

CONSULTA PÚBLICA PREVIA

Transposición parcial de la 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.

La presente consulta pública se formula de conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que regulan la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración proyectos o anteproyectos de ley o de reglamentos, así como con la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

Esta consulta tiene como objetivo recabar, directamente o a través de sus organizaciones representativas, la opinión de las personas y entidades potencialmente afectadas por la regulación proyectada.

A. Antecedentes de la regulación.

La Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre, objeto de transposición, nace con la intención de producir una refundición de las sucesivas reformas producidas en la anterior Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, ahora derogada, dada la necesidad de hacer nuevas modificaciones. Viene a suponer la última referencia en la materia, con ánimo de seguir avanzando en la política europea de consolidación de las fuentes de energía renovable, tal y como se deriva del artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), concretamente en este caso, en el sector del transporte.

Para su consecución, la Directiva ha impuesto objetivos a adoptar por los Estados miembros respecto a la cuota de energía procedente de fuentes renovables utilizada en todos los tipos de transporte. Hasta ahora, la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, fijaba para 2020 un mínimo de energía procedente de fuentes renovables equivalente al 10 por ciento del consumo final de energía en el transporte.

Para la adopción de estos objetivos a nivel nacional, la disposición adicional decimosexta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos estableció objetivos anuales de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte hasta 2010, habilitando al Gobierno a modificar dichos objetivos, así como a establecer objetivos adicionales.

Por ello, se estableció el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes, que regula los objetivos de venta o consumo de biocarburantes para los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, fijándolos respectivamente en un 4,3 por ciento, 5 por ciento, 6 por ciento, 7 por ciento y 8,5 por ciento, todos ellos en contenido energético, con la finalidad de alcanzar el objetivo de energía renovable en el transporte en el año 2020 dispuesto en la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril.

Adicionalmente, dicho real decreto establece que, para el cómputo de los objetivos 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. Según 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, esto será de aplicación para cada uno de los sujetos obligados.

El mismo real decreto establece, además, un objetivo indicativo del 0,1 por ciento en contenido energético de biocarburantes avanzados en el año 2020.

Para la consecución de estos objetivos de venta o consumo de biocarburantes, el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, estableció como sujetos obligados a:

- a) Los operadores al por mayor, por sus ventas anuales en el mercado nacional, excluidas las ventas a otros operadores al por mayor.
- b) Las empresas que desarrollen la actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos, en la parte de sus ventas anuales en el mercado nacional no suministrado por los operadores al por mayor o por otros distribuidores al por menor.
- c) Los consumidores de productos petrolíferos, en la parte de su consumo anual no suministrado por operadores al por mayor o por las empresas que desarrollen la actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos.

Por otro lado, la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, fijaba criterios de sostenibilidad para los biocarburantes y biolíquidos, relativos a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y a la protección de tierras de elevado valor en cuanto a biodiversidad o tierras con elevadas reservas de carbono.

Igualmente, la Directiva 2009/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, de modificación de otras directivas sectoriales, establece los mismos criterios de sostenibilidad.

De acuerdo a las citadas directivas, la energía procedente de biocarburantes y biolíquidos se tendrá en cuenta para evaluar el cumplimiento de los requisitos relacionados con los objetivos nacionales, el cumplimiento de las obligaciones de utilizar energías renovables y para determinar la posibilidad de optar a una ayuda financiera al consumo, solamente si los biocarburantes y biolíquidos cumplen los criterios de sostenibilidad allí previstos.

Los citados criterios de sostenibilidad se han transpuesto al ordenamiento jurídico español mediante 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.

Finalmente, estos dos aspectos, tanto la concreción de objetivos de energía renovable en el sector transporte, como la definición de criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, incluyendo ahora los combustibles de la biomasa, son objeto de actualización por la Directiva 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 y que es objeto de transposición parcial mediante este proyecto de real decreto.

B. Problemas que se pretenden solucionar con la nueva regulación.

La implementación de una política continuista en materia de transición energética dentro del marco comunitario conlleva la ineludible necesidad de seguir avanzando en los objetivos marcados a largo plazo. La consecuencia inmediata de ello es la periódica actualización de la legislación comunitaria, que encuentra el último exponente en la presente Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre.

En pos de todo ello, la directiva comunitaria en cuestión traslada dos grandes avances en el reto de consolidar la energía sostenible en materia de transporte. Por un lado, establece que 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, así como metas, dentro del anterior objetivo, de biocarburantes avanzados. Por otro, también redefine criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa, así como la manera de verificar el cumplimiento de los mismos.

C. Necesidad y oportunidad de su aprobación.

La elaboración de esta reglamentación, con forma de Real Decreto, de transposición parcial de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre, resulta necesaria, ya que, en virtud del artículo 288 del TFUE, los Estados miembros están obligados a transponer a su ordenamiento jurídico interno todas las directivas aprobadas en el seno de la Unión Europea.

Además del imperativo legal, es ineludible su aprobación para continuar con la senda de consolidación de los objetivos de transición energética, específicamente en lo referido a la venta y consumo de biocarburantes más allá del año 2020.

La mayor utilización de energía renovable constituye un pilar importante del paquete de medidas necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para cumplir el Acuerdo de París de 2015 sobre el Cambio Climático.

En consecuencia, se considera imprescindible la aprobación de este real decreto, tanto por mandato comunitario, como por la necesidad de afianzar la tendencia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte, proporcionando una oportunidad para valorar las alternativas posibles en aras de reducir su impacto sobre el medio ambiente.

D. Objetivos de la regulación.

- 1) Transposición parcial de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre.

Constituye el objeto del proyecto de real decreto la introducción de medidas relacionadas con el fomento de la utilización de los biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte, a través de la incorporación parcial al ordenamiento jurídico

español de esa Directiva en cumplimiento con el calendario de transposición que finaliza el 30 de junio de 2021.

