

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE DESARROLLAN LOS ASPECTOS DE DETALLE PARA LA EMISIÓN DEL INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD REQUERIDO PARA LOS FINES CONTEMPLADOS EN LOS SUBAPARTADOS a) Y b) DEL ARTÍCULO 3.1. DEL REAL DECRETO 1597/2011, DE 4 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD DE LOS BIOCARBURANTES Y BIOLÍQUIDOS, EL SISTEMA NACIONAL DE VERIFICACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD Y EL DOBLE VALOR DE ALGUNOS BIOCARBURANTES A EFECTOS DE SU CÓMPUTO

Expediente núm. IPN/CNMC/049/17

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, 17 de mayo de 2018

Vista la solicitud de informe formulada por la Secretaría de Estado de Energía sobre la propuesta de *Orden por la que se desarrollan los aspectos de detalle para la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad requerido para los fines contemplados en los subapartados a) y b) del artículo 3.1. del real decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el sistema nacional de verificación de la sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo*, la Sala de Supervisión Regulatoria, en el ejercicio de la función consultiva en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a), en relación con la disposición transitoria cuarta y el apartado 2 de la disposición adicional octava de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, acuerda emitir el siguiente informe:

1. Antecedentes

Con fecha 15 de diciembre de 2017, tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) escrito del Secretario de Estado

de Energía, por el que “De acuerdo con lo establecido en el artículo 5.2, en relación con el artículo 7 y en la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, adjunto se remite para su informe preceptivo, propuesta de «Orden por la que se desarrollan los aspectos de detalle para la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad requerido para los fines contemplados en los subapartados a) y b) del artículo 3.1. del Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo»” (en adelante, propuesta de Orden), acompañada de la correspondiente Memoria de Análisis del Impacto Normativo (en adelante, MAIN).

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

Hasta la fecha de este informe se han recibido un total de 7 alegaciones, por parte de APPA Biocarburantes (APPA), la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP), la Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, S.A., el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), la Corporación de Reservas Estratégicas de Reservas Petrolíferas (CORES), la Generalitat de Catalunya y la Unión de Petroleros Independientes (UPI).

2. Contenido de la propuesta de Orden

La propuesta de Orden se estructura en catorce artículos, dos disposiciones finales y dos anexos.

El **artículo 1** se refiere al objeto de la propuesta y el **2** al ámbito de aplicación de la misma.

En el **artículo 3** se define detalladamente el sistema interno de gestión para la verificación de la sostenibilidad (en adelante, SIGS) que deberán implantar los agentes económicos a los que es de aplicación la presente propuesta de Orden, y el **artículo 4** se refiere a las auditorías internas que, voluntariamente, podrán realizar dichos agentes económicos para evaluar su SIGS.

En el **artículo 5** se define el contenido y requisitos de emisión del informe de verificación de la sostenibilidad o del certificado de que un producto o materia prima es sostenible y en el **6** lo relativo a la trazabilidad y el intercambio de información a lo largo de toda la cadena de producción y comercialización.

En los **artículos 7, 8 y 9** se tratan las auditorías externas, definiéndose su alcance, plazos, contenido, procedimiento de realización, así como los requisitos específicos para la realización de auditorías de grupo.

El **artículo 10** determina las formas de certificar el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad en relación a los usos de la tierra.

Por su parte, los **artículos 11 y 12** identifican las posibles desviaciones que podrán detectarse en las auditorías, clasificándose los incumplimientos en función de su gravedad y recogiendo el tratamiento que debe darse a cada una según su tipología.

El **artículo 13** se refiere a la verificación de los desechos y residuos. Y, por último, el **artículo 14** establece la publicación por parte de la Dirección General de Política Energética y Minas del listado de entidades de verificación de la sostenibilidad (en adelante, EV) acreditadas para la realización del informe de verificación de la sostenibilidad.

Por su parte, en la **disposición final primera** se habilita a la Dirección General de Política Energética y Minas a desarrollar, por resolución, otros aspectos relacionados con esta propuesta de Orden para garantizar que todas las auditorías del esquema nacional de verificación de la sostenibilidad se realicen de forma homogénea. Y la **disposición final segunda** hace referencia a la entrada en vigor de la Orden, pendiente de determinar en la propuesta de redacción.

Para finalizar, el **Anexo I** recoge, en su parte A, un listado de indicadores de riesgo para cada uno de los agentes económicos y, en la parte B, la forma de calcular el nivel de riesgo que representa cada uno de ellos. Y, por último, el **Anexo II** es un esquema gráfico del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad.

3. Modificación del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad

El mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte establecido en la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, en su redacción dada por la Orden IET/2786/2015, de 17 de diciembre (en adelante, Orden ITC/2877/2008), establece la obligación para determinados sujetos de acreditar la titularidad de una cantidad mínima de Certificados de biocarburantes. Para la obtención de los mismos, los biocarburantes deben cumplir una serie de condiciones (artículo 7.3), entre las que figura la de acreditar su sostenibilidad en los términos que se establezcan, teniendo en cuenta la calidad, el origen de las materias primas y la evaluación ambiental de los cultivos.

En este sentido, con el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el sistema nacional de verificación de la sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo (en adelante, Real Decreto 1597/2011) se transpuso al ordenamiento jurídico español la Directiva 2009/28/CE¹ en lo relativo

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.

a los criterios de sostenibilidad de biocarburantes, sentando las bases de un sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de biocarburantes, incluyendo disposiciones relativas a la doble contabilización de algunos de ellos de cara al cumplimiento de las obligaciones. Este Real Decreto establecía en su disposición transitoria única un periodo transitorio para la verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes como periodo de adaptación, que abarcaba desde la entrada en vigor de dicho Real Decreto hasta la aprobación de las disposiciones necesarias para el desarrollo del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes².

El Real Decreto 235/2018, de 27 de abril³ (en adelante, Real Decreto 235/2018⁴), tal y como indica la MAIN de la propuesta de Orden⁵, prevé el comienzo del sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad, al sustituir las actuales declaraciones responsables de los agentes económicos exigidas en el periodo transitorio por el informe de verificación de la sostenibilidad al que se hace referencia en el artículo 11.1.c) del mismo.

Según lo previsto en el artículo 6 del citado Real Decreto 1597/2011, el informe de verificación de la sostenibilidad podrá ser elaborado por las entidades acreditadas al amparo de un sistema voluntario reconocido por la Comisión Europea a estos efectos, o las acreditadas en el marco de un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por la Unión Europea con terceros países. En caso de acogerse al sistema nacional de verificación, las EV encargadas de realizar el informe referido deberán estar debidamente acreditadas para realizar dicha actividad conforme a lo previsto en el apartado 4 de su artículo 8, en la redacción dada por el Real Decreto 235/2018.

Por tanto, tal y como se recoge en la parte expositiva, el objetivo de la propuesta de Orden es posibilitar el paso al sistema definitivo desarrollando, por un lado, los procedimientos necesarios para la implementación del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad, hasta ahora inexistentes, y por otro, según establece el artículo 1, los aspectos de detalle necesarios para la emisión del

² No obstante, con posterioridad, la Ley 11/2013 modificó el primer apartado de la disposición transitoria única del Real Decreto 1597/2011 estableciendo un periodo de carencia para la aplicación del periodo transitorio para la verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes, es decir, un periodo previo al periodo transitorio, durante el cual los sujetos obligados debían remitir toda la información exigida en la normativa de desarrollo y debiendo ser dicha información veraz.

³ Real Decreto 235/2018, de 27 de abril, por el que se establecen métodos de cálculo y requisitos de información en relación con la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de los combustibles y la energía en el transporte; se modifica el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo; y se establece un objetivo indicativo de venta o consumo de biocarburantes avanzados.

⁴ Informado por la CNMC el 14 de septiembre de 2017 ([referencia web IPN/CNMC/010/17](http://www.cnmc.es/010/17)).

⁵ En el momento de redacción de la MAIN, el Real Decreto 235/2018, de 27 de abril, estaba en tramitación.

informe de verificación de la sostenibilidad por parte de las EV acreditadas a estos efectos.

Por su parte, el artículo 2 viene a recoger que la propuesta de Orden es de aplicación a los agentes económicos integrados en la cadena de producción y comercialización de biocarburantes y biolíquidos que figuran en el artículo 9 del Real Decreto 1597/2011 concretamente, según se recoge en la MAIN, *“para los emplazamientos ubicados en territorio nacional”*. Asimismo, se ha considerado necesario incluir en la propuesta de Orden una salvedad para excluir *“las materias primas importadas o los emplazamientos ubicados fuera de España”* así como la definición de lo que *“se entiende por emplazamiento a los efectos de lo previsto en la propuesta”*.

Valoración

Tal y como se indica en la MAIN, con la actual propuesta de Orden se vienen a *“desarrollar los aspectos de detalle para la emisión de los informes de verificación de la sostenibilidad, referidos en el artículo 11.c. del RD de sostenibilidad”*. El desarrollo de estos procedimientos de detalle está amparado por el apartado cinco de la disposición final tercera del Real Decreto 1597/2011.

Tal y como la CNMC identificó en su informe sobre el proyecto de Real Decreto, de 14 de septiembre de 2017 (en adelante, informe sobre el proyecto de Real Decreto) la concreción de estos procedimientos resulta esencial para el correcto funcionamiento del sistema nacional de verificación español. En el citado informe, la CNMC ponía de manifiesto que, para que la entrada en funcionamiento del sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad sea factible, y que además se haga con las mayores garantías, resulta del todo necesario definir aspectos de detalle tales como las directrices a seguir por las EV a la hora de realizar sus auditorías, así como el contenido mínimo del informe de verificación y los procedimientos de funcionamiento del sistema, entendidos éstos como los mecanismos que articulan el intercambio de información entre las distintas entidades y agentes del sistema de verificación de la sostenibilidad.

