



MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA CIRCULAR 5/2020, DE 9 DE JULIO DE 2020, 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 Y SE MODIFICA LA 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 de julio de 2020

CIR/DE/016/19

ÍNDICE

1 OBJETO	3
2 ANTECEDENTES Y NORMATIVA APLICABLE	4
3 OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DE LA PROPUESTA DE CIRCULAR	5
4 CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	6
5 NORMAS QUE SE VERÁN AFECTADAS	7
6 DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN	7
7 CONTENIDO Y ANÁLISIS TÉCNICO	7
7.1 MODIFICACIONES EN LA CIRCULAR 1/2019	9
7.1.1 <i>Modificaciones por la entrada en vigor de los nuevos objetivos de biocarburantes establecidos en la Orden ITC/2877/2008</i>	9
7.1.2 <i>Modificaciones para la adaptación de los procedimientos de acreditación de la sostenibilidad</i>	10
7.1.3 <i>Modificaciones para la adaptación de los procedimientos de acreditación del doble cómputo</i>	12
7.1.4 <i>Otras modificaciones</i>	14
7.2 MODIFICACIÓN EN LA CIRCULAR 2/2017	17
8 ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA CIRCULAR	17
9 OTROS DESARROLLOS NORMATIVOS NECESARIOS	18
10 CONCLUSIONES	18

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA CIRCULAR 5/2020, DE 9 DE JULIO DE 2020, 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 Y SE MODIFICA LA 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

1 OBJETO

El objeto de la presente memoria justificativa es detallar y explicar los cambios que deben realizarse sobre la Circular 1/2019, de 13 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 (en adelante, Circular 1/2019) así como en la 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 (en adelante, Circular 2/2017).

La nueva Circular viene a establecer los requisitos que los sujetos obligados deberán cumplir para acreditar ante la Entidad de Certificación la titularidad de una cantidad mínima de Certificados de biocarburantes que permitan el cumplimiento de los nuevos objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte regulados en el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes (en adelante, Real Decreto 1085/2015), cuya entrada en vigor se ha producido el 1 de enero de 2020, en virtud de lo dispuesto en la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte (en adelante, Orden ITC/2877/2008), en su redacción dada por la disposición final primera de la Orden TEC/1259/2019, de 20 de diciembre, por la que se establecen la retribución de la actividad de almacenamiento subterráneo básico y los peajes y cánones asociados al acceso de terceros a las instalaciones gasistas para el año 2020 (en adelante, Orden TEC/1259/2019).

Asimismo, las modificaciones propuestas responden a la necesidad de incorporar los ajustes necesarios sobre la Circular 1/2019 para concretar determinados aspectos de carácter operativo de los procedimientos para la acreditación de los biocarburantes susceptibles de computar doble a efectos de la obligación, y del sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad, previstos en 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), y la Orden TEC/1420/2018, de 27 de diciembre, por la que se desarrollan los aspectos de detalle del Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y de la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad regulados en 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, Orden TEC/1420/2018).

Por otro lado, la experiencia adquirida en estos años desde la puesta en marcha del mecanismo de fomento justifica la conveniencia de efectuar ajustes en la Circular 2/2017, concretamente en lo relativo al procedimiento de gestión y reparto del fondo de pagos compensatorios.

En conclusión, la modificación normativa, junto con la experiencia adquirida desde la puesta en marcha del mecanismo de fomento, dan lugar a la necesidad de introducir numerosos cambios sobre la Circular 1/2019 por lo que, para una mayor claridad y comprensión de la norma, se propone para su aprobación el texto de una nueva Circular que derogará y sustituirá a la vigente Circular 1/2019 y modificará a la Circular 2/2017.

2 ANTECEDENTES Y NORMATIVA APLICABLE

- I La Orden ITC/2877/2008, crea un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes basado en un sistema de certificación, con objetivos obligatorios anuales de venta o consumo de biocarburantes.
- II La referida Orden, en su artículo 6, designó a la extinta 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 venta o consumo, habilitándola expresamente, en su disposición final segunda.2, para dictar las Circulares necesarias en cumplimiento de sus funciones como Entidad de Certificación de biocarburantes. En ejercicio de dicha habilitación normativa, se han aprobado sucesivas Circulares de desarrollo, adaptadas al marco regulatorio vigente en cada momento desde la constitución del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes.
- III Teniendo en cuenta lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, Ley 3/2013), corresponde a esta Comisión el desempeño de las funciones de Entidad de Certificación de biocarburantes hasta el 1 de enero de 2021, momento en que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico comenzará a ejercer de forma efectiva dicha función, en virtud de lo establecido en la disposición transitoria sexta del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición

Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (en adelante, Real Decreto 500/2020).

