

PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN Y PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO IBÉRICO DEL GAS NATURAL. Comentarios de Gas Natural

Gas Natural valora muy positivamente la oportunidad para colaborar en la organización y principios de funcionamiento del MIBGAS elaborados por la CNE y ERSE, sin embargo:

- ✓ Actualmente existen importantes diferencias y asimetrías regulativas que afectan al grado de liberalización alcanzado en los países integrantes del MIBGAS que pueden hacer difícil la consecución del mismo.
- ✓ Tal como queda definido en el documento de consulta, la integración de ambos sistemas debe permitir el acceso al Mercado Ibérico del gas natural a todos los participantes en condiciones de igualdad, transparencia y objetividad por lo que es imprescindible que los marcos regulativos de ambos países así lo permitan.

Por ello, previamente a responder a la consulta pública, queremos hacer mención a una serie de circunstancias que de persistir, pueden condicionar el logro de su objetivo:

1. La participación del Estado en las empresas energéticas puede perjudicar la competencia en el mercado
2. Existencia de asimetrías en la asignación de los permisos para la instalación de ciclos combinados. Hasta ahora el Gobierno Portugués es quien fija la potencia, lugar y agente que puede realizar la instalación, mientras que en España existe libertad de instalación de nuevas centrales siempre que se cumplan las condiciones que previa y públicamente han sido establecidas. Este hecho tiene una especial relevancia ya que el crecimiento de la demanda de gas en ambos mercados está íntimamente vinculada a este tipo de instalaciones.
3. El diferente calendario de apertura no permite el acceso a ambos mercados en igualdad de condiciones
4. El carácter extensivo de la TUR en Portugal que la hacen susceptible de ser aplicada a todos los clientes frente al criterio más restrictivo implantado en el sistema español, pueden llevar a asimetrías que perjudiquen gravemente la competencia.

Cuestionario

Marco institucional

1 ¿Considera adecuado que la estructura institucional del MIBGAS sea común con la estructura desarrollada para la constitución del Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL)?

Entendemos que la estructura institucional del MIBGAS y del MIBEL deberían ser similares pero independientes en cuanto a su funcionamiento y toma de decisiones.

Debería concretarse cómo van a participar los distintos agentes y en concreto los usuarios de la red.

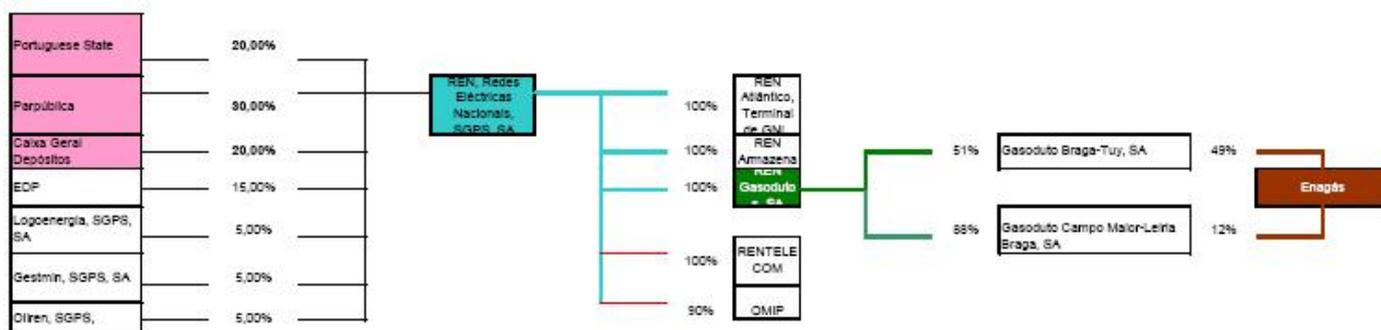
Separación de actividades

2 ¿Es suficiente el principio de separación de actividades planteado en este documento?

La separación de actividades planteada sería adecuada siempre que las limitaciones en la participación accionarial en los TSOs sean las mismas en los países que integran el MIBGAS para poder así garantizar la independencia de los mismos.

