

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN MINISTERIAL DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO POR LA QUE SE EXTIENDE LA EXENCIÓN DEL GASODUCTO MAGREB-EUROPA DEL CUMPLIMIENTO DE DETERMINADAS DISPOSICIONES EN RELACIÓN AL ACCESO DE TERCEROS

Expediente INF/DE/048/21

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 13 de mayo de 2021

Visto el expediente relativo a la Propuesta de Orden Ministerial del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por la que se extiende la exención del gasoducto Magreb-Europa del cumplimiento de determinadas disposiciones en relación al acceso de terceros, la Sala de Supervisión Regulatoria, en el ejercicio de la función establecida en el artículo 5 (apartados 2 y 3) y el artículo 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, así como el artículo 71 bis de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, acuerda emitir el siguiente informe:

1. OBJETO

El objeto del presente documento es informar sobre la propuesta de Orden Ministerial del Ministerio para Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, MITERD) por la que se extiende hasta el 31 de octubre de 2021 la exención del gasoducto Magreb-Europa (en adelante, GME), del cumplimiento del régimen de acceso de terceros establecido en el artículo 70 de la Ley 34/1998, de 5 de octubre, del sector de hidrocarburos.

2. ANTECEDENTES Y NORMATIVA APLICABLE

En fecha 17 de abril de 2019 se aprobó la Directiva (UE) 2019/692, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modificó la Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. El objetivo de esta modificación era

reducir los obstáculos a la plena realización del mercado interior de gas natural, en particular, los que se derivan de la inaplicabilidad de las normas del mercado de la Unión Europea a los gasoductos de transporte con destino u origen en países no pertenecientes a la misma.

De esta forma, se revisa la definición de interconector para incluir a los gasoductos de transporte que transcurren entre un Estado miembro y un tercer país hasta el territorio del Estado miembro o el mar territorial de dicho Estado miembro. Asimismo, se establece la aplicación de las normas que rigen el mercado interior de gas natural entre dos Estados miembros a los interconectores con terceros países, posibilitando a la vez la concesión de exenciones en caso de que hubieran sido construidos antes de mayo de 2019. Dichas exenciones se concederán en relación con la independencia de los propietarios de la instalación y con el acceso de terceros a la misma.

La Directiva 2019/692 fue incorporada al ordenamiento jurídico español a través de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético. En concreto, en relación con la propuesta de Orden Ministerial que se informa, hay que citar el nuevo artículo 71 bis de la Ley 34/1998, en su modificación dada por el Real Decreto-ley 34/2020:

“Artículo 71 bis. Exenciones relativas a los gasoductos de transporte con destino u origen en países no pertenecientes a la Unión Europea.

1. Los gasoductos de transporte con destino u origen en países no pertenecientes a la Unión Europea cuya construcción hubiera finalizado con anterioridad al 23 de mayo de 2019 podrán quedar exceptuados de lo establecido en los artículos 63.3, 63 bis, 63 ter y 70 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, durante un periodo máximo de 20 años a contar desde el 24 de mayo de 2020, prorrogables en casos debidamente justificados, conforme a lo previsto en el apartado 3.

2. Los titulares de los gasoductos de transporte con destino u origen en países no pertenecientes a la Unión Europea podrán solicitar la exención referida en el apartado primero al titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, siempre y cuando se justifique por razones objetivas como permitir la recuperación de la inversión realizada, por motivos de seguridad del suministro, el funcionamiento efectivo del mercado interior del gas en la Unión Europea y cuando la exención no sea perjudicial para la competencia.

3. El titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico resolverá, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en relación al eventual impacto sobre la competencia o el funcionamiento efectivo del mercado interior del gas en la Unión Europea, otorgando o denegando la exención en función de la verificación del cumplimiento de las razones objetivas mencionadas en el párrafo anterior. La resolución de la prórroga de exención podrá establecer limitaciones que contribuyan a la consecución de los objetivos citados.

4. La exención establecida en los apartados precedentes no implica la inclusión de las instalaciones en el régimen retributivo del sector de gas natural.

La capacidad no utilizada deberá ser ofrecida en el mercado de forma transparente, objetiva y no discriminatoria, y los usuarios de las infraestructuras tendrán derecho a vender la capacidad contratada en el mercado secundario.

