibilidad de periodos de referencia más amplios en alguno de los eslabones de la cadena.

En tercer lugar, en el apartado 2.b) de la disposición transitoria única se establecen las condiciones que deben aplicarse en el balance de masa cuando se mezclen partidas con distintas características de sostenibilidad, recogiendo casi literalmente lo señalado en la Comunicación de la Comisión sobre regímenes voluntarios a este respecto, al señalar que *“los volúmenes y las características de sostenibilidad de cada partida seguirán asociadas a la mezcla. Si las características incluyen cifras distintas sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, estas permanecerán separadas, sin que puedan promediarse para demostrar el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad”*. Del mismo modo, en el apartado 2.c) de dicha disposición transitoria se indican cuáles han de ser los requisitos que se deben cumplir en caso de mezclas de partidas con las mismas características de sostenibilidad, señalando que únicamente será preciso ajustar el volumen de la partida.

Sin embargo, en este mismo apartado se señala, más allá de lo previsto por la Comunicación, qué se entiende por partida con las mismas características de sostenibilidad, especificando que, en todo caso, serán aquéllas que *“tienen la misma cifra de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la materia prima utilizada, el primer país de origen, los usos de la tierra de cultivo de dichas materia prima y el sistema de verificación de la sostenibilidad utilizado son los mismos”*.

En cuarto lugar, las letras d) y e) del apartado 2 de la disposición transitoria única señalan en relación con el fraccionamiento de las partidas que *“Si una partida se fracciona, podrá asociarse a cualquier partida que se retire de ella las características de sostenibilidad de la partida inicial”* y que éstas pueden ser distintas del contenido físico real de la misma,

siempre que la suma de todas las partidas retiradas de la mezcla tenga las mismas características de sostenibilidad, en las mismas cantidades, que la suma de todas las partidas añadidas a la mezcla.

Es decir, recogen la aplicación, de nuevo sin excepciones, de un sistema estrictamente no proporcional de balance de masa que dota de gran flexibilidad a algunos agentes económicos de la cadena pero que, de aplicarse rigurosamente en toda la cadena de distribución en España, podría plantear serios inconvenientes.

Así, en el caso del sistema de distribución español, el almacenamiento y transporte de producto bajo condiciones de indiferenciación es una práctica mayoritaria por lo que, como señala CLH en su escrito de observaciones, mantener de forma segregada las características de sostenibilidad de cada una de las partidas introducidas y, posteriormente, mezcladas para su almacenamiento y transporte, convertirían al sistema en enormemente complejo y difícilmente gestionable, teniendo en cuenta, además, que en dichas logísticas no sólo se almacena producto sino que, además, se realizan transacciones de compraventa y de intercambio de producto entre operadores³⁵. Por ello, CLH propone que en estos casos se establezca un sistema de balance de masa proporcional en el que la información de sostenibilidad pueda ser promediada entre los distintos lotes.

Adicionalmente, debería tenerse en cuenta que el mecanismo de fomento de los biocarburantes definió unas reglas de imputación contable³⁶, con objeto de solventar los

³⁵ El sistema nacional establecido por Suecia tiene en cuenta las peculiaridades de las instalaciones de almacenamiento permitiendo en su normativa la agrupación de las mismas para la demostración del cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad.

³⁶ En concreto, el método de imputación contable se basa, de forma resumida, en las siguientes reglas: 1) se determina el volumen introducido por cada sujeto obligado en cada fábrica o instalación de almacenamiento; 2) se calcula el porcentaje medio mensual de biocarburante introducido por cada sujeto obligado en relación con el volumen total de producto introducido con independencia de que el producto se haya introducido como existencias operativas o mínimas de seguridad, aplicando este porcentaje medio mensual a las compraventas realizadas antes de la salida del producto de manera que al comprador se le asignará la cantidad de biocarburante resultante de aplicar a la cantidad adquirida de producto mezclado el porcentaje medio mensual correspondiente al vendedor; 3) la cantidad de biocarburante imputable a cada sujeto obligado se calculará como la suma de la cantidad de biocarburante expedido que, habiendo sido introducido por el sujeto obligado, no se hubiera vendido a otros sujetos (cantidad que se determinará aplicando a los volúmenes retirados por cada sujeto obligado el porcentaje medio mensual correspondiente a las cantidades de biocarburante introducidas por el mismo) y la cantidad de biocarburante presente en los productos retirados que hubieran sido adquiridos antes de la salida (cantidad que se calculará aplicando el 22 de septiembre de 2011

problemas asociados al almacenamiento indiferenciado y a las compraventas que se realizan en las instalaciones logísticas, por lo que deberían, en la medida de lo posible, evitarse discrepancias entre las distintas informaciones reportadas.

En todos estos casos (definición de las reglas de implementación del balance, determinación del periodo de referencia, definición de partida, concreción del sistema de asignación de características de sostenibilidad) se entiende que el marco más adecuado de análisis y regulación sería el de elaboración y aprobación de una Circular de desarrollo por parte de la CNE, en tanto entidad de gestión de la sostenibilidad, donde se concretarían todos estos aspectos y, adicionalmente, el resto de reglas de la cadena de custodia exigible durante el periodo transitorio, incluidas la definición de emplazamiento y las obligaciones mínimas de registro documental.

En el marco de esta tramitación normativa, a través del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, se podría alcanzar el nivel de concreción necesario para la regulación de cada eslabón de la cadena de producción y suministro, a fin de desarrollar el marco regulatorio adecuado atendiendo a la finalidad y propósito del periodo transitorio del sistema de verificación y a las especificidades del vigente mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y, en concreto, sus reglas de imputación individual de volúmenes de biocarburante a cada sujeto obligado en caso de almacenamiento indiferenciado.

En base a estas consideraciones, se formula una propuesta de redacción alternativa de la disposición transitoria única en el epígrafe 4.10.5.

