

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1085/2015, DE 4 DE DICIEMBRE, DE FOMENTO DE BIOCARBURANTES, Y SE REGULAN LOS OBJETIVOS DE VENTA Y CONSUMO DE BIOCARBURANTES PARA LOS AÑOS 2021 Y 2022.

Expediente IPN/CNMC/026/20

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 14 de octubre de 2020

Vista la solicitud de informe formulada por la Secretaría de Estado de Energía sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de biocarburantes, y se regulan los objetivos de venta y consumo de biocarburantes para los años 2021 y 2022, el Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 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) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, acuerda emitir el siguiente informe:

1. ANTECEDENTES

El 6 de agosto de 2020 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) oficio de la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), adjuntando para informe el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de biocarburantes, y se

regulan los objetivos de venta y consumo de biocarburantes para los años 2021 y 2022 (el proyecto), acompañado de su correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (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, de conformidad con la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

Se han recibido en plazo las alegaciones del Consejo de Consumidores y Usuarios, la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), la Dirección General de Consumo y la Unión de Petroleros Independientes (UPI). En concreto, las 3 citadas en primer lugar indicaron no tener observaciones a la propuesta.

Por su parte, las alegaciones correspondientes a APPA Biocarburantes (APPA) y a la Xunta de Galicia llegaron fuera del plazo establecido a tal efecto.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto consta de un artículo único, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo único se divide en tres apartados, modificando los tres el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes (Real Decreto 1085/2015).

El apartado uno del proyecto modifica el apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 1085/2015, regulando, por un lado, el límite de los biocarburantes de primera generación¹ que será de aplicación en los años 2021 y 2022, y, por otro, el nuevo límite que aplicará, a partir del año 2021, sobre las materias primas enumeradas en el anexo IX, parte B, de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y

¹ Biocarburantes de primera generación, conforme a lo previsto en el artículo 3.4.d) de la Directiva 2009/28/CE, son aquellos 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 obstante, si bien la Directiva 2018/2001 viene a dar continuidad a lo previsto en la anterior Directiva 2009/28/CE para los biocarburantes de primera generación, introduce una concreción al identificar, en su artículo 26.1 que serán los producidos a partir de las materias primas procedentes de “cultivos alimentarios o forrajeros”, definiendo los mismos en su artículo 2.40) como “cultivos ricos en almidón, cultivos azucareros o cultivos oleaginosos producidos en suelos agrícolas como cultivo principal, excluidos los desechos, los residuos o los materiales lignocelulósicos y los cultivos intermedios (como los cultivos intercalados y los cultivos de cobertura), siempre que la utilización de dichos cultivos intermedios no provoque un incremento de la demanda de terrenos;”

del Consejo, de 11 de diciembre, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (Directiva 2018/2001)².

El apartado dos del proyecto modifica el primer párrafo del apartado 4 del artículo 2 del Real Decreto 1085/2015, y regula el objetivo de biocarburantes avanzados³ para los años 2021 y 2022.

Por último, el apartado tres regula los objetivos de venta o consumo de biocarburantes para los años 2021 y 2022, estableciéndose un objetivo global anual obligatorio del 9,5 y 10 por ciento en contenido energético, respectivamente, modificando con ello la disposición adicional primera del Real Decreto 1085/2015.

3. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA

3.1 Límite de biocarburantes de primera generación.

El apartado uno del artículo único del proyecto modifica el apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 1085/2015, extendiendo el límite establecido para el año 2020 sobre los biocarburantes de primera generación también a los años 2021 y 2022. En concreto, tal y como se recoge en la exposición de motivos del proyecto, en tanto que no se produzca la transposición efectiva del contenido íntegro de la Directiva 2018/2001, se dispone que, para el cómputo en el objetivo de energías renovables en el transporte, el porcentaje de los biocarburantes de primera generación no podrá superar el 7 por ciento del consumo final de energía en transporte en los años 2020, 2021 y 2022.

² Estas materias primas son el aceite de cocina usado y las grasas animales clasificadas en las categorías 1 y 2 con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1774/2002.

El anexo IX, parte B, de la Directiva 2018/2001 fue transpuesto al ordenamiento jurídico español en el anexo IV, parte B 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 (Real Decreto 1597/2011), en su redacción dada por la disposición final 1.14 del 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 (Real Decreto 235/2018).

³ Biocarburantes avanzados son aquellos producidos a partir de materias primas y otros carburantes enumerados en la parte A del anexo IV del Real Decreto 1597/2011. Estos biocarburantes aportan reducciones considerables de las emisiones de gases de efecto invernadero, con pocos riesgos de provocar cambios indirectos en el uso de la tierra, y además no compiten directamente con las tierras agrícolas destinadas a los mercados de alimentos y piensos.

En lo que respecta a su aplicación en relación al cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes, para el año 2020 recoge la previsión establecida en el artículo 4 de la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte (Orden ITC/2877/2008), en virtud de la cual, este límite es de aplicación para cada uno de los sujetos obligados y debe calcularse según lo que determine la entidad de certificación

En relación a los años 2021 y 2022, especifica a continuación que, para el cumplimiento de los objetivos obligatorios mínimos de venta o consumo de biocarburantes, el porcentaje de los biocarburantes de primera generación *“no podrá superar, para cada uno de los sujetos a que se refiere el artículo 3, el 7,2 por ciento”*.

De esta manera el proyecto está haciendo extensivo para 2021 y 2022, por un lado, la vigencia del límite del 7% de los biocarburantes de primera generación fijado para el 2020 respecto al objetivo de energías renovables en el transporte, y, al mismo tiempo, extiende el porcentaje ligeramente superior (7,2%) que la entidad de certificación determinó que resultaba de aplicación en relación al cómputo del objetivo obligatorio mínimo de venta o consumo de biocarburantes en el ejercicio 2020, recogido en el apartado cuarto de la Circular 5/2020, de 9 de julio, 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, 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 (Circular 5/2020).

Valoración

Tal y como se recoge en la MAIN que acompaña al proyecto, esta limitación se enmarca dentro de lo establecido por la Directiva 2009/28/CE, 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 (Directiva 2009/28/CE), que fija un objetivo obligatorio para cada Estado miembro consistente en alcanzar una cuota del 10% de energía procedente de fuentes renovables en el consumo de combustibles para el transporte en 2020. Para el cálculo de la contribución de los biocarburantes en dicho objetivo, la propia Directiva 2009/28/CE establece que la cuota de energía procedente de biocarburantes de primera generación no podrá superar el 7% del consumo final de energía en el transporte en 2020.

Este límite máximo fue transpuesto al ordenamiento jurídico español en el apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 1085/2015, donde se establece que *“Para el cómputo en el objetivo de energías renovables en el transporte, el porcentaje de biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos*

en almidón, de azúcares, de oleaginosas y de otros cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos no podrá superar el 7 por ciento del consumo final de energía en transporte en 2020”.

No obstante, fue a través a través de la modificación del artículo 4 de la Orden ITC/2877/2008 contenida en 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 (Orden TEC/1259/2019), cuando se concretó el modo en que debe aplicarse este límite en relación al objetivo de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte, estableciéndose que dicho límite será de aplicación para cada uno de los sujetos obligados y se calcularía según lo que determinara la entidad de certificación.

Esta determinación se llevó a cabo por la entidad de certificación mediante la Circular 5/2020, estableciéndose en su artículo 4 que, en el caso concreto del cumplimiento del objetivo obligatorio mínimo de venta o consumo de biocarburantes, este límite sería, para cada uno de los sujetos obligados, del 7,2%, en contenido energético, sobre el total de gasolina y gasóleo vendidos o consumidos con fines de transporte, incluyendo los biocarburantes.

En este marco, el proyecto propone por un lado ampliar a 2021 y 2022 la vigencia del límite del 7% de los biocarburantes de primera generación fijado para el 2020 respecto al objetivo de energías renovables en el transporte, y, al mismo tiempo, extiende su aplicación sobre los sujetos obligados en relación al cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes, pero elevándolo ligeramente hasta un 7,2%.

En relación a la primera de estas propuestas, tal y como se recoge tanto en la memoria expositiva del proyecto como en la MAIN, el proyecto no está transponiendo el contenido íntegro de la nueva Directiva 2018/2001, ya que no recoge lo previsto en su artículo 26.1, el cual establece que, para el cumplimiento del objetivo de renovables en transporte en 2030, *“la proporción de biocarburantes y biolíquidos, así como de combustibles de biomasa consumidos en el transporte, cuando se produzcan a partir de cultivos alimentarios y forrajeros, no será más de 1 punto porcentual superior a la cuota de dichos combustibles sobre el consumo final de energía en los sectores del transporte por ferrocarril y por carretera en 2020 en dicho Estado miembro, con un máximo del 7 % del consumo final de energía en los sectores del transporte por ferrocarril y por carretera en dicho Estado miembro”.*

Dado que en este momento está en fase de tramitación la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2018/2001, no se considera urgente trasladar la citada previsión a este proyecto. Sin embargo, en aras de una mayor precisión y seguridad jurídica, y en consonancia con las alegaciones de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, se considera oportuno proponer una

modificación de la relación de las materias primas afectadas por el citado límite, con el fin de tener en cuenta las novedades introducidas en la Directiva 2018/2001 con respecto a lo anteriormente previsto en la Directiva 2009/28/CE.

