

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE COMERCIALIZACIÓN DE GAS NATURAL

Expediente INF/DE/077/15

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a Clotilde de la Higuera González.

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Secretario de la Sala

D. Tomás Suárez-Inclán González, Secretario del Consejo.

En Madrid, a 25 de junio de 2015

Visto el expediente relativo al “Informe sobre la solicitud de autorización de GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL para el ejercicio de la actividad de comercialización de gas natural”, y de acuerdo con la función establecida en el artículo 7, punto 31, de la Ley 3/2013, de 4 de junio de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), y con lo establecido en el artículo 80 de la Ley 34/1998, del 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (en adelante, LSH), la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acuerda emitir el siguiente informe:

INFORME SOBRE LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE COMERCIALIZACIÓN DE GAS NATURAL

1. ANTECEDENTES

Con fecha 27 de mayo de 2015 ha tenido entrada escrito de la Dirección General de Política Energética y Minas por el que se solicita a esta Comisión que emita el informe previsto en el artículo 14.1 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, en relación con la solicitud de ejercicio de la actividad de comercialización de gas natural de la sociedad GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL, empresa domiciliada en Londres (Reino Unido), pero perteneciente al grupo GOLDMAN SACHS, cuya matriz tiene su sede en Estados Unidos.

Junto con el escrito de la DGPEyM se adjunta la comunicación previa de inicio de actividad para el ejercicio de la actividad de comercialización de gas natural presentada por GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, con fecha 14 de mayo de 2015, acompañada de la declaración responsable sobre el cumplimiento de todos los requisitos establecidos para ejercer la actividad de comercialización de gas natural y de la escritura notarial de apoderamiento con apostilla en Londres (Reino Unido), declarando sus representantes legales y autorizados.

2. OBJETO

El presente informe tiene por objeto el análisis de la reciprocidad entre el mercado energético español y el de Estados Unidos, así como los posibles efectos directos o indirectos sobre la actividad de comercialización y sobre la seguridad de suministro en el mercado español, derivados de la solicitud de ejercicio de la actividad de comercialización de gas natural de la sociedad GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL, empresa perteneciente a un grupo constituido y organizado de acuerdo con las leyes de Estados Unidos; todo ello en aplicación de lo establecido en el artículo 14.1 del Real Decreto 1434/2002, en su redacción modificada por el Real Decreto 197/2010, de 26 de febrero, por el que se adaptan determinadas disposiciones relativas al sector de hidrocarburos a lo dispuesto en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.

3. NORMATIVA DE APLICACIÓN

El artículo 80 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, en su redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, eliminó la autorización previa para el ejercicio de la actividad de comercializador de gas natural, sustituyéndola por la

realización de una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos reglamentariamente y de una comunicación previa al inicio de la actividad por parte del interesado al Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

No obstante, en el artículo 80 de la LSH se mantiene la posibilidad de denegar o condicionar la autorización administrativa de comercialización en el caso de sociedades pertenecientes a países no miembros de la Unión Europea, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia:

“En el caso de que la empresa que quiera actuar como comercializadora, o la sociedad dominante del grupo al que aquella pertenezca, tenga la nacionalidad de un país no miembro de la Unión Europea en el que no estén reconocidos derechos análogos y se considere que pueda resultar una alteración del principio de reciprocidad para las empresas que operan en el mercado nacional, habrá de contar con autorización administrativa previa otorgada por la Autoridad competente, que podrá ser denegada o condicionada, previo informe de la Comisión Nacional de Energía. Se entenderá por Sociedad dominante y grupo de sociedades los que a estos efectos establezca el artículo 4 de la Ley 24/1998, de 28 de julio, del Mercado de Valores.”

En desarrollo de esta disposición, el Real Decreto 197/2010 modificó el artículo 14 del Real Decreto 1434/2002, delimitando el contenido del informe previo de la CNMC sobre la autorización de comercialización de empresas que tengan la nacionalidad de un país no miembro de la Unión Europea, en la que no estén reconocidos derechos análogos:

Artículo 14. Requisitos necesarios para realizar la actividad de comercialización.

1. Los sujetos que quieran realizar la actividad de comercialización de gas natural deberán revestir la forma de sociedades mercantiles o forma jurídica equivalente en su país de origen en el caso de no tratarse de empresas nacionales en cuyo objeto social no existan limitaciones o reservas al ejercicio de dicha actividad.

