

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa al tipo del impuesto especial sobre combustibles de origen agrícola para motores⁽¹⁾

(92/C 223/01)

El 20 de marzo de 1992, de conformidad con el artículo 99 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Asuntos Económicos, Financieros y Monetarios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de mayo de 1992 (Ponente: Sr. Romoli).

En su 297º Pleno (sesión del 26 de mayo de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En febrero de 1988 el Consejo Europeo decidió pedir a la Comisión que examinara todas las posibilidades de intensificar los usos no alimentarios de los productos agrícolas y presentara propuestas al respecto.

1.2. La Comisión ha orientado hasta ahora sus iniciativas en varias direcciones: investigación y desarrollo, proyectos de demostración, producción de cereales en zonas dejadas en barbecho a condición de que se destinen a usos no alimentarios.

1.3. Con ocasión de la preparación del Tercer Programa Marco de acciones comunitarias de Investigación y Desarrollo Tecnológico (1990-1994), la Comisión incluyó el tema del uso de los productos agrícolas como materias primas para usos industriales y energéticos en el programa específico dedicado a los sectores de la agricultura y de la agroindustria. La Decisión del Consejo de 23 de abril de 1990⁽²⁾ prevé también que la investigación en este ámbito « debe estar dirigida prioritariamente hacia el aprovechamiento industrial de los coproductos de los usos alimentarios y hacia el desarrollo de nuevas utilidades industriales y energéticas más limpias y que ofrezcan perspectivas favorables desde el punto de vista económico ».

1.3.1. No obstante, se ha observado por el Comité que el programa entonces propuesto presentaba un carácter general poco concretado y que podía significar superposiciones con los otros programas que se estaban realizando en el sector agrícola y forestal, de la alimentación y la biotecnología⁽³⁾. En consecuencia, en opinión del Comité, no existía una indicación clara de las orientaciones a seguir.

1.4. El 13 de diciembre de 1989 la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo un « Informe sobre el uso de productos agrarios en el sector no alimentario » [doc. COM(89) 597 final] en el que se reconocía que la investigación prevista por el Programa Marco no era suficiente por sí sola para permitir la experimentación de nuevas técnicas a una escala suficientemente amplia, de modo que se pudiera demostrar su viabilidad a los operadores agrícolas e industriales directamente interesados.

1.4.1. Comenzaba así un programa (además del Programa Marco de I + D) para la realización de « proyectos de demostración » agroindustriales en varios sectores de producción y de utilización de materias primas agrícolas para transformaciones industriales y energéticas.

⁽¹⁾ DO nº C 73 de 24. 3. 1992, p. 6.

⁽²⁾ DO nº L 117 de 8. 5. 1990, p. 39.

⁽³⁾ DO nº C 332 de 31. 12. 1990, p. 137.

1.4.2. La iniciativa ha permitido poner en marcha varios proyectos preparatorios con una amplia participación de operadores y asociaciones del mundo agrícola e industrial.

1.5. En el marco de las disposiciones para la retirada de tierras del cultivo, la Comisión propuso⁽¹⁾ que, en determinadas condiciones, se autorizase a los agricultores participantes en tales programas a producir cereales con fines no alimentarios, es decir destinados a la transformación industrial. Las medidas correspondientes preveían la concesión de subvenciones temporales y otras ayudas.

1.5.1. El Reglamento (CEE) nº 2176/90 del Consejo, de 24 de julio de 1990 ha aceptado esta propuesta⁽²⁾.

2. Contenido de la propuesta de Directiva sobre el tipo del impuesto especial aplicable a los combustibles de origen agrícola

2.1. La propuesta de Directiva sobre el tipo del impuesto especial aplicable a los combustibles de origen agrícola fue presentada el 28 de febrero de 1992 por la Comisión al Consejo [doc. COM(92) 36 final], y parte de una premisa diferente de la mencionada supra al basarse sobre la utilización del instrumento fiscal para alcanzar objetivos de política general y específicos considerados prioritarios por la Comunidad.

2.1.1. En efecto, la propuesta de reducción del tipo del impuesto especial sobre combustibles de origen agrícola pretende alcanzar objetivos que afectan a la política agrícola comunitaria, la defensa de la salud y la protección del medio ambiente, la seguridad de los abastecimientos energéticos y la política de transportes.