Respecto al valor del límite propuesto en el proyecto para los años 2021 y 2022 en relación a la contribución de los biocarburantes de primera generación en el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes, tal y como la CNMC recogió en el informe sobre la Orden TEC/1259/2019 (IPN/CNMC/039/19), la determinación de este porcentaje ligeramente superior se justificaba, entre otros motivos, porque en caso de aplicarse de manera directa el valor del 7% sobre el objetivo de venta o consumo de biocarburantes, aunque por un lado garantizaría que no se superaría el límite del 7% del consumo final de energía en transporte en 2020 establecido en la Directiva 2009/28/CE, por otro lado supondría ser más exigente con los biocarburantes en su contribución al cumplimiento del mismo, en tanto en cuanto se trasladaría al sector de los hidrocarburos líquidos, y en particular a los sujetos obligados a la venta o consumo de carburantes con fines de transporte por carretera, todo el peso de su cumplimiento, con independencia del consumo final de energía en el transporte ferroviario y las renovables en electricidad.

Esta propuesta estaba además en línea con lo indicado en la propia Directiva 2009/28/CE, la cual refiere que *“Corresponderá a los Estados miembros realizar mejoras notables en su eficacia energética en todos los sectores, con objeto de alcanzar más fácilmente sus objetivos en materia de energías procedentes de fuentes renovables, expresados como porcentaje del consumo final bruto de energía. La necesidad de la eficacia energética en el sector del transporte es imperiosa, dada la probabilidad de que el objetivo porcentual obligatorio de la energía procedente de fuentes renovables sea cada vez más difícil de alcanzar si sigue aumentando la demanda global de energía para el transporte. Por lo tanto, el objetivo obligatorio del 10% en materia de transporte que tienen que alcanzar todos los Estados miembros debe definirse como la cuota de energía final consumida en el transporte que ha de obtenerse de fuentes renovables en su conjunto, y no únicamente de biocarburantes”* (énfasis añadido).

Si bien es cierto que la participación de otras materias primas ha ido creciendo en estos años, el porcentaje de biocarburantes de primera generación sobre el total de biocarburantes consumido en el mercado español sigue siendo muy relevante (87,01% en 2019⁴, en contenido energético, frente a unos porcentajes del 1,80% de los biocarburantes avanzados y del 10,72% de los procedentes de aceite de cocina usado – UCO - y de las grasas animales clasificadas en las categorías 1 y 2), lo que supone que el cumplimiento de la obligación de venta o consumo de biocarburantes sigue en la actualidad dependiendo principalmente de los biocarburantes de primera generación, confirmando la existencia aun hoy en día

⁴ Datos, en contenido energético, extraídos de la información suministrada por los sujetos obligados con motivo de la Certificación provisional de 2019.

de ciertas dificultades prácticas para la incorporación efectiva y plena en el mercado español de los biocarburantes que no son de primera generación.

En relación a este valor del 7,2%, *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]* refiere en sus alegaciones que, si bien con la especificación técnica actual de calidad del gasóleo de automoción, la cual limita al 7% en volumen el contenido de biodiesel (FAME) en los motores⁵, “*se llega antes a este tope que a la limitación puesta a los biocarburantes de primera generación, con lo cual de momento no será necesario recurrir al FAME de segunda generación*”, en el caso de que las especificaciones de calidad marcadas por la UE evolucionaran en el futuro hacia un B-10 (un gasóleo con un máximo del 10% en volumen de FAME), podría ser necesario reconsiderar el límite para cada sujeto obligado, en función de la disponibilidad de biocarburantes alternativos o de segunda generación.

Desde esta Comisión se quiere volver a poner de manifiesto que, si bien es cierto que la entrada en funcionamiento el 1 de enero de 2019 del sistema definitivo de verificación de la sostenibilidad, así como de los procedimientos para la acreditación de los biocarburantes susceptibles de computar doble a efectos de la obligación previstos en el Real Decreto 235/2018⁶, han supuesto en la práctica un estímulo a los sujetos obligados para la incorporación de los biocarburantes que no son de primera generación, sigue resultando necesario aumentar tanto la participación de estos biocarburantes, como la de las renovables en electricidad en el transporte por carretera y ferrocarril, dado que la participación de otras energías renovables en el transporte distintas de los biocarburantes continúa siendo a día de hoy escasa.

Por último, en línea con la propuesta de *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]* se recomienda introducir una pequeña modificación formal en el texto del cuarto párrafo del apartado uno del proyecto para precisar que la habilitación prevista a la Secretaría de Estado de Energía solo resultaría aplicable al límite previsto para 2020, ya que su objeto está previsto en la Directiva 2009/28/CE, pero no en la Directiva 2018/2001.

Por todo lo expuesto anteriormente, esta Comisión no puede sino valorar de forma positiva el hecho de que en este proyecto se recoja de manera explícita que para los años 2021 y 2022 el límite de los biocarburantes de primera generación sea del 7,2%, en relación al cumplimiento de las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes. No obstante, con el objeto de dotar a la norma de una mayor

⁵ Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, por el que se determinan las especificaciones de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados del petróleo y se regula el uso de determinados biocarburantes.

⁶ 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.

claridad y concreción, se estima conveniente ampliar la redacción propuesta en el proyecto de manera que se concreten tanto las materias primas afectadas por el límite, como la forma de aplicación del mismo, esto es, en contenido energético y sobre el total de las gasolinas y gasóleos vendidos o consumidos con fines de transporte, incluidos los biocarburantes (ver propuesta en apartado 3.2 del presente informe).

3.2 Límite de las materias primas enumeradas en el anexo IV, parte B, del Real Decreto 1597/2011.

Otra modificación que introduce el apartado uno del artículo único del proyecto sobre el apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 1085/2015 es la incorporación al final del mismo de un último párrafo en el que se establece un límite sobre la participación que pueden tener los biocarburantes procedentes de UCO y grasas animales clasificadas en las categorías 1 y 2 en el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte.

En concreto se indica que *“Para el cálculo del numerador de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes, a partir del año 2021 incluido, la cuota de biocarburantes y biogás producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IV, parte B, del Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, se limitará, para cada uno de los sujetos obligados, al 1,7 por ciento del contenido energético de los combustibles para el transporte suministrados para su consumo o utilización en el mercado”*.

También contempla la opción de que, por orden de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se modifique dicho límite hasta alcanzar el máximo del 1,7% del numerador de la cuota de energías renovables en el consumo final de energía en el sector del transporte. E incluso que se podrá superar este porcentaje, siempre y cuando se cuente con la aprobación previa de la Comisión Europea y se justifique teniendo en cuenta la disponibilidad de materias primas.

Valoración

A través de la incorporación de este nuevo límite, se produce la efectiva transposición al ordenamiento jurídico español de lo previsto en el artículo 27.1.b) de la Directiva 2018/2001 que dispone que, para el cálculo del numerador del objetivo de energías renovables en el transporte, *“la cuota de biocarburantes y biogás producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IX, parte B, se limitará, excepto en Chipre y Malta, al 1,7 % del contenido energético de los combustibles para el transporte suministrados para su consumo o utilización en el mercado”*.

Sin embargo, tal y como se indica en la MAIN, *“en el proyecto se aplica dicho límite para cada uno de los sujetos obligados en el cumplimiento del objetivo de venta y consumo de biocarburantes”*, lo cual implica la incorporación al

ordenamiento jurídico español de una nueva restricción a la actividad de los citados sujetos obligados, al igual que se hizo al transponer al ordenamiento jurídico español el límite sobre los biocarburantes de primera generación, con las dificultades añadidas que esto conlleva.

A este respecto, *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]* identifica la limitación a los biocarburantes fabricados a partir de UCO y de grasas animales como el *“mayor problema que plantea el Proyecto”* dado que el mismo podría llegar a comprometer el cumplimiento de los objetivos anuales obligatorios. En sus alegaciones, plantean la dificultad adicional con la que se encuentran los operadores sin capacidad de refinado para cumplir con los objetivos propuestos *“sin un B-10, sin biocarburantes avanzados, sin poder recurrir a los biocarburantes de UCOs y grasas animales y sin tener que acudir al HVO”*. Por este motivo, reclaman que los objetivos se establezcan *“al ritmo de la viabilidad de los mismos y en un entorno de competencia efectiva, tanto entre proveedores como entre sujetos obligados”*.

Para desbloquear una posible viabilidad de los objetivos *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]* propone como alternativa fijar la limitación a los biocarburantes procedentes de UCO y de grasas animales en, al menos, el 3% en contenido energético, e ir aumentándola (esto es, bajando el porcentaje) en función de la disponibilidad de los biocarburantes avanzados. Para que esto sea posible, insta al Ministerio a realizar cuanto antes una evaluación de la disponibilidad de estas materias primas, *“con el fin de poder solicitar a la Comisión Europea la modificación al alza del citado límite”*.

En esta misma línea, *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]* considera en sus alegaciones *“que el Ministerio debería evaluar cuanto antes la disponibilidad de estas materias primas, con el fin de poder solicitar a la Comisión Europea la modificación al alza del citado límite”*.

A este respecto, incluso la Comisión Europea parece reconocer que este límite impuesto a los biocarburantes y biogás producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IX, parte B en relación con la cuota de energías renovables en el consumo final de energía en el sector del transporte puede resultar difícil de cumplir, pues otorga a los Estados miembros la posibilidad de modificarlo, siempre y cuando lo apruebe la Comisión y esté justificado por la disponibilidad de materias primas.

E igualmente, el propio proyecto, al contemplar la posibilidad de que por orden de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se modifique dicho límite impuesto sobre los combustibles para el transporte, hasta alcanzar el máximo del 1,7% del numerador de la cuota de energías renovables en el consumo final de energía en el sector del transporte, parece compartir la preocupación de que la aplicación de dicho límite sobre la obligación de venta o consumo de biocarburantes pueda dificultar el cumplimiento de estos objetivos.

Debe señalarse que los biocarburantes producidos a partir de UCO y de grasas animales clasificadas en las categorías 1 y 2 representaron en 2018 un porcentaje inferior al 0,2%⁷, en contenido energético, sobre el total de biocarburantes vendidos, ya que en España durante dicho ejercicio los biocarburantes producidos a partir de estas materias primas no computaban doble a efectos del cumplimiento de la obligación de venta o consumo, por lo que casi toda su producción se destinó a aquellos países en los que sí se les reconocía el valor doble.

Sin embargo, con la entrada en funcionamiento el 1 de enero de 2019 de los procedimientos para la acreditación de los biocarburantes susceptibles de computar doble a efectos de la obligación de venta o consumo de biocarburantes, se ha vuelto a potenciar el uso de estas materias primas, así como la venta en territorio español de la producción nacional, lo cual resulta además ventajoso para la economía española. Por este motivo, se ha producido durante el 2019 un incremento importante de la contribución de estos biocarburantes, llegando a representar un 10,72%, en contenido energético, sobre el total de biocarburantes vendidos o consumidos. Esto supondría que, del 7% de la obligación global establecida para 2019, en términos energéticos, la participación de estos biocarburantes ascendería a 0,66%⁸.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la aplicación de este nuevo límite del 1,7% a partir del año 2021 podría implicar que se paralizasen de nuevo las inversiones en estas tecnologías, cuando precisamente se habían vuelto a activar, lo cual podría poner en riesgo el cumplimiento de unos objetivos obligatorios cada vez más exigentes.

Por todo lo anterior, esta Comisión valora positivamente la transposición al ordenamiento jurídico español de las previsiones contenidas en la Directiva 2018/2001 a este respecto, si bien considera que sería recomendable que la limitación de los biocarburantes procedentes de UCO y de grasas animales de las categorías 1 y 2 se fuera realizando de manera gradual, en función de la disponibilidad de biocarburantes avanzados en el mercado. Esta propuesta tiene cabida en la propia redacción del proyecto al permitir el establecimiento de un límite superior por orden de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, hasta alcanzar el máximo del 1,7% del numerador en la cuota de energías renovables en el consumo final de energía en el sector transporte. Pero dado que dicho margen sería reducido, desde esta Comisión se considera necesario solicitar cuanto antes a la Comisión Europea la autorización para modificar este límite del 1,7% sobre el consumo final de energía en el sector transporte, dando así cobertura legal a este punto. Resultaría además conveniente conseguir la preceptiva aprobación a la mayor brevedad, a ser

⁷ Dato extraído de la información suministrada por los sujetos obligados con motivo de la Certificación provisional de 2018.

⁸ Dato extraído de la información suministrada por los sujetos obligados con motivo de la Certificación provisional de 2019.

posible, en el último trimestre de 2020, meses en los que las compañías deciden sus compromisos de compra para 2021.

Por último, se propone al regulador una modificación formal de la redacción dada a la transposición del límite del 1,7% de los biocarburantes procedentes de las materias primas enumeradas en el anexo IV, parte B, del Real Decreto 1597/2011 contenida en el apartado uno del proyecto, para estructurar su contenido de manera más precisa y equivalente a la forma en la que se ha incorporado el límite del 7% de los biocarburantes de primera generación en el mismo apartado. En concreto, se propone añadir un párrafo inicial con el objeto de incorporar a la norma española lo previsto expresamente en la Directiva 2018/2001 y, a continuación, mantener el párrafo explicativo propuesto en el proyecto para determinar la forma de aplicación del citado límite a efectos del cálculo de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte.

Además, entendiendo que la intención del regulador es establecer la forma de aplicación del citado límite de forma similar a lo previsto para el objetivo de biocarburantes avanzados y el límite sobre los biocarburantes de primera generación, esta Comisión,, en aras de facilitar una mejor comprensión de la norma propone dar una mayor concreción a la redacción del último párrafo del apartado uno del proyecto para establecer que el límite del 1,7% a que se hace referencia es el porcentaje de ventas o consumos de biocarburantes producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IV, parte B, del Real Decreto 1597/2011, sobre el total de gasolina y gasóleo vendidos o consumidos con fines de transporte incluyendo los biocarburantes, en contenido energético.

Propuesta de modificación

En vista de todo lo anteriormente expuesto en los apartados 3.1 y 3.2 del presente informe, con el objetivo de dotar de mayor claridad a la redacción de la norma, se propone al regulador incluir las siguientes modificaciones en la redacción dada al apartado uno del artículo único del proyecto:

Artículo único. *Modificación del Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes.*

El Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes, queda modificado en los siguientes términos:

Uno. *Se modifica el apartado 3 del artículo 2 quedando redactado como sigue:*

«Para el cómputo en el objetivo de energías renovables en el transporte, el porcentaje de biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos en almidón, de azúcares, de oleaginosas y de otros cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos no podrá superar el 7 por ciento del consumo final de energía en transporte en los años 2020, 2021 y 2022.

Por resolución de la Secretaría de Estado de Energía se podrá establecer que la cuota procedente de biocarburantes producidos a partir de cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos y distintos de los cereales y otros cultivos ricos en almidón, de los azúcares y de las oleaginosas, no se contabilicen a efectos del límite establecido en 2020, siempre y cuando:

a) La verificación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad establecidos en el artículo 4, apartados 1 a 4, 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, se haya realizado de conformidad con el artículo 6 y el artículo 7, apartado 1, del mismo real decreto.

b) Dichos cultivos se hayan plantado en tierras que entren dentro del ámbito de aplicación del anexo I, parte C, punto 8, del Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, y la prima eB correspondiente definida en el anexo I, parte C, punto 7, se haya incluido en el cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero a efectos de demostrar el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 4, apartado 1, del citado real decreto.

Para el cómputo en el objetivo de energías renovables en el transporte, el porcentaje de biocarburantes producidos a partir de cultivos ricos en almidón, cultivos azucareros o cultivos oleaginosos producidos en suelos agrícolas como cultivo principal, excluidos los desechos, los residuos o los materiales lignocelulósicos y los cultivos intermedios (como los cultivos intercalados y los cultivos de cobertura), siempre que la utilización de dichos cultivos intermedios no provoque un incremento de la demanda de terrenos, no podrá superar el 7 por ciento del consumo final de energía en transporte en los años 2021 y 2022.

En el año 2020 dicho límite será de aplicación para cada uno de los sujetos obligados del artículo 3 para el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes regulados y se calculará según lo que determine la entidad de certificación.

En los años 2021 y 2022, para el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes regulados, el porcentaje de biocarburantes producidos a partir de cultivos ricos en almidón, cultivos azucareros o cultivos oleaginosos producidos en suelos agrícolas como cultivo principal, excluidos los desechos, los residuos o los materiales lignocelulósicos y los cultivos intermedios (como los cultivos intercalados y los cultivos de cobertura), siempre que la utilización de dichos cultivos intermedios no provoque un incremento de la demanda de terrenos ~~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 a que se refiere el artículo 3, el 7,2 por ciento, en contenido

energético, sobre el total de gasolina y gasóleo vendidos o consumidos con fines de transporte, incluyendo los biocarburantes.

~~Por resolución de la Secretaría de Estado de Energía se podrá establecer que la cuota procedente de biocarburantes producidos a partir de cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos y distintos de los cereales y otros cultivos ricos en almidón, de los azúcares y de las oleaginosas, no se contabilicen a efectos del límite establecido el párrafo anterior, siempre y cuando:~~

~~a) La verificación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad establecidos en el artículo 4, apartados 1 a 4, 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, se haya realizado de conformidad con el artículo 6 y el artículo 7, apartado 1, del mismo real decreto.~~

~~b) Dichos cultivos se hayan plantado en tierras que entren dentro del ámbito de aplicación del anexo I, parte C, punto 8, del Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, y la prima oB correspondiente definida en el anexo I, parte C, punto 7, se haya incluido en el cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero a efectos de demostrar el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 4, apartado 1, del citado real decreto.~~

Para el cálculo de la cuota de energías renovables en el consumo final de energía en el sector del transporte, a partir del año 2021 incluido la proporción de biocarburantes y biogás producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IV, parte B, del Real Decreto 1597/2011, se limitará al 1,7 por ciento del contenido energético de los combustibles para el transporte suministrados para su consumo o utilización en el mercado.