Como se puso de manifiesto en el citado informe sobre el proyecto de Real Decreto recientemente aprobado, esta necesidad de desarrollo de normas específicas para el sistema nacional de verificación surge por la singularidad del sistema logístico español, que conlleva que la práctica totalidad de los sujetos obligados deban optar por la acreditación vía sistema nacional a pesar de que los sistemas voluntarios se hayan convertido en la vía generalizada en Europa para demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad.

Cabe recordar que en España se da una situación particular al disponerse de un sistema logístico integrado con un sistema indiferenciado de distribución, siendo CLH la principal empresa de almacenamiento y transporte de productos petrolíferos. El servicio de transporte y almacenamiento que por lo general presta CLH es un servicio de almacenamiento indiferenciado por categoría de productos, de forma que al almacenarse productos intercambiables, sujetos a las mismas

especificaciones técnicas, con independencia de su titularidad, un cliente puede retirar en una instalación de destino una cantidad de producto equivalente a la entregada en una instalación de origen simultáneamente a la introducción⁶. Es decir, el producto retirado no es el mismo que el introducido, aunque sí se aseguran sus mismos estándares de calidad.

Esta particularidad hace que las reglas de balance de masa para estos almacenamientos indiferenciados en el caso español sean más complejas que las reglas de balance de masa de los regímenes voluntarios (basadas en la proporcionalidad, la realización de medias ponderadas, etc.), por lo que éstos no siempre acreditan el producto así almacenado. Esto implica que, en España, aunque una partida que entre en un almacenamiento indiferenciado esté certificada en origen por un régimen voluntario, tras la aplicación de las reglas específicas de balance de masa del almacén, a la salida dicho producto sólo podrá estar certificado por el sistema nacional de verificación. Por ello, resulta del todo necesario desarrollar por completo y con detalle los procedimientos y criterios del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad objeto de la propuesta de Orden que se informa, a la vez que sería preciso trabajar con los esquemas voluntarios para el reconocimiento de la casuística española.

Sería además conveniente que el sistema nacional de verificación de la sostenibilidad español fuera sometido a su reconocimiento por la Comisión Europea, facilitándose con ello el reconocimiento general del mismo por los esquemas voluntarios y por los esquemas nacionales del resto de países⁷.

En este sentido, un miembro del CCH profundiza igualmente en la problemática planteada al apuntar en sus alegaciones que *“el no reconocimiento a día de hoy del Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad como sistema voluntario por parte de la Comisión Europea y la ausencia de previsiones específicas respecto a los emplazamientos que actúan en régimen de acreditaciones instantáneas o en régimen fiscal de DFLU (depósito fiscal logístico único), hacen que, en la práctica, esta posibilidad sea limitada”* al referirse al uso de los sistemas voluntarios reconocidos por la Comisión Europea para la acreditación de la sostenibilidad. Igualmente concluyen que *“sería especialmente relevante en aras a no restringir o impedir en la práctica la utilización de los sistemas voluntarios como alternativa de acreditación de la sostenibilidad, que el Sistema Nacional de Verificación fuera reconocido por la Comisión Europea como sistema voluntario”*.

En conclusión, dado que el objetivo de la propuesta de Orden es posibilitar el paso al sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad previsto en el Real Decreto

⁶ La retirada en destino de un producto “equivalente” al introducido en origen puede incluso realizarse en el mismo momento de la entrega al sistema. Este servicio que presta CLH, y que lo caracteriza y diferencia de las operativas de otros sistemas logísticos europeos, se denomina “acreditación instantánea”.

⁷ En línea con la Decisión de ejecución (UE) 2016/708 de la Comisión, de 11 de mayo de 2016, sobre la conformidad del «Régimen de certificación agrícola austriaco» con las condiciones establecidas en las Directivas 98/70/CE y 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

235/2018, y que el apartado 10.1 de la disposición final primera del mismo ha fijado el 1 de enero de 2019 como fecha de entrada en funcionamiento del citado sistema definitivo, teniendo en cuenta i) el proceso de tramitación que requiere una orden y ii) que la implementación y puesta en marcha de cualquier modificación del mecanismo de fomento es compleja, la tramitación de la propuesta de Orden debería hacerse a la mayor brevedad.

En cuanto al objeto y ámbito de aplicación definidos en los artículos 1 y 2 de la propuesta de Orden, la redacción planteada puede no resultar suficientemente clara. Por ello, y en línea con lo apuntado en sus alegaciones por otro miembro del CCH, convendría especificar que la propuesta de Orden viene a desarrollar los aspectos de detalle para la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad a emitir para cada uno de los agentes económicos que se acojan, en particular, al sistema nacional de verificación de la sostenibilidad, no siendo de aplicación, por tanto, a los que acrediten la sostenibilidad al amparo de sistemas voluntarios o al amparo de un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por la Unión Europea con terceros países.

Por otro lado, la redacción del artículo 2 debería dejar abierta la posibilidad a que cualquier agente económico implicado en la cadena de producción y comercialización de biocarburantes y biolíquidos destinados a la venta o consumo en territorio español, con independencia de dónde realice su actividad, pueda acogerse al sistema nacional de verificación de la sostenibilidad según lo previsto en el artículo 6 del Real Decreto 1597/2011, no siendo por tanto necesario lo previsto en el apartado 2 del citado artículo.

Aún más allá, con la redacción propuesta para el apartado 1 del artículo 2 podría entenderse que, por ejemplo, los agentes económicos definidos en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 9 del Real Decreto 1597/2011 (productores, titulares de instalaciones de almacenamiento y sujetos obligados a la venta o consumo de biocarburantes, respectivamente), por el hecho de tener sus emplazamientos en territorio nacional, en los dos primeros casos, y por tener su actividad comercial en España, en el tercero de los casos, se les restringe la posibilidad de acreditación exclusivamente a la opción del sistema nacional, imposibilitándoles acogerse a un régimen voluntario o acuerdo multilateral. Es por ello por lo que, de nuevo, y en línea con lo apuntado por un miembro del CCH, se propone introducir las modificaciones oportunas en el redactado de los apartados 1 y 2 del artículo 2, para dejar claro que, lo previsto en esta Orden en relación con el sistema nacional de verificación de la sostenibilidad, será de aplicación a aquellos agentes económicos que, o bien deseen acogerse libremente al sistema nacional de verificación de la sostenibilidad, o bien no puedan acogerse a un sistema voluntario reconocido por la Comisión Europea.

Por último, en cuanto a lo recogido en el apartado 3 del artículo 2, se considera que no es necesario incluir explícitamente en el ámbito de aplicación de la propuesta de Orden la definición de emplazamiento puesto que el alcance de la misma viene a definirse claramente según lo previsto en el apartado 1 de dicho artículo. Es más, teniendo en cuenta que la propuesta de redacción únicamente se limita a transcribir

la definición de emplazamiento prevista en el punto 17) del apartado segundo de la Circular 1/2016, de 30 de marzo⁸, la cual tiene su sentido en el marco del desarrollo de una normativa que define las reglas de realización del balance de masas y de agregación y asignación de las características de sostenibilidad, se considera que este apartado 3 no solo no aporta valor añadido sino que puede generar confusión.

Ahora bien, si el legislador considerara que fuera necesario mantener la definición de emplazamiento en la presente Orden, en línea con lo señalado por otro miembro del CCH en sus comentarios, resultaría conveniente actualizar la misma para adaptarla a la normativa en vigor dado que está derogado el artículo 108 quater del Reglamento de los Impuestos Especiales por el que se regulaba el depósito fiscal logístico único (DFLU).

Propuesta de modificación

De acuerdo con las anteriores consideraciones, se propone una redacción alternativa al artículo 1 y al apartado 1 del artículo 2, así como suprimir los apartados 2 y 3 del artículo 2.

No obstante, si se diera el caso de que el legislador considerara que fuera necesario mantener el apartado 2.3, se propone una redacción alternativa con el fin de adaptar la misma a la normativa en vigor.

Artículo 1. Objeto.

El objeto de la presente orden es desarrollar los aspectos de detalle del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad para la emisión de los informes de verificación de la sostenibilidad, referidos en el artículo 11.1.c. del Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo (en adelante, RD de sostenibilidad).

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

- 1. Lo previsto en esta orden es de aplicación a los agentes económicos integrados en la cadena de producción y comercialización de biocarburantes y biolíquidos (en adelante, agentes económicos), que figuran en el artículo 9 del RD de sostenibilidad, que se acojan al sistema nacional de verificación de la sostenibilidad, para los ~~emplazamientos ubicados en territorio nacional.~~*
- 2. ~~Las materias primas importadas o los emplazamientos ubicados fuera de España, deberán estar cubiertos por un sistema voluntario reconocido por Comisión Europea para este fin o por un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por la Unión Europea con terceros países.~~*

⁸ Circular 1/2016, de 30 de marzo, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se regula la gestión del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

3. *A estos efectos, se entenderá por emplazamiento para la realización del balance de masa el lugar geográfico con límites precisos en cuyo interior los productos pueden mezclarse. Un emplazamiento puede incluir múltiples unidades de almacenamiento (silos o tanques) en la misma ubicación física. También se considerará emplazamiento el conjunto de plantas logísticas de un mismo titular que permitan acreditaciones instantáneas de carburantes (disponibilidad en destino el mismo día que se realiza la entrega) y/o a aquel que disponga de una gestión contable integrada del conjunto de los movimientos producidos entre sus diferentes depósitos, sin perjuicio de la que corresponde individualmente a cada una de ellos, y lleve un registro de movimientos de productos y de biocarburantes por cada inductor ~~o estén autorizadas a actuar en régimen de depósito fiscal logístico único de conformidad con lo previsto en la normativa sobre impuestos especiales.~~*

4. Procedimiento interno de gestión de verificación de la sostenibilidad

Atendiendo a lo previsto en el apartado 1 de la disposición final tercera del Real Decreto 1597/2011, en su redacción dada en el Real Decreto 235/2018, la propuesta de Orden en sus artículos 3 y 4 viene a desarrollar el conjunto de procedimientos internos de gestión que tienen que implantar los agentes económicos con el fin de garantizar que se han cumplido los criterios de sostenibilidad de las cantidades de materia prima o producto sostenible obtenidas y vendidas, que se ha aplicado correctamente el balance de masa y que existe trazabilidad entre los agentes económicos involucrados en la cadena de producción y comercialización de los biocarburantes y biolíquidos. Estos procedimientos se establecen para que puedan ser evaluados tanto interna como externamente en un proceso de auditoría.