La Ley del Sector de Hidrocarburos limita, al 5% la participación de cualquier persona física o jurídica (excepto el Estado) en el capital de Enagás y al 3% los derecho políticos. Actualmente la SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) no supera el límite del 5% marcado por el Gobierno cuando autorizó su entrada en Enagás.

Por el contrario en el Sistema Portugués, la participación estatal en el Operador del Sistema y Transportista de Portugal REN se eleva directamente al 20% e indirectamente a 40%, con la adición de Caixa General Depósitos. Asimismo EDP como el principal operador eléctrico controla el 15% de REN, lo que podría otorgar una posición competitiva preferente.

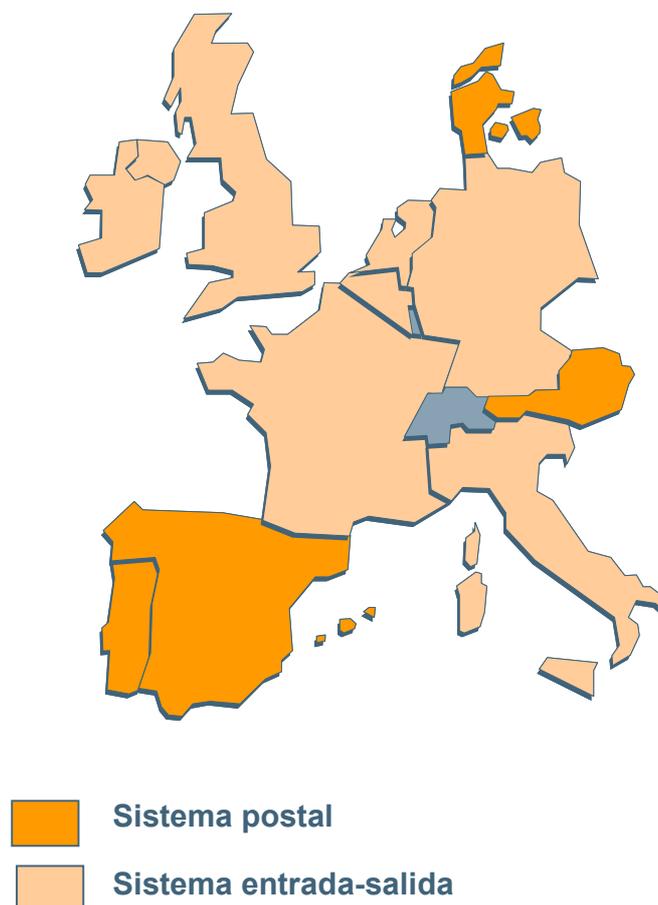


3 ¿Considera preciso armonizar la metodología del cálculo de los peajes de acceso?

Se considera necesario realizar un diseño regulatorio armonizado en aras de una correcta integración entre ambos países. En concreto, el sistema de peajes ha de ser transparente, no discriminatorio, estable regulatoriamente y sin subsidios cruzados, que retribuya a los diversos agentes en base a los costes de un gestor eficiente.

A tal efecto debe considerarse una revisión del sistema de peajes que permita la integración y convergencia de ambos mercados. En este sentido consideramos que un sistema entrada-salida es más adecuado que un sistema postal con dos zonas, que podría producir efectos ineficientes de “pancaking” penalizando los intercambios transfronterizos e impidiendo la competitividad entre ambas zonas.

Un sistema entry-exit, al estar formado por una tarifa de entrada y otra tarifa de salida independientes entre sí calculadas teniendo en cuenta los flujos físicos del sistema, reflejaría en mayor medida los costes reales de transporte. Es por esta razón por la que es el sistema más utilizado en los países de la UE.



El Reglamento de Gas 1755/2005 establece en su artículo 3 que

Artículo 3

Tarifas de acceso a las redes

“[...] Las tarifas, o las metodologías para calcularlas, deberán favorecer la competencia y el comercio eficiente del gas, al mismo tiempo que evitarán las subvenciones cruzadas entre los usuarios de la red y proporcionarán incentivos para la inversión y mantenimiento o creación de la interoperabilidad de las redes de transporte.

