

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA LA APLICACIÓN COORDINADA DEL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN EN ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN

En el artículo 3 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 donde se establece la creación de la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático, se define dicha comisión “como un órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias de información inherentes a éste”.

Asimismo, en el preámbulo de la Ley 1/2005 se subraya que la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático “resulta imprescindible dada la complejidad técnica del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisiones y la necesidad de colaborar para garantizar la coherencia en la aplicación en todo el territorio, tanto en los sectores de actividad incluidos en la directiva como en los sectores que no lo están”.

Según lo establecido en el artículo 2.2 del Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero “la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático promoverá la aplicación coordinada de las directrices de seguimiento de emisiones de gases de efecto invernadero por sectores de actividad. A tal efecto, el presidente de la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático dará publicidad a las recomendaciones que, en su caso, se pudieran acordar en dicha comisión.”

En cumplimiento de la función antes citada, a propuesta de los miembros del grupo técnico, se crearon diferentes grupos de trabajo ad-hoc para tratar determinados aspectos concretos de la aplicación de las directrices de seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y preparar propuestas, que tras discutirse en el grupo técnico, se eleven a la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático. El calendario de reuniones de los grupos de trabajo ha sido el siguiente:

- 14 de diciembre de 2006 → Seguimiento y la notificación de las emisiones procedentes de combustibles con contenido en biomasa.
- 16 de enero de 2007 → Requisitos ISO 17025 y otros requisitos sobre calibración e incertidumbres establecidos en la Decisión 2004/156/CE
- 24 de enero de 2007 → Problemas específicos relacionados con la autorización y la verificación



Tras la celebración de estas reuniones se elaboraron documentos de trabajo que describen en detalle la situación actual y los problemas encontrados y fundamentan las propuestas recogidas en este documento.

Una vez refrendadas por sus miembros, las citadas propuestas tendrán carácter de recomendaciones de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático. La decisión última de aplicar o no estas recomendaciones corresponderá, en todo caso, al órgano competente en la materia en cuestión.

2. DIFICULTADES ENCONTRADAS EN LA APLICACIÓN DE LA DECISIÓN 2004/156/CE

Durante el primer año de funcionamiento del régimen de comercio de emisiones se ha puesto de manifiesto que, en ciertos aspectos, no es posible dar cumplimiento a los requisitos de la Decisión 2004/156/CE bien porque no es posible técnicamente por falta de medios materiales bien porque hacerlo llevaría a unos costes excesivamente altos en relación con las ventajas globales de aplicación de la medida en cuestión.

La solución prevista en la Decisión 2004/156/CE para este tipo de situaciones es la aplicación de la cláusula para los casos de inviabilidad técnica y costes indebidamente altos. Según lo establecido en la citada cláusula, sólo si se demuestra a satisfacción de la autoridad competente que el planteamiento del nivel más alto es inviable técnicamente o que conduce a unos costes indebidamente altos, puede utilizarse el nivel más bajo siguiente para esa variable dentro de una metodología de seguimiento.

La aplicación de la cláusula anteriormente citada, en la mayoría de los casos, solucionaría el problema si bien conllevaría una significativa pérdida de exactitud en la cifra total de emisiones.

Estos problemas en la aplicación de la Decisión de Seguimiento y Notificación se han presentado en la mayoría de los Estados miembros. Por ello, la nueva Decisión, aceptada por el Comité de Cambio Climático el 31 de julio, que entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2008 incluye disposiciones específicas con objeto de dar solución a los problemas identificados. En general, se puede decir que las nuevas Directrices son más flexibles en aquellos puntos donde se han producido dificultades para alcanzar los requisitos exigidos. En este sentido, parece lógico que las propuestas que se adopten vayan en la dirección de las nuevas directrices facilitando al mismo tiempo la transición en materia de seguimiento y notificación de un periodo a otro.

En este sentido, el documento de “Respuestas a las preguntas más frecuentes” que en estos momentos está siendo elaborado por la Comisión Europea recomienda la utilización temprana en 2007 de ciertas disposiciones de las nuevas Directrices entre las que se encuentran

- ❖ La posibilidad de utilizar laboratorios no acreditados ISO 17025 bajo determinadas condiciones.
- ❖ Evaluación de los costes irrazonables.
- ❖ Empleo de frecuencias indicativas mínimas de los análisis.

Aclaramos, sin embargo, que el documento “Respuestas a las preguntas más frecuentes” no es legalmente vinculante.



