



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO
PROYECTO DE REAL DECRETO DE FOMENTO DE LOS BIOCARBURANTES

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: Secretaría de Estado de Energía	Fecha	04/08/2020
Título de la norma	PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1085/2015, DE 4 DE DICIEMBRE, DE FOMENTO DE BIOCARBURANTES, Y SE REGULAN LOS OBJETIVOS DE VENTA Y CONSUMO DE BIOCARBURANTES PARA LOS AÑOS 2021 Y 2022		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	<p>Se regula el objetivo de venta o consumo de biocarburantes para los años 2021 y 2022, estableciéndose un objetivo global anual obligatorio del 9,5 y 10 por ciento en contenido energético, respectivamente.</p> <p>Asimismo, regula el objetivo de biocarburantes avanzados, el límite de biocarburantes de primera generación y el límite de las materias primas enumeradas en el anexo IX, parte B, de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.</p>		

Objetivos que se persiguen	<p>Los objetivos que se persiguen con la elaboración de este proyecto de real decreto son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Establecer un objetivo de venta o consumo de biocarburantes en transporte para los años 2021 y 2022 con la finalidad de iniciar el establecimiento de una trayectoria indicativa para alcanzar la cuota de energías renovables en transporte en 2030, según lo dispuesto en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre.2) Fijar un objetivo de biocarburantes avanzados en transporte para los años 2021 y 2022.3) Establecer una cuota límite de biocarburantes y biogás producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IX, parte B de la Directiva (UE) 2018/2001. <p>Adicionalmente, este proyecto de real decreto tiene como objeto dar cumplimiento a las medidas en materia de biocarburantes previstas en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC). En concreto, la medida 1.7 del PNIEC, titulada “Biocombustibles avanzados en el transporte”, incluye entre sus mecanismos de actuación los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Obligación general de venta o consumo de biocarburantes</i>• <i>Establecimiento de una obligación específica de venta o consumo de biocarburantes avanzados para el periodo 2021-2030.</i> <p>Este real decreto da cumplimiento a ambos en lo referente al periodo 2021-2022.</p>
-----------------------------------	--

<p>Principales alternativas consideradas</p>	<p>Se han valorado tres opciones alternativas de objetivo de venta o consumo de biocarburantes en el transporte en los años 2021 y 2022:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Mantener el valor vigente en el año 2020, es decir, el 8,5 %. 2) Aquel objetivo determinado por los consumos de biocarburantes y energía en el transporte estimados para 2021 a partir de los establecidos en el Escenario Objetivo/Tendencial del borrador del Plan Nacional de Energía y Clima (PNIEC). 3) No tramitar este real decreto y por tanto, no establecer ningún objetivo para los años 2020 y 2021. <p>La alternativa 2 ha sido finalmente la seleccionada, considerando que un objetivo inferior en 2021 daría lugar a una cuota de energía renovable en transporte menor al 10 por ciento establecido para el año 2020 en la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril. Asimismo, el Escenario Objetivo del PNIEC es aquel que debe alcanzarse una vez se implementen las nuevas políticas en materia de energía y clima, entre las cuales se encuentra este real decreto.</p>
<p>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</p>	
<p>Tipo de norma</p>	<p>Real Decreto</p>
<p>Estructura de la Norma</p>	<p>La norma consta de un artículo, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.</p>
<p>Informes recabados</p>	<p>El proyecto de real decreto ha de ser sometido a informe preceptivo de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC).</p>
<p>Trámite de audiencia</p>	<p>El real decreto ha sido objeto del preceptivo trámite de audiencia a los interesados, según lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno sin perjuicio de las obligaciones de publicidad activa a que hace referencia la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.</p>

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.

I. MOTIVACIÓN.

1.1. Motivación referente al objetivo de venta o consumo de biocarburantes en transporte.

La Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009¹, de energías renovables, fija el objetivo de que, en el año 2020, la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte sea como mínimo equivalente al 10 % del consumo final de energía en el transporte. Se estima que en España dicho porcentaje se alcanzará principalmente con biocarburantes y en menor medida con la penetración del vehículo eléctrico, que supondrá un porcentaje aún muy reducido.

La disposición adicional decimosexta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, estableció objetivos anuales de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte hasta el año 2010, habilitando al Gobierno a modificar dichos objetivos, así como a establecer objetivos adicionales.

A partir de esa fecha, a través de diferentes normas se han ido estableciendo objetivos anuales de venta o consumo de biocarburantes para los años 2011 a 2020:

- Real Decreto 459/2011, de 1 de abril, por el que se fijan objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013.
- Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.
- El Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes.

El citado Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, es la última regulación aprobada en la que se establecen los objetivos de biocarburantes para los años 2016 a 2020. Este reglamento estableció para el año 2016 un objetivo global anual mínimo obligatorio de venta o consumo de biocarburantes del 4,3 %, y para los años 2017, 2018, 2019 y 2020, unos objetivos del 5 %, 6 %, 7 % y 8,5 %, respectivamente, todos ellos en contenido energético. Este objetivo se refiere a los porcentajes de las ventas o consumos de biocarburantes sobre el total de gasolina y gasóleo vendidos o consumidos, con fines de transporte, en contenido energético, incluyendo los biocarburantes, de acuerdo con las fórmulas recogidas en la normativa vigente.

El citado real decreto también incorporó al ordenamiento jurídico nacional lo recogido, en relación con los objetivos de energía renovable en el transporte para el año 2020, en la Directiva 2015/1513, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de

¹ Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

2015, por la que se modifica la Directiva 98/70/CE, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía renovable procedente de fuentes renovables:

- El porcentaje de bios de primera generación² no podrá superar el 7%.
- La electricidad de fuentes renovables consumida por los vehículos eléctricos de carretera computará por 5 y el transporte ferroviario electrificado por 2,5 veces.

Dicho real decreto, en su artículo 2, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.4 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, reconoce la posibilidad del Gobierno, de “regular objetivos de venta o consumo de biocarburantes y otros combustibles renovables, con fines de transporte, pudiendo modificar tanto los objetivos regulados, como establecer objetivos adicionales, teniendo en cuenta la evolución del sector de los carburantes y los biocarburantes, los progresos alcanzados en el consumo de electricidad procedente de fuentes renovables en el transporte y de la normativa comunitaria que se establezca en materia de objetivos de energía renovable en el transporte y en el consumo final bruto de energía”.

Por su parte, la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, dispone que, a fin de integrar el uso de energías renovables en el sector del transporte, cada Estado miembro impondrá una obligación a los proveedores de combustible para garantizar que la cuota de energías renovables en el consumo final de energía en el sector del transporte sea como mínimo del 14 % en 2030 a más tardar, de conformidad con una trayectoria indicativa fijada por el Estado miembro.

Asimismo, actualiza la metodología de cálculo de la cuota de energía renovable en transporte, que, entre otros aspectos que la diferencian de la metodología establecida en la Directiva 2009/28/CE de 23 de abril, disminuye el efecto positivo que la energía eléctrica renovable en transporte por carretera y ferroviario tienen de cara al cumplimiento de la cuota de energía renovable en transporte. Esto se debe a que los multiplicadores de la energía eléctrica renovable en el numerador disminuyen en la nueva metodología introducida por la Directiva (UE) 2018/2001 de 11 de diciembre de 2018:

- En transporte por carretera pasa de computar por 5 a hacerlo por 4.
- En transporte ferroviario pasa de computar por 2,5 a hacerlo por 1,5.

Hasta la fecha no se ha establecido un objetivo de venta o consumo de biocarburantes más allá del año 2020. El establecimiento de objetivos al menos para los años 2021 y 2022, es necesario para iniciar una trayectoria adecuada que permita alcanzar la cuota de energía renovables en transporte en 2030, según lo dispuesto en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre.

² Biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos en almidón, de azúcares, de oleaginosas y de otros cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos.

Para la determinación del objetivo de biocarburantes para los años 2021 y 2022 se han analizado dos escenarios basados en los escenarios de consumo en el sector transporte desarrollados en el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC): Escenario Tendencial y el Escenario Objetivo.

En base a cada uno de ellos, se ha determinado la cuota de energía renovable en transporte que se alcanzaría manteniendo el objetivo de venta o consumo de biocarburantes en el 8,5 % para el año 2021 y 2022. Igualmente se ha estimado el objetivo de biocarburantes, para cada uno de estos años, que dé lugar a una trayectoria ascendente que permita alcanzar la cuota de energía renovable en transporte para el año 2030 establecida en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre (un 14 %), así como lo dispuesto en el borrador del PNIEC (un 28 %). Estos objetivos se han determinado en base a la metodología actualizada en la Directiva (UE) 2018/2001 de 11 de diciembre de 2018.

El proceso de cálculo para la comprobación del cumplimiento del objetivo se expone en los siguientes subapartados:

- La metodología de cálculo de la cuota de energía renovable en el transporte.
- La metodología de cálculo del objetivo de venta o consumo de biocarburantes.
- Los escenarios de consumo de energía en el transporte en 2021 y 2022.
- Cuota de energía renovable en el transporte manteniendo el objetivo de biocarburantes del 8,5 % en 2020.

Por otro lado, la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril, establece que, para el cumplimiento del objetivo de energías en transporte, el porcentaje de biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos en almidón, de azúcares, de oleaginosas y de otros cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos no podrá superar el 7 % del consumo final de energía en transporte por carretera y ferrocarril en 2020. Esta disposición se traspuso en el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre.

En lo que respecta a este límite, la nueva Directiva (UE) 2018/2001 de 11 de diciembre de 2018, prevé que, para el cumplimiento del objetivo de renovables en transporte en 2030, la proporción de biocarburantes y biolíquidos, así como de combustibles de biomasa consumidos en el transporte, cuando se produzcan a partir de cultivos alimentarios y forrajeros, no será más de 1 punto porcentual superior a la cuota de dichos combustibles sobre el consumo final de energía en los sectores del transporte por ferrocarril y por carretera en 2020 en el Estado miembro, con un máximo del 7 % del consumo final de energía en los sectores del transporte por ferrocarril y por carretera.

En este proyecto de real decreto se dispone que, para el cómputo del objetivo obligatorio mínimo de venta o consumo de biocarburantes a nivel nacional, el porcentaje de biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos en almidón, de azúcares, de oleaginosas y de otros cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos no podrá superar, para cada uno

de los sujetos obligados, el 7,2 %, en contenido energético, sobre el total de gasolina y gasóleo vendidos o consumidos con fines de transporte, en contenido energético, incluyendo los biocarburantes para los años 2021 y 2022, manteniéndose lo previsto a este respecto en el año 2020 (lo que determine la entidad de certificación).

Finalmente, en el proyecto de real decreto se ha recogido la previsión de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, que dispone que para el cálculo del numerador del objetivo de energías renovables en el transporte, la cuota de biocarburantes y biogás producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IX, parte B (UCO y grasas animales), se limitará, excepto en Chipre y Malta, al 1,7 % del contenido energético de los combustibles para el transporte suministrados para su consumo o utilización en el mercado. No obstante, en el proyecto de real decreto se aplica dicho límite para cada uno de los sujetos obligados en el cumplimiento del objetivo de venta y consumo de biocarburantes.

1.1.1. Metodología del cálculo de la cuota de energía renovable en transporte.

El cálculo de la cuota de energía renovable en el transporte se presenta en el artículo 27.1 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables:

a) para el cálculo del denominador, es decir, el contenido energético de los combustibles para el transporte por carretera y por ferrocarril suministrados para su consumo o utilización en el mercado, se tendrán en cuenta la gasolina, el gasóleo, el gas natural, los biocarburantes, el biogás, los carburantes líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico, los combustibles de carbono reciclado y la electricidad suministrados para los sectores del transporte por carretera y por ferrocarril;

b) para el cálculo del numerador, es decir, la cantidad de energía procedente de fuentes renovables consumida en el sector del transporte, se tendrá en cuenta el contenido energético de todos los tipos de energía procedente de fuentes renovables suministrada a todos los sectores del transporte, incluida la electricidad renovable suministrada a los sectores del transporte por carretera y por ferrocarril. Los Estados miembros también podrán tener en cuenta los combustibles de carbono reciclado.

Para el cálculo del numerador, la cuota de biocarburantes y biogás producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IX, parte B, se limitará, excepto en Chipre y Malta, al 1,7 % del contenido energético de los combustibles para el transporte suministrados para su consumo o utilización en el mercado. Los Estados miembros podrán modificar, si así se justifica, dicho límite, teniendo en cuenta la disponibilidad de materias primas. Cualquier modificación de este tipo estará supeditada a la aprobación de la Comisión.

El artículo 27.2 introduce las siguientes clarificaciones:

a) la cuota de los biocarburantes y biogás para el transporte producidos a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IX podrá considerarse equivalente al doble de su contenido energético;

b) la cuota de electricidad renovable se considerará equivalente a cuatro veces su contenido energético cuando se suministre a vehículos de carretera y podrá considerarse equivalente a 1,5 veces su contenido energético cuando se suministre al transporte ferroviario;

c) con excepción de los combustibles producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros, la cuota de combustibles suministrados en los sectores aéreo y marítimo se considerará equivalente a 1,2 veces su contenido energético.

Por último, el artículo 27.3 recoge las reglas de cálculo de la cuota de energía renovable a contabilizar en la electricidad consumida en el transporte:

Para el cálculo de la cuota de electricidad renovable incluida en la electricidad que se suministra a los vehículos de carretera y ferrocarril a efectos del apartado 1 del presente artículo, los Estados miembros utilizarán el período de dos años que antecede al año en que se haya suministrado la electricidad en su territorio.

1.1.2. Metodología de cálculo del objetivo de biocarburantes

El objetivo de biocarburantes establecido en el Real decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, se refiere, según lo establecido en el apartado 2 del artículo 2, a los porcentajes de las ventas o consumos de biocarburantes sobre el total de gasolina y gasóleo vendidos o consumidos, con fines de transporte, en contenido energético, incluidos los biocarburantes, de acuerdo con las fórmulas recogidas en la normativa vigente.

La normativa vigente es la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transportes. El método de cálculo del objetivo global de biocarburantes de la citada orden es el siguiente:

$$OBin = \frac{CBDin + CBGin}{Din + Gin}$$

Donde:

OBin indica el objetivo global de biocarburantes en gasóleo de automoción y gasolinas indicado en la tabla anterior, que deberá ser acreditado por el sujeto obligado *i*-ésimo en el año *n*.

CBDin es la cantidad de certificados de biocarburantes en diésel del año *n* que sean titularidad del sujeto obligado *i*-ésimo.

CBG_{in} es la cantidad de certificados de biocarburantes en gasolina del año n que sean titularidad del sujeto obligado i-ésimo.

D_{in} es la cantidad de gasóleo de automoción vendida o consumida por el sujeto obligado i-ésimo en el año n, expresada en toneladas equivalentes de petróleo (tep). Esta cantidad incluirá las mezclas de biocarburantes con gasóleo de origen fósil, así como las cantidades de biocarburantes puros susceptibles de ser mezclados con gasóleo de automoción.

G_{in} es la cantidad de gasolinas vendidas o consumidas por el sujeto obligado i-ésimo en el año n, expresada toneladas equivalentes de petróleo (tep). Esta cantidad incluirá las mezclas de biocarburantes con gasolinas de origen fósil, así como las cantidades de biocarburantes puros susceptibles de ser mezclados con gasolinas.

1.1.3. Escenarios de consumo de energía en 2021 y 2022

Los consumos de energía en el transporte considerados en los dos escenarios propuestos en el PNIEC se muestran en la Tabla 1.

Unidades [ktep]	Escenario Objetivo	Escenario Tendencial	Escenario Objetivo	Escenario Tendencial
	2021	2021	2022	2022
Consumo final bruto de energía en transporte (denominador DER II)	29.549	30.416	28.628	30.361
Consumo de gasolinas, gasóleos y biocarburantes transporte por carretera	28.415	29.363	27.493	29.390
Electricidad renovable en transporte	148	128	176	133
de los cuales por carretera	7	4	13	4
de los cuales ferroviario	141	124	163	128

Tabla 1. Estimación del consumo de energía en el transporte en 2021 para los escenarios propuestos. Unidades [ktep].

A continuación, se detalla cada uno de los escenarios tenidos en cuenta para el consumo de energía en el transporte en 2021 y 2022.

Escenario Objetivo del PNIEC

Este escenario de consumo de energía en el transporte es el estimado en el PNIEC en el caso de que se implanten nuevas medidas para alcanzar los objetivos nacionales de energías renovables y emisiones de gases de efecto invernadero en 2030. Las hipótesis tenidas en cuenta para su determinación están descritas en dicho documento.

Escenario Tendencial del PNIEC

Este escenario de consumo de energía en el transporte es el estimado en el PNIEC en el caso de que no se implanten nuevas medidas para alcanzar los objetivos nacionales de energías renovables y emisiones de gases de efecto invernadero en 2030. Las hipótesis tenidas en cuenta para su determinación están descritas en dicho documento.

1.2. Motivación referente al objetivo de biocarburantes avanzados en transporte.

La Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, establece que la contribución de los biocarburantes avanzados y del biogás producido a partir de las materias primas

enumeradas en el anexo IX, parte A, como cuota del consumo final de energía en el sector del transporte será al menos del 0,2 % en 2022, al menos del 1 % en 2025 y al menos del 3,5 % en 2030.

Por su parte, según lo establecido en el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, en 2020 la cuota de biocarburantes avanzados y biogás producido a partir de materias primas enumeradas en el anexo IX, parte A, es de un 0,1 %, siendo un objetivo de carácter indicativo. Mantener este objetivo en 2021 permite trazar una trayectoria adecuada para el cumplimiento del objetivo obligatorio del 0,2 % en 2022.

2. ALTERNATIVAS

Se han valorado 3 alternativas a la propuesta del objetivo de venta o consumo de biocarburantes en 2021:

- 1) Mantener el objetivo vigente en 2020: 8,5 %.
- 2) Establecer el objetivo de biocarburantes determinado por las estimaciones de consumo de biocarburantes y energía en el transporte del Escenario Objetivo/Tendencial del borrador del PNIEC.
- 3) No tramitar este real decreto y por tanto no fijar un objetivo de biocombustibles para los años 2021 y 2022.

Alternativa 1. Mantener el objetivo vigente actualmente.

La opción de mantener el objetivo de biocarburantes establecido en el 8,5 % no permitiría alcanzar la cuota del 10% de energía renovable en el transporte ni en 2021 ni en 2022.

En la Tabla 2 se muestra, para cada escenario de consumo, la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el transporte en los años 2021 y 2022 en caso de que se mantuviera el objetivo de biocarburantes en el 8,5 %:

	Unidades [ktep]	Escenario Objetivo	Escenario Tendencial	Escenario Objetivo	Escenario Tendencial
		2021	2021	2022	2022
Consumo final bruto de energía en transporte (denominador DER II)					
		29.549	30.416	28.628	30.361
Consumo de gasolinas, gasóleos y biocarburantes transporte por carretera					
		28.415	29.363	27.493	29.390
Biocarburantes en tte (multiplicado por 2 los bios de doble cómputo)					
		2.415	2.496	2.337	2.498
	de los cuales 1ª generación (7%)	2068	2129	2004	2125
	de los cuáles doble cómputo	173	183	166	186
Electricidad renovable en transporte					
		148	128	176	133
	de los cuales por carretera	7	4	13	4
	de los cuales ferroviario	141	124	163	128
Objetivo bios sobre consumo GNA, GO y biocarburantes en tte por carretera					
		8,50%	8,50%	8,50%	8,50%
Cuota de energía renovable en transporte DER II					
		9%	8,9%	9,2%	8,9%

Tabla 2. Estimación de la cuota de energía renovable en el transporte para cada escenario propuesto si el objetivo de biocarburantes en 2021 y 2022 es del 8,5%.

En ninguno de los escenarios de consumo propuestos, el objetivo de venta o consumo de biocarburantes del 8,5% permitiría alcanzar una cuota del 10% de energía renovable en el transporte ni en 2021 y 2022, ya que la cuota alcanzada se mantendría en el 8,9-9,2%. Por tanto, es ineludible establecer un objetivo de biocarburantes más ambicioso que permita impulsar un crecimiento de la cuota de energía renovable en el sector

transporte.

Alternativa 2. Escenario Objetivo/Tendencial del borrador del PNIEC.

La finalidad del presente real decreto es establecer un objetivo global anual obligatorio de venta o consumo de biocarburantes para los años 2021 y 2022.

Estos objetivos se fijan, en base a los escenarios de consumo, con el propósito de establecer una trayectoria que permita alcanzar la cuota de energía renovable en transporte para el año 2030 establecida en la Directiva (UE) 2018/2001 de 11 de diciembre, así como lo dispuesto en el borrador del PNIEC. En la Tabla 3 se han simulado unas cuotas de biocarburantes en transporte por carretera del 9,5 y 10 % respectivamente para 2020 y 2021, mostrándose los resultados alcanzados conforme a la metodología de cálculo de la Directiva (UE) 2018/2001, de 18 de diciembre:

	Unidades [ktep]	Escenario	Escenario	Escenario	Escenario
		Objetivo	Tendencial	Objetivo	Tendencial
		2021	2021	2022	2022
Consumo final bruto de energía en transporte (denominador DER II)		29.549	30.416	28.628	30.361
Consumo de gasolinas, gasóleos y biocarburantes transporte por carretera		28.415	29.363	27.493	29.390
Biocarburantes en tte (multiplicado por 2 los bios de doble cómputo)		2.699	2.790	2.749	2.939
de los cuales 1ª generación (7%)		2068	2129	2004	2125
de los cuáles doble cómputo		316	330	373	407
Electricidad renovable en transporte		148	128	176	133
de los cuales por carretera		7	4	13	4
de los cuales ferroviario		141	124	163	128
Objetivo bios sobre consumo GNA, GO y biocarburantes en tte por carretera		9,50%	9,50%	10,00%	10,00%
Cuota de energía renovable en transporte DER II		10%	9,8%	10,6%	10,4%

Tabla 3. Objetivos de biocarburantes para cada Escenario.

En la Tabla 3 se observa que, tanto en el Escenario Objetivo como en el Escenario Tendencial, la cuota de biocarburantes en transporte del 9,5 % permite mantener en 2021 la cuota de energía renovable en transporte objetivo para 2020, un 10 %, teniendo en cuenta que la nueva metodología de cálculo establecida en la Directiva (UE) 2018/2001, de 18 de diciembre, limita considerablemente la aportación de la energía eléctrica renovable en el transporte y, por tanto, es más exigente en materia de introducción de biocarburantes para alcanzar una misma cuota de energía renovable en transporte.

Asimismo, se observa que con un objetivo de biocarburantes para 2022 del 10 %, es decir, medio punto porcentual adicional respecto a 2021, la cuota de energía renovable en transporte en 2022 crecería entre cuatro y seis décimas respecto al año anterior en el escenario tendencial y objetivo respectivamente.

En aras de cumplir con la obligación impuesta en la Directiva 2018/2001, de 18 de diciembre, y conforme a los principios de proporcionalidad y de eficacia, los objetivos de biocarburantes han de ser aquellos que permitan mantener la senda creciente de la cuota de energía renovable en el transporte.

Un objetivo de biocarburantes inferior en 2021 daría lugar a una cuota de energía renovable en transporte menor al 10% en 2021, disminuyendo la cuota de energía

renovable en transporte marcada en 2020 por la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril. Por otro lado, un objetivo de biocarburantes superior al 9,5 % en 2021 supondría un crecimiento excesivamente acusado del objetivo de biocarburantes para los sujetos obligados, más de un punto porcentual respecto al objetivo vigente 2020, y por ello se ha desestimado. Adicionalmente, los objetivos establecidos en 2021 y en 2022 suponen un crecimiento constante y sostenido que marcan la trayectoria adecuada para lograr las metas establecidas en el PNIEC en 2030.

Por tanto, los objetivos de venta o consumo de biocarburantes a cumplir por los sujetos obligados en 2021 y 2022 que se recogen en el proyecto de real decreto son:

	2021	2022
Objetivos obligatorios mínimos de biocarburantes (%)	9,5%	10%

Tabla 4. Objetivos de biocarburantes de la propuesta de real decreto. Fuente: Elaboración propia.

Alternativa 3. No establecer objetivo venta o consumo de biocombustibles para 2021 y 2022.

La no tramitación de este real decreto implicaría que no existirían objetivos de venta o consumo de biocombustibles para los años sucesivos al finalizar la senda vigente actualmente en 2020.

II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

1. CONTENIDO

La propuesta de real decreto consta de un único artículo, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

1.1. Artículo único

El artículo uno modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de biocarburantes, incluyendo los objetivos de venta o consumo de biocarburantes para el año 2021 en un 9,5 % y para el año 2022 en un 10 por ciento, ambos en contenido energético.

Asimismo, establece que el porcentaje de biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos en almidón, de azúcares, de oleaginosas y de otros cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos no podrá superar, para cada uno de los sujetos antes citados, el 7,2% durante los años 2021 y 2022.

Además, se fija que el porcentaje de biocarburantes procedente de UCO³ (aceite de cocina usado) y grasas animales no podrá ser superior al 1,7% como establece la Directiva (UE) 2018/2001, de 18 de diciembre..

Por otro lado, se mantiene para 2021 el objetivo indicativo de biocarburantes avanzados existente para 2020 y se establece la obligación de introducir un 0,2% en 2022 (pasa a ser un objetivo obligatorio en ese año), tal y como establece la Directiva (UE) 2018/2001, de 18 de diciembre.

1.2. Disposición derogatoria

La disposición derogatoria deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el real decreto.

1.3. Disposición final primera

La disposición final primera se refiere al título competencial.

1.4. Disposición final segunda

La disposición final segunda se refiere a la entrada en vigor del real decreto, prevista para el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

2. ANALISIS JURÍDICO

Este real decreto, de modificación del vigente Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes, se inserta en el ordenamiento jurídico mediante la habilitación específica establecida en el artículo 41.4 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, en consonancia con la habilitación reglamentaria general de la disposición final segunda de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, Asimismo, esta habilitación es reconocida en el artículo 2 del Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, que habilita al Gobierno a modificar los objetivos previstos en dicho artículo, así como a establecer objetivos adicionales.

Vista la referencia legal que justifica su rango formal, este real decreto se incardina dentro de un compendio normativo compuesto por normas de distinto rango y procedencia, que tienen por objeto establecer el marco jurídico relativo a la política de fomento de biocarburantes.

A nivel comunitario, este real decreto se relaciona directamente con las directrices establecidas en materia de fomento de biocarburantes por parte de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Si bien no produce la transposición directa al ordenamiento interno de los objetivos establecidos por la

³ Siglas en inglés que hacen referencia a “Used Cooking Oil” o aceite de cocina usado en castellano.

mencionada norma europea en materia de fomento de biocarburantes para el año 2030, cuya fecha de transposición concluye el 30 de junio de 2021, sí que garantiza la senda de consecución de los mismos al establecer los objetivos de fomento para los años 2021 y 2022.

A nivel interno, el presente reglamento se inserta en un marco jurídico ya mencionado en la motivación de esta memoria, compuesto por las siguientes normas:

- Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.
- Real Decreto 459/2011, de 1 de abril, por el que se fijan objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013.
- Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.
- El Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes.

Es de interés señalar, con ánimo de profundizar en el análisis jurídico de la presente memoria, que este proyecto de real decreto no supone derogación expresa de normas vigentes, salvo aquellas anteriores de igual o inferior rango que pudieran ser contrarias a su contenido.

3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

3.1. Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5.2, a) y el artículo 7, así como en la disposición transitoria décima, de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el proyecto de real decreto ha de ser sometido a informe preceptivo de la citada Comisión.

3.2. Consulta pública previa

Se ha realizado el preceptivo trámite de consulta pública previa, según lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El anuncio de consulta pública previa para la Transposición Parcial de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, 11 de Noviembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables fue publicado a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico el martes 17 de marzo de 2020, y debido a la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y en consonancia con lo dispuesto en su Disposición Adicional Tercera, el plazo para enviar las eventuales observaciones a la consulta pública a la dirección de correo

electrónico de la subdirección General de Hidrocarburos y Nuevos Combustibles ha estado abierto hasta el 19 de junio de 2020.

Esta consulta pública previa abarca toda una serie de cuestiones relacionadas con la transposición parcial de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de noviembre de 2018, en materia de los objetivos de energía renovable en transporte para el año 2030 y la obligación a imponer a los proveedores de combustibles para garantizar dicho objetivo.

Como parte de la transposición de la Directiva, y más concretamente, sobre la trayectoria indicativa que permita alcanzar el objetivo de energía procedente de fuentes renovables en el año 2030, en este apartado se indican todas las observaciones recibidas que proponen un objetivo concreto para los años 2021 y 2022, y que por tanto, se refieren al real decreto aquí propuesto: :

- Asociación 1 propone un 9,4 % para 2021 y un 10,3 % para 2022.
- Asociación 2 propone un 9 % para 2021 y un 9,5 % para 2022.
- Asociación 3 propone un 10 % para 2021 y un 11 % para 2022.

3.3. Trámite de audiencia e información pública.

Se ha realizado el preceptivo trámite de audiencia, según lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

III. ANÁLISIS DE IMPACTOS.

1. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

La presente orden se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13ª y 25ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético

2. Impacto económico.

Para el cálculo del impacto económico, se ha estudiado en primer lugar la evolución del precio de biocarburantes en los últimos años.

En la siguiente tabla se muestra la diferencia de precios promedio en los últimos años (€/tep) del biodiesel con respecto al diésel, el UCOME⁴ con respecto al diésel, y el bioetanol con respecto a la gasolina:

⁴ Used Cooking Oil Methyl Ester

Año	Diferencia Precios Biodiesel Red-Gasóleo A (€/tep)	Diferencia Precio UCO-Gasóleo A (€/tep)	Diferencia Precios Bioetanol-Gasolina (€/tep)
Promedio 2015	397	532	582
Promedio 2016	533	690	571
Promedio 2017	477	634	591
Promedio 2018	287	413	398
Promedio 2019	307	595	660
PROMEDIO 2015-2018	400	573	560

Tabla 5. Diferencia de precios Biodiesel RED-Gasóleo A y Bioetanol-Gasolina. Fuente CNMC (Gasóleo A España CIF 70 % MED/30 % NW E; Biodiesel RED FAME CFPP FOB Argus; Ethanol T2 FOB ROTTERDAM RED; Gasolina España CIF 70 % MED/ 30% NW). Diferencia de precios UCOME (Used Cooking Oil Methyl Ester)-Gasóleo A. Fuente: Platts.

En base a los precios de la Tabla se van a estimar dos escenarios:

- Escenario 1 (escenario de precios favorable): La diferencia de precios corresponde a la más baja de los últimos 5 años.
- Escenario 2 (escenario de precios desfavorable): La diferencia de precios en 2021 corresponde a la más alta de los últimos 5 años.

Por tanto, los precios de estos escenarios marcarán el mínimo y máximo impacto económico de la implantación del objetivo de biocarburantes en 2021 y 2022.

La diferencia de precios del HVO⁵ con respecto al gasóleo A, al no existir una cotización internacional consolidada de este producto, se ha estimado como el precio del biodiesel RED más la mitad del impuesto al gasóleo A.

Igualmente, no existe una cotización internacional de biocarburantes avanzados, por ello, se asume que serán biocarburantes mezclados con diésel y su precio será igual al del UCOME.

Por tanto, los precios considerados para el impacto económico en el Escenario 1 y 2 son:

	Diferencia Precios Biodiesel Red-Gasóleo A (€/tep)	Diferencia Precios UCOME-Gasóleo A (€/tep)	Diferencia Precios Bioetanol-Gasolina (€/tep)	Diferencia Precios HVO-Gasóleo A (€/tep) *
Escenario 1	287	413	398	618
Escenario 2	533	690	660	880

Tabla 6. Diferencia de precios en los dos escenarios planteados

El establecimiento de este nuevo objetivo de biocarburantes del 9,5 %, en el Escenario

⁵ Hydrotreated vegetable oils

Objetivo de consumo en el transporte del PNIEC, el consumo de biocarburantes es de 2.384 ktep en 2021 y de 2.377 ktep en 2022 (incluyendo biocarburantes de 1ª generación y doble cómputo). El impacto económico, Tabla 10, de la nueva regulación se refiere al coste extra que conlleva el consumo de estos biocarburantes en 2021 y 2022.

En cuanto al reparto de consumo de los distintos tipos de biocarburantes, se han asumido las siguientes hipótesis:

- a) Todo el biocarburante de doble cómputo es UCO o biocarburantes avanzados, 332 ktep.
- b) La cantidad de bioetanol es aquella necesaria para cumplir las especificaciones técnicas de bioetanol en gasolina (5 % volumen/volumen), es decir 183 ktep en 2021 y 178 ktep en 2022.
- c) El resto de los biocarburantes son HVO y biodiesel y su reparto se hace de tal manera que se cumpla con las especificaciones técnicas del diésel, contenido FAME⁶ limitado al 7 % volumen/volumen. En consecuencia, el consumo de biodiesel se estima en 1.289 ktep en 2021 y 1.185 ktep en 2022 y el consumo de HVO en 597 ktep en 2021 y 641 ktep en 2022.

De esta manera el impacto económico del incremento del objetivo de biocarburantes se muestra en la siguiente tabla.

	Impacto económico [M€]	Impacto económico [M€]	Impacto económico [M€]
	2021	2022	TOTAL
Escenario 1	942	961	1.903
Escenario 2	1.551	1.570	3.121

Tabla 7. Impacto económico en los dos escenarios planteados en 2021, 2022 y total.

El incremento de costes totales como consecuencia de la nueva regulación varía entre 1.903 M€ para el escenario de precios más favorable y 3.121 M€ para el escenario de precios más desfavorable.

Se estima que el precio del diésel antes de impuestos se incrementará en estos dos años entre 2,4 c€/l y 4,6 c€/l.

Considerando que el precio sin impuestos del gasóleo en España en diciembre de 2019 fue de (63,3 c€/l), esta medida supondría un incremento del entorno del 3,8-7,3 % del precio sin impuestos del diésel.

Por su parte, se estima que el precio de la gasolina antes de impuestos se incrementará en estos dos años entre 0,27 c€/l y 0,96 c€/l.

Considerando que el precio sin impuestos de la gasolina en España en diciembre de 2019 fue de (60,6 c€/l), esta medida supondría un incremento del entorno del 0,5-1,6 %

⁶ *Fatty Acid Methyl Ester*, término genérico por el que se conoce el biodiesel.

del precio sin impuestos del diésel.

Efectos sobre los Operadores de productos petrolíferos

El incremento del objetivo de venta o consumo de biocarburantes supondrá a los operadores un incremento del coste del producto vendido en línea con lo expuesto en el apartado anterior.

La regulación de un único objetivo global ya establecida desde enero de 2016, permitirá a los sujetos obligados cumplirlo con mezcla de biocarburantes en gasolina o en diésel con mayor flexibilidad.

Efectos sobre los Productores de biocarburantes

El proyecto de real decreto, en la medida en que implica un incremento de los objetivos con respecto a 2020, tendrá un efecto favorable en el sector de producción de biocarburantes.

3. Efectos en la competencia en el mercado

El proyecto de real decreto no tiene efecto en la competencia del mercado, ya que esta medida no resulta más gravosa para unos operadores que para otros, ni otorga un trato diferenciado con respecto a los nuevos entrantes al mercado, que tendrán que cumplir los mismos objetivos.

4. Análisis de las cargas administrativas

El proyecto de real decreto no supondrá un incremento de las cargas administrativas ni para las empresas, ni para la administración, ya que la normativa vigente ya recoge la obligación de cumplir con unos objetivos de venta o consumo de biocarburantes regulados y los sujetos obligados ya están presentando la documentación requerida para justificar su cumplimiento.

5. Impacto presupuestario

Del desarrollo y aplicación del proyecto de real decreto de referencia no va a derivarse coste adicional alguno para la Administración General del Estado, ni para las Comunidades Autónomas o Entidades Locales.

6. Impacto por razón de género y materia de igualdad de oportunidades.

Las disposiciones contenidas en el proyecto de real decreto son de naturaleza estrictamente técnica y, en consecuencia, no tienen ningún impacto por razón de género.

A los efectos de lo previsto en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se señala que el anteproyecto tiene un impacto de género nulo, en la

medida en que su contenido, de naturaleza estrictamente técnica, no incluye ningún tipo de medida que pueda atentar contra la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

7. Impacto en la familia

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, se considera que las normas contenidas en el presente anteproyecto de ley no tienen impacto en la renta disponible de las familias.

8. Impacto en la infancia y en la adolescencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, se considera que las normas contenidas en el presente anteproyecto de ley no tienen impacto alguno en la infancia y en la adolescencia.

9. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

De acuerdo con el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, se considera que esta norma no tiene impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

10. Impacto medioambiental

El incremento del objetivo global de biocarburantes en el año 2021 y 2022 objeto del presente proyecto de real decreto permitirá alcanzar una cuota de energía renovable en transporte del 10% en 2021 y un 10,6 % en 2022, manteniendo la tendencia de crecimiento del objetivo de biocarburantes, que pasa del 8,5 % en 2020 a un 9,5 % en 2021 y un 10 % en 2022 y, como consecuencia, una mayor disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por tanto, esta regulación propuesta tiene un impacto positivo en el medio ambiente.

Para la determinación del impacto medioambiental, y más concretamente, la reducción de las emisiones de GEI, se asume un 65%⁷ de reducción de emisiones de GEI de los biocarburantes estimados con respecto a la intensidad de emisiones de GEI del

⁷ Límite mínimo de reducción de GEI a partir de 1 de enero de 2021 establecido en la Directiva (UE) 2018/2001, de 18 de diciembre

combustible fósil, según lo establecido en el 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. La intensidad ponderada de emisiones de GEI durante el ciclo de vida de la gasolina es de 93,3 g CO₂equ/MJ, y 95,1 g CO₂equ/MJ para el gasóleo⁸. Por tanto, tomando un valor promedio de ambas, la reducción de emisiones de GEI sería de:

	Impacto ambiental	Impacto ambiental	Impacto ambiental
	2021	2022	TOTAL
Reducción de emisiones de GEI [kt CO₂equ]	6.111	6.093	12.204

Tabla 8. Impacto ambiental. Reducción de emisiones de GEI

⁸ Anexo del Real Decreto 235/2018, de 27 de abril.