- IV El 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, puso fin al sistema transitorio de verificación de la sostenibilidad, entrando en funcionamiento el sistema definitivo el 1 de enero de 2019 de forma simultánea con los procedimientos para la acreditación de los biocarburantes susceptibles de computar doble a efectos de la obligación previstos en el citado Real Decreto 1597/2011 y la Orden TEC/1420/2018.
- V Por su parte, la disposición final primera de la Orden TEC/1259/2019, ha modificado el artículo 4.1 de la Orden ITC/2877/2008, estableciendo la forma de aplicación del límite previsto en el apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 1085/2015.
- VI Por último, el artículo 30 de la Ley 3/2013, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) dictamina que:

“1. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de las leyes, reales decretos y órdenes ministeriales que se aprueben en relación con los sectores sometidos a su supervisión cuando le habiliten expresamente para ello. Estas disposiciones adoptarán la forma de circulares de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Las circulares tendrán carácter vinculante para los sujetos afectados por su ámbito de aplicación, una vez publicadas en el «Boletín Oficial del Estado». En el procedimiento de elaboración de las circulares se dará audiencia a los titulares de derechos e intereses legítimos que resulten afectados por las mismas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la circular, y se fomentará en general la participación de los ciudadanos.”

3 OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DE LA PROPUESTA DE CIRCULAR

Mediante la presente Circular se persigue como objetivo establecer los ajustes necesarios que permitan el cumplimiento de los nuevos objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte regulados en el Real Decreto

1085/2015, cuya entrada en vigor se ha producido el 1 de enero de 2020, así como la concreción de determinados aspectos de carácter operativo de los procedimientos para la acreditación tanto de la sostenibilidad de los biocarburantes como del valor doble que ostentan algunos de ellos a efectos de la obligación, según lo previsto en el Real Decreto 1597/2011 y en la Orden TEC/1420/2018.

Igualmente, la experiencia adquirida en estos años desde la puesta en marcha del mecanismo de fomento justifica la conveniencia de efectuar pequeños ajustes en los procedimientos de gestión para la certificación y reparto del fondo de pagos compensatorios.

Es imprescindible que todas estas cuestiones sean adaptadas por la norma que regula la gestión del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte para el correcto ejercicio de las funciones de la Entidad de Certificación de biocarburantes.

Para mayor claridad y comprensión de la citada norma, se propone para su aprobación una nueva Circular, que derogará y sustituirá a la vigente Circular 1/2019.

Esta Circular afecta a los sujetos del sistema que están identificados en la propia Circular (sujetos obligados y sujetos de verificación), de acuerdo con lo previsto en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

4 CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

Las principales novedades introducidas por la propuesta de Circular son preferentemente técnicas y se detallan en el apartado 7 de esta Memoria.

De acuerdo con el artículo 30.1 de la Ley 3/2013, esta Comisión puede dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de las normas que se aprueben en relación con los sectores sometidos a su supervisión cuando le habiliten expresamente para ello. Dichas disposiciones adoptarán la forma de circulares de la CNMC.

En el presente caso, teniendo en cuenta lo previsto en la disposición transitoria sexta del Real Decreto 500/2020, corresponde a esta Comisión la aprobación de la Circular propuesta, de conformidad con las disposiciones adicionales segunda y octava y transitoria cuarta de la Ley 3/2013, así como disposición transitoria cuarta de la Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, todo ello en relación con la disposición final segunda.2 de la Orden ITC/2877/2008 y artículo 14.3 y las disposiciones transitorias única y final tercera del Real Decreto 1597/2011.

5 NORMAS QUE SE VERÁN AFECTADAS

La presente Circular deroga la Circular 1/2019, de 13 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.

Asimismo, modifica expresamente la 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.

6 DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

En fecha 28 de mayo de 2020, la propuesta de Circular de la CNMC se envió al Consejo Consultivo de Hidrocarburos, a fin de que sus miembros pudieran presentar las alegaciones y observaciones que estimasen oportunas. Igualmente, se abrió el trámite de consulta pública mediante la publicación de la misma en la página Web de la CNMC.

Así, se ha recibido contestación en plazo de APPA Biocarburantes (APPA), la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP), la Asociación Española del Bioetanol (BIO-E), la Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, S.A., la Corporación de Reservas Estratégicas de Reservas Petrolíferas (CORES), Juben Asesores Sector Energético, S.L., Neste Oyj, la Unión de Petroleros Independientes (UPI) y Vertex Bioenergy, S.L. Sin embargo, la correspondiente a La Junta de Castilla y León llegó fuera del plazo establecido a tal efecto.