A partir del año 2021, para el cálculo del numerador de cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes regulados, a partir del año 2021 incluido, la cuota el porcentaje de biocarburantes y biogás producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IV, parte B, del Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, se limitará, para cada uno de los sujetos obligados a que se refiere el artículo 3, al 1,7 por ciento, del en contenido energético, sobre el total de gasolina y gasóleo vendidos o consumidos con fines de transporte, incluyendo los biocarburantes de los combustibles para el transporte suministrados para su consumo o utilización en el mercado.

Por orden de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico dicho límite se podrá modificar hasta alcanzar el máximo del 1,7% del numerador de la cuota de energías renovables en el consumo final de energía en el sector del transporte que se establezca y, previa aprobación de la Comisión Europea,

más allá del mismo, si se justifica teniendo en cuenta la disponibilidad de materias primas.»

3.3 Objetivo de biocarburantes avanzados.

El apartado dos del artículo único del proyecto de real decreto modifica el primer párrafo del apartado 4 del artículo 2 del Real Decreto 1085/2015.

Por un lado, extiende también al año 2021 el objetivo indicativo de biocarburantes avanzados existente para 2020 que los sujetos recogidos en el artículo 3 del Real Decreto 1085/2015 deben cumplir y acreditar ante la entidad de certificación (0,1%, en contenido energético).

Por otro lado, establece que en el año 2022 dicho objetivo pasará a ser de obligado cumplimiento y ascenderá a un 0,2%, en contenido energético. Con esta previsión se traspone al ordenamiento jurídico español el valor mínimo establecido para dicho año en el artículo 25 de la Directiva 2018/2001, aunque a diferencia de lo establecido en la misma, el proyecto establece que dicho objetivo ha de ser cumplido, como en el caso de los objetivos indicativos fijados para los años anteriores, por cada uno de los sujetos obligados en el cumplimiento del objetivo de venta o consumo de biocarburantes, sin una mención expresa a la contribución del biogás al mismo.

Valoración

La Directiva 2015/1513⁹ estableció en su artículo 2 apartado b.iv)¹⁰ que cada Estado miembro trataría de alcanzar el objetivo de que una proporción mínima de los biocarburantes producidos a partir de las materias primas y otros carburantes enumerados en la parte A del anexo IX fuese consumida en su territorio. En particular señalaba como valor de referencia de este objetivo en 2020 un 0,5% en contenido de energía para la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todas las formas de transporte.

Con la aprobación del Real Decreto 235/2018¹¹ se cerró la transposición al ordenamiento jurídico español de esta Directiva en lo referente a los

⁹ 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

¹⁰ Este apartado modificaba el artículo 3, apartado 4.e) de la Directiva 2009/28/CE.

¹¹ 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.

biocarburantes avanzados, al definirse en el mismo de manera más concreta los biocarburantes avanzados y las materias primas para la producción de los mismos, determinarse el objetivo indicativo de biocarburantes avanzados a efectos del cumplimiento de los objetivos y establecerse además el factor multiplicador del contenido energético de los distintos biocarburantes avanzados, otorgándoles un valor doble.

En concreto, en su disposición final segunda modificó el apartado 4 del artículo 2 del Real Decreto 1085/2015, estableciendo el valor del objetivo indicativo de venta o consumo de biocarburantes avanzados para el año 2020 en, al menos, un 0,1%, en contenido energético, para los sujetos obligados a acreditar el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte¹².

En este momento, las modificaciones contenidas en el apartado dos del proyecto vienen, por un lado, a fijar para el año 2021 el mismo objetivo indicativo de biocarburantes avanzados previsto para el año 2020 en el Real Decreto 1085/2015 y, por otro, a transponer al ordenamiento jurídico español el objetivo obligatorio de biocarburantes avanzados. Asimismo, tal y como se indica en la MAIN, da cumplimiento a la medida 1.7 del PNIEC que prevé expresamente el establecimiento de una obligación específica de venta o consumo de biocarburantes avanzados, en lo referente al periodo 2021-2022.

Respecto al valor de los objetivos fijados en ese periodo, tal y como refiere la MAIN, en el proyecto se ha optado por mantener para el año 2021 el objetivo indicativo fijado para 2020 porque *“permite trazar una trayectoria adecuada para el cumplimiento del objetivo obligatorio del 0,2 % en 2022”*.

Viendo la evolución del consumo de los biocarburantes en el mercado español, se observa que el porcentaje de biocarburantes avanzados consumidos ha alcanzado en 2019 un 1,80% (en contenido energético) sobre el total de biocarburantes, por lo que del 7% de la obligación global establecida para 2019, la participación de los biocarburantes avanzados ascendería a un 0,11%¹³, alcanzándose el objetivo indicativo establecido. Sin embargo, se considera acertado mantener tanto el porcentaje como el carácter indicativo del objetivo de

¹² Se optó por fijar un valor del objetivo indicativo por debajo del valor de referencia establecido en la Directiva 2015/1513 (0,1% vs 0,5%), apoyándose para ello en los motivos justificados recogidos en la propia Directiva por los que los Estados miembros podían hacerlo. En particular se tuvo en cuenta que en aquel momento no estaban disponibles a gran escala las tecnologías necesarias para el desarrollo de los biocarburantes avanzados, lo cual presentaba entonces un gran nivel de incertidumbre e inversiones notablemente elevadas. Por ello, esta Comisión en su informe sobre el proyecto del Real Decreto 235/2018 (IPN/CNMC/010/17) consideró que un objetivo indicativo y reducido al 0,1% para el año 2020 resultaba del todo coherente con las previsiones de producción de la industria española, teniéndose en cuenta además que al otorgar a los biocarburantes avanzados un factor multiplicador de 2, se incentivaba la introducción de los mismos en el mercado español a pesar de que el objetivo fuese indicativo, cumpliéndose así con las directrices de la Directiva 2015/1513.

¹³ Datos extraídos de la información suministrada por los sujetos obligados con motivo de la Certificación provisional de 2019.

biocarburantes avanzados en 2021, pues si bien éstos van aumentando su participación a nivel del total del mercado, aún puede resultar difícil cumplir estos objetivos de manera individualizada por cada uno de los sujetos obligados, más aún si atendemos a la reciente situación económica que ha supuesto la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Además, el factor multiplicador dos establecido para los biocarburantes avanzados continuará incentivando la introducción de los mismos en el mercado español durante el ejercicio 2021, reduciendo en parte el riesgo de que, al no ser un objetivo vinculante, no se pongan los biocarburantes avanzados realmente en mercado.

Por otro lado, este proyecto convierte en obligatorio el objetivo de biocarburantes en 2022, y aumenta el porcentaje hasta el 0,2%. Esta Comisión considera que, dado que la Directiva 2018/2001 ya establece como obligatorio dicho objetivo para el ejercicio 2022, y que la misma debe ser transpuesta a más tardar el 30 de junio de 2021, resulta oportuno incorporar en este momento al ordenamiento jurídico español dicha previsión, trayendo al mismo el valor más conservador, siendo este además coherente con las previsiones actuales de producción de la industria española.

Sin embargo, a este respecto *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]* considera en sus alegaciones que la introducción del objetivo obligatorio supone una “*dificultad añadida*” a las empresas del sector de hidrocarburos líquidos, en tanto que no deja de ser un mercado emergente en el que existe incertidumbre, tanto en la oferta como en la demanda, así como en los precios de estos productos, englobados hasta este momento en el resto de biocarburantes.

En otro orden de cosas, esta Comisión estima necesario poner de manifiesto una serie de aspectos en relación a la redacción de este apartado del proyecto.

En primer lugar, se considera oportuno incorporar expresamente la contribución del biogás a la consecución de este objetivo, tal y como se prevé en la Directiva 2018/2001, y al igual que se ha recogido el mismo en las previsiones respecto al límite establecido sobre las materias primas de la parte B Anexo IV del Real Decreto 1585/2011.

En segundo lugar, en aras de una mayor claridad en la interpretación de la norma, se considera oportuno dejar a consideración del regulador la forma concreta en la que se quiere otorgar el valor doble a este tipo de biocarburantes, no solo en relación a los objetivos mínimos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte sino también a los objetivos de venta o consumo de biocarburantes avanzados.

A este respecto, por un lado, es claro que, según lo previsto en el apartado 1 del artículo 14 del Real Decreto 1597/2011, los biocarburantes avanzados, en tanto que son producidos a partir de las materias primas enumeradas en su anexo IV,

parte A, equivalen al doble de su contenido en energía a efectos del cumplimiento de las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte.

