

INFORME DE LA CNMC SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS OBLIGACIONES DE APORTACIÓN AL FONDO NACIONAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EN EL AÑO 2024

Expediente INF/DE/001/24

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 25 de enero de 2024

Visto el expediente relativo a la propuesta de Orden por la que se establecen las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética para 2024, la Sala de Supervisión Regulatoria, en el ejercicio de la función establecida en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, acuerda emitir el siguiente informe:

1. Objeto y antecedentes

Con fecha 29 de diciembre de 2023 se ha recibido en la CNMC un oficio del Director General de Política Energética y Minas por el que se comunica a este organismo que se ha abierto el trámite de audiencia en relación con la propuesta de Orden por la que se establecen las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética para 2024.

En el citado oficio se indica que el plazo para efectuar alegaciones será de 10 días a partir de la apertura de esta notificación.

El objeto de este informe es el de presentar las principales consideraciones de la CNMC en relación con la citada propuesta de Orden.

2. Normativa de aplicación

La Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, estableció un Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia Energética (en lo sucesivo, SNOEE) en virtud del cual se asigna a las empresas comercializadoras de gas y electricidad, a los operadores de productos petrolíferos al por mayor y a los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor, en adelante sujetos obligados del SNOEE, una cuota anual de ahorro energético denominada obligación de ahorro.

La Ley 18/2014, de 15 de octubre también crea, dentro del SNOEE, el Fondo Nacional de Eficiencia Energética (en lo sucesivo, FNEE) y, alternativamente, el Sistema de Certificados de Ahorro Energético (en adelante, CAE), regulado mediante Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético.

Para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones anuales de ahorro energético, los sujetos obligados deben realizar una contribución financiera anual al FNEE cuyo importe se establece en las correspondientes órdenes anuales de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de acuerdo con los criterios de cálculo indicados en el artículo 70.1 de la Ley 18/2014, los objetivos anuales de ahorro energético y su equivalencia financiera.

3. Resumen de la propuesta de Orden

El objeto de la propuesta de orden es el establecimiento del objetivo de ahorro energético del SNOEE en el año 2024, las obligaciones de ahorro correspondientes a cada uno de los sujetos obligados y su equivalencia financiera para el cálculo de las aportaciones económicas al FNEE de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70.1 de la Ley 18/2014.

La disposición primera de la Propuesta de orden establece las obligaciones de ahorro de energía final y equivalencia financiera en 2024:

- Para el año 2024 se establece un objetivo de ahorro de energía final del Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia Energética de 375 ktep o 4.361,25 GWh.
- La equivalencia financiera para el año 2024 se establece en 2,121 millones de euros por ktep ahorrado (2,121 M€/ktep), lo que equivale a 182.373,17 euros por GWh ahorrado o 182.373,17 €/GWh.

La disposición segunda sobre el Sistema de Certificados de Ahorro Energético, se ofrece la posibilidad a los sujetos obligados de cumplir con parte de su obligación anual de ahorro del año 2024 mediante la liquidación de los CAE en las condiciones establecidas por la regulación citada anteriormente. En cualquier caso, los sujetos obligados deberán satisfacer en 2024 al menos un 35% de su obligación anual de ahorro mediante aportaciones económicas al FNEE.

La disposición Tercera establece una previsión no vinculante de los objetivos de ahorro de energía final a alcanzar por el SNOAE para los años 2025 y 2026, así como la previsión del porcentaje mínimo de la obligación a satisfacer necesariamente mediante pago al FNEE para dichos años.

Se prevé que los objetivos de ahorro de energía final a alcanzar por el SNOEE en su conjunto sean de 500 ktep en 2025 y de 810 ktep en 2026. Asimismo, para los años 2025 y 2026, se prevé que el porcentaje mínimo de la obligación de ahorro energético anual que los sujetos obligados deberán satisfacer necesariamente mediante aportaciones económicas al FNEE sea del 20% y 10%, respectivamente.

La disposición Cuarta determina el Valor de Retribución del coste de contribución al FNEE a considerar en el cálculo del PVPC, según lo previsto en el artículo 24 del Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica, que se establece en 0,960541 €/MWh.

En el anexo I se establece la metodología empleada para asignar a cada uno de los sujetos obligados su cuota de ahorro y su equivalencia económica para el año 2024.

En el anexo II se establece, para cada uno de los sujetos obligados, sus respectivas cuotas de ahorro y equivalencia económica para el año 2024, resultantes de aplicar los criterios anteriores.

4. Consideraciones de la CNMC

El principal aspecto a destacar de la propuesta es la necesidad de incrementar los objetivos de ahorro energético, a los efectos de que España cumpla con el

objetivo de ahorro acumulado de energía final para el año 2030, establecido de acuerdo con la Directiva (UE) 2023/1791.

Como consecuencia del incremento de los objetivos de ahorro energético para 2024, también se incrementan las obligaciones de contribución de los distintos operadores en la dotación de fondos al SNOAE, que pasan en conjunto de 394 M€ en 2023 a 795 M€ en 2024.

El reparto de la obligación se realiza de manera proporcional al volumen de ventas a consumidores finales en el año 2022, en términos energéticos. Por sectores, la contribución es de 212 M€ en electricidad, 159 M€ en gas natural, 17 M€ en GLP y 407 M€ en productos petrolíferos.

Aproximadamente, el importe de la contribución al FNEE en 2024 es de 1 €/MWh. A efectos de cumplir con la senda de ahorros energéticos, está previsto que este importe se incremente en años sucesivos, pudiendo situarse en el entorno de 1,33 €/MWh en 2025 y de 2 €/MWh en 2026, de acuerdo con la previsión no vinculante indicada en la propuesta de Orden, y podría llegar hasta los 5 €/MWh en el año 2030.

El incremento del importe económico de las aportaciones al FNEE ocasiona que este concepto tenga un peso creciente en los costes del suministro energético, por lo que podría ser necesario revisar la adecuación de la normativa a fin de evitar distorsiones en el mercado tras la aplicación de las obligaciones de contribución al fondo.

A continuación, se señalan las principales consideraciones observadas por esta Comisión en este ámbito.

4.1 Incorporación del coste del FNEE en la metodología de cálculo de la TUR de gas y el GLP sometido a precios regulados.

El coste de la contribución al FNEE no está reconocido e incorporado en la metodología de cálculo de la tarifa de último recurso de gas, tal y como se hace para la formación del PVPC eléctrico. El impacto económico sobre las Comercializadoras de último Recurso de gas (CUR de gas, en adelante), considerando las ventas del año 2022, supone una aportación de unos 8 millones de euros.

Para resolver esta asimetría se podría considerar incluir el importe de las aportaciones al FNEE como un coste adicional en la metodología de cálculo de la TUR de gas establecida en la Orden ITC/1660/2009.

De manera análoga, también habría que considerar la inclusión de este componente en el término de costes de comercialización que contemplan las

fórmulas de fijación de precios máximos del GLP canalizado y de las modalidades de GLP envasado sometidas a precios regulados.¹

4.2 Consideraciones sobre los consumidores directos como sujetos obligados

El artículo 70 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que establece el SNOAE incluye como sujetos obligados a las empresas comercializadoras de gas y electricidad, a los operadores de productos petrolíferos al por mayor y a los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor. El cálculo de la obligación se establece en función de sus ventas a consumidores finales en el año A-2.

Los consumidores directos de gas o electricidad que realicen sus compras en los mercados organizados, o en su caso, si importan directamente el gas en España, están exentos de la contribución.²

El incremento de la obligación de contribución al fondo favorece un creciente interés por parte de algunos grandes consumidores a constituirse como consumidores directos de gas, con el fin soslayar el pago de su contribución al fondo.

Como resultado el resto de sujetos obligados soportaría también una carga mayor para cubrir el importe del fondo.

La introducción de los consumidores directos como sujetos obligados se sustentaría en la aplicación del principio de no discriminación, en la medida en que aquellos consumidores con idénticas características que se constituyan como consumidores directos disfrutarían de ventajas frente aquéllos que continúen suministrados a través de una comercializadora.

Teniendo presente estas observaciones, a través del cauce oportuno, se recomienda incluir a los consumidores directos como sujetos obligados a contribuir al SNOEE, a fin de que contribuyan al fondo por los consumos no adquiridos a través de un comercializador, como son las compras realizadas en los mercados organizados, los cuales además han ganado liquidez en los últimos años y facilitan la operativa para este tipo de consumidores.

¹ Envases de carga igual o superior a 8 kilogramos e inferior a 20 kilogramos, cuya tara sea superior a 9 kilogramos, a excepción de los envases para uso como carburante.

² En el sector gasista hay unos 1.250 consumidores de gas en los grupos de peaje RL8 a RL11, que concentran más del 50% del consumo de gas en España, cuyas obligaciones de aportación al fondo en 2024 suponen un importe entre 15.000 € y 1.000.000 € según su consumo anual, por lo que les puede compensar la utilización de esta figura. En el sector eléctrico, el consumo de los consumidores directos no es tan significativo, y apenas representa el 3% del consumo total.

4.3 Consideraciones sobre la metodología general del sistema de aportaciones al FNEE.

La metodología actual de cálculo de las aportaciones al FNEE establece que las ventas realizadas en el año en curso devengan obligaciones dos años más tarde. Por ejemplo, las ventas realizadas en el año en el 2024 generarán obligaciones de aportación al fondo en el año 2026.

Además, la metodología permite que aquellas empresas que se den de baja como comercializadores u operadores antes del inicio del año en curso puedan evitar la contribución al fondo por sus ventas de los dos últimos años.

Por una parte, esta metodología puede generar incertidumbre sobre el coste a imputar a los consumidores en las ventas del año en curso, pues la previsión de las aportaciones no es vinculante y puede cambiar en el futuro. También puede provocar un coste sobrevenido para aquellas comercializadoras que hayan sufrido una pérdida significativa de ventas, al verse obligadas a soportar una mayor aportación en el año en curso, vinculado a sus mayores ventas en los años previos.

Por otra parte, la metodología puede favorecer que las empresas se den baja en el registro de operadores y posteriormente se den de alta con otra sociedad en años sucesivos, como medio para soslayar la aportación al fondo.

Con objeto de resolver estas cuestiones, se plantea modificar la metodología de cálculo de las aportaciones.

Una alternativa sería el cambio del sistema de aportación “ex post” (cálculo de las obligaciones individuales de aportación al FNEE de cada operador en base a sus ventas del año A-2) por una metodología de cálculo de la aportación “ex ante” (cálculo de las obligaciones de aportación conjuntas para el sector energético para el siguiente año y posterior liquidación individual en base a ventas reales).

La aplicación de una metodología de cálculo de la aportación ex ante consistiría en que, antes de la finalización del año 2024 se realizaría una previsión de ventas finales de energía para 2025, se determinarían los objetivos de ahorro energético para 2025 y se aprobaría la equivalencia financiera de las aportaciones en términos de energía (€/MWh) para las ventas realizadas en el año 2025, de manera similar al ejercicio anual de diseño de cargos, tarifas y peajes en los sectores gasista y eléctrico.

Posteriormente, durante el año 2025, cada agente realizaría una declaración trimestral individual de aportaciones al FNEE en base a sus ventas del último trimestre (incluyendo, en su caso, su sustitución por los CAE). De esta manera se establecería una correspondencia temporal entre las ventas del trimestre y las aportaciones al FNEE.

Esta metodología resolvería los problemas indicados de la metodología actual, al eliminar los 2 años de decalaje actual entre las ventas que generan la obligación y los pagos de la contribución, al tiempo que asegura la previsibilidad y asignación de su coste a los consumidores, al fijar su importe con carácter previo a la realización del consumo.

5. Conclusiones

De acuerdo con lo indicado en este informe, las principales consideraciones de la CNMC en relación con la propuesta de Orden por la que se establecen las obligaciones de aportación al FNEE son las siguientes:

- Primero. Se recomienda incluir el importe de las aportaciones al FNEE como un coste adicional a considerar en la metodología de cálculo de la TUR de gas, del GLP canalizado y del GLP envasado regulado, de forma análoga a lo establecido en la metodología de cálculo del PVPC.
- Segundo. Se recomienda, siguiendo el cauce oportuno para la modificación de disposiciones legales, incluir a los consumidores directos en mercado como sujetos obligados a contribuir al SNOEE, a fin de que contribuyan al fondo por los consumos no adquiridos a través de un comercializador.
- Tercero. Se considera conveniente analizar posibles mejoras en la metodología del sistema de aportaciones al FNEE, en particular el cambio hacia una metodología de cálculo de la aportación “ex ante”, a efectos mejorar la certidumbre sobre el coste del FNEE para los comercializadores y operadores.

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