Esta Circular deberá ser aprobada por el Pleno del Consejo de la CNMC, de conformidad con los artículos 14 y 21 de la Ley 3/2013 y artículo 12 del Estatuto Orgánico de la CNMC que le atribuyen tal competencia.

Una vez aprobada, esta Circular se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

7 CONTENIDO Y ANÁLISIS TÉCNICO

En el trámite de audiencia en el Consejo Consultivo de Hidrocarburos, y de consulta pública, se han recibido en esta Comisión diez alegaciones al contenido de la propuesta de Circular, algunas de ellas poniendo de manifiesto su conformidad con las modificaciones incorporadas por la CNMC.

Como resultado del análisis realizado de cada una de las alegaciones recibidas, se ha adaptado el contenido de alguno de los apartados de la citada Circular para incluir las observaciones relevantes a efectos de clarificar las normas de organización y funcionamiento del mecanismo de certificación de biocarburantes, según se recoge en los siguientes epígrafes.

Igualmente, se indica que, tras su análisis, no se considera pertinente atender otras alegaciones dado que su contenido, o bien ya constaba en la propuesta sometida a audiencia, o bien no puede tener favorable acogida ni encaje regulatorio en el mecanismo de fomento previsto en el ordenamiento jurídico aplicable, según desarrollo efectuado por esta Comisión en los términos reseñados en la Circular.

En particular, *[INICIO CONFIDENCIAL]* *[FIN CONFIDENCIAL]* sugieren incluir un mayor control sobre los biocarburantes de doble cómputo para minimizar el riesgo de fraude con las materias primas provenientes de terceros países, haciendo extensivas las obligaciones previstas en la propuesta de Circular a todas las plantas de producción de biocarburantes de doble cómputo cuya producción sea vendida en España, independientemente de que sus instalaciones se encuentren ubicadas dentro o fuera del territorio nacional. A este respecto, esta Comisión considera que el mecanismo previsto en la Circular es el que resulta más adecuado para garantizar que la implementación de la doble contabilidad de los 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, resulta relevante destacar que esta Comisión no ha dejado fuera de control al biocarburante procedente de plantas productoras situadas fuera de España, aspecto que no ha pasado desapercibido por *[INICIO CONFIDENCIAL]* *[FIN CONFIDENCIAL]* la cual pone de manifiesto en sus alegaciones que las obligaciones impuestas a los sujetos importadores de biocarburantes de doble cómputo no deberían suponer requisitos adicionales para sus proveedores, en particular, para los productores de biocarburantes que no tienen emplazamientos en España y utilizan sistemas voluntarios para acreditar la sostenibilidad de sus productos.

El mecanismo previsto en la propuesta de Circular parte de la premisa de que la información exigida para verificar la producción nacional a los productores en territorio español debe acreditarse igualmente respecto a las importaciones de producto procedente de los productores en el extranjero, pues existe siempre un sujeto concreto responsable de la remisión de dicha información. En el caso de producción nacional, le corresponderá al mismo productor mientras que, en el de producción extranjera, corresponderá al sujeto importador suministrar la información bajo declaración responsable, adjuntando la documentación acreditativa conforme a lo previsto en la propia Circular, lo que permite a la CNMC contar con información suficiente para garantizar un control adecuado de los volúmenes de biocarburante de doble cómputo puestos a mercado.

Por su parte, esta Comisión considera que la Circular no es el instrumento donde deben concretarse aspectos tales como los planteados por *[INICIO CONFIDENCIAL]* *[FIN CONFIDENCIAL]* en relación con un posible establecimiento de objetivos anuales individuales para el bioetanol y para el biodiesel, debiendo recogerse en un ámbito diferente a esta tramitación por exceder el ámbito competencial de la CNMC.

Finalmente, en cuanto a la sugerencia de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** de diferenciar, dentro de los Certificados de biocarburantes en diésel y los Certificados de biocarburantes en gasolina, aquellos que procedan de cultivos agrícolas y computan en el límite previsto en el apartado cuarto de la Circular, y aquellos que proceden de biocarburantes avanzados, esta Comisión considera que, dado que en la actualidad el objetivo obligatorio anual de biocarburantes es único, el procedimiento planteado en la Circular dota al mecanismo de fomento de las garantías suficientes para el seguimiento y control del cumplimiento del mismo.

7.1 MODIFICACIONES EN LA CIRCULAR 1/2019

7.1.1 Modificaciones por la entrada en vigor de los nuevos objetivos de biocarburantes establecidos en la Orden ITC/2877/2008

A partir del 1 de enero de 2020, los sujetos obligados deberán acreditar ante la Entidad de Certificación la titularidad de una cantidad mínima de Certificados de biocarburantes que permitan el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte regulados en el artículo 2 del Real Decreto 1085/2015, de aplicación conforme a lo previsto en el artículo 4.1 de la Orden ITC/2877/2008.