4.10.3 Sobre la responsabilidad de los agentes económicos durante el periodo transitorio

En cuanto a los efectos del incumplimiento de los requisitos de sostenibilidad o de las obligaciones de remisión de información a estos efectos, el artículo 12.2 establece que si se demuestra *“la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable”* le será de aplicación el régimen sancionador establecido en el título VI de la Ley 34/1998 sin

porcentaje medio mensual correspondiente al vendedor a la cantidad de producto mezclado adquirido) y 4) se mantendrán existencias iniciales y finales de biocarburante en aquellos casos en los que el sujeto obligado no haya retirado la totalidad de la cantidad introducida o adquirida en el mes.

hacer distinción entre el periodo transitorio y el periodo definitivo del sistema de verificación.

Valoración CNE:

A este respecto, como declaran algunos miembros del Consejo Consultivo, puede resultar excesivamente estricta la aplicación de este régimen sancionador durante el periodo transitorio, al menos tal como está definido en el Proyecto de RD, en el que no siempre podrán existir garantías para cada uno de los agentes económicos sobre la completa fiabilidad de los datos aportados para cada una de las partidas.

Si bien es cierto que, atendiendo a la importancia de la obligación cuyo cumplimiento se pretende preservar, resulta necesario disponer de un régimen sancionador adecuado dentro del sistema de verificación, no lo es menos que durante el periodo transitorio, en el que no existirán entidades de verificación, tipificar como infracción la inexactitud u omisión de cualquier dato puede parecer desproporcionado, en comparación con el régimen ordinario. Parecería, en este sentido, más ajustado limitarla a los hechos en los que se pudiera demostrar falsedad en los datos reportados y a la no remisión de la información.

Por otra parte, llama la atención que en el apartado 3 de la disposición transitoria única se exija 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 de la información que presenten y demostrar que la han llevado a cabo”*, requisitos éstos efectivamente previstos en la Comunicación sobre regímenes voluntarios y valores por defecto de la Comisión Europea, pero en relación con la gestión documental en dichos regímenes voluntarios y que resultarían por tanto exigibles, por analogía, para sistemas nacionales con un sistema pleno de verificación y no tanto para este periodo transitorio.

En definitiva, los agentes económicos se enfrentan, durante el periodo transitorio, a la necesidad de hacer frente a un régimen de obligaciones propio, en algunos aspectos, del sistema ordinario de verificación, sin contar en cambio con elementos esenciales de garantía y fiabilidad de la información (mecanismos de intercambio de información, verificación por entidades independientes) para asumir dicha responsabilidad.

Por ello, y teniendo en cuenta adicionalmente que el Proyecto de RD no delimita la duración del periodo transitorio, se propone introducir una fase inicial en la que los sujetos deberán remitir toda la información requerida con el máximo de fiabilidad posible, pero en la que se permita la acreditación parcial de los criterios de sostenibilidad (en todo caso, el referente a las emisiones de GEI), 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, empleada con distinto grado en países como Reino Unido, Holanda o Dinamarca, permitiría la adaptación de los sistemas necesarios para la verificación de dichos requisitos, tanto de los distintos agentes económicos como de la propia CNE, de modo que transcurrido esta fase inicial, de adaptación y aprendizaje, pudieran ya surtir los efectos previstos en el Proyecto de RD.

Se propone acotar esta fase inicial del periodo transitorio como máximo hasta finales del ejercicio 2012, de modo que si la aprobación de las disposiciones 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).

La redacción alternativa que se contiene en el epígrafe 4.10.5 igualmente recoge las propuestas que se han hecho en este apartado.

4.10.4 Sobre el informe de sostenibilidad en el periodo transitorio

El punto 5 de la disposición transitoria única establece que la CNE remitirá a la Dirección General de Política Energética y Minas *“antes de 1 de mayo de cada año”* un informe detallado sobre el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad durante el ejercicio anterior por parte de los sujetos obligados a la venta o consumo de biocarburantes para todos los fines incluidos en el apartado 1 del artículo 3³⁷.

³⁷ a) Evaluar el cumplimiento de los objetivos obligatorios de venta o consumo de biocarburantes; b) evaluar el cumplimiento de las obligaciones de utilizar energías renovables; b) optar a ayudas financieras; d) evaluar 22 de septiembre de 2011

Valoración CNE:

A este respecto, dada la ingente cantidad de documentación que según el Proyecto de RD se debería remitir a la CNE resultaría materialmente imposible tener listo el informe en la fecha solicitada. Es más, aun cuando se aceptara la propuesta de la CNE de integrar los requisitos de sostenibilidad en el actual sistema de certificación de biocarburantes no podría elaborarse el informe en la fecha prevista con las necesarias garantías de fiabilidad, teniendo en cuenta que el plazo para la remisión de la información finaliza el 1 de abril.

En efecto, como ya ocurre con la información que se recibe a través de SICBIOS para la solicitud de anotación definitiva de Certificados (información anual junto el correspondiente informe de auditoría) resultaría necesario verificar y validar dicha información, así como solicitar, en su caso, las correspondientes subsanaciones con los consiguientes plazos administrativos que impedirían cualquier análisis riguroso previo a la elaboración del informe.

No obstante, si se aceptara la propuesta de integración de la información sobre sostenibilidad junto con la información que actualmente se remite a través de SICBIOS, con remisión mensual, y se entendiera esencial el mantenimiento de la fecha indicada de 1 de mayo para contar con un informe de sostenibilidad, sí se podrían proporcionar unos datos preliminares en dicha fecha (basados en la información reportada mensualmente) posponiendo la elaboración del informe detallado y definitivo a que se hubiera verificado y validado toda la información anual (sobre certificación y sostenibilidad) y a que se hubiera procedido a la anotación definitiva de Certificados.

