

Comentarios de los TRANSPORTISTAS

Trámite adicional a la propuesta de Circular de la CNMC por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte, redes locales y regasificación de gas natural [CIR-DE-003-19]

Fecha: 13/04/2020

Comentario General

A raíz del Dictamen 30/2020 emitido por el Consejo de Estado con fecha 6 de febrero de 2020, la CNMC ha publicado un trámite adicional a la Consulta Pública de la Propuesta de Circular de la CNMC por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte, redes locales y regasificación de gas natural.

El texto de la propuesta de Circular ha evolucionado notablemente desde su versión inicial, recogiendo algunas de las alegaciones de los agentes y del Ministerio para la Transición Ecológica.

En este sentido, los Transportistas consideramos positiva la aplicación de un descuento sobre las entradas a la red de transporte desde las plantas de regasificación como consecuencia de la aportación que dichas instalaciones realizan sobre la seguridad de suministro del conjunto del sistema gasista.

No obstante, los Transportistas entendemos que esta medida es insuficiente para incentivar la competitividad de las plantas de GNL, al aplicarse únicamente sobre las entradas a la red de transporte y no sobre los propios peajes de los diferentes servicios que prestan las propias plantas, por lo que sigue sin considerar completamente la contribución a la seguridad de suministro que las dichas instalaciones aportan al conjunto del sistema gasista.

Así pues, la Propuesta de Circular contiene elementos que podrían ser mejorados para fomentar el uso y la competitividad de las infraestructuras gasistas de acuerdo a las orientaciones de política energética contenidas en la Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, y con ello garantizar el principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema gasista dispuesto en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, al que las actuaciones de las Administraciones Públicas están sujetas.

A continuación se presentan las opiniones y comentarios de los Transportistas de gas natural.

1. Sobre la competitividad y fomento del uso de las plantas de GNL

Como consecuencia de las alegaciones de los agentes y de las consideraciones realizadas por el Ministerio de Transición para la Transición Ecológica en su informe de 5 de septiembre de 2019, la nueva propuesta de Circular incorpora la aplicación de un descuento (del 13,9%) en el peaje de entrada a la red de transporte desde las plantas de regasificación sobre la base de la aportación que realizan estas plantas a la seguridad de suministro del sistema gasista.

En efecto, los Transportistas consideramos que los costes de seguridad de suministro y flexibilidad que proporcionan las plantas deberían ser repercutidos a todos los clientes finales y no solo a los usuarios de dichas plantas, puesto que las inversiones realizadas en estas infraestructuras han garantizado la seguridad de suministro y la prestación de los servicios con la flexibilidad que precisa el conjunto del sistema gasista, de lo que se beneficia todo consumidor final.

Sin embargo esta medida es insuficiente, ya que la metodología propuesta continua asignando la totalidad de costes de las plantas de GNL a los peajes de los diferentes servicios prestados por las plantas, sin deducir cantidad alguna por la seguridad de suministro que realizan.

Y lo anterior puede traducirse en unos valores no competitivos de algunos peajes (como el de regasificación o almacenamiento de GNL), y por tanto un menor uso de estas instalaciones, sobre todo en un escenario de demanda decreciente a pesar de disponer de capacidad de entrada disponible. Igualmente sigue sin incentivar el desarrollo de un HUB de GNL que garantice a futuro un precio del gas competitivo en España, por lo que no sería consistente con uno de los objetivos pretendidos a través de la Circular 8/2019, de 12 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones de acceso y asignación de capacidad en el sistema de gas natural.

Con objeto de realizar una correcta asignación de los costes y a la vez fomentar el uso de las infraestructuras, proponemos que se reasignen los costes motivados por seguridad de suministro, dado que el Reglamento 2017/1938 exige el dimensionamiento del Sistema gasista de tal forma que cada estado miembro debe hacer frente al fallo del mayor punto de entrada de su sistema.

Igualmente, en la planificación de los sectores de electricidad y gas se dimensionaban las infraestructuras necesarias para asumir el criterio (N-1) de cualquier punto de entrada, garantizándose así la Seguridad de Suministro del sistema, y se indicaba la necesidad de disponer de más plantas de GNL para (i) asegurar el suministro de gas natural a precios competitivos pudiendo acceder a suministros no indexados al precio del petróleo, (ii) diversificación de las fuentes de aprovisionamiento de gas a efectos de evitar la dependencia de un único suministrados; (iii) abastecer las puntas extremas de invierno, caracterizadas por un aumento importante del caudal requerido durante un reducido número de días seguidos y (iv) reducir la utilización de la red de transporte al distribuirse a lo largo del litoral español.