Procede ahora modificar la Circular 1/2019 para incluir en su apartado cuarto una referencia explícita a que, para el cómputo del objetivo obligatorio mínimo de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte, el porcentaje de biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos en almidón, de azúcares, de oleaginosas y de otros cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos no podrá superar, para cada uno de los sujetos obligados, el 7,2%, en contenido energético, sobre el total de gasolina y gasóleo vendidos o consumidos con fines de transporte, en contenido energético, incluyendo los biocarburantes. **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** en sus alegaciones, valora positivamente el valor fijado para este límite en la propuesta de Circular.

En cuanto a la propuesta de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** de establecer en España límites inferiores al 7% para las materias primas destinadas a la producción de biocarburantes a partir de aceites de palma, soja, y colza, en línea con las restricciones contempladas en la Directiva (UE) 2018/2001¹, esta Comisión considera que la Circular no es el instrumento donde deben concretarse estos aspectos, debiendo recogerse en un ámbito diferente a esta tramitación.

¹ Directiva (UE) 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (considerandos 80, 81, 82, y 91).

Asimismo, procede modificar el citado apartado cuarto para incorporar igualmente una referencia a cómo se realizará el cálculo del objetivo indicativo, en contenido energético, de biocarburantes avanzados, para cada uno de los sujetos obligados a acreditar el cumplimiento de los objetivos anuales de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte.

Como consecuencia de lo anterior, tal y como refiere *[INICIO CONFIDENCIAL]* *[FIN CONFIDENCIAL]*, resulta necesario y coherente ampliar el contenido del apartado décimo para prever que podrá ser causa de denegación de solicitudes de Certificados definitivos de biocarburantes el incumplimiento del citado límite del 7,2% establecido en el apartado cuarto de la Circular.

Sin perjuicio de lo anterior, a sugerencia de *[INICIO CONFIDENCIAL]* *[FIN CONFIDENCIAL]* se modifica la redacción del apartado décimo.7 para dar certidumbre a los sujetos obligados de que el porcentaje máximo de biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos en almidón, de azúcares, de oleaginosas y de otros cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos será el previsto en el apartado cuarto de la propuesta de Circular. Tanto *[INICIO CONFIDENCIAL]* *[FIN CONFIDENCIAL]*, respaldan la necesidad de implementar el control previsto en varios apartados de la propuesta de Circular a efectos de evitar eventuales riesgos de fraude en relación con los biocarburantes procedentes de materias primas agrícolas cuyo uso se limita al 7,2%.

7.1.2 Modificaciones para la adaptación de los procedimientos de acreditación de la sostenibilidad

A efectos de la certificación de cantidades de biocarburantes, se ha modificado el contenido de los apartados noveno y duodécimo de la Circular 1/2019 para añadir un mecanismo de control adicional, incorporándose la obligación para los titulares de instalaciones de almacenamiento de remitir información y documentación de verificación anual.

En concreto, se propone incluir la letra f bis) a la redacción actual del apartado noveno.1, así como el apartado 8.a) al apartado duodécimo, para establecer que los titulares de instalaciones de almacenamiento deberán remitir la información sobre salidas al territorio español del conjunto de sus instalaciones, tal y como ya vienen haciendo mensualmente, pero agregadas anualmente, e identificando la alternativa utilizada para la acreditación de los criterios de sostenibilidad de cada una de las partidas. Respecto a la documentación, deberán acompañar la información de un estado contable, firmado por representante debidamente acreditado ante la CNMC, y una justificación de las posibles discrepancias entre la información anual y la información aportada mensualmente. Como consecuencia de la incorporación de esta nueva obligación, la vigente establecida para los titulares de plantas de producción pasará a estar recogida bajo la letra b) del artículo duodécimo.8.

A diferencia de lo que traslada *[INICIO CONFIDENCIAL]* *[FIN CONFIDENCIAL]* en sus alegaciones, la experiencia adquirida en estos años desde la puesta en marcha del mecanismo de fomento justifica la conveniencia de incorporar esta nueva obligación anual para los titulares de instalaciones de almacenamiento. Por un lado, porque el establecimiento del control del cumplimiento de las obligaciones en el sistema nacional está a la salida de sus instalaciones, así como la singularidad del sistema logístico español, les convierte en pieza clave para que esta Comisión pueda obtener una mayor robustez en los datos e información remitida por todos los agentes, teniéndose mayores garantías y protección frente al fraude. Por otro, porque la experiencia ha demostrado que gran parte de las discrepancias detectadas o comunicadas por los sujetos obligados no se corrigen mensualmente, debiendo ser debidamente justificadas con ocasión de la certificación definitiva.

Por su parte, *[INICIO CONFIDENCIAL]* *[FIN CONFIDENCIAL]* en sus alegaciones comparte con esta Comisión la visión de que las nuevas obligaciones anuales informativas y documentales exigidas a los titulares de instalaciones de almacenamiento resultan adecuadas ya que permitirán el citado control adicional de los datos remitidos a la CNMC, dando al sistema una mayor robustez frente al fraude.

Igualmente, con idea de obtener mayores garantías en cuanto al control de la trazabilidad de las características de sostenibilidad, se considera oportuno establecer en el apartado noveno.1.a) que los sujetos obligados deberán remitir las cantidades anuales de biocarburantes vendidas o consumidas identificando, adicionalmente, la alternativa utilizada para la acreditación de los criterios de sostenibilidad de cada una de las partidas declaradas. En consecuencia, y en aras de simplificar el envío de información a los sujetos obligados, se considera oportuno eliminar el epígrafe i) del apartado noveno.1.i) de la Circular 1/2019, dado que en el mismo se solicitaba la misma información, aunque agregada por titular de instalación de almacenamiento y biocarburante. Como resultado de estos cambios, el epígrafe ii) del apartado noveno.1. de la Circular 1/2019 pasa a ser la letra l) del mismo apartado.

Al hilo de lo planteado por *[INICIO CONFIDENCIAL]* *[FIN CONFIDENCIAL]* en sus alegaciones, esta Comisión considera oportuno volver a poner de manifiesto, como ya hizo en su informe sobre el proyecto de la Orden TEC/1420/2018², la necesidad de hacer una labor de información y trabajo, tanto con la Comisión Europea como con las empresas de los sistemas voluntarios, para que estas reconozcan la casuística específica de la logística en España. Asimismo, sería 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 sistemas voluntarios y por los esquemas nacionales del resto de países.

² Expediente IPN/CNMC/049/17.

Por último, respecto al comentario de **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** acerca de la conveniencia de definir el contenido del informe de verificación de la sostenibilidad exigido a los sujetos obligados, así como del informe adicional exigido a los titulares de plantas de producción que no sean sujetos obligados, referidos en varios apartados de la Circular, según corresponde, cabe señalar que dicha concreción no es objeto de la Circular, sino del documento de Instrucciones del Sistema de Certificación de Biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte (SICBIOS), que aprueba la CNMC en desarrollo de la misma, y se encuentra disponible en la página Web de la CNMC.

7.1.3 Modificaciones para la adaptación de los procedimientos de acreditación del doble cómputo

Con la Circular 1/2019 se modificó la Circular 1/2016 en lo necesario para que la doble contabilidad en España pudiera ser de aplicación desde el 1 de enero de 2019, con las mayores garantías, y haciendo uso de las mejores prácticas y de las medidas de control adecuadas con objeto de evitar los eventuales riesgos de fraude. Por ello, a efectos de la certificación de biocarburantes, se modificó el contenido del apartado cuarto, incluyéndose la consideración de que los biocarburantes producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IV del Real Decreto 1597/2011 equivaldrían al doble de su contenido en energía siempre y cuando cumplieran los requisitos establecidos para su acreditación en la propia Circular.

No obstante, como ya expuso esta Comisión en la memoria justificativa de las Instrucciones del Sistema de Certificación de Biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte (SICBIOS)³, la experiencia internacional observada⁴ en la aplicación de la doble contabilidad exige que, en la práctica, la incorporación de las materias primas recogidas en el anexo IV del Real Decreto 1597/2011 al mecanismo de fomento de los biocarburantes deba realizarse paulatinamente en aquellos casos en los que se requiera una mayor concreción en la definición de las mismas, y siempre tras un estudio y análisis pormenorizado de cada materia prima de forma individual.

En consecuencia, en relación con lo referido por **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**, el listado de materias primas computables para el cumplimiento de obligaciones no incluye las letras con definición genérica recogidas en el anexo IV, parte A, del Real Decreto 1597/2011, por entender que estos epígrafes no responden a materias primas concretas, sino que su

³ Memoria justificativa de las Instrucciones del Sistema de Certificación de Biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte (SICBIOS), de 10 de octubre de 2019, (expediente INF/DE/127/19).

⁴ En la práctica, cada Estado Miembro, sobre la base de lo establecido en el Anexo IX de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, ha implementado listas concretas adaptadas a la realidad de su mercado y de su normativa de aplicación.

definición lo que permite es dar cabida a aquellas materias primas cuya inclusión se considere inequívoca tras el pertinente estudio debiendo, por tanto, computar doble a efectos del mecanismo de fomento.

En este momento, de la propia experiencia adquirida desde la puesta en marcha de la doble contabilidad de los biocarburantes en España y, en aras de dotar al sector de una mayor certidumbre y seguridad jurídica, se propone que la incorporación al mecanismo de fomento de cualquier nueva materia prima y, en particular, de aquellas nuevas materias primas susceptibles de computar doble que, por su complejidad, requieren de una mayor concreción en su definición, así como de un análisis específico previo a su inclusión en alguna de las letras previstas en el anexo IV del Real Decreto 1597/2011, se realice de acuerdo con el nuevo procedimiento definido en la Circular, en línea con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este sentido:

- La disposición adicional tercera viene a determinar que las materias primas empleadas en la producción de los biocarburantes que computarán a efectos del cumplimiento de los objetivos anuales de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte previstos en el apartado cuarto de la Circular serán objeto de aprobación por resolución de la CNMC.

En cuanto a la posibilidad de haber incluido el listado de las citadas materias primas como anexo a la Circular sugerida por **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, esta Comisión considera que la herramienta óptima para su concreción es el procedimiento previsto en la disposición adicional tercera de esta Circular. No obstante, a instancias de lo comentado por **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** se ha considerado oportuno adaptar el texto del último párrafo de esta disposición para ampliar su alcance y posibilitar a la CNMC revisar y actualizar el citado listado de oficio o a instancias de los interesados, siguiendo el procedimiento establecido en la disposición adicional cuarta de la Circular.

- En sus alegaciones, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, comparte y valora positivamente que el proyecto de Circular prevea un procedimiento reglado para que cualquier interesado pueda solicitar a la CNMC la incorporación de nuevas materias primas al listado vigente de las mismas. Este procedimiento, definido en la disposición adicional cuarta, permitirá a los agentes solicitar la incorporación de cualquier nueva materia prima en el mecanismo de fomento, poniéndose especial atención sobre aquellas susceptibles de computar doble. La remisión de las solicitudes se realizará exclusivamente por medios electrónicos, pudiendo ser objeto de publicación en la página Web de la CNMC. Con ocasión de esta publicación podrán identificarse titulares de intereses legítimos afectados por el procedimiento abierto, que podrán personarse en el mismo. En concreto, en relación al comentario de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** esta Comisión considera oportuno mantener la propuesta de redacción original dada al punto 3 de la disposición transitoria tercera. De esta forma se

dota al procedimiento de una mayor flexibilidad, permitiendo agilizar el trámite para el reconocimiento de aquellas materias primas concretas que no requieran de un necesario análisis específico, siempre y cuando ello no ocasione perjuicios a los agentes económicos.

Sobre la base de la información recibida, el procedimiento finalizará para concluir sobre la procedencia o no de la inclusión de la nueva materia prima solicitada en el listado de materias primas, identificando, en caso positivo, la consideración que tendrá la misma a efectos del cumplimiento de los objetivos de biocarburantes previstos en el apartado cuarto de la presente Circular, así como la fecha a partir de la cual la misma tendrá efecto.

A sugerencia de *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]*, en el punto 6 de esta disposición adicional cuarta se ha concretado que, una vez aprobada, la resolución motivada de la CNMC que concluya en la procedencia o no de la inclusión de la nueva materia prima solicitada en el listado de materias primas se publicará en la Web de la Comisión.

Sobre la base de lo anterior, dado que esta Comisión considera que la herramienta óptima para la incorporación de nuevas materias primas al listado debe ser mediante resolución motivada de la CNMC, no procede atender la solicitud realizada por *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]* de incorporar ciertas materias primas al mismo sin esperar a que su reconocimiento sea conforme a lo previsto en esta disposición de la Circular.

- Por último, la disposición adicional quinta viene a determinar que el procedimiento no será de aplicación a las materias primas cuyo doble cómputo ya hubiera sido reconocido mediante resolución de la CNMC.

7.1.4 Otras modificaciones

- A instancias de lo detectado por *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]*, en el texto de la exposición de motivos y del apartado primero de la Circular, se corrigen las referencias incorrectas a la fecha del Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre.
- En el epígrafe 3) del apartado segundo de la Circular 1/2019 se recogía literalmente la definición de «Biocarburantes y otros combustibles renovables» prevista en el artículo 2.2 de la Orden ITC/2877/2008. En aras de simplificar la redacción de la Circular, y a la mejor adaptación de la misma en caso de futuras modificaciones normativas, procede modificar la misma para hacer una referencia explícita a la citada orden.
- Dado que desde el 2019 la CNMC tiene constancia de que se han empezado a comercializar biocarburantes no susceptibles de ser mezclados en gasóleos o en gasolinas (como, por ejemplo, el biopropano), conviene ampliar el texto de la definición prevista en el epígrafe 5) del apartado segundo de la Circular

1/2019 para contemplar las particularidades propias de la gestión de este tipo de biocarburantes.