Por último, en cuanto a los fines para los que se debe verificar el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad, el informe de sostenibilidad de la CNE no debería razonablemente incluir fines distintos de aquéllos para los que se remite la información necesaria para elaborar el citado informe (el correspondiente al mecanismo de fomento de los biocarburantes).

el cumplimiento de los objetivos de reducción de gases efecto invernadero; e) beneficiarse de ayudas a inversiones y/o ayudas de funcionamiento; y f) aplicar las disposiciones relativas a los vehículos que funcionan con combustibles alternativos.

Todo ello, según se concreta en la propuesta alternativa del siguiente epígrafe.

4.10.5 Propuesta alternativa para el periodo transitorio

En consecuencia de todo lo expuesto en este epígrafe 4.10 se propone la siguiente redacción alternativa a la disposición transitoria única (con la consecuente eliminación del Anexo III del Proyecto de RD):

~~“1.Hasta la aprobación de las disposiciones necesarias para el desarrollo del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, según lo previsto en el apartado 1 de la disposición adicional única, y la aprobación de las disposiciones necesarias para la aplicación de lo dispuesto en el presente real decreto, según lo previsto en el apartado 2 de la misma disposición, los sujetos obligados a presentar información según lo dispuesto en el artículo 10, en la medida en que existan obligaciones de ventas o consumos, deberán enviar a la Comisión Nacional de Energía, responsable de la expedición de certificados de consumo y venta de biocarburantes, por la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, antes del 1 de abril de cada año natural siguiente al de referencia indicada en las letras a), b) y c) del apartado 1 del artículo 11. la información y declaraciones responsables que ésta determine en las Circulares que dicte al efecto.~~

~~En dichas Circulares se establecerán, además, las reglas sobre el criterio de imputación de las características de sostenibilidad y sobre el ámbito subjetivo, temporal y espacial de cómputo para el balance de masa, así como, en caso de considerarse necesario, reglas específicas para determinados agentes económicos teniendo en cuenta las especificidades de estos y las características propias del sistema de distribución de carburantes en España.~~

~~El informe de verificación de la sostenibilidad del apartado c) de dicho artículo, será sustituido por una declaración responsable de cada uno de los agentes económicos del artículo 9, según el modelo recogido en el Anexo II de este real decreto, en la que conste que:~~

~~Todos y cada uno de los agentes económicos del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, aplican el sistema de balance de masas del artículo 7, cumpliendo las condiciones del apartado 2 de esta disposición, que permite la trazabilidad del producto, indicando:~~

- ~~— registros mantenidos por cada agente, que al menos incluirán, tanto para las entradas como para las salidas: fecha de la transacción, tipo de producto, cantidad en volumen, materia prima utilizada y primer país de origen de la materia prima, suministrador o cliente, emisiones de gases de efecto invernadero y sistema por el que se ha verificado cumplimiento de cada uno de los criterios de sostenibilidad del artículo 4 de este real decreto~~*
- ~~— Los factores de conversión que se han aplicado y su valor.~~*

~~—El sitio de referencia considerado, que al menos será a nivel de emplazamiento, entendido éste como una ubicación geográfica con límites precisos, en cuyo interior se pueden mezclar diferentes productos.~~

~~b) se cumplen para cada partida los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos.~~

~~En el caso de las partidas de biocarburantes y biolíquidos vendidas o consumidas hayan sido certificados en el marco de un sistema voluntario reconocido por la Comisión Europea o se acojan a lo dispuesto en un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por dicha Comisión, en la declaración responsable se deberá indicar tal extremo y la denominación del régimen voluntario y/o acuerdo aplicado.~~

~~2. En la aplicación del sistema de balance de masas habrán de observarse las siguientes condiciones:~~

~~a) El periodo de referencia para la realización del balance de masa deberá ser de tres meses.~~

~~b) Cuando se mezclan partidas con características distintas de sostenibilidad, los volúmenes y las características de sostenibilidad de cada partida seguirán asociadas a la mezcla. Si las características incluyen cifras distintas sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, estas permanecerán separadas, sin que puedan promediarse para demostrar el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad.~~

~~c) Si se mezclan partidas con las mismas características de sostenibilidad, sólo se ajustará el volumen de la partida. A estos efectos, se considera que dos partidas tienen las mismas características de sostenibilidad si ambas tienen la misma cifra de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la materia prima utilizada, el primer país de origen, los usos de la tierra de cultivo de dichas materia prima y el sistema de verificación de la sostenibilidad utilizado son los mismos.~~

~~d) Si una partida se fracciona, podrá asociarse a cualquier partida que se retire de ella las características de sostenibilidad de la partida inicial.~~

~~e) Las características asociadas a una partida pueden ser distintas del contenido físico real de la misma, siempre y cuando se cumpla lo dispuesto en la letra c) del artículo 7.~~

~~3.2. Los agentes económicos del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, 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, y adoptar las medidas necesarias para garantizar un nivel adecuado de auditoría independiente de la información que presenten y demostrar que la han llevado a cabo.~~

~~4.3. Hasta el 31 de diciembre de 2012, siempre que no se hayan aprobado antes las disposiciones necesarias para el desarrollo del sistema de verificación, los criterios de sostenibilidad del artículo 4 del presente real decreto tendrán carácter indicativo, con excepción del referido en el apartado 1 de dicho artículo, de forma que los sujetos obligados definidos en la letra a) del artículo 10 deberán remitir toda la información de que dispongan, si bien el cumplimiento de los restantes requisitos de~~

sostenibilidad no será exigible para el cumplimiento de los objetivos obligatorios de ventas o consumo de biocarburantes.

5 4 Las resoluciones a que hace referencia el apartado 2 de la disposición adicional única de este real decreto, serán de aplicación en el periodo transitorio previsto en esta disposición, siempre que así se disponga en las mismas.

