

**Observaciones de CEOE al Proyecto de
Real Decreto Ley por el que se regula el
régimen del comercio de emisiones de
gases de efecto invernadero**

- **COMENTARIOS GENERALES A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

Al Capítulo V, en la página 5, se habla de la metodología de asignación. La fórmula basada en emisiones pasadas, por sí misma no se ajusta plenamente a la diversidad de plantas y productos dentro de un mismo sector de actividad, ni desde la perspectiva de su crecimiento previsible para 2005-2007, ni desde las emisiones de CO₂ por unidad de producción.

Por otro lado, el concepto de nuevos entrantes en sentido estricto, es difícil de encajar. El número de posibles plantas que realmente pudieran corresponder a dicho epígrafe y que, de modo estricto, incrementarán las emisiones de CO₂ es muy limitado y muy inferior a la reserva. Sin embargo si se ampliara demasiado el concepto podría pasar lo contrario. Por ello será necesaria buena voluntad y flexibilidad por parte de la Administración para asegurar que la reserva de asignación sectorial por lo menos se hiciera efectiva prioritariamente dentro del mismo sector.

En esta misma página, último párrafo se dice que el PNA asigna 161,2 millones de derechos anuales durante el periodo 2005-2007, aunque se sabe que faltan en esta cantidad los derechos de las instalaciones de cogeneración de los sectores industriales no afectados por la directiva. Aunque el Plan se puede modificar por Real Decreto, el texto de la Ley no debe contener esta cifra, sino la final o añadiendo alguna expresión que no la haga inamovible o incoherente con el resultado final.

En la página 6, tercer párrafo, se dice que las emisiones no deberán sobrepasar el 24% de las emisiones de 1990. No entendemos la razón del Gobierno para fijarse ese límite, ya que no se puede garantizar de ninguna

forma que sólo haya que acudir a mecanismos y sumideros en la cantidad del 9% y además consideramos innecesario establecer esa limitación en el Real Decreto Ley, donde no se vuelve a citar en todo el texto, y dejar ese techo del 24% para el PNA, donde ya se cita, lo que dejaría la posibilidad de cambiarlo por otro Real Decreto, pero no si se incluye en el texto del Real Decreto Ley.

En el cuarto párrafo de esa misma página se dice que el reparto de emisiones entre las instalaciones afectadas por la Directiva y las que no lo están es del 40,5% y 59,5%. No hay que olvidar que en las primeras no están incluidas las instalaciones de cogeneración de sectores no afectados.

Respecto a la reducción prevista (el 0,4% de las emisiones de 2002) será cierta para la media del conjunto de sectores afectados y no afectados por la Directiva. Pero no lo es (lo reconoce el Plan Nacional) en las de los sectores no afectados que siguen creciendo en sus emisiones, ni en las de los sectores afectados que las reducen un 2,7%.

Los sectores no incluidos en la directiva deberían invertir su tendencia de crecimiento de emisiones. Es por tanto necesario, dejar más explicitado que el comercio de emisiones es sólo una, y no la principal, de las varias herramientas para cumplir con los requerimientos del Protocolo de Kioto.

Al Capítulo VI, en la página 7, se hace alusión a la posibilidad de utilizar los mecanismos flexibles contemplados en el Protocolo de Kioto. Conviene dejar clara la diferencia que existe entre los derechos o certificados en el exterior para cumplir la Directiva de Comercio de emisiones, que está recogido en la llamada Directiva "link" aprobada pero todavía no publicada y los derechos que el Estado tenga que comprar, mediante cualquiera de los mecanismos de flexibilidad, para cumplir su compromiso nacional. Respecto a los derechos a adquirir mediante mecanismos por las empresas afectadas por la Directiva, España no debe poner ninguna limitación a la cantidad de derechos a comprar.

Al Capítulo X, en la página 9, quinto párrafo, se dice que hay que salvaguardar las competencias autonómicas que establezcan un nivel superior de protección. En nuestra opinión, el Decreto Ley no establece ningún nivel de protección, sino simplemente un sistema de asignación de derechos de emisión, de ámbito nacional y, por tanto, no puede haber diferencia entre instalaciones en diferentes Comunidades Autónomas en cuanto a los derechos a asignar ni en cuanto a la documentación a exigir para expedir la autorización, ni en el Capítulo de sanciones.

Por último, respecto a la Memoria Económica que acompaña al Borrador de Real Decreto Ley se dan datos parciales o erróneos en la valoración del coste para las empresas. A modo de ejemplo, se afirma en su página 8 que el coste será del 0,015% del valor añadido, cuando en el sector cementero se ha evaluado con la actual propuesta de PNA en alrededor del 3%; puesto que este sector representa un 17% del volumen de las emisiones de la directiva, o la estimación de impacto de la administración está mal, o se ha discriminado al sector cemento indebidamente al realizar dicha valoración del coste. Otros sectores han evaluado el coste igualmente por encima del estimado en la Memoria Económica.

- **COMENTARIOS AL ARTICULADO:**

- **Artículo 1: Objeto y ámbito de aplicación.**

En el primer párrafo, el texto del Proyecto dice: “...de forma eficaz y de manera económicamente eficiente.” El texto de la Directiva dice: “ ...de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente.”

Proponemos respetar el texto de la Directiva.

En el segundo párrafo, se debe añadir: “...**actividades y los gases** a los que se refiere el Anexo I .“ como dice el texto de la Directiva.

- **Artículo 2: Definiciones.**

En el apartado a) “Derecho de emisión”, se propone eliminar la palabra “subjetivo” de la definición, ya que no se entiende qué información adicional puede aportar al no indicarse su significado.

Letra h) "Nuevo entrante":

- El texto, debe referirse expresamente a las nuevas instalaciones, puesto que en su literalidad sólo menciona como nuevos entrantes el cambio en el carácter o el funcionamiento de una instalación, o una ampliación. Considerar la entrada en funcionamiento de nuevas instalaciones (según dice la Disposición transitoria segunda) como "cambio de funcionamiento" sería una interpretación muy laxa.
- Sería recomendable indicar que nuevo entrante para el primer período de la Directiva es aquel que no disponga de todos los permisos y autorizaciones y hayan solicitado la autorización de emisión de gases de efecto invernadero a fecha 30 de septiembre

- **Artículo 4: Instalaciones sometidas a autorización y artículo 5: Solicitud de autorización.**

Proponemos cambiar el orden de estos dos artículos, respetando el orden cronológico de las dos actuaciones: solicitud y autorización y también respetando el orden de la Directiva 2003/87/CE.

- **Artículo 4: Instalaciones sometidas a autorización.**

En el artículo 4.2, la propuesta dice: *“La autorización de emisión de GEI tendrá el contenido mínimo siguiente: ...”*

Se expone el contenido mínimo que deberá tener la autorización de emisión de gases de efecto invernadero. Al regular las autorizaciones con un **“contenido mínimo”**, se permite a las Comunidades Autónomas establecer nuevos condicionados, incluso plazos de validez de las autorizaciones (a tenor del apartado g)) que pueden ir en contra de un correcto e indiscriminatorio funcionamiento del sistema. Podría darse el caso de instalaciones con mayores restricciones en función de la Comunidad Autónoma donde desarrollen su actividad. Se confiere a las CCAA competencias excesivas sobre las instalaciones afectadas, ya que es necesario disponer de la autorización de emisiones de gases de efecto invernadero para poder operar.

Por tanto proponemos eliminar el calificativo **“mínimo”**.

Asimismo, el contenido del permiso incluye en el apartado g, **“El periodo de validez de la autorización”**. La expedición de la autorización depende exclusivamente de que el titular de la instalación sea **“capaz de garantizar el seguimiento y la notificación de las emisiones”**, según establece el artículo 6 de la Directiva (art. 5.2 del RDL). Entendemos, por tanto, que las autorizaciones no tienen carácter temporal y deben tener carácter indefinido,

revocándose únicamente en los supuestos que ocasionen la extinción de la autorización (artículo 7 del RDL), y debiendo modificarse en caso de cambios en la instalación que deban ser comunicados a efectos de modificación de la autorización.

Por tanto proponemos eliminar el apartado g).

• **Artículo 5: Solicitud de la autorización.**

En este artículo se dice que *“El titular de la instalación deberá dirigir la solicitud de autorización al órgano competente que designe la Comunidad Autónoma ...”*. Se propone que la definición de órgano competente sea la contemplada en la IPPC, a saber:

“Órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada»: el órgano designado por la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación objeto de la autorización. En tanto no se produzca una designación específica por parte de la Comunidad Autónoma, se entenderá competente el órgano de dicha Administración que ostente las competencias en materia de medio ambiente.”

En el párrafo 5.1, la propuesta dice: *“La solicitud de autorización deberá contener, al menos, documentación...”*.

Como en el caso del artículo 4.2, la directiva no establece contenidos mínimos y no se debe dar la posibilidad a cada autoridad autonómica a solicitar diferente documentación al industrial.

Se podría decir que si el industrial lo considera pertinente puede facilitar más información.

En el apartado 1. f) se propone aclarar que la solicitud de autorización sólo deberá contener las medidas de seguimiento de los gases de efecto

invernadero incluidos en el Anexo I del RDL, es decir, únicamente de dióxido de carbono.

La Decisión de la Comisión a la que se hace referencia contiene directrices para los seis gases de efecto invernadero, lo que podría llevar a confusión. Para evitar esta confusión se propone añadir el siguiente texto en negrita al apartado f):

*f) “Las medidas previstas para realizar el seguimiento de las **emisiones de los gases de efecto invernadero especificados en el Anexo I**, de acuerdo con el Anexo III, la Decisión de la Comisión Europea de 29 de enero de 2004, 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 y del Consejo y, en su caso, la normativa de desarrollo.”*

Respecto al párrafo 5.2, el silencio administrativo negativo es extraño a la práctica legislativa predominante en la Unión Europea, por lo que no parece coherente preverlo en un RDL que tiene por objeto, según su artículo 1, la transposición de la Directiva 2003/87, es decir de una norma comunitaria, que debería hacerse en términos análogos al de los restantes Estados Miembro, incluso en los efectos del silencio administrativo. Tampoco debe ser una práctica habitual en el procedimiento administrativo español, que prevé como norma general el silencio administrativo positivo, dadas las garantías que significa para el administrado.

Desde el punto de vista práctico puede dar lugar a situaciones graves y de difícil solución. El transcurso de los tres meses sin resolución, difícilmente dejará tiempo para formular y resolver un recurso dentro del plazo para que la instalación tenga la autorización exigible antes del 1 de enero de 2005. La

previsión de esa Disposición transitoria acerca de las "instalaciones existentes a la entrada en vigor de este RDL " no resuelve el problema, dada la interpretación de "instalaciones existentes" previsible por el restrictivo precedente de la Directiva IPPC, que no considera que lo sean las que efectiva y materialmente existen, sino las que tienen "todas" las autorizaciones y licencias. En la práctica, hay un buen número de instalaciones que carecen de alguna de esas licencias por alguna modificación reciente pendiente de resolución, especialmente si es posterior a la promulgación de la Directiva IPPC y ha sido considerada sustancial y por tanto sujeta a autorización ambiental integrada, que es harto improbable que pueda resolverse antes de 1 de enero de 2005.

Por todo ello, creemos que debe eliminarse el silencio negativo, ya que la omisión del deber de la Administración de resolver sobre la solicitud de autorización puede acarrear graves consecuencias, por lo que es injusto que el silencio perjudique al titular de la instalación, que tiene derecho a obtener la autorización si garantiza el seguimiento y notificación de las emisiones.

Por tanto, proponemos cambiar la redacción del artículo 5.2 por la siguiente:

*“La autorización de emisión de gases de efecto invernadero se otorgará siempre que quede acreditado que el titular es capaz de garantizar el seguimiento y notificación de las emisiones con arreglo a lo dispuesto en los apartados d) y e) del artículo 4.2. Transcurrido el plazo de tres meses sin haberse notificado resolución expresa, se entenderá **concedida** la solicitud presentada”*

El artículo 4 de la Directiva, que impone que las instalaciones afectadas tengan un permiso expedido por la autoridad competente de conformidad con el procedimiento de los artículos 5 (solicitudes de permisos) y 6 (condiciones

y contenido del permiso), no es un obstáculo para el silencio administrativo positivo. En este supuesto, la ley supone una resolución estimatoria de la solicitud del interesado (artículo 43 de la Ley de la Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común), y el interesado, si ha cumplido lo prescrito en el citado artículo 5, tiene derecho a que la Administración actuante emita una resolución expresa, que ha de ser necesariamente estimatoria. Con ello queda cumplida la obligación de tener el permiso.

Si no se cambia a que el silencio sea positivo, es decir, a que la solicitud resulte automáticamente autorizada, habrá que decir que el órgano competente deberá notificar al interesado, en el plazo de diez días hábiles desde el siguiente al de entrada de la solicitud, todos los defectos, errores u omisiones observados en ella o en la documentación adjunta, suspendiendo el procedimiento hasta que sean subsanados

El artículo 5.2 del Proyecto no especifica, como parece desprenderse del artículo 6.1 de la Directiva, que la autorización de emisión puede comprender la “totalidad o una parte” de la instalación, si bien podría entenderse que esa matización ya viene contemplada en el artículo 4.3 del Proyecto. Convendría aclarar este punto.

- **Artículo 6: Cambios en la instalación.**

En el caso de que la Comunidad Autónoma tenga que modificar de oficio la autorización en el plazo de tres meses, nos surgen las mismas preocupaciones que en el caso del artículo 5. Tal y como está redactado este artículo puede dar lugar a actuaciones absolutamente discrecionales de la Administración. Entendemos que debe realizar un esfuerzo de concreción dada la importancia de las autorizaciones.

- **Artículo 7: Extinción de la autorización.**

En relación con la extinción de la autorización, en el apartado 7.a debería añadir lo que indicamos en negrita: "*cierre de la instalación **que no se encuentre en situación de reestructuración, con conservación y transferencia de los derechos***".

El artículo 7.b del Proyecto contempla una suerte de "sanción", consistente en la extinción de la autorización de la instalación y devolución de los derechos por el mero retraso de tres meses respecto de la fecha prevista para el inicio de la actividad en la propia autorización de emisión de gases. Esta previsión normativa no puede mantenerse y resulta contradictoria con otros preceptos del Proyecto:

- a) No se corresponde con el contenido regulado en el artículo 4.2 del Proyecto del Real Decreto Ley, de la autorización citada, que ni siquiera contempla la inclusión de la fecha de inicio de la actividad.
- b) Una "sanción" tan grave no puede derivarse por el simple retraso en el cumplimiento de un requisito que no es considerado como integrante del contenido esencial de la autorización tantas veces repetida.
- c) Tiene efecto contradictorio con la prudente previsión de presentar las solicitudes de permiso cuanto antes, puesto que induce a retrasar la solicitud para no correr el riesgo de esta "sanción" por los habituales retrasos en finalizar el montaje de las instalaciones industriales, muchas veces superiores a tres meses.
- d) También sería un contrasentido la aplicación del artículo 7.b del Proyecto del Real Decreto Ley para los "nuevos entrantes", cuando

hay una norma especial en estos supuestos, prevista en el artículo 19.3 del Proyecto del Real Decreto Ley con referencia a la “fecha probable de puesta en funcionamiento”, reconociéndose, por tanto, que el riguroso sistema del artículo 7.b del Proyecto haría inviable una asignación real de derechos en estos supuestos.

Por otra parte, el propio artículo 7.b del Proyecto del Real Decreto Ley introduce un mecanismo de extinción, no previsto en la Directiva 2003/87/CE, totalmente innecesario y alejado de la realidad y de la lógica. Innecesario pues tanto las previsiones de los artículos 13.2 y 13.3 de la Directiva citada, como el artículo 27.3 del Proyecto del Real Decreto Ley ya establecen un sistema razonable de caducidad y cancelación de derechos no entregados, perfectamente aplicable para los “nuevos entrantes” que no pusieran en marcha la instalación, sin que se aprecie la razón de la distinción entre estos supuestos y los de instalaciones ya existentes que no utilicen los derechos asignados por paradas o no funcionamiento de las mismas. También parece un sistema poco real e ilógico, pues los tres meses desde la fecha prevista de inicio de la actividad en instalaciones y proyectos complejos resulta manifiestamente insuficiente, dependiendo muchas veces aquella fecha de actuaciones o trámites de la propia Administración, ajenos a la voluntad del titular del proyecto.

Se propone que se prorrogue también por causa justificada por el titular de la instalación.

- **Artículo 9: Requisitos de la Agrupación de instalaciones.**

Punto 1, letra a) Requiere que todas las instalaciones lleven a cabo una actividad incluida en el mismo epígrafe del Anexo I. En la medida en que la Directiva 2003/87 no lo impida, a efectos de agrupación deben considerarse incluidas en el mismo epígrafe las instalaciones cubiertas por una sola

autorización según la previsión del artículo 4.3. Caso contrario, una instalación de un sector incluido en el Anexo I y una instalación de cogeneración, ambas del mismo titular y en un mismo emplazamiento, que obtengan una autorización única, no podría agruparse con las instalaciones de su mismo sector, porque la cogeneración es una actividad de epígrafe diferente.

- **Artículo 12: Procedimiento.**

El artículo 12.1 del Proyecto no especifica el concreto órgano de la “Administración General del Estado” que se entiende competente para otorgar la autorización de la “agrupación de las instalaciones”.

En el punto 3 se vuelve a presentar el silencio administrativo negativo. Por los mismos argumentos aducidos en el apartado referido al artículo 5, el silencio en este caso debe ser positivo. El silencio positivo evita la inseguridad jurídica del administrado.

La creación de pooles se ha de mantener lo más sencilla posible. Se sugiere a la Administración que se dirija proactivamente a la Comisión Europea para evitar posteriores contratiempos de cara a que les informen explícitamente de los requisitos que desean comprobar antes de aprobar las agrupaciones de instalaciones.

Debería conocerse con más concreción que es lo que cree la Administración que debiera contemplar el estudio sobre la formación de agrupación de empresas y su no afección a la libre competencia.

▪ **Artículo 13: Obligaciones del administrador fiduciario.**

Según el texto, en el pool los derechos se asignan a las instalaciones y se expiden al administrador, mientras se tramita la autorización de agrupación de instalaciones se asignan a la cuenta de haberes de la Administración General del Estado. Después vienen una serie de tramites. Convendría aclarar qué ocurre en el pool mientras dura este trámite, dado que convendría comenzar a operar lo antes posible.

Mientras tanto, se propone que se puedan adquirir derechos si la situación del mercado inicial así lo recomendará.

A la hora de renovar la autorización del pool, se sugiere que se pueda realizar sin excesiva burocracia, en caso de que sus integrantes lo consideren conveniente, sin necesidad de repetir todos los trámites administrativos anteriores. Simplemente con el reenvío de la extensión de poderes para el administrador fiduciario, y no tener que realizar un nuevo estudio como los que se proponen para la formación de pools.

• **Artículo 16: Método de asignación**

Apartado 16.2.- Teniendo en cuenta que, en repetidas ocasiones, el Gobierno ha manifestado la voluntad de mantener la competitividad de la industria española, consideramos fundamental que los derechos del segundo periodo de 5 años que se inicia el 1 de enero de 2008 se asignen de forma gratuita el 100% de los mismos.

• **Artículo 17: Criterios de asignación.**

En el último párrafo del artículo 17, la propuesta dice: *“Podrán asimismo tenerse en cuenta...”*.

Se propone sustituir *“podrán”* por **deberán**. Además debe establecerse cómo se van a considerar tanto las previsiones de evolución de la

producción como las medidas de reducción adoptadas antes del establecimiento del mercado de derechos de emisión.

- **Artículo 18: Reserva para nuevos entrantes.**

Se sugiere que los derechos de una instalación que cierre o descienda su capacidad por transferencia de producción a una instalación que sustituya dicha producción, reviertan en esta última. En caso de que no sea así se propone pasar esta reserva a la asignación del sector como si fuera para nuevos entrantes o ampliaciones substanciales. Este punto es muy importante para el segundo periodo.

En cuanto a los derechos no expedidos al final de un período creemos que la asignación por subasta es un método lesivo para algunos sectores cuya estructura de costes no les permite acudir a esa subasta en igualdad de condiciones que a otros por lo que deberán asignarse de modo gratuito.

- **Artículo 19: Asignación individualizada de derechos de emisión.**

En el artículo 19.3b: La propuesta dice que la solicitud de asignación deberá de acompañarse, entre otra documentación, de datos de la instalación referidos a los *tres años inmediatamente anteriores* a la presentación de la solicitud, lo cual no parece ser coherente con la base sobre las que se va a realizar la asignación, que son los años 2000, 2001 y 2002. Se propone por tanto subsanar esta incongruencia o bien referirse a los cuatro años inmediatamente anteriores para incluir el año 2000, que es uno de los años base.

Por otro lado, la Administración debería fijar un plazo de tres meses para dar la asignación, una vez que los nuevos entrantes soliciten la autorización de emisión.

Punto 2, letra c)- La solicitud para la asignación individualizada para el caso de nuevos entrantes, debe poder realizarse también a partir de un certificado que pruebe la solicitud de la autorización de emisión ante el órgano autonómico competente. De lo contrario, el periodo de tiempo de tramitación es demasiado largo: 3 meses con posible denegación para la autorización de emisión y un periodo indefinido para la asignación individual. Además, el silencio negativo puede obligar al titular de la instalación a posponer indefinidamente sus inversiones o la puesta en funcionamiento.

Punto 3, letra b). Los titulares de las instalaciones pueden declarar el consumo de los diferentes tipos de combustible, pero en muchos casos las emisiones de GEI por combustión podrán declararlas por cálculo aplicando los factores de combustión, dado que las mediciones periódicas obligatorias según el Decreto 833/1975 son insuficientes para hacer esa declaración; esto puede dar lugar a diferencias cálculo-medición dentro de una instalación y a divergencias entre instalaciones por uso de factores diferentes. Parece conveniente que el RDL incluya un Anexo con esos factores de emisión, a utilizar si el titular de la instalación no opta por otros métodos fiables para determinar las emisiones a declarar.

Por otra parte, las instalaciones que, sin ser "nuevos entrantes", hayan iniciado su actividad después de 1 de enero de 2001 no tienen datos completos de las emisiones o los consumos de los tres años anteriores a la solicitud para el período 2005-2007 (incluso pueden no haber tenido consumos de combustible ni emisiones en los años 2001 a 2003, por haber empezado su actividad en el 2004 o por haber de iniciarla en el 2005, habiendo solicitado la autorización antes del 30 de septiembre), por lo que habrá de preverse una solución similar a la de los "nuevos entrantes" u otra adecuada.

Finalmente, la resolución determinando la cantidad asignada a cada instalación debe ser revisable y recurrible, dado que hasta que no se dicte, el interesado no ha tenido oportunidad de conocerla.

- **Artículo 20: Naturaleza jurídica de los derechos de emisión.**

En el apartado 20.5 se debe de aclarar el significado de las palabras “transferencia” y “transmisión”, que se mencionan en este apartado. Tal vez se debería introducir una definición de ambos conceptos en el artículo 2.

En el artículo 20.6.d, o en otro artículo de la Ley deberá decir explícitamente que estos derechos conseguidos mediante la utilización de los otros mecanismos de flexibilidad no tienen limitación de cantidad

- **Artículo 23: Valoración del informe verificado.**

En el apartado 23.2 se dice: *“Si el órgano autonómico competente discrepara del informe verificado, notificará al titular de la instalación la existencia de discrepancias, la propuesta de resolución de las mismas para poder considerar satisfactorio el informe y, en su caso, la estimación de emisiones. Examinadas las alegaciones del titular, el órgano autonómico competente resolverá e inscribirá en la tabla de emisiones verificadas habilitada a tal efecto en el registro, el dato de emisiones de la instalación”.*

Por una parte, si el Registro es competencia del Ministerio de Medio Ambiente, el órgano competente de la Comunidad Autónoma deberá instar al Ministerio la inscripción, pero no podrá inscribir directamente en el registro.

En cuanto a la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en caso de discrepancias sobre el informe, habría que definir si la resolución pone fin o no a la vía administrativa y el pertinente recurso.

Esto es especialmente delicado al final del primer periodo (antes del 31 de marzo de 2008). Además, el lapso de tiempo para emitir la conformidad es muy limitado y no conformidades de ultima hora, podrían encarecer la compra de derechos al final del primer periodo. Esto sería todavía más complicado en sistemas de verificación de cálculo más complicados.

Se debe establecer el plazo que tiene el órgano autonómico competente para resolver estas cuestiones. Por ello se propone añadir un párrafo: ***“La resolución se producirá en el plazo máximo de tres meses desde la notificación de las discrepancias al titular. Si transcurrido este plazo el órgano competente no ha adoptado una resolución expresa se entenderá que da su conformidad en el sentido del apartado 1”***.

Dado que en las Comunidades Autónomas las emisiones, entre ellas las de CO₂, deben notificarse conforme al artículo 8 de la Ley 16/2002 al Registro EPER-España, a través de cuestionarios que verifican los órganos competentes autonómicos antes de enviarlos al Registro Central, se estima conveniente proponer que las CCAA utilicen esta información para valorar el informe verificado de las emisiones de las instalaciones afectadas.

- **Artículo 29: Tipificación de las infracciones.**

En el apartado 29.1, la propuesta dice: *“sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica”*.

Entendemos que en este caso no puede haber legislación autonómica que modifique el régimen de infracciones y sanciones ya que se trata del incumplimiento de una normativa concreta de ámbito nacional.

La infracción del artículo 29 punto 2, letra e), que transpone la prevista en la Directiva, debe regularse con independencia de las demás. No es

proporcionado calificarla en todos los casos como muy grave: el incumplimiento de la obligación de presentar un pequeño número de derechos de emisión o incluso un solo derecho, con una sanción que podría resultar inferior a los 10.000 € previstos para una infracción leve, a razón de 40 ó 100 € por derecho no presentado. No se entendería que esa sanción, que está tasada en los apartados 3 y 4 del artículo de la Directiva, pudiera ser objeto de graduación que la elevase, dentro del intervalo de las sanciones por infracciones muy graves, hasta el límite los 2.000.000 €, hablando siempre de un incumplimiento de pocos derechos.

- **Disposición Transitoria primera: Instalaciones existentes a la entrada en vigor de este Real Decreto Ley.**

Se propone añadir el siguiente punto:

3. A los efectos de lo establecido en los Artículos 4.2.d y 5.1.f sobre la metodología de notificación y seguimiento, durante el periodo 2005-2007 bastará con que se respeten los principios del Anexo III, siendo recomendable la Guía publicada por la Decisión de la Comisión Europea de 29 de enero de 2004.

- **Disposición Transitoria cuarta: Agrupación de instalaciones en el periodo 2005-2007.**

La Disposición. Transitoria cuarta del Proyecto excluye la posibilidad de la “agrupación de instalaciones”, durante la vigencia del Primer Plan Nacional de Asignación (2005-2007), para las instalaciones del epígrafe 1 del Anexo I (instalaciones energéticas de combustión con potencia térmica superior a 20 MW, excluyendo también, por tanto, a las cogeneraciones).

Esta exclusión no figura, salvo error u omisión, en el artículo 28 de la Directiva, regulador de la “Agrupación de instalaciones”, si bien es cierto que dicho artículo está redactado por la Directiva, a diferencia de otros muchos, en términos facultativos para los Estados miembros (“podrán”). Aunque no es menos cierto que, ejercitada esa facultad, la Directiva no contempla exclusiones para actividades concretas de las enumeradas en su Anexo I.

Por tanto solicitamos que se subsane este punto, ya que consideramos que debe ser una errata de redacción y que lo que quiere decir es que no se podrán agrupar las instalaciones del epígrafe 1 **a)**

- **Anexo I: Categorías de actividades y gases incluidos en el ámbito de aplicación.**

Cabe señalar que en el Anexo I, Actividades, epígrafe 1, se ha omitido el requisito de que las instalaciones de cogeneración afectadas por dicho proyecto legislativo serán las que tengan una potencia de más de 20 MW y que vendan a la red. Consideramos que es un error de redacción que hay que subsanar necesariamente.

Por ello, la redacción correcta de dicho epígrafe sería:

“1 Instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal superior a 20 MW, incluyendo:

- a) Instalaciones de producción de energía eléctrica de servicio público.*
- b) Instalaciones de cogeneración que producen energía eléctrica en régimen especial y que viertan total o parcialmente a la red, independientemente del sector en el que den servicio.”*

En el epígrafe 8, la alternativa "y/o" debe ejercitarse optando por la "y" *"...una capacidad de producción superior a 75 toneladas por día "y" una capacidad de horneado de más de 4 m³ y de más de 300 kg/m³ de densidad de carga por horno."*

El texto citado reproduce el epígrafe 3.5 del Anexo I de la Directiva 96/61/EC relativa a la prevención y control integrado de la contaminación, IPPC. La inclusión de la fórmula "y/o" en ese epígrafe es fruto del compromiso alcanzado durante la discusión de esta Directiva entre las posiciones lideradas por Francia (que proponía un único umbral de capacidad de producción) y de Alemania, con el apoyo de España (que defendía no incluir en la IPPC las instalaciones de cerámica fina, de baja densidad de carga, por ser menos contaminantes). La fórmula "y/o" dejó a los Estados miembros la posibilidad de "choisir de soumettre les activités de la rubrique 3.5 à l'Annexe I soit à l'un des deux critères soit à la condition que ces deux critères soient simultanément satisfaits" (Déclaration au procès-verbal du Conseil).

La posibilidad que tienen los Estados Miembro de optar por una u otra de las conjunciones también en la transposición o aplicación de la Directiva de comercio de emisiones y en sus Planes Nacionales de Asignación resulta confirmada por que tanto Alemania como Francia han hecho uso de ella con efecto de resultar afectadas por la Directiva, y en lo que se refiere a la fabricación de productos cerámicos mediante horneado, únicamente las instalaciones con una capacidad de horneado de más de 4 m³ y de más de 300 kg/m³ de densidad de carga por horno. Así:

-Alemania ha tomado como criterio para la afectación la superación del umbral de capacidad de hornos y la densidad de carga, y así consta en

su PNA¹; la Draft Commission Decision de 07.07.2004 no ha puesto reparos a ese criterio.

- Francia, aunque todavía no lo ha publicado expresamente, ha confirmado a su asociación nacional de cerámica que ha optado por la aplicación conjunta de los umbrales de capacidad de producción superior a 75 toneladas por día y una capacidad de horneado de más de 4 m³ y de más de 300 kg/m³ de densidad de carga por horno. Esta postura resulta confirmada porque en el listado francés que acompaña al “Plan National d’Affectation des Quotas, Periode de Reference 2005-2007” de 6 de julio de 2004, solo menciona dos instalaciones de cerámica, ninguna de ellas de azulejos y pavimentos cerámicos o de otros tipos de cerámica fina, aparte de las de tejas y ladrillos.

El efecto práctico es el mismo en ambos Estados Miembro: Quedan excluidas de la Directiva de comercio de emisiones las instalaciones de producción mediante horneado, de azulejos y pavimentos cerámicos (lo mismo que cerámica sanitaria o otros tipos de cerámica fina) cualquiera que sea su capacidad de producción, que tengan baja densidad de carga, lo que equivale a decir con tecnología moderna, más eficiente desde el punto de vista energético, y consiguientemente con menos emisiones de CO₂ y escaso margen para reducirlas.

Por otro lado, Francia y Alemania son dos importantes mercados de nuestros productos: ocupan el 2º y 6º lugar entre los mercados exteriores españoles, con

¹ Nationales Allokationsplan für die Bundesrepublik Deutschland 2005 – 2007 . Pág. 12. Kasten 4: Katalog erfasster Anlagen. Mineralverarbeitende Industrie: *XIII Anlagen zum Brennen keramischer Erzeugnisse, soweit der Rauminhalt der Brennanlage 4 m³ oder mehr und die Besatzdichte 300 kg/m³ oder mehr beträgt.*

Plan Nacional de Asignación para la República Federal Alemana 2005 – 2007. Pág. 12. Tabla 4: Catálogo de instalaciones afectadas. Industrias minerales. *XIII Instalaciones para la cocción de productos cerámicos, en tanto la capacidad del horno sea de 4 m³ o superior y la densidad de carga sea de 300 kg/m³ o superior.*

el 14,1 % de nuestra exportación mundial. La ventaja competitiva que ya tiene en cualquier mercado la industria local se vería muy acrecentada, con la consecuencia de pérdida de cuota española en esos importantes mercados, y las consecuencias socio-económicas conocidas. El precedente de estos dos Estados Miembro, tiene un peso importante que legitima que España adopte el mismo criterio, es decir el de cumplimiento conjunto de los umbrales de capacidad de producción “y” capacidad de hornos y densidad de carga.

Por otra parte, la opción “y” resolvería supuestos tales como el de instalaciones con pequeña capacidad de producción, muy inferior a 75 tm/día, pero que resultarían afectadas por tener un horno de más de 4 m³ en el que cargan cada dos o tres días un par de toneladas de baldosas. Las emisiones de CO₂ que pueden tener son pequeñas y menor su capacidad de seguimiento. La inclusión sería un problema para ellas, y otro no menor para el funcionamiento del sistema, sin efectos apreciables sobre el volumen total de emisiones.

Con la opción “y” no se pretende quedar al margen del compromiso español de reducción de emisiones; se contribuiría a ella en la medida de las posibilidades tecnológicas, mediante un compromiso formal, por ejemplo por la vía de un acuerdo voluntario en tal sentido.

En consecuencia:

Pedimos que la transposición y la aplicación de la Directiva 2003/87 CE, de comercio de emisiones, en lo que se refiere a las instalaciones para la fabricación de productos cerámicos mediante horneado, se haga optando por los umbrales conjuntos de “capacidad de producción superior a 75 toneladas por día, y capacidad de horneado de más de 4 m³ y de más de 300 kg/m³ de densidad de carga por horno.”

- **Anexo III: Principios del seguimiento y notificación de emisiones.**

En cuanto a los costes de los sistemas de seguimiento y notificación, cabe destacar que la Guía de Monitorización de CO₂ publicada por la Comisión es muchísimo más exigente que los requisitos que se citan en la Directiva y en el Real Decreto, y supondrán un coste nada despreciable para las empresas.

Incluso estos requisitos serán difíciles de cumplir en el primer periodo y debería incluirse la posibilidad de flexibilizarlos durante el mismo, siempre que se cumplan los principios del Anexo III del Real Decreto.

Respecto al factor de oxidación hay que resaltar que algunos sectores ya han incluido el factor de oxidación en los factores de emisión facilitados al Ministerio de Medio Ambiente.

No queda claro en el texto que el seguimiento/notificación/verificación debe hacerse sólo del CO₂ y no del resto de los gases de efecto invernadero. Proponemos especificar este punto.

La metodología de verificación se comienza a complicar con la emisión de informes y el **análisis de riesgos de desviación**. Uno de los problemas va a estar centrado sobre el complicado análisis de incertidumbres sobre todos y cada uno de los parámetros: compra de combustible, composición química, factor de oxidación. Además varios de los posibles elementos están interrelacionados, lo cual complica muchísimo el análisis de incertidumbres.

Por ajustar los decimales se pueden entrar en incoherencias entre notificación/verificación especialmente en este punto de las **incertidumbres**, cuyo cálculo de propagación puede llegar a ser francamente complicado. En cualquier caso, el dato inscrito finalmente en el registro, que no las tiene en cuenta, será con mucha frecuencia tan sencillo como consumos x factor de emisión, por ello el añadir el análisis de desviaciones y de incertidumbres tan sólo complicaría la notificación/verificación.

- **Anexo IV: Criterios de la verificación.**

Respecto a los criterios de verificación, se propone que los sistemas que se utilicen sean especialmente sencillos, ya que se incrementaría su tarifa en función de la dificultad y variabilidad del cálculo.

Se podría utilizar, por ejemplo, el consumo de combustibles (contra facturas) por Coeficientes de Emisión de la Administración en caso de no contar con estudios propios de los combustibles de mayor variabilidad (carbón). En caso de que la Administración decida enmendar los coeficientes, su repercusión en emisiones/derechos globales ha de ser ajustada en consecuencia, tanto si se incrementa como si se reduce de forma que no sea lesivo ni para la empresa ni para el Estado (recuperaría derechos disponibles en caso de reducción de emisiones). Si no, el comercio de Emisiones se puede convertir en, simplemente, un negocio para las certificadoras/verificadoras a cuenta de las más de mil instalaciones.

En relación con el apartado 5, se sugiere que el verificador tenga en cuenta no sólo que la instalación tenga el registro EMAS, sino también la certificación ISO 14001.

Por último, agradeciendo de antemano el interés prestado a esta iniciativa legislativa que consideramos de gran importancia, esperamos que estos comentarios le sean de utilidad.