Y por otro lado, sin perjuicio de lo anterior, de la redacción actual prevista para el apartado 4 del artículo 2 del proyecto, parece entenderse que la intención del regulador es que el objetivo de venta o consumo de biocarburantes avanzados se cumpla con la incorporación física de estos biocarburantes en el transporte, es decir, sin aplicarles el doble cómputo a estos efectos¹⁴. No obstante, como pone de manifiesto **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** en sus alegaciones, esto no queda suficientemente claro y podría caber duda en la interpretación de la normativa en vigor, en tanto que en la obligación prevista en el artículo 14 del citado Real Decreto 1597/2011, el doble cómputo podría entenderse computable no únicamente la obligación global de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte, sino también la específica de biocarburantes avanzados.

En consecuencia, esta Comisión considera conveniente revisar la redacción de este apartado dos del proyecto a fin de clarificar a los agentes del sector la forma de aplicación del doble cómputo en relación con los objetivos en los que los biocarburantes avanzados participan. Igualmente, convendría aclarar la forma en la que se considerará el valor doble de los biocarburantes procedentes de UCO y de grasas animales clasificadas en las categorías 1 y 2, tanto en su contribución a la consecución del objetivo global de venta o consumo de biocarburantes, como para el cumplimiento de la nueva limitación impuesta en el apartado uno del proyecto.

En resumen, a esta Comisión la propuesta del proyecto en relación a los objetivos de biocarburantes avanzados le parece, en línea con lo señalado en la MAIN, una trayectoria adecuada y prudente, si bien considera que sería recomendable revisar el texto del apartado dos del artículo único del proyecto para clarificar a los agentes del sector la forma de aplicación del doble cómputo en los objetivos en los que los biocarburantes avanzados participan, así como para incluir la contribución del biogás en la consecución de este objetivo particular.

Propuesta de modificación

Por todo lo anteriormente expuesto, se propone incluir, al menos, la siguiente precisión de carácter formal en la redacción dada al apartado dos del artículo único del proyecto, dejando a consideración del regulador la incorporación de otras modificaciones en aras de clarificar a los sujetos obligados la forma de aplicación del doble cómputo en los objetivos en los que los biocarburantes avanzados participan.

¹⁴ Esta interpretación implicaría que los sujetos obligados deberían cumplir el objetivo obligatorio del 0,2% de biocarburantes avanzados previsto en 2022 mediante la incorporación física del producto en el mercado, computando, sin embargo, un 0,4% a efectos del cumplimiento del objetivo mínimo del 10% de venta o consumo de biocarburantes fijado para ese mismo año en la disposición adicional primera del Real Decreto 1085/2015.

Dos. Se modifica el primer párrafo del apartado 4 del artículo 2, que pasa a tener la siguiente redacción:

«Se establece un objetivo indicativo del 0,1 por ciento, en contenido energético, de biocarburantes avanzados, en los años 2020 y 2021, y un objetivo obligatorio mínimo del 0,2 por ciento en contenido energético, en el año 2022 de biocarburantes avanzados y del biogás, para cada uno de los sujetos obligados a acreditar el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte, recogidos en el artículo 3. Dichos sujetos obligados deberán acreditar, ante la entidad de certificación, el objetivo alcanzado.»

3.4 Objetivos obligatorios mínimos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte para los años 2021 y 2022

Por último, el apartado tres del artículo único del proyecto modifica la disposición adicional primera del Real Decreto 1085/2015, incorporando los objetivos de venta o consumo de biocarburantes en transporte para los años 2021 y 2022, que quedan fijados en un objetivo global anual obligatorio del 9,5% y del 10%, respectivamente, ambos en contenido energético.

Valoración

En este apartado se acoge el objetivo fundamental del proyecto de continuar la senda de objetivos obligatorios mínimos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte fijada en el Real Decreto 1085/2015, al incorporar los objetivos a alcanzar en los años 2021 y 2022. De este modo, la tabla de objetivos de la disposición adicional primera del Real Decreto 1085/2015 queda de la siguiente manera:

2017	2018	2019	2020	2021	2022
5%	6%	7%	8,5%	9,5%	10%

Estos porcentajes siguen una senda creciente, en línea con el objetivo de cumplir el mandato establecido en el artículo 25 de la Directiva 2018/2001, por el cual “cada Estado miembro impondrá una obligación a los proveedores de combustible para garantizar que la cuota de energías renovables en el consumo final de energía en el sector del transporte sea como mínimo del 14 % en 2030 a más tardar (cuota mínima), de conformidad con una trayectoria indicativa fijada por el Estado miembro”. Al mismo tiempo, tal y como se recoge en la exposición de motivos del proyecto, el establecimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes en transporte más allá de 2020 da cumplimiento a las “necesidades de implementar las medidas y alcanzar los objetivos establecidos en el PNIEC, en coherencia con su escenario objetivo hasta 2030”.

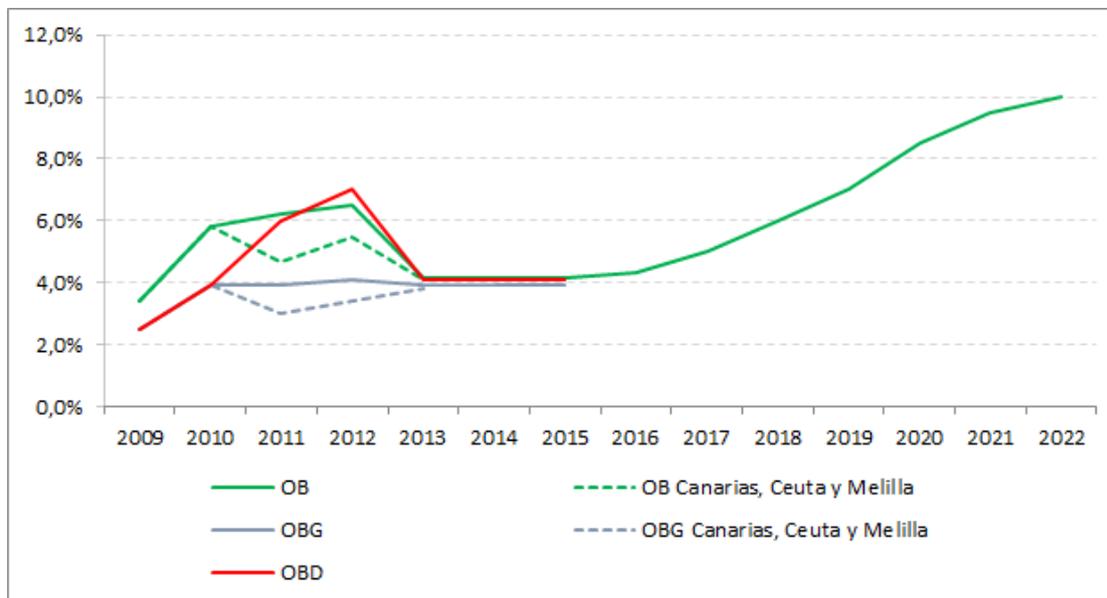
En primer lugar, esta Comisión valora positivamente que se propongan con cierta antelación los objetivos obligatorios mínimos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte para los dos próximos años dado que, la

concreción de estos objetivos dota de certidumbre a las empresas del sector, permitiéndoles planificar adecuadamente sus operaciones para los próximos ejercicios. En esta línea de anticipación, en sus alegaciones **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** insta al Ministerio a fijar las obligaciones de biocarburantes para los años 2023, 2024 y 2025 al completar la transposición de la Directiva 2018/2001, que previsiblemente se realizará durante el año próximo.

Desde que en el año 2009 se puso en marcha el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes con fines de transporte, los objetivos de venta o consumo de biocarburantes se han ido modificando en función de la coyuntura económica, lo que ha generado incertidumbre e inestabilidad en el mercado. Tal y como se puede observar en la siguiente figura, en un principio la senda que siguieron fue creciente, con mayor pendiente en el caso del objetivo individual en diésel y en el objetivo global¹⁵. Sin embargo, la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, redujo sustancialmente los objetivos establecidos con anterioridad desde 2013 en adelante. Con el Real Decreto 1085/2015 se retomó la senda creciente de los objetivos, buscándose con el proyecto actual de real decreto continuar esta tendencia con el fin de alcanzar en 2030 el objetivo del 14% establecido en la Directiva 2018/2011.

¹⁵ Originalmente, en la Orden ITC/2877/2008 se establecieron tres objetivos a cumplir por parte de los sujetos obligados: dos objetivos individuales de venta o consumo de biocarburantes en diésel y en gasolina, respectivamente, y un objetivo global. Esta orden fue modificada por la Orden IET/2786/2015, de 17 de diciembre, por la que se modifica 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, suprimiéndose los objetivos individuales y dejando un único objetivo global.

Figura 1: Objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte. Fuente: CNMC



Dado que, tal y como se expone en la MAIN, “la nueva metodología de cálculo establecida en la Directiva (UE) 2018/2001, de 18 de diciembre, limita considerablemente la aportación de la energía eléctrica renovable en el transporte y, por tanto, es más exigente en materia de introducción de biocarburantes para alcanzar una misma cuota de energía renovable en transporte”, se considera adecuada la propuesta del proyecto de continuar de forma moderada la senda creciente de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes fijada por el Real Decreto 1085/2015. De hecho, para cumplir en el año 2030 con la cuota del 14% establecida en la Directiva 2018/2011, en el periodo de tiempo comprendido entre los años 2023 a 2030, la senda de objetivos deberá continuar esta tendencia creciente.

En este sentido, en sus comentarios al proyecto **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** indica que los objetivos concretos que el proyecto propone para los próximos dos años “van en la buena dirección”, “ya que son similares” a los que han propuesto ellos mismos con ocasión de “la consulta pública previa del proyecto”. Sin embargo, propone incrementar hasta el 10,3% la obligación de biocarburantes para 2022, “con el fin de asegurar que el consumo físico de biocarburantes sigue una trayectoria ascendente en términos absolutos”, indicando que su consecución sería factible apostando “por los biocarburantes fabricados a partir de materias primas incluidas en el anexo IX de la DER II” (Directiva 2018/2001) y, por otro lado, por ejemplo, con los producidos a partir de las grasas animales de categoría 3.

Por su parte, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, en aras de desbloquear la posible viabilidad de los objetivos de venta o consumo regulados

derivada de la dificultad añadida por el cumplimiento de los nuevos objetivos y límites establecidos por el proyecto, sugiere mantener el objetivo del 8,5% vigente en 2020 al menos para 2021, primera de las opciones barajadas a las que alude la MAIN.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dadas las circunstancias excepcionales en que la situación de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 ha colocado no solo a la economía española, sino a la economía mundial, y la especial repercusión que la misma tiene sobre el sector petrolífero, desde esta Comisión se considera que podría resultar conveniente ser más mesurados en esta senda, de manera que el salto de 2020 a 2021 fuese tan solo de 0,5 puntos porcentuales (frente al punto porcentual propuesto en el proyecto), aplicando el salto de un punto porcentual en el año 2022. De esta manera se mantendría el valor del objetivo propuesto para 2022, pero se daría a los sujetos obligados un mayor margen temporal para su recuperación económica.

Sin embargo, esta opción, tal y como se señala en la MAIN, podría implicar que en 2021 España se apartara de lo establecido en el apartado cuarto del artículo tercero de la Directiva 2009/28/CE, por el cual *“cada Estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 sea como mínimo equivalente al 10 % de su consumo final de energía en el transporte”*. Es decir, podría dar lugar a una disminución de la cuota de energía renovable en transporte marcada en 2020 por la Directiva 2009/28/CE.

Esto se debería principalmente al hecho de que, como se ha comentado anteriormente, la nueva Directiva 2018/2011 ha disminuido considerablemente el efecto positivo que la energía eléctrica renovable en transporte por carretera y ferroviario tienen de cara al cumplimiento de la cuota de energía renovable en el transporte, pasando sus multiplicadores de 5 a 4 y de 2,5 a 1,5, respectivamente¹⁶, siendo en consecuencia ahora más exigente con la introducción de biocarburantes para alcanzar una misma cuota de energía renovable en transporte. De hecho, de no haberse modificado estos multiplicadores, con un objetivo del 9% en la obligación de venta o consumo de biocarburantes de 2021, se seguiría cumpliendo con el 10% de cuota de energía procedente de fuentes renovables sobre el consumo final de energía en el transporte.

En sus alegaciones, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** comparte igualmente lo previsto en la MAIN de querer alcanzar la cuota del 10% de energías renovables en el transporte que la Directiva 2008/30 exige a los Estados miembros para 2020. No obstante, dado que la directiva *“no exige a los EEMM que para alcanzarlo, impongan obligaciones a los proveedores de combustible”*, su conclusión es que si los objetivos que se proponen en el proyecto para el sector

¹⁶ El artículo 27.2.b) de la Directiva 2018/2011 establece que *“la cuota de electricidad renovable se considerará equivalente a cuatro veces su contenido energético cuando se suministre a vehículos de carretera y podrá considerarse equivalente a 1,5 veces su contenido energético cuando se suministre al transporte ferroviario”*, cuando en la Directiva anterior estos multiplicadores ascendían a 5 y 2,5, respectivamente.

de hidrocarburos líquidos no son factibles, será necesario buscar otras vías para alcanzar la citada cuota del 10%, no descargando enteramente la consecución de dicha cuota a una obligación legal impuesta a un solo sector.

En efecto, si bien es cierto que la nueva Directiva 2018/2011 ha disminuido el efecto positivo que la energía eléctrica renovable en transporte por carretera y ferroviario tiene de cara al cumplimiento de la cuota de energía renovable, la consecuente mayor aportación exigida a los biocarburantes para la consecución de dicho objetivo no debiera interpretarse como una forma de trasladar por completo su consecución al sector petrolífero, aún más teniendo en cuenta las dificultades económicas y prácticas que la incorporación en el mercado español de los biocarburantes plantea a día de hoy.

Dado que la Directiva 2018/2011 establece en su artículo 36 que los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento, entre otros, a lo establecido respecto a este cambio en los multiplicadores, a más tardar el 30 de junio de 2021, y al necesario aumento que se debería producir de la participación de las renovables en electricidad en el transporte por carretera y ferrocarril, esta Comisión considera por este lado también justificado que se establezca la obligación de venta o consumo de biocarburantes de 2021 en un 9%, un 0,5 punto porcentual inferior al propuesto en el proyecto (9% vs 9,5%) y se mantuviese el objetivo del 10% establecido para el 2022.

Respecto a la consideración de *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]* de complementar de nuevo el objetivo general de venta o consumo de biocarburantes “*con obligaciones específicas y separadas de biocarburantes en gasóleos y gasolinas*” tal y como estuvo vigente hasta 2015, esta Comisión comparte el criterio de la MAIN de mantener el modelo actual de un único objetivo global en aras de permitir a los sujetos obligados cumplir el mismo con mayor flexibilidad.

Por último, *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]* en sus comentarios sugiere al Ministerio rehacer los cálculos del impacto económico recogidos en la MAIN para realizarlos, bien en comparación con el nivel actual de consumo de biocarburantes, bien con el escenario alternativo de mantenimiento en 2021 y 2022 del mismo objetivo fijado para 2020 previsto en la propia memoria. En este sentido, *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]* indica que, además, la evaluación del impacto económico debería tener en cuenta “*cómo se va a complicar el cumplimiento de estos nuevos objetivos, que habrá menos opciones y más costosas*”.

En resumen, por todo lo expuesto anteriormente, desde esta Comisión se considera no solo es acertado sino también conveniente que los objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte continúen con la senda creciente reiniciada en 2016. No obstante, dada la situación económica excepcional en que nos encontramos inmersos, y dado que sigue siendo

necesario fomentar la participación de las renovables en electricidad en el transporte por carretera y ferrocarril en aras del cumplimiento de la cuota de energías renovables en transporte en 2030, se recomienda que el incremento de 2020 a 2021 sea más paulatino. Concretamente, podría considerarse que el incremento del 1% previsto en el proyecto del valor del objetivo entre el año 2020 y el 2021 fuera un 0,5 punto porcentual inferior (9% vs 9,5%), manteniendo el objetivo del 10% establecido para el 2022.

Propuesta de modificación

Se propone incluir la siguiente modificación en la tabla prevista en la letra b) del apartado tres del artículo único del proyecto que establece la senda de objetivos obligatorios mínimos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte:

(...)

b) Para los años correspondientes al período 2017 hasta 2022 los objetivos de biocarburantes en cómputo anual serán:

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Objetivos obligatorios mínimos de biocarburantes (%)</i>	5%	6%	7%	8,5%	9,5 9%	10%

»

3.5 Otros

3.5.1 Incorporación efectiva del biogás en el mecanismo de fomento

Dado que tanto en la redacción del proyecto como en la MAIN se hacen referencias explícitas al biogás, esta Comisión quiere poner de manifiesto ciertos aspectos generales que debieran tenerse en cuenta con carácter previo a su incorporación efectiva en el mecanismo de fomento del uso de los biocarburantes.

La Resolución de 27 de diciembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía¹⁷, en su apartado 1.2 modificó el anexo de la Orden ITC 2877/2008 añadiendo al mismo la previsión de que el “*contenido energético por peso del*

¹⁷ Resolución de 27 de diciembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se actualiza el anexo de la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

biogás que podrá certificarse será de 50MJ/kg” (valor coincidente con el previsto en el anexo III de la Directiva 2009/28/CE). En consecuencia, teniendo en cuenta además que en el apartado 2 del artículo 7 de la citada Orden ITC 2877/2008 se señala que *“podrán certificarse las ventas con fines de transporte a consumidores finales de biocarburantes que no sean susceptibles de ser incluidos en gasolinas o gasóleos”* y que, dichos *“certificados podrán ser considerados como certificados de biocarburantes en diésel o certificados en gasolina, a elección del solicitante”*, pudiera parecer que los sujetos obligados ya están en disposición de solicitar la consideración de este biocarburante para cumplir el objetivo de venta de biocarburantes.

No obstante, dada la naturaleza del biogás y las particularidades propias de su gestión y comercialización diferente a las de los hidrocarburos líquidos, para que a efectos del mecanismo de fomento resulte posible su reconocimiento como biocarburante certificable, es necesario tener en cuenta una serie de aspectos, que implicarán además la necesidad de concreción de los mismos en la normativa de aplicación. Estos aspectos son, al menos, los que se describen a continuación.

