Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 68/414/CEE del Consejo por la que se obliga a los Estados miembros de la CEE a mantener un nivel mínimo de petróleo crudo y/o de productos petrolíferos» [1]

(98/C 407/26)

El 25 de mayo de 1998, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Energía, Asuntos Nucleares e Investigación, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de julio de 1998 (ponente: Sr. Beale).

En su 357º Pleno de los días 9 y 10 de septiembre de 1998 (sesión del 9 de septiembre de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 108 votos a favor y 2 en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Se ha pedido al Comité que elabore un dictamen sobre la propuesta de la Comisión de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 68/414/CEE y se deroga la Directiva 72/425/CEE. Dichas Directivas obligan a los Estados miembros a mantener unos niveles mínimos de petróleo, para poder garantizar el suministro en caso de crisis. (La primera Directiva establecía un suministro equivalente a 65 días de consumo interno, que la segunda incrementó a 90 días).

1.2. La seguridad de aprovisionamiento es una cuestión por la que se ha interesado el Comité en los últimos años, reflejándose su preocupación en la elaboración de varios dictámenes: sobre los mercados interiores del gas natural y la electricidad [2], las industrias nucleares [3], el uso racional de la energía, las energías renovables [4], la política energética en general [5], etc. Los suministros más seguros son aquellos que proporcionan, lógicamente, las fuentes energéticas existentes en el territorio de los Estados miembros de la UE: depósitos de petróleo y gas en aguas británicas y danesas, gas en los Países Bajos, centrales nucleares en Francia, yacimientos de carbón en Alemania, sistemas hidroeléctricos en Austria, etc.

1.3. La seguridad puede incrementarse diversificando los tipos de energía primaria utilizados y los países de los que se importa. Sin embargo, se da por sentado que la mayor parte de los Estados miembros de la UE seguirán dependiendo en gran medida para sus suministros de petróleo y gas natural de importaciones procedentes de zonas consideradas potencialmente inestables (como Rusia, Oriente Medio, África Septentrional y Occidental y —en el futuro— la zona del Cáucaso y Asia Central).

1.4. En 1991, el Consejo consultó al Comité sobre dos proyectos de Directiva en este campo. Uno de ellos proponía nuevos dispositivos para el mantenimiento de las reservas obligatorias de petróleo en los Estados miembros, pero fue retirado tras debatirse en el Consejo. También se retiró el otro (sobre el que el Comité había elaborado su Dictamen ENE/195 de 22 de octubre de 1992) que disponía las medidas que habrían de adoptarse en la Comunidad en caso de dificultades de suministro de petróleo crudo y productos petrolíferos.

1.5. La experiencia de lo que se ha dado en llamar la «crisis del petróleo» de 1973 impulsó, en 1974, la creación en París de la Agencia Internacional de Energía (AIE), con la misión de elaborar planes para poder hacer frente a una eventual crisis de abastecimiento petrolífero. Son miembros de la AIE los quince Estados miembros de la UE, además de Noruega, Hungría, Suiza, Turquía, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, los EE UU y el Japón (además, la República Checa, Eslovaquia y Polonia han presentado su candidatura).

1.6. Las disposiciones de la AIE cubren, pues, las necesidades petrolíferas de la mayor parte del mundo industrializado, lo que sería de vital importancia en caso de crisis grave de suministro. Se sobreentiende que las medidas de la Unión en un caso así se decidirían en el marco de la AIE, aunque la Comisión sería la responsable de coordinar las políticas de los Estados miembros de acuerdo con el Tratado de la Unión.

2. Las propuestas de la Comisión

Los principales motivos que explican la obligatoriedad del mantenimiento de reservas pueden resumirse, según la Comisión, del siguiente modo:

2.1. Las interrupciones del suministro de petróleo amenazan la actividad económica. Es por ello deseable que los Estados miembros dispongan de reservas para hacer frente a posibles interrupciones del suministro y para gestionar la crisis antes que ésta alcance un punto crítico.

2.2. Durante una crisis, existe el riesgo de que se produzca una especulación de precios en el mercado. Parece por ello sensato desde el punto de vista económico que las autoridades puedan minimizar, o impedir, los efectos de una crisis de abastecimiento recurriendo a sus reservas de seguridad.

---

[1] DO C 160 de 27.5.1998, p. 18.
[2] DO C 195 de 18.7.1994.
[3] DO C 206 de 7.7.1997.
[4] DO C 214 de 10.7.1998.
[5] DO C 393 de 31.12.1994.

2.3. El simple hecho de que los Estados miembros dispongan de unas reservas de seguridad puede ser un poderoso factor disuasorio para aquellos que pudieran sentir la tentación de crear una crisis de suministro o especular con ella.

2.4. La propuesta de modificación de la Directiva vigente representa una revisión muy necesaria. Mucho ha llovido, en efecto, desde principios de los años setenta: las economías se han liberalizado, y han cambiado las tendencias en la oferta y la demanda de petróleo, así como las estructuras de la industria. Además, la Directiva necesita una actualización que tenga en cuenta la introducción del mercado interior de la energía y la futura ampliación de la Unión Europea. No obstante, la seguridad del suministro debe seguir preocupando a la UE, dada su obligada dependencia de las importaciones de petróleo.

3. **Áreas en las que se proponen mejoras**

La Comisión sugiere la necesidad de mejorar seis aspectos de la actual Directiva:

3.1. *Dispensa*

La Comisión propone que la dispensa máxima para los Estados miembros con producción autóctona de petróleo pase del 15 % al 25 %.

3.2. *Acuerdos bilaterales para el mantenimiento de reservas*

Un mayor apoyo a los acuerdos bilaterales (por los que pueden almacenarse las reservas obligatorias de petróleo en otro Estado miembro) ayudaría a las refinerías y a los importadores de petróleo a cumplir con sus obligaciones de almacenamiento al menor coste económico. Una definición más clara de los elementos importantes de los acuerdos marco mejorará la coherencia de los mismos entre los distintos Estados miembros de la Comunidad, especialmente la necesidad de garantizar que las reservas estratégicas mantenidas en otro país estén claramente identificadas y se liberarían en caso de crisis.

3.3. *Definiciones*

Una mayor claridad en las definiciones permitirá que los Estados miembros consignen uniformemente el consumo de todos los productos petrolíferos contemplados en la Directiva. En la actualidad, algunos Estados miembros no consignan el combustible para reactores, tipo queroseno, utilizado para los vuelos internacionales, que, según la Directiva propuesta, debería incluirse en el consumo interno aunque no se consigne por separado.

3.4. *Métodos de conversión y calendario de informaciones*

A fin de simplificar el método utilizado para convertir el petróleo crudo a su equivalente en productos elaborados, se propone abandonar uno de los tres métodos de conversión actuales. Además, al adoptar un calendario mensual de comunicación de la información, la UE sigue los procedimientos de la AIE. Los Estados miembros habrán de enviar a la Comisión sus relaciones estadísticas, indicando las reservas existentes a finales de cada mes, a más tardar 25 días después del segundo mes siguiente al mes sobre el que se informa.

3.5. *Calidad de los dispositivos de mantenimiento de reservas*

La nueva Directiva pone de relieve la necesidad de una mayor transparencia de los costes asociados a los dispositivos de mantenimiento de reservas para evitar la discriminación y crear condiciones de mercado equitativas.

3.6. *Sanciones*

Su aplicación se reserva a los Gobiernos de los Estados miembros, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Las sanciones deben ser eficaces, proporcionales y disuasivas.

4. **Contenido de la directiva**

— El artículo 1 contiene las modificaciones propuestas a la Directiva 68/414/CEE, y se trata con detalle más adelante.

— El artículo 2 deroga la Directiva 72/425/CEE a partir del 31 de diciembre de 1999.

— El artículo 3 insta a los Estados miembros a adoptar, publicar y aplicar las nuevas disposiciones antes de dicha fecha, informando debidamente a la Comisión de que así lo han hecho.

— El artículo 4 estipula que la Comisión informará periódicamente al Consejo sobre la situación de las reservas en la Comunidad.

— El artículo 5 establece que los destinatarios de la Directiva son los Estados miembros.

5. **Artículo 1**

Este artículo de la nueva Directiva contiene las modificaciones esenciales a los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de la Directiva 68/414/CEE.

5.1. El artículo 1 vuelve a imponer la obligación de mantener unas reservas de 90 días, y aumenta la deducción para los Estados miembros con producción propia de petróleo hasta un máximo del 25 % del consumo interno.

5.2. El nuevo artículo 2 establece que las cantidades destinadas a bodegas para la navegación marítima no se incluirán en el cálculo del consumo interno, pero sí las destinadas a las bodegas para la aviación internacional.

5.3. El nuevo artículo 3 insta a los Estados miembros a asegurarse de que disponen de los poderes legales necesarios para asumir el control de la utilización de las reservas en caso de crisis. En los demás casos, tales reservas deberán identificarse claramente en condiciones no discriminatorias, mientras que los costes derivados deberán identificarse mediante disposiciones transparentes en el precio final del producto. Los Estados miembros podrán decidir, de forma individual o conjunta, la creación de organismos de mantenimiento de reservas.

5.4. El nuevo artículo 4 fija los procedimientos mediante los cuales los Estados miembros habrán de informar a la Comisión sobre las reservas existentes. El cálculo del nivel mínimo de reservas obligatorias se basará en el consumo interno del año anterior.

5.5. El nuevo artículo 5 establece que los productos terminados (o sea, refinados) deberán contabilizarse con arreglo a su tonelaje real, estableciéndose fórmulas para la conversión hipotética del petróleo crudo y los productos intermedios (por ejemplo, materias primas) en tonelajes de productos terminados.

5.6. El nuevo artículo 6 se consagra esencialmente a definir las condiciones en las que los Estados miembros pueden almacenar sus reservas estratégicas en el territorio de otro Estado miembro mediante acuerdos intergubernamentales. También se establece que las reservas almacenadas por un Estado en favor de otro pueden ser notificadas a la Comisión por ambos países. Los acuerdos en virtud de los cuales se almacenan las reservas deben ajustarse a las disposiciones generales de la Directiva y notificarse a la Comisión. El tercer párrafo del artículo define las categorías de petróleo que no deberán incluirse en la relación estadística de cada Estado miembro.

5.7. El nuevo artículo 6 bis impone a los Estados miembros la obligación de adoptar «todas las disposiciones y medidas necesarias» para la aplicación de la Directiva.

5.8. El nuevo artículo 6 ter impone a los Estados miembros la obligación de determinar las sanciones que serán aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la Directiva.

6. Observaciones generales

6.1. El Comité observa que existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de una nueva directiva sobre el mantenimiento de reservas dado que, en lo esencial, las disposiciones vigentes datan de hace más de un cuarto de siglo. Los dos requisitos principales (la obligación de mantener reservas equivalentes al suministro para 90 días y la dispensa del 15 % otorgada a los Estados con producción propia de petróleo) se estipularon en los años 60 y 70, en circunstancias muy distintas a las actuales.

6.2. No parece que ningún análisis de carácter técnico respalde la adopción de tales criterios. La industria petrolífera considera que en la actualidad podrían suavizarse un tanto estos requisitos en concreto, junto con la obligación de mantener reservas de determinadas categorías y en determinadas cantidades de productos refinados. La posibilidad de mantener reservas en forma de petróleo crudo, justificada por la flexibilidad de las modernas operaciones de refinería, es una ventaja de la que gozan los miembros de la AIE que no pertenecen a la UE.

6.3. Cuanto mayor es el volumen de las reservas petrolíferas, mayor el peligro de emisión de vapores y vertidos accidentales, con el riesgo que ello supone para el medio ambiente. Además, se sabe que la incidencia sobre el nivel del empleo es limitada, dado que las instalaciones para el almacenamiento son por naturaleza negocios con utilización intensiva de capital. El Comité observa igualmente que la obligación de mantener unas reservas superiores a las que el uso normal impone representa una carga financiera adicional para las economías de los Estados miembros.

6.4. No obstante, el Comité apoya enteramente el juicio de la Comisión en este asunto, ya que pretende garantizar a todos los Estados miembros una seguridad de aprovisionamiento adecuada en el caso de una nueva crisis del petróleo o circunstancias análogas. Sin embargo, insta a la Comisión a no descuidar las disposiciones de la nueva Directiva, dado que la UE ha de mantener su competitividad industrial en el mercado mundial.

7. Observaciones específicas

7.1. La Directiva adopta la forma de una serie de enmiendas a la Directiva 68/414/CEE, lo que parece sugerir que todas las disposiciones de la anterior Directiva que no han sido específicamente modificadas o redactadas siguen todavía vigentes. Además, uno de los artículos deroga la Directiva 72/425/CEE, con la salvedad de la obligación que ésta imponía de mantener un suministro equivalente a 90 días de consumo, que se retoma en la nueva Directiva.

7.2. El Comité aprueba las disposiciones del artículo 1, especialmente el aumento del 15 al 25 % en la dispensa a los Estados miembros productores de petróleo. No obstante, considera que la obligación de mantener reservas equivalentes a 90 días de consumo (frente a los 65 días que se estipulaban en 1972) debería revisarse regularmente.

7.3. Respecto a las disposiciones del nuevo artículo 2, la Comisión debería explicar la lógica que lleva a considerar el combustible para los vuelos internacionales como de consumo interno y a excluir, en cambio, las cantidades destinadas a bodegas para la navegación marítima.

7.4. El Comité respalda las disposiciones de los nuevos artículos 3 y 4.

7.5. El artículo 5 parece imponer unos requisitos innecesariamente complejos para el cálculo e información sobre las reservas de diferentes categorías de productos.

7.6. El artículo 6 se extiende sobre las condiciones en las que un Estado miembro puede, mediante acuerdos, mantener sus reservas estratégicas en el territorio de otro Estado miembro. Tales acuerdos permiten ganar en flexibilidad y ahorrar costes, lo cual es siempre loable. Sin embargo, el Comité no acaba de entender por qué un Estado miembro que no quiera hacer uso de tal posibilidad ha de verse obligado a dar explicaciones a la Comisión.

7.7. Los demás artículos de la nueva Directiva aclaran que son los Estados miembros los responsables de garantizar el cumplimiento de estas disposiciones, aunque deben informar regularmente a la Comisión que, a su vez, mantendrá informado al Consejo.

7.8. El Comité respalda plenamente estos procedimientos y felicita a la Comisión por las útiles explicaciones que se adjuntan a la propuesta de Directiva en el documento COM(1998) 221 final. Sin embargo, el CES quisiera reiterar su apoyo a la idea de que las disposiciones de la Directiva deberían ser revisadas con mayor frecuencia de lo que parece haber sido el caso con su predecesora. En aras de una mayor transparencia, convendría igualmente consolidar los artículos de la nueva Directiva, en lugar de hacer de ellos meras modificaciones de los artículos de la Directiva vigente.

Bruselas, el 9 de septiembre de 1998.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Tom JENKINS