5. Los titulares de las instalaciones exceptuadas en esta disposición deberán remitir a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, y al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, un informe anual con el detalle de la utilización de la capacidad de gasoducto durante el año natural inmediatamente anterior, las empresas que han accedido a las instalaciones con las cantidades transportadas por cada una de ellas, precios de acceso así como cualquier otra información que los citados organismos soliciten. Dicho informe deberá remitirse antes de la finalización del primer trimestre de cada año.

Transcurrido un año del otorgamiento de la exención, los titulares de las instalaciones exceptuadas en esta disposición deberán remitir al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico un calendario de actuaciones para garantizar el pleno cumplimiento de lo establecido en los artículos 63.3, 63 bis, 63 ter y 70 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, antes de que finalice el periodo de la exención.

6. Los titulares de las instalaciones deberán llevar cuentas separadas de las actividades de transporte y comercialización e incluirán las cuentas en el informe anual al que hace referencia el apartado anterior.”

Al mismo tiempo, el artículo 4 del Real Decreto-ley 34/2020 exceptúa temporalmente al gasoducto GME, en el tramo que transcurre por las aguas territoriales españolas hasta la terminal de recepción situada en Tarifa, de lo establecido en los artículos 63.3, 63 bis, 63 ter y 70 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, durante un periodo de catorce meses, a contar desde el 24 de mayo de 2020, esto es, hasta el 23 de julio de 2021. Además, establece que la citada exención podrá verse extendida por Orden Ministerial, previa solicitud motivada del titular o titulares del gasoducto, que deberá ser presentada ante el citado órgano con al menos seis meses de antelación a la finalización del periodo de la exención temporal otorgada.

En aplicación de esta última disposición, en fecha 14 de abril de 2021, tuvo entrada en la CNMC propuesta de Orden Ministerial del MITERD sobre la extensión de la exención del gasoducto GME, requiriendo informe preceptivo de la CNMC al respecto en virtud del artículo 71 bis, apartado 3, de la ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

3. SOLICITUD DE EXENCIÓN POR PARTE DE EMPL

En fecha 25 de enero de 2021, la empresa Europe Maghreb Pipeline Limited (en adelante, EMPL), remitió carta al MITERD, indicando ser titular del derecho de utilización de la sección marroquí del gasoducto GME, que expira el 31 de octubre de 2021, y expresando su interés en obtener una exención para el GME, hasta esa misma fecha, de lo establecido en los artículos 63.3, 63.3 bis, 63 ter y 70 de la ley 34/1998.

En su escrito, EMPL explica que el derecho de utilización deriva de la convención firmada con el gobierno del Reino de Marruecos el 17 de julio de 1992. Si bien como se ha indicado, dicho derecho expira el 31 de octubre de 2021, EMPL se encuentra en negociación con el organismo público marroquí, Office National des Hydrocarbures et des Mines (ONHYM), propietario de la citada sección del GME, la extensión de dicho derecho. En consecuencia, EMPL solicita la extensión de la exención del GME hasta el 31 de octubre de 2021 **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**.

De acuerdo con EMPL, la exención solicitada beneficia la seguridad del suministro por los siguientes motivos:

1. Garantiza la continuidad en el suministro a España y Portugal.
2. Diversifica, no solo los orígenes, sino las rutas del gas importado (GNL frente a gas por gasoducto).
3. Permite ejercer la solidaridad con países vecinos en caso de interrupción grave del suministro.

Según EMPL, cualquier alteración significativa en el funcionamiento del gasoducto GME tendría un impacto inmediato y directo en la seguridad del suministro del mercado ibérico. Además, la exención solicitada no afectaría al funcionamiento efectivo del mercado interior, puesto que no ha afectado hasta el momento, ni perjudicaría la seguridad de suministro de la Unión, ya que contribuye a reforzarla.

4. IMPACTO DE LA EXENCIÓN

4.1 Impacto en el suministro de gas y en el funcionamiento del sistema gasista

El proyecto para construir un gasoducto que transportase gas argelino a España y Portugal comenzó en 1990 y fue promovido por Enagás y Transgás con vistas a diversificar la estructura española de aprovisionamiento de gas natural, desarrollar el gas en Portugal e integrar los sistemas gasistas de España y Portugal. La decisión de acometer la inversión fue adoptada con anterioridad al desarrollo de normas específicas de la Unión Europea aplicables a los gasoductos de transporte con destino u origen en terceros países.

El proyecto, cuya puesta en marcha comenzó el 1 de noviembre de 1996, se dividió en varios tramos:

- El tramo argelino (540 km), terrestre, desde el yacimiento de Hassi R'Mel en Argelia hasta la frontera con Marruecos.
- El tramo marroquí (539 km), terrestre, que discurre desde la frontera de Argelia hasta Tánger.
- El tramo submarino que recorre el Estrecho de Gibraltar (47 km), desde Tánger hasta Zahara de los Atunes.
- Dos tramos terrestre españoles desde Zahara de los Atunes hasta Córdoba y desde Córdoba a Badajoz.

- Dos tramos terrestres portugueses desde Campomaior hasta Braga y desde Braga a Tuy.

El tramo marroquí y el tramo submarino son propiedad del Gobierno de Marruecos, excepto el tramo situado en las aguas territoriales españolas, que es propiedad de Enagás Transporte S.A.U (en adelante, Enagás), así como el tramo terrestre español. Desde 2015 la capacidad del gasoducto es de 10 bcm/año (443 GWh/día aproximadamente).

La empresa que solicita la exención, EMPL, fue constituida en julio de 1992 con el objeto de promover, financiar y operar, bajo un derecho exclusivo de utilización, el gasoducto a través de Marruecos, incluido el tramo que corresponde con las aguas territoriales marroquíes en el Estrecho de Gibraltar. También en julio de 1992 se constituyó Metragaz S.A. para realizar, en un primer momento la actividad de construcción y una vez el gasoducto entró en funcionamiento, la actividad de operación y mantenimiento de las instalaciones del gasoducto por cuenta de EMPL.

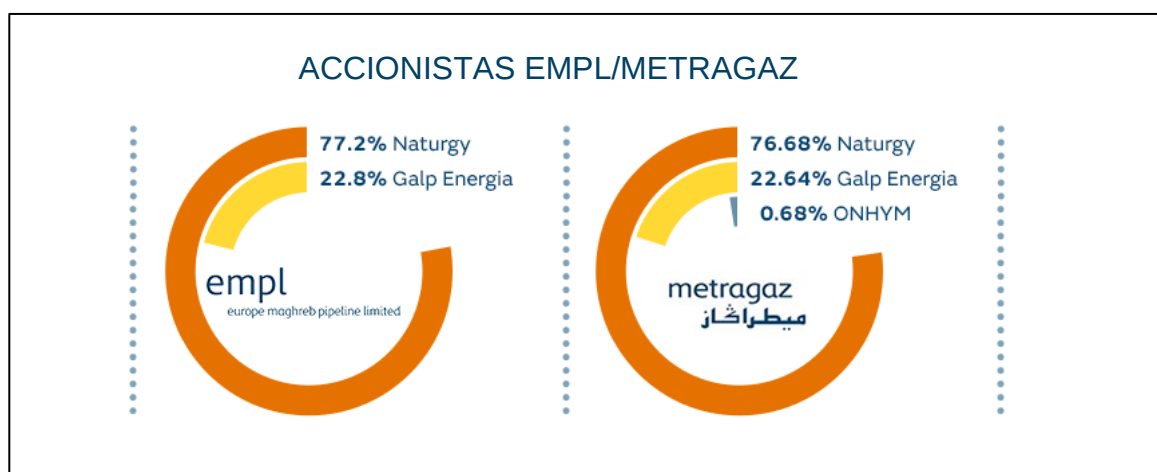


Figura 1: Composición accionarial de las empresas EMPL y Metragaz. Fuente: emplpipeline.com.

A pesar de la situación de crisis sanitaria, la demanda nacional de gas en España alcanzó en 2020 los 360 TWh, una cifra un 4% superior a la media de los últimos diez años y la segunda más alta desde 2012, aunque aún está lejos de los niveles del año 2008. Se hace notar que en el año 2019 la demanda creció excepcionalmente (+14%) por las altas entregas de gas natural para la generación de electricidad.

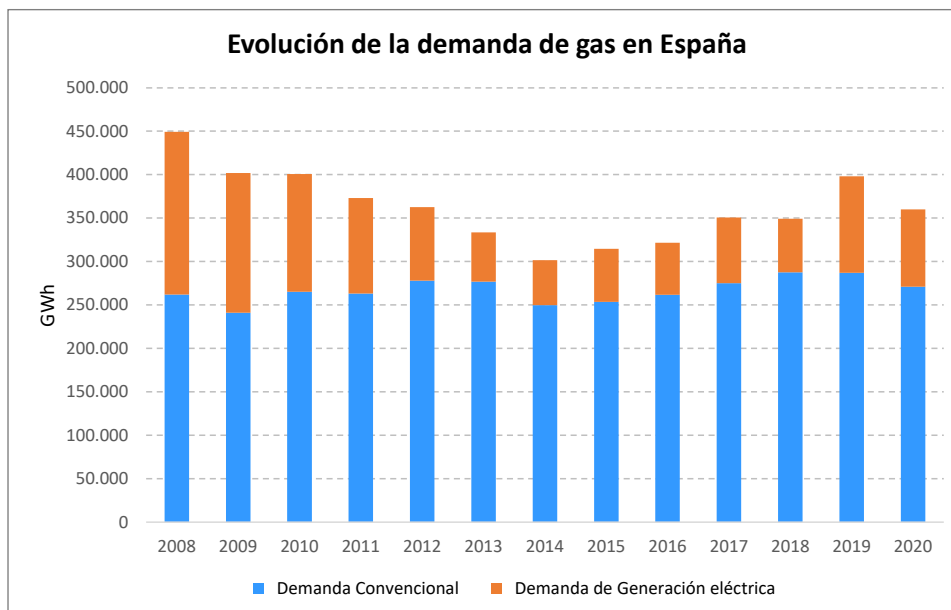


Figura 2: Evolución de la demanda de gas en España. Fuente: GTS.

En 2020, las importaciones con destino a España se realizaron desde un conjunto de diecisiete países, siendo el principal proveedor Argelia, con un porcentaje del 28,86% del total. Las importaciones desde Argelia han descendido de forma importante en los últimos años, si bien sigue siendo el principal proveedor del mercado español.

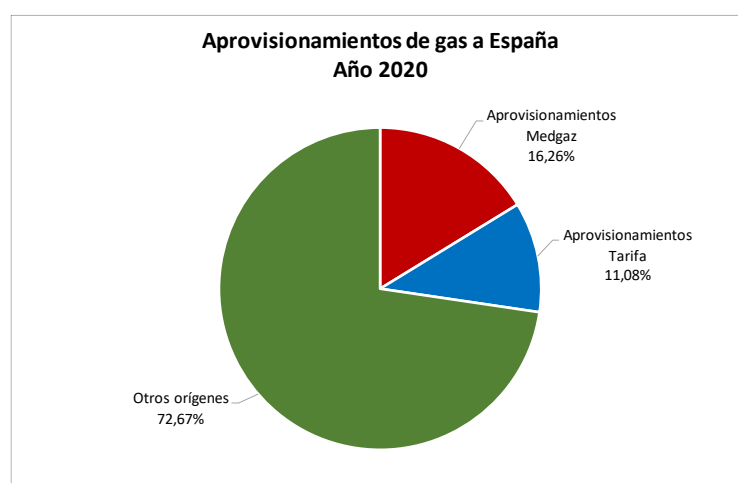


Figura 3: Aprovisionamientos a España en 2020. Fuente: GTS.

Las importaciones desde Argelia en 2020 por la conexión internacional de Almería descendieron hasta el 16,26% con respecto a 2019, mientras que por la conexión internacional de Tarifa se incrementaron, alcanzando el 11,08%.

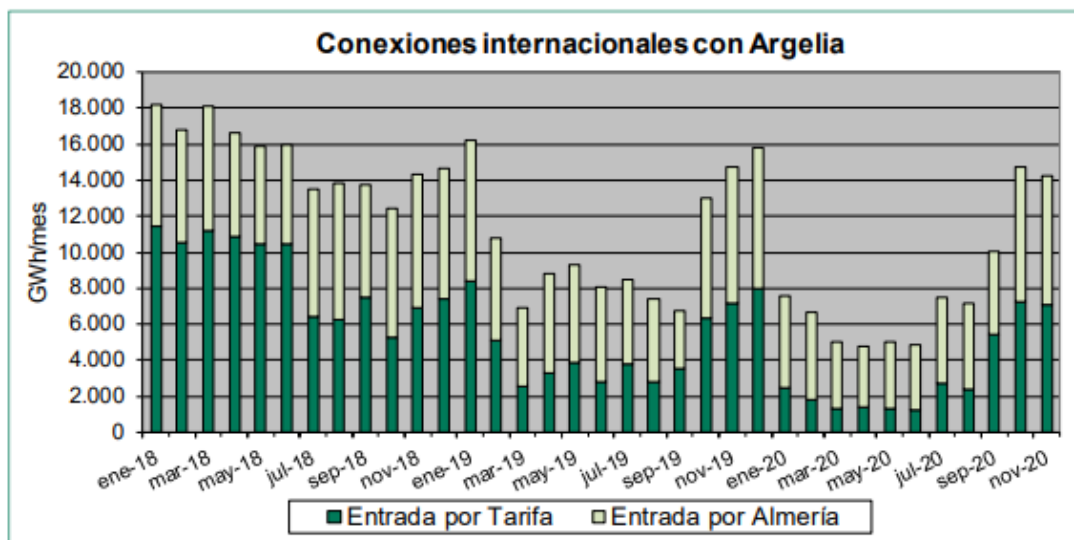


Figura 4: Evolución de las importaciones por las conexiones internacionales de Tarifa y Almería de 2018 a 2020. Fuente: CNMC.

Considerando el conjunto de aprovisionamientos del año 2020, las importaciones por gasoducto supusieron un 37,18% del total, mientras que las importaciones de GNL fueron un 62,82%.

A continuación, se efectúa un análisis de la información de los sistemas del GTS sobre datos de contratación y utilización de la conexión internacional de Tarifa, con la que conecta el gasoducto objeto de informe, a la que ya le aplican los procedimientos de acceso de terceros que regula la Circular 8/2019 de la CNMC

A día de hoy, la capacidad de la conexión internacional de Tarifa se encuentra contratada a corto plazo (contratos de duración inferior de dos años). Hasta septiembre de 2021, la capacidad contratada es del 52% (199 GWh/d) y a partir del cuarto trimestre del año 2021, la capacidad contratada disminuye hasta el 27% (86 GWh/d).

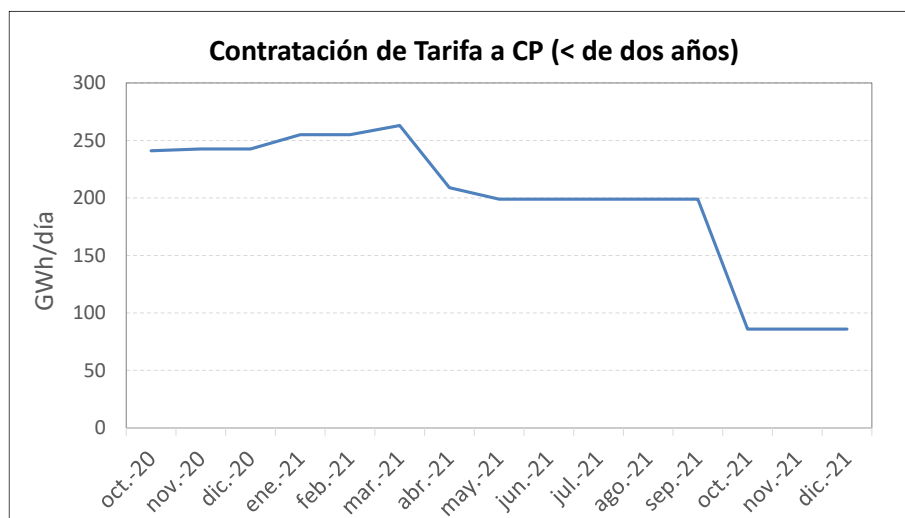


Figura 5: Capacidad contratada en la conexión internacional de Tarifa 2020-2021. Fuente: GTS.

Por otra parte, la utilización de la conexión internacional de Tarifa (entradas diarias de gas por la misma respecto a su capacidad total) se ha mantenido constante, entre el 60% y el 80%, para el periodo comprendido entre los años 2013 y 2018, registrando un descenso en 2019 y 2020, siendo este último año cuando la interconexión presenta el menor uso desde su inicio, volviendo en el año 2021 a registrarse niveles de utilización mayores.

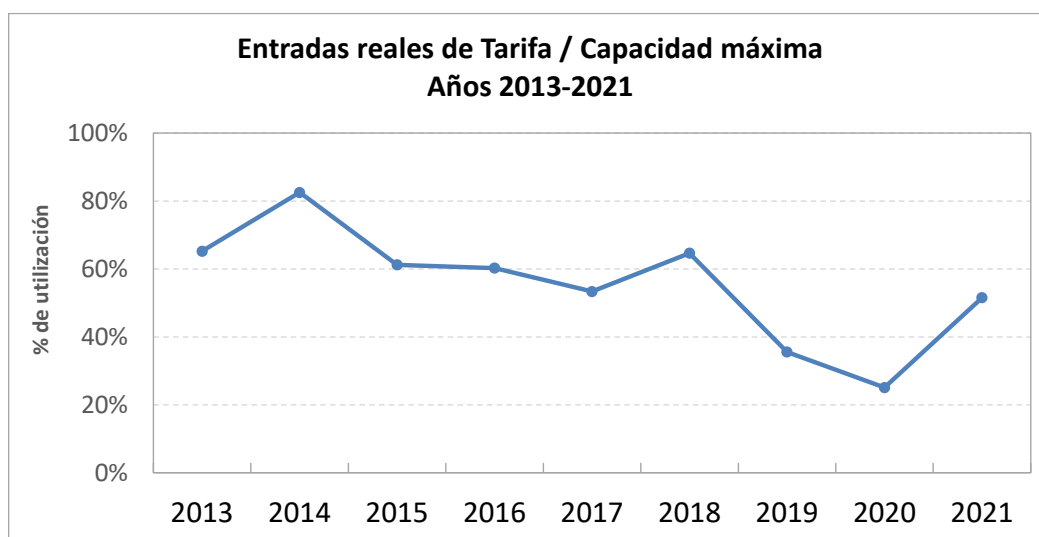


Figura 6: Uso de la capacidad contratada en la conexión internacional de Tarifa 2013-2021. Fuente: Enagás GTS.

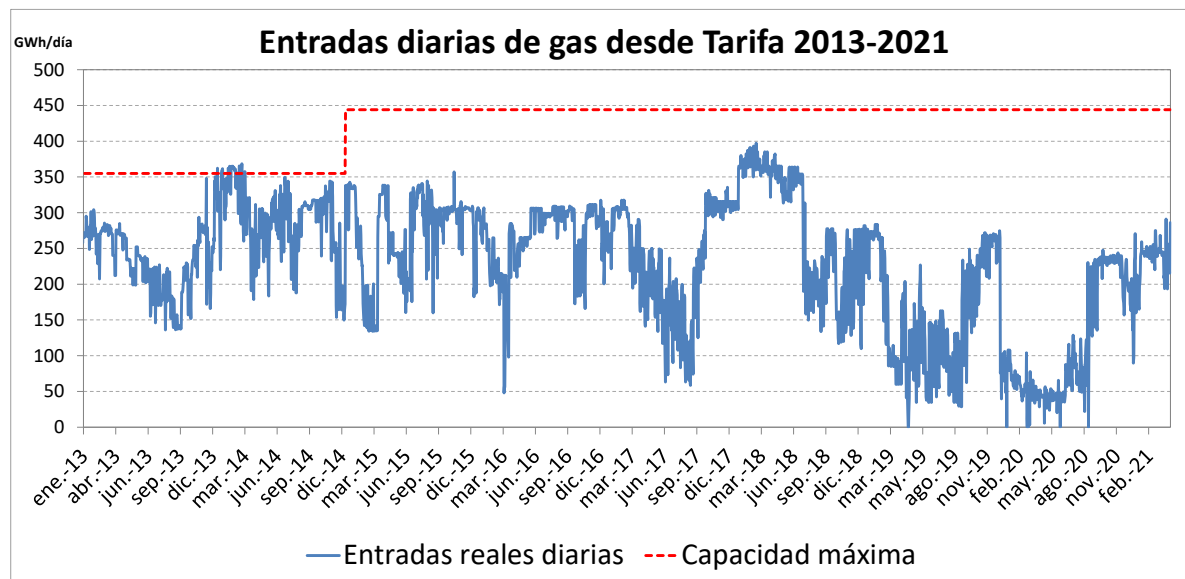


Figura 7: Entradas de gas desde la conexión internacional de Tarifa 2013-2021. Fuente: Enagás GTS.

Por otra parte, teniendo en cuenta que desde su puesta en marcha este gasoducto ya disfruta de una exención en el acceso de terceros a la instalación, dicha exención no parece haber tenido un impacto negativo en el funcionamiento del sistema gasista español, ni en la seguridad del suministro; todo lo contrario, ha sido una fuente de aprovisionamiento relevante, fiable y con una utilización importante.

A continuación, se analiza la relevancia del gasoducto para la seguridad de suministro a España hasta 2021, año en que terminaría la extensión de la exención solicitada, así como su importancia en relación con la operación del sistema gasista y el grado de utilización de la capacidad de las instalaciones. Este análisis se realiza a partir de los datos publicados por el GTS sobre las capacidades de las infraestructuras y su escenario de previsión de la demanda nacional anual y demanda diaria punta para 2021.

Con esta información se obtiene el grado de cobertura de la demanda del sistema, calculada como el cociente entre las capacidades de entrada al sistema, menos la capacidad de las salidas por las conexiones internacionales, dividido por la demanda punta diaria. Para ello, se ha seguido el criterio de considerar las infraestructuras de entrada (plantas de regasificación y las conexiones internacionales no reversibles de Tarifa y Almería) según su capacidad nominal, y las conexiones internacionales reversibles (VIP Pirineos y VIP Ibérico), dentro de un criterio conservador, funcionando al 70% de su capacidad nominal de salida. Este criterio es bastante restrictivo al suponer que las conexiones bidireccionales no son usadas como entradas, pero sí como salidas.

Los resultados se muestran en la figura siguiente:

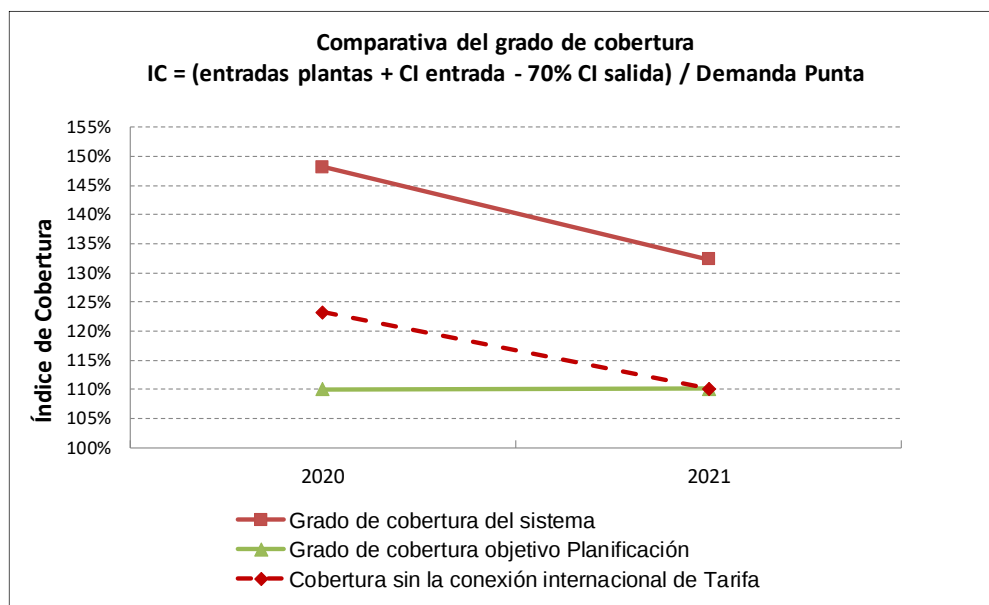


Figura 8: Entradas de gas desde la conexión internacional de Tarifa 2013-2021. Fuente: Enagás GTS.

Como se puede observar, con el aumento de la demanda previsto en 2021 la cobertura pasa del 148% al 132%, siendo suficientemente alta, por encima del objetivo señalado en el documento de Planificación (110%). Incluso si cesaran las entradas por la conexión internacional de Tarifa, se cumpliría el objetivo del grado de cobertura. La extensión de la exención no tiene un efecto perjudicial sobre la seguridad del suministro, ni sobre el correcto funcionamiento del sistema gasista español. Además, hay que tener en cuenta que el sistema gasista español cuenta adicionalmente con seis plantas de regasificación, así como otra conexión por gasoducto con el norte de África, junto con las existentes con Francia y Portugal, que constituyen otras alternativas de suministro del sistema gasista español y de los comercializadores.

4.2 Impacto en la competencia

Teniendo en consideración los últimos informes sobre el mercado del gas publicados por la CNMC, actualmente hay 27 comercializadores que traen gas a España, 144 que están registrados en MIBGAS y participan en el mercado y 102 comercializadores suministran gas a consumidores finales.