2. Las tarifas de acceso a la red no limitarán la liquidez del mercado ni distorsionarán el comercio transfronterizo de las diferentes redes de transporte.”

De los diferentes sistemas de peajes, el sistema que cumpliría con los objetivos anteriormente señalados sería un sistema entrada-salida. En esta línea se posiciona la Comisión Europea en la Nota Interpretativa del Reglamento:

“An entry-exit system is generally regarded as most appropriate for ensuring a non-discriminatory tariff system, where the price of capacity at an entry or exit point is the same for all network users at that specific entry or exit point. The tariff for each entry and exit point must be objective and non-discriminatory.”

Así como en el 3er Paquete de Medidas de Energía propuesto el pasado 19 de septiembre en la propuesta de modificación del reglamento anteriormente señalado:

“Recital 9

To enhance competition through liquid wholesale gas markets, it is vital that gas can be traded independently of its location in the system. The only way to do this is to give network users the freedom to book entry and exit capacity independently, thereby creating gas transport through zones instead of along contractual paths. The preference for entry-exit systems to facilitate the development of competition was already expressed by most stakeholders at the 6th Madrid Forum”.

4 ¿Cree conveniente armonizar los modelos de contrato de acceso?

5 ¿Debería ser único el mecanismo de gestión de congestión?

6 ¿Considera preciso armonizar los modelos de balance de gas en ambos países?

7 ¿Cree conveniente la existencia de una única zona de balance de gas en cada país?

8 ¿Considera preciso armonizar el periodo de balance diario así como los sistemas de cargos por desbalances?

Respuesta común para las preguntas 4 a 8: Consideramos muy favorable armonizar tanto los modelos de contrato de acceso como los mecanismos de gestión de la congestión, balance, etc., ya que entendemos que estas premisas son básicas para poder alcanzar el MIBGAS

CONSIDERACIONES SOBRE LA COMERCIALIZACIÓN DE GAS

9 ¿Qué medidas consideraría adecuadas para la protección de los derechos de los consumidores?

La Directiva 2003/55/CE en su artículo 3, obligaciones de servicio público y protección del cliente, dice que los Estados miembros establecerán medidas para garantizar un nivel elevado de protección del consumidor, en particular, a los clientes vulnerables, señalando que se podrá designar un suministrador de último recurso. Nuestra opinión es que en ningún caso puede ser interpretado que el conjunto de todos los consumidores domésticos tiene la condición de vulnerabilidad y por lo tanto, mucho menos puede extenderse esta condición al resto de segmentos.

Por otro lado, estimamos que debería evitarse cualquier forma de regulación de precios a consumidores finales, ya sea mediante tarifas reguladas o tarifas de último recurso que no estén claramente justificadas por obligaciones de servicio público, entendiéndose que los precios regulados que no estén justificados por esta obligación irían en contra del espíritu de la Directiva. En caso de establecerse una tarifa de último recurso ésta debería limitarse a los clientes considerados como vulnerables.

10 ¿Existen suficientes garantías para que un cliente en España o Portugal pueda contratar con un comercializador de Portugal o España?

11 ¿Le parece adecuado establecer una participación cruzada accionarial entre las Oficinas de Cambio de Suministrador de ambos países propuestas?

Sí, una única oficina de cambio de suministrador tendría sinergias, mejoraría la eficiencia de los procesos y abarataría costes permitiendo la unificación de los procedimientos de switching y la supervisión de los mismos.

12 ¿Considera que la diferencia en el calendario de liberalización entre España y Portugal puede entorpecer el funcionamiento del mercado de gas ibérico?

Sí, la diferencia en el calendario de liberalización entre España y Portugal es una barrera muy importante para alcanzar la integración de los mercados.

Es necesario una armonización de calendarios de liberalización que permitan la elegibilidad de todos los clientes en un plazo mínimo, permitiendo la efectiva organización del sistema, de forma que se produzca una convergencia entre ambos sistemas.

En caso contrario podría producirse una asimetría en el acceso a los clientes.

13 ¿Esta de acuerdo con lo definido en este documento para las tarifas y comercializadores de último recurso?