Los problemas más frecuentes comunicados por las Comunidades Autónomas en la aplicación de la Decisión 2004/156/CE son los siguientes:

- ❖ Determinación de la fracción de biomasa en combustibles.
- ❖ Utilización de laboratorios acreditados ISO 17025 en la determinación de valor calorífico neto y factor de emisión en combustibles sólidos y gaseosos y en la determinación del contenido en carbonatos en arcillas.
- ❖ Cumplimiento de los requisitos de calibración y justificación de las incertidumbres máximas permisibles de los dispositivos de medición establecidas en el sistema de niveles.

Ante la inexistencia de directrices para solucionar los problemas de forma coordinada, en algunos casos, las distintas Comunidades Autónomas han abordado de forma diferente estos problemas. Es recomendable que en el futuro se adopten soluciones armonizadas.

Puesto que uno de los principios básicos que rigen el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero es la relación coste/eficacia que consiste en evaluar la conveniencia de las medidas en función de los beneficios obtenidos y de los esfuerzos necesarios. En aplicación de este principio, allí donde sea posible, las recomendaciones propuestas tendrán en cuenta el nivel de emisiones anuales de la instalación.



3. SEGUIMIENTO Y LA NOTIFICACIÓN DE LAS EMISIONES PROCEDENTES DE COMBUSTIBLES CON CONTENIDO EN BIOMASA

3.1. Metodología de seguimiento de las emisiones correspondientes a la fracción de biomasa contenida en los Neumáticos Fuera de Uso (NFU)

3.1.1. Antecedentes

Los neumáticos contienen en su composición un porcentaje de caucho natural que podría ser considerado biomasa neutra respecto a las emisiones de CO₂ con un factor de emisión de 0 tCO₂/TJ.

La Decisión 156/2004/CE, de 29 de enero, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo establece en su apartado 10.4 el procedimiento de determinación de la fracción de biomasa en combustibles. En este apartado se dice que “el laboratorio utilizado para determinar la fracción de biomasa estará de acuerdo con la EN ISO 17025”. Asimismo, se determina que “si la determinación de biomasa de un combustible mezclado es técnicamente inviable o conduce a costes indebidamente altos, el titular supondrá una parte de biomasa del 0% o propondrá un método de estimación para su aprobación por la autoridad competente.”

El problema en este caso deriva de la inexistencia de laboratorios acreditados ISO 17025 para la determinación de la fracción de biomasa en combustibles sólidos. En el pasado ejercicio de verificación el tratamiento que se dio a las emisiones procedentes de la quema de NFUs no fue homogéneo en todas las Comunidades Autónomas. Mientras algunas autoridades competentes aceptaron los resultados de determinación de la fracción de biomasa en NFUs realizados por laboratorios no acreditados mientras que otras no reconocieron la fracción de biomasa contenida en este combustible alternativo.

3.1.2. Propuesta de metodología de seguimiento

- ❖ Para el ejercicio de verificación de 2007 (referente a los informes de emisiones de gases de efecto invernadero 2006)

El porcentaje de caucho natural en la composición de los neumáticos varía en función de si se trata de neumáticos de vehículos ligeros o vehículos pesados, siendo éstos últimos los que, generalmente, tienen un mayor contenido en caucho natural. Por ello, para conocer la cantidad total de biomasa quemada durante el periodo de notificación en una instalación determinada se hace imprescindible conocer qué proporción de los neumáticos fuera de uso empleados como combustible son de vehículos ligeros y de vehículos pesados. Dicha determinación es muy complicada de hacer de forma particularizada para cada instalación teniendo en cuenta que, en la mayoría de las instalaciones, este combustible alternativo se suministra en forma de neumático troceado y que su composición presenta una elevada heterogeneidad de unas partidas a otras no siendo fácil tampoco tomar una muestra representativa. Por ello, se decide determinar la proporción de uno y otro tipo de neumáticos a nivel nacional. Esta determinación se realiza a partir de la siguiente información:



- Los datos sobre el parque móvil nacional disponibles en la página web de la Dirección General de Tráfico.
- Ratios de generación de neumáticos fuera de uso por sustitución y peso medio de los mismos contemplados en el Decreto 218/1999, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos Urbanos en Andalucía (BOJA 134/1999, de 18 de noviembre).

A partir de la información anteriormente citada se obtiene que aproximadamente un 60% en peso de los neumáticos fuera de uso a nivel nacional corresponde a vehículos ligeros y un 40% a vehículos pesados.

- *Determinación de la fracción de biomasa*

Para obtener un único valor de fracción de biomasa contenida en los neumáticos fuera de uso empleados como combustible se propone utilizar los valores obtenidos en los análisis realizados por el laboratorio Gaiker para la determinación de la fracción de biomasa en neumáticos fuera de uso de turismos y camiones, ponderando cada valor por los porcentajes correspondientes a la distribución en peso de cada uno de los tipos a nivel nacional. Aplicando esta fórmula se obtiene:

$$\text{Fracción de biomasa en NFUs} = 0,1062 \cdot 0,6 + 0,5875 \cdot 0,4 = \mathbf{29,87\%}$$

- *Determinación del factor de emisión (FE)*

El factor de emisión que se propone utilizar será el recogido en el Inventario Nacional de Emisiones GEI más reciente presentado a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El valor propuesto para los neumáticos fuera de uso en el ejercicio de verificación 2007 es:

$$\text{Factor de Emisión para NFUs} = \mathbf{83,67 \text{ t CO}_2/\text{TJ}} \text{ (82 t CO}_2/\text{TJ con un factor de oxidación implícito de 0,98)}$$

- *Determinación del valor calorífico neto (VCN)*

Para la determinación del valor calorífico neto de los neumáticos fuera de uso se propone emplear las analíticas de neumáticos de camión (VCN = 0,02666 TJ/t) y turismo (VCN = 0,02568 TJ/t) realizadas en el laboratorio acreditado UNE-EN-ISO/IEC 17025 de SGS ubicado en Amberes (Bélgica) ponderando dichos valores con los porcentajes correspondientes a la distribución en peso de los neumáticos fuera de uso a nivel nacional.

$$\text{Valor Calorífico Neto para NFUs} = 0,02666 \times 0,6 + 0,02568 \times 0,4 = 0,015996 + 0,010272 = \mathbf{0,026268 \text{ TJ/t}}$$



– *Fórmulas de cálculo*

Las fórmulas para calcular las emisiones de CO₂ derivadas del empleo de neumáticos fuera de uso como combustible serían:

$\text{Emisiones de CO}_2 \text{ (t CO}_2\text{)} = \text{Cantidad a considerar (t)} \cdot \text{VCN (TJ/t)} \cdot \text{FE (t CO}_2\text{/TJ)}$ $\text{Cantidad a considerar} = \text{Cantidad de NFUs consumidos (t)} \cdot (1-\% \text{ biomasa})$

❖ Para próximos periodos de notificación

La situación en materia de seguimiento está en permanente evolución y es posible que en un breve espacio de tiempo el escenario de disponibilidad de normas internacionales aprobadas para la determinación de la fracción de biomasa y laboratorios acreditados haya cambiado sustancialmente. Asimismo, la realización de analíticas durante 2007 podría aportar información adicional que convendría tener en cuenta. Por ello, para próximos periodos de notificación se concluye la conveniencia de no tomar todavía decisiones que puedan comprometer la forma de proceder en el futuro. De cara al próximo ciclo, se acuerda volver evaluar la situación para tomar las decisiones pertinentes.

3.2. Metodología de seguimiento de las emisiones derivadas de la quema de lodos de depuradora

Los lodos de depuradora aparecen enumerados en la sección 2 “residuos, productos y subproductos de biomasa” de la lista de biomasa neutras respecto al CO₂ contenida en el apartado 10 de la Decisión 2004/156/CE, de 29 de enero, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Se considera que los lodos de depuradora son biomasa pura. Por ello, se propone aplicar un factor de emisión de 0 tCO₂/TJ. En caso de que estos lodos estuviesen mezclados con otros materiales que no pudiesen ser considerados biomasa pura se determinaría la fracción de biomasa de la mezcla.

Se propone dar este tratamiento tanto a los lodos de depuradora urbana como a los de depuradoras industriales.



4. UTILIZACIÓN DE LABORATORIOS ACREDITADOS SEGÚN LA NORMA ISO 17025

La Decisión 2004/156/CE, de 29 de enero, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero establece en el punto 10 de su anexo I los siguientes requisitos en relación con la determinación del valor calorífico neto, contenido de carbono y factor de emisión de combustibles y la determinación de factores de emisión de proceso y datos de composición para aquellos niveles donde sea necesario realizar análisis en laboratorio:

- Los procedimientos aplicados para muestrear el combustible y determinar su valor calorífico neto, contenido de carbono y factor de emisión y para muestrear y determinar la composición de un material y obtener un factor de emisión de proceso se basarán en las normas CEN aplicables (tales como las relativas a la frecuencia de muestreo, procedimientos de muestreo, determinación del valor calorífico bruto y neto y el contenido de carbono para los diferentes tipos de combustible) tan pronto como estén disponibles. Si las normas CEN no están disponibles, se aplicarán normas ISO o normas nacionales. Cuando no existan normas aplicables, pueden realizarse procedimientos cuando sea posible de acuerdo con proyectos de normas o Directrices sobre mejores prácticas de la industria.
- El laboratorio utilizado para determinar el factor de emisión, el contenido en carbono, el valor calorífico neto y la composición estará acreditado de acuerdo con la EN ISO 17025 (“Requisitos generales de competencia de los laboratorios de pruebas y calibración”).

Durante los dos primeros años de funcionamiento del régimen europeo de comercio de derechos de emisión se ha puesto de manifiesto que cumplir las exigencias de la Decisión relativas a la realización de análisis en laboratorio acreditado ISO 17025 resulta, en muchos casos, técnicamente inviable por la ausencia de laboratorios que cumplan esta condición para el tipo de ensayo requerido y, cuando los hay, a veces son tan escasos y se encuentran tan alejados de las instalaciones que su utilización puede llevar a costes excesivos en relación con la mejora en la exactitud en cifra total de emisiones.

Tras el estudio de la problemática surgida a raíz de la necesidad de emplear laboratorios acreditados ISO 17025 para los análisis de las distintas variables en ciertos niveles establecida en la Decisión 2004/156/CE se han alcanzado las siguientes conclusiones de carácter general:

- La acreditación ISO 17025 del laboratorio es únicamente una de las variables que puede influir en la calidad de los resultados. Otros aspectos son:
 - Representatividad de la muestra.
 - Método de muestreo.
 - Conservación de la muestra.
 - Método de ensayo.



- La solución que se adopte debe tener en cuenta las nuevas Directrices:
 - Son más flexibles
 - La Comisión recomienda, en algunos casos, su aplicación temprana.
- El impacto de la solución que se adopte sobre la exactitud de la cifra total de emisiones debe ser lo más bajo posible.
- Cabe esperar que en el futuro haya más laboratorios ISO 17025 y sean más económicos.
- No se deberían adoptar soluciones que condicionen el rigor del seguimiento en el futuro.

4.1. Determinación de valor calorífico neto y factor de emisión en combustibles

4.1.1. Antecedentes

La disponibilidad de laboratorios acreditados ISO 17025 en España para la determinación del valor calorífico neto y el factor de emisión en combustibles es muy limitada.

Hasta hace muy poco no había laboratorios acreditados ISO 17025 en nuestro país para la determinación de las variables antes citadas en carbones y sólo se conocían 3 laboratorios acreditados en Europa (dos en Alemania y uno en Bélgica). En la actualidad existe en España al menos un laboratorio acreditado ISO 17025 para la determinación del contenido en carbono mediante analizador elemental por procedimiento interno que dispone de acreditación desde el 12 de mayo de 2006 (Ambitec Laboratorio Medioambiental S.A.). Este mismo laboratorio está acreditado también para la determinación del poder calorífico superior mediante calorímetro automático según la norma UNE 32006: 1995.

La situación para la determinación del valor calorífico neto y el factor de emisión en combustibles gaseosos es muy similar a la descrita para combustibles sólidos. Actualmente existe en España un único laboratorio acreditado ISO 17025 para análisis de gas natural por cromatografía de gases según la norma de la American Section of the International Association for Testing Materials ASTM D 1945-03 (Caleb Brett Ibérica ubicado en Gallarta, Vizcaya).

Ante la escasez de medios para cumplir lo establecido en la Decisión, en el primer ejercicio de verificación, las distintas Comunidades Autónomas tomaron diferentes medidas para solucionar los mismos problemas:

1. Aplicar la cláusula para costes indebidamente altos/inviabilidad técnica autorizando el nivel más bajo siguiente para esas variables. Esto implica la utilización de los factores recogidos en el inventario nacional más reciente presentado a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
2. Autorizar la utilización de laboratorios propios o externos no acreditados ISO 17025.
3. Autorizar la utilización de laboratorios no acreditados siempre que un número determinado de análisis al año se realizase en laboratorio acreditado.
4. Autorizar los valores de poder calorífico inferior proporcionados por el suministrador de combustible en las facturas y alguna de las tres alternativas anteriores para el factor de emisión.



4.1.2. Propuesta

Ante la escasez todavía existente de laboratorios acreditados ISO 17025 para realizar la determinación del valor calorífico neto, contenido de carbono, factor de emisión y factor de oxidación de combustibles sólidos y gaseosos, se propone para los niveles en los que se requiera la determinación de estas variables en laboratorio:

Ejercicio de verificación 2007 (referido al informe de emisiones 2006)

De cara a la validación de los informes de emisiones correspondientes al año 2006, se deberán tener presentes las dificultades que han existido durante el año 2006 para alcanzar los requisitos relativos a la ISO 17025 así como la flexibilidad que introducen las nuevas Directrices en este punto.

Seguimiento de las emisiones durante el año 2007

❖ Para combustibles sólidos:

- La utilización del punto 13.5.2 de las nuevas Directrices sobre uso de laboratorios no acreditados cumpliendo las condiciones de validación e intercomparación en él establecidas.

❖ Para combustibles gaseosos:

- En los casos donde las facturas del suministrador contengan valores de poder calorífico inferior (PCI), se podrían aplicar estos valores a la cantidad de combustible consumido en el periodo de facturación en cuestión.
- Aquellas instalaciones que dispongan de cromatógrafos de gases y analizadores de gases extractivos o no extractivos, podrán emplearlos para la determinación de los datos de composición de materiales y combustibles gaseosos, previa autorización de la autoridad competente, y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el punto 13.5.3. de las nuevas Directrices.
- Para el factor de emisión, dado que la factura del proveedor no suele proporcionar esta información, se propone la utilización del punto 13.5.2 de las nuevas Directrices sobre uso de laboratorios no acreditados cumpliendo las condiciones de validación e intercomparación en él establecidas.



5. REQUISITOS DE CALIBRACIÓN, JUSTIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS INCERTIDUMBRES MÁXIMAS PERMISIBLES Y UTILIZACIÓN DE REGISTROS DE COMPRA DE COMBUSTIBLE Y MATERIAS PRIMAS DEL SUMINISTRADOR

5.1. Antecedentes

La Decisión 2004/156/CE establece los siguientes requisitos en relación con la calibración de los equipos de medida y cumplimiento de incertidumbres:

- Todo el equipo de medición o cualquier otro equipo de prueba utilizado para informar de los datos de seguimiento se utilizará, mantendrá, calibrará y verificará de manera apropiada.
- La incertidumbre permisible determinada para el equipo de medición dentro del sistema de niveles comprenderá la incertidumbre especificada del equipo de medición, la incertidumbre asociada a la calibración y cualquier incertidumbre adicional relacionada con la forma en que se utiliza en la práctica el equipo de medición. Los valores umbral indicados dentro del sistema de niveles se refieren a la incertidumbre asociada al valor para un período de notificación.
- El titular se asegurará de que el equipo de medición correspondiente se calibra, ajusta y comprueba a intervalos periódicos, incluyendo antes de su uso, y se comprueba con normas de medición inspiradas en normas de medición internacionales. Además, evaluará y registrará la validez de los resultados de mediciones anteriores cuando se encuentre que el equipo no está conforme con los requisitos. Cuando resulte que el equipo no está conforme con los requisitos, el titular llevará a cabo rápidamente las actuaciones correctoras necesarias. Se conservarán registros de los resultados de calibración y autenticación.

En general, los titulares de las instalaciones han encontrado algunas dificultades para justificar el cumplimiento de las incertidumbres máximas permisibles establecidas en el sistema de niveles por principalmente por 3 razones:

- Porque no disponen de las especificaciones del proveedor de los instrumentos de medida.
- Porque no realizan los ensayos de calibración requeridos en las Directrices y, por tanto, no conocen la incertidumbre asociada a dichas calibraciones.
- Porque emplean los registros de compra de combustible y materias primas del suministrador.

En el ejercicio de verificación que tuvo lugar en 2006, algunas Comunidades Autónomas aceptaron el uso de los valores contenidos en el Cuadro 2 de la Decisión 2004/156/CE donde figuran los márgenes de incertidumbres encontrados habitualmente para diferentes dispositivos de medición en condiciones estables de funcionamiento como justificación de que se alcanzan las incertidumbres máximas permisibles determinada para el equipo de medición dentro del sistema de niveles.

La aplicación de este cuadro no parece del todo recomendable ya que se trata únicamente de un cuadro informativo para ayudar a la selección de niveles apropiados para los datos de actividad que puede utilizarse para informar a las autoridades competentes y a los titulares acerca de las posibilidades y limitaciones de aplicar niveles apropiados para la determinación



de los datos de actividad. Por lo tanto, entre las finalidades de este cuadro no se encuentra la de justificar el cumplimiento de los umbrales de incertidumbre máximos permisibles dentro del sistema de niveles en el momento de la verificación. Además, es necesario aclarar que este cuadro supone que los dispositivos de medición operan en condiciones estables de funcionamiento y no contempla la incertidumbre asociada a la calibración y la incertidumbre adicional relacionada con la forma en que se utiliza en la práctica el equipo de medición.

Los resultados del proceso de búsqueda de información llevado a cabo para identificar los problemas existentes no muestran una escasez de laboratorios de calibración por lo que, en principio, no se considera justificada la no realización de los ensayos de calibración requeridos en las Directrices.

En lo relativo a la utilización de las facturas del suministrador, es un dato a tener en cuenta que, en este primer ejercicio de verificación, muchas instalaciones emplearon los registros de compra del suministrador para justificar los consumos de combustibles y materias primas.

5.2. Conclusiones

Las administraciones autonómicas coinciden sustancialmente en el análisis del problema descrito en el apartado anterior.

De cara al seguimiento de las emisiones durante el año 2007, se valora favorablemente, como opción posible, la aplicación temprana de lo establecido en el punto 7.1 del anexo I de las nuevas Directrices en relación con la determinación de la incertidumbre, la calibración de los instrumentos de medida y la utilización de la información contenida en los registros de compra para la determinación del flujo anual de combustibles o materiales objeto de intercambios comerciales. Asimismo, el punto 16 del anexo I también recoge aspectos relevantes sobre las obligaciones de calibración y justificación de las incertidumbres máximas permisibles aplicables a instalaciones con bajas emisiones (<25.000 toneladas anuales de CO₂ fósil).

No obstante todo lo anterior, se estima que la cuestión requiere continuar analizando posibles opciones.



6. AUTORIZACIÓN A NUEVOS ENTRANTES

6.1. Antecedentes

En el Artículo 2 de la Ley 1/2005 se define nuevo entrante como toda instalación que lleve a cabo una o más de las actividades indicadas en el anexo I, a la que se le conceda una autorización de emisión de gases de efecto invernadero por tratarse de una nueva instalación o una renovación de la autorización debido a un cambio en el carácter o el funcionamiento de la instalación o a una ampliación de ésta, con posterioridad a la notificación a la Comisión Europea del Plan Nacional de asignación.

Se ha comprobado que, en ocasiones, las autorizaciones no contienen una descripción exhaustiva de la instalación, de manera que determinadas modificaciones en el funcionamiento/carácter de la instalación no implican la necesidad de renovar la autorización, aún cuando dichas modificaciones puedan suponer un aumento de capacidad. Según la definición de nuevo entrante recogida en la Ley, si no se renueva la autorización, aunque aumente la capacidad, el proyecto no puede ser considerado nuevo entrante.

Puede entonces ocurrir que, proyectos muy similares, en una Comunidad Autónoma impliquen la renovación de la autorización y por tanto la asignación como nuevos entrantes, y en otras la falta de necesidad de renovación y la imposibilidad de asignar derechos adicionales.

6.2. Conclusión

La definición de nuevo entrante que establece la Ley 1/2005 hace que para conceder asignación adicional a una instalación sea necesaria una modificación de la autorización. En este sentido se recuerda que uno de los motivos para modificar la autorización de emisión es debido a un cambio en el carácter o el funcionamiento de la instalación.

La renovación de la autorización es condición necesaria para la tramitación de la asignación de derechos como nuevo entrante pero no es condición suficiente. Hay situaciones donde la renovación no implicaría la consideración del caso como nuevo entrante. Este sería el caso, por ejemplo, de una modificación de la autorización debido a un cambio de combustible.



7. RETRASOS EN LA FECHA PREVISTA DE PUESTA EN MARCHA

7.1. Antecedentes

Según lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 1/2005, la asignación de derechos a las instalaciones cuya ampliación o entrada en funcionamiento esté prevista con posterioridad a 1 de enero de 2005 se calculará en función de las mensualidades que resten para la finalización del período de vigencia del Plan. En el supuesto de que la entrada en funcionamiento se retrasara más de un mes desde la fecha prevista, en la transferencia de derechos a la cuenta de haberes del titular se descontará la parte proporcional al retraso.

La determinación de la fecha de entrada en funcionamiento de las instalaciones es importante porque:

- Determina claramente el inicio de las obligaciones de seguimiento y notificación.
- Determina la asignación efectiva que el titular va a recibir finalmente.
- Tiene consecuencias económicas para la instalación.
- Influye sobre la disponibilidad de derechos de la reserva para nuevos entrantes.

En la reunión del Grupo Técnico celebrada el 1 de febrero de 2006 se acordaron los siguientes criterios para establecer de forma armonización en qué momento se considera que la instalación entra en funcionamiento:

1. Grandes instalaciones de generación de servicio público: El MITYC enviará copia del acta de puesta en marcha (definitiva) a la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma donde se ubique la instalación. A partir de ahí, la Comunidad Autónoma procederá a notificar formalmente la puesta en marcha.
2. Instalaciones de generación de pequeño tamaño (régimen especial): Se usará la fecha correspondiente al acta de puesta en marcha que debe levantar la DG de Industria de la Comunidad Autónoma.
3. Instalaciones de otros sectores (IPPC): Se empleará la fecha que aparece en la autorización ambiental integrada.

Tras haberse acordado estos criterios, ha surgido una problemática que podría hacer recomendable que se reconsidere, o sea completado, el último supuesto. El problema surge cuando la instalación se compone de unidades que entran en funcionamiento por fases, de forma que se produce una notable separación en el tiempo entre la entrada en funcionamiento de la primera unidad y la última.

Este problema se resuelve, al menos parcialmente, en el Plan Nacional de asignación 2008-2012 incluyendo una disposición en la metodología de asignación individual para nuevos entrantes que permite, durante el primer año de funcionamiento del nuevo entrante, establecer un coeficiente de corrección que tenga en cuenta la menor utilización de la capacidad productiva durante el periodo de puesta en marcha de la instalación, y que se calculará en base a la experiencia acumulada para instalaciones equivalentes del mismo sector industrial durante el Plan Nacional de Asignación aprobado por el Gobierno para el periodo 2005-2007. El Plan Nacional de asignación 2005-2007 no incluye ninguna disposición que permita tener en cuenta la menor capacidad productiva de la instalación durante la fase de arranque.



7.2. Propuesta

Para evitar que instalaciones similares que entran en funcionamiento por fases, y a lo largo de un período prolongado de tiempo, tengan un tratamiento diferente en distintas Comunidades Autónomas, conviene acordar criterios comunes. En principio, parece que esta problemática sólo afecta a las instalaciones que no pertenecen al sector de generación, ya sea régimen ordinario o especial. Para estas instalaciones, se propone el empleo del Acta de Puesta en Marcha Definitiva otorgada por la Consejería competente de la Comunidad Autónoma como criterio principal, sin perjuicio de que en el análisis caso por caso se puedan tener en cuenta otros criterios como: el certificado fin de obra, inscripción en Registro Industrial, datos de consumo de combustibles (facturas), datos de consumo de materias primas (facturas), datos de producción (registros de producción), visita de campo a la instalación, etc.



8. REVOCACIÓN DE AUTORIZACIONES POR RETRASO EN LA ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO

8.1. Antecedentes

Según lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1/2005 uno de los supuestos para la extinción de la autorización de emisión es la falta de puesta en funcionamiento de la instalación, transcurridos tres meses desde la fecha de inicio de actividad prevista en la autorización, salvo causa justificada declarada por el órgano competente para otorgar la autorización.

8.2. Propuesta

Revocar una autorización tiene importantes consecuencias, tanto para el titular de la instalación, como para las administraciones públicas competentes, que deberían tener que volver a tramitar la autorización y la solicitud de asignación con una nueva previsión de entrada en funcionamiento. Por tanto, no es deseable la revocación sistemática de las autorizaciones sin que se haga un análisis atendiendo a las peculiaridades de los casos concretos para estudiar en cuáles de ellos se estima que la causa del retraso está justificada.



9. EXCLUSIÓN DEL ÁMBITO POR MODIFICACIONES EN LA INSTALACIÓN

9.1. Antecedentes

En la reunión se plantearon algunas situaciones concretas de instalaciones que, tras modificaciones en sus instalaciones o en su funcionamiento, quedan por debajo de los umbrales establecidos en el Anexo I de la Ley 1/2005. Tal es el caso de una instalación cerámica que al modificar sus vagonetas ha quedado por debajo del umbral de densidad de carga del horno de 300 kg/m^3 o de una instalación que ha sustituido una antorcha de manera que la instalación queda por debajo de los 20 MW.

9.2. Propuesta

Cuando la autoridad competente haya comprobado fehacientemente que la instalación se encuentra por debajo del umbral que se establece en la Ley debe revocarse la autorización. Ahora bien, es fundamental que se realicen las comprobaciones necesarias para que quede demostrado que efectivamente está por debajo del umbral. Puede ser importante también informar al titular de las consecuencias de posteriores modificaciones que sitúen a la instalación otra vez por encima del umbral. En este caso, si el titular no vuelve a solicitar autorización, la instalación estaría cometiendo una infracción muy grave al estar sujeta a la Ley 1/2005 y funcionar sin autorización.

La fecha de revocación de la autorización es fundamental ya que la instalación seguirá sujeta a las obligaciones establecidas en la Ley 1/2005 hasta esa fecha. Asimismo se informa de que la transferencia de los derechos de la cuenta de haberes de la Administración General del Estado a la del titular de cada instalación se realiza cada año el 28 de febrero.



10. RENOVACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE CARA AL PERIODO 2008-2012

10.1. Antecedentes

Algunas de las Comunidades Autónomas han decidido realizar sus autorizaciones con periodo de vigencia limitado para el periodo 2005-2007. Otras, sin embargo, han hecho las autorizaciones con validez indefinida. Algunas de estas últimas están considerando la necesidad de renovar las autorizaciones, ya que las nuevas Directrices de Seguimiento y Notificación, que serán de aplicación a partir de 1 de enero de 2008, introducen cambios sustanciales. Algunas Comunidades han manifestado que abrirán un proceso de recepción de propuestas de metodologías de seguimiento por parte de los titulares de las instalaciones mientras otros piensan realizar estas modificaciones de oficio.

10.2. Conclusión

Los miembros de grupo técnico valoraron positivamente el desarrollo de un modelo de autorización completo que recoja todos los puntos que debe contener una autorización para el correcto funcionamiento del esquema así como los nuevos aspectos introducidos por las nuevas Directrices.

Es preciso subrayar que el objetivo no es imponer un modelo de autorización común en todas las Comunidades Autónoma sino, más bien, facilitar unas directrices que puedan ser empleadas como guía por las comunidades que lo consideren apropiado.



11. INCLUSIÓN EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 1/2005 POR CAMBIO DE TITULARIDAD DE LA INSTALACIÓN

11.1. Antecedentes

Se ha dado el caso de dos instalaciones con la misma ubicación que no estaban incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005 por tener titularidades diferentes. Posteriormente se ha producido una fusión y surge la cuestión de si la instalación pasa a estar afectada por la Ley 1/2005.

11.2. Propuesta

En estos casos (misma ubicación, titularidad y actividad), hay que aplicar la regla de suma de capacidades. Si la suma de las capacidades nominales instaladas de ambas instalaciones supera el umbral que corresponda (por ejemplo, los 20MW en el caso de las instalaciones de combustión), la instalación quedaría incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005. Habría que concederle autorización de emisión con la misma fecha que la de la operación de fusión de las instalaciones y debería solicitar asignación para recibir asignación como nuevo entrante.



12. DECLARACIÓN DE VERIFICACIÓN

12.1. Antecedentes

La declaración de verificación es el dictamen final que emite el verificador sobre si la verificación del informe de emisiones de gases de efecto invernadero ha sido o no satisfactorio, es decir, si en opinión del verificador el informe de emisiones presenta o no errores o inexactitudes importantes sobre las emisiones objeto de seguimiento y notificación.

Por esto, la declaración de verificación debería dejar claros los siguientes aspectos:

- Si el verificador considera que alguno de los aspectos incumple la metodología de seguimiento aprobada.
- Si el informe elaborado por el titular no se ajusta al formato definido en la normativa de aplicación
- Si el verificador es incapaz de obtener evidencias suficientes para evaluar uno o más aspectos de la conformidad de los datos de emisiones con la metodología de seguimiento y otros requisitos pertinentes.
- La suma de errores y omisiones en el informe sobre emisiones GEI supera la importancia definida.

12.2. Opciones a contemplar

Podría resultar conveniente establecer un formato para la declaración de verificación, de forma que se garantice que su contenido tiene toda la información necesaria para la validación del informe de emisiones por parte de la autoridad competente. Un posible formato para la declaración de verificación podría ser el siguiente:

- Datos identificación.
 - Operador (Nombre y dirección)
 - Instalación
 - N° Autorización
 - N° RENADE
 - Asignación
- Datos del proceso de verificación:
 - Identificación entidad
 - Identificación equipo verificador
 - Fechas verificación
 - Procedimiento verificación
 - Visita de verificación a la instalación:
 - Fecha de realización de la visita.
 - Miembros del equipo de verificación que realizaron la visita.



- Identificación informe anual verificado (trazabilidad)
- Emisiones anuales verificadas (Valor total CO₂)
- Declaración
 - Positiva sin desviaciones
 - Positiva con desviaciones que no afectan a la fiabilidad de las emisiones anuales notificadas
 - Negativa con desviaciones que afectan a las emisiones (>5%) (Motivada)
- Desviaciones
 - Listado de desviaciones y/o observaciones no resueltas
- Propuestas de mejora
- Observaciones generales
- Firmas