- En aras de simplificar la redacción de la nueva Circular, y dar mayor claridad a las obligaciones previstas la misma, se propone incorporar en la definición prevista en el epígrafe 9) del apartado 9 de la Circular 1/2019, una referencia explícita a que las fábricas o instalaciones a las que se refieren las obligaciones recogidas en la misma son las ubicadas en territorio español, procediendo, por tanto, a eliminar esta referencia en el cuerpo de la nueva Circular por no ser ya necesaria la misma.
- En el apartado cuarto de la Circular 1/2019 se recogía literalmente la fórmula establecida en la Orden ITC/2877/2008 para el cálculo del cumplimiento de los objetivos de biocarburantes. Con el objeto de simplificar la Circular, y permitir también una mejor adaptación de la misma en caso de futuras modificaciones normativas, procede eliminar la reproducción de la fórmula, sustituyéndose por una referencia a la normativa que la recoge.
- Tal y como pone de manifiesto **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, se elimina lo previsto en el epígrafe b).2 del apartado séptimo del proyecto, ya que el período definitivo del sistema nacional de verificación de la sostenibilidad entró en vigor el 1 de enero de 2019
- En el epígrafe b) del apartado octavo.1 se considera oportuno incluir, para el carburante fósil, idéntica precisión a la prevista para los biocarburantes en la letra a) del mismo apartado, en tanto que las reglas a aplicar en el método de imputación contable son las mismas en ambos casos.
- En relación con la necesaria documentación solicitada en los epígrafes h), i) y k) del apartado octavo.1 como requisito imprescindible para la acreditación de las materias primas enumeradas en el anexo IV del Real Decreto 1597/2011, al igual que esta Comisión, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** considera más correcto requerir la información de la cuantía de las mismas en términos de cantidades empleadas en la fabricación de biocarburante, que en términos de porcentaje. Con idéntico criterio se ha modificado el epígrafe vii) del apartado duodécimo.6.b).
- De la experiencia adquirida desde la entrada en vigor del periodo definitivo para la acreditación de la sostenibilidad de los biocarburantes, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** valoran positivamente la propuesta de esta Comisión de ampliar a tres meses el plazo referido para la realización del balance de masas, previsto en el epígrafe b) del apartado séptimo, a los titulares de instalaciones de almacenamiento y los sujetos obligados, dado que reducirá previsiblemente los costes de gestión del balance de masa para estos agentes, alineando su periodo de cierre de inventario con el previsto por defecto para todos los operadores acogidos a algún sistema voluntario.

- Se propone eliminar del contenido del informe de verificación la referencia a las declaraciones responsables previstas en la letra ix) del apartado noveno.1n) en tanto que, el objeto del propio informe, es la auditoría que acredita el cumplimiento por parte del sujeto obligado del contenido al que refieren las citadas declaraciones de responsabilidad.
- En aras de clarificar las obligaciones documentales que los sujetos obligados y titulares de instalaciones de producción deben remitir a la Entidad de Certificación, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, al igual que esta Comisión, considera oportuno concretar en el apartado noveno.1 los casos en los que no será necesario enviar el informe de auditoría, el informe de verificación de la sostenibilidad y el informe adicional previsto en el apartado duodécimo.8 de la Circular.
- En los epígrafes iv) y v) del apartado duodécimo.6.b), se considera necesario incorporar una referencia explícita a la documentación exigible en los envíos mensuales que los titulares de instalaciones de producción, que no son sujetos obligados, deben remitir a la Entidad de Certificación en caso de importar biocarburante, puro o mezclado, producido a partir de materias primas susceptibles de computar doble, al igual que se exige en el apartado octavo a los productores que son a su vez sujetos obligados. **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** considera que la nueva exigencia documental incorporada es adecuada para poder controlar mejor las importaciones de biocarburantes fabricados a partir de materias primas de doble cómputo que puedan realizar los titulares de plantas de producción de biocarburante, que no sean sujetos obligados.
- Tal y como sugiere **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** en sus alegaciones, resulta necesario concretar la redacción del apartado duodécimo.4 de la Circular para precisar el alcance del mismo.
- Además, según lo comentado por **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, se ha modificado el texto del nuevo párrafo introducido en el apartado duodécimo.8 para precisar que los titulares de plantas de producción de biocarburante, que no sean sujetos obligados, para el caso de partidas de biocarburante fabricadas a partir de materias primas que no computan a efectos del límite establecido en el artículo 2.3 del Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, deberán presentar anualmente el informe adicional con independencia de que hayan producido o no también a partir de materias primas del anexo IV del Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre.
- Se propone modificar la disposición adicional primera para adaptarla a la exigencia de la normativa de entrada en vigor el 1 de enero de 2020.
- A sugerencia de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** se precisa la redacción del primer párrafo de la disposición adicional tercera para aclarar

que son los biocarburantes fabricados a partir de las materias primas los que computan a efectos del cumplimiento de los objetivos anuales de venta o consumo de biocarburantes.

