



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ADMISIÓN Y VALIDACIÓN DE LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DESDE LA FUENTE A EFECTOS DEL CALCULO DE LA REDUCCION DE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO DE LOS COMBUSTIBLES Y DE LA ENERGIA SUMINISTRADOS EN EL TRANSPORTE

IPN/CNMC/008/24

28/05/2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ADMISIÓN Y VALIDACIÓN DE LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DESDE LA FUENTE A EFECTOS DEL CALCULO DE LA REDUCCION DE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO DE LOS COMBUSTIBLES Y DE LA ENERGIA SUMINISTRADOS EN EL TRANSPORTE

Expediente nº: IPN/CNMC/008/24

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 28 de mayo de 2024.

Vista la solicitud de informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en relación con el proyecto de Orden Ministerial (POM) de referencia, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 7 de marzo de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC \(Ley 3/2013\)](#), el Pleno acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

El [Pacto Verde Europeo](#) definió unos objetivos de reducción de emisiones y neutralidad climática y el [Reglamento Europeo sobre el Clima](#) de 2021 convirtió estos objetivos en vinculantes: los países de la UE deben reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % para 2030 (respecto a los niveles de 1990), con el objetivo de lograr que la UE sea climáticamente neutra de aquí a 2050¹.

En nuestro país, el sector transporte representa el 25% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) y casi el 40% de las emisiones de los sectores difusos². Por modos de transporte, la carretera representa casi el 95% de las emisiones, siendo muy minoritaria la contribución de otros modos de transporte.

España ha adquirido el compromiso de limitar o de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero tanto en el ámbito de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, su Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, como en el ámbito de la Unión Europea³. La obligación de reducción de emisiones se desarrolla en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y en el [Real Decreto-ley 6/2022](#), de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania⁴.

¹ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).

² Los sectores difusos abarcan las actividades no sujetas al comercio de derechos de emisión. Representan aquellos sectores menos intensivos en el uso de la energía: residencial, comercial e institucional; transporte; Agrícola y ganadero; Gestión de residuos; Gases fluorados e Industria no sujeta al comercio de emisiones.

³ Algunos de estos objetivos los ha asumido de manera conjunta junto con los 26 estados miembros restantes de la Unión Europea, mientras que otros se definen de manera individualizada para cada uno de ellos.

⁴ En el artículo 11 se recoge la obligación de reducción de emisiones GEI de una serie de sujetos (artículo 12): deben cumplir con el objetivo obligatorio de reducción por unidad de combustible y de energía suministrados en el transporte de 10% (un 6% de carácter obligatorio y el 4% restante de carácter indicativo). La comparación se realiza con el valor de referencia de las emisiones GEI derivadas de los combustibles fósiles utilizados en la UE en 2010, que es de 94,1 g de CO₂eq/MJ (gramos de dióxido de carbono por megajulio de energía).

Los sujetos obligados a reducir un 6% las emisiones de GEI del ciclo de vida (por unidad de combustible y de energía suministrados en el transporte) están indicados en el artículo 12 del Decreto-Ley 6/2022⁵.

En cuanto a los mecanismos para controlar la reducción de emisiones de GEI, destaca la [Directiva 2009/30/CE](#) por la que se modifica la Directiva 98/7/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, diésel y el gasóleo. Posteriormente, la [Directiva \(UE\) 2015/652](#), de 20 de abril de 2015, por la que se establecen métodos de cálculo y requisitos de notificación, introduce la metodología para calcular la intensidad de las emisiones de GEI de los combustibles y prevé la posibilidad de utilizar la reducción de emisiones en fuente (REU, reducción emisiones “*upstream*”) en el cálculo de las emisiones de GEI de los proveedores durante el ciclo de vida⁶.

La norma que transpone esta Directiva al ordenamiento jurídico español es el [Real Decreto 235/2018](#)⁷, que especifica en su artículo 3 que, para determinar la intensidad de las emisiones de GEI de los combustibles y la energía suministrados en el transporte se utilizará el método de cálculo que figura en su anexo. Añade que por Orden del titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se establecerá el procedimiento para la admisión y

⁵ El artículo 12 establece cuáles son los sujetos obligados a cumplir los objetivos de reducción de la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero durante el ciclo de vida de los combustibles y la energía suministrados en el transporte (varios de ellos regulados en la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos): a) los operadores al por mayor de productos petrolíferos; b) Las empresas que desarrollen la actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos; c) Los consumidores de productos petrolíferos; d) Los operadores al por mayor de gases licuados del petróleo (GLP); e) Las empresas que desarrollen una actividad de comercialización al por menor de gases licuados del petróleo; f) Los consumidores de gases licuados del petróleo; g) Los comercializadores de gas natural; h) Los consumidores directos en mercado.

⁶ El Considerando 3 de la Directiva lo razona así: “*A fin de ofrecer incentivos para reducir aún más las emisiones de gases de efecto invernadero, las reducciones declaradas de las emisiones desde la fuente, incluso durante la quema en antorcha y el purgado, deben incluirse en el cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero de los proveedores durante el ciclo de vida. Para facilitar la declaración por los proveedores de las reducciones de las emisiones desde la fuente, debe permitirse utilizar distintos sistemas para calcular y certificar las reducciones de emisiones*”.

⁷ [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.

validación de la reducción de emisiones desde la fuente, los requisitos que debe cumplir y la información a remitir por los sujetos obligados, pudiendo modificar el anexo. El proyecto de orden objeto de análisis en este informe da cumplimiento a este mandato.

Por último, cabe recordar que la CNMC ha analizado en diversas ocasiones la normativa que ha regulado las emisiones de GEI en el transporte⁸.

2. CONTENIDO

El POM tiene un doble objeto: por un lado, articular el procedimiento para la admisión y validación de la reducción de las emisiones desde la fuente o “*upstream*” (REU) generadas a consecuencia del desarrollo de proyectos de reducción de emisiones de GEI; por otro, definir los requisitos que deben cumplir dichos proyectos para que los títulos de REU generados sean susceptibles de computar a efectos del objetivo establecido en el artículo 11 del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo.

El POM se estructura en diez artículos, una disposición adicional, tres disposiciones finales y un anexo:

- Arts. 1 a 4. Objeto, ámbito de aplicación, definiciones y designación de la Dirección General de Política Energética y Minas como autoridad nacional competente en materia de contabilización de emisiones de proyectos REU. Se define el título REU como la credencial expedida por un Estado miembro que certifica el ahorro en la emisión de GEI medido en kg de CO₂eq.
- Art. 5. Requisitos para la contabilización en España de los títulos REU expedidos en otros países, destacando lo siguiente: se añade el gas natural licuado (GNL) al ámbito de aplicación; computan solo REU de proyectos de 12 meses máximo e iniciados con posterioridad a 1 de enero de 2021; la aprobación de un proyecto exigirá un informe de validación, un plan de seguimiento, un informe de seguimiento y un informe de

⁸ Véanse los siguientes informes: (i) sobre el PRD por el que se regula el fomento de biocarburantes y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte ([IPN/DE/012/15](#)); (ii) informe sobre el PRD 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; y (iii) el informe sobre el PRD de transposición parcial de la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables ([IPN/CNMC/040/21](#)).

verificación (tanto los informes como las entidades de validación y verificación deben cumplir a su vez ciertos requisitos).

- Art. 6 Procedimiento para la admisión y validación de títulos REU. Se establece el procedimiento para el reconocimiento de los títulos REU de proyectos de reducción de emisiones de GEI aprobados en otros Estados miembros.
- Arts. 7 y 8. Registro del título REU. Se recoge el código de identificación que se asignará al título REU y el formato de información que deben remitir los sujetos obligados.
- Art. 9. Utilización de títulos REU para el cumplimiento de la obligación de reducción de emisiones de GEI. Establece que, con carácter voluntario, a partir del ejercicio de 2023, se podrán utilizar títulos REU para cumplir con la obligación referida; se establece además un límite máximo computable de reducción de emisiones GEI obtenida mediante títulos REU, que será del 1,2% sobre el nivel medio de emisiones de GEI por unidad de energía de los combustibles fósiles utilizados en la UE en 2010.
- Art. 10. Régimen sancionador en caso de incumplimiento de la obligación de reducción de emisiones, que se tipifica como infracción grave.
- Disposición adicional única. Precisa que el 58% del gasóleo B vendido por los sujetos obligados será la cantidad de gasóleo B sujeta a la obligación de reducción de GEI en el transporte.
- Disposiciones finales. Abarcan la habilitación de la Secretaría de Estado de Energía para actualizar el anexo mediante resolución (DF 1ª); el título competencial (DF 2ª) y la entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el BOE (DF 3ª).
- Anexo I. Descripción del proyecto de reducción de emisiones de GEI. Se recogen las instrucciones necesarias para rellenar la ficha resumen del proyecto.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

Los objetivos de descarbonización de la economía española, así como del resto de países de nuestro entorno, conllevan obligaciones para los operadores económicos, en especial para aquellos vinculados con el **sector el transporte**, dada **su relevancia en términos de impacto medioambiental** (representan la cuarta parte de las emisiones de GEI en nuestro país).

El POM toma conciencia de la importancia de favorecer el proceso de descarbonización abarcando todo el ciclo del proceso productivo y, por tanto, no solo poniendo el foco en la fase de utilización del combustible contaminante sino también teniendo muy en cuenta las emisiones generadas con anterioridad de la entrada de la materia prima en la refinería o en la planta de procesamiento (emisiones upstream)⁹.

En líneas generales, sin perjuicio de considerar correcto dicho planteamiento, desde esta Comisión se considera relevante poner de manifiesto la existencia de **aspectos que podrían condicionar su impacto sobre la competencia efectiva en el mercado de distribución de combustibles**, ya que cierto perfil de operadores (operadores integrados y por ello con capacidad de fabricación) pueden ver reforzada su posición competitiva¹⁰ con respecto a otra tipología de operadores, esencialmente los no integrados¹¹.

Esta consideración parecía estar igualmente en la mente del legislador cuando al regular los sujetos obligados a cumplir los objetivos de reducción de la

⁹ La MAIN indica que “*parte de los sujetos obligados a cumplir con la obligación de reducir emisiones también están llamados a poner en venta o consumir un porcentaje mínimo de biocarburantes, según lo establecido en el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre de fomento de biocarburantes. Debido a que el mandato de reducir emisiones, establecido en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, es más exigente que el de consumo o venta de biocarburantes, los operadores petrolíferos reclaman la regulación de las REU como medida de cumplimiento de la obligación de reducción de emisiones. Por ello el artículo 9 de la Orden REU posibilita, con carácter voluntario, utilizar la reducción de emisiones upstream, en adelante REU*”.

¹⁰ Los operadores no integrados, al no ser fabricantes, no pueden elegir otras opciones, como la selección de combustibles.

¹¹ Cabe recordar que la MAIN señala que “*la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia*”.

intensidad de las emisiones de GEI durante el ciclo de vida de los combustibles y la energía suministrados en el transporte, incluye en el apartado cuatro del artículo 12 del Real decreto-ley 6/2022 el siguiente párrafo:

“4. Por orden de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se podrán establecer condiciones específicas que tienen que tener los sujetos del apartado 1 para estar incluidos en la obligación recogida en el artículo 11. Asimismo, se podrán establecer excepciones para determinados sujetos, en función de su grado de participación en la cadena de suministro de los combustibles o la energía”.

Por ello, sin poner en cuestión el objetivo global de reducción del 6% del artículo 11 del Real decreto-ley citado, parece razonable que en la MAIN se incorpore el compromiso de revisar a futuro la posible modulación de los objetivos de reducción a cumplir por los operadores no integrados en caso de que la entrada en vigor de este POM tenga impacto en la competencia.

Adicionalmente, se recuerda que toda medida regulatoria debe estar justificada sobre la base de la existencia de razones imperiosas de interés general y ajustarse a los principios de buena regulación vigentes en nuestro ordenamiento jurídico (necesidad, proporcionalidad, no discriminación)¹². De acuerdo con dicho marco de referencia, se han detectado las siguientes cuestiones susceptibles de mejora desde la óptica de la promoción de la competencia.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Requisitos de temporalidad para la contabilización de la REU generada por un proyecto aprobado por otro Estado miembro (artículo 5)

Los requisitos se refieren al ámbito de aplicación, la temporalidad, el principio de adicionalidad y cómputo único, los informes de validación y verificación y las

¹² Puede consultarse el art. 5 de la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, así como en los arts. 129 y ss. De Ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las AA. PP, así como en Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

actuaciones de las Entidades de validación y verificación. El apartado relativo a los requisitos de temporalidad establece los dos siguientes:

“a) Sólo se contabilizará la REU si está asociada a proyectos de reducción de emisiones de GEI iniciados a partir del 1 de enero de 2021;

b) Solo se podrán computar REUs de proyectos de reducción de emisiones de GEI cuya vigencia en el Estado miembro de aprobación del proyecto sea de máximo 12 meses, independientemente de la duración del proyecto de reducción de emisiones de GEI.”

A este respecto, cabe indicar que: por un lado, la única indicación que ofrece la Directiva (UE) 2015/652 de referencia en lo referente al plazo de vigencia de los proyectos (Anexo I, Parte 1, i) es que: *“Solo se contabilizarán las UER si están asociadas a proyectos iniciados después del 1 de enero de 2011”*¹³; por otro, que dado que no se puede descartar la existencia de proyectos plurianuales que podrían ser interesantes para ofrecer a los operadores una mayor flexibilidad a la hora de cumplir con sus obligaciones, limitar su disponibilidad a los proyectos anuales restringe su libertad de autoorganización. Ni la Directiva citada ni la MAIN aclaran la justificación existente a este respecto.

Por ello, se recomienda que estos dos requisitos temporales sean objeto de justificación, identificando las razones de interés público presentes, así como su adecuación a los principios de buena regulación. De no existir dicha justificación y adecuación, se recomienda su replanteamiento.

3.2.2. Porcentaje máximo de reducción de emisiones de GEI obtenida a través de títulos REU (artículo 9)

El artículo 9 señala en su apartado segundo que:

“El límite máximo computable de reducción de emisiones de GEI obtenida mediante títulos REU será del 1,2% sobre el nivel medio de emisiones de GEI por unidad de energía de los combustibles fósiles utilizados en la

¹³ El anexo I se refiere al método de cálculo y notificación de la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero durante el ciclo de vida de los combustibles y la energía, destinada a los proveedores. UER = *upstream emissions reduction*. Este plazo temporal, 1 de enero de 2011, se recuerda en esta [Guidance note on approaches to quantify, verify, validate, monitor and report](#) de la Comisión.

Unión Europea en 2010, esto es, respecto al valor de referencia de 94,1 gCO₂eq/MJ”.

La MAIN recoge en este punto lo siguiente:

“[...] En segundo lugar, desde la perspectiva de los productores de biocarburantes, introducir el mecanismo de REU no promueve la utilización de combustibles sostenibles en el transporte, por lo que éstos solicitan el establecimiento de límites a la utilización de las REU en España. Por ello, el artículo 9 de la Orden REU establece que la reducción máxima admisible, utilizando las REU, será del 1,2%. Este nivel es similar al establecido en Alemania (1,2%) y Austria o República Checa (1%).

Desde esta Comisión se comprende la necesidad de buscar un equilibrio entre el fomento de los biocarburantes y la opción de acudir al mecanismo de REU. Sin embargo, dado que no existe una indicación de la Directiva de referencia a este respecto, se recomienda que el porcentaje exacto contemplado (1,2%) sea objeto de revisión en caso de que cambien las circunstancias que han motivado su fijación.

3.2.3. Porcentaje de gasóleo B computable a efectos de la obligación de reducción de GEI en el transporte (disposición adicional única).

Entre los combustibles suministrados en el transporte sobre los que recae la obligación de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEIS) se encuentra el gasóleo B utilizado en las máquinas móviles no de carretera (incluidos los buques de navegación interior cuando no se hallen en el mar y el ferrocarril), los tractores agrícolas y forestales y las embarcaciones de recreo cuando no se hallen en el mar.

Sin embargo, el gasóleo B no solo se emplea para estos usos, también se utiliza en otras áreas diferentes del sector industrial (generadores, quemadores, ...) y agrícola (generadores, calefactores, bombas ...). En consecuencia, la obligación de reducción de GEIS solo recae sobre una parte del consumo total de gasóleo B.

La disposición adicional única de la Propuesta de Orden establece en el 58% el porcentaje de este consumo total de gasóleo B que ha de ser considerado a efectos de la obligación de reducción de GEIS. De no realizarse esta asunción, existirían en el mercado dos grados de gasóleo B en función de su uso y sería necesario establecer los controles pertinentes para diferenciar las cantidades

destinadas a las máquinas móviles no de carretera, a los tractores agrícolas y forestales y a las embarcaciones de recreo del resto de destinos, complicándose en exceso la dinámica y operativa del mercado de este producto.

El objetivo obligatorio de reducción de GEIS del 6% establecido en el artículo 11 del RDL 6/2022 debe cumplirse, tal y como versa el mismo artículo, “*mediante el uso de biocarburantes que cumplan los criterios de sostenibilidad, combustibles alternativos y reducciones en la quema en antorcha y venteo en los emplazamientos*”. Entre los biocarburantes a los que se hace referencia se encuentra el éster metílico de ácidos grasos (FAME).

El 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, contempla el FAME como parámetro en la especificación del gasóleo A (anexo III) pero no en la especificación del gasóleo B (anexo III bis). En consecuencia, si bien la mezcla gasóleo B-FAME es posible técnicamente, no es viable en la práctica al no mostrarse el contenido en FAME en la especificación de este producto. El no poder incorporar FAME al gasóleo B resta flexibilidad a la hora de cubrir las obligaciones de reducción de GEIS que se generan con las ventas de este producto, pues la alternativa de introducción de biocarburante sobre el mismo queda acotada al HVO cuyo precio es sensiblemente superior¹⁴.

Cabe señalar a este respecto que la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo establece, en su Anexo II, una única especificación para los combustibles empleados en vehículos con motor de encendido por compresión (gasóleos) en la que se contempla el contenido en FAME.

En consecuencia, a través del instrumento regulatorio pertinente, se sugiere revisar la especificación del gasóleo B establecida en el RD 61/2006 al objeto de permitir la incorporación de FAME a este producto, en los mismos términos que se permite para el gasóleo A.

¹⁴ El aceite vegetal hidrotreatado (Hydrotreated Vegetable Oil en inglés) es el diésel renovable cuya materia prima es el aceite de cocina usado y que se obtiene mediante un tratamiento con hidrógeno como catalizador.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El POM toma consciencia de la importancia de favorecer el proceso de descarbonización abarcando todo el ciclo del proceso productivo de generación de emisiones de GEI.

Sin perjuicio de considerar correcto dicho planteamiento, desde esta Comisión se considera relevante poner de manifiesto que, teniendo en cuenta la normativa marco de referencia, sería deseable que la MAIN incorpore el compromiso de revisar a futuro la posible modulación de los objetivos de reducción a cumplir por los operadores no integrados en caso de que la entrada en vigor de este POM tenga un impacto en la competencia.

Adicionalmente, se recomienda que los requisitos temporales sean objeto de justificación identificando las razones de interés público presentes, así como su adecuación a los principios de buena regulación.

Por lo que se refiere al límite máximo computable de reducción de emisiones de GEI obtenida mediante títulos REU, se recomienda que el porcentaje contemplado sea objeto de revisión en caso de que cambien las circunstancias que han motivado su fijación.

Por último, a través del instrumento regulatorio pertinente, se señala la necesidad de revisar el 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, al objeto de contemplar la posibilidad de incorporar FAME al gasóleo B.