Por ello, y en cumplimiento de estos reglamentos, se exige al sistema gasista español disponer como mínimo de una sobrecapacidad equivalente al mayor punto de entrada del Sistema Gasista Español, junto a su correspondiente capacidad de almacenamiento asociada.

En el Sistema español esa sobrecapacidad se localizó en aquellas plantas de regasificación que, sin necesidad de inversiones adicionales, pudiesen evacuar la capacidad asociada a 'Seguridad de Suministro' de forma que se pudiesen minimizar las infraestructuras de transporte asociadas.

Por ello, el hecho de que las inversiones realizadas en las plantas de regasificación derivadas de su aportación a la seguridad de suministro del conjunto del sistema gasista puedan ser recuperadas a través del uso de otras infraestructuras, lejos de suponer un subsidio cruzado, es un mandato explícitamente establecido a través de la primera de las orientaciones de política energética dispuesta en la orden TEC/406/2019 respecto a la circular de metodología de peajes de gas natural licuado, transporte y distribución de gas natural. En consecuencia, estos costes deberían ser deducidos de los costes a recuperar a través de los peajes aplicables a los servicios de las propias plantas de GNL e incluirse como **“carga por Seguridad de Suministro”**.

Es necesario destacar que, la posibilidad de recuperación de costes de GNL por el uso de otras infraestructuras del sistema (por ejemplo a través de elementos facturados conjuntamente con los peajes de salida de transporte), por razones de seguridad de suministro y/o eficiencia en el uso, está establecida en Lituania, Grecia, Italia, Croacia o Portugal, o en el caso de almacenamientos subterráneos, notablemente en Francia.

2. Sobre la asignación de costes de la red troncal entre entradas y salidas

La metodología considerada en la propuesta de Circular se basa en la llamada “metodología de capacidad ponderada por distancia”, que es la recomendada por la normativa europea, y de la que resulta que cada entrada al sistema gasista español tenga un precio diferente.

Sin embargo, para su aplicación la metodología asigna los costes fijos de la red troncal bajo un reparto del 50% al término fijo del peaje de salida, y del 50% al término fijo del peaje de entrada (reparto 50/50) implicando una elevación drástica de los costes asignados a las entradas, y no resultando apropiado para el Sistema gasista español:

- Eleva los precios de gas en el mercado mayorista, con consecuencias en los precios marginales de gas y electricidad, y en la convergencia con otros hubs;
- Beneficia el uso de infraestructuras en países vecinos; y
- Dificulta la traslación a los usuarios de los peajes realmente incurridos

Pese a que el reparto 50/50 es la regla por defecto, en el TAR NC se permiten desviaciones justificadas. De hecho, una amplia mayoría de reguladores ha optado por esta desviación, siendo lo más frecuente la asignación de entre el 60 y 70% de los costes a las salidas. Por ejemplo, la CRE en su consulta para Francia recuerda que el 50/50 consta a título indicativo y propone un 34/66 que puede incluso evolucionar al alza en salidas, existiendo casos como Suecia que aplica un reparto máximo del 0/100.

Por ello, los Transportistas insistimos en solicitar la modificación del reparto de costes entre entradas y salidas, reduciendo el peso repercutido a las entradas (30/70). De esta manera, se reduciría el coste por entrar en el sistema gasista español y subiendo el coste por salida a los consumidores nacionales, aunque habría que excluir las salidas por conexiones internacionales para fomentar el uso de plantas para exportación. Un peaje de salida por conexiones internacionales barato puede permitir mayores entradas de GNL en las plantas, haciendo el PVB español más competitivo.

3. Sobre la sostenibilidad económica del sistema gasista

La Ley 18/2014, de 15 octubre, establece que las actuaciones de las Administraciones Públicas y los sujetos que realizan actividades reguladas en el sector del gas natural estarán sujetas al principio de sostenibilidad económica y financiera, así como que los peajes no podrán reducirse mientras exista un déficit de financiación del sistema.

