



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 23 de marzo de 2022
(OR. en)

7478/22
ADD 1

ENER 99
ENV 265
COMPET 176
TRANS 171
CONSOM 69
IND 86
ECOFIN 254

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 23 de marzo de 2022

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2022) 138 final - ANNEX

Asunto: ANEXOS de la COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES
Seguridad del suministro y precios de la energía asequibles: opciones para adoptar medidas inmediatas y prepararse para el próximo invierno

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 138 final - ANNEX.

Adj.: COM(2022) 138 final - ANNEX



Bruselas, 23.3.2022
COM(2022) 138 final

ANNEX

ANEXOS

de la

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

**Seguridad del suministro y precios de la energía asequibles:
opciones para adoptar medidas inmediatas y prepararse para el próximo invierno**

ANEXO

Visión general de las opciones

Los Estados miembros, las partes interesadas y el debate académico han propuesto varias opciones para adoptar medidas de emergencia con el fin de limitar el impacto de los elevados precios de la electricidad. Su objetivo es proporcionar ayuda a los consumidores finales, sin distorsionar el Pacto Verde global a largo plazo, incluidos los objetivos de descarbonización y eficiencia energética. Para tener éxito, estas opciones excepcionales, temporales y específicas, deben ser viables desde el punto de vista presupuestario y no deben comprometer la seguridad del suministro ni la igualdad de condiciones en el mercado interