

SISTEMA EUROPEO DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN: PERÍODO 2021-2030

VALORACIÓN DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA DE LA PROPUESTA DE ASIGNACIÓN GRATUITA PRELIMINAR DE DERECHOS DE EMISIÓN A LAS INSTALACIONES EXISTENTES PARA EL PERÍODO 2021-2025

Conforme a lo establecido en el artículo 19 de 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, ha sido realizado el trámite de información pública de la propuesta de asignación gratuita preliminar de derechos de emisión a las instalaciones para el periodo 2021- 2025, como paso previo necesario para la aprobación final de la asignación gratuita de derechos de emisión.

La propuesta de asignación gratuita preliminar ha sido calculada de acuerdo con el Reglamento Delegado (UE) 2019/331 de la Comisión de 19 de diciembre de 2018 por el que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

El trámite se ha realizado entre el 5 de marzo y el 7 de abril de 2021 y se han recibido 49 comunicaciones con un total de 70 observaciones, procedentes de instalaciones incluidas en el listado de asignación preliminar, así como de comunidades autónomas, asociaciones sectoriales y otros interesados.

Las observaciones realizadas han sido analizadas en su totalidad por la Oficina Española de Cambio Climático. Se expone, a continuación, una valoración de las observaciones atendiendo a la siguiente clasificación: observaciones relacionadas con la cifra de asignación preliminar propuesta; observaciones relacionadas con el estatus de la instalación; observaciones sobre datos generales de las instalaciones, y finalmente, observaciones de otra naturaleza.

1. Observaciones relacionadas con la cifra de asignación preliminar propuesta

Se han recibido un total de 47 observaciones mostrando desacuerdo con las cifras de asignación publicadas que, salvo un caso, no han sido estimadas por las razones que a continuación se indican:

1.1. Instalaciones que manifiestan que no se han utilizado los datos del Informe sobre el Nivel de Actividad en el cálculo de los datos de asignación preliminar (11 observaciones):

En respuesta a este tipo de observación, es necesario aclarar, tal y como se expone en la nota explicativa publicada en la apertura del trámite de información pública, que



la asignación que se muestra en la tabla del anexo de la propuesta es la asignación preliminar.

Una vez determinada la asignación preliminar, se calculará la asignación final que se aprobará por Consejo de Ministros. La asignación gratuita final aprobada podrá ser objeto de ajustes posteriores cuando así proceda, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030.

La asignación preliminar propuesta no puede someterse a ajustes. Estos ajustes, al alza o a la baja, se determinarán atendiendo a los niveles de actividad notificados en el Informe sobre el Nivel de Actividad remitido en 2021 y posteriores y se realizarán, cuando proceda, sobre la asignación final adoptada por Consejo de Ministros.

1.2. Instalaciones que solicitan que se les otorgue la asignación “máxima” que se refleja en el Informe sobre los Datos de Referencia (6 observaciones)

La Directiva 2003/87/UE, en su artículo 10bis, reconoce unos límites máximos y mínimos para la actualización de los valores de referencia que se utilizan en el cálculo de la asignación gratuita. Estos límites, mínimo y máximo, se consideraron en el Informe sobre los Datos de Referencia para que las instalaciones tuvieran un conocimiento aproximado de los márgenes, inferior y superior, en los que se situaría su asignación gratuita hasta que se aprobasen los valores de referencia actualizados.

En este sentido, tal y como se expone claramente en el propio Informe sobre los Datos de Referencia, los datos resultantes en dicho informe son datos puramente informativos, sin ninguna validez legal. Los datos válidos son los calculados con los valores de referencia actualizados que se aprobaron en el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/447 de la Comisión de 12 de marzo de 2021 por el que se determinan los valores revisados de los parámetros de referencia para la asignación gratuita de derechos de emisión en el período comprendido entre 2021 y 2025 con arreglo al artículo 10 bis, apartado 2, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Las propuestas de estas instalaciones contravienen lo establecido por la Directiva 2003/87/CE, el Reglamento Delegado 2019/331 de la Comisión y la normativa nacional de transposición, por lo que no pueden estimarse.

1.3. Instalaciones que muestran su desacuerdo con los valores de referencia aprobados por el Reglamento de Ejecución 2021/447, de la Comisión (11 observaciones)

Se plantean dos observaciones muy concretas:

- Respecto del redondeo de los valores de referencia alternativos (de calor y combustible), se considera que los valores obtenidos resultan inferiores al valor que consta, a efectos informativos, en el Informe sobre los Datos de Referencia. Esto supone, además, según algunas de estas instalaciones, que la variación de estos valores de referencia sea algo mayor del 24%, límite máximo que había establecido la Directiva, en su artículo 10 bis, para la variación de los valores de referencia con respecto a los valores aplicados en la fase anterior.



- Respecto al valor de referencia de la cal, se considera que se encuentra por debajo de lo que apunta la estequiometría para la producción de este producto.

En respuesta a estas alegaciones, hay que señalar que, en ambos casos, los valores de referencia se han calculado de acuerdo con lo establecido en el artículo 10bis de la Directiva 2003/87/CE y han sido aprobados por el Reglamento de Ejecución 2021/447, de la Comisión.

Estos valores de referencia se han determinado utilizando los datos proporcionados a tal fin por las propias instalaciones en sus Informes sobre los Datos de Referencia, que han sido sometidos a un exhaustivo proceso de revisión por parte de los Estados Miembros y la Comisión Europea. Los valores de referencia también han sido discutidos y consultados ampliamente con asociaciones sectoriales europeas, y han sido sometidos a consulta pública.

La Comisión ha decidido que se utilice el mismo número de decimales, para todos los valores de referencia, que en los valores de referencia que se acordaron para la fase anterior. En el caso de los valores de referencia de calor y combustible, un único decimal.

Respecto a la cuestión sobre el valor de referencia de la cal, es preciso indicar que hay varias instalaciones de producción de cal con muy bajas emisiones que han hecho que el valor de referencia se reduzca sustancialmente. En este sentido, es necesario destacar que la Comisión se ha basado en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹ sobre la consideración de las emisiones de CO₂ de la producción de cal. En su sentencia, el Tribunal aclara que, si el CO₂ de la producción de cal ha sido utilizado para producir carbonato de calcio precipitado, no se considerará dicho CO₂ como parte de las emisiones de la instalación. Por tanto, al no tener la condición de emisiones a efectos del ciclo de cumplimiento, tampoco se deben computar como emisiones en el cálculo de valor de referencia.

La aceptación de estas observaciones contravendría el Reglamento de Ejecución 2021/447, de la Comisión, de 12 de marzo de 2021 por el que se determinan los valores revisados de los parámetros de referencia para la asignación gratuita de derechos de emisión en el período comprendido entre 2021 y 2025 con arreglo al artículo 10 bis, apartado 2, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

1.4. Instalaciones que arguyen falta de representatividad de los datos del periodo de referencia (2 observaciones):

Algunas instalaciones han observado que el periodo de referencia que sirve de base para determinar el nivel histórico de actividad no es representativo de su actividad y proponen periodos alternativos o la no consideración de algunos años del periodo.

Frente a esta propuesta procede explicar que el periodo de referencia que abarca los años 2014 a 2018, es el periodo oficial establecido como periodo de referencia en el

¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 19 de enero de 2017. Schaefer Kalk GmbH & Co. KG contra Bundesrepublik Deutschland. Asunto C-460/15.



artículo 11.1. de la Directiva 2003/87/CE, por lo que no puede ser modificado. La estimación de estas observaciones supondría un incumplimiento con la Directiva.

1.5. Instalaciones que remiten unos cálculos de la asignación preliminar que no coinciden con el dato publicado en el listado (5 observaciones)

Analizadas estas observaciones, se ha apreciado que, en dos casos, el nivel histórico de actividad utilizado por las instalaciones para el cálculo de su asignación no es el correcto. En otros tres casos, se está aplicando por las instalaciones un factor de intercambiabilidad de electricidad y combustible que no ha tenido en cuenta que este factor varía tras la aplicación de los valores de referencia actualizados.

1.6. Instalaciones sin un año de funcionamiento completo en el periodo de referencia (2 observaciones)

Según estas observaciones, se considera incorrecta la asignación que aparece en el listado (igual a cero) y se expone que la instalación debería figurar en el listado con asignación preliminar distinta de cero.

La respuesta de la sección 1.1. aplica también para estos casos. La asignación preliminar de estas instalaciones, calculada en base a los niveles de actividad en el periodo de referencia, es igual a cero, y se ajustará, si procede, con arreglo a los niveles de actividad que se presenten en los Informes sobre el Nivel de Actividad, de acuerdo con el Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030.

1.7. Instalaciones que muestran su disconformidad con su asignación preliminar, pero no proponen ninguna modificación concreta de la misma (6 observaciones)

Estas instalaciones han mostrado su disconformidad con la cifra presentada en el listado, argumentando que la asignación preliminar propuesta es insuficiente para garantizar el funcionamiento normal de las instalaciones. Algunas proponen reevaluar las cifras.

Ante este tipo de argumento, procede insistir en que la asignación preliminar propuesta se considera correcta ya que se ha calculado de la única manera posible, esto es, siguiendo las reglas establecidas en la Directiva 2003/87/CE y desarrolladas en la normativa delegada de la Unión, que ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico nacional. Cualquier modificación de los cálculos resultaría en incumplimiento de la normativa a efectos de asignación.

1.8. Instalaciones que alegan que no tienen intercambiabilidad de electricidad y combustible en la subinstalación de producto

No procede estimar esta observación. Para las subinstalaciones con referencia de producto correspondientes a una referencia de producto definida en el Anexo I.2 del Reglamento Delegado (UE) 2019/331 de la Comisión, según el artículo 22 de dicho reglamento y las definiciones del propio anexo I.2, y con la excepción de tres productos concretos – que no tienen relación con la observación –, al determinar la cantidad anual de asignación preliminar que le corresponde a dichas subinstalaciones es necesario aplicar una corrección para considerar la intercambiabilidad de electricidad



y combustible. Esta corrección se calcula como el cociente resultante de dividir las emisiones directas totales (incluidas las emisiones de calor neto importado) entre la suma de las emisiones directas totales y de las emisiones indirectas. Es en la determinación de estas emisiones indirectas en las que se tiene en cuenta el consumo de electricidad total dentro de los límites del sistema.

Por tanto, sí existe intercambiabilidad de electricidad y combustible en la subinstalación de producto referida en las observaciones al tratarse de una de las referencias de producto incluidas en el Anexo I.2 del citado reglamento delegado. La estimación de esta alegación entraría en conflicto con las definiciones de los valores de referencia de producto y la aplicación del artículo 22 del reglamento delegado.

1.9. Instalación que elimina la doble contabilidad de un flujo de calor (una observación)

Se ha presentado una corrección de errores de un formulario en el que se ha identificado la doble contabilidad de un flujo de calor.

Tras analizar la corrección propuesta se ha estimado la observación y se ha modificado la propuesta de asignación preliminar.

2. Observaciones sobre datos de las instalaciones

Se han recibido 13 observaciones que hacen referencia a los datos de las instalaciones. De estas:

- 11 de las observaciones proceden de comunidades autónomas aclarando la situación de instalaciones ubicadas en su territorio en relación con las autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero de fase IV o respecto de las resoluciones de exclusión. Estas observaciones han sido estimadas.
- Se ha presentado además una renuncia a la asignación gratuita por parte de una instalación, que también se ha aceptado.
- Una instalación confirma que, tal y como se recoge en la lista, no dispone de autorización de emisión de gases de efecto invernadero para la fase IV y que renunció a la asignación gratuita en el año 2019. Se ha estimado la observación.

3. Observaciones sobre el estatus de las instalaciones

Se han recibido cuatro observaciones en relación con el estatus de las instalaciones que no han sido estimadas por las razones que a continuación se indican:

3.1. Instalación que declara no tener estatus de generador eléctrico

Esta instalación dispone de una cogeneración que no vende electricidad desde 2009, por lo que considera que no tiene el estatus de generador eléctrico en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE UE).

Sin embargo, la definición de la Directiva, prevista en el artículo 3.u), y recogida en el artículo 3.x) de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, es clara para estos casos. Se considera generador de electricidad a una instalación que, a partir del 1 de enero de 2005, haya producido electricidad para venderla a terceros y en la que no se realiza ninguna actividad del anexo I, con excepción de la de combustión. Por tanto, al haber vendido



electricidad la instalación con posterioridad a 2005, cumple con la definición de generador de electricidad.

3.2. Instalaciones que cuestionan su inclusión en el listado sometido a información pública al haber sido excluidas en el periodo 2021-2025 en virtud del artículo 27 de la Directiva

Sobre esta cuestión es necesario aclarar que los procedimientos de exclusión y de asignación gratuita son dos procedimientos separados, pero no excluyentes. En este sentido, el artículo 27.3 de la Directiva 2003/87/CE permite que las instalaciones excluidas tengan otorgada asignación gratuita de derechos de emisión para poderla recibir en caso de reintroducción en el régimen de comercio de derechos de emisión, si procede, a partir del año de la reintroducción.

El hecho tener reconocida la exclusión del régimen de comercio de derechos de emisión para el periodo 2021-2025 no se interpreta como una renuncia al trámite de asignación gratuita. De este modo, al no existir renuncia explícita al trámite de asignación gratuita, se continuará con el mismo independientemente del estatus de exclusión de la instalación solicitante.

3.3. Instalación que quiere aparecer como pequeño emisor en el listado pese a no haber solicitado exclusión

El listado publicado recoge aquellos pequeños emisores que solicitaron exclusión del régimen de acuerdo con el artículo 27 de la Directiva 2003/87/CE, la Disposición Adicional cuarta de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y el artículo 5 del Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030, y a los que el órgano autonómico competente les ha otorgado dicha exclusión.

No consta que la instalación que realiza esta observación haya presentado su solicitud de exclusión en el plazo previsto en el artículo 5.2 del Real Decreto 18/2019, es decir el 28 de febrero de 2019 a más tardar, ante el órgano competente de la comunidad autónoma donde se ubica la instalación. Tampoco figura en el listado de instalaciones propuestas para exclusión remitido a la Oficina Española de Cambio Climático por parte de dicha comunidad autónoma. Por tanto, no se ha podido reconocer su condición de pequeño emisor por parte del órgano autonómico competente, ni puede ser considerado pequeño emisor, ni aparecer en el listado como tal.

4. Observaciones de otra naturaleza (6 observaciones)

Se han recibido cuatro comunicaciones, a través del trámite de información pública, con diferentes preguntas generales sobre el procedimiento de asignación gratuita y sus fases, que no requieren valoración por parte de esta Oficina.

Además, se han recibido comentarios de una comunidad autónoma y de una Dirección General informando de que no tenían observaciones que realizar.