Estos preceptos parecen no haber sido considerados por la CNMC a la hora de evaluar el impacto económico de su propuesta de metodología, limitándose a considerar que la recuperación de los déficits de años anteriores se realiza a través de los “cargos” que ha de desarrollar el Ministerio.

La CNMC y el Ministerio deberían coordinarse para asegurar que la Circular y el resto de la normativa aseguran el cumplimiento de este aspecto.

Con independencia de lo anterior, sigue siendo necesario resaltar la divergencia entre algunas variables relevantes utilizadas por la CNMC para evaluar el impacto económico de las diferentes circulares previstas en el plan de actuación de la Comisión de 2019 (metodología de retribución de la actividad de Transporte y Regasificación; metodología de retribución de la distribución o la propia correspondiente a la metodología de peajes), como es el caso de las previsiones de demanda de gas. Estas incoherencias, al menos, ponen en duda de si la propuesta de metodología de peajes es consistente con este objetivo de sostenibilidad económica.

4. Sobre el gas renovable

El nuevo texto de la propuesta de Circular incorpora una excepción del pago de los peajes de acceso para las inyecciones de gases de origen renovable, tales como el biogás, que se realicen en las entradas a las redes locales.

Aunque los Transportistas consideramos positiva esta medida, también creemos que es insuficiente para el cumplimiento de lo establecido en las orientaciones de política energética al no aplicarse dicha excepción sobre las entradas de gases renovables a la red de troncal de transporte.

En este sentido, cabe recordar que durante varios años la única entrada de gas renovable en las redes del sistema gasista se venía realizando a la red troncal de transporte desde una planta de biometano situada en el municipio de Madrid.

Entendiendo las restricciones derivadas de la normativa europea, entendemos no se debe discriminar ni positiva ni negativamente, sino que los peajes por el uso de las redes deben ser neutrales. Adicionalmente, la aplicación de esta excepción sobre la red troncal de la red de Transporte es plenamente compatible con el TAR NC, ya que permite realizar ajustes (denominados “**ajustes secundarios**”) a los precios de referencia para tener en cuenta los puntos de entrada de biometano en la red de transporte.

En el caso particular de la inyección de biometano y otros gases de origen renovable, tras la aplicación de la metodología de precios de referencia, se podría aplicar una nivelación (opción c del artículo 9(4) del TAR NC) mediante la agrupación de todas las entradas de biometano a la red de transporte como un “grupo homogéneo de puntos”, cuyo peaje de entrada a la red de transporte se modificaría hasta igualarlo al equivalente a la inyección por la red de distribución, incrementado ligeramente el peaje del resto de puntos de entrada a la red de transporte. Esto permitiría seguir recaudando la misma retribución por los puntos de entrada a la red de transporte.

Si de verdad se apuesta por el desarrollo de las energías renovables no eléctricas como elemento para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la lucha contra el cambio climático, este incentivo a la inyección de biometano u otros gases de origen renovable, como el H₂, en las redes gasistas no ha de distinguir entre la tipología de red a la que se conecta un promotor, y por tanto extender la excepción del pago de los peajes de acceso al PVB para las inyecciones de gases de origen renovable, a las entradas a las redes troncales de transporte, al igual que se realiza en las entradas a las redes locales.

5. Sobre el fomento de la competitividad del uso de las redes frente a la carga de cisternas

La reducción del peaje de carga de cisternas de GNL que se contempla en la propuesta de Circular que incentiva de manera sensible la desconexión de los usuarios de la red, y la sustitución por suministros mediante plantas satélites de GNL. Si además tenemos en cuenta la problemática que surge para algunos consumos industriales, ya descrito en el punto anterior, el riesgo de desconexión de la red se multiplica.

Esto puede provocar que se materialicen escenarios de reducción de demanda e incremento de peajes para los consumidores que se mantienen conectados

El peaje de carga de cisternas es el principal elemento diferenciador en la cadena de suministro entre la opción de suministro mediante gasoducto y planta satélite monocliente. Es por ello que un peaje de carga de cisternas inadecuado puede provocar que los cargaderos de cisternas de las plantas de regasificación se saturen de forma ineficiente con motivo de la carga de GNL para suministro a consumidores ubicados en zonas que en realidad tienen disponible la red de gas natural. En consecuencia, la metodología ha de tener una visión amplia sobre el servicio y sus implicaciones, de forma que se proporcionen las señales adecuadas para incentivar el uso de las infraestructuras de transporte y distribución ya construidas.

Así pues, la carga de cisternas no debería ser más competitiva que el gas canalizado, especialmente cuando podría interpretarse que la indicación de la CNMC, al incrementar los peajes a la regasificación y de entrada al PVB por planta de regasificación y reducir los asociados a la carga de cisterna, es fomentar el transporte del GNL por carretera en lugar de que los clientes industriales, especialmente la pequeña y mediana industria, sean suministrados a través de la red de gasoductos.

6. Fomento de la competitividad industrial

Uno de los ejes principales que deben regir la reforma regulatoria que se está acometiendo, debe ser el incremento de la competitividad industrial.

- **Competitividad de la pequeña y mediana industria**

La nueva metodología de asignación de costes en la red local propone sustituir el actual sistema de asignación por nivel de presión-consumo, a un sistema que diferencia únicamente por nivel de consumo. Adicionalmente, en los primeros seis niveles de consumo (RL1-RL6) se produce una asignación de costes en función del nivel del número de clientes en cada tramo, mientras que en los siguientes niveles de consumo (RL7-RL11) la asignación se realiza en función de la capacidad contratada.

Si bien esta metodología tiene una lógica teórica, realmente supone una fuerte reducción de peajes en los niveles más bajos de consumo (RL1-RL3) (incluso con ingresos significativamente inferiores a los costes medios que provocan esos suministros), así como los grandes consumidores conectados a la red troncal (RL9-RL11), y como consecuencia de esas reducciones, se produce una elevación drástica de los peajes asignados a los niveles intermedios RL4-RL7, los cuales corresponden a consumidores industriales de pequeño y mediano tamaño, a los ciclos combinados con bajo funcionamiento, que generalmente son los que entran en el mercado eléctrico de restricciones, y a las gasineras.

Estos peajes se traducen directamente en un incremento sustancial de costes para esos consumos, poniendo en riesgo la competitividad de la pequeña y mediana industria española, induciendo además a la desconexión de ciertos consumidores y su sustitución por GNL transportado por cisternas, y frenando el desarrollo y asentamiento de gasineras, lo que iría en contra del desarrollo de una movilidad sostenible, incluida en el Plan Nacional de Calidad del Aire.

Adicionalmente, existe un número reducido de ciclos combinados que suelen entrar únicamente en el mercado de restricciones, y que estarían incluidos en los grupos tarifarios RL4-RL7. Por tanto, este alto peaje impactaría directamente en el precio marginal del gas, y estaríamos penalizando a buena parte del tejido industrial y reduciendo la competitividad española.

Finalmente, en el caso de las gasineras, este peaje frena un vector de desarrollo del gas natural que resulta fundamental para una transición ecológica, y que vería como únicamente aquellas gasineras de muy alto consumo (RL8 y superiores) serían sostenibles.

Es por ello que se recomienda realizar algún ajuste en la metodología aplicada en los peajes de acceso a las redes locales para modificar la asignación de costes, que mejore los peajes resultantes para los niveles RL4-RL7, y homogenice el impacto de la Circular en todos los niveles de consumo.

- **Competitividad de la gran industria**

Es necesario establecer medidas que fomenten así mismo la competitividad de la gran industria para lo que una alternativa sería la creación en el Sistema Gasista Español de la figura del consumidor intensivo en gas, o consumidor gasointensivo, ya implementado en Francia, para aquellos consumidores que durante 2 años de los últimos 4 años cumpla con los siguientes criterios:

- El consumo anual de gas es superior a X GWh;
- Lleva a cabo una actividad industrial perteneciente a un sector cuya intensidad de comercio con terceros países es superior al Y%.

Los consumidores intensivos en gas podrían beneficiarse de una reducción de los peajes de transporte significativo a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

Además, si más de la mitad de la producción de productos intermedios está destinada a ser suministrada por tubería a una o más empresas, que satisfacen todos los criterios de anteriores, también podrá beneficiarse de una reducción en el peaje.

Entendemos que no es competencia de la CNMC la aplicación de esta medida, pero que sería una medida muy positiva para mejorar la competitividad de la gran industria en España.