Además, deberán poder acreditar suficientemente su capacidad técnica para el ejercicio de la actividad y estar en disposición de acreditar que tienen capacidad para garantizar el suministro.

En el caso de que la empresa que quiera actuar como comercializadora o la sociedad dominante del grupo al que aquella pertenezca, tenga la nacionalidad de un país no miembro de la Unión Europea en la que no estén reconocidos derechos análogos y que se considere que pueda resultar una alteración del principio de reciprocidad para las empresas que operan en el mercado nacional, será necesario obtener una autorización administrativa previa para el ejercicio de la actividad otorgada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que podrá ser condicionada.

A estos efectos, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio remitirá la solicitud a la Comisión Nacional de Energía la cual deberá elaborar, en el plazo máximo de dos meses, un informe en el que se analicen, teniendo en cuenta la normativa del mercado interior de gas de la UE, entre otros, los siguientes aspectos: los posibles

efectos directos o indirectos sobre la actividad de comercialización, la separación de actividades y la seguridad de suministro energético, tomando en consideración los derechos y obligaciones entre ambos países de acuerdo con los convenios internacionales existentes. Asimismo se analizarán la reciprocidad existente en los mercados energéticos.

La Comisión Nacional de Energía remitirá el informe al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio junto con una propuesta en relación a la solicitud en la que se podrán incluir condicionados para el ejercicio de la actividad.

4. VALORACIONES DE LA CNMC

4.1 Sobre los aspectos a analizar por el informe previo de la CNMC para la autorización de comercializadores de empresas de países no miembros de la Unión Europea

La sociedad GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL informa en su declaración responsable, que la sociedad pertenece al grupo GOLDMAN SACHS, con domicilio social en Estados Unidos. El objeto social de la sociedad GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL es la financiación bancaria y el asesoramiento financiero, así como el comercio e inversiones, la gestión de activos y servicio de valores.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 del Real Decreto 1434/2002, en su redacción dada por el Real Decreto 197/2010, el contenido del informe previo de la CNMC sobre la autorización de comercialización de empresas que tengan la nacionalidad de un país no miembro de la Unión Europea en la que no estén reconocidos derechos análogos debe incluir los siguientes aspectos:

- Posibles efectos directos o indirectos sobre la actividad de comercialización
- Separación de actividades
- Efectos sobre la seguridad de suministro energético
- Derechos y obligaciones entre ambos países de acuerdo con los convenios internacionales existentes.
- Reciprocidad existente en los mercados energéticos.

Además, la CNMC realizará una propuesta en relación con la solicitud, en la que se podrán incluir condicionados para el ejercicio de la actividad.

4.2 Sobre la reciprocidad existente en los mercados energéticos de España y Estados Unidos

- **El modelo de regulación del mercado europeo de gas y electricidad**

El modelo de regulación de los mercados energéticos en España se basa en las Directivas Europeas del gas y de la electricidad, cuyos principios generales son:

- La libre competencia en las actividades de producción y suministro de gas y electricidad.
 - La separación de actividades de red (transporte y distribución) de las de producción y suministro.
 - El derecho de acceso por parte de los comercializadores a las infraestructuras de transporte y distribución de gas y electricidad.
 - El derecho a la libre elección de comercializador por parte de los consumidores de gas y electricidad, inicialmente limitado a los consumidores de mayor volumen, y extendido a todos los consumidores de la Unión Europea a partir del 1 de julio del año 2007.
 - El establecimiento de organismos reguladores independientes, con las funciones de supervisión y regulación de los mercados de gas y electricidad.
- **El modelo de regulación del mercados de gas natural de los Estados Unidos de América**

Las principales características del modelo de regulación del mercado de gas en los Estados Unidos son:

- La **producción de gas natural** está liberalizada, únicamente sujeta a la normativa medioambiental. Cabe señalar que a diferencia de Europa, en los Estados Unidos los recursos del subsuelo pertenecen a los propietarios de la tierra.
 - El **transporte de gas** entre estados está regulado por el Gobierno Federal, a través de la FERC (Federal Energy Regulatory Commission)
 - La **distribución de gas** está regulada a nivel estatal, generalmente a través de una Comisión de Servicios Públicos Estatales, con jurisdicción sobre las compañías de distribución.
 - En relación con la **comercialización de gas**, existen más de 20 mercados organizados localizados en diferentes estados, entre los que destaca el Henry Hub, ubicado físicamente en el Estado de Luisiana, en un nudo que interconecta un número importante de gasoductos interestatales, y que es el mercado de gas más líquido del mundo.
- **El mercado de gas en los Estados Unidos de América**

