



Comisión

Nacional

de Energía

**INFORME 10/2000 AL PROYECTO DE REAL DECRETO
POR EL QUE SE REDUCE EL CONTENIDO DE AZUFRE
DE DETERMINADOS COMBUSTIBLES LIQUIDOS**

01 de Agosto de 2000

INFORME 10/2000 AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REDUCE EL CONTENIDO DE AZUFRE DE DETERMINADOS COMBUSTIBLES LIQUIDOS.

Con fecha 27 de junio de 2000 se ha recibido en la Comisión Nacional de Energía escrito de la Dirección General de Política Energética y Minas, solicitando informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se reduce el contenido de azufre de determinados combustibles líquidos. Dicho Proyecto transpone la Directiva 1999/32/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE.

Con fecha 5 de julio de 2000, se ha remitido a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, el Proyecto de Real Decreto citado a fin de que pudieran hacer llegar a la Comisión las observaciones que estimaran oportunas. Se ha recibido contestación de los siguientes miembros:

- Corporación de Reservas Estratégicas (CORES): Sin observaciones al texto normativo, aunque manifiesta su preocupación respecto a la operación de adecuar, en las fechas propuestas, los combustibles afectados que integran las existencias mínimas de seguridad.
- Compañía Española de Petróleos, S.A. (CEPSA): Realiza observaciones respecto a la actual redacción de los apartados 3 y 4 del artículo segundo del Proyecto.
- Sociedad de Gas de Euskadi, S.A. (NATURGAS): Manifiesta su preocupación por el posible efecto inflacionario que las mejoras medioambientales introducidas pueden traer consigo.

- ENAGAS: Sin observaciones.
- Dirección General de Industria, Energía y Minas de la JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: Se informa favorablemente el Proyecto pero se hacen observaciones genéricas respecto al alcance de su contenido.
- REPSOL-YPF, S.A: Se propone una redacción alternativa al artículo 1º, apartado 3 c) del Proyecto.
- Dirección General de Industria, Energía y Minas de la JUNTA DE ANDALUCÍA: Sin objeciones.
- Departamento de Industria, Comercio y Desarrollo de la DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN: No se plantean observaciones específicas, si bien manifiesta que deberían preverse en el texto normativo medidas encaminadas a dotar de medios humanos y materiales a las Administraciones competentes en materia de muestreo y análisis.
- Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP): Recoge, básicamente, las modificaciones antes señaladas de CEPSA y REPSOL-YPF.
- UNESA: Sin observaciones.

Las observaciones, en su caso, de los miembros del Consejo Consultivo son objeto de análisis en el desarrollo del presente Informe.

En ejercicio de las funciones que le atribuye la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía en sesión de 1 de agosto de 2000, ha acordado aprobar el siguiente:

INFORME

A continuación se relacionan las consideraciones de fondo al citado Proyecto de Real Decreto. En el Anexo-I se concretan las consideraciones de fondo mediante propuestas de textos alternativos de redacción del Real Decreto.

INTRODUCCION

La propia Directiva 1999/32/CE cuya transposición se opera mediante el Proyecto de Real Decreto objeto de este Informe, recuerda en su preámbulo que el Tratado constitutivo de la CE consagra como uno de sus objetivos fundamentales la protección del medio ambiente y de la salud humana, así como que las exigencias en dichas materias han de constituir un componente de las demás políticas de la Comunidad.

En este sentido, se concreta que el azufre presente en los hidrocarburos es la fuente más importante de emisiones de dióxido de azufre y que éstas son una de las causas principales de la lluvia ácida y de la contaminación atmosférica que afecta a numerosas áreas urbanas e industriales con la consiguiente afección a la salud humana.

Las instituciones comunitarias han venido consecuentemente adoptando sucesivas Directivas orientadas a la reducción del contenido máximo en azufre de los diferentes productos derivados del petróleo, las cuales han sido objeto de la preceptiva transposición a la legislación nacional. En esta ocasión la reducción afecta a los fuelóleos (con excepción de aquéllos que se utilicen en

grandes instalaciones de combustión y en refinerías, que son objeto de su propia regulación) y a los gasóleos de automoción, clase B, exclusivamente para uso marítimo (con la excepción de las Islas Canarias) y al gasóleo clase C.

