

Nota explicativa que acompaña a la propuesta de revisión de las Directrices relativas al régimen de comercio de derechos de emisión¹

El 20 de diciembre de 2018, la Comisión publicó una evaluación inicial de impacto para informar a los ciudadanos y a las partes interesadas de la iniciativa de revisar las Directrices relativas a determinadas medidas de ayuda estatal en el contexto del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero («Directrices RCDE»). La presente nota pretende aclarar el objetivo y el ámbito de aplicación de la propuesta de revisión de las Directrices. La nota acompaña a la consulta pública sobre esta propuesta.

Se invita a los ciudadanos y a las partes interesadas a que expongan sus puntos de vista sobre la propuesta de la Comisión y sus posibles repercusiones en el riesgo de fuga de carbono, en la eficacia del régimen de comercio de derechos de emisión y en los posibles falseamientos de la competencia. La consulta pública durará ocho semanas. Además, como ya se anunció en la evaluación inicial de impacto, se celebrará una reunión con los Estados miembros para recabar sus opiniones sobre el proyecto de Directrices presentado para consulta.

1. Contexto

En 2005, la Directiva 2003/87/CE («Directiva RCDE») introdujo un límite y un régimen de comercio para reducir las emisiones de CO₂ en la UE de forma eficaz. Esta Directiva ha sido objeto de varias modificaciones, la última de las cuales data de 2018 (Directiva (UE) 2018/410). Las empresas cubiertas por el RCDE tienen que comprar certificados CO₂ correspondientes a sus propias emisiones industriales (costes directos del RCDE). Por consiguiente, las empresas pueden también pagar más por la electricidad que consumen («costes indirectos del RCDE») puesto que los productores de electricidad repercuten el precio del carbono a los consumidores a través del precio de la electricidad.

Según el artículo 10 *bis*, apartado 6, de la Directiva RCDE modificada, los Estados miembros pueden compensar los costes indirectos del RCDE para hacer frente al denominado «riesgo de fuga de carbono» relacionado con el RCDE de la UE.

El 11 de diciembre de 2019, la Comisión publicó la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, en la que se esbozan las políticas para lograr la neutralidad climática en Europa para 2050. Para lograr el Pacto Verde Europeo, hay que repensar políticas de suministro de energía limpia en la economía, la industria, la producción y el consumo, las infraestructuras a gran escala, el transporte, la alimentación y la agricultura, la construcción, la fiscalidad y las prestaciones sociales. Aunque todos estos ámbitos de actuación están estrechamente interconectados y se refuerzan mutuamente, habrá que prestar especial atención cuando haya posibles compromisos entre los objetivos económicos, medioambientales y sociales. De aquí al verano de 2020, la Comisión presentará un plan evaluado de impacto con el fin de incrementar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE para 2030, al 50 % como mínimo y hacia el 55 %, con respecto a los niveles de 1990 de manera responsable. Para lograr esta reducción adicional de las emisiones de gases de efecto invernadero, la Comisión, de aquí a junio de 2021, analizará y propondrá que se revisen, si es necesario, todos los instrumentos políticos relevantes relacionados con el clima. Estas reformas políticas contribuirán a garantizar una tarificación efectiva del carbono en toda la economía, lo que promoverá cambios en el comportamiento de consumidores y empresas y facilitará un aumento de la inversión sostenible pública y privada.

¹ DO C 158 de 5.6.2012, p. 4

Mientras muchos de los socios internacionales no compartan las mismas aspiraciones de la UE, existe un riesgo de fuga de carbono, ya sea porque la producción se traslade fuera de la UE a otros países menos ambiciosos en lo referente a la reducción de las emisiones o porque los productos de la UE sean sustituidos por productos importados que necesiten más carbono. Si este riesgo se materializa, no habrá una reducción de las emisiones mundiales, lo que frustrará los esfuerzos de la UE y sus industrias por alcanzar los objetivos climáticos del Acuerdo de París.

Hacer frente al riesgo de fuga de carbono completa esas políticas y sirve a un objetivo ambiental, ya que la ayuda pretende evitar un aumento de las emisiones globales de gases de efecto invernadero debido a la deslocalización de la producción fuera de la Unión, a falta de un acuerdo internacional vinculante sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Al mismo tiempo, la ayuda a los costes de las emisiones indirectas puede tener un impacto negativo en la eficiencia del RCDE de la UE. Si se eligen mal sus destinatarios, la ayuda disminuiría el coste de las emisiones indirectas de los beneficiarios, limitando así los incentivos de reducción de las emisiones y la innovación en el sector. Como consecuencia de ello, los costes de reducir las emisiones tendrían que ser sufragados principalmente por otros sectores de la economía. Además, esas ayudas estatales pueden dar lugar a significativos falseamientos de la competencia en el mercado interior, en particular si las empresas del mismo sector son tratadas de manera diferente en distintos Estados miembros, debido a diferentes limitaciones presupuestarias. Por tanto, el proyecto de Directrices propuesto para consulta debe abordar tres objetivos específicos: la minimización del riesgo de fuga de carbono, la conservación del objetivo del RCDE de la UE de lograr una descarbonización rentable y la minimización de los falseamientos de la competencia en el mercado interior. Una vez adoptado el proyecto de Directrices, la Comisión se asegurará de que sigan siendo coherentes con la consecución del objetivo de la neutralidad climática y contribuyan a ella todos los instrumentos políticos relevantes relacionados con el clima que se propongan en el contexto del Pacto Verde para garantizar una tarificación efectiva del carbono en toda la economía, al mismo tiempo que respetan unas condiciones de competencia equitativas.

Según el artículo 10 *quater* de la Directiva RCDE, los Estados miembros que cumplan ciertas condiciones relativas al nivel del PIB per cápita en comparación con la media de la Unión, podrán desviarse del principio establecido en el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva RCDE, según el cual no se asignarán derechos de forma gratuita a la producción de electricidad. Estos Estados miembros podrán conceder una asignación gratuita de derechos de emisión con carácter transitorio para la modernización, la diversificación y la transformación sostenible del sector energético.

Puesto que la compensación de los costes indirectos del RCDE en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 6 y la asignación gratuita de derechos de emisión en virtud del artículo 10 *ter* de la Directiva RCDE constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107 del TFUE, estas medidas solo pueden implantarse una vez que la Comisión las haya declarado compatibles con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartados 2 y 3, del TFUE. Las Directrices RCDE exponen los requisitos de la Comisión a la hora de decidir sobre la compatibilidad de estas medidas.

Las actuales Directrices RCDE datan de 2012 y expirarán el 31 de diciembre de 2020. Por consiguiente, deben ser revisadas para el próximo periodo de derechos de emisión del RCDE (2021-2030).

Con vistas a la revisión de las Directrices RCDE, la Comisión ha recabado datos mediante una consulta pública, seguida de una consulta a destinatarios específicos en 2019. Basándose en los resultados de estas consultas, la Comisión ha realizado una evaluación de las Directrices actuales. A partir de estos resultados, completados con las opiniones que reciba en la presente consulta pública, la Comisión está elaborando una evaluación de impacto de las distintas opciones para la revisión.

2. Compensación del coste indirecto

La finalidad del proyecto de Directrices propuesto para consulta es abordar el riesgo de fuga de carbono debido a los costes indirectos del RCDE, a la vez que minimiza los falseamientos de la competencia y mantiene los incentivos para lograr una descarbonización eficaz de la economía. El proyecto de Directrices propuesto para consulta tiene en cuenta las nuevas disposiciones de la Directiva RCDE revisada, la evolución de las condiciones del mercado y las prácticas anteriores de los Estados miembros.

La presente sección ofrece una visión general de los principales cambios que está contemplando la Comisión en esta fase del proceso de revisión. La Comisión hace hincapié en que el texto del proyecto de Directrices propuesto para consulta no es definitivo y volverá a evaluarse a la vista de los comentarios y datos recibidos en la presente consulta pública.

2.1. Sectores subvencionables

En primer lugar, en comparación con las Directrices RCDE de 2012, la propuesta elabora una lista actualizada y más limitada de sectores que pueden recibir compensación. Dicha lista incluye ocho sectores, que se han considerado como los sectores más expuestos a un riesgo real de fuga de carbono.

El método utilizado para establecer la lista de sectores subvencionables se basa en el indicador de fuga de carbono definido en el artículo 10 *ter* de la Directiva RCDE revisada, calculado sobre la base del coste indirecto únicamente. El indicador de fuga de carbono indirecto necesario para ser subvencionable es de 0,2. Además, los sectores subvencionables deben tener una intensidad del comercio de al menos el 20 % y una intensidad de emisiones indirectas de 1 kgCO₂/EUR como mínimo. Estos valores se calculan al nivel 4 del código NACE con la serie de datos utilizada también para elaborar la Lista de fuga de carbono utilizada para la asignación gratuita de derechos de emisión.

Estos criterios cuantitativos se han diseñado sobre la base de un estudio que evalúa el impacto de los costes indirectos del RCDE sobre sectores seleccionados en el próximo periodo de derechos de emisión. Este estudio se publica también para acompañar la consulta sobre el proyecto de Directrices.

A la luz de los comentarios y datos recibidos en la consulta pública, la Comisión puede decidir incluir sectores adicionales sobre la base de consideraciones cualitativas siempre y cuando los sectores en cuestión tengan un indicador de fuga de carbono indirecto de 0,2 y su riesgo de fuga de carbono, evaluado por el asesor del estudio, sea, como mínimo, medio.

2.2. Intensidad y degresividad de la ayuda

El proyecto de Directrices propuesto para consulta establece también la intensidad de ayuda, es decir, el porcentaje máximo de costes indirectos del RCDE que pueden compensar los Estados miembros. La propuesta mantiene la intensidad de ayuda en el 75 %. Este valor se ajusta a la intensidad de ayuda aplicada al término del tercer período del comercio RCDE en el marco de las Directrices anteriores.

El proyecto de Directrices propuesto para consulta introduce también la posibilidad de que los Estados miembros limiten aún más la exposición de los beneficiarios a los costes indirectos del RCDE como una función de su valor añadido bruto («VAB»). Esta nueva posibilidad pretende limitar la exposición a los costes indirectos del RCDE de determinados sectores para los que dichos costes, incluso después de aplicar la compensación del 75 %, pueden suponer una cantidad desproporcionada de su VAB. Se invita a las partes interesadas a que expongan sus puntos de vista sobre esta nueva posibilidad.

Contrariamente a lo que disponen las Directrices RCDE de 2012, la intensidad de ayuda no sería decreciente, sino estable a lo largo de todo el período del comercio RCDE. En su lugar, la Comisión

efectuará una actualización intermedia de los valores de referencia de consumo eléctrico eficiente, sobre la base de los métodos más eficientes de producción de electricidad para el producto en cuestión, para tener en cuenta los datos y procesos de producción más recientes. La Comisión considera que la actualización de estos valores de referencia de eficiencia es más adecuada para captar cualquier posible mejora de la eficiencia en los sectores en cuestión que una reducción en sí de la intensidad de ayuda.

La Comisión está considerando la posibilidad de armonizar el método para actualizar los valores de referencia de consumo eléctrico eficiente a efectos de las presentes Directrices con el método especificado en el artículo 10 *bis*, apartado 2, de la Directiva RCDE UE [véase el punto 14(13) del proyecto de Directrices propuesto para consulta]. Con arreglo a este método, la Comisión extrapolaría un índice de reducción anual para cada valor de referencia basado en mejoras anteriores de la eficiencia. Se invita a las partes interesadas a presentar sus puntos de vista sobre el uso de dicho método en las futuras directrices.

Los Estados miembros deben modificar, cuando sea necesario, sus respectivos regímenes para ajustarlos a estas actualizaciones.

2.3. Fórmula para calcular el importe de la ayuda

En tercer lugar, el importe estimado de los costes indirectos del RCDE y, en consecuencia, el importe máximo de ayuda, se calcularía sobre la base de parámetros comparables a los utilizados en el marco de las Directrices RCDE de 2012.

- Seguirán aplicándose «factores de emisión de CO₂» diferenciados, que reflejen la intensidad de CO₂ de la electricidad producida a partir de combustibles fósiles en una zona geográfica determinada. Para ello, las zonas geográficas de referencia se han definido con arreglo al mismo método utilizado en el marco de las Directrices RCDE de 2012, es decir, la evolución de la casación del mercado y el grado de convergencia de los precios reales, utilizando datos económicos actualizados.
- La producción de referencia utilizada para el cálculo corresponde a la producción real en el año anterior a la concesión de la ayuda. Según la evaluación de impacto de las Directrices RCDE de 2012, dicha opción podría anular las señales de precios y los incentivos del RCDE para ser más eficientes en términos de consumo de electricidad. No obstante, puesto que la compensación de los costes indirectos del RCDE es solo una compensación parcial, un aumento de la producción que dé lugar a un aumento del consumo eléctrico siempre producirá un aumento de los costes de electricidad de la empresa. Por consiguiente, la Comisión considera que las cifras de producción real reflejan con más exactitud el nivel de costes indirectos incurridos por cada beneficiario y mantiene el incentivo de eficiencia energética. Por el contrario, puesto que la producción histórica no permite calcular los costes indirectos reales incurridos por una empresa concreta, no mantiene plenamente el incentivo para que la empresa sea más eficiente. De hecho, en una situación en la que el valor de la producción histórica sea superior a la producción real, utilizando la producción histórica como parámetro de referencia se reduciría la señal de precios del RCDE y, por tanto, se socavaría el incentivo para mejorar la eficiencia energética.
- Los valores de referencia de consumo eléctrico eficiente, que representan el consumo eléctrico, para un producto específico, por tonelada de producción obtenida mediante los métodos más eficientes de producción de electricidad para el producto en cuestión, se

actualizarán al comienzo del próximo período de derechos de emisión del RCDE. También se actualizarán una vez a mediados del próximo período de derechos de emisión.

- El cálculo del importe de la ayuda seguiría incluyendo la media de los precios a plazo a un año diario de los derechos de emisión de la UE.

Varios de los parámetros utilizados para calcular los importes de la ayuda no se han determinado en el proyecto de Directrices adjunto propuesto para consulta y se establecerán en una fase posterior. Se trata de los valores de referencia de consumo eléctrico eficiente, el nivel real del límite por encima del VAB y los factores de CO₂ regionales máximos. Los factores de emisión de CO₂ se determinarán sobre la base de los datos más recientes de Eurostat (2019) y se actualizarán una vez a mediados del próximo período de derechos de emisión. En 2025, la Comisión evaluará también si se dispone de datos adicionales que permitan mejorar y revisar el método utilizado para calcular los factores de emisión de CO₂, es decir, tener en cuenta la función de fijación de precios cada vez más importante de las tecnologías hipocarbónicas en los mercados de la electricidad de la UE.

2.4. Condicionalidad

El proyecto de Directrices presentado para consulta propone reforzar la condicionalidad de la compensación de los costes indirectos del RCDE estableciendo obligaciones más estrictas que las ya impuestas por la Directiva relativa a la eficiencia energética 2012/27/UE. Se invita a las partes interesadas a que expongan sus puntos de vista sobre este nuevo requisito de condicionalidad. Los Estados miembros tendrían que comprobar que los beneficiarios, independientemente de su tamaño, hayan realizado, o se hayan comprometido a realizar una auditoría energética, o hayan implantado un sistema de gestión de energía o un sistema de gestión ambiental². Los Estados miembros también tendrían que controlar la implementación de las recomendaciones resultantes por parte de las grandes empresas, y el cumplimiento de este requisito. Además, la Comisión, como parte de su esfuerzo de control de los regímenes aprobados puede comprobar el cumplimiento de este requisito.

3. Modernización de la generación de electricidad

Las nuevas disposiciones relativas a las ayudas en el marco de la asignación opcional, transitoria y gratuita de derechos de emisión para la modernización de la generación de electricidad están en gran medida predeterminadas por el artículo 10 *ter* de la Directiva RCDE revisada. El objetivo de este tipo de ayuda es la modernización, la diversificación y la transformación sostenible del sector energético. Para los proyectos cuyo importe total de inversión sea superior a 12,5 millones EUR, la ayuda se concedería sobre la base de un procedimiento de licitación pública que cumpla los requisitos establecidos en el proyecto de Directrices propuesto para consulta. En el caso de los proyectos por debajo de 12,5 millones EUR, las medidas de ayuda estatal también estarían sujetas a la evaluación de las ayudas estatales.

4. Medidas no cubiertas por el proyecto de Directrices propuesto para consulta

Puesto que ningún Estado miembro ha ejecutado determinadas categorías de ayuda contempladas en las Directrices RCDE de 2012, en concreto, las ayudas en el marco de la exclusión del RCDE de la UE de las pequeñas instalaciones y los hospitales, la Comisión ha suprimido de su propuesta las

² Por ejemplo, el Reglamento (CE) n.º 1221/2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), DO L 342 de 22.12.2009, p. 1.

disposiciones correspondientes. Si los Estados miembros decidieran ejecutar este tipo de medidas, la Comisión las analizaría directamente con arreglo al TFUE.

El proyecto de Directrices propuesto para consulta tampoco se aplica a las ayudas estatales concedidas a inversiones para modernizar sistemas energéticos que demuestren eficiencia energética a través del Fondo para la Modernización establecido por el artículo 10 *quarter* de la Directiva RCDE.