

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(94) 659 final

Bruselas, 11.01.1995

**POR UNA POLITICA ENERGETICA
DE LA UNION EUROPEA**

Libro Verde

(presentado por la comisión)

POR UNA POLITICA ENERGETICA DE LA UNION EUROPEA

Indice

I. EVOLUCION RECIENTE DE LA POLITICA ENERGETICA COMUNITARIA

- 1.1 Objetivos del Libro Verde y método de trabajo
- 1.2 La política energética actual
- 1.3 Marco institucional
- 1.4 Articulación de la política energética con otras esferas de actividad
- 1.5 Factores determinantes del contexto energético
- 1.6 Perspectivas energéticas
- 1.7 Políticas comunitarias

II. OBJETIVOS DE LA FUTURA POLITICA ENERGETICA

- 2.1 Competitividad global
- 2.2 Seguridad de abastecimiento
- 2.3 Medio ambiente

III. PRIORIDADES DE LA COMUNIDAD

- 3.1 Preeminencia del mercado interior de la energía
- 3.2 Consideración de los elementos esenciales
- 3.3 Función de interés económico general
- 3.4 Seguridad de abastecimiento
- 3.5 Cooperación internacional

- 3.6 Protección ambiental
 - 3.7 Eficiencia energética
 - 3.8 Tecnología
 - 3.9 Papel de la Comunidad
-

RESUMEN Y ORIENTACIONES POLITICAS

La energía está en el centro de la actividad económica y la vida social de los países industrializados. Las condiciones de abastecimiento, transporte, distribución y consumo de energía interesan, por consiguiente, tanto al conjunto de los ciudadanos como a los operadores económicos.

Constituye asimismo uno de los motores básicos de desarrollo de los países en transición o en vías de industrialización y, por tanto, indirectamente, de su estabilidad política.

La elaboración de una política energética, a cualquiera que sea el nivel, pone en juego un conjunto particularmente complejo de factores, imperativos e intereses que hace que toda decisión en este ámbito dependa necesariamente de una evaluación del orden de prioridad que hay que conceder a estos factores, imperativos e intereses.

* * *

La redacción de un **Libro Verde sobre la Política Energética de la Comunidad Europea** pareció el método de trabajo más apropiado en la medida en que el proceso de redacción permitía a todos los interesados contribuir al debate.

Las empresas, ya sean productoras, consumidoras o ambas cosas a la vez, tienen por supuesto una función vital que desempeñar en el funcionamiento del mercado energético y el precio de la energía es un factor importante de la competitividad industrial. Las empresas asumen los riesgos políticos, económicos y técnicos de las inversiones necesarias. Los ciudadanos se verán afectados, en el trabajo o en su vida cotidiana, por la elección del combustible y por las condiciones de utilización de la energía. Por tanto, empresas, trabajadores y ciudadanos deben poder contribuir al debate a través de sus organizaciones y representantes.

Sean cuales sean los recursos energéticos de cada Estado miembro y sea cual sea el balance energético de cada uno de ellos, la Comunidad Europea en conjunto debe responder a los mismos desafíos de la competitividad industrial, la seguridad de abastecimiento y la protección del medio ambiente (empezando por la plena realización del mercado interior de la energía, que da además una dimensión comunitaria a estos desafíos). La política energética de la Comunidad debe responder a estos retos y debe permitir valorizar la diversidad de las situaciones nacionales y regionales en beneficio del conjunto de la Comunidad.

* * *

OBJETIVOS DEL LIBRO VERDE

El Libro Verde pretende reunir los elementos necesarios para que las instituciones europeas puedan evaluar la necesidad o no de una mayor intervención de la Comunidad en el sector de la energía.

El Libro Verde presenta los principales retos a los que la Comunidad se deberá enfrentar en los próximos años (Anexo A) y, en particular, los correspondientes a los distintos sectores de la industria de la energía. Expone asimismo las limitaciones que se derivan de la situación geopolítica y de las necesidades de la cohesión económica y social, así como de los requisitos de la protección del medio ambiente. Por último, el Libro Verde tiene en cuenta los principales cambios posibles de la situación, como la evolución tecnológica.

El Libro Verde se apoya en un análisis de la situación y de las perspectivas energéticas (Anexo B). En efecto, la definición y aplicación de los ejes de una política energética de la Comunidad deben descansar sobre una visión común de los problemas que afectarán en los próximos veinte años a las condiciones de abastecimiento, producción y consumo de productos energéticos. La Comisión está interesada en que su actuación se base en un análisis consensuado y lógico de las apuestas energéticas en el que participen la industria, los consumidores, los centros de investigación y las administraciones nacionales. La organización de estos trabajos deberá ajustarse a las necesidades del ejercicio de las responsabilidades comunes y explotar las capacidades de análisis que existen en Europa.

Por último, este Libro Verde analiza las responsabilidades actuales de la Comunidad en el sector energético (Anexo C).

* * *

IMPERATIVOS DE LAS POLÍTICAS ENERGÉTICAS

El Libro Verde analiza asimismo los objetivos de una política energética de la Comunidad en función de los problemas que han sido identificados.

Estos objetivos parecen claros: se trata de satisfacer las necesidades de los usuarios individuales e industriales, con el mínimo coste, en condiciones que garanticen la seguridad de abastecimiento y la protección del medio ambiente. Sin embargo, la búsqueda simultánea de estos objetivos puede quedar obstaculizada por la aparición de efectos contradictorios. Así pues, la dificultad radicará en la determinación de los elementos de un equilibrio que satisfaga al máximo estos imperativos. El Libro Verde somete por tanto a debate la determinación de ese equilibrio satisfactorio entre esos tres objetivos en un mercado europeo integrado.

Paralelamente, el Libro Verde pretende contribuir a la definición del nuevo marco del sector teniendo en cuenta los cambios en curso para responder a las exigencias de la competitividad global de las economías.

