

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

PROPUESTA DE ASIGNACION GRATUITA PRELIMINAR DE DERECHOS DE EMISIÓN A LAS INSTALACIONES EXISTENTES PARA EL PERIODO 2021-2025

1. Introducción

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (en adelante RCDE UE) viene regulado por la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Entró en funcionamiento en 2005, y constituye el instrumento principal de la UE para regular las emisiones de gases de efecto invernadero del sector de generación eléctrica, industria y transporte aéreo. En total, a escala europea, son más de 10.500 instalaciones fijas y cerca de 500 operadores aéreos, cuyas emisiones de gases de efecto invernadero se sitúan en torno a los 1.700 millones de toneladas de CO₂ equivalente, alrededor del 40% del total emitido en los países participantes. Los datos anteriores incluyen todavía las instalaciones y operadores aéreos de Reino Unido.

En 2018 se aprobó 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.

Esta Directiva, que entró en vigor el 8 de abril de 2018, constituye el marco legislativo del RCDE UE para alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones a 2030, en línea con los compromisos asumidos por el Consejo Europeo en 2014 y como parte de la contribución de la Unión Europea al Acuerdo de París. Además, la Directiva establece las reglas para la cuarta fase de comercio del RCDE UE que se inicia el 1 de enero de 2021 y abarca los años 2021 a 2030. Esta fase se divide en dos periodos en cuanto a la asignación gratuita de derechos de emisión: 2021-2025 y 2026-2030.

La Directiva (UE) 2018/410 ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico fundamentalmente por la Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica 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, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes.

A su vez, el 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, ha aclarado cuestiones sobre las



solicitudes de asignación gratuita de derechos de emisión que no podían esperar a la transposición de la Directiva por la Ley 9/2020, de 16 de diciembre.

El artículo 17 de la Ley 1/2005 establece que la asignación gratuita de derechos de emisión debe determinarse de conformidad con la normativa de la Unión adoptada a tal efecto. A este respecto, la norma comunitaria relevante es el Reglamento Delegado (UE) 2019/331, 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 (FAR).

Conforme establece el artículo 19 de la Ley 1/2005, la asignación gratuita de derechos de emisión a las instalaciones debe someterse al trámite de información pública. El plazo para la presentación de observaciones es de 20 días hábiles contados a partir del día siguiente a la publicación en el BOE del anuncio sobre la apertura de dicho trámite. Las observaciones se remitirán preferiblemente mediante correo electrónico a la cuenta de correo electrónico: bnz-IP-ETS@miteco.es, habilitada para el cumplimiento de este trámite, o mediante escrito dirigido a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, presentado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2. Procedimiento

El Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, establece que la solicitud de asignación gratuita de derechos para el periodo 2021-2025 debe presentarse por los titulares de las instalaciones a más tardar el 28 de febrero de 2019. Del mismo modo, dispone que dicha solicitud debía completarse, antes de 31 de mayo de 2019, mediante la presentación de la información y documentos necesarios para calcular la asignación, esto es:

- a) Un informe sobre los datos de referencia, verificado y considerado satisfactorio, con todos los datos relevantes para la instalación y sus subinstalaciones del periodo de referencia 2014-2018, de conformidad con la normativa de la Unión;
- b) Un plan metodológico de seguimiento que haya servido de base para el informe sobre los datos de referencia verificado del apartado a) y para la verificación reflejada en el apartado c);
- c) Un informe de verificación, que contuviera, al menos, la verificación del informe sobre los datos de referencia y del plan metodológico de seguimiento.

La información presentada por las instalaciones, verificada por verificadores independientes acreditados, ha sido analizada por la Oficina Española de Cambio Climático y, en caso de ser necesario, se ha pedido informe al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y a la Secretaría de Estado de Energía. Esta información, una vez analizada y, en su caso, subsanada por los titulares de las instalaciones, ha sido remitida a la Comisión Europea. De acuerdo con la Directiva (UE) 2018/410 y el Reglamento Delegado (UE) 2019/331, de 19 de diciembre de 2018 las asignaciones



presentadas por los Estados miembros serán objeto de escrutinio por parte de la Comisión, quien podrá rechazarlas cuando no se haya aplicado debidamente la Reglamento Delegado (UE) 2019/331, de 19 de diciembre de 2018.

En España, 800 instalaciones han solicitado asignación gratuita para el periodo 2021-2025, de las que finalmente se ha trasladado a la Comisión Europea la información relativa a 734 instalaciones, al no cumplir el resto con los requisitos para recibir gratuitamente derechos de emisión.

La información, como se ha indicado, ha sido objeto a su vez de análisis y comprobaciones por la Comisión Europea a distintos niveles. Se han realizado cinco ciclos de revisión, que se han prolongado a lo largo de más de un año. Como consecuencia de dichos análisis, se han solicitado aclaraciones a más del 66% de las instalaciones. Asimismo, se ha producido la subsanación del Informe sobre los datos de referencia (IDR) en un número menor de casos, que se estima en un 47%.

La OECC ha remitido de nuevo la información contenida en las solicitudes (originales o subsanadas, según el caso) a la Comisión Europea, información que ha servido para la determinación de los valores de referencia¹ actualizados que se utilizan para determinar la asignación preliminar (ver apartado de Metodología).

Una vez actualizados los valores de referencia por la Comisión Europea (Reglamento de Ejecución de la Comisión que está pendiente su publicación en el DOUE) la OECC ha procedido a calcular la asignación preliminar de cada instalación, que ahora se presenta a información pública.

Tras analizar las observaciones que se presenten durante este periodo de información pública y, en su caso, introducidos los cambios y modificaciones que de ellas se deriven, la asignación preliminar se remitirá a la Comisión Europea. Cuando la Comisión disponga de las asignaciones correspondientes a las instalaciones de todos los Estados miembros, deberá entonces comprobar si se sobrepasa el límite de asignación gratuita que establece la Directiva. Si así fuera, habrá que aplicar un factor de corrección intersectorial común a todas las instalaciones de la Unión. Corresponde a la Comisión determinar dicho factor.

Posteriormente se aplicará este factor por los Estados, en caso de ser necesario, para determinar la asignación gratuita final individualizada.

En la siguiente tabla se pueden ver, de forma más resumida, los principales hitos de la determinación de la asignación gratuita de las instalaciones:

Paso del procedimiento	Descripción
Presentación de la solicitud de asignación	Titular de la instalación (28 de febrero de 2019, e información complementaria el 31 de mayo de 2019)
Verificación de la solicitud de asignación	Verificador independiente acreditado para verificar según el reglamento de ejecución de la Comisión 2018/2067
Análisis de la solicitud de asignación	Oficina Española de Cambio Climático, Secretaría de Estado de Energía, MINCOTUR

¹ Los valores de referencia representan las emisiones por unidad de producto de una instalación eficiente, y tienen un papel destacado en la determinación de la asignación gratuita.



Paso del procedimiento	Descripción
Remisión de información a la Comisión Europea	Oficina Española de Cambio Climático (septiembre de 2019, primer envío, tal y como establece la Directiva)
Revisión de la información	Comisión Europea con el apoyo de la Oficina Española de Cambio Climático y participación de los titulares de instalaciones – cinco ciclos de revisión entre octubre de 2019 y enero de 2021)
Determinación de los valores de referencia	Comisión Europea, en base a la información aportada por los EEMM en las solicitudes ya revisadas (enero-marzo de 2021)
Cálculo de la asignación preliminar y remisión a la Comisión Europea	Oficina Española de Cambio Climático, en base a las solicitudes de asignación y los valores de referencia calculados por la Comisión (marzo de 2021)
Información Pública	Anuncio en BOE apertura trámite de Información Pública de la propuesta de asignación preliminar de las instalaciones que han solicitado asignación gratuita de derechos de emisión para el periodo 2021-2025.
Cálculo del factor de corrección intersectorial (FCI)	Comisión Europea, en base a la asignación preliminar remitida por los EEMM (previsto en marzo-abril de 2021)
Cálculo de la asignación final	Oficina Española de Cambio Climático (previsto en abril-mayo de 2021)
Aprobación de la asignación definitiva	Consejo de Ministros (previsto en junio de 2021)
Adopción de la asignación final y carga en el Registro para su transferencia a las instalaciones	Comisión Europea (previsto en junio de 2021)

De conformidad con la Ley 1/2005, de 9 de marzo, la asignación gratuita final de cada instalación se aprobará por el Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital; de Industria, Comercio y Turismo; y para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

3. Metodología

Las reglas para determinar la asignación gratuita de las instalaciones son comunes para toda la UE. Estas reglas son suficientemente detalladas y rigurosas para asegurar una aplicación armonizada en todo el territorio de la Unión, y se acompañan de 9 guías metodológicas desarrolladas por la Comisión Europea que complementan y concretan las reglas establecidas por la normativa de la Unión.

El elemento normativo principal en la UE es el Reglamento Delegado 2019/331 de la Comisión de 19 de diciembre de 2018. Estas reglas han sido transpuestas al ordenamiento jurídico español en la recientemente aprobada modificación de la ley 1/2005, de 9 de marzo, y en el Real Decreto 18/2019, de 25 de enero.

A continuación se esbozan las características principales de la metodología aplicable para determinar la asignación gratuita de derechos de emisión. La metodología completa y detallada se encuentra en las normas y guías mencionadas más arriba.

Los elementos necesarios para el cálculo de la asignación preliminar son, para cada una de las subinstalaciones en las que, según el caso, se descompondrá la instalación:



- El nivel histórico de actividad para cada subinstalación (HAL)
- El valor de referencia aplicable a la subinstalación en cuestión (BM)
- El factor que refleja el estatus de fuga de carbono de la instalación (CLEF)

La asignación preliminar se calcula multiplicando el valor de referencia pertinente por el nivel de actividad de cada subinstalación y por el factor que corresponda según el estatus de fuga de carbono de la subinstalación en cuestión. La fórmula a aplicar para el cálculo es la siguiente:

Asignación preliminar de una subinstalación = HAL * BM * CLEF

Para subinstalaciones con parámetros especiales, como participación de gases residuales, intercambiabilidad de electricidad y combustible o importación de calor de instalaciones no incluidas en el RCDE UE, entre otros, en esta fórmula intervienen otros elementos que afectan el cálculo de la asignación preliminar.

La asignación de la instalación será la suma de la asignación de sus subinstalaciones.

Posteriormente, para obtener la asignación final, a la asignación preliminar adoptada se le aplicarán los siguientes factores:

- El factor de reducción lineal en el caso de las instalaciones que se consideran generadores de electricidad (FRL), solo en el caso de que no se aplique el factor de corrección intersectorial.
- El factor de corrección intersectorial (FCI), si así lo determina la Comisión en base a los datos de asignación preliminar comparados con el nivel total de derechos gratuitos a nivel UE.

La asignación que se muestra en la tabla del anexo a esta nota es la asignación preliminar. Una vez determinada tal y como se ha expuesto anteriormente, se calculará la asignación final que se aprobará por Consejo de Ministros.

La asignación gratuita final aprobada podrá ser sometida a ajustes ya desde el año 2021, 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. Así, se ajustará la asignación gratuita si se produce una variación del nivel medio de actividad de los dos años anteriores al año pertinente superior al 15% con respecto al nivel histórico de actividad de cualquier subinstalación de la instalación y la variación es mayor a 100 derechos de emisión. Es decir, podría ajustarse la asignación del año 2021 de una instalación si la media de los datos de nivel de actividad de 2019 y 2020, proporcionados por la instalación en el Informe sobre el nivel de actividad verificado presentado en 2021, muestra una variación en los niveles de actividad de una subinstalación de más del 15% con respecto al nivel histórico de actividad de dicha subinstalación. Tras el primer ajuste por superar el umbral de variación del 15%, se podrán aplicar ajustes sucesivos cuando la variación supere el intervalo del 5 % más próximo, por encima de la variación del 15 % que causó el ajuste anterior de la asignación gratuita a dicha subinstalación.

Por otro lado, en relación con las instalaciones excluidas del RCDE UE para el periodo 2021-2025, es posible que puedan cambiar su estado de exclusión y reintroducirse en



el RCDE UE desde 2021 (o en años posteriores) o incluirse en el régimen de exclusión regulado por el artículo 27 de la Directiva 2003/87/CE (en el caso de las instalaciones excluidas por el artículo 27bis), si se demuestra, en sus informes de emisiones verificados que han superado los umbrales de emisiones anuales establecidos de exclusión que les fuese de aplicación (25.000t/CO₂ en el caso del artículo 27 y 2.500t/CO₂ en el caso del artículo 27bis).

Por último, a las instalaciones que hayan cesado actividad no se asignará ningún derecho de emisión, siendo la retirada de la autorización de emisión de gases de efecto invernadero (AEGEI) una de las circunstancias que determinan un cese de las actividades a estos efectos. De igual forma, las instalaciones excluidas para el periodo 2021-2025 de acuerdo con el régimen establecido en los artículos 27 y 27bis de la Directiva 2003/87/CE no recibirán derechos de emisión mientras permanezcan en este estado.