2.1.2. La propuesta está relacionada con las medidas que están siendo adoptadas por la Comunidad para la realización del mercado interior único el 1 de enero de 1993.

2.1.3. En particular, la propuesta se halla enmarcada en la aproximación de los tipos de impuestos especiales sobre los hidrocarburos y sigue el mismo enfoque que el adoptado por la Comunidad respecto del problema del fomento del consumo de la gasolina sin plomo mediante desgravaciones fiscales [propuestas de Directiva COM(89) 526 final y COM(91) 43 final].

2.2. La propuesta de la Comisión prevé que los impuestos especiales en los Estados miembros no podrán superar el 10 % de los tipos aplicados en los Estados miembros individualmente respecto al combustible sustituido.

2.3. La propuesta de reducción obligatoria se basa en un análisis pormenorizado de los costes/beneficios. Este análisis llega a la conclusión de que una reducción substancial de los impuestos especiales podrá tener un

efecto decisivo sobre el uso de los biocarburantes, que podrán llegar a ser competitivos en relación con los productos de origen petrolífero.

2.3.1. El desarrollo de la línea de aditivos para las gasolinas y de la del biodiesel podía permitir una expansión firme y sostenida de sus mercados, calculados aproximadamente en un 5 % del consumo de combustibles para automoción.

2.4. Según la Comisión⁽³⁾, el grado de madurez alcanzado por la tecnología de los dos sectores y el acceso a las materias primas a costes similares a los precios mundiales hacen suponer que la desgravación fiscal propuesta podrá ser suficiente para cubrir los costes suplementarios de producción respecto de los productos sustitutivos del petróleo y hacer frente a los riesgos económicos, industriales y comerciales relacionados con el lanzamiento de los nuevos productos al mercado.

2.5. La norma prevista se refiere a todos los combustibles de origen agrícola, con independencia de su origen o del tipo de producto agrícola o de origen vegetal utilizado.

2.6. La Comisión propone establecer un mecanismo de control regular de la idoneidad de las medidas para permitir lograr los objetivos perseguidos.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge favorablemente y respalda la propuesta de Directiva de la Comisión encaminada a poner en práctica una política a largo plazo para desarrollar el uso de las materias primas de origen agrario en el sector energético. Esta propuesta recoge de hecho la posición que siempre ha defendido el CES.

3.2. Se recuerda que el Comité Económico y Social aprobó el 29 de marzo de 1990 un dictamen de iniciativa sobre el tema del «incremento de la utilización de los recursos agrícolas y forestales en los sectores industriales no alimenticios y en el sector energético: perspectivas que ofrece la investigación y la innovación tecnológicas», en el cual se formulaba un diagnóstico de la situación del sector, se examinaban sus potenciales de desarrollo y se identificaban las condiciones que debían cumplirse para realizarlos.

3.2.1. El Comité se felicita de que la Comisión y el Consejo hayan decidido poner en práctica una política agroindustrial a largo plazo para los usos no alimenticios de los recursos agrícolas que recoge las recomendaciones formuladas anteriormente por el Comité Económico y Social.

(1) DO nº C 31 de 9. 2. 1990, p. 7.

(2) DO nº L 198 de 28. 7. 1990, p. 6.

(3) Véase el informe de la «Forward Studies unit»: «Biomass: a new future», 6. 1. 1992, pp. 27, 28 y 29.

3.3. La orientación estratégica de la propuesta de Directiva sometida a examen es útil y necesaria para contribuir a resolver los problemas estructurales ligados a la reforma de la PAC en un marco equilibrado de relaciones internas y externas de la Comunidad, dado que el sector agrícola será, sin duda, el principal beneficiario de la propia Directiva.

3.3.1. El Comité considera correcto el camino seguido por la Comisión al plantear el balance costes/beneficios de la nueva iniciativa: se tienen en cuenta, de hecho, no sólo las implicaciones fiscales sino también las repercusiones en la diversificación de la oferta energética, la seguridad de los abastecimientos con una menor dependencia de las importaciones de petróleo, las consecuencias favorables para la balanza comercial y las perspectivas de mejora de relaciones con algunos miembros de la negociación GATT, en particular los Estados Unidos, al disminuir la presión sobre las exportaciones comunitarias de productos agrarios hacia el mercado mundial.