Los Estados Unidos de América, además de ser el primer consumidor de gas del mundo, con un consumo de 759 bcm, también es el primer productor de gas, con una producción de 728 bcm en el año 2014. La diferencia entre consumo y producción se cubre principalmente con importaciones de gas de Canadá. La producción de gas en la última década ha aumentado en más de 200 bcm, por el desarrollo del gas no convencional, esperándose que Estados Unidos se convierta, en breve, en un exportador neto de gas.

En relación a la situación global del mercado del gas en los Estados Unidos y la tipología de empresas que operan en él, se tiene la siguiente situación:

- **Productores** – Existen unas 6.300 compañías productoras de gas natural en EEUU. Estas compañías abarcan desde los grandes productores verticalmente integrados, con operaciones a nivel mundial e intereses en todos los segmentos de la industria del petróleo y del gas, hasta pequeñas empresas de carácter familiar que operan un único pozo o yacimiento situado en su propiedad.
- **Transportistas** – Existen cerca de 160 compañías transportistas en EEUU, operando más de 480.000 km de gasoductos, de las cuales unos 290.000 km son de gasoductos interestatales. Con esta capacidad es posible transportar más de 4,14 bcm de gas por día desde las zonas de producción a las de consumo.
- **Almacenamientos** – Existen unas 123 compañías operadoras de almacenamientos de gas natural, que gestionan aproximadamente 400 instalaciones de almacenamiento subterráneo. Estas instalaciones tienen una capacidad de almacenamiento de 113,7 bcm de gas natural, y una disponibilidad promedio de extracción de 2,4 bcm al día.
- **Distribuidores** – Existen cerca de 1.200 compañías distribuidoras en EEUU, que poseen más de 1,93 millones de km de gasoductos de distribución y suministran a 65 millones de clientes de gas. Aunque muchas de estas compañías tienen un régimen de monopolio en su región de distribución, muchos estados se encuentran actualmente en un proceso de liberalización.
- **Comercializadores** – Hay más de 300, si bien muchos de ellos sólo operan en los mercados mayoristas.
- **La regulación del acceso a los gasoductos de transporte interestatal en los Estados Unidos. La Orden FERC Nº 636.**

La Orden FERC Nº 636, promulgada en 1992, regula el acceso a los gasoductos de transporte interestatal y estipula que las empresas propietarias de los gasoductos interestatales deben separar sus actividades de transporte y de comercialización de gas.

Los servicios de transporte de gas se deben ofrecer a todos los usuarios de manera no discriminatoria. Esto permite a los comercializadores, productores de gas, compañías distribuidoras o clientes finales contratar por sí mismos el transporte de gas natural a través de los gasoductos interestatales, sobre una base equitativa e imparcial.

En relación con las tarifas de acceso, deben ser justas y razonables. Generalmente, las tarifas se fijan por un proceso denominado “administrative trial-type hearing”, en el que los transportistas hacen una propuesta que se somete a consulta pública. En dicho proceso, la FERC tiene una función arbitral cuando no hay acuerdo entre las partes.

- **La liberalización de la distribución de gas natural en los Estados Unidos**

En los Estados Unidos de América hay, aproximadamente, unos 65 millones de consumidores domésticos de gas, además de otros 6 millones de consumidores comerciales e industriales. La distribución de gas se lleva a cabo por más de 1.000 compañías locales, que generalmente no superan el ámbito estatal.

La regulación de la distribución se realiza a nivel estatal, y existen diferencias muy importantes entre los distintos estados, ya que no existe una directiva o un marco federal común que deban aplicar los diferentes reguladores estatales.

Desde el año 1977, varios Estados han desarrollado programas que permiten a los consumidores domésticos o de pequeño volumen de consumo comprar el gas natural a una compañía diferente de su suministrador tradicional.