No estamos de acuerdo con que la tarifa de último recurso tenga que tener en cuenta por un lado el nivel de competencia en los diferentes segmentos del mercado y por otro la posibilidad de elección de proveedor. Esta redacción podría llevar a interpretar que el segmento industrial es susceptible de acogerse a la TUR. Estos clientes cuentan con suficiente capacidad de

negociación que les permite conseguir suministro en situaciones competitivas, más aún en el contexto del MIBGAS.

La Directiva permite que los Estados miembros puedan designar un suministrador de último recurso como medida de protección para determinados consumidores, pero al generalizarse la posibilidad de acceso a esta tarifa de último recurso (productores de electricidad, industriales, comerciales y domésticos), la figura del comercializador de último recurso sobrepasa lo establecido en la Directiva y, en la práctica, actúa como una barrera de entrada.

La existencia de una tarifa regulada extensible a gran parte de los consumidores, por ejemplo, a todos los consumidores domésticos, sería muy difícil de justificar y en nuestra opinión podría interpretarse como contrario a la Directiva ya que sería una forma de regulación de precios que, en principio, no respondería a una obligación de servicio público.

Así mismo, teniendo en cuenta que la actividad de comercialización a tarifa de último recurso debería desarrollarse bajo principios de transparencia, objetividad y no discriminación, el párrafo siguiente no cumpliría con los principios anteriores pues sería discriminatorio.

“En caso de que ninguna empresa esté interesada en desarrollar la actividad de comercialización de último recurso, se podrá designar a los comercializadores con mayor cuota de mercado, como obligación de servicio público.”

Existen mecanismos alternativos, como el establecido en el Reino Unido, por el que todos los comercializadores que cuenten con una licencia de comercialización para determinados clientes, están obligados a dar una oferta de suministro si así lo solicitan. Si bien en ningún caso se regula el precio de oferta. De esta manera se evita que ningún consumidor quede desabastecido por un lado, y por otro se evitan mecanismos intervencionistas que pueden distorsionar el mercado.

14 ¿Considera adecuado aplicar el principio de aditividad tarifaria?

El documento indica que la TUR incluirá de forma aditiva el coste del gas (coste de materia prima), los peajes de acceso, los costes de comercialización y costes derivados de la seguridad de suministro.

El principio de la aditividad tarifaria es fundamental para el buen funcionamiento de los mercados competitivos. Por ello deben evitarse prácticas regulatorias que intenten establecer “límites” a las tarifas que impidan reflejar de forma adecuada los costes de la energía realmente incurridos. Debería definirse muy claramente lo que se entiende por coste del gas y su forma de cálculo.

15 ¿Considera suficiente la creación de un registro ibérico de licencias de comercialización, o sería necesaria la creación de una licencia de ámbito ibérico?

Se debería permitir que una comercializadora pudiera actuar desde España o Portugal en ambos países sin tener la obligación de abrir una oficina obligatoriamente en cada país.

CONSIDERACIONES SOBRE LA GESTIÓN DEL SISTEMA Y SEGURIDAD DE SUMINISTRO

16 ¿Qué procedimientos de intercambios de información y gestión técnica entre ambos sistemas de gas considera necesarios?

A continuación se expone la información relevante a intercambiar entre los gestores del sistema con objeto de viabilizar las operaciones económicas de los agentes.

- Las previsiones de demanda (Balance Oferta-Demanda)
- Las programaciones y nominaciones establecidas en un Código de Red
- La demanda real
- Los desbalances de los agentes
- Las capacidades de entrada y salida del sistema (nominales, efectivas contratadas y disponibles)
- Las capacidades nominales, efectivas, contratadas y disponibles del sistema de transporte.
- Las capacidades de almacenamiento inyección y extracción de los AASS.
- Las restricciones del sistema
- Las indisponibilidades de infraestructuras
- Los planes de mantenimiento de infraestructuras
- La calidad y composición del gas en los intercambios
- La planificación de infraestructuras.

17 ¿Considera adecuadas y suficientes las interconexiones existentes en la actualidad?

Si bien el tamaño de la interconexión por Badajoz parece suficiente teniendo en cuenta la demanda de ambos países, en la práctica no hay capacidad disponible. Se hace necesario revisar detalladamente el grado de utilización de las interconexiones en relación a las capacidades reservadas, con objeto de poner a disposición del mercado la capacidad no utilizada.

18 ¿Considera necesaria la armonización de las obligaciones de seguridad de suministro, almacenamiento y reservas estratégicas de gas? Indicar las obligaciones que se considerasen necesarias establecer para los dos países.

Las obligaciones deberían ser las mismas para permitir la competencia entre empresas de ambos países.

Las obligaciones de seguridad de suministro deben tener en cuenta las características de ambos mercados: diversificación, almacenamiento, interrumpibilidad, GNL y del conjunto de la Península Ibérica. La integración de ambos mercados refuerza su situación de cara a posibles situaciones de interrupción de suministro, por lo que las obligaciones conjuntas deberían ser menores que las de ambos países de manera individual.

Del mismo modo, sería conveniente armonizar las obligaciones de diversificación de fuentes de suministro. El caso de España, por el que se limita al 60% el gas procedente del mayor proveedor, podría ser tomado como referencia para ambos países.

19 ¿Qué aspectos deberían tenerse en cuenta en la elaboración de un acuerdo para la gestión conjunta de las existencias mínimas de seguridad?

Debería analizarse la estructura de la demanda de gas del mercado ibérico, mecanismos de flexibilidad que pudieran ser utilizados en situaciones de emergencia (ver respuesta anterior).

El documento propone que REN y ENAGAS realicen un análisis conjunto de las necesidades de capacidad de almacenamiento de gas para mantener un nivel adecuado de existencias mínimas y que acometan los proyectos necesarios para satisfacer estas necesidades, siempre que en ningún caso interfiera con el desarrollo de AASS con ATR negociado por otros agentes, en el contexto de un mercado liberalizado.

20 ¿Qué aspectos deberían tenerse en cuenta para la elaboración de una planificación conjunta de las interconexiones y capacidad de almacenamiento?

La demanda, su estacionalidad, diversificación de la oferta, flexibilidad de los contratos de compra, características geológicas de España y Portugal son aspectos que deben tener en cuenta en la planificación conjunta de interconexiones y almacenamiento. Si bien el análisis de la capacidad de esto último debería limitarse al almacenamiento básico.

Además consideramos que en esta planificación conjunta debería incluirse la planificación de plantas de GNL.

21 ¿Qué procedimiento de asignación de la capacidad de almacenamiento de gas consideraría más adecuado?

En primer lugar sería necesario definir y distinguir el AASS básico y AASS no básico.

El almacenamiento básico estaría destinado a cumplir con las obligaciones de seguridad de suministro y flexibilidad del mercado doméstico. En casos en los que no exista congestión consideramos que el mecanismo FCFS combinado con reglas UIOLI, es el más apropiado. Si bien, en situaciones de escasez de capacidad mecanismos alternativos como reparto proporcional son más adecuados.

El almacenamiento no básico contaría con un acceso negociado y por tanto el mecanismo de asignación de la capacidad debería ser un mecanismo de mercado.

CONSIDERACIONES SOBRE LA SUPERVISIÓN Y EL DESARROLLO DEL MERCADO IBÉRICO DEL GAS

22 ¿Considera que las medidas expuestas en este documento son adecuadas para garantizar la transparencia de precios o bien serán necesarias medidas adicionales?

El documento plantea que los reguladores tengan acceso a la información de precios reales del aprovisionamiento con objeto de publicar un índice de referencia. Existe un riesgo por ser ésta información altamente confidencial.

Parecería más adecuado obligar a los agentes a mantener el registro de dicha información, y que los reguladores tuvieran acceso a ella en caso de ser necesario y se justificase una inspección.

En nuestra opinión, el precio de referencia se desarrollará en la medida que se desarrolle una interconexión robusta con el resto de Europa y existan almacenamientos subterráneos no básicos para fines comerciales.

23 ¿Qué aspectos deberían considerarse a la hora de definir al operador dominante?

El grado de liberalización alcanzado en el mercado, el número de comercializadores activos o la cuota de mercado conjunta de los “nuevos entrantes” hace que pueda ser necesario replantearse la figura del operador dominante y las limitaciones que dicha posición conlleva.

En caso contrario la limitación de cuota de mercado del 70% del gas total introducido en el sistema español, podría ser tomando como referencia para el MIBGAS.

24 ¿Considera adecuada la creación de un mercado ibérico organizado de gas natural?

La creación de un mercado ibérico es positiva siempre que se den las necesarias condiciones para su desarrollo bajo los principios de objetividad, transparencia y voluntariedad en su participación en el contexto de un mercado liberalizado.

Para que pueda desarrollarse un mercado ibérico organizado consideramos necesarias las siguientes condiciones previas:

- Creación a iniciativa de los agentes
- Desarrollo de infraestructuras asociadas (almacenamiento GNL y subterráneo e interconexiones)
- Sistema de peajes entrada-salida
- Hub virtual global para el conjunto del gas que entre en el sistema ibérico

25 ¿Que condiciones y preocupaciones deben ser tenidas en cuenta en su creación?

Deben evitarse medidas intervencionistas que distorsionen e impidan el funcionamiento del mercado de forma natural, sobretodo teniendo en cuenta el alto grado de liberalización alcanzado en el sistema español

26 ¿Considera que debe garantizarse la libertad de contratación, o es preferible establecer obligaciones de participación de los comercializadores en un mercado organizado?

En el contexto de un mercado liberalizado, debe asegurarse como principio la libertad de contratación. La liquidez de los mercados organizados debe surgir espontáneamente con objeto de facilitar las transacciones comerciales derivadas de las necesidades y/o oportunidades de los agentes y no de forma artificial mediante regulación o prácticas que obliguen a dotar de liquidez artificial a los mismos.

27 ¿Debe este mercado ibérico organizado de gas natural ser dirigido por OMI creando sinergias entre la operación de los mercados de energía eléctrica y de gas natural?

Debería ser un organismo independiente del eléctrico.

28 ¿El operador del mercado, sería una entidad pública, una entidad financiera o se asignaría esta función a los actuales Gestores Técnicos (ENAGAS y REN)?

A la vista de la experiencia en el sector eléctrico MIBEL, donde los operadores de los mercados organizados (OMEL y OMIP) son entidades “privadas” e independientes de los gestores técnicos (REN y REE), es razonable adoptar este enfoque (ente para la gestión exclusiva del mercado organizado de gas) para preservar la independencia de las funciones técnicas y económicas, sin que ello impida la adecuada y necesaria coordinación e intercambio de información entre los gestores del sistema y gestores del mercado.

29 ¿Cuáles son los mecanismos de asignación de capacidad y de gestión de congestiones que considera adecuados en el ámbito del MIBGAS?

Un mecanismo de asignación de la capacidad “First Come-First Served” (FCFS) tanto para interconexiones como para almacenamiento básico junto con reglas “Use it or Lose-it” (UIOLI) que se aplique en caso de que la capacidad no utilizada no sea ofrecida en el mercado secundario, parecerían los más adecuados. En caso de congestión, la capacidad podría pasar a ser asignada de manera proporcional.

Se considera necesario un análisis previo de la capacidad reservada y utilizada con objeto de liberar aquella capacidad “no usada”, especialmente en el caso de las interconexiones transfronterizas.

En relación al almacenamiento básico, el mecanismo de asignación de capacidad podría dar prioridad al suministro del sector doméstico. Para almacenamientos con ATR negociado el mecanismo de asignación de la capacidad debería ser un mecanismo de mercado.

OTRAS CONSIDERACIONES

Respecto al almacenamiento: El documento se refiere al acceso a los AASS como regulados y no plantea la posibilidad de que éste pueda ser negociado como contempla la Ley 12/2007. Creemos que la estructura del MIBGAs no debería ir en contra de la reciente regulación en materia de almacenamientos subterráneos introducida en nuestra legislación como consecuencia de la transposición de la Directiva 2003/55/CE.