



## **CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLAN ASPECTOS RELATIVOS A LA APLICACIÓN DEL PERIODO DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO 2021-2030 Y AL SISTEMA DE COMPENSACIÓN Y REDUCCIÓN DE CARBONO DE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL (CORSA).**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sustancia la consulta pública, con carácter previo a la elaboración del texto, correspondiente al proyecto de real decreto por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del periodo de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero 2021-2030 y al Sistema de Compensación y Reducción de Carbono de la Aviación Internacional (CORSA).

\* \* \* \* \*

La Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814, fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 19 de marzo de 2018 y entró en vigor el 8 de abril de 2018.

La Directiva (UE) 2018/410, en el artículo 3, obliga a los Estados miembros a poner en vigor, a más tardar el 9 de octubre de 2019, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la misma, a excepción de las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones de publicación y notificación previstas en el artículo 1, punto 14, letra f), de la Directiva (UE) 2018/410 relativas al artículo 10 bis, apartado 6, de la Directiva 2003/87/CE, relacionadas con el mecanismo de compensación de los costes indirectos imputables a las emisiones de gases de efecto invernadero repercutibles en los precios de la electricidad, que deberán estar en vigor a más tardar el 31 de diciembre de 2018.

Las normas de desarrollo de la Directiva 2003/87/CE, modificada por la Directiva (UE) 2018/410 para la aplicación del periodo de comercio de derechos de emisión 2021-2030 se encuentran, en el momento de realizar esta consulta pública previa, en fase de elaboración en el ámbito de las instituciones comunitarias. Las normas relativas a la asignación gratuita de derechos de emisión abarcan aquéllas relacionadas con:



- La lista de sectores expuestos a un riesgo significativo de fugas de carbono para el periodo 2021-2030 (la lista preliminar fue publicada en el DOUE de 8 de mayo de 2018).
- Las reglas para la determinación de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, de acuerdo con el capítulo III de la Directiva 2003/87/CE (previstas para el tercer trimestre de 2018).
- La determinación de los valores revisados de los parámetros de referencia para la asignación gratuita en el periodo 2021-2025 (previstos para 2020).
- Las normas para realizar los ajustes en la asignación gratuita de derechos de emisión como consecuencia de los cambios en los niveles de actividad (previstas para 2019).

Por otro lado, se está negociando la adaptación de otras normas para el desarrollo del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE en adelante) de cara a la entrada en vigor del periodo de comercio 2021-2030, como son los Reglamentos comunitarios sobre Seguimiento y Notificación, Verificación y Acreditación, el Reglamento de Registros, el Reglamento de Subastas, las normas relacionadas con el Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación, así como las normas de Seguimiento, Notificación y Verificación del Sistema de Compensación y Reducción de carbono de la Aviación Internacional (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSA, por sus siglas en inglés).

Finalmente, la Directiva (UE) 2018/410 contiene determinadas disposiciones relacionadas con la exclusión de pequeñas instalaciones del RCDE de la UE, con distintos regímenes aplicables según se trate de instalaciones cuyas emisiones anuales en cada uno de los tres años anteriores al comienzo de cada período de asignación sean inferiores a 25.000 o 2.500 toneladas de dióxido de carbono equivalentes, así como con la exclusión de las unidades de generación de electricidad de reserva y de seguridad que hayan estado en funcionamiento durante menos de 300 horas en cada uno de los años de dicho período de tres años.

La Administración General del Estado pretende elaborar un proyecto de real decreto que aborde algunos aspectos relacionados con estas cuestiones. En este sentido, y de conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se recaba la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

#### **A) PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA INICIATIVA.**

De acuerdo con las cuestiones planteadas anteriormente, los problemas que se pretenden solucionar con esta iniciativa normativa son los siguientes:

1. La incorporación al ordenamiento jurídico español de las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones de publicación y notificación previstas en el artículo 1, punto 14, letra f), de la Directiva 2018/410 relativas al artículo 10 bis, apartado 6, de la Directiva 2003/87/CE, concernientes al mecanismo de compensación de los costes indirectos relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero repercutidos en los precios de la electricidad, que deberán estar en vigor a más tardar el 31 de diciembre de 2018.



2. La definición de determinados aspectos relacionados con el proceso de asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del periodo de comercio 2021-2030, y en particular, lo referente a las solicitudes de asignación, los plazos y la información y documentos que deberán ser aportados, entre otras cuestiones.
3. La concreción del régimen de exclusiones de acuerdo con las disposiciones introducidas por la Directiva (UE) 2018/410.
4. La definición de determinados aspectos que exigirá la progresiva implementación del Sistema de Compensación y Reducción de carbono de la Aviación Internacional (CORSIA), en particular, relacionados con la delimitación de competencias entre las diferentes autoridades nacionales competentes por razón de la materia.

## **B) NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN.**

1. **Transposición a 31 de diciembre de 2018 de las obligaciones de publicación y notificación relacionadas con el mecanismo de compensación de los costes indirectos (punto 1 del apartado anterior):**

La Directiva (UE) 2018/410 prevé un plazo de transposición general para el día 9 de octubre de 2019, a excepción de las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones de publicación y notificación previstas en el artículo 1, punto 14, letra f), de la Directiva 2018/410 relativas al artículo 10 bis, apartado 6, de la Directiva 2003/87/CE, relacionadas con el mecanismo de compensación de los costes indirectos imputables a las emisiones de gases de efecto invernadero repercutibles en los precios de la electricidad, que deberán estar en vigor a más tardar el 31 de diciembre de 2018.

En concreto, son dos las novedades que señala la Directiva 2018/410 que no encuentran su reflejo en la actual legislación nacional:

- 1) El desglose, por sectores y subsectores beneficiarios de las ayudas concedidas por compensación de costes, cuando se publique la obligada relación de empresas beneficiarias del programa de ayudas.
- 2) La publicación, partir de 2018, de un informe justificativo adicional cuando el volumen de las ayudas supere el 25 % del total de ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión.

Se considera necesario llevar a cabo el proceso de transposición de las disposiciones no contenidas en nuestro ordenamiento jurídico antes del 31 de diciembre de 2018.

2. **Definición de determinados aspectos relacionados con el proceso de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del periodo de comercio 2021-2030 (punto 2 del apartado anterior):**

La Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero no prevé todos los aspectos necesarios para la aplicación del periodo de comercio 2021-2030. En particular, es necesario concretar



determinados aspectos a nivel nacional que aporten claridad y seguridad en el conjunto del proceso de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del periodo de asignación de derechos de emisión de GEI 2021-2025.

En efecto, el artículo 19 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, regula los aspectos relacionados con la solicitud de la asignación de derechos de emisión para cada período de comercio, incluyendo el órgano ante el cual debe presentarse ésta (el órgano autonómico competente para tramitar la autorización de emisión de gases de efecto invernadero), el plazo (22 meses antes del inicio de cada período de comercio, es decir, el 28 de febrero de 2019 para el periodo de asignación de derechos de emisión de GEI 2021-2025) y la documentación que ha de presentarse para calcular su asignación de acuerdo con las normas comunitarias armonizadas sobre asignación gratuita transitoria.

No obstante, a tenor del ritmo de la negociación de las normas que desarrollen la Directiva 2003/87/CE, modificada por la Directiva (UE) 2018/410, que acontece en el momento de realizar esta consulta pública previa, así como de su contenido, es previsible que será necesario aclarar en la normativa nacional, al menos, los siguientes aspectos:

- 1) La obligación de los titulares de las instalaciones elegibles para recibir asignación gratuita de derechos de emisión de presentar una solicitud de asignación gratuita de derechos de emisión para el periodo 2021-2025 en caso de que deseen optar a dicha asignación gratuita de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Asimismo, los titulares de instalaciones que sean elegibles para la exclusión del RCDE, también deberán presentar una solicitud de asignación gratuita de derechos de emisión para el periodo 2021-2025 para los casos en que o bien la solicitud de exclusión finalmente sea rechazada o bien se produzca la reintroducción de la instalación en el RCDE y deseen optar a dicha asignación gratuita.
- 2) Establecer un plazo posterior al 28 de febrero de 2019 para completar las solicitudes de asignación gratuita de derechos de emisión para el periodo 2021-2025. Este plazo, en todo caso, deberá ser posterior a la fecha para la presentación de las solicitudes establecida en el artículo 19 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo (28 de febrero de 2019) y dentro de los plazos que señale finalmente la normativa comunitaria (previsiblemente entre el 31 de mayo y el 30 de junio de 2019) para la presentación de las solicitudes.
- 3) La información, los documentos y los datos que deben aportar los titulares de las instalaciones, así como su formato, que resulten necesarios para calcular la asignación gratuita de derechos de emisión de conformidad con lo exigido por la normativa comunitaria. En el momento en el que se realiza esta consulta pública, la propuesta normativa de la Comisión establece que toda solicitud de asignación gratuita deberá ir acompañada de la siguiente información y documentos:
  - a. Un informe de datos de referencia verificado satisfactoriamente que contenga todos los datos pertinentes para la instalación y sus subinstalaciones, de conformidad con los parámetros para la recopilación de datos de referencia del período de referencia relacionado con el período de asignación 2021-2025;
  - b. El plan metodológico de seguimiento que sirvió de base para el informe señalado en el punto (a) y para la verificación de acuerdo con el punto (c);



- c. Un informe de verificación, acorde con los requisitos de verificación establecidos en las disposiciones sobre verificación y acreditación. En particular, los verificadores deberán haber sido acreditados por un órgano nacional de acreditación de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento (CE) 765/2008, y que dicha acreditación haya sido obtenida, de conformidad con:
- dicho Reglamento (CE) 765/2008, para el grupo de actividad 98 de acuerdo con lo referido en el Anexo I del Reglamento (UE) 600/2012; y
  - el Reglamento (UE) 600/2012, para el alcance de actividad, referido en el Anexo I de dicho Reglamento, para el cual ese verificador está desempeñando la verificación.

### **3. Definición del régimen de exclusiones de acuerdo con las disposiciones introducidas por la Directiva (UE) 2018/410 (punto 3 del apartado anterior):**

La Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero dispone en su disposición adicional cuarta que el órgano autonómico competente podrá acordar la exclusión a partir del 1 de enero de 2013 de las instalaciones ubicadas en el territorio de su comunidad autónoma que tengan la consideración de pequeños emisores o sean hospitales, cuando los respectivos titulares de las instalaciones lo hayan solicitado y hayan acreditado el cumplimiento de los requisitos que se establecen en este apartado.

Se consideran pequeños emisores, a los efectos de esta disposición adicional cuarta, las instalaciones que hayan notificado a la autoridad competente emisiones inferiores a 25.000 toneladas equivalentes de dióxido de carbono, en los términos previstos en la ley, y que, cuando realicen actividades de combustión, tengan una potencia térmica nominal inferior a 35 MW.

La Directiva (UE) 2018/410 señala que las disposiciones vigentes para la exclusión de pequeñas instalaciones del RCDE de la UE permiten que las instalaciones excluidas sigan estándolo, y que debe darse a los Estados miembros la posibilidad de actualizar su lista de instalaciones excluidas.

En este sentido, será necesario regular las cuestiones relacionadas con la solicitud de exclusión del RCDE para el periodo 2021-2025, de conformidad con la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, como son, entre otras:

- La obligación de los titulares de las mencionadas instalaciones de presentar una solicitud de exclusión para el periodo 2021-2025, en caso de que deseen que dichas instalaciones sean excluidas, así como la obligación de presentar la información que requiera la autoridad competente.
- La obligación de los titulares de las mencionadas instalaciones de presentar una solicitud de asignación gratuita de derechos de emisión para el periodo 2021-2025 para el caso en que la solicitud de exclusión finalmente sea rechazada o bien se introduzca de nuevo en el RCDE y que deseen optar a dicha asignación gratuita.



Por otro lado, el Real Decreto 301/2011, de 4 de marzo, sobre medidas de mitigación equivalentes a la participación en el régimen de comercio de derechos de emisión a efectos de la exclusión de instalaciones de pequeño tamaño (BOE 5 de marzo 2011) deberá ser actualizado en base a las disposiciones del periodo 2021-2030. El reparto de competencias entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas no será objeto de modificación.

Como novedad, la Directiva (UE) 2018/410, en el apartado 35 del artículo 1 permite que los Estados miembros puedan excluir del RCDE de la UE:

1. Las instalaciones que hayan notificado a la autoridad competente emisiones inferiores a 2 500 toneladas equivalentes de dióxido de carbono, sin tener en cuenta las emisiones de la biomasa, en cada uno de los tres años anteriores al año de solicitud de la asignación gratuita de derechos de emisión para el periodo 2021-2025, siempre que se cumplan determinadas condiciones referidas al plazo de notificación a la Comisión Europea de dichas instalaciones (30 de septiembre de 2019), al seguimiento de las emisiones, a la información sobre la posibilidad de reintroducción en el RCDE y a la publicación de esta información.
2. Las unidades de generación de electricidad de reserva y de seguridad que no hayan estado en funcionamiento más de 300 horas, en cada uno de los años de dicho período de tres años, y bajo determinadas condiciones.

El proyecto de real decreto propondrá la exclusión del RCDE de estas instalaciones con emisiones inferiores a 2 500 toneladas equivalentes de dióxido de carbono y las unidades de generación de electricidad de reserva y de seguridad que no hayan estado en funcionamiento más de 300 horas.

Asimismo, está previsto que aclare, entre otros, los siguientes puntos:

- Los aspectos relacionados con la presentación de información que permita determinar qué instalaciones y qué unidades quedan excluidas del RCDE para el periodo 2021-2030.
  - La obligación de los titulares de las mencionadas instalaciones y unidades de presentar una solicitud de asignación gratuita de derechos de emisión para el periodo 2021-2025 para el caso en que no se lleve a efecto la exclusión o bien se introduzca de nuevo en el RCDE y que deseen optar a dicha asignación gratuita.
  - Cualesquiera otros asuntos necesarios para definir el régimen de exclusión de estas instalaciones y unidades.
- 4. Definición de determinados aspectos que exigirá la progresiva implementación del Sistema de Compensación y Reducción de carbono de la Aviación Internacional (CORSIA), en particular, los relacionados con la delimitación de competencias entre las diferentes autoridades nacionales competentes por razón de la materia (punto 4 del apartado anterior):**



En octubre de 2016, la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) adoptó la resolución A-39 relativa a un acuerdo o plan mundial de medidas globales de mercado para las emisiones de la aviación internacional. Este plan de medidas establece un plan de compensación y reducción del carbono para la aviación internacional, el llamado “Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation” (CORSIA, por sus siglas en inglés). Su objetivo es afrontar cualquier aumento de las emisiones anuales de CO<sub>2</sub> de la aviación civil internacional por encima de los niveles de 2020 teniendo en cuenta las circunstancias especiales y las capacidades respectivas.

El CORSIA deberá estar operativo a partir de 2021 para los Estados que se adhieran voluntariamente, si bien desde el año 2019 los operadores aéreos estarán sujetos a la obligación de seguimiento de todas las emisiones de carácter internacional.

El artículo 28 quater de la Directiva (UE) 2018/410 faculta a la Comisión para adoptar un acto delegado a fin de completar la Directiva en lo que respecta al seguimiento, la notificación y la verificación adecuados de las emisiones, a los efectos de aplicar el instrumento de mercado global de la OACI en todas las rutas que entran en su ámbito de aplicación.

Las reglas de seguimiento, notificación y verificación de CORSIA serán desarrolladas de conformidad a los “Estándares y Prácticas Recomendadas” (Standards and Recommended Practices- SARPs, por sus siglas en inglés) del CORSIA, establecidas en el Anexo 16, vol. IV, de la Convención de Chicago, que deben aprobarse en la 214ª sesión del Consejo de la OACI de este año en junio. Empezarán a aplicarse, previsiblemente, el 1 de enero de 2019.

Asimismo, señala la Directiva (UE) 2018/410 que los informes sobre emisiones que se presenten deberán ser verificados de conformidad con los principios y criterios de verificación establecidos en el artículo 15 de la mencionada Directiva.

En el ámbito del nuevo acuerdo o plan mundial de medidas globales de mercado para las emisiones de la aviación internacional, es necesario regular los aspectos relacionados con la división de competencias entre las autoridades competentes.

### **C) OBJETIVOS DE LA NORMA.**

El proyecto de real decreto pretende regular los aspectos señalados en los apartados anteriores, de forma que la aplicación del periodo de comercio de derechos de emisión 2021-2030 pueda llevarse a cabo en los plazos establecidos y con la mayor certeza y seguridad jurídica posible.

### **D) POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.**

Se considera apropiado y suficiente emplear una norma con rango reglamentario y forma de real decreto. Las alternativas regulatorias que podrían plantearse no permiten responder en plazo a las necesidades regulatorias señaladas.