Con carácter general, también la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos establece en su Exposición de Motivos y en su artículo 4, apartados b) y h), la preocupación del legislador español por la introducción de criterios de protección medioambiental que estén presentes en las actividades objeto de dicho texto legal desde el mismo momento de la planificación en materia de hidrocarburos, con el objetivo de preservar y restaurar el medio ambiente como condición indispensable para mejorar la calidad de vida.

METODO DE TRANSPOSICION DE LA DIRECTIVA

El artículo 10 de la Directiva 1999/32/CE establece que los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la Directiva antes del 1 de julio de 2000, comunicando a la Comisión Europea los textos de las disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la Directiva.

La publicación del Real Decreto y en consecuencia su entrada en vigor se producirá necesariamente con posterioridad al 1 de julio de 2000. No obstante, este retraso en la publicación del Real Decreto no parece impedir el cumplimiento de las previsiones de la Directiva en cuanto a plazos de adaptación a las nuevas especificaciones en materia de contenido máximo de

azufre. En efecto, en la Directiva se establecen las siguientes tres fechas máximas a partir de las cuales no se podrán utilizar los combustibles objeto de regulación en dicha Directiva: 1) 1 de julio de 2000, para los gasóleos clase B para uso marítimo y clase C con un contenido de azufre superior al 0,20% en masa; 2) 1 de enero de 2003, para los fuelóleos con un contenido superior al 1 %; y 3) 1 de enero de 2008, para gasóleos con un contenido de azufre superior al 0,10 %.

El posible incumplimiento del mandato contenido en la Directiva quedaría por tanto circunscrito al caso 1). No obstante, la normativa española (disposición adicional única y anexo I del Real Decreto 398/1996, de 1 de marzo, transponiendo parcialmente el artículo 2.2 de la Directiva 93/12/CEE del Consejo, de 23 de marzo) ya prevé, desde su entrada en vigor (3 de mayo de 1996), un contenido máximo de azufre del 0,20% en masa para los gasóleos destinados para la navegación y para el gasóleo clase C.

En cualquier caso, hubiera sido preferible que el Real Decreto hubiera entrado en vigor el 1 de julio de 2000, debiéndose haber adelantado para ello los trámites necesarios.

Por lo demás, el Proyecto de Real Decreto transpone, incluso literalmente en algunos de sus aspectos, la Directiva 1999/32/CE. No obstante, no existen en el Proyecto provisiones referentes al contenido de los siguientes artículos de la Directiva:

- Artículo 11, conforme al cual, los estados miembros han de determinar las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva.

- Artículo 3.3 ii), según el cual, los estados miembros han de tomar las medidas necesarias para garantizar que las instalaciones de combustión que utilicen fuelóleo pesado con la concentración de azufre superior al 1% de masa no puedan funcionar sin un permiso de la autoridad competente que especifique los límites de emisión.

Por otra parte, CEPESA, como miembro del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, ha realizado observaciones al texto de los apartados 3 y 4 del artículo segundo del Proyecto de Real Decreto (“Contenido máximo de azufre del gasóleo clase B para uso marítimo y del gasóleo clase C”), que aconsejan introducir ciertos cambios en la redacción de dichos apartados. Estas recomendaciones se recogen en el Anexo-I del presente Informe.

También REPSOL-YPF sugiere modificaciones en la redacción, en este caso, del apartado 3 c) del artículo 1º del Proyecto de Real Decreto. Este apartado excluye la prohibición de utilización de fuelóleos pesados con contenido superior al 1% en masa en refinerías de petróleo, cuando la media mensual de las emisiones de SO₂ de todas sus plantas, con exclusión de las referidas en el apartado 3 a) del mismo artículo, sean iguales o inferiores a 1.700 mg/ Nm³.

Por un lado, REPSOL-YPF señala que sería necesario que se explicitara que la media mensual a la que se hace referencia en este apartado ha de entenderse como media promediada de todas las plantas computables de la refinería (lo que se conoce como “efecto burbuja”). Por otro lado, advierte que, en virtud de la redacción actual de este apartado, se podría estar operando, quizá inadvertidamente, una modificación del artículo 2.1 del Real Decreto 1800/1995, de 3 de noviembre por el que se fijan las condiciones para el control de los límites de emisión de SO₂ en la actividad de refino de petróleo, según el cual a partir del 1 de enero de 2003 el límite de emisiones de SO₂ a

la atmósfera del conjunto de las instalaciones de combustión de cada refinería de petróleo será de 1.700 mg/Nm³.

Respecto a la primera cuestión, el apartado 3 c) del artículo primero del Proyecto de Real Decreto efectivamente no reproduce literalmente los términos de la Directiva 1999/32/CE (artículo 3.3.i.c) a este respecto. Según la Directiva la exclusión de la prohibición operaría para los fuelóleos utilizados “para la combustión en refinerías, cuando la media mensual de emisiones de dióxido de azufre entre todas las instalaciones de la refinería....”, mientras que el apartado 3 c) se refiere a “emisiones de SO₂ de todas sus plantas..”, de forma que podría llegar a interpretarse como media de cada una de sus instalaciones. Dada la gran importancia de esta cuestión, se recomienda la adopción literal de los términos de la Directiva. Incluso, a efectos de una claridad aun mayor, se podría hacer una remisión a la forma de cálculo de las emisiones que instituye el párrafo tercero del artículo 2.1 del Real Decreto 1800/1995 (“el valor de las emisiones de SO₂ se calculará como la media ponderada de la masa contaminante emitida por todas las unidades de combustión respecto a la suma del volumen de los efluentes gaseosos, referidos éstos en las mismas condiciones que se fijan en el Real Decreto 646/1991, para las instalaciones nuevas”). Se considera, no obstante, suficiente con la mencionada sustitución de las palabras “de todas” por “entre todas”.

En cuanto a la segunda cuestión, el actual apartado 3 c) del artículo primero del Proyecto de Real Decreto (transponiendo la Directiva 1999/32/CE) excluye las emisiones procedentes de sus grandes plantas de combustión para el cálculo de las emisiones de SO₂ de las refinerías de petróleo, mientras que el

aludido artículo 2.1 del Real Decreto 1800/1995, al fijar un límite máximo de emisiones de SO₂ exigible a partir del 1 de enero de 2.003, se refiere “al conjunto de instalaciones de combustión de cada refinería”, sin excluir las grandes plantas de combustión. Este comentario de REPSOL-YPF pone de manifiesto que la transposición de la Directiva no añade criterios de exigencia medioambiental más estrictos que los actualmente en vigor en la normativa española en materia de emisiones de SO₂ en las refinerías de petróleo y, sin embargo, sí resta flexibilidad en las operaciones de aquellas refinerías que utilizan diferentes tipos de combustible en sus distintas instalaciones (con diferentes niveles de emisión asociados). Este cambio parece haber pasado inadvertido en la redacción del Proyecto de Real Decreto. En efecto, mientras que en el párrafo séptimo de su Preámbulo se señala que la Directiva 1999/32/CE excluye de su ámbito de aplicación a las refinerías “siempre que las emisiones de SO₂ a la atmósfera del conjunto de las instalaciones sean inferiores a 1.700 mg/Nm³ tal y como ya se recoge en el Real Decreto 1800/1995”, en el comentado artículo 1º.3.c) se excluyen las instalaciones del apartado a) para el cómputo de las emisiones. En conclusión se recomienda que en caso de que se hubiera pretendido este cambio normativo y se considerara necesario, en base a lo dispuesto en la Directiva, se explicitara en la redacción del Proyecto modificando expresamente el artículo 2.1 del Real Decreto 1800/1995.

Por último, se considera muy recomendable la refundición, en un solo texto normativo, de las especificaciones vigentes de cada uno de los hidrocarburos líquidos, con expresión de todos los componentes de la especificación incluidos los nuevos valores ya conocidos de aquellas especificaciones (como el contenido máximo de azufre) que sean exigibles en el futuro, así como de las excepciones aplicables por razón de territorio o por razón de su uso en determinadas instalaciones. De esta forma se evitaría la actual dispersión

normativa, la cual se pone de manifiesto en la propia Exposición de Motivos y Disposición derogatoria única del Proyecto de Real Decreto, en las que se citan hasta cinco disposiciones normativas nacionales referentes a especificaciones, vigentes total o parcialmente. Un texto refundido redundaría en una mayor claridad y seguridad jurídica para el sector y todos cuantos operan en él.

Asimismo, las eventuales modificaciones que, con posterioridad a la publicación de ese texto normativo, se pudieran producir en materia de especificaciones de cada producto deberían dar lugar a una nueva refundición, de forma que se dispusiera en todo momento de una única norma que recogiera las especificaciones vigentes en cada momento de cada producto.

SOBRE LA AFECCION AL MERCADO

La fecha máxima contemplada en la Directiva 1999/32/CE, y por ende en el Proyecto de Real Decreto, para la reducción del contenido de azufre de los fuelóleos (1 de enero de 2003), otorga, en principio, un plazo de tiempo suficiente para acometer los cambios tecnológicos necesarios para cumplir con este mandato.

En el caso de los gasóleos, la fecha marcada para la reducción al 0,10 % del contenido máximo de azufre de aquellos gasóleos afectados por la Directiva (1 de enero de 2008), confiere un plazo significativamente más amplio y no debe plantear a los refinadores españoles problemas significativos de adaptación tecnológica ni para dar salida programada a los productos que queden fuera de especificación, evitando stocks indeseados de los mismos.

En este sentido, ninguna de las observaciones de aquellos miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos (de entre los que han trasladado sus comentarios a la Comisión) que podrían verse afectados por los nuevos valores máximos de contenido de azufre en sus actividades de refinación (CEPSA y REPSOL-YPF), manifiesta inquietud o comentario al respecto.

La Corporación de Reservas Estratégicas (CORES) sí ha trasladado, en su escrito de contestación, su preocupación respecto a las operaciones que sea necesario efectuar para la adecuación, dentro de plazo, de los productos afectados por la reducción que integran las existencias mínimas de seguridad, incluidas las estratégicas. Para conseguir una sustitución ordenada y con el menor coste posible, CORES tratará el asunto en breve con almacenistas y sujetos obligados.

En cualquier caso parece recomendable que se vigile y controle que estos procesos de adaptación de la producción y de sustitución de reservas se efectúen en tiempo y forma para garantizar un suministro eficiente a los usuarios de los productos afectados por la reducción del contenido máximo de azufre. En este sentido la Comisión Nacional de Energía llevará a cabo las actuaciones que corresponda de acuerdo con las funciones que legalmente tiene encomendadas en materia de planificación energética y suministro a los usuarios para que este objetivo final se cumpla.

ANEXO - I

OBSERVACIONES DE CARACTER PARTICULAR

I.- A continuación se sugieren una serie de modificaciones en la redacción de los artículos del Proyecto de Real Decreto que, o bien se derivan de los comentarios contenidos en la primera parte del informe, o bien aclaran dicha redacción:

Preámbulo

Se recomienda añadir “1999/32/CE” detrás de “Directiva” en la primera línea del párrafo séptimo, de forma que dicho párrafo quedaría con la siguiente redacción: “*Por otra parte, la misma Directiva 1999/32/CE excluye.....*”. De este modo se evitarían posibles problemas de interpretación, dado que la última Directiva a la que se había hecho referencia en el párrafo precedente era la Directiva 88/609/CEE, del Consejo, de 24 de noviembre, y no la Directiva 1999/32/CE.

Artículo Primero, apartado 2.- y Artículo Segundo, apartado 2.-

Se recomienda añadir la palabra “*Europea* “ detrás de “Comisión”, así como hacer constar que la comunicación a la que se hace referencia en estos artículos se acompañará de la suficiente información, tal como se prevé en la Directiva.

Artículo Primero, apartado 3.-c)

Se deberían sustituir las palabras “de todas sus plantas” por “*entre todas sus plantas*”.

En atención a lo expresado en este Informe respecto al comentario de REPSOL-YPF, también se deberían explicitar, en su caso, las modificaciones que se producirían en la actual normativa española en lo referente a la forma de cálculo de las emisiones de SO₂ de las refinerías de petróleo.

Artículo Segundo, apartado 1.-

La publicación del Real Decreto tendrá lugar necesariamente con posterioridad al 1 de julio de 2000, por lo que se recomienda sustituir las palabras: “el 1 de julio de 2000” por “*la entrada en vigor del presente Real Decreto*”.

Artículo Segundo, apartado 3.-

Se deberían suprimir las palabras “*clase B*” en la primera línea de este apartado. Asimismo se debería suprimir la referencia al Real Decreto 2482/1986, de 25 de septiembre, modificado por el Real Decreto 1485/1987, de 4 de diciembre, ya que dichas disposiciones normativas, en lo referente a las especificaciones del gasóleo, quedaron derogadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 y el anexo III del Real Decreto 398/1996, de 1 de marzo.

Se propone en consecuencia la siguiente redacción para este precepto:

“3.- *Asimismo, el apartado 1 no será aplicable al gasóleo para uso marítimo que se utilice en las Islas Canarias.* “

Artículo Segundo, apartado 4.-

Según el anexo I (en relación al artículo 1) del Real Decreto 398/1996, de 1 de marzo, el contenido máximo de azufre del gasóleo de automoción, clase B, queda establecido en el 0,20% en masa. En consecuencia, salvo error de interpretación, no se corresponden los límites actualmente vigentes de contenido de azufre de este producto con el límite máximo del 0,30% consignado en este apartado del Proyecto de Real Decreto.

Se sugiere por tanto que, o bien se corrija este porcentaje, o bien se supriman las palabras “manteniendo, en todo caso, el límite máximo del contenido de azufre en dichos gasóleos, en el 0,30% en masa”.

Disposición transitoria primera

Esta disposición no tiene el contenido propio de norma de derecho transitorio, presentando la configuración propia de una Disposición Adicional.

Se propone, en consecuencia, sustituir la “Disposición transitoria primera” por la “*Disposición adicional única*”, manteniendo la rúbrica “*Cambios en el abastecimiento de combustibles*”

Disposición transitoria segunda

Resulta algo más justificada su calificación como Disposición transitoria, pues establece la obligación de las Administraciones Públicas competentes de controlar, mediante muestreos, el contenido de azufre, si bien dilata o suspende la obligación de realizar tales muestreos hasta que no hayan pasado seis meses desde que sean exigibles los límites de azufre que impone la norma transpuesta. En cualquier caso, su naturaleza de norma transitoria es algo

discutible en cuanto no afecta a la aplicación, con posterioridad a la entrada en vigor de la norma, de alguno de sus preceptos.

Aún respetando su carácter de norma transitoria, la redacción de la citada Disposición no resulta muy afortunada, proponiéndose la siguiente redacción alternativa:

“La Administración competente adoptará las medidas necesarias para controlar mediante muestreos el contenido de azufre de los combustibles utilizados. Dichos muestreos no podrán realizarse hasta transcurridos seis meses a partir de la fecha en que sea exigible el límite máximo de contenido de azufre para el combustible de que se trate. Los muestreos se realizarán con la suficiente frecuencia garantizando, en todo caso, que las muestras sean representativas del combustible examinado.

Antes del 30 de junio de cada año, la Administración competente deberá comunicar a la Comisión Europea los resultados de los muestreos realizados, con indicación de las excepciones concedidas con arreglo a lo establecido en los artículos 1 y 2 del presente Real Decreto. “

En consecuencia, la “Disposición transitoria segunda” pasaría a ser la “Disposición transitoria única”.

Disposición derogatoria única

En virtud de esta disposición se derogan, parcialmente, el anexo IV del Real Decreto 1485/1987, de 4 de diciembre, y el anexo I del Real Decreto 398/1996, de 1 de marzo. Esta redacción mantiene en vigor los mencionados Reales Decretos ya que la derogación se produce únicamente respecto de la parte afectada de los anexos expresados.

Se recomienda, en consonancia con lo expresado en el Informe, estudiar la conveniencia de elaborar un texto normativo que refundiera la normativa dispersa en materia de especificaciones de hidrocarburos líquidos.

Disposición final única

El actual redactado del Proyecto de Real Decreto establece que la entrada en vigor del mismo será el 1 de julio de 2000. Esta fecha será anterior a la de publicación del Real Decreto, por lo que, de mantenerse esta redacción, se estaría estableciendo una entrada en vigor de la disposición con carácter retroactivo.

Para evitarlo se recomienda establecer como entrada en vigor la del día siguiente a la de publicación del Real Decreto.