En lo que se refiere al acceso a la conexión internacional de Tarifa, se hace notar que, **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** que tenía capacidad contratada en 2020.

Durante ese año, el grado de utilización del gasoducto por los usuarios respecto a su capacidad contratada, así como el porcentaje de utilización que supone la capacidad nominada respecto a la capacidad contratada, tanto por parte de los operadores de EMPL como del otro comercializador que tiene acceso a la infraestructura, se muestra en la figura siguiente.

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Figura 9: Porcentaje de utilización de la capacidad de la conexión internacional de Tarifa por los usuarios con capacidad contratada en 2020. Fuente: Sistema Logístico de Acceso de Terceros a la Red.

Adicionalmente a las mostradas en el cuadro anterior, hay más de veinte empresas que introducen gas por plantas de regasificación en competencia. Tanto en las plantas, como en las conexiones de Almería y de Tarifa, los mecanismos de asignación de la capacidad son los mismos, de acuerdo a lo regulado en la Circular 8/2019, de la CNMC, que asigna mediante mecanismos de mercado (subastas) la capacidad, lo que contribuye a asegurar la competencia de las entradas por gasoducto por Argelia, con el resto de los orígenes.

A la vista de los datos, y considerando los años de exención de este gasoducto, el número de usuarios y las otras fuentes de aprovisionamiento alternativas, cabría concluir que la misma no ha resultado perjudicial para la competencia y, por tanto, tampoco lo haría su extensión.

5. COMENTARIOS SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN MINISTERIAL

La propuesta de Orden Ministerial que se informa explica que la decisión de acometer la inversión del gasoducto GME fue adoptada con anterioridad a la aplicación, a los gasoductos de transporte con destino u origen en terceros países, de las normas específicas de la Unión Europea sobre el acceso de terceros en los gasoductos de los países miembros.

En relación con el impacto de la exención sobre la seguridad de suministro, la Orden Ministerial considera que las importaciones por el gasoducto GME contribuyen, tanto a la seguridad de suministro del sistema gasista español (supusieron en torno al 13,6% del gas consumido en España en los dos últimos años), como a la del sistema portugués, ya que parte de las importaciones son realizadas en tránsito con destino a

ese mercado. Este gasoducto es muy relevante para el suministro a Portugal, por ejemplo, en caso de fallo de la planta de regasificación de Sines en este país.

Por otra parte, la propuesta de Orden destaca que el sistema gasista español cuenta además con seis plantas de regasificación, así como otra conexión por gasoducto con el norte de África, junto con las existentes con Francia y Portugal, lo que supone otras alternativas de suministro al sistema gasista para los comercializadores.

Todo esto pone de manifiesto que la exención del gasoducto GME no pone en peligro la seguridad del sistema, ni es perjudicial para la competencia.

En consecuencia, la Orden resuelve conceder la exención solicitada hasta el 31 de octubre de 2021, con la condición de que la capacidad no utilizada del gasoducto sea ofertada en el mercado de forma transparente, objetiva y no discriminatoria. Asimismo, concede a los usuarios del tramo exento el derecho a vender la capacidad contratada en el mercado secundario.

Como se ha explicado en el apartado anterior, la CNMC coincide en el análisis que realiza la propuesta de Orden, no observando que la extensión de la exención sea perjudicial para la seguridad de suministro, el funcionamiento del mercado o la competencia, teniendo además en cuenta el corto periodo para el que se solicita (hasta octubre de 2021).

No obstante, hay que señalar que la parte de gasoducto GME que opera Enagás en territorio español está sometida al acceso de terceros, pero condicionado por el acceso al gasoducto aguas arriba y las contrataciones fuera del territorio europeo. Se considera, por tanto, que la exención del acceso de terceros solicitado por EMPL no puede más que referirse a la entrada al tramo español. En consecuencia, debería reformularse el resuelve primero de la propuesta de Orden en este sentido.

6. CONCLUSIONES

Se informa favorablemente la propuesta de Orden Ministerial del Ministerio para Transición Ecológica y el Reto Demográfico por la que se extiende la exención del gasoducto Magreb-Europa, del cumplimiento del régimen de acceso de terceros establecido en el artículo 70 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, hasta el 31 de octubre de 2021, teniendo en cuenta la consideración vertida en el apartado cinco.

Remítase el presente informe a la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio para Transición Ecológica y el Reto Demográfico.