- En cuanto a los sujetos obligados identificados en el artículo 3 del Real Decreto 1085/2015, dado que la Ley 34/1998 establece en su artículo 54 que las normas de aplicación del biogás son las recogidas en su título IV, y no en el título III¹⁸, cabe poner de manifiesto que los operadores al por mayor que quieran incorporar el biogás en su cartera de biocarburantes deberán hacerse previamente comercializadores de gas natural. En paralelo, para no incurrir en asimetrías en la normativa, debería establecerse que los comercializadores de gas natural que vendan biogás para su uso como carburante en estaciones de servicio sean igualmente sujetos obligados a acreditar el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo con fines de transporte. En consecuencia, se considera recomendable realizar una definición precisa de los sujetos obligados a cumplir los citados objetivos obligatorios de biocarburantes en transporte.
- Asimismo, se debe garantizar normativamente que el método de control de la trazabilidad de las características de sostenibilidad de los biocarburantes a lo largo de la cadena de producción y comercialización, así como las reglas de balance de masa definidas en el Real Decreto 1597/2011, desarrolladas en la Circular 5/2020, son de igual aplicación a los hidrocarburos gaseosos.
- Igualmente, para dotar de una mayor claridad de la norma, y dado que ya se están comercializando en territorio español otros biocarburantes que, como en el caso del biogás, no son susceptibles de ser incluidos en gasolinas y gasóleos (por ejemplo, el biopropano), sería recomendable la revisión de la redacción actual de la Orden ITC 2877/2008 para adaptarla a la realidad del mercado y posibilitar así el correcto reconocimiento de los mismos a efectos

¹⁸ Título III, ordenación del mercado de productos derivados del petróleo y, título IV, ordenación del suministro de gases combustibles por canalización.

del mecanismo de fomento. En este sentido convendría, al menos, tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- En cuanto a la fórmula prevista en el artículo 4 de la Orden ITC 2877/2008, que establece la forma de cálculo de los objetivos mínimos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte, sería conveniente modificar la definición de Din¹⁹ y Gin²⁰ para tener en cuenta en dicho cálculo la contribución de todos los biocarburantes, tal y como prevé la Directiva 2018/2001, con independencia de si son o no susceptibles de ser mezclados con gasóleos de automoción o gasolinas.
 - En el anexo de la citada orden convendría definir cuál es el contenido energético por volumen del biogás (tep/m³) y su densidad (kg/l), así como, si fuera necesario, el rendimiento reconocido en su proceso de transformación.
 - Por último, para la correcta incorporación en el mecanismo de fomento de otros biocarburantes que, como el biogás, no son susceptibles de ser incluidos en gasolinas y gasóleos, igualmente convendría ampliar la redacción prevista en el apartado 2 del artículo 7 de la Orden ITC 2877/2008 para hacer extensiva la posibilidad de certificación de dichos biocarburantes a todas las ventas anuales en el mercado nacional, tal y como se establece en el artículo 3 del Real Decreto 1085/2015, y no únicamente a las ventas “a consumidores finales”, como recoge el texto de la citada orden.
- Si se considerara oportuno acometer alguna de las anteriores modificaciones, habría que adaptar, en esa misma línea, tanto la Circular 5/2020, que desarrolla las normas de organización y funcionamiento del mecanismo de certificación, como las Instrucciones. En consecuencia, también habría que adaptar la propia herramienta de certificación SICBIOS, para tener en cuenta las particularidades propias de la cadena de producción, comercialización y almacenamiento de los gases renovables con fines de transporte. Es decir, sería necesario incorporar al mecanismo de fomento la consideración particular de los balances y la logística de un hidrocarburo gaseoso e identificar los nuevos sujetos obligados y de verificación, necesarios para garantizar la correcta remisión de la información a la entidad de certificación, así como la robustez de la misma, todo ello con la misma exigencia impuesta en la

¹⁹ “Din es la cantidad de gasóleo de automoción vendida o consumida de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, por el sujeto obligado *i-ésimo* en el año *n*, expresada en toneladas equivalentes de petróleo (tep). Esta cantidad incluirá las mezclas de biocarburantes con gasóleo de origen fósil, así como las cantidades de biocarburantes puros susceptibles de ser mezclados con gasóleo de automoción”.

²⁰ “Gin es la cantidad de gasolinas vendidas o consumidas de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, por el sujeto obligado *i-ésimo* en el año *n*, expresada en toneladas equivalentes de petróleo (tep). Esta cantidad incluirá las mezclas de biocarburantes con gasolinas de origen fósil, así como las cantidades de biocarburantes puros susceptibles de ser mezclados con gasolinas”.

actualidad a las empresas que desarrollan su actividad en el sector de los hidrocarburos líquidos.

En resumen, en aras de clarificar la normativa de aplicación, esta Comisión considera oportuno que se acometa la revisión del Real Decreto 1085/2015, el Real Decreto 1597/2011, así como la Orden ITC 2877/2008 y todas las normas de desarrollo, para adaptarlas a las particularidades propias de la gestión y comercialización que un biocarburante como el biogás introduce necesariamente en el actual mecanismo de fomento.

3.5.2 Efectos en el Sistema de Certificación de Biocarburantes

La aprobación del proyecto de real decreto obligará a modificar sustancialmente ciertos aspectos del mecanismo de certificación, tanto desde el punto de vista normativo como operativo.

Desde el punto de vista normativo se deberá modificar, al menos, la Circular 5/2020 que regula las normas de organización y funcionamiento del sistema de certificación de biocarburantes. Asimismo, habrá que actualizar el documento de Instrucciones de SICBIOS²¹.

Una vez adaptado el marco normativo, será necesario adaptar también desde el punto de vista operativo el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes con fines de transporte a las novedades introducidas por el proyecto y, en consecuencia, el sistema de información para la certificación de biocarburantes (SICBIOS)²². Entre los distintos aspectos que deberán adaptarse destacan los que se presentan a continuación.

Por lo general, cada tonelada equivalente de petróleo (tep) de biocarburante vendida y acreditada en el mercado español genera uno o dos Certificados de biocarburantes, siempre y cuando se haya acreditado debidamente la procedencia y origen de las materias primas o del biocarburante correspondiente, computando en cualquier caso de igual forma a efectos de cumplimiento de la obligación anual.

Sin embargo, la entrada en aplicación en 2020 del límite del 7,2% sobre los biocarburantes de primera generación en relación al cumplimiento de las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes está suponiendo acometer en la actualidad modificaciones para implementar una gestión adicional que

²¹ Instrucciones del sistema de certificación de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte (SICBIOS). INF/DE/127/19.

²² Sistema de información que posibilita las funciones de certificación y mantenimiento del sistema de anotaciones en cuenta de Certificados expedidos, traspasados y transferidos y el de pagos compensatorios, permitiendo a los agentes la formalización de las distintas actuaciones previstas en el mecanismo de fomento (alta y baja en el sistema, apertura y cancelación de cuentas de certificación, solicitud de anotación de Certificados, remisión de información de verificación) y, a la entidad de certificación, la gestión interna de toda la información recibida.

permita el control de los volúmenes de biocarburante que se vendan o consuman cuando procedan de estas materias primas, conforme a lo previsto en el apartado cuarto de la Circular 5/2020, con objeto de supervisar que los sujetos obligados no superen este límite anual del 7,2% en el cumplimiento de su obligación anual.

De igual forma, el nuevo límite del 1,7% aplicable sobre los biocarburantes y biogás producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IV, parte B del Real Decreto 1597/2011, obligará a implementar una gestión adicional y nueva para controlar, a partir del ejercicio 2021, estos otros volúmenes de biocarburante producidos a partir de estas otras materias primas que se vendan o consuman con fines de transporte. Asimismo, deberán concretarse las reglas y actuaciones que la entidad de certificación deberá llevar a cabo en caso de incumplimiento de este nuevo límite por parte de algún sujeto obligado, así como las posibles consecuencias que pudieran derivarse en tal caso.

Debe además tenerse en cuenta que, por un lado, también se está definiendo en la actualidad el nuevo procedimiento para el seguimiento del cumplimiento del objetivo indicativo del 0,1% de biocarburantes avanzados en 2020 por parte de los sujetos obligados, y que, por otro lado, en 2022 este objetivo pasará a ser de obligado cumplimiento y ascenderá a un 0,2%, con las implicaciones que ello conllevará a efectos del cumplimiento del objetivo global: Por ello, al igual que en el caso anterior, la entidad de certificación deberá concretar las reglas y actuaciones que deberá llevar a cabo en caso de su incumplimiento por parte de algún sujeto obligado, así como las posibles consecuencias que pudieran derivarse.

Por otro lado, en cuanto a SICBIOS, los nuevos requisitos normativos supondrán previsiblemente realizar adaptaciones en la aplicación en lo que respecta a la información y documentación que deberán remitir los sujetos obligados, tanto mensualmente en relación a la certificación provisional, como anualmente en relación a la certificación definitiva, según lo previsto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 1085/2015. Del mismo modo, podrá verse modificada la información y documentación que remiten los sujetos de verificación.

No obstante, el mayor impacto viene determinado por la necesidad de identificar de manera inequívoca la materia prima con la que se ha fabricado el biocarburante vendido por cada uno de los sujetos obligados, puesto que la misma deberá tenerse en cuenta a efectos del cumplimiento de sus obligaciones, así como de controlar si determinados volúmenes de biocarburantes procedentes de ciertas materias primas (primera generación, avanzados y procedentes de UCO y de grasas animales de categoría 1 y 2) podrán o no computar a efectos del cumplimiento de la obligación en función del volumen acumulado anual de cada partida de biocarburante vendida o consumida declarada por cada sujeto obligado en cada ejercicio procedente de las mismas.

Igualmente, el incremento de exigencia normativa obligará a implementar nuevas validaciones para controlar las existencias de los sujetos obligados y de

verificación declaradas a efectos del mecanismo de fomento de los biocarburantes.

Por último, como se ha comentado en el apartado 3.5.1, cabe hacer una mención especial a las adaptaciones a realizar en el mecanismo de fomento para considerar el biogás como biocarburante susceptible de computar a efectos del cumplimiento de las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes.

En este sentido, en SICBIOS será al menos necesario crear nuevos perfiles para la consideración de los posibles nuevos sujetos obligados y de verificación que pudieran empezar a participar en el mecanismo de fomento, así como definir nuevos formularios adaptados a las particularidades de la logística y comercialización propias de un hidrocarburo gaseoso. Asimismo, será necesario desarrollar un nuevo procedimiento en SICBIOS que permita certificar las ventas con fines de transporte de biocarburantes que no sean susceptibles de ser incluidos en gasolinas o gasóleos, para dejar a elección del solicitante la consideración de que los Certificados sean considerados como Certificados de biocarburantes en diésel o como Certificados de biocarburantes en gasolina.

3.5.3 Actualización del importe de los pagos compensatorios

Por último, desde esta Comisión se quiere poner de manifiesto, como ya hizo en su Informe sobre el proyecto de real decreto de fomento de biocarburantes y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte (IPN/DE/012/15), que, dada la consolidación de la senda creciente de los objetivos de venta o consumo inicialmente prevista en el mecanismo de fomento de los biocarburantes, resultaría adecuado evaluar el actual importe de los pagos compensatorios. Esto es, se considera conveniente reconsiderar el importe de los pagos compensatorios que deberán satisfacer los sujetos obligados por cada Certificado que tengan de déficit a la hora de cumplir con sus obligaciones de venta o consumo de biocarburantes, así como el importe máximo que se pagará por el fondo de pagos compensatorios por cada Certificado en exceso²³.

Una posible reducción del importe de los pagos compensatorios flexibilizaría más el mecanismo del que disponen los sujetos obligados de cumplir parte de sus respectivas obligaciones mediante el ingreso de estos pagos, lo cual, dadas las circunstancias económicas actuales y el hecho de que la propia Directiva 2018/2011 es ahora más exigente con la introducción de biocarburantes para

²³ La Resolución de 8 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se actualizan para el año 2013 valores de las fórmulas de cálculo de los pagos compensatorios, relacionados con el cumplimiento de la obligación de biocarburantes, contenidos en la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, incrementó de 350 €/Certificado a 763 €/Certificado el importe de los pagos compensatorios que deben satisfacer los sujetos obligados por cada Certificado que tengan de déficit, así como el importe máximo que se pagará por el fondo de pagos compensatorios por cada Certificado en exceso.

alcanzar una misma cuota de energía renovable en transporte, se considera conveniente.

3.5.4 Errores formales

En atención a los comentarios recibidos por *[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]* en sus alegaciones, se proponen adicionalmente las siguientes modificaciones en el texto del proyecto:

- En el título del proyecto debería sustituirse la expresión “*objetivos de venta y consumo*” por “*objetivos de venta o consumo*”.
- En la segunda frase del primer párrafo de la exposición de motivos del proyecto, se sugiere sustituir el inciso “*con la promoción específica de aquellos combustibles renovables que con un menor impacto negativo sobre el medio ambiente*” por “*con la promoción específica de aquellos combustibles renovables que con un menor mayor efecto impacto negativo positivo sobre el medio ambiente*”, por considerar que la redacción original del proyecto parece peyorativa hacia estos combustibles renovables.
- En el séptimo párrafo del apartado I y en el último párrafo del apartado II de la exposición de motivos del proyecto faltaría el pronombre “se” antes de las palabras “*reconoce*” y “*transpone*”, respectivamente.
- En el octavo párrafo del apartado I de la exposición de motivos del proyecto indicar que falta por completar el nombre oficial de la Directiva (UE) 2015/1513.

4. CONCLUSIÓN

En aras a garantizar la eficacia del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes con fines de transporte y su adaptación a las Directivas europeas, **se valora positivamente** la incorporación al ordenamiento jurídico español de las previsiones contenidas en el proyecto para los años 2021 y 2022, así como la determinación de su forma de aplicación y la concreción de los valores de los objetivos y límites al uso de determinadas materias primas, de aplicación a los sujetos obligados para el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte.

Sin embargo, se han detectado determinados **aspectos del proyecto que merecen ser reconsiderados**:

- Si bien esta Comisión no puede sino valorar de forma positiva el hecho de que en este proyecto se recoja de manera explícita que para los años 2021 y 2022 el límite de los *biocarburantes de primera generación* sea del 7,2%, en aras de una mayor claridad y comprensión de la norma, convendría ampliar la propuesta de redacción para concretar tanto las materias primas afectadas por el límite, como la forma de aplicación del mismo, esto es, en contenido

energético, sobre el total de las gasolinas y gasóleos vendidos o consumidos con fines de transporte, incluyendo los biocarburantes.

- En cuanto al *nuevo límite del 1,7% de las materias primas enumeradas en el anexo IV, parte B, del Real Decreto 1597/2011*, esta Comisión valora positivamente la transposición al ordenamiento jurídico español de las previsiones contenidas en la Directiva 2018/2001 a este respecto. No obstante, sería recomendable que la limitación de los biocarburantes procedentes de UCO y grasas animales de las categorías 1 y 2 se fuera realizando de manera gradual en función de la disponibilidad de otras materias primas en el mercado. Aunque la posibilidad apuntada tiene cabida en la propia redacción del proyecto, para que fuera posible el establecimiento de un límite superior, urge solicitar cuanto antes a la Comisión Europea la modificación del límite del 1,7% a dichos biocarburantes para dar cobertura legal a este punto y conseguir la preceptiva aprobación a la mayor brevedad, a ser posible, en el último trimestre de 2020, meses en los que las compañías deciden sus compromisos de compra para 2021.

Asimismo, en aras a una mayor claridad de la norma, sería recomendable la revisión de la redacción del texto propuesto en el proyecto para determinar la forma en la que será de aplicación el citado límite, dado que su interpretación tiene un impacto directo en el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes.

- La trayectoria propuesta en el proyecto en relación a los *objetivos de biocarburantes avanzados* parece adecuada y prudente, si bien se considera que sería recomendable clarificar a los agentes del sector la forma de aplicación del doble cómputo en los objetivos en los que los biocarburantes avanzados contribuyen. Igualmente se aconseja incorporar la contribución del biogás a la consecución de este objetivo particular, tal y como prevé la Directiva 2018/2001.
- En relación a los *objetivos obligatorios de venta o consumo de biocarburantes para los años 2021 y 2022*, dadas las circunstancias excepcionales en que la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 ha colocado no solo a la economía española, sino a la economía mundial, y la especial repercusión que la misma tiene sobre el sector petrolífero, y dado que sigue resultando necesario el fomento de la participación de las renovables en electricidad en el transporte por carretera y ferrocarril en aras del cumplimiento de la cuota de energías renovables en transporte en 2030, podría resultar conveniente que el incremento del 1% previsto en el proyecto del valor del objetivo entre el año 2020 y el 2021 fuera algo inferior (9% vs 9,5%), manteniéndose el objetivo establecido para el 2022 (10%).

Adicionalmente, dado que en la actualidad se aprecia el desarrollo de un mercado emergente de biocarburantes no susceptibles de ser incluidos en gasolinas o gasóleos cuya existencia apenas se intuía cuando se redactó la Orden ITC

2877/2008 hace más de una década, esta Comisión considera oportuno recomendar una revisión de la normativa vigente, en aras de una efectiva incorporación de los mismos en el mecanismo de fomento. Así, sería aconsejable realizar, al menos, una definición precisa de los sujetos obligados a cumplir los objetivos obligatorios de biocarburantes en transporte regulados por el presente proyecto, así como prever una adaptación del actual mecanismo de fomento a las particularidades propias de la gestión y comercialización que un biocarburante como el biogás, así como otros biocarburantes no susceptibles de ser mezclados con gasolinas y gasóleos, introducen necesariamente en el mismo.

Por último, cabe destacar que la aprobación del proyecto obligará a modificar sustancialmente ciertos aspectos del mecanismo de certificación, tanto desde el punto de vista normativo como operativo.

ANEXO: ALEGACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE HIDROCARBUROS

[CONFIDENCIAL]