De acuerdo con los datos publicados de la Agencia EIA (USA Energy Information Administration), a finales del año 2009 había 21 Estados de la Unión que disponían de regulación relativa a la comercialización de gas natural en régimen de competencia, si bien hay que señalar que las características de los programas de liberalización son muy diferentes entre distintos Estados. Los Estados con un mayor grado de liberalización son Ohio y Georgia, donde el porcentaje de clientes que han cambiado de suministrador supera el 50%.

No obstante, en 7 de los citados 21 Estados, la liberalización es meramente teórica por la falta de comercializadores, y en otros 8 Estados la liberalización está en fase de pruebas, y afecta a menos del 50% de los consumidores domésticos.

En los 29 estados restantes, los consumidores de gas americanos no disponen de posibilidad de elección de comercializador.

En la siguiente tabla se muestran el número de comercializadores autorizados y activos en los Estados que disponen de programas de liberalización.

Estado	Diciembre 2007		Diciembre 2008		Diciembre 2009	
	Total*	Activos**	Total*	Activos**	Total*	Activos**
California	1	1	4	4	4	4
Washington (DC)	5	3	5	3	5	3
Florida	2	2	2	2	2	2
Georgia	12	12	12	10	11	9
Illinois	14	11	14	13	16	11
Indiana	9	9	9	9	9	9
Kentucky	2	2	2	2	3	3
Maryland	10	8	12	8	11	8
Massachusetts	2	1	3	2	2	2
Michigan	8	8	8	8	10	10
Montana	4	4	4	4	4	4
Nebraska	3	3	3	3	4	4
Nueva Jersey	10	10	10	9	10	9
Nueva York	50	46	57	50	69	60
Ohio	29	14	34	12	36	15
Pensilvania	26	8	26	7	30	8
Virginia	8	5	9	6	7	5
Wyoming	4	4	4	4	5	5
Total	120	91	133	99	149	110

Tabla 1. Comercializadores autorizados y comercializadores activos en el mercado residencial por Estados de la Unión

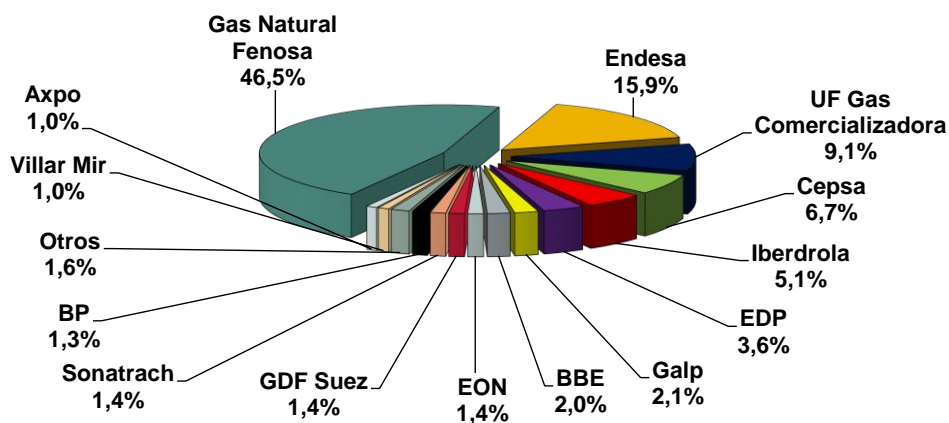
De acuerdo con los datos de la EIA, en el año 2013 los consumidores de gas natural con posibilidad de elección de suministrador son unos 38,5 millones (el 59% de los consumidores domésticos), de los cuales 7.029.849 consumidores (un 18%) ya se suministra a través de un comercializador diferente a su compañía suministradora tradicional.

4.3 Posibles efectos directos o indirectos sobre la actividad de comercialización, separación de actividades y seguridad de suministro energético de la autorización de comercializador a GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL

En relación con los efectos de la autorización del comercializador GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL en el mercado español, a continuación se da cuenta de las cuotas de los comercializadores que operan en el mercado de gas español.

En relación con el mercado de gas, los grupos con mayores ventas finales son el Grupo Gas Natural Fenosa (46,5%), seguido de Endesa (16%), UF Gas Comercializadora (9,1%), Cepsa (6,7%) e Iberdrola (5,1%).

Cuotas de mercado por volumen de ventas finales de gas natural en el mercado minorista de 2014



En la siguiente tabla se muestra el volumen de ventas por grupo comercializador en 2014 con respecto a 2013.