3.3.2. También hay que tener en cuenta los riesgos relacionados con eventuales oscilaciones futuras de importancia del precio mundial del petróleo, riesgos que se podrían disminuir mediante un destino adecuado para usos energéticos de parte de la producción agrícola comunitaria.

3.3.3. Por último, el Comité está de acuerdo en que se haya considerado también el importante problema de la protección del medio ambiente, que se verá probablemente acrecentada con la utilización de biocarburantes al mejorar el equilibrio de los vertidos gaseosos a la atmósfera.

3.4. El Comité desea no obstante hacer algunas observaciones generales y específicas que pretenden contribuir de manera constructiva a la realización, con mayor rapidez y eficacia, de los objetivos que la Comunidad quiere alcanzar.

3.4.1. En primer lugar, el Comité observa que no puede pretenderse llevar a cabo una política estructural tan importante y compleja utilizando sólo el instrumento, por esencial e indispensable que sea, de la reducción fiscal sobre el consumo de carburantes de origen agrario.

3.4.2. Es preciso tener bien presente que se trata de crear y desarrollar un sector productivo completamente nuevo que podrá adquirir dimensiones relevantes, que deberá ser capaz de fomentar al mismo tiempo una rama específica de producciones agrarias dedicadas a usos energéticos y una nueva actividad industrial para su transformación, y que además deberá poder crear las condiciones específicas para que tales productos tengan una acogida favorable en el mercado final del consumo.

3.4.3. Cada uno de estos aspectos requiere una consideración particular y la utilización no sólo del instrumento fiscal sino también de una serie de medidas de acompañamiento, ligadas a las diferentes fases del proceso, que se indican precisamente en los apartados siguientes.

3.5. Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de las exigencias de tan compleja operación, el Comité considera que debe formular las siguientes consideraciones y propuestas sobre la situación y la problemática de cada uno de los sectores afectados por la presente iniciativa.

3.6. *Problemas relativos a la producción de las materias primas agrarias para usos energéticos*

3.6.1. Si bien la Directiva se integra en el conjunto de medidas que persiguen la armonización fiscal, es evidente su directa relación con los problemas que presenta la nueva estructura de la PAC, que se propone alcanzar un equilibrio mejor entre la oferta y la demanda en el ámbito comunitario.

3.6.2. Se trata fundamentalmente de vincular la producción de productos agrarios destinados a ser transformados en biocarburantes a la normativa sobre la retirada de tierras agrícolas de la producción (hasta ahora sin éxito).

3.6.3. A tal fin, la propuesta de «set aside» (retirada de tierras), todavía objeto de debate, de una parte de las tierras cultivables debería verse incentivada con la autorización paralela para cultivar productos agrarios (por ejemplo, cereales) destinados obligatoriamente a usos energéticos.

3.6.4. Tal orientación podría tener consecuencias positivas en la protección del medio ambiente, dada la bien conocida «neutralidad» de las biomásas respecto de las emisiones de CO₂ y de la ausencia de emisiones de compuestos del azufre y de otros elementos procedentes de la combustión.

3.6.5. Asimismo, se podrían obtener ventajas ulteriores de aquella parte de producción agrícola que se pueda obtener mediante métodos de cultivo basados en una utilización limitada de abonos y pesticidas.

3.6.6. La selección de los cultivos más aptos para usos energéticos constituye un punto sensible que hace prever que en el futuro se reduzcan sustancialmente los costes de producción, con la consiguiente disminución de la diferencia de costes respecto de productos de origen diferente.

3.6.7. El Comité recomienda a la Comisión de la CEE que intensifique los esfuerzos de investigación y desarrollo en este ámbito tanto en la selección genética

como en la biotecnológica en general y en la experimentación procurando que haya una amplia difusión de los nuevos cultivos y de las nuevas técnicas en el mundo agrario.

3.6.8. En opinión del Comité, los programas de investigación comunitarios deberían orientarse con más audacia que hasta ahora hacia la selección, desarrollo y utilización de especies arbóreas en regímenes de rotación corta de cultivo o plantas leñosas de alto contenido en celulosa para usos energéticos.

3.6.9. Por otro lado, el Comité quiere recomendar en particular la realización de proyectos específicos de investigación y desarrollo que tengan por objeto la recuperación y valorización de tierras marginales y con riesgo de degradación o desertización.

3.6.10. A este respecto, cabe recordar el dictamen complementario del Comité Económico y Social⁽¹⁾ sobre la utilización de los productos agrícolas con fines no alimentarios, en el que se ponían de manifiesto los riesgos de degradación de las zonas rurales como consecuencia del abandono de las tierras agrícolas y la necesidad de contener dicho fenómeno.

3.6.11. Por último, el Comité llama la atención de la Comisión y del Consejo sobre la importancia que podrá tener, en su caso, la transferencia de tecnologías apropiadas y «know how» para la utilización energética de los recursos agrícolas a favor de los países de la Europa central y oriental, de la misma CEI y de los países en vías de desarrollo en general.

3.6.12. Según el Comité, la Comisión debería tener en cuenta este aspecto en sus reflexiones sobre el contenido de los acuerdos de cooperación que se están elaborando con los países de la Europa central y los países bálticos. De hecho, podrían tener un peso relevante las consideraciones relativas a las futuras orientaciones de las producciones agrícolas de dichos países, las exigencias de control y reducción de la contaminación del medio ambiente y las posibilidades de contención de las importaciones de petróleo que dichos países necesitan.

3.7. *Problemas relativos a la transformación de los productos agrarios con fines energéticos*

3.7.1. El sector de la transformación de productos agrarios para obtener biocarburantes cuenta con la presencia de tecnologías bien consolidadas y extendidas, que desde hace décadas se han venido experimentando y poniendo a punto sobre todo en los Estados Unidos.

3.7.2. El mayor problema de la incipiente industria europea consiste en proceder a la oportuna selección de las tecnologías existentes que se adapten mejor a las exigencias de los países europeos.

3.7.3. A tal fin, las explotaciones europeas de este sector deberán afrontar una serie de problemas ligados al tipo de materia prima que deben tratar (por ejemplo cereales, colza, remolacha azucarera), a la elección y

puesta a punto de procesos industriales, a la dimensión de las instalaciones y a su flexibilidad con relación al aprovisionamiento estacional previsto de materias primas agrarias, a los problemas de almacenamiento de productos semielaborados, etc.

3.7.4. Las relaciones contractuales (por una parte, con los productores agrarios, que deberán garantizar la continuidad en el abastecimiento y, por otra, con las industrias petroleras, que deberán recoger los productos) presentarán para los que se ocupen de la transformación aspectos muy delicados que reflejarán necesariamente los riesgos que presenta el desarrollo de un sector totalmente nuevo.

3.7.5. Además de la dificultad de prever los costes de las materias primas agrarias (actualmente muy superiores a los precios mundiales) en el futuro, la puesta en práctica de la reforma de la PAC va a introducir otros elementos de incertidumbre que se añaden a los que rodean a la propuesta de gravar las fuentes de energía en función de sus emisiones de CO₂ (gravamen del que las biomasas deberían quedar exentas).

3.7.6. El Comité recomienda a la Comisión de la CEE que ofrezca asistencia a la nueva industria de la transformación fomentando proyectos apropiados de investigación y demostración para la realización de instalaciones piloto y experimentales cuya finalidad serían las sucesivas aplicaciones industriales.

3.8. *Problemas relativos a la preparación de los biocarburantes en las refinerías y en la fase de distribución*

3.8.1. La fase final de la transformación de los productos de origen agrario en carburantes para su uso último, mezclados con carburantes derivados del petróleo, deberá involucrar necesariamente a la industria del refinado y distribución de productos petrolíferos. En este sentido existen problemas que la propia industria del petróleo deberá resolver.

3.8.2. En esta fase podrán ser de gran utilidad proyectos demostrativos apoyados por la Comunidad que deberán ayudar a las empresas petrolíferas a desarrollar tecnologías adaptadas a las características y dimensiones estructurales de las refinerías de petróleo activas en Europa.

3.8.3. En particular, debería ser posible poner a punto instalaciones flexibles (instalaciones mixtas MTBE/ETBE) que puedan tratar conjuntamente productos intermedios tanto de origen vegetal como derivados del petróleo.

3.8.4. El problema de la «formulación» (composición) óptima de las gasolinas que vayan a introducirse en el mercado está íntimamente ligado al problema de la legislación sobre protección del medio ambiente que la Comunidad adoptará probablemente en el sector del transporte automovilístico.

(1) DO nº C 332 de 31. 12. 1990, p. 67.

3.8.5. La experiencia de los Estados Unidos (Clear Air Act) (Ley de limpieza del aire) demuestra que para reducir las emisiones de componentes orgánicos volátiles (en particular los aromáticos de gran toxicidad y cancerígenos) es preciso intervenir en la « formulación » de las gasolinas.

3.8.6. De hecho, en algunas áreas particularmente sometidas al riesgo de contaminación por el tráfico automovilístico, la « Clean Air Act » ha impuesto la adición a las gasolinas de componentes oxigenados para aumentar su octanaje sin incurrir en contaminaciones nocivas.

3.8.7. Como consecuencia, se ha producido últimamente en los Estados Unidos un incremento en el consumo de tales aditivos oxigenados (entre los que se hallan el etanol, el ETBE y el MTBE).

3.8.8. En Europa las compañías petrolíferas se encuentran actualmente ante la necesidad de recuperar el octanaje de las gasolinas tras la fuerte reducción de su contenido en plomo impuesta por las directivas comunitarias.

3.8.9. Una posibilidad abierta a las compañías petroleras podría ser la del recurso a procesos de refinado más rigurosos (alquilación) que requieren no obstante elevadas inversiones y un aumento sensible de los costes de producción.

3.8.10. La vía alternativa abierta a las compañías petrolíferas sería la de añadir componentes oxigenados de origen mineral o de productos vegetales (como en la experiencia americana). Esta alternativa es bien conocida por las compañías europeas que siguen el problema de cerca desde hace años.

3.8.11. Cabe recordar, entre otras cosas, que la comercialización de estos nuevos tipos de gasolina más limpia podría permitir que las emisiones de los vehículos, no sólo de los nuevos (equipados con catalizadores en los tubos de escape) sino también de todo el parque automovilístico actualmente en circulación, fuesen menores y menos nocivas.

3.8.12. Por último, existe otro problema que requerirá la colaboración activa de la industria petrolífera europea: hallar soluciones racionales para la distribución al público de las futuras gasolinas mezcladas y de los biocarburantes, quizá también mezclados, para los motores diesel.

4. Observaciones específicas

4.1. El artículo 2 de la propuesta de Directiva enumera los combustibles sujetos al tipo de impuesto especial reducido: alcohol etílico, alcohol metílico, aceites

vegetales, aceites modificados. Para cada uno de ellos se indican los números de código de la nomenclatura combinada del arancel integrado de las Comunidades Europeas.

4.1.1. El Comité pide a la Comisión que sea más explícita y clara al respecto, dado que la norma está también destinada a muchos pequeños operadores agrícolas e industriales. Sería oportuno señalar, por ejemplo, que también están incluidos los alcoholes para biocarburantes obtenidos de la destilación de productos lignocelulósicos de origen forestal.

4.2. El artículo 3 de la propuesta de Directiva prevé que el tipo del impuesto especial aplicable a los biocarburantes no superará el 10 % del tipo del impuesto especial aplicable a la gasolina sin plomo y al gasóleo para automoción en el Estado miembro considerado.

4.3. El Comité llama la atención del Consejo y de la Comisión sobre la necesidad de que el proceso de armonización de los impuestos especiales sobre productos derivados del petróleo, ya previsto por las propuestas de Directiva correspondientes [docs. COM(89) 526 final y COM(91) 43 final], se aplique efectivamente y sea respetado por los Estados miembros. Si así no fuese, aparecerían grandes desigualdades y divergencias incluso en lo que al tratamiento fiscal de los biocarburantes se refiere.

4.4. El artículo 5 de la propuesta de Directiva prevé un procedimiento para la evaluación y adaptación periódica de la medida examinada. Se tendrán en cuenta en particular los aspectos fiscales, económicos, agrícolas, energéticos, industriales y medioambientales.

4.5. El Comité considera justificada una revisión periódica de la medida, pero pone de manifiesto su preocupación por el hecho que esta perspectiva de revisión futura pueda introducir dudas e incertidumbres sobre la continuidad del tratamiento fiscal que se pretende dar a los biocarburantes, desalentando así las decisiones de inversiones a largo plazo por parte de los agentes interesados.

4.6. El Comité considera importante que el Consejo asuma un compromiso político formal que garantice la continuidad y duración de la política de desgravación de los carburantes de origen agrícola a la que se aspira.

Hecho en Bruselas, el 26 de mayo de 1992.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Michael GEUENICH