2) Obligación de garantizar el cumplimiento de la cuota mínima de energías renovables presente en el sector del transporte.

El nuevo real decreto habrá de establecer un marco de obligaciones por el cual se garantice una senda de crecimiento en la cuota de energías renovables en el transporte hasta alcanzar, al menos, el horizonte del 14% del consumo final de la energía en el año 2030.

Dentro de dicha cuota, la contribución de biocarburantes avanzados y del biogás producido de determinadas materias primas deberá ser al menos del 0,2% en 2022, al menos del 1% en 2025 y al menos del 3,5% en 2030.

Ante esto, se estipula como un elemento de importante evaluación el tipo de obligación a interponer para dar cumplimiento a los objetivos, los proveedores de combustible que se verán afectados, los combustibles sujetos a obligación, las posibles restricciones a determinadas materias primas y, por supuesto, constituir un punto de partida de la senda de obligaciones para el periodo 2021-2030.

La regulación de objetivos de venta o consumo de biocarburantes ha sido la herramienta utilizada hasta el momento. Para la fijación de estos objetivos se ha de tener en cuenta el cumplimiento del resto de contribuciones nacionales de energía renovable en el transporte y el cumplimiento de objetivos de emisiones de gases de efecto invernadero que España ha fijado en el marco del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030, aún en fase de borrador), de conformidad con los artículos 3 a 5 y 9 a 14 del Reglamento (UE) 2018/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

3) Actualización de los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.

Se requiere la modificación del ya citado Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, actualizando los criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el uso de biocarburantes, biolíquidos, incluyendo los combustibles de biomasa, a las novedades introducidas por la Directiva 2018/2001. Ello conlleva igualmente la necesaria adecuación del actual Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad, evaluando la idoneidad de los criterios, la forma más idónea de llevar a cabo la verificación del cumplimiento de los mismos y el método de control para reducir el riesgo de que una partida sea declarada más de una vez.

E. Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

Para cada una de las cuestiones señaladas en el apartado D. se formulan las siguientes preguntas:

1) Sobre la imposición de una obligación para garantizar la cuota de energías renovables en el consumo final de energía en transporte.

- Proponga, en caso de que lo estime conveniente, una senda de obligación de consumo o venta de biocarburantes en el transporte durante en el periodo 2021-2030, para alcanzar los objetivos de la Directiva al final del mismo, modificando y adaptando la siguiente tabla:

	2021	2022	2023	2024	2025
Ejemplo de objetivos obligatorios mínimos de venta o consumo de biocarburantes (%) (*)	10%	10,5%	11,0%	11,5%	12,5%

(*) La tabla anterior tiene la única finalidad de facilitar y homogeneizar el formato de la presentación de propuestas a la presente consulta y para su posterior evaluación, si bien los objetivos recogidos en la misma tienen carácter meramente informativo y en ningún caso se consideran vinculantes.

Para su propuesta se ha de considerar, entre otros, los objetivos de energías renovables en transporte establecidos en las directivas y lo indicado en el borrador del PNIEC.

- ¿Qué combustibles considera que deberían ser objeto del establecimiento de una cuota mínima u obligación de venta o consumo en el transporte? ¿Considera que debería extenderse la obligación a los combustibles utilizados para modos de transporte distintos del transporte por carretera, como el transporte aéreo, según lo previsto en la última versión del borrador de anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, o el transporte marítimo?
 - ¿Considera que sería adecuado establecer una cuota anual de energías renovables para cada tipo de combustible y/o uso de forma independiente o una que englobe a todos?
 - ¿Considera que las cuotas específicas para los biocarburantes avanzados y el biogás de determinadas materias primas debe ser única o por el contrario debería subdividirse en función de tecnologías y/o usos?
 - ¿Considera que las cuotas obligatorias deben combinarse con cuotas indicativas? En caso afirmativo, ¿en qué casos?
 - ¿Quiénes considera que deberían ser los proveedores de combustible obligados?
 - ¿Cuál es su opinión sobre las restricciones previstas en la Directiva en el uso de determinadas materias primas? ¿Y sobre el cómputo múltiple de algunas de ellas?
 - ¿Qué opina de la posibilidad de limitar los bios de cultivos alimentarios y forrajeros a un porcentaje inferior al 7% y reducir de manera acorde la cuota de renovables en el transporte?
- 2) Sobre los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa así como la verificación del cumplimiento de dichos criterios.

- ¿Considera que los criterios de sostenibilidad introducidos por la Directiva son adecuados para garantizar que los biocaburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa son sostenibles? ¿Considera que sería necesaria alguna clarificación adicional?
- ¿Tiene alguna sugerencia con respecto a la transposición de lo previsto en la Directiva en relación con dichos criterios o con lo previsto para demostrar el cumplimiento de los mismos?
- ¿Propone algún cambio en el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad?
- ¿Cuál considera que sería la mejor forma de gestionar la información prevista en la Directiva para reducir el riesgo de que una partida sea declarada más de una vez?

3) Sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector transporte.

- ¿Considera más adecuada alguna otra alternativa a la regulación de cuotas mínimas para reducir las de emisiones en transporte, siempre que se alcancen las cuotas mínimas establecidas en la Directiva?

F. Espacio para la participación

El plazo para presentar alegaciones será hasta el 19 de junio, incluido, con motivo de la derogación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, con efectos 1 de junio de 2020 y deberán dirigirse a la dirección de correo electrónico bzn-SGH@miteco.es , con el asunto "Normativa. Transposición RED II", haciendo constar en ellas:

- Nombre y apellidos/denominación o razón social del participante
- Organización o asociación (si corresponde)
- Contacto (correo electrónico)