Se procede a continuación a analizar cada uno de estos artículos.

4.1. Sistema interno de gestión de la sostenibilidad (artículo 3)

Valoración

El artículo 3 de la propuesta de Orden define el detalle de los procedimientos internos que cada uno de los agentes económicos debe implementar internamente en sus empresas en caso de acogerse al sistema nacional de verificación como forma de demostrar el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad.

En concreto, establece que el sistema interno de gestión para la verificación de la sostenibilidad (en adelante, SIGS) deberá ser implementado por los agentes económicos “*en todos o algunos de sus emplazamientos*”. En este sentido, la redacción prevista en la propuesta de Orden para los apartados 1 y 2 parece restringir a los titulares de emplazamientos la obligatoriedad de implantar un SIGS, por lo que debería hacerse más general para incluir en la misma a todos los agentes económicos integrados en la cadena de producción de biocarburantes y biolíquidos recogidos en el artículo 9 del Real Decreto 1597/2011 que se acojan al sistema nacional de verificación.

En su apartado 3 la propuesta de Orden determina que el SIGS se compondrá de una guía de procedimientos y un sistema de gestión de la información desarrollando el contenido de los mismos en sus apartados 4 y 5, respectivamente.

En cuanto al detalle de la guía de procedimientos, en concreto lo previsto en el punto v del apartado 4, la propuesta de Orden viene a poner de manifiesto la necesidad de que los auditores identifiquen de manera inequívoca las materias primas o biocarburantes cuyo valor se pretenda por los sujetos que sea doble, así como las medidas de control a implementar con objeto de evitar los eventuales riesgos de fraude.

El apartado 9 de la disposición final primera del Real Decreto 235/2018 modifica la definición de los biocarburantes que computarán doble, prevista en el apartado 1 del artículo 14 del Real Decreto 1597/2011, pasando éstos de ser sólo los biocarburantes producidos a partir de aceites usados vegetales o animales y grasas animales de categorías 1 y 2 (parte B del Anexo IX de la Directiva 2009/28/CE) a incluir, además, todos los biocarburantes avanzados producidos a partir de las materias primas enumeradas en la parte A del citado Anexo.

Tal y como la CNMC desarrolló en el informe sobre el proyecto de Real Decreto recientemente aprobado, si bien la ampliación de las materias primas que computan doble a todo el Anexo IX de la Directiva 2009/28/CE responde a la transposición directa de las previsiones de la Directiva, debe destacarse que si considerando únicamente las dos materias contenidas en la parte B del Anexo IX ya resultaba complicado limitar y controlar el riesgo de fraude (motivo por el cual aún no se ha implementado su doble cómputo en España), su ampliación a la parte A del Anexo IX incrementará dicho riesgo y coste de control.

Es por este motivo que desde esta Comisión siempre se ha defendido que el doble cómputo debería entrar en funcionamiento de la mano del periodo definitivo de acreditación de la sostenibilidad, ya que con ello se conseguirían mayores garantías contra el fraude. Por tanto, se valora muy positivamente el hecho de que, una vez aprobado el Real Decreto 235/2018 que determina la entrada en funcionamiento del periodo definitivo, se esté tramitando la presente propuesta de Orden para el desarrollo en detalle de los procedimientos necesarios para implementar el sistema nacional de verificación de la sostenibilidad, incluyendo en la misma la definición de las reglas y procedimientos de control a seguir por los auditores y los organismos de acreditación para validar de manera inequívoca el origen de las materias primas y los carburantes cuyo valor se pretenda por los sujetos que sea doble.

No obstante, para que la redacción prevista en el punto v del apartado 4 del artículo 3 de la propuesta de Orden sea suficientemente clara, se recomienda hacer referencia a todas las materias primas susceptibles de computar doble según lo dispuesto en el apartado 9 de la disposición final primera del Real Decreto 235/2018, por el que se modifica el apartado 1 del artículo 14 del Real Decreto 1597/2011.

Por último, dado que el Real Decreto 235/2018 prevé la entrada del sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad el 1 de enero de 2019, y que desde

esta Comisión siempre se ha defendido que el mecanismo de doble cómputo únicamente puede entrar en funcionamiento de la mano del mismo, el doble cómputo no podrá ser de aplicación antes de la citada fecha.

Así resulta previsiblemente, teniendo en cuenta la fecha de emisión del presente informe y además: i) que la aprobación de la propuesta de Orden donde se definen las características objeto de validación resulta necesaria para conseguir las mayores garantías contra el fraude, y ii) que la puesta en marcha de las modificaciones normativas previstas en el mecanismo de fomento es compleja, debiendo esta Comisión modificar las Circulares que regulan los procedimientos necesarios a efectos de garantizar la plena eficacia de la puesta en marcha del citado mecanismo⁹.

Propuesta de modificación

Se propone una redacción alternativa a los apartados 1 y 2 del artículo 3 para evitar confusión y remarcar el alcance del mismo a todos los agentes económicos que se acojan al sistema nacional de verificación de la sostenibilidad.

Asimismo, dado que los materiales con la consideración de desecho y residuo están incluidos en el anexo IV del Real Decreto 235/2018 y son considerados, por tanto, como materiales susceptibles de computar doble, se propone modificar la redacción del punto v del apartado 4 para eliminar la referencia explícita a los mismos.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se propone una redacción alternativa al artículo 3, pasando a ser la siguiente:

Artículo 3. Sistema interno de gestión para la verificación de la sostenibilidad.

- 1. Cada uno de los agentes económicos, que se acojan al sistema nacional de verificación de la sostenibilidad ~~en todos o alguno de sus emplazamientos,~~ deberán implantar ~~en el mismo~~ un sistema interno de gestión para la verificación de la sostenibilidad (SIGS).*
- 2. El SIGS es el conjunto de procedimientos e información, que servirá para guiar la gestión del agente económico, de forma que pueda ser evaluado tanto interna como externamente en un proceso de auditoría, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de las cantidades de materia prima o producto (en adelante, materiales) sostenible obtenidas y vendidas, que se ha aplicado correctamente el balance de masas ~~en su emplazamiento~~ y que existe trazabilidad entre agentes económicos.*

⁹ La plena eficacia de la puesta en marcha del mecanismo de doble cómputo, así como el sistema definitivo de la verificación de la sostenibilidad, no se podrá garantizar hasta el establecimiento mediante Circular del procedimiento a seguir para la remisión de la información y documentación necesaria para la acreditación de los volúmenes de biocombustible objeto de certificación por parte de los sujetos obligados ante la entidad de certificación. Este es un aspecto de gran relevancia y complejidad al que se deberá prestar especial atención con objeto de evitar posibles fraudes.

3. *El SIGS se compone de una guía de procedimientos y un sistema de gestión de la información.*
4. *La guía de procedimientos contendrá, al menos, la siguiente información:*
 - a. *Infraestructura y personal del agente económico.*
 - b. *Administrador del SIGS: Requisitos y responsabilidades.*
 - c. *Procedimientos y programas detallados para la gestión de cada uno de los siguientes aspectos:*
 - i. *verificación de los criterios de sostenibilidad,*
 - ii. *cálculo de emisiones de gases de efecto invernadero,*
 - iii. *balance de masas,*
 - iv. *trazabilidad entre agentes económicos,*
 - v. *medidas de control para evitar los riesgos de fraude en el caso de materias primas o biocarburantes ~~de contabilidad~~ susceptibles de computar doble según lo previsto en el apartado 1 del artículo 14 del RD de sostenibilidad o biocarburantes y biolíquidos procedentes de desechos y residuos,*
 - vi. *gestión de documentación e información,*
 - vii. *medidas para prevenir riesgos, detectar y corregir las desviaciones que impidan o puedan impedir el cumplimiento de los objetivos del SIGS.*
 - viii. *En su caso, auditoría interna: requisitos y responsabilidades del Equipo Auditor y auditorías realizadas.*

4.2. Auditorías internas (artículo 4)

Valoración

El artículo 4 establece que las auditorías internas a realizar por los agentes económicos que se acojan al sistema nacional de verificación serán de carácter voluntario siendo su objetivo determinar si su SIGS es conforme a lo previsto en la propuesta de Orden y si es eficaz para el objetivo perseguido.

En particular, en su apartado 2, establece que las auditorías internas “*deberán llevarse a cabo según lo dispuesto en la norma ISO 19011 o norma que la sustituya*”. En este sentido un miembro del CCH propone en sus alegaciones hacer en este apartado una referencia más genérica a cualquier otra norma de gestión de calidad que contemple la aplicación de auditorías internas justificando su propuesta “*por el hecho de que, actualmente, existen numerosos centros industriales acreditados bajo la Norma de gestión de calidad ISO 9001, la cual ya contempla el procedimiento a seguir para la realización de auditorías internas*”.

Propuesta de modificación

En aras a la simplificación del procedimiento de verificación de la sostenibilidad, se propone modificar el apartado 2 del artículo 4, que pasaría a tener la siguiente redacción:

Artículo 4. Auditorías internas a realizar por los agentes económicos previstos en el artículo 9 del RD de sostenibilidad.

1. *Será recomendable que el agente económico realice una auditoría interna anual, consistente en un examen metodológico para determinar si su SIGS es conforme con lo previsto en la presente orden y si es eficaz para el objetivo perseguido, citado en el apartado 2 del artículo 3.*
2. *Las auditorías internas deberán llevarse a cabo según lo dispuesto en la norma ISO 19011 o cualquier otra norma de gestión de calidad que contemple la aplicación de auditorías internas ~~norma que la sustituya.~~*

5. Verificación de la sostenibilidad

Atendiendo a lo previsto en el apartado 5 de la disposición final tercera del Real Decreto 1597/2011, la propuesta de Orden en sus artículos 5 al 14 viene a concretar, en primer lugar, el alcance de las auditorías externas que tienen llevar a cabo las EV de los agentes económicos, así como el contenido de los documentos justificativos para demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad y, en segundo lugar, los mecanismos que articulan el intercambio de información entre las distintas entidades y agentes del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad.

A continuación, se procede a analizar cada uno de estos artículos.

5.1. Informe de verificación de la sostenibilidad (artículo 5)

Valoración

El apartado 5 de la disposición final primera del Real Decreto 235/2018 modifica el artículo 11.1.c) del Real Decreto 1597/2011 eliminándose las declaraciones responsables utilizadas hasta el momento en el periodo transitorio como documento alternativo a los informes de verificación de la sostenibilidad que deberán presentar los sujetos obligados para demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes en el sistema definitivo.

En este sentido, tal y como reconoce la MAIN, y en aras a dotar de homogeneidad al sistema, la propuesta de Orden define de forma precisa el contenido mínimo y los requisitos para la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad a emitir por las EV con posterioridad a las auditorías externas que las mismas deben llevar a cabo para acreditación del cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad por parte de los agentes económicos que se acojan al sistema nacional de verificación.

El artículo 5 empieza definiendo en su apartado 1 en qué consiste el citado informe de verificación de la sostenibilidad. No obstante, para que la redacción propuesta sea suficientemente clara y no dé lugar a dudas en cuanto a quienes deben presentarlo y el alcance del mismo, convendría bien traer a este apartado la misma redacción prevista en el ya mencionado artículo 11.1.c) del Real Decreto 1597/2011 o bien eliminarlo para evitar redundancia en la normativa en vigor.

En cuanto al contenido mínimo del informe de verificación concretado en el apartado 4 del artículo 5 y, en particular, en cuanto a lo previsto en la letra f), al igual que se mencionaba en el párrafo anterior, con idea de que el documento certifique sin lugar a dudas el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad y la trazabilidad del producto en toda la cadena de producción y comercialización, convendría recoger que en el mismo haya una indicación explícita en la que conste que es el agente económico el que cumple los requisitos del sistema nacional de verificación, no el emplazamiento y, en concreto, para los fines contemplados en los subapartados a) y b) del artículo 3.1. del citado Real Decreto 1597/2011.

Por otro lado, el Real Decreto 235/2018 modifica el artículo 4.1 del Real Decreto 1597/2011 al transponer a la legislación española lo previsto en la Directiva ILUC¹⁰ respecto a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI)¹¹. Esta Directiva establece que la reducción de las emisiones de GEI derivada del uso de biocarburantes y biolíquidos será de un 60% como mínimo en el caso de que hayan sido producidos en instalaciones que empiecen a funcionar después del 5 de octubre de 2015, fijando para las restantes un 35% como mínimo hasta el 31 de diciembre de 2017 y un 50% como mínimo a partir del 1 de enero de 2018.

Por este motivo, en la referencia que se hace en el apartado 5 del artículo 5 a que en el anexo del informe de verificación de la sostenibilidad debe figurar, entre otros, “*el resultado del cálculo de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero*” sería conveniente incluir que deberá identificarse de manera inequívoca si el material ha sido fabricado en instalaciones cuya producción hubiera comenzado después del 5 de octubre de 2015. Es decir, al depender el nivel exigido a la reducción de emisiones de GEI de la instalación donde el biocarburante y biolíquido haya sido producido, resultaría conveniente reflejar expresamente en el anexo del informe de verificación de la sostenibilidad una referencia a que se ha verificado en el cálculo de las mismas la planta origen del material.

Por último, en cuanto a la referencia que se hace en el mismo apartado 5 del artículo 5 a que en el anexo del informe de verificación de la sostenibilidad debe figurar, entre otros, “*si el material tiene la consideración de residuo*”, tal y como se puso de manifiesto en el punto 4.1 del presente informe, para que la redacción prevista en la propuesta de Orden sea suficientemente clara, se recomienda hacer referencia

¹⁰ Directiva (UE) 2015/1513 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se modifican la Directiva 98/70/CE, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

¹¹ La Directiva 2009/28/CE en su artículo 17.2 establecía un umbral mínimo de reducción derivada del uso de biocarburantes y biolíquidos a los efectos del cumplimiento de los requisitos relacionados con los objetivos nacionales, de las obligaciones de uso de energías renovables y de la posibilidad de optar a una ayuda financiera al consumo. Para ello, fijó una senda de cumplimiento el cual ascendía, en un primer momento, a un 35% de reducción de los GEI con respecto a los carburantes de origen fósil, se elevaba al 50% a partir del año 2017 y, a partir del 1 de enero de 2018, al 60% como mínimo para los biocarburantes y biolíquidos producidos en instalaciones cuya operativa hubiera comenzado a partir del 1 de enero de 2017. El artículo 4.1 del Real Decreto 1597/2011 recogía esta misma previsión.

no solo a los residuos, sino a todas las materias primas susceptibles de computar doble según lo dispuesto en el apartado 9 de la disposición final primera del Real Decreto 235/2018, por el que se modifica el apartado 1 del artículo 14 del Real Decreto 1597/2011.

Propuesta de modificación

De acuerdo con lo anterior, se propone la siguiente redacción alternativa al artículo:

Artículo 5. Informe de verificación de la sostenibilidad.

1. *El informe de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, consiste en un certificado en el que conste que todos y cada uno de los agentes económicos del sistema han aplicado el balance de masa según lo previsto en el artículo 7 del RD de sostenibilidad, que permite la trazabilidad del producto y que acredita que se de que en un emplazamiento determinado los materiales que entran y salen del mismo cumplen con los criterios de sostenibilidad para los fines contemplados en los subapartados a) y b) del artículo 3.1. del real decreto RD de sostenibilidad.*

(...)

4. *El informe de verificación, que deberá ir firmado por la EV, deberá recoger al menos los siguientes aspectos:*

a. Identificación de la EV que ha expedido el informe.

b. Marca o referencia a su condición de acreditado.

c. Denominación social del agente económico.

d. Actividad realizada por el agente económico.

e. Tipo de emplazamiento y su dirección o ubicación.

f. Indicación de que el emplazamiento agente económico cumple los requisitos del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad para los fines contemplados en los subapartados a) y b) del artículo 3.1. del RD de sostenibilidad.

g. Período de validez de la verificación, que será de un año desde la fecha de emisión del informe previsto en este artículo, siempre que se sigan cumpliendo los requisitos del sistema.

5. *El informe de verificación de la sostenibilidad deberá acompañarse de un anexo en el que figure, al menos, el material de entrada en el emplazamiento, el material de salida y el resultado del cálculo de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, especificándose si el material ha sido fabricado en instalaciones cuya producción hubiera comenzado después del 5 de octubre de 2015 y, en su caso, que se han adoptado las medidas de control necesarias para verificar el origen de las materias primas y los carburantes cuyo valor se pretenda por los agentes que sea doble, si el material tiene la consideración de residuo según lo previsto en el apartado 1 del artículo 14 del RD de sostenibilidad o regulación de desarrollo.*

5.2. Trazabilidad e intercambio de información entre los agentes económicos (artículo 6)

Valoración

Para permitir la correcta acreditación de la sostenibilidad según lo previsto en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte definido en la Orden ITC/2877/2008, el artículo 6 de la propuesta de Orden viene a definir la forma en la que debe producirse el intercambio de información entre los agentes económicos a lo largo de la cadena de comercialización de los biocarburantes y biolíquidos para garantizar la trazabilidad de los materiales, así como la correcta aplicación del balance de masa y el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad según lo establecido en la letra c) del artículo 11.1 del Real Decreto 1597/2011.

En concreto, en su apartado 5, la propuesta de Orden prevé que para acreditar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, los sujetos obligados a la venta o consumo de biocarburantes deberán presentar ante la entidad de certificación, como responsable de las funciones de certificación y mantenimiento del sistema de anotaciones en cuenta de Certificados expedidos, traspasados y transferidos y el de pagos compensatorios, el/los informe/s de verificación de la sostenibilidad para que ésta pueda llevar a cabo *“la certificación de los biocarburantes incluidos en el alcance del/de los mismo/s en el momento de efectuar su solicitud”* a lo que convendría ampliar que no sólo *“en los plazos”* sino también en la forma que se establezcan mediante circular, para dar una mayor flexibilidad a la propuesta.

En cuanto a los plazos, teniendo en cuenta que la Orden ITC/2877/2008 establece en su artículo 12.1 que *“Hasta el 1 de abril de cada año los sujetos obligados podrán acreditarse las ventas o consumos de biocarburantes efectuadas durante el año natural anterior”*, cabe poner de manifiesto que, para el correcto funcionamiento del mecanismo de fomento, el/los informes de sostenibilidad deberán ser presentados ante la entidad de certificación teniendo en cuenta dicha fecha.

Propuesta de modificación

De acuerdo con lo anterior, se propone la siguiente redacción alternativa al apartado 5 del artículo 6:

Artículo 6. Trazabilidad e intercambio de información entre los agentes económicos previstos en el artículo 9 del RD de sostenibilidad.

(...)

- 5. Los sujetos obligados a la venta o consumo de biocarburantes, deberán presentar ante la entidad de certificación, el/los informe/s de verificación de la sostenibilidad para que se pueda llevar a cabo la certificación de los biocarburantes incluidos en el alcance del/de los mismo/s en el momento de efectuar su solicitud, en los plazos y forma que se establezcan mediante circular.*

5.3. Auditorías externas de las entidades de verificación de la sostenibilidad (artículos 7, 8, 9 y 10)

Valoración

Según lo previsto en el apartado 1 de la disposición final tercera del Real Decreto 1597/2011, en su redacción dada en el Real Decreto 235/2018, con la definición de las directrices a seguir por las entidades de verificación a la hora de realizar sus auditorías, la presente propuesta de Orden desarrolla otro de los aspectos esenciales para la puesta en marcha y el correcto funcionamiento del sistema nacional de verificación.

En particular, el artículo 7 de la propuesta de Orden define el alcance, los plazos y el contenido mínimo que deben tener los informes de las auditorías externas que deben llevar a cabo las entidades de verificación con carácter previo a la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad, concretando en su artículo 8 los procedimientos para la realización de las mismas.

En su artículo 9, la propuesta de Orden remite al artículo 13 del Real Decreto 1597/2011 para la concreción de los casos previstos para la realización de auditorías de grupo. No obstante, con la redacción propuesta no se limita la posibilidad únicamente a los “*pequeños agricultores, cooperativas y otras figuras asociativas de productores*” a los que se refiere el citado Real Decreto 1597/2011 sino que lo hace extensible a los puntos de recogida de desechos y residuos a los que considera explícitamente incluidos dentro del grupo de los productores.

Por último, el artículo 10 de la propuesta de Orden viene a concretar que, para certificar el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad relacionados con los usos de la tierra, la auditoría externa podrá realizarse, bien en el propio emplazamiento, o bien utilizando una serie de herramientas, siempre y cuando éstas cumplan con unos criterios determinados definidos en su apartado 1 y se garantice un nivel de seguridad suficiente y su conformidad con los requisitos del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad.

En particular, los criterios de sostenibilidad cuyo cumplimiento debe garantizar la auditoría externa están recogidos explícitamente en las letras a, b y c del apartado 2 del artículo 7. Respecto a lo previsto en la letra b en relación a la verificación que las EV deben realizar en relación a la metodología utilizada para el cálculo de la reducción de gases de efecto invernadero, tal y como se ha significado en el apartado 5.1 del presente informe, dado que la exigencia en cuanto a la citada reducción de emisiones depende de la fecha en la que haya empezado a operar la instalación de producción del biocarburante y biolíquido, resultaría conveniente incluir en la redacción propuesta una referencia expresa a que se ha verificado en el cálculo de las mismas la planta origen del material.

Respecto a lo previsto en la letra d del apartado 2 del artículo 7 para las materias primas y biocarburantes sujetos a contabilidad doble, en aras de dar una mayor claridad al texto y que no haya lugar a equívoco en cuanto a que las medidas de control para evitar riesgos de fraude deben abarcar a todos los materiales

susceptibles de computar doble incluidos en el Anexo IV del Real Decreto 235/2018, se considera innecesaria, como se ha mencionado anteriormente, la mención explícita que en la redacción de propuesta de Orden se hace a los *“biocarburantes y biolíquidos procedentes de materias primas considerados como desechos o residuos”*.

Por su parte, en cuanto a lo previsto en el apartado 3 del artículo 7, tal y como se ha venido exponiendo a lo largo del presente informe, una de las principales garantías que las EV deberán aportar al sistema nacional de verificación será la relativa a evitar los eventuales riesgos de fraude, principalmente en cuanto a la imputación de doble valor a determinados carburantes. Por este motivo, es ahora con ocasión de la tramitación de la presente propuesta de Orden cuando debe resultar procedente definir y concretar las normas que permitan a las EV utilizar las mejores prácticas y establecer las medidas de control adecuadas. Entre ellas resulta esencial dotarlas de la posibilidad de poder solicitar a cualquier cliente o proveedor del agente económico cuanta información crea necesaria para verificar la trazabilidad del producto y el cumplimiento del balance de masa.

En cuanto a los plazos establecidos en la propuesta de Orden, por un lado, el apartado 6 del artículo 6 establece que, como resultado de la auditoría externa *“la entidad de verificación de la sostenibilidad emitirá, en el plazo máximo de un mes, un informe de auditoría externa”* y, por otro, en el apartado 8 del mismo artículo se señala que, en caso de que la auditoría externa sea favorable, *“la EV emitirá el correspondiente informe de verificación de la sostenibilidad en el plazo máximo de 7 días desde la emisión del informe de auditoría externa”*.

Al respecto, un miembro del CCH propone en sus alegaciones la eliminación del apartado 8 del artículo 6 ya que, a su entender, *“los plazos para la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad son parte del acuerdo comercial establecido entre el agente económico y la entidad verificadora”*. Si bien es cierto que pudiera no ser necesario que la propuesta de Orden venga a establecer plazos concretos para la realización de los informes, es importante tener en cuenta que, dado que el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad es requisito indispensable para la acreditación de las ventas o consumos de biocarburantes, según lo establecido en la Orden ITC/2877/2008, y tal y como se señaló en el apartado 5.2 del presente informe, los sujetos obligados deberán tener en cuenta que tienen de plazo hasta el 1 de abril al año posterior al ejercicio de referencia para presentar el/ los informe(s) de verificación de la sostenibilidad válido(s) ante la entidad de certificación y, en consecuencia, para prever el plazo previo que necesitarán para la realización de las auditorías internas y externas pertinentes. En este sentido, aunque aparentemente pueda parecer que los plazos establecidos para la realización de las auditorías y la emisión de los informes son cortos, cabe poner de manifiesto que una pretensión de alargar en el tiempo el cierre del ejercicio de certificación podría conllevar retrasos en la identificación y posterior capacidad de actuación ante eventuales situaciones de fraude que puedan identificarse en el mercado.

Propuesta de modificación

En la redacción dada al artículo 7 de la propuesta de Orden se han detectado dos errores formales, concretamente en los apartados 1 y 2, en relación a dos referencias a apartados de la propia Orden que se está tramitando.

Teniendo en cuenta las consideraciones hechas anteriormente, se propone la siguiente redacción alternativa al artículo 7:

Artículo 7. Auditorías externas de las entidades de verificación de la sostenibilidad.

1. *Con carácter previo a la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad previsto en el apartado 1.c del artículo 11 del RD de sostenibilidad y en el artículo 45 de esta orden, la EV deberá realizar, al menos con carácter anual, una auditoría externa, asegurando la independencia de la información suministrada por los agentes económicos.*
2. *La auditoría externa deberá verificar que el SGIS implantado por el agente económico es fiable, protegido contra el fraude y cumple el objetivo previsto en el apartado 2, del artículo 23, por lo que se puede garantizar que:*
 - a. *Los materiales calificados como sostenibles por el agente económico cumplen con los criterios de sostenibilidad del RD de sostenibilidad.*
 - b. *La metodología utilizada para el cálculo de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero se corresponde con la prevista en el RD de sostenibilidad y se ha tenido en cuenta en el mismo la fecha de comienzo de operación de la instalación de producción del biocarburante o biolíquido.*
 - c. *Existe trazabilidad entre los agentes económicos, por aplicarse correctamente el balance de masas y porque el agente económico recopila y mantiene registrada la información relativa al agente económico que ha intervenido con anterioridad en la cadena de producción y comercialización, tras realizar una comprobación del periodo de validez de los informes o certificados de sostenibilidad, así como los emplazamientos y productos incluidos dentro del alcance de los mismos.*
 - d. *En el caso de materias primas o biocarburantes susceptibles de computar doble sujetos a contabilidad doble o biocarburantes y biolíquidos procedentes de materias primas considerados como desechos o residuos, que se han empleado medidas de control suficiente con objeto de evitar los eventuales riesgos de fraude tales como los contemplados en los apartados j y k, l y m de la parte A, del anexo I.*
3. *La entidad de verificación debe tener acceso a toda la documentación y registros que considere necesaria y, durante el proceso de auditoría, toda la documentación y registros deberán estar actualizados. Con objeto de evitar posibles riesgos de fraude, la entidad de verificación podrá solicitar a clientes y proveedores del agente económico cuanta información crea necesaria*

para verificar la trazabilidad del producto y que se cumple el balance de masa.

5.4. Desviaciones (artículos 11 y 12)

Valoración

Atendiendo igualmente a lo previsto en el apartado 1 de la disposición final tercera del Real Decreto 1597/2011, en su redacción dada por el Real Decreto 235/2018, los artículos 11 y 12 de la presente propuesta de Orden marcan las directrices que deben seguir las EV cuando encuentren desviaciones de relevancia en las auditorías que realicen a los agentes económicos acogidos al sistema nacional de verificación de la sostenibilidad.

En concreto, en el artículo 11 se establece que las EV deberán entender por desviación cualquier incumplimiento por parte de los agentes económicos de los requisitos previstos en la presente propuesta de Orden y en el Real Decreto 1597/2011, clasificándolas en cuatro categorías: 1) no conformidad mayor (en adelante, NCMa), 2) no conformidad menor (en adelante, NCMe), 3) observaciones y 4) comentarios, en función de su gravedad. Por su parte, el artículo 12 recoge el tratamiento que deberá darse a las desviaciones detectadas en función de la clasificación anterior, en aras de subsanar las mismas y que las EV puedan emitir un informe de auditoría favorable.

En cuanto a lo que la propuesta de Orden define como NCMa, en el apartado 3 del artículo 11 se echa en falta incluir como falta grave el posible riesgo de fraude por incumplimiento de especificaciones de productos petrolíferos.

El apartado 4 del artículo 11 define lo que, por ser de menor gravedad, se entenderá por NCMe. En concreto, en su letra a especifica que, entre otras, serán *“las incluidas en los apartados b. a e. anteriores, siempre que de ello no se derive un incumplimiento de los criterios de sostenibilidad contenidos en el RD sostenibilidad”*. Ahora bien, si se hace una lectura detallada de las letras del apartado 3 del citado artículo a los que se refiere, se puede concluir que, de la propia redacción dada a las letras c, *“incumplimiento de los criterios de sostenibilidad del RD de sostenibilidad”* y e, *“aplicación inadecuada del balance de masas y la inexistencia de trazabilidad entre los agentes económicos”*, las mismas no pueden considerarse *“causas de no conformidad menor”* dado que su propia naturaleza (definición) conlleva ineludiblemente un incumplimiento de los requisitos de sostenibilidad establecidos en el Real Decreto 1597/2011.

En cuanto a los plazos para el tratamiento de las desviaciones detectadas por la EV en las auditorías realizadas a los agentes económicos, requisito indispensable para la acreditación de las ventas o consumos por parte de los sujetos obligados según lo establecido en la Orden ITC/2877/2008, tal y como ya se indicó en los apartados 5.2 y 5.3 del presente informe, cabe poner de manifiesto que también deberán resolverse teniendo en cuenta que los sujetos obligados tienen de plazo hasta el 1 de abril al año posterior al ejercicio de referencia para presentar el/ los

informe(s) de verificación de la sostenibilidad válido(s) ante la entidad de certificación de biocarburantes.

En cuanto a la posibilidad de imposición de sanciones prevista en el apartado 8 del artículo 11, deben tomarse en consideración las normas que regulan con carácter general el régimen sancionador y, en particular, los principios de legalidad y tipicidad que rigen esta materia. Así, a priori, deben establecerse cuáles son las concretas obligaciones cuyo incumplimiento determinan la aplicación del régimen sancionador tipificado en la Ley del Sector de Hidrocarburos.

A este respecto, ha de valorarse que tanto el Real Decreto 1597/2011 (artículo 12, en la redacción dada por el Real Decreto 235/2018) como la Orden ITC/2877/2008 (artículos 11.3 y 16) establecen que en caso de incumplimiento de los requisitos u obligaciones previstos en dichas normas¹², será de aplicación el régimen sancionador previsto en el título VI de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. Concretamente, el artículo 109.1 aa) de este texto legal 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*”. Por tanto, la previsión contenida en el artículo 11.8 de esta propuesta de Orden debería aludir a otras obligaciones no fijadas en dichas normas reglamentarias y que sí lo estuvieran en la presente propuesta de Orden, con la consideración de tales incumplimientos.

En cualquier caso, según lo previsto en el artículo 12 del Real Decreto 1597/2011, en cualquier momento, la Secretaría de Estado de Energía, la CNMC y la Comisión Europea, a instancias del Gobierno de la Nación o por iniciativa propia, podrán inspeccionar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, la correcta aplicación del sistema de balance de masa y la veracidad de la información aportada por los agentes económicos, solicitando, en su caso, cuanta información sea necesaria, para verificar si los biocarburantes y biolíquidos se pueden tener en cuenta para los fines contemplados en los subapartados a) y b) del artículo 3.1 del citado Real Decreto 1597/2011.

Propuesta de modificación

Artículo 11. Desviaciones.

(...)

3. Se entenderá por NCMA:

(...)

i. El incumplimiento de especificaciones de productos petrolíferos.

4. Se entenderá por NCMe:

¹² Tales como el no cumplimiento de las obligaciones anuales previstas de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte, la intención de acreditar volúmenes de biocarburante ante la entidad de certificación sin acompañar los mismos del informe de verificación de la sostenibilidad correspondiente, o bien que este documento no hubiera sido emitido conforme a lo previsto en la presente propuesta de Orden y en el Real Decreto 1597/2011.

a. *Las incluidas en los apartados ~~b. a e. b y d~~ anteriores, siempre que de ello no se derive un incumplimiento de los criterios de sostenibilidad contenidos en el RD de sostenibilidad.*

(...)

~~8. Dependiendo del tipo de no conformidad y de la situación individual, podrán imponerse sanciones según lo previsto en el régimen sancionador de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. En caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente orden será de aplicación el régimen sancionador previsto en el título VI de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.~~

5.5. Listado de Entidades de verificación de la sostenibilidad (artículo 14)

Valoración

El artículo 14 establece que la Dirección General de Política Energética y Minas publicará en la página web del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital el listado de las entidades de verificación acreditadas para la realización del informe de verificación de la sostenibilidad que quieran actuar en el sistema nacional de verificación de la sostenibilidad.

En este sentido, si bien se valora muy positivamente que, en aras de simplificar y dotar de cierta homogeneidad la implantación del sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad en España la propuesta de Orden prevea que la lista de EV acreditadas sea pública, sería recomendable utilizar en su propuesta de redacción los mismos términos que emplea el Real Decreto 1597/2011 para identificar de forma inequívoca a los diferentes agentes que intervienen en el mismo. Esto es, según lo previsto en el apartado 4 del artículo 8 del citado Real Decreto 1597/2011, en su redacción dada por el Real Decreto 235/2018, las EV deberán estar acreditadas para este fin “*por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) o por otro organismo nacional de acreditación de los establecidos en el Reglamento (CE) 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008*”.

Propuesta de modificación

De acuerdo con las anteriores propuestas, se propone una redacción alternativa para los apartados 2 y 3 del artículo 14, el cual pasaría a tener la siguiente redacción:

Artículo 14. Listado de las entidades de verificación de la sostenibilidad.

(...)

2. Aquellas entidades acreditadas por cualquier organismo nacional de acreditación de los establecidos en el Reglamento (CE) 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, al amparo de un sistema voluntario reconocido por la Comisión Europea a estos efectos o acreditadas en el marco de un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por

la Unión Europea con terceros países, que quieran actuar en el sistema nacional de verificación de la sostenibilidad, deberán comunicarlo a la Dirección General de Política Energética y Minas.

6. Desechos y residuos (artículo 13)

Tal y como se resume en la MAIN, el artículo 13 regula los detalles para la verificación de los desechos y residuos, en concreto, en relación con su trazabilidad y excepciones en función de la cantidad anual generada.

Como ya se ha mencionado a lo largo del presente informe, los materiales con la consideración de desecho y residuo están incluidos en el anexo IV del Real Decreto 235/2018 y son considerados, por tanto, como materiales susceptibles de computar doble a efectos del cumplimiento de las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte y el objetivo establecido para la utilización de la energía procedente de fuentes renovables en todas las formas de transporte. Por tanto, se valora positivamente que en la propuesta de Orden se hayan incluido, tanto en el artículo 13 como en otros artículos donde resulta de igual relevancia, las referencias necesarias para garantizar que la implementación de la doble contabilidad de biocarburantes en España se lleve a cabo utilizando las mejores prácticas y empleando las medidas de control adecuadas con objeto de evitar los eventuales riesgos de fraude¹³.

7. Anexos I y II de la propuesta de Orden

Tal y como se resume en la MAIN, el anexo I recoge en su parte A un listado de indicadores de riesgo para cada uno de los agentes económicos y, en su parte B, la forma de calcular el nivel de riesgo que representa cada uno de ellos, de cara a seleccionar el tamaño mínimo de muestra para la realización de auditorías de grupo. Por su parte, el anexo II es un esquema del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad.

Valoración

Como se ha argumentado en varias ocasiones a lo largo del presente informe se valora muy positivamente que, en aras de simplificar y dotar de cierta homogeneidad la implantación del sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad, vengan a identificarse en la parte A del anexo I los principales indicadores de riesgo que las EV deberán evaluar según la particularidad de cada agente económico a la hora de la realización de sus respectivas auditorías. Sin embargo, en la redacción propuesta convendría incluir específicamente un riesgo

¹³ Eventuales riesgos de fraude tales como: (i) el riesgo de contaminación intencionada de materias primas, productos intermedios o finales con el fin de que se considere presuntamente como material de doble cómputo un material que en principio no estaría incluido dentro de dicha categoría y, por tanto, no le correspondería estar sujeto a dicho incentivo, (ii) el riesgo de incumplimiento de especificaciones de productos petrolíferos, o (iii) el riesgo de que se contabilice varias veces un mismo volumen de biocarburante de doble cómputo a través de las importaciones o exportaciones entre países.

que es de especial relevancia, en concreto, el relativo a la correcta aplicación del balance de masa conforme a lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto 1597/2011, como medida de control y garantía de la trazabilidad de las características de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos a lo largo de la cadena de producción y comercialización.

Por último, dada la semejanza en la descripción de los indicadores de riesgo a tener en cuenta para los agentes económicos a los que se refieren los puntos 4, “Comercializadores de materias primas o biocarburantes y biolíquidos” y 7, “Sujetos obligados a la venta o consumo de biocarburantes”, por simplificar, se propone unir ambos en un único apartado.

Propuesta de modificación

De acuerdo con lo anterior, se propone una redacción alternativa para los apartados 1 y 4, así como suprimir el apartado 7 del anexo I, el cual pasaría a tener la siguiente redacción:

ANEXO I. Análisis de riesgo de los agentes económicos

Parte A. Indicadores de riesgo de los agentes económicos.

1. Indicadores generales de riesgo:

(...)

i. Uso de valores por defecto para el cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero.

j. Correcta aplicación del balance de masas.

k. j. Riesgo de contaminación de materias primas, productos intermedios o finales con el fin de que se considere presuntamente como material de doble cómputo un material que en principio no estaría incluido dentro de dicha categoría.

l. k. Riesgo de que se contabilice varias veces un mismo volumen de biocarburantes o biolíquidos a través de las importaciones o exportaciones entre países.

m. l. Riesgo de incumplimiento de especificaciones de productos petrolíferos.

(...)

4. Comercializadores de materias primas o productos intermedios y sujetos obligados o comercializadores de biocarburantes y biolíquidos.

a. Procedencia de la materia prima, productos intermedios y planta de producción de los biocarburantes y biolíquidos.

b. Cantidad comercializada al año, ventas anuales de biocarburantes y carburantes fósiles en el caso de los sujetos obligados.

c. Incentivos que favorezcan la realización de afirmaciones falsas sobre la naturaleza de la materia prima.

(...)

~~7. Sujetos obligados a la venta o consumo de biocarburantes.~~

- ~~a. Origen de los biocarburantes comercializados.~~
- ~~b. Ventas anuales de biocarburantes y otros productos petrolíferos.~~

8. Efectos en el vigente sistema de certificación de biocarburantes

La aprobación de la presente propuesta de Orden, la cual completa lo dispuesto en el Real Decreto 235/2018, obligará a modificar sustancialmente ciertos aspectos del mecanismo de certificación, tanto desde el punto de vista operativo como normativo.

Tal y como la CNMC desarrolló en su informe sobre el proyecto de Real Decreto recientemente aprobado, desde el punto de vista operativo, será necesario modificar el sistema de información para la certificación de biocarburantes SICBIOS (herramienta a través del cual se realizan todos los trámites de envío de solicitudes de expedición de Certificados y de información y documentación), al menos, en los aspectos que se detallan a continuación:

- En cuanto al control del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes, dar por finalizado el sistema transitorio de verificación vigente en la actualidad, implicará dar paso al sistema definitivo. Esto supondrá que los sujetos obligados deberán demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes mediante un informe de verificación realizado por una entidad acreditada, en lugar de la declaración responsable de dicho cumplimiento actualmente exigida.

Además, deberá concretarse el procedimiento para el control del porcentaje de umbral mínimo de reducción de emisiones, con la novedad de que el mismo deberá ser dependiente de la fecha de puesta en marcha de la instalación de producción del biocarburante.

- Por su parte, el funcionamiento del mecanismo de fomento de biocarburantes también deberá adaptarse a los requisitos relativos al doble cómputo. Hasta la fecha, cada tonelada equivalente de petróleo (tep) de biocarburante vendida y acreditada en el mercado español genera un único Certificado de biocarburante. Sin embargo, con la entrada en funcionamiento del doble cómputo, parte del volumen de biocarburante que se venda o consuma (el que se produzca a partir de las materias primas recogidas en el Anexo IV del Real Decreto 235/2018) generará el doble de Certificados, no sin antes haber acreditado debidamente la procedencia y origen de las materias primas o del biocarburante correspondiente.

Desde el punto de vista normativo, teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión tendrá que modificar las Circulares que regulan las normas de organización y funcionamiento del sistema de certificación de biocarburantes. En concreto, será necesaria la actualización de la Circular 1/2016 y, previsiblemente, la Circular

2/2017¹⁴. Asimismo, habrá que actualizar los documentos de Instrucciones de SICBIOS.

En cuanto al funcionamiento de la aplicación SICBIOS, los nuevos requisitos normativos previsiblemente supondrán cambios en lo que respecta a la información que deberán remitir los sujetos obligados, tanto mensualmente en relación a la certificación provisional, como anualmente en relación a la certificación definitiva. En concreto, el mayor impacto vendrá determinado por la necesidad de identificar el origen del biocarburante vendido puesto que, la fecha en que esté operativa la instalación en la que se haya producido el mismo, deberá tenerse en cuenta a la hora de controlar el umbral de reducción de gases de efecto invernadero cuyo cumplimiento se deberá verificar para expedir los Certificados de biocarburantes. Del mismo modo, se verá modificada la información que remiten los sujetos de verificación.

Asimismo, el Real Decreto 235/2018 tiene un gran impacto en los procesos de cálculo de obligación y anotación de Certificados, provisional y anual, que deberán adaptarse para incorporar a los mismos la variable materia prima; es decir, al menos deberá modificarse el algoritmo de cálculo que realiza SICBIOS para el mantenimiento del sistema de anotaciones en cuenta de los Certificados expedidos con el fin de poder expedir o no el doble de Certificados en función de la materia prima utilizada en cada partida de biocarburante vendida o consumida declarada por cada sujeto obligado.

Igualmente, el incremento de exigencia normativa obligará a implementar nuevas validaciones para control de existencias y, si fuera necesario, SICBIOS deberá adaptarse para permitir a los sujetos obligados gestionar y/o enviar la documentación necesaria de acreditación de la procedencia y origen de los biocarburantes vendidos o consumidos.

En definitiva, a los efectos de posibilitar la entrada en funcionamiento del sistema definitivo para la verificación de la sostenibilidad y del doble cómputo en la fecha prevista, habrá de tenerse en cuenta el plazo requerido para la implantación de estas actualizaciones y modificaciones normativas, tras la entrada en vigor de los procedimientos de desarrollo adicionales definidos en la propuesta de Orden objeto de este informe.

¹⁴ Circular 2/2017, de 8 de febrero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se regulan los procedimientos de constitución, gestión y reparto del fondo de pagos compensatorios del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

9. Otras consideraciones formales

Se advierte un error ortográfico en el artículo 12 de la propuesta de Orden:

Artículo 12. Tratamiento de las desviaciones detectadas por la EV por los agentes económicos.

(...)

2. Para cada una de las desviaciones clasificadas como NCMe y observaciones identificadas:

(...)

- c. La EV emitirá, en el plazo máximo de un mes desde la realización de la nueva auditoría un informe de auditoría y, en caso de que el resultado de este sea favorable por haberse resuelto todas las NCMe y ~~obserbaciones~~ observaciones, el correspondiente informe de verificación de la sostenibilidad, en el plazo máximo de 7 días desde la emisión del informe de auditoría.

10. Conclusiones

Primera. - Se considera que la propuesta de Orden desarrolla adecuadamente los aspectos de detalle necesarios para posibilitar la implementación del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad y, por tanto, el paso al sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad fijado en el Real Decreto 235/2018. No obstante, dada la singularidad del sistema logístico español, sería preciso que, en paralelo al desarrollo del sistema nacional de verificación, desde la DGPEyM se hiciera una labor de información en Bruselas, tanto con la Comisión Europea como con los sistemas voluntarios para que éstos reconozcan la casuística específica española.

Segunda. - Se considera necesario que se incluya específicamente en el Objeto y Ámbito de aplicación que la propuesta de Orden viene a desarrollar los aspectos de detalle para la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad a cualquier agente económico implicado en la cadena de producción y comercialización de biocarburantes y biolíquidos destinados a la venta o consumo en territorio español que, con independencia de donde realicen su actividad, se acojan, en particular, al sistema nacional de verificación de la sostenibilidad.

Tercera. - Se considera que la propuesta de Orden incorpora adecuadamente las medidas necesarias para garantizar que la implementación de la doble contabilidad de biocarburantes en España se lleve a cabo utilizando las mejores prácticas y empleando las medidas de control adecuadas con objeto de evitar los eventuales riesgos de fraude. En este sentido, dado que el Real Decreto 235/2018 prevé la entrada del sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad el 1 de enero de 2019, y que desde esta Comisión siempre se ha defendido que el mecanismo de doble cómputo únicamente puede entrar en funcionamiento de la mano del mismo, el doble cómputo no podrá ser de aplicación antes de la citada fecha.

Cuarta. - Dado que el Real Decreto 235/2018, establece que el porcentaje mínimo de reducción de las emisiones de GEI derivada del uso de biocarburantes y biolíquidos será diferente dependiendo de la fecha de entrada en funcionamiento de las instalaciones en las que se hubieran producido, se recomienda incluir en la redacción de la propuesta de orden las referencias necesarias para garantizar que se identifique de manera inequívoca la instalación de producción en la que el material ha sido fabricado.

ANEXO I: COMENTARIOS RECIBIDOS DEL CONSEJO CONSULTIVO DE HIDROCARBUROS

Hasta la fecha de este informe se han recibido un total de 7 contestaciones al trámite evacuado a través del Consejo Consultivo de Hidrocarburos. Tres miembros del Consejo no tienen comentarios al proyecto de Orden, pasando a resumir a continuación las cuatro alegaciones restantes recibidas.

Primera alegación

Estando de acuerdo con el objetivo de pasar lo antes posible al sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad, consideran necesario introducir importantes modificaciones en el proyecto de Orden con el fin de definir adecuadamente el alcance y naturaleza del sistema nacional. Las modificaciones que proponen las agrupan en las siguientes tres consideraciones generales:

- En primer lugar, a su modo de ver, en la medida en que el sistema nacional sólo sería realmente necesario para certificar la sostenibilidad del conjunto de emplazamientos de la red de CLH y, en su caso, de aquellos otros agentes económicos situados aguas abajo de este operador logístico, consideran que lo más sencillo sería que el sistema nacional se focalizase única y exclusivamente en esa parte final de la cadena de comercialización de biocarburantes en España pues alegan que la práctica totalidad de agentes están certificados por sistemas voluntarios.
- En segundo lugar, a su parecer, consideran que el proyecto de Orden genera confusión sobre el alcance y contenido del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad. Para evitar la confusión proponen, por un lado, reservar la expresión “informes de verificación de la sostenibilidad” exclusivamente para los informes referidos en el artículo 11.1.c del RD que, a su modo de ver, hacen referencia únicamente a los sistemas voluntarios y, por otro, denominar “certificados de sostenibilidad” a los informes que el proyecto menciona en el marco exclusivo del sistema nacional (artículos 5 y siguientes).
- En tercer lugar, consideran fundamental que los procedimientos y reglas de funcionamiento del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad tengan el mismo nivel de exigencia y rigor que los sistemas voluntarios de verificación reconocidos por la Comisión Europea proponiendo introducir en diversos apartados del proyecto remisiones genéricas a lo previsto en ISCC u otros sistemas voluntarios de alcance equivalente reconocidos por la Comisión Europea (artículos 4, 6, 7, 8 y 11).