6 5 La Comisión Nacional de Energía remitirá a la Dirección General de Política Energética y Minas antes de 1 de mayo de cada año ~~un informe detallado~~ los datos preliminares sobre el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad durante el ejercicio anterior, elaborando con posterioridad a la anotación definitiva de Certificados de Biocarburantes 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 la letra a) del ~~en el~~ apartado 1 del artículo 3".

4.11 Sobre la entrada en vigor del Proyecto de RD (disposición final segunda)

La disposición final segunda del Proyecto establece que el RD entrará en vigor "el 1 de enero de 2012". A este respecto cabe hacer los siguientes comentarios.

Valoración CNE:

En primer lugar, que la interpretación literal de esta disposición, junto con la de la del apartado 1 de la disposición transitoria única (que ordena a los sujetos obligados, como se dijo, a presentar información "antes del 1 de abril de cada año natural siguiente al de referencia") podría llevar a considerar que dichos sujetos deberían remitir, antes del 1 de abril de 2012, las correspondientes declaraciones responsables con la información de sostenibilidad referida al ejercicio 2011, lo cual se entiende que no ha sido el objetivo pretendido puesto que resultaría imposible a los sujetos obligados realizar estas declaraciones dado que no dispondrían de la información requerida ni podrían aplicar un balance de masa con efecto retroactivo.

En segundo lugar, conviene señalar que establecer una fecha fija de entrada en vigor de las disposiciones recogidas en el Proyecto de RD previsiblemente planteará, dependiendo de los plazos y el calendario estimado para su aprobación, problemas a los distintos usuarios del sistema de verificación de sostenibilidad. Los agentes económicos, como señalan AOP, UPI y APPA en sus escritos de observaciones, requieren un tiempo de adaptación de sus sistemas, entendiéndose como tales no únicamente sus sistemas informáticos, sino también el sistema de gestión, procedimientos internos y relaciones con

proveedores y clientes que les permitiría responsabilizarse con ciertas garantías de la información que están remitiendo.

Finalmente, si se admitiera la propuesta de integración efectuada en este informe, al menos en el periodo transitorio, de la información relativa a la sostenibilidad en el sistema de certificación de biocarburantes a través de la herramienta SICBIOS, también la CNE requerirá un tiempo de adaptación para la elaboración del desarrollo normativo correspondiente y para la adaptación de SICBIOS a fin de poder recibir y analizar la información y continuar ejerciendo las labores que como Entidad de Certificación tiene encomendadas.

En conclusión, se propone que la fecha de entrada en vigor se fije, no como una fecha fija, sino como un plazo a contar desde su publicación en el BOE, plazo que debería tener en cuenta que los tanto los distintos agentes del sistema de verificación de sostenibilidad como la propia CNE requerirán un tiempo mínimo de adecuación e implantación de los correspondientes procedimientos, normas y sistemas que se entiende no debería ser inferior a cuatro meses³⁸, por lo que se propone la siguiente redacción alternativa de la disposición final segunda:

“El presente real decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2012 a los cuatro meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Las obligaciones de remisión de información contenidas en la disposición transitoria única sólo serán exigibles respecto a los biocarburantes o biolíquidos vendidos o consumidos a partir de esa fecha”.

5 COMENTARIOS DE CARÁCTER FORMAL

A continuación se ponen de manifiesto algunas consideraciones de carácter formal en relación con la redacción de la memoria y el contenido del Proyecto de RD:

1. Modificar el título del Proyecto de Real Decreto como sigue: *“Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, y el sistema español de verificación de la sostenibilidad”.*

³⁸ AOP propone en su escrito de observaciones un periodo de adaptación de seis meses, mientras que UPI estima el tiempo necesario para la adaptación en tres meses.

2. En el párrafo 4 de la exposición de motivos del Proyecto de RD, añadir lo siguiente:
“(...) para el sector agrícola que fomenten una mayor tasa de productividad de tierras degradadas y garanticen un correcto uso del suelo”.
3. Modificar el punto a) del apartado 1 del artículo 3 como sigue: *“(...) en el marco del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes a los que se refiere la disposición adicional decimosexta (...)”.*
4. Modificar la letra a) del apartado 1 del artículo 5 como sigue: *“(...) y si el valor de ~~el~~ ej. para los biocarburantes y biolíquidos, (...)”.*
5. Añadir en el apartado 1 del artículo 8: *“El sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos está constituido por el conjunto de entidades, usuarios, sujetos obligados, procedimientos (...)”*
6. Sustituir en el apartado 1 del artículo 8 el número “3” por el “4” como sigue: *“(...) con el fin de verificar la sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos en los términos indicados en el artículo 3 4”.*
7. Sustituir en el apartado 4 del artículo 8 la referencia a la letra b) del apartado 1 del artículo 11 del Real Decreto, por la letra c): *“Las entidades de verificación de la sostenibilidad son las encargadas de realizar el informe de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos a que hace referencia la letra ~~b)~~ c), del apartado 1, del artículo 11”.*
8. Sustituir en el apartado 6 del artículo 8 la referencia al “artículo 11”, por el “artículo 10”.
9. Insertar en el título del artículo 11 la preposición “de” detrás de “verificación”: *“Información a presentar para la verificación de la sostenibilidad (...)”.*
10. En el apartado a) del artículo 11 añadir los plurales de “materia prima” y “país de origen” pues una partida de biocarburante puede haber sido producida a partir de varias materias primas con diferentes países de origen.

11. Modificar el apartado 3 del artículo 11 como sigue: “(...) *todos los agentes económicos del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos (...)*”.
12. Sustituir en el título de la “*Disposición final única*”, “*única*” por “*primera*”.
13. Sustituir “23%” por “32%” en la Tabla de la parte A del Anexo I en relación al valor típico del etanol de trigo (lignito como combustible de proceso en instalaciones de cogeneración), según la Directiva 2009/30/CE.
14. Modificar la nota 1 del Anexo I de la siguiente forma: *“Excluido el aceite de origen animal destinado a la alimentación animal producido por los subproductos animales clasificados como material de la categoría 3 de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano.”*
15. En el Anexo I, emplear los subíndices en las variables de cálculo de las emisiones en todos los puntos (por ejemplo “ e_{ec} ” -punto 6-, “ CS_R ” y “ CS_A ” -punto 7- “ e_U ” -punto 13-, “ e_{sca} ” -punto 14, “ e_{ccs} ” y “ e_p ” -punto 15, e_{ccr} -punto 16-, $e_{ec}+e_i$, e_p , e_{td} y e_{ee} -punto 19-), así como para la designación del “ CO_2 ” y para las llamadas a notas a pie de página.
16. Sustituir “*u otro*” por “*o*” en la explicación de la variable “ E_B ” de la fórmula de cálculo del punto 4 de la parte C del Anexo I.
17. En el punto 7, parte C del Anexo I, incluir la siguiente modificación: “*P. Productividad de los cultivos (medida como la energía producida por los biocarburantes y otros biolíquidos por unidad de superficie al año)*” y sustituir “*u otro*” por “*o*” en la explicación de la variable “ e_B ”.
18. En el punto 8, parte C del Anexo I, añadir la preposición “*y*” entre los puntos “*a*” y “*b*” como sigue:
 - “a. No era explotada para la agricultura o cualquier otra actividad en enero de 2008.*
 - ∨*
 - b. Se incluya en una de las categorías siguientes (...)*”.

Asimismo, sustituir los guiones que introducen las dos categorías de tierras por “i” y “ii”, pues sin éstas perdería su referencia y significado el párrafo 2:

- “i. Tierras gravemente degradadas, incluidas las tierras anteriormente explotadas con fines agrícolas.*
- ii. Tierras altamente contaminadas”.*

Por último, incluir la siguiente modificación: *“La prima de 29 g CO₂ eq/MJ se aplicará durante un periodo máximo de X³ años (...)”.*

19. Añadir en el punto 9, parte C del Anexo I, la mención a la Directiva 2009/28/CE a la que se refiere el artículo 18, apartado 4, puesto que sin esta mención, dicho artículo quedaría referido a un artículo del Proyecto de RD que no existe: *“Estas tierras incluirán las tierras que hayan sido objeto de una decisión de la Comisión de conformidad con el artículo 18, apartado 4, párrafo cuarto de la Directiva 2009/28/CE”.*
20. Modificar el punto 17, parte C del Anexo I como sigue: *“La regla para la asignación general del ~~este punto~~ 18 (...)”;**(...)En lugar de ello, se aplica la siguiente regla”.*
21. Modificar el punto 19, parte C del Anexo I como sigue: *“A efectos del cálculo mencionado en el punto ~~17~~ 18, las emisiones (...)”;**“En el caso de los biocarburantes y biolíquidos, todos los coproductos, incluida la electricidad que no entra en el ámbito de aplicación punto ~~16~~ 17, se tendrán (...)”;* *“En el caso de los combustibles producidos en refinerías, la unidad de análisis a efectos del cálculo mencionado en el punto ~~17~~ 18 será la refinería”.*
22. Sustituir el término *“balance de masas”* por *“balance de masa”* según lo previsto en la Directiva 2009/28/CE, a lo largo de todo el Real Decreto.

6 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 organizaciones.

CLH

CLH considera que el sistema nacional propuesto en el Proyecto de RD es un proceso muy complejo en cuanto a la trazabilidad de los criterios de sostenibilidad a lo largo de la cadena, la cuantificación de ésta y en cuanto a la verificación/certificación de los datos aportados. Por ello, requerirá una cantidad considerable de recursos para su definición e implantación y originará un sobrecoste que repercutirá finalmente en el precio de los biocarburantes y biolíquidos. Por tanto, propone que el procedimiento seguido para definir el sistema nacional sea lo más sencillo posible, estandarizando los métodos de cálculo, estableciendo rigor en las verificaciones y simplicidad en el manejo y transmisión de información. Asimismo, manifiesta que la existencia de un sistema voluntario parece la vía más ágil para la verificación del cumplimiento de la sostenibilidad.

En lo referente al sistema de balance de masa (artículo 7), CLH considera que no queda claro lo que se entiende por “información relativa a las características de sostenibilidad”. Por ello, propone que la información (artículo 11) debería limitarse a un certificado similar a un certificado de calidad en donde cada uno de los agentes obligados a mantener registros deje constancia de los valores de sostenibilidad de la mezcla. En la misma línea, CLH sostiene que debe aclararse si el “certificado” debe estar en posesión de los sujetos obligados o debe transmitirse en la cadena de valor (y en ese caso hasta qué nivel) o si debe enviarse también a la CNE como justificativo del grado de sostenibilidad reportado para cada lote. Asimismo, destaca que no aparece explícitamente quien será el responsable de verificación de los “balances de sostenibilidad” (artículo 8).

En cuanto a la cuantificación de la sostenibilidad (artículo 5), CLH considera necesario aclarar si se deben establecer sistemas de verificación para los biocarburantes y biolíquidos producidos fuera de la Unión Europea de tal forma que aseguren que tales productos corresponden realmente a las materias primas y procesos para los que se eligen los valores por defecto así como establecer una validación para determinar si las emisiones para la logística de los biocarburantes y biolíquidos se pueden aproximar a las de la logística de los combustibles minerales. Además, sobre este punto, CLH considera que se deberían clarificar los términos “valor típico” y “valor por defecto” (artículo 2) a pesar de que el Proyecto de RD reproduce las definiciones establecidas en la Directiva 2009/28/CE.

En lo que respecta a la contabilización doble (artículo 14), CLH opina que no queda clara la forma en que dicha contabilización puede materializarse en el sistema actual. En este sentido, apuesta por el diseño de vías en los sistemas de cuantificación y comunicación del consumo de estos productos a la CNE, para aquellos casos en que los biocarburantes tengan derecho a contabilización doble.

Por último, CLH manifiesta que en el Proyecto de RD se menciona la “entidad de gestión de la sostenibilidad”, sin que en ningún momento se defina quién es dicha agencia.

CEPSA

Por su parte, CEPSA considera que los valores de emisiones recogidos para realización de los cálculos necesarios para verificar el cumplimiento de la reducción de emisiones son susceptibles de modificación a corto/medio plazo. Por tanto, CEPSA propone que tales valores se adapten en el momento que se encontrara definida la metodología ILUC.

Por otro lado, CEPSA manifiesta que la existencia de 3 posibilidades distintas de verificar la sostenibilidad, podría dar lugar a discrepancias entre ellas; por tanto, opina que se deberían indicar las medidas que se tomarían para una correcta armonización y evitación de posibles situaciones de agravio comparativo.

Por último, CEPSA entiende que el hecho de la certificación debe ser responsabilidad del productor de biocarburante quien debe acompañar a la entrega de su producto la documentación correspondiente que acredite su sostenibilidad ya que considera que el comercializador final sólo debe traspasar esa información así recibida al organismo verificador competente.

GOBIERNO DE ARAGÓN

El Gobierno de Aragón señala que en la definición de las finalidades de la verificación de la sostenibilidad, es necesario ampliar los objetivos de “*optar a ayudas financieras por su consumo*” y “*Beneficiarse de ayudas a las inversiones y/o ayudas de funcionamiento...*”. Asimismo, considera que sería deseable conocer el estudio económico sobre los costes monetarios que supone la aplicación del Proyecto de RD y los beneficios previstos.

Por último, el Gobierno de Aragón muestra su desacuerdo con que el MITYC esté facultado para modificar el contenido del RD para adaptarlo a los cambios que se introdujeran en la normativa comunitaria, pues entiende debería quedar reservado a la aprobación del Gobierno.

UPI

UPI propone que los sujetos obligados deberían disponer de un período para compensar las partidas de biocarburantes con características diferentes de sostenibilidad con el objetivo de facilitar el cumplimiento de la obligación y fomentar la competencia sin descuidar el aspecto medioambiental. Dicho periodo podría coincidir con las obligaciones de información para la verificación de la sostenibilidad (aún sin determinar), pero no tiene por qué coincidir con el periodo mensual de la certificación. Para ello, es necesario la eliminación del artículo 11.1.c) y el apartado 1b) de la disposición transitoria única en los que se establece el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad para cada partida de biocarburante y biolíquido.

Con respecto a las obligaciones de acreditación, UPI considera que se debería obligar a cada uno de los agentes económicos a aportar al sistema la declaración responsable que les corresponda, así como a recoger la misma de los agentes que les precedan, de forma que el último agente remita a la CNE dichas declaraciones.

En lo referente al informe de verificación, UPI apunta que no queda claro en el Proyecto de RD si los agentes económicos distintos de los sujetos obligados, deben aportar un informe de verificación de la parte de la cadena de producción y comercialización que les corresponda al agente que les suceda, y asimismo se muestra a favor de esta obligación para dichos agentes (según establece el apartado 3 del art 7 *quater* de la Directiva 98/70), pues esto minimizaría el riesgo de fraude y repartiría de manera más equitativa la carga administrativa y económica de la acreditación de la sostenibilidad que supone una desincentivación del consumo y contrarresta las actuales políticas públicas de reactivación económica.

Por otro lado, UPI considera inaceptable la pretensión de imponer a los sujetos obligados un sistema de responsabilidad administrativa en virtud del cual responden por todos los agentes económicos integrados en la cadena puesto que son los únicos que responden

ante la Administración. UPI lo justifica exponiendo que fomenta la irresponsabilidad de los demás agentes y no ayuda a la consecución de los fines medioambientales. Sobre este punto, cree necesario establecer claramente para todos y cada uno de los agentes del sistema, las obligaciones legales que correspondan siendo susceptibles de ser sancionados en caso de incumplimiento.

En cuanto al periodo transitorio, UPI solicita que la entrada en vigor del Real Decreto se retrase lo suficiente para que, en la práctica, esta obligación resulte exigible a partir de dicha publicación oficial. Para ello, propone un plazo no inferior a 3 meses. Asimismo opina que no procede fijar como fecha de entrada en vigor del Real Decreto el 1 de enero de 2012 puesto que, por un lado, no existe seguridad respecto de la fecha de su aprobación y publicación oficial y, por otro lado, considera que se debería retrasar su entrada en vigor hasta la aprobación de todas las disposiciones de desarrollo puesto que quedan bastantes elementos sin definir.

APPA

Con referencia al periodo transitorio indefinido (disposición transitoria única), APPA opina que causará graves problemas de responsabilidad legal para todos los agentes económicos de la cadena puesto que están obligados a garantizar la fiabilidad de unos datos de los que no existen directrices precisas y detalladas de cómo demostrar su cumplimiento y de cómo realizar el balance de masa. Por ello, propone que durante dicho periodo, los sujetos obligados no tengan la obligación de garantizar que las partidas vendidas o consumidas cumplan con los criterios de sostenibilidad. Sin embargo, considera necesario que todos los agentes económicos se comprometan a presentar toda la información exigida en las declaraciones responsables, sin ser sancionados por las posibles omisiones o inexactitudes que pueda haber en ellas, de forma que este periodo se pueda aprovechar para probar y adaptar el nuevo sistema de verificación. Por otra parte, APPA manifiesta que obligar a cada uno de los agentes económicos a enviar una declaración responsable creará una carga burocrática muy difícil de gestionar, tanto para los agentes como para la Administración. Por tanto, considera que únicamente los sujetos obligados, deberían presentar una declaración responsable a la CNE por cada partida que comercialicen, en base a la información recibida de todos los demás actores de la cadena, a través de SICBIOS y otorgando al mismo tiempo, a la CNE, el papel de entidad de gestión.

En cuanto al contenido de la declaración responsable (anexo III) APPA considera que el porcentaje de ahorro de emisiones de GEI no debería ser obligatorio si en la cadena de producción hay una instalación que estaba operativa el 23 de enero de 2008, sólo debería ser obligatorio cuando se transponga la Directiva 2009/30/CE. Asimismo, propone en la parte de “Usos de la tierra” eliminar las secciones “Tierras de elevado valor en cuanto a biodiversidad”, “Tierras con elevadas reservas de carbono” y “Turberas”, puesto que APPA cree suficiente conocer el uso de la tierra en 2008 y los posibles cambios posteriores del mismo para comprobar si la materia prima cumple con los requisitos incluidos en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 4. Además, considera innecesario la exigencia de que la materia prima no proceda de las zonas incluidas en el apartado 2 artículo 4. Asimismo, se propone eliminar la sección “PAC”, teniendo en cuenta que, serán los Estados Miembros quienes verificarán y garantizarán el cumplimiento de los requisitos medioambientales y agrarios, y no los agentes económicos. En cuanto al requisito de indicar las “entradas” y las “salidas” en la sección “Sistema de balance de masa”, APPA considera que esta información no aporta ningún valor añadido, siendo necesario únicamente traspasar información puntual relacionada con el cumplimiento de los criterios del uso de la tierra y emisiones de GEI.

En lo que concierne a los agentes económicos (artículo 9), APPA propone que se incluya a los generadores comerciales de aceites vegetales usados, puesto que la trazabilidad documental entre el recogedor de aceites usados y los generadores comerciales de los mismos es todavía muy deficiente en España y por tanto, su inclusión evitaría cualquier posible fraude, tanto en lo que concierne a la doble contabilidad como a las características de sostenibilidad.

En lo referente a las vías de demostración de la sostenibilidad (artículo 11.4), APPA se muestra en desacuerdo con que el Director General de Política Energética pueda solicitar a los agentes económicos información suplementaria sobre las partidas certificadas por un régimen voluntario.

De la misma forma que en la declaración responsable, APPA considera contradictorio que en el informe de verificación deba constar que se hayan cumplido los criterios de condicionalidad de la PAC en el caso de la materia prima agrícola europea, puesto que el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad de la PAC no es responsabilidad del

sujeto obligado, ni tiene que ser comprobado por la entidad de verificación, sino por el Estado miembro. Asimismo, APPA opina que la verificación que se llevase a cabo en el marco de la PAC debería cubrir también el requisito relativo a la reducción de emisiones de GEI, todo ello controlado por el FEGA. Por tanto, considera innecesarias las auditorías de grupo definidas en el artículo 13.

Por otra parte, APPA considera que se debería asegurar que los verificadores que evalúen la información presentada por los diversos agentes económicos sean competentes, independientes y dispongan de las aptitudes generales y específicas necesarias para realizar este tipo de verificaciones. Sobre este punto, APPA propone que la aprobación y supervisión de las entidades de verificación se debería realizar por la Administración –la entidad de supervisión o bien la entidad de gestión del sistema- en base a criterios de independencia, experiencia en la realización de auditorías y aprobación en el marco de regímenes voluntarios aprobados por la CE o por otros Estados miembros en sus respectivos sistemas nacionales.

En cuanto al cálculo de emisiones de GEI, APPA estima inoportuna y precipitada la inclusión en el Anexo II del Proyecto de las dos listas de valores de emisiones, porque, por un lado, dificulta su futura actualización y, por el otro, considera más adecuado incluir dichas listas en la legislación de desarrollo posterior, con el fin de dar la oportunidad a los operadores económicos de analizar y expresar su valoración sobre los datos y la metodología de cálculo utilizada. De esta manera la lista reflejaría mejor la realidad agrícola e industrial actual. Asimismo, APPA opina que falta una mención concreta a que se permita también el uso directo de los valores medios a nivel de Comunidad Autónoma (NUTS 2) incluidos en los informes enviados por los Estados Miembros a la Comisión Europea.

En cuanto al funcionamiento del balance de masa, APPA considera que los titulares de instalaciones de logística y/o mezcla de productos petrolíferos, biocarburantes o biolíquidos (letra d) del artículo 9) no tienen que realizar periódicamente el balance de masa de la misma manera que los otros actores (por ejemplo, el productor de biocarburante), sino solo mantener registros adecuados sobre las entradas de productos de sus instalaciones. Esto permitiría la trazabilidad a lo largo de todas las etapas de producción y facilitaría la verificación final por la entidad de gestión de las cantidades de

biocarburantes vendidas o consumidas. Asimismo, APPA considera oportuno permitir a aquellos actores de la cadena de producción que así lo necesiten disponer de un máximo de un año para realizar el balance de masa durante el periodo transitorio del sistema. Una vez se ponga en marcha el sistema final, el periodo de aplicación del balance de masa debería ser de un máximo de tres meses que debería ser mencionado explícitamente en el (apartado 2 del artículo 7).

En cuanto a los biocarburantes que cuentan doble APPA considera que la redacción del artículo 14 es ambigua con respecto a la fecha de entrada en vigor de esta doble contabilización de ciertos tipos de biocarburantes, por tanto cree imprescindible condicionar la aplicabilidad de este valor doble a la previa adopción por parte de la Secretaría de Estado de Energía y de la CNE del procedimiento de acreditación previsto en el apartado 3 del artículo 14.

AOP

En primer lugar, AOP en la misma línea que CEPSA, considera que el proyecto de RD, deberá adaptarse en el momento en que se encuentre definida la metodología del criterio de cambio del uso de la tierra (ILUC) y de la misma forma, se muestra de acuerdo con CEPSA en que la existencia de 3 posibilidades distintas de verificación para demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad puede dar lugar a discrepancias entre ellas.

Por otro lado, AOP opina que un biocombustible o materia prima certificado por un esquema nacional distinto del español, debería ser reconocido por el esquema español.

En cuanto al balance de masa (artículo 7) AOP propone que se especifique que no se podrán mezclar partidas no sostenibles aunque el resultado de la mezcla si lo sea, aplicando este mismo criterio en el periodo transitorio y además propone incluir el período de referencia de 3 meses que aparece en el periodo transitorio.

Por otra parte, AOP, en la línea de APPA, considera que sería conveniente añadir en el artículo 8 que los agentes obligados introducirán la información necesaria de sostenibilidad a través del sistema SICBIOS, contribuyendo esto a una mayor facilidad, simplificación administrativa y fiabilidad del conjunto de operaciones.

Sobre el artículo 10, AOP, tal como opina CEPESA, estima que la demostración de que los biocarburantes y biolíquidos cumplen los criterios de sostenibilidad, debe ser responsabilidad del productor de biocarburante. Asimismo, propone en cuanto a la información a presentar, que se flexibilice la consideración de que cada agente de la cadena debe cumplir con sus obligaciones de envío de la información y de responsabilidad en el cumplimiento de tales criterios, de forma que en caso de falsedad en las declaraciones responsables, debe recaer sobre el operador económico que las haya producido. Por otra parte, AOP se pregunta si el sistema de gestión que aparece en la declaración responsable puede tratarse de un sistema propio que se refiera como mínimo al conjunto de instalaciones de cada uno de los agentes con periodicidad mínima anual.

Sobre el artículo 14, AOP manifiesta que se deberían definir las materias primas que son consideradas como residuos y desechos a efectos de obtener la doble contabilidad.

En lo que respecta al periodo transitorio para la verificación de la sostenibilidad (disposición transitoria única) AOP cree conveniente admitir un periodo inicial de prueba de al menos 6 meses. Además, considera que en el Proyecto de RD cuando se habla de la aplicación de balance de masa se debería referir a las emisiones de GEI y no a la reducción de GEI, puesto que ésta es un valor que se obtiene solamente al final de la cadena y el balance de masas se aplica a lo largo de todo el ciclo del biocombustible.

Asimismo, propone que debería quedar aclarado si el Estado Español va a reconocer como sostenibles a aquellos biocombustibles que procedan de otro país de la UE y vengán acompañados de declaraciones responsables, y los que procedan de países de la UE que se encuentren en una situación más retrasada que la española y no tengan definido ni esquemas nacionales ni declaraciones responsables, si cumplen con las declaraciones responsables de este RD.

Por último, en cuanto a la entrada en vigor de la disposición final segunda, AOP opina que se debe aclarar si el biocombustible en inventario puede pasar de un año a otro con distintos criterios de sostenibilidad, y de la misma forma, propone que los certificados generados en el año 2011 deberían ser aceptados como sostenibles.

JUNTA DE ANDALUCIA

En primer lugar, la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, así como la Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía en la misma línea que AOP, consideran necesario aclarar los términos residuo y desecho mediante una definición o generando un listado de tales productos en un anexo. De la misma forma, la Consejería de Agricultura y Pesca cree necesaria la definición de materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico, con el objetivo de fomentar el desarrollo de los biocarburantes de segunda generación, los cultivos energéticos leñosos y la valorización de residuos agrarios. Además de esto, destaca que se deberían incluir mecanismos para el fomento del uso de materias primas de dichos biocarburantes y otros obtenidos a partir de plantas cultivadas en zonas áridas.

En lo referente al apartado 1 del artículo 4 párrafo 3 del Proyecto de RD, la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, opina que puede interpretarse que el criterio de reducción de emisiones sea aplicable a la producción de la materia prima. Por tanto, propone que se aclare que sólo afecta a “instalaciones de transformación final” de biocarburantes y/o biolíquidos.

En lo que respecta al apartado 4 de la disposición adicional única, la citada Consejería estima que se debería incluir la definición de “pequeño agricultor” en dicho apartado y la definición de “pequeño productor” en el artículo 13 con el objetivo de que ambos se puedan beneficiar de las auditorías de grupo reguladas en dicho artículo 13, además de incluir a todas las organizaciones y cooperativas sin excepción.

Asimismo, en la disposición transitoria única, propone incluir en el punto 1.a) y en el Anexo III que los registros mantenidos por cada agente, deben incluir no sólo el volumen del producto, sino también la cantidad en peso si se trata de una materia sólida.

Con respecto al apartado 2 del artículo 7, la Consejería de Agricultura y Pesca reconoce que, aunque es necesario un mecanismo de trazabilidad y auditoría en el cumplimiento de los requisitos medioambientales y agrarios por parte de los productores, ambos requisitos suponen un coste al agricultor, además de que el primero supone un aumento de la carga administrativa, lo cual reduce su competitividad frente a los productores que no pertenecen a la UE.

Por otro lado, la Consejería de Agricultura y Pesca destaca que en el apartado 3.b del artículo 4 debería citarse de forma específica la no inclusión en las zonas arboladas continuas de las plantaciones de leñosos como el olivar. En la misma línea, en el punto 7 apartado C del anexo I, considera necesario señalar como ejemplo de cultivos vivaces, los cultivos energéticos leñosos de rotación corta, pues la expresión: “*de monte bajo*” puede crear confusión en ámbitos no especializados en términos forestales.

Con respecto al anexo II, pone de manifiesto que los valores promedio de emisiones de gases de efecto invernadero en las zonas NUTS 3 y NUTS 4 aportados en el caso de los cereales son muy superiores a los valores por defecto establecidos en la parte D del anexo I.

GENERALITAT DE CATALUÑA, TRANSPORTISTAS DE GAS NATURAL, INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO, ENAGAS GTS Y CORES

Manifiestan no tener ninguna observación al Proyecto de RD.