- Por último, en la propuesta de nueva Circular se han hecho algunos cambios formales para corregir errores de redacción o erratas ortográficas.

7.2 MODIFICACIÓN EN LA CIRCULAR 2/2017

De la experiencia adquirida desde la puesta en marcha del mecanismo de fomento, se considera oportuno incluir la disposición final primera para adaptar el contenido del apartado quinto de la Circular 2/2017.

Así, se propone añadir el punto 8 al citado apartado para habilitar a la CNMC a no abonar a un sujeto obligado los posibles importes que le pudiesen corresponder percibir por tener exceso de Certificados en un ejercicio en los casos en que, dicho sujeto, no hubiera ingresado con anterioridad el importe íntegro de todos los pagos compensatorios que le correspondiera abonar al fondo previsto en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes. Esta habilitación permite a la CNMC la posibilidad de realizar compensaciones entre las cantidades que un sujeto obligado tuviera derecho a percibir y obligación de abonar al citado fondo compensatorio.

Por último, se propone ampliar la redacción del texto del párrafo del nuevo punto 7 del apartado quinto para incorporar la casuística que pudiera hacer que los intereses generados en la cuenta de la CNMC minoraran el saldo destinado al fondo de pagos compensatorios del mecanismo de fomento de biocarburantes.

Cabe señalar que, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** en sus alegaciones, considera razonables las modificaciones incorporadas a este respecto.

8 ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA CIRCULAR

Esta propuesta de Circular no tiene impacto presupuestario, en tanto se limita a modificar algunos aspectos relacionados con el sistema de gestión del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte anteriormente regulados por la Circular 1/2019 y la Circular 2/2017, adecuando fundamentalmente su contenido al nuevo marco normativo vigente.

Tampoco se prevén efectos directos ni indirectos que la propuesta pueda generar en materia de igualdad ni por razón de género, al no contener disposiciones específicas relacionadas con el género y limitarse al desarrollo reglamentario de una previsión legal que tampoco generó desigualdad por razón de género.

La Circular es mero desarrollo de previsiones legales ya establecidas en el marco del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte que resultan necesarias para que la Entidad de Certificación pueda ejercitar las funciones que tiene encomendadas.

Desde el punto de vista de las cargas administrativas, esta Circular no afecta a las mismas por tratarse de mero desarrollo normativo de la legislación aplicable.

9 OTROS DESARROLLOS NORMATIVOS NECESARIOS

Como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Orden ITC/2877/2018 y, en consecuencia, en la Circular 1/2019, también será necesario modificar las vigentes Instrucciones del Sistema de Certificación de Biocarburantes y otros Combustibles renovables con fines de transporte (SICBIOS)⁵.

10 CONCLUSIONES

Mediante la presente propuesta de Circular se desarrollan las disposiciones necesarias para que la Entidad de Certificación de biocarburantes pueda ejercer sus funciones de conformidad con el marco normativo vigente.

En concreto, viene a establecer los requisitos que los sujetos obligados deberán cumplir para acreditar ante la Entidad de Certificación la titularidad de una cantidad mínima de Certificados de biocarburantes que permitan el cumplimiento de los nuevos objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte regulados en el Real Decreto 1085/2015, cuya entrada en vigor se ha producido el 1 de enero de 2020.

Asimismo, se persigue como objetivo incorporar los ajustes necesarios sobre la Circular 1/2019, para concretar determinados aspectos de carácter operativo de los procedimientos para la acreditación de los biocarburantes susceptibles de computar doble a efectos de la obligación, y del sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad, previstos en el Real Decreto 1597/2011 y la Orden TEC/1420/2018.

Como consecuencia de los numerosos cambios que deben realizarse sobre la vigente Circular 1/2019, y para mayor claridad y comprensión de la norma, se propone para su aprobación el texto de una nueva Circular, que derogará y sustituirá a la citada Circular 1/2019, de 13 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.

⁵ Expediente INF/DE/127/19.

Asimismo, modifica un apartado de la 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, dada la experiencia adquirida en estos años desde la puesta en marcha del mecanismo de fomento, la cual justifica la conveniencia de efectuar ajustes en el procedimiento de gestión y reparto del fondo compensatorio.