Dada la gran cantidad de modificaciones al texto propuestas, adjuntan como anexo a su informe una propuesta de redacción completa del proyecto de Orden en la que se observan los cambios sugeridos mediante la utilización de la herramienta de control de cambios.

Segunda alegación

Envían comentarios respecto a los artículos 4, 5, 6, 7 y 12:

- En relación al **artículo 4**, propone modificar la redacción del apartado 2 para que quede más genérica, de la siguiente forma:

“Las auditorías internas deberán llevarse a cabo según lo dispuesto en la norma ISO 19011 o ~~norma que la sustituya~~ cualquier otra norma de gestión de calidad que contemple la aplicación de auditorías internas (por ejemplo, la ISO 9001)” justificando la misma por el hecho de que actualmente existen numerosos centros industriales acreditados bajo la Norma de gestión de calidad ISO 9001, la cual ya contempla el procedimiento a seguir para la realización de auditorías internas.

- Respecto al apartado 2 del **artículo 5 y el artículo 6**, vienen a poner de manifiesto que, a día de hoy, el no reconocimiento del Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad como sistema voluntario por parte de la Comisión Europea y la ausencia de previsiones específicas respecto a los emplazamientos que actúan en régimen de acreditaciones instantáneas o en régimen fiscal de DFLU (depósito fiscal logístico único), hacen que, en la práctica, la posibilidad de acreditar la sostenibilidad vía sistemas voluntarios sea limitada, incidiendo en la idea de la relevancia que tiene en la actualidad el tratar de perseguir que el Sistema Nacional de Verificación sea reconocido por la Comisión Europea como sistema voluntario.

Adicionalmente, en relación al apartado 5 del artículo 5, proponen que sería oportuno recoger una previsión que permitiera, por ejemplo, emplear como anexo del informe de verificación de la sostenibilidad, los balances mensuales que actualmente han de realizar los sujetos obligados a efectos del sistema de certificación.

- Por su parte, respecto al apartado 4 del **artículo 7**, con la redacción propuesta, a su modo de ver, los agentes que ellos denominan “trader” o “trader con almacenamiento” quedarían excluidos de hacer las auditorías externas puesto que consideran que no están dentro de la definición de agente económico prevista en el artículo 9 del Real Decreto 1597/2011.

En este apartado vuelven a poner de manifiesto lo comentado en el punto anterior en relación a la singularidad de España en cuanto al régimen de acreditación instantánea en los almacenamientos, viniendo a hacer una propuesta alternativa, en tanto en cuanto no sea reconocido en la práctica el Sistema Nacional de verificación por los sistemas voluntarios, que permitiera reconocer las partidas de biocarburante certificadas por un sistema voluntario a la entrada en uno de estos emplazamientos (no a la salida) condicionada al cumplimiento de unas determinadas reglas específicas que estarían por definir en detalle (aunque enumeran cuales podrían ser algunas de ellas).

Por último, proponen eliminar el apartado 8 del artículo 7 puesto que consideran que los plazos para la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad son

parte del acuerdo comercial establecido entre el agente económico y la entidad verificadora.

- Finalmente, ponen de manifiesto que la redacción del apartado 2 del **artículo 12** puede dar lugar a dudas interpretativas en relación a la aplicación de lo previsto en el citado epígrafe para las Observaciones que se recojan por los auditores en el Informe de verificación de la sostenibilidad. Es por ello que recomiendan que, en función de lo pretendido por el regulador (mayor o menor alcance de las actuaciones de los agentes económicos en caso de Observaciones), se modifique consecuentemente la redacción de este apartado.

Tercera alegación

En primer lugar, vienen a destacar la labor de análisis y desarrollo realizada por el MINETAD respecto a los requisitos establecidos en la normativa europea interpretando que la nueva propuesta de Orden viene a sentar los cimientos para que el sistema nacional de certificación español sea reconocido por la Comisión Europea como un esquema voluntario.

A continuación, pasan a concretar sus comentarios en relación a los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8:

- En relación al **artículo 2**, proponen eliminar en la redacción del punto 3 el texto que aparece después del segundo paréntesis (“...o están autorizadas a actuar en régimen de depósito fiscal logístico único de conformidad con lo previsto en la normativa sobre impuestos especiales”) puesto que indican que actualmente se ha eliminado en el reglamento de impuestos especiales el artículo referido al depósito fiscal logístico único (DFLU).
- En cuanto al **artículo 3**, consideran que para los almacenistas no debería ser de aplicación la gestión de los procedimientos i), “verificación de los criterios de sostenibilidad”, iv), “trazabilidad entre agentes económicos” y v), “medidas de control para evitar los riesgos de fraude en el caso de materias primas o biocarburantes de contabilidad doble o biocarburantes y biolíquidos procedentes de desechos y residuos”, previstos en el apartado c.
- Respecto al **artículo 4**, relativo a las Auditorías internas a realizar por los agentes económicos, proponen eliminar el término “interno” del texto puesto que, a su parecer, se puede entender que las mismas pueden ser externas a criterio del agente económico.
- En cuanto al **artículo 5**, consideran que, al igual que el informe de verificación de la sostenibilidad, la auditoría interna debería ser preceptiva para aquellos agentes que quieran acogerse al sistema nacional.

Respecto al **apartado 5.5.**, consideran que debería proporcionarse, en un desarrollo normativo o modelo, el detalle del contenido que se requerirá en el informe de verificación de la sostenibilidad.

- En relación al **artículo 6**, nuevamente vienen a poner de manifiesto que la propuesta de Orden no contempla ni hace referencia al modelo a utilizar por los

agentes económicos para la transmisión de la información dentro de la cadena de comercialización y producción.

En cuanto al intercambio de información entre agentes económicos, concretamente en lo relativo a los **artículos 6.4 y 7**, dado que no hay relación comercial entre titulares de instalaciones de almacenamiento, a su modo de ver, no es viable el intercambio directo de información por lo que proponen que sean los sujetos obligados los responsables de custodiar la información del material suministrado por el agente económico que ha intervenido con anterioridad en la cadena de producción y comercialización.

- Finalmente, en cuanto al **artículo 8**, consideran nuevamente que debería contemplarse un modelo de cuestionario para el auditor que facilite la homogeneidad y objetividad del Plan de Verificación de Sostenibilidad (PVS), como incluyen otros esquemas voluntarios.

Cuarta alegación

Concreta sus comentarios principalmente en los siguientes 5 puntos:

- **En cuanto al impacto administrativo y económico de la propuesta de orden**, a su parecer, la implementación del sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad será costoso y este coste deberá tenerse en cuenta en el balance de la introducción de los biocarburantes puesto que prevén que dicho coste acabará siendo soportado por el consumidor repercutiendo asimismo en la competitividad de las empresas.

Si bien están de acuerdo con lo recogido en la MAIN en cuanto a que es un impacto ya previsto en el Real Decreto 1597/2011, discrepan en cuanto al alcance del mismo puesto que resaltan que es ahora, cuando se vienen a concretar los aspectos de detalle para la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad, cuando a las anteriores cargas administrativas ya conocidas deben sumarse aquellas derivadas de la implementación del sistema interno de gestión de la sostenibilidad y las auditorías correspondientes para la obtención del mismo.

- **En relación a la fecha de aplicación de la orden** que se propone, a su modo de ver, esta introducción se lleva a cabo con medidas de aplicación retroactiva en perjuicio tanto de los sujetos de verificación como de los sujetos obligados a los objetivos de biocarburantes puesto que, el proyecto de real decreto en trámite, prevé el 1 de enero de 2018 como fecha de entrada del periodo definitivo para acreditación de la sostenibilidad¹⁵.
- En cuanto al **artículo 6**, que define la trazabilidad e intercambio de información entre los agentes económicos implicados en la cadena de producción y comercialización de biocarburantes, consideran que se debiera eximir de

¹⁵ En el momento en el que se redactaron las alegaciones el Real Decreto 235/2018 estaba en trámite de aprobación.

responsabilidad a los sujetos obligados cuando no reciban de los emplazamientos, a tiempo para poder realizar sus declaraciones, la documentación e información relativa a la sostenibilidad.

Además, consideran que la obligación impuesta a los agentes económicos en su apartado 4, por la cual deben recopilar y mantener en su SIGS la información relativa a la verificación de la sostenibilidad del material suministrado por el agente económico que ha intervenido con anterioridad en la cadena de producción y comercialización para garantizar la trazabilidad de la sostenibilidad de los materiales, *“va en contra de lo exigido por esquemas voluntarios como ISCC y de la práctica habitual en el mercado europeo, que trata de garantizar la confidencialidad de las características de sostenibilidad de los productos almacenados en las terminales frente a otros operadores”*.

- En cuanto al **artículo 11**, a su parecer, las líneas que separan las diferentes categorías de No conformidad mayor (NCMa), No conformidad menor (NCMe) y Observaciones son muy delgadas y dependerán de quién las interprete, lo cual podría llevar a distorsiones en la aplicación de la Orden.
- **En cuanto al doble cómputo de determinados biocarburantes**, recuerdan que este tema sigue pendiente de desarrollo legal y puesta en marcha cuando ya está implantado desde hace tiempo en otros Estados Miembros viniendo a poner de manifiesto que, a su parecer, *“en España, resulta más necesario aún habida cuenta de las distorsiones de la competencia que produce la posibilidad de aplicar a los objetivos de biocarburantes, el HVO producido en refinería”*.