Ventas por grupo comercializador	2013	2014	Dif interanual %
	%	%	
Gas Natural Fenosa	43,8%	46,5%	2,68
Endesa	14,8%	15,9%	1,07
UF Gas Comercializadora	11,0%	9,1%	-1,89
Cepsa	7,2%	6,7%	-0,48
Iberdrola	5,0%	5,1%	0,10
EDP	5,2%	3,6%	-1,60
Otros	1,9%	2,6%	0,72
Galp	2,1%	2,1%	0,00
BBE	1,9%	2,0%	0,04
EON	1,8%	1,4%	-0,40
GDF Suez	1,1%	1,4%	0,26
Sonatrach	1,0%	1,4%	0,34
BP	2,1%	1,3%	-0,77
Villar Mir	1,0%	1,0%	-0,07
Total	100%	100%	
IHH	2.389	2.606	

Evolución de la cuota en el mercado por volumen de ventas de gas natural en 2012 y 2013

El índice de concentración de mercado HH presenta en el año 2013 un valor por encima de 2600, habiendo aumentado respecto al año anterior. El efecto sobre la competencia de la entrada de un nuevo competidor dependerá de la

cuota de mercado que alcance. En todo caso, cabe prever un efecto positivo aunque reducido sobre el grado de competencia.

Por otra parte, cualquier comercializador, con independencia de su nacionalidad, debe cumplir con los requisitos de seguridad de suministro, en particular el mantenimiento de existencias estratégicas y la diversificación de aprovisionamientos establecidos por la regulación española del gas natural, así como con las normas de gestión técnica del sistema y demás regulación vigente. Por tanto, no se aprecia riesgo de efectos negativos sobre la seguridad de suministro energético.

En relación con la separación de actividades, las sociedades comercializadoras que operen en España también deben cumplir con los requisitos de separación de actividades, y contable, establecidos por la Ley 34/1998.

La sociedad GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL ha manifestado que cumple con dichos requisitos en la declaración responsable presentada al Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Por otra parte, la nueva redacción del Real Decreto 1434/2002 prevé que el control del cumplimiento de los requisitos relativos a la actividad de comercialización se realice durante el ejercicio de la actividad, en lugar de efectuarse como requisito previo a la autorización.

5. CONCLUSIONES

En aplicación de lo establecido en el artículo 14.1 del Real Decreto 1434/2002, en su redacción modificada por el Real Decreto 197/2010, se ha realizado el análisis de la reciprocidad entre el mercado energético español y el de Estados Unidos, así como el análisis de los posibles efectos directos o indirectos sobre la actividad de comercialización y sobre la seguridad de suministro en el mercado español derivados de la solicitud de ejercicio de la actividad de comercialización de gas natural de la sociedad GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL.

A este respecto, esta Comisión traslada al Ministerio las siguientes consideraciones:

- En relación con la reciprocidad en la regulación del mercado de gas de Estados Unidos en comparación con el mercado español:
 - a) Existe reciprocidad entre la regulación del acceso a las redes de transporte interestatal de gas de Estados Unidos de América en comparación con la regulación Europea.
 - b) Los mercados mayoristas de gas, entre los que destaca el Henry Hub, están mucho más desarrollados en Estados Unidos que en España.

- c) La liberalización de la distribución y mercado doméstico de gas natural en USA es parcial: sólo el 59% de los consumidores domésticos tienen libertad de elección de suministrador de gas, y en 29 Estados de la Unión, no hay derecho de elección de suministrador.
- La entrada de un nuevo competidor en el mercado español de la comercialización de gas tiene un efecto positivo sobre la competencia, al aumentar el número de empresas ofertantes.
 - La autorización de un nuevo comercializador no tiene efectos negativos sobre la seguridad de suministro, ni sobre la separación de actividades, ya que los requisitos de la regulación española a estos efectos son exigibles a cualquier comercializador que opere en España.
 - Ya están autorizadas como comercializadoras de gas otras empresas de capital o domicilio social de los Estados Unidos de América, sin condicionante alguno.

A la vista de lo anterior y tras valorar las consideraciones anteriores, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia propone la concesión de la autorización de comercialización de gas natural en el mercado español a la empresa GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL, sin condicionante alguno.