Así pues, este Libro Verde se inscribe, en particular en lo que respecta a la implantación de un entorno flexible y más eficaz en el sector energético, o de una estructura fiscal más favorable a la protección del medio ambiente y el empleo, en el debate abierto por el Libro Blanco de la Comisión sobre la Competitividad, el Crecimiento y el Empleo.

ORIENTACIONES POLITICAS

El proceso de redacción del Libro Verde ha servido para detectar varias carencias e insuficiencias en la situación actual y deducir las orientaciones políticas para mejorar la situación en el futuro.

Estas orientaciones son las siguientes:

- (1) Existe claramente una necesidad de aumentar la concertación y la cooperación entre los responsables y los agentes de la política energética en la Comunidad.

Independientemente del proceso de decisión de la Comunidad, es necesario que las prioridades de acción política a los niveles comunitario y nacional se fijen de manera colectiva apoyándose en la concertación y la cooperación, para lo que hace falta crear un marco y los mecanismos correspondientes.

El objetivo de esta concertación y cooperación debería ser fomentar la convergencia de las políticas nacionales y comunitarias. Efectivamente, los mecanismos informales no ofrecen las garantías políticas y jurídicas necesarias (en particular la transparencia) que exige la dimensión comunitaria de la política energética.

- (2) En segundo lugar, las políticas energéticas nacionales y comunitarias deben considerarse globalmente, puesto que su eficacia depende de su coherencia y que muchos de los factores que influyen en estas políticas son por naturaleza transnacionales.

Ello es así en lo que respecta a los requisitos que impone el funcionamiento del mercado interior de la Comunidad. Efectivamente, la realización del mercado único implica reforzar la competitividad mediante la apertura a la libre competencia de los sectores en los que subsisten monopolios, por lo que es necesario encontrar un equilibrio entre la satisfacción de los requisitos comunes de protección de los usuarios, seguridad de abastecimiento y protección del medio ambiente.

En este contexto, habrá que sacar las consecuencias que se derivan de una distinción más clara en determinados Estados miembros entre responsabilidades de reglamentación y de gestión de las redes para organizar a nivel comunitario una cooperación entre las autoridades de reglamentación con el fin de establecer un concepto común de interés económico general.

Asimismo, en lo que respecta a la dependencia mutua entre los combustibles, los imperativos de la seguridad de abastecimiento exigen, desde el punto de vista de los costes políticos y económicos, una respuesta global.

Entre los objetivos de la política exterior de la Comunidad debe figurar también la seguridad de abastecimiento energético. En efecto, las cuestiones de abastecimiento figuran por una parte, en el contexto general de las relaciones económicas y comerciales mundiales que son competencia de la Comunidad y, por otra parte, en la estrategia de las empresas, que actúan dentro de este marco y en el marco de un mercado interior integrado.

- (3) En lo que respecta al marco comunitario de actuación, el análisis pone de relieve las dificultades para el desarrollo coherente de los distintos instrumentos debido a la falta de una definición clara de las responsabilidades de la Comunidad en política energética.

Si bien la Comunidad tiene competencias reconocidas en los sectores del carbón y de la energía nuclear, en el Tratado de Roma no se mencionan las demás fuentes de energía.

- (4) Por último, en lo que respecta al medio ambiente, el análisis pone de manifiesto la existencia de dos problemas fundamentales, uno constituido por las formas clásicas de contaminación y otro por los riesgos de cambio climático que provocan las emisiones de gases de efecto invernadero. Ambos problemas guardan una proporción directa con la utilización de las fuentes de energía fósiles.

La Unión ha realizado ya muchos avances en la lucha contra las formas clásicas de contaminación y se seguirán aplicando progresivamente nuevas medidas. Las iniciativas similares en países terceros presentan un interés importante y creciente en la medida en que el potencial de ahorro y eficacia energética es mayor que en los países industrializados y, por tanto, ello justifica un esfuerzo de cooperación energética mutuamente beneficioso.

Por consiguiente, la cooperación no puede tener como único objetivo suscribir acuerdos, transferir tecnología o financiar proyectos, sino que debe servir para ayudar a los beneficiarios a alcanzar los objetivos de aumento de la competitividad, seguridad de abastecimiento y una mayor protección del medio ambiente. En otras palabras, debe servir para aumentar la capacidad de estos países de hacer frente a la problemática energética sin comprometer la calidad de su desarrollo económico.

* * *

I. EVOLUCION RECIENTE DE LA POLITICA ENERGETICA

1.1. Objetivos del Libro Verde y método de trabajo

1. La publicación del Libro Verde responde a cambios importantes en el entorno jurídico, institucional y económico de la Comunidad Europea:

- Desde el 1 de enero de 1993, las empresas europeas operan en un mercado único en el que pueden circular libremente mercancías, servicios, capitales y personas. Las empresas energéticas no pueden aislarse de esta realidad y la Comunidad debe aplicar las reglas del Tratado animando a estas empresas y a los consumidores de productos energéticos a aprovechar la dimensión del mercado europeo dentro de los límites que exige la protección del interés público.
- La Comisión se ha comprometido a presentar en la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la revisión de los Tratados, un informe sobre la posible introducción en los mismos de disposiciones específicas sobre la energía.
- El sector de la energía entra en un período de profundos cambios marcados por el aumento de la dependencia energética de la Comunidad Europea, los condicionantes relativos a la protección del medio ambiente que se derivan de un mayor consumo energético y, por último, por los cambios geopolíticos que afectan al abastecimiento de la Comunidad y al desarrollo del consumo.
- Por último, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea fija como objetivo *un progreso económico y social equilibrado y sostenible* con todas las consecuencias que de ello se derivan para la política energética.

2. El amplio debate abierto por la publicación del presente Libro Verde, para cuya redacción se llevaron a cabo largas conversaciones con las administraciones nacionales, la industria y los agentes sociales¹, permitirá a la Comunidad fijarse nuevas metas en política energética que servirán de marco de referencia para las actuaciones de la Comunidad y de sus Estados miembros.

Además, permitirá evaluar el reparto de responsabilidades entre el nivel comunitario y los niveles nacional y regional así como entre los poderes públicos y las empresas.

¹ El Libro Verde tiene en cuenta las posturas de las siguientes organizaciones: UNICE, IFIEC, CES, CEEP, EUROPIA, E&P FORUM, UPEI, CEPCEO, COGEN Europa, Asociación Europea de Gas de Petróleo licuado, EUROGAZ Y EUROELECTRIC, así como FORATOM.

La preparación de este Libro Verde también se ha beneficiado de la contribución del Comité Económico y Social que organizó en 1993 y 1994 una serie de audiencias para la elaboración de un dictamen basado en el informe presentado por el Sr. Gafo Fernández².

3. Sobre la base de este debate, la Comisión redactará en 1995 un Libro Blanco que constituirá el programa de trabajo de la Comunidad en el ámbito de la energía. Este programa de trabajo procurará, por una parte, movilizar los instrumentos de acción existentes para contribuir a la realización de los objetivos de política energética y, por otra parte, fomentar la cooperación entre los Estados miembros y las empresas del sector.

1.2 La política energética actual

4. En el ámbito de la energía, la Comunidad se ha construido sobre la base de los Tratados CECA y EURATOM. La necesidad de una estrategia de política energética³ no surgió hasta 1974. De manera general, la política energética ha tenido como objetivo reducir las consecuencias de las crisis del petróleo.

En 1983, el Consejo estimó que la definición de los objetivos energéticos comunes constituye una de las tareas de la Comunidad y subrayó la necesidad de una coordinación comunitaria, de un aumento de las iniciativas nacionales y de la realización de actuaciones comunitarias específicas.

En 1986, el Consejo adoptó una estrategia basada en objetivos horizontales y sectoriales⁴ para 1995. Las actuaciones de la Comunidad, así como las de los Estados miembros, han permitido avanzar en la dirección fijada en relación con los objetivos horizontales. En cambio, los objetivos sectoriales no se han podido alcanzar a causa de los cambios económicos y, en particular, de la caída de los precios del petróleo en 1986, de la evolución de los mercados energéticos y de las consecuencias energéticas de fenómenos importantes tales como la concienciación sobre la necesidad de proteger el medio ambiente. Por último, la decisión sobre el programa ALTENER⁵ fija objetivos cuantitativos para el año 2005 en relación con las energías renovables.

1.3 Marco institucional

5. La política energética debe desarrollarse en marcos institucionales muy diferentes cuando la producción y el mercado de los diferentes combustibles son muy interdependientes. Por ejemplo, la producción de electricidad está influida por las iniciativas desarrolladas en el marco de los Tratados CECA y CEEA en los sectores del carbón y la energía nuclear y por

² Dictamen de la Sección de energía, asuntos nucleares e investigación del Comité Económico y Social sobre la política energética comunitaria - documento CES 919/93 de 3 de agosto de 1994.

³ Resolución del Consejo de 17 de septiembre de 1974 sobre la nueva estrategia de política energética de la Comunidad DO C 153 de 9 de julio de 1975.

⁴ Resolución del Consejo de 16 de septiembre de 1986 sobre nuevos objetivos de política energética y la convergencia de las políticas de los Estados miembros - DO 86/C241/01.

⁵ Decisión 93/500/CEE de 13 de septiembre. DO 235 de 18 de septiembre de 1993, p. 41.

los instrumentos disponibles en el Tratado CEE en lo que respecta a los hidrocarburos y las energías renovables.

6. El Tratado CECA creó un mercado común del carbón y el acero con objetivos e instituciones comunes; entre estos objetivos figura la necesidad de garantizar a los usuarios el acceso en condiciones de igualdad a las fuentes de producción; el fomento del aumento del potencial de producción de las empresas y la promoción del desarrollo del comercio internacional. Un determinado número de prácticas se consideran incompatibles con el mercado común: por ejemplo, los derechos de entrada y salida o las medidas discriminatorias o restrictivas. En la actualidad se autorizan las ayudas de Estado con arreglo al artículo 95 del Tratado CECA únicamente si son útiles para un desarrollo económico viable que permita reducir las ayudas, resolver los problemas sociales y regionales creados por una disminución de la actividad de las unidades de producción o ayudar a la industria del carbón a adoptar las normas de protección del medio ambiente.
7. El Tratado CEEA tiene por objeto sumar los esfuerzos individuales y facilitar el desarrollo de una potente industria nuclear fomentando la inversión en los Estados miembros: la publicación periódica de programas indicativos refleja este objetivo, al igual que las disposiciones sobre la investigación, la difusión de los conocimientos, la protección sanitaria, el suministro a través de la agencia de abastecimiento, el control de seguridad (garantía sobre el uso pacífico de la energía nuclear), la seguridad y las relaciones exteriores. Recientemente, se ha ampliado el instrumento financiero EURATOM para cubrir los préstamos eventuales a determinados países del Este para que mejoren el grado de seguridad y eficacia de sus centrales nucleares.
8. Las disposiciones del Tratado de la Unión que tienen una incidencia en el sector de la energía se refieren básicamente al funcionamiento del mercado interior, incluidas las normas de la competencia, la cohesión económica y social, la construcción de redes transeuropeas, la política comercial, la cooperación con los países terceros, la protección del medio ambiente, la política de investigación y la política de los consumidores.

1.4. Articulación de la política energética con otras esferas de actividad

9. El desarrollo de la política energética no puede concebirse independientemente de las demás políticas y áreas de actividad de la Comunidad:
 - La aplicación del Libro Blanco de la Comisión sobre la política común de transporte⁶ influirá en el consumo de petróleo mediante una mejor organización y utilización de las infraestructuras
 - El Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo prevé flexibilizar el marco normativo del sector energético para hacerlo más eficaz⁷.

⁶ COM(92)494 final de 2 de diciembre de 1992.

⁷ COM(93)700 final de 5 de diciembre de 1993.

- La comunicación sobre la competitividad industrial⁸, que establece las actuaciones prioritarias para mejorar el funcionamiento del mercado y de las inversiones inmateriales, tendrá un impacto en el entorno de las empresas energéticas, así como en el de las empresas consumidoras, al fomentar la actividad continua en el campo de la investigación y el desarrollo y una mayor apertura a la competencia.

1.5 Factores determinantes del contexto energético

10. El sector de la energía se ve afectado por los acontecimientos en varios ámbitos como los que figuran en el Anexo A de este documento. En particular, este sector es altamente dependiente del contexto geopolítico ya que la energía es un bien cuya producción y comercio tienen carácter internacional, ya sea por la naturaleza de los agentes que intervienen en el sector (empresas multinacionales, gobiernos, etc.), ya sea por la situación geográfica de los recursos que se explotan.
11. Los mercados energéticos tienen características bien específicas que dependen de la naturaleza de los combustibles, de la organización industrial y de los factores condicionantes de cada sector. Por ejemplo, el carbón comunitario adolece de falta de competitividad en relación con el carbón importado, el sector del gas y la electricidad no están suficientemente abiertos a la competencia y la energía nuclear es objeto de polémica. Las energías renovables aportan contribuciones beneficiosas a la doble problemática del aumento del consumo y de la protección del medio ambiente; no obstante, estos beneficios son todavía limitados a causa de lo incipiente de su estado de desarrollo.

No obstante, está comprobado que la evolución económica y técnica concurre a una mayor integración de los mercados, lo que hace más imperativa la adecuación del funcionamiento del mercado a las normas del Tratado.

12. Los Estados miembros han desarrollado políticas energéticas muy marcadas por su disponibilidad de recursos. Los balances energéticos resultantes son dispares, lo que, lejos de constituir una desventaja, es una fuente de oportunidades. En efecto, estas políticas energéticas coinciden en cuanto a sus objetivos principales: la diversificación de las fuentes, la promoción de las reglas del mercado y el aumento de la eficacia energética, con lo que abren las posibilidades a un balance energético variado y equilibrado entre varias fuentes energéticas a la escala Comunitaria.
13. El sector de la energía es muy dependiente de la evolución tecnológica y afecta directamente a la seguridad de abastecimiento tal y como pone de manifiesto la continuación de la explotación de las reservas de hidrocarburos del Mar del Norte gracias al progreso técnico, incluso cuando el precio del petróleo se redujo a casi la mitad en 1986. La tecnología es también un elemento clave de la protección del medio ambiente y de la eficacia energética y su difusión en los países en desarrollo, habida cuenta de sus perspectivas de crecimiento y consumo energético, puede ser un elemento esencial. Por último, el nivel tecnológico del sector ofrece un potencial importante para la adquisición de cuotas de mercado en la Comunidad o el exterior y para el desarrollo de una política industrial coherente.

⁸ COM(94)319 final de 14 de septiembre de 1994.

14. Sea cual sea la fuente de energía, las operaciones de producción transporte y consumo tienen repercusiones negativas para el medio ambiente. Los distintos tipos de energía pueden presentar dificultades específicas: por ejemplo, los residuos radiactivos o las emisiones de azufre. Pero existen también problemas, como las emisiones de CO₂, que los provocan varias fuentes de energía diferentes (carbón, petróleo, gas). Así pues, está claro que el desarrollo técnico y económico del sector de la energía no se podrá lograr en condiciones adecuadas sin una integración de la protección del medio ambiente y la adopción de una estrategia global. A este respecto, conviene señalar que las encuestas realizadas ponen de manifiesto la preocupación de la población por la eficacia de las medidas adoptadas para dar respuesta a las preocupaciones del ciudadano.
15. No todas las regiones de la Comunidad están en pie de igualdad. En particular, las regiones más desfavorecidas son más dependientes de las importaciones que la media de la Comunidad. La mejora de las infraestructuras, los avances en la eficacia energética y la utilización de energías renovables permitirían corregir las asimetrías regionales ofreciendo condiciones favorables de desarrollo económico y contribuyendo a la ordenación del territorio.

1.6 Perspectivas energéticas

16. La política energética debe tener en cuenta las perspectivas del sector porque, a la vista de la importancia de las inversiones necesarias en los ámbitos de la producción y el transporte, las decisiones adoptadas no tienen un resultado práctico más que a medio plazo y deben por tanto anticipar la evolución del sector energético. Por tanto, empresas y poderes públicos deben considerar el estudio de las perspectivas energéticas como un elemento esencial de la elaboración de la política energética.

Así pues, a partir de los estudios realizados en 1992, la Comisión ha desarrollado junto con las organizaciones del sector, los centros universitarios de investigación y las administraciones nacionales una evaluación permanente de las perspectivas energéticas cuyos trazos principales esboza el Anexo B.

Todos los trabajos realizados por la Comisión, otras organizaciones internacionales y la industria confirman que las perspectivas energéticas las configuran la evolución demográfica, los cambios de comportamiento de los usuarios, el nivel de actividad económica, la organización del sector y los avances tecnológicos.

17. Los resultados de los trabajos, referidos básicamente a la Europa de los doce pero poco susceptibles de modificación tras la adhesión de los nuevos Estados miembros, figuran en el Anexo B. Los principales resultados se pueden resumir de la siguiente manera:
 - La tasa de crecimiento del consumo más elevada será la de los países en desarrollo de modo que, en el 2020, estos países podrían representar más de la mitad de la demanda global de energía y de las emisiones de CO₂.
 - Los avances tecnológicos podrían frenar el aumento del consumo en los países desarrollados gracias a una mayor eficacia energética, sin que ello signifique que se agoten las posibilidades de ahorro de energía.

- La disponibilidad física de energía no constituirá una causa de inquietud de aquí al 2020; no obstante, el equilibrio entre los distintos combustibles podría verse muy afectado por las incertidumbres medioambientales, tecnológicas, geopolíticas y fiscales.
- La Comunidad Europea conocerá un crecimiento lento del consumo (1% anual), pero la estructura de la demanda podría evolucionar de forma importante en beneficio del petróleo y el gas. La protección del medio ambiente podría favorecer el aumento del consumo de gas que podría ser del 60% de aquí al 2020.
- La dependencia energética de la Comunidad Europea podría aumentar del nivel actual de casi 50% hasta el 70% en el 2020. El sector en el que la dependencia aumentará más deprisa es el gas.
- La evolución del conjunto de los componentes de la oferta energética no es previsible a causa de las numerosas variables existentes, pero es evidente que la naturaleza de la demanda energética va a cambiar. Cada vez más, el consumo del individuo, orientado por sus necesidades domésticas, laborales o de transporte, determinará la estructura de la demanda. La industria pesada tradicional y gran consumidora de energía tendrá una relevancia mucho menor.
- La realización del mercado interior de la energía debe servir para obtener costes más bajos para el usuario final y unas mayores posibilidades de elección para los agentes económicos.
- Aumentará la dependencia de Europa Occidental, gran consumidora de energía, respecto a sus vecinos inmediatos: Rusia, Medio Oriente y Norte de África, que son grandes exportadores de energía.

1.7 Políticas comunitarias

18. La Comunidad tiene responsabilidades en el ámbito de la energía que ejerce a través de los instrumentos establecidos por el Tratado. Si bien estos instrumentos no están integrados en una política energética especificada por el Tratado, debe no obstante utilizarse con criterios de eficacia y coherencia. El Anexo C expone en detalle la aplicación de estas diversas políticas y los efectos ya registrados en el sector de la energía.
19. Sin duda alguna, dos políticas comunitarias ocupan un lugar preeminente para el sector de la energía. La primera de ellas es el establecimiento del mercado interior de la energía mediante la eliminación de los obstáculos públicos o privados a la libre circulación y la adopción de normas comunes. De conformidad con las reglas que establece el Acta Única para el mercado interior, esta política pretende garantizar la disponibilidad de energía en las condiciones más económicas para el usuario final, ya sea éste una industria consumidora de grandes cantidades de energía o el consumidor individual. Así pues, las ventajas económicas que se esperan obtener del mercado interior son un factor importante para el incremento de la competitividad de la economía de la Comunidad Europea. El mercado interior de la energía está todavía

pendiente de realización en lo que respecta a los sectores del gas y la electricidad y al proceso de armonización y normalización necesario para garantizar la libre competencia.

20. En segundo lugar, la política de relaciones exteriores ocupa un lugar esencial, ya que puede influir en la disponibilidad de energía de las fuentes externas de las que la Comunidad depende en un 50% para su abastecimiento. Los diversos instrumentos de cooperación disponibles y la política comercial conservan toda su importancia, habida cuenta de la internacionalización de los mercados.
21. Además, las políticas existentes ponen a disposición de la política de energía instrumentos de intervención financiera. Tal es el caso de los programas de apoyo a la investigación y al desarrollo tecnológico como el Programa Marco o los programas de fomento de las tecnologías para las energías no nucleares. Los instrumentos financieros también se utilizan en la política regional y social.
22. Por último, las políticas comunitarias permiten intervenir en materia de reglamentación, como ponen de manifiesto la política de medio ambiente (directiva sobre las grandes instalaciones de combustión), la normalización o los instrumentos específicos para el sector de la energía previstos por los programas SAVE y ALTENER.

II. OBJETIVOS DE LA FUTURA POLÍTICA ENERGÉTICA

23. El Tratado de la Unión fija, en el artículo B de su Título I y en los artículos 130A y 129B, apartado 2, un determinado número de objetivos que dibujan el marco de la política energética:

- La promoción de un "progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores ... y el establecimiento de una unión económica y monetaria". La disponibilidad de energía al mejor precio y con las mejores condiciones determina este progreso económico y el fortalecimiento de la competitividad global de la Comunidad. La convergencia de las políticas energéticas constituye un factor de convergencia de las políticas económicas como demostraron a contrario las reacciones a las distintas crisis del petróleo.
- El carácter "sostenible" de progreso económico y social preconizado por el Tratado requiere integrar la dimensión medioambiental en las demás políticas. Ahora bien, las condiciones de utilización de la energía van a determinar esta dimensión; la política energética debe simultáneamente preservar los equilibrios económicos y contribuir a la protección del medio ambiente, tanto en la Comunidad como en los países en desarrollo.
- La afirmación de la identidad de la Unión en el ámbito internacional, "en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común" tiene también repercusiones en el sector de la energía en el que confluyen las relaciones económicas y políticas internacionales. En efecto, la energía es un elemento de la seguridad de la Comunidad que requiere la estabilidad de las relaciones políticas y económicas con los países productores y la seguridad de tránsito.
- El fortalecimiento de la cohesión económica y social y el acceso a las regiones insulares, apartadas y periféricas a las redes transeuropeas implica la adopción de medidas de política energética, puesto que la energía es un factor de cohesión económica y social, como ponen de manifiesto al contrario las diferencias de precio e intensidad energética en estas regiones en relación con el centro de la Comunidad.

24. La definición de estos objetivos de la política energética de la Comunidad debe inscribirse en este marco general. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, estos objetivos deben responder a dos requisitos:

- La Comunidad dispone de múltiples instrumentos que influyen directa o indirectamente en las políticas energéticas y que deben por tanto ser utilizados de manera coherente con objetivos energéticos comunes.

- La misión de la Comunidad es prevenir las distorsiones resultantes de políticas contradictorias de los Estados miembros; los objetivos comunes deben hacer posible la máxima convergencia entre las políticas nacionales.

2.1 Competitividad global

La búsqueda de la competitividad debe ser el motor de toda política energética porque:

- *da a las empresas del sector la dimensión internacional necesaria para la seguridad de abastecimiento*
- *garantiza el desarrollo del conjunto de la economía.*

La competitividad requiere:

- *el funcionamiento correcto del mercado interior*
- *la reducción de la reglamentación*
- *la introducción de medidas económicamente viables de mejora de la eficacia energética.*

25. Si bien con el desarrollo del sector terciario en las economías occidentales y con los esfuerzos de reducción de la intensidad energética llevados a cabo en la Unión Europea, la energía va reduciendo su peso en las cifras del PIB, el sector sigue conservando, al igual que las materias primas, un lugar estratégico en el funcionamiento de las economías. No obstante conviene señalar que el desarrollo creciente del comercio internacional y la interdependencia cada vez mayor de las economías relativiza este factor estratégico. A pesar de ello, el abastecimiento de determinados combustibles es vulnerable como consecuencia de la situación de determinados productores y, por consiguiente, el desarrollo económico de la Unión Europea depende de la estabilidad de las relaciones con los países suministradores.
26. El importe total neto de las importaciones comunitarias de energía representa actualmente menos del 1,5% del PIB, la mayor parte constituidas por derivados del petróleo. Este nivel relativamente bajo es consecuencia del desarrollo de la eficacia energética que ha aumentado un 25% desde 1970 y de la reducción en más de un 50% de la dependencia del petróleo y sus derivados importados. Así pues, nuestras economías son mucho menos vulnerables que hace una veintena de años al aumento de los precios de la energía importada.

No obstante, de acuerdo con los estudios económicos realizados tras la guerra del Golfo, la duplicación de los precios del petróleo importado por la Comunidad podría tener efectos negativos importantes en la economía, sobre todo si este aumento no viniera acompañado de medidas para equilibrar otros factores económicos (salarios,...) y si las medidas macroeconómicas dentro de la Comunidad fueran divergentes⁹.

⁹

Economic Européenne n° 46.

Este último elemento muestra claramente la relación directa entre la convergencia de las políticas económicas en el contexto del Tratado de la Comunidad Europea y la convergencia de las políticas energéticas.

Repercusiones macroeconómicas

27. Como factor de producción, la energía contribuye a la competitividad global de la Comunidad Europea. No obstante, la competitividad global no se mide únicamente mediante la productividad industrial, sino también en el bienestar económico de sus ciudadanos. Ciertamente, este bienestar depende de la calidad del medio ambiente y, por esta razón, de la intensidad energética de la actividad económica e industrial. Pero este bienestar depende también de la disponibilidad de energía al mínimo coste, condición de la competitividad industrial. No serviría de nada reducir la parte de la energía en la actividad económica si ello fuera en detrimento de la creación de empleo.
28. La energía es asimismo un factor importante de la competitividad global. En este contexto, conviene señalar el informe de la *European Round Table of Industrialists* de noviembre de 1994, que concluyó que el coste de la energía para la industria europea es superior en un 30% al de los Estados Unidos y subraya las ventajas comparativas que tendría como consecuencia una liberalización del mercado energético europeo.

La contribución de la energía a la competitividad global de la Comunidad viene determinada por dos factores interdependientes: su disponibilidad en varias formas y su precio.

- Las dos crisis del petróleo de 1973 y 1980 pusieron de manifiesto que las repercusiones macroeconómicas de un aumento brutal de los precios pueden ser muy importantes. Los distintos modos de reaccionar ante las perturbaciones externas y la falta de coordinación entre ellos agravaron considerablemente las dificultades económicas. La Comunidad Europea no está ya en 1994 en una situación análoga a la de 1973 debido a la evolución de diversos factores: reducción de la dependencia del petróleo, disminución de la intensidad energética y aumento de la producción interior gracias a la explotación del Mar del Norte.
- No obstante, con frecuencia los cambios en la oferta y la demanda de energía implican movimientos de los precios en el mercado mundial. En este contexto, el precio del petróleo desempeña una función primordial ya que influye en la formación de los precios en los demás mercados energéticos. Esta función la podrán asumir otras fuentes de energía a medio o largo plazo siempre y cuando se extienda suficientemente su utilización.

29. Desde el punto de vista macroeconómico, hay dos elementos esenciales:

- Primeramente, los cambios en los precios de la energía inducen modificaciones en la contribución de la energía a los procesos de producción. Por regla general, los efectos de sustitución amortiguan el impacto de los costes de la energía; así pues, la economía se orienta hacia otros factores de producción, mejorando así la eficacia energética y contribuyendo a la creación de nuevos mercados en beneficio de la competitividad industrial.

En segundo lugar, como una parte significativa de la energía utilizada se importa, el aumento de su precio acarrea siempre una pérdida de la renta disponible. En este caso, hay una transferencia neta de recursos de la economía nacional hacia el exterior (modificación de los términos del intercambio) que equivale a una pérdida de renta disponible. Es importante señalar que mientras que el aumento de los precios de la energía induce efectos de sustitución, únicamente el aumento de los precios a la importación tiene un efecto en los términos del intercambio. Si la pérdida de renta disponible no se traduce en un descenso real de los salarios - como consecuencia de una coordinación política insuficiente - se agravarán los efectos macroeconómicos. Hay pues una diferencia fundamental entre un alza brutal de los precios de la energía como consecuencia de una crisis en los mercados internacionales y un cambio en los precios de la energía para el usuario final provocado por la fiscalidad ya que, en este último caso no hay transferencia de rentas fuera de la Comunidad siempre y cuando este cambio de precio no afecte a la competitividad industrial.

Repercusiones en la industria

30. Aparte del sector nuclear, en el que el precio del combustible constituye una parte pequeña del precio del producto final, y de las energías renovables, las tres otras energías dependen del contexto internacional. Los precios antes de impuestos se fijan en un mercado internacional en el que la Comunidad como entidad consumidora tiene un peso escaso. En el caso del gas, el sistema de contratación induce a pensar que los precios se fijan por referencia a las energías competidoras, incluyendo a veces los impuestos (gasóleo de calefacción). Por eso, el precio de la energía es un precio mundial.
31. Es pues el marco fiscal y normativo del consumo de energía lo que va a determinar las condiciones internacionales de competencia influyendo en los costes de producción industrial. Por término medio, la mayoría de las ramas manufactureras tienen un coste energético directo relativamente bajo, de entre el 0 y el 5% de los costes de producción¹⁰. En cambio, algunos sectores tienen un coste energético medio que se sitúa entre el 10 y el 20%. Se trata de las industrias de producción de calor y electricidad, de algunas industrias mineras y de materiales de base y de la industria siderúrgica. Otras ramas tienen costes energéticos significativos, pero que se sitúan en el nivel intermedio de entre el 5 y el 10%. En términos de empleo, las dos últimas categorías de industria representan cerca de 3,8 millones de personas, es decir el 13% del empleo industrial total.
32. Así pues, en este contexto deben tenerse en cuenta las repercusiones de un aumento del coste de la energía en la competitividad. La industria (UNICE, IFIEC) considera que un incremento del precio de la energía, por ejemplo por efecto de la internacionalización de los costes, es indudablemente un riesgo para la competitividad de las empresas. En términos absolutos, la parte de los costes de producción correspondiente a la energía es cada vez menor y, por consiguiente, las inquietudes expresadas por la industria son bastante infundadas.

No obstante, el análisis de este problema no puede ignorar que la eficacia energética implica inversiones que pueden verse dificultadas por el aumento de los costes y que la

¹⁰ Economic Européenne n° 51, mayo de 1992.

competitividad en la empresa debe evaluarse en relación con sus competidores, y los costes son evidentemente determinantes. A este respecto, en la situación social actual, serían los sectores con mayor intensidad de mano de obra los que serían más vulnerables. Es necesario pues que las medidas de internalización de los costes externos se estudien desde la perspectiva de una reforma global de la fiscalidad de las empresas con objeto de reducir la carga fiscal¹¹.

A este respecto debe prestarse una atención especial a las PYME, habida cuenta de los problemas específicos de estas empresas -sobre todo de carácter financiero- en relación con las empresas grandes y de la función primordial que desempeñan las PYME en el desarrollo de la competitividad industrial y el empleo de la Comunidad Europea.

33. De manera general, la importancia de la energía para la competitividad de las empresas debe evaluarse atendiendo a dos elementos:

- Si la gestión de la energía mediante la racionalización y las inversiones para reducir el consumo modificando los procesos de fabricación explica los progresos durante el período 1973-1986, desde entonces los avances registrados se explican por la realización de inversiones en aspectos más fundamentales como la mejora de la calidad, el rendimiento y, sobre todo, el ahorro de energía. Una de las principales razones del aumento de la intensidad energética se encuentra pues en la inversión industrial, lo que ilustra la relación entre la eficacia energética y el clima favorable a la inversión.
- La posición competitiva de los sectores industriales que consumen más energía en relación con los competidores industriales tradicionales (Estados Unidos y Japón) y nuevos (Sureste Asiático) debe estudiarse dinámicamente. De acuerdo con estudios recientes¹², las perspectivas de desarrollo del mercado de los sectores más consumidores (vidrio, productos químicos, papel, cemento, aluminio ...) en la Comunidad pueden considerarse moderadas, tanto por lo que respecta a su rentabilidad reciente como a la prevista gracias al mercado comunitario en los próximos años. Es pues probable que la evolución de los sectores más consumidores se caracterice por inversiones en los países en vías de industrialización, es decir, en mercados más rentables que los de la Comunidad. Al mismo tiempo, estos mismos sectores deberán enfrentarse en sus mercados domésticos a una competencia cada vez mayor de empresas que no estarán sujetas a las mismas limitaciones en los procesos de fabricación. El crecimiento de los mercados exteriores y las restricciones impuestas por la competencia en el mercado interior comunitario pueden conducir a la deslocalización de las inversiones.

¹¹ Comunicación "crecimiento económico y medio ambiente: implicaciones para la política económica" (COM(94)465 de 3 de junio de 1994).

¹² ERECO "Europe in 1998 - chapter VI Energy issues".

Fiscalidad

34. La fiscalidad sobre los productos petrolíferos tiene una importancia capital para la política energética en la medida en que influye en las preferencias de los usuarios y puede por tanto acabar por tener consecuencias en el balance energético. Ese es el caso del impuesto especial sobre los aceites minerales.

En el marco de la realización de un mercado interior, el Consejo ha creado estructuras comunes¹³, un sistema común de tipos mínimos de impuesto especial¹⁴ y de normas de circulación de los productos objeto de impuestos especiales¹⁵. En aplicación de la directiva sobre los tipos mínimos del impuesto especial, el Consejo deberá examinar la situación cada dos años con arreglo a un informe de la Comisión que podrá ir acompañado de propuestas.

35. El propio Consejo ha reconocido que la adaptación de los tipos del impuesto especial debe realizarse no solamente para facilitar el funcionamiento del mercado interior, sino también, desde una perspectiva más amplia, para alcanzar los objetivos del Tratado. Los tipos actuales que se aplican a los aceites minerales varían considerablemente según los Estados miembros. Además, con frecuencia los tipos mínimos son muy bajos comparados con los aplicados en los Estados miembros con mayor presión fiscal. Si bien existe un consenso sobre la necesidad de una aproximación, hasta ahora no ha habido ningún indicio de que un Estado miembro haya adoptado unilateralmente al respecto alguna iniciativa.

No obstante, el alcance de los impuestos especiales sobre los aceites minerales no llega a todos los productos objeto de competencia.

36. La armonización de los tipos mínimos, que responden a la demanda de la industria petrolera, debe responder asimismo a los objetivos de la política energética, y entre ellos el de mantener todos los combustibles en el mercado. Para ello, es necesario tener en consideración:

- La igualdad de las condiciones de competencia entre los combustibles evitando que el aumento de los impuestos especiales favorezca el consumo de gas.

En efecto, un aumento del tipo mínimo del impuesto especial sobre el gasóleo de calefacción reforzaría la posición del gas en el mercado y aumentaría los riesgos derivados de la dependencia energética de la Comunidad.

- La igualdad de las condiciones de competencia entre los productores de electricidad: hay que averiguar si la introducción eventual de impuestos especiales sobre el gas aumentaría las distorsiones en los costes de producción, cuando el objetivo de la realización del mercado interior es favorecer la libre competencia.

¹³ Directiva 92/81/CEE, DO nº L 316, 31.10.92, p.12.

¹⁴ Directiva 92/81/CEE, DO nº L 316, 31.10.92, p.19.

¹⁵ Directiva 92/12/CEE, DO nº L 76, 23.03.92, p.1 modificada por la Directiva 92/108/CEE, DO nº L 390, 31.12.92, p. 24.

- La igualdad de las condiciones de competencia entre la industria europea y los países industrializados. El límite básico de la presión fiscal, como indica la industria consumidora y productora de energía, lo marca su efecto a largo plazo en la competitividad y la inversión.

Competitividad de la industria de la energía

37. La búsqueda de la competitividad es importante no solamente para las industrias consumidoras, sino que es también esencial para la industria productora porque determina su capacidad de inversión y para el sector auxiliar.

En las industrias energéticas, las inversiones en los campos nuclear y de la exploración y explotación del gas y petróleo son considerables y el plazo de amortización es largo. La industria del gas y el petróleo calcula en 300-400.000 millones de dólares el importe de las inversiones necesarias para los quince próximos años. Es pues fundamental para nuestro abastecimiento que estas empresas puedan operar en un entorno seguro y previsible, tanto en los mercados exteriores como en el comunitario. En efecto, las inversiones necesarias son cuantiosas, tanto en las fases inicial como final del proceso productivo. La obtención de los fondos necesarios para realizar estas inversiones, de las cuales únicamente una parte se efectuaría en Europa, tropieza asimismo con la fuerte competencia existente en los mercados financieros.

38. La industria del gas considera, por su parte, que la seguridad de las inversiones requiere la protección de los mercados nacionales habida cuenta de las tensiones a las que estará sujeto el sector a largo plazo y de las necesidades de inversión del orden de entre 100 a 200.000 millones de dólares. Evidentemente, esta actitud no es compatible con el mercado único que supone una estrategia de mercado global europea cuya inexistencia es difícil de justificar dado el carácter internacional de las empresas del sector.

39. En lo que respecta a la industria auxiliar, cuya actividad gira en torno a la industria de la energía, su importancia en términos de creación de empleo, de equilibrio de la balanza comercial y de seguridad de abastecimiento es notable. A título de ejemplo, la industria auxiliar europea que opera en el sector de las plataformas petrolíferas, principalmente en el Mar del Norte, emplea a 200.000 personas y factura más de 30.000 millones de ecus. En el sector nuclear trabajan entre 300 y 400.000 personas en el suministro de equipos y servicios para el funcionamiento de las centrales nucleares.

La competitividad de las industrias de estos sectores, en dura competencia con las industrias de los países desarrollados, es esencial para el mantenimiento de la competitividad de la industria de la energía.

Por una parte, la industria auxiliar es consumidora de energía y, a este respecto, se encuentra en circunstancias análogas a las de otros sectores industriales. Por otra parte, un factor esencial de la competitividad de estas industrias es su fuerte componente de IDT. Para poder ofrecer las mejores tecnologías, estas empresas deben estar en situación de poder financiar su desarrollo futuro.

La repercusión sobre los costes de producción de la industria energética propiamente dicha puede ser muy significativa: por ejemplo, la tecnología ha permitido reducir los costes y

mantener el nivel de producción del Mar del Norte a pesar de la caída de los precios del petróleo a mediados de la década de los ochenta.

De la misma manera, las industrias que aportan la tecnología utilizada en la explotación de las energías renovables poseen la clave que permitirá aumentar la contribución de estas energías aumentando su competitividad en relación con las energías clásicas.

2.2 Seguridad de abastecimiento

La mejora de la seguridad de abastecimiento puede obtenerse mediante:

- *la creación de un marco favorable para las actividades de las empresas*
- *un esfuerzo determinado en favor del ahorro de energía*
- *la intensificación de los esfuerzos por aprovechar las fuentes propias de energía de manera económica y aceptable para el medio ambiente, en particular las energías renovables*
- *la continuación de la diversificación de las fuentes y orígenes de nuestros suministros*
- *el aumento de la flexibilidad de utilización de la energía mediante la interconexión de las redes y su extensión hacia las regiones periféricas y las zonas de producción*
- *el aumento de la cooperación internacional entre la Comunidad Europea y sus socios de las zonas proveedoras*
- *la cooperación energética con los países terceros y, en particular, los países en desarrollo con el fin de facilitar la transferencia, con criterios comerciales, de tecnologías de ahorro de energía*
- *el refuerzo a nivel comunitario de medidas de seguridad, almacenamiento y solidaridad comunitaria para hacer frente a una eventual interrupción de los suministros*
- *grandes inversiones que justifiquen instrumentos de incentivación*
- *la utilización de energía menos sujeta a las vicisitudes del abastecimiento*

¿Qué es la seguridad de abastecimiento?

40. La seguridad de abastecimiento puede considerarse como la posibilidad de garantizar la satisfacción continua de las necesidades básicas de energía mediante, por una parte, recursos internos suficientes y explotados en condiciones económicamente aceptables o almacenadas como reservas estratégicas y, por otra parte, utilizando fuentes externas accesibles, diversificadas y estables.

Este concepto incluye la seguridad física, la seguridad económica y la continuidad de los suministros o la calidad de servicio a los usuarios, que son en realidad nociones ligadas entre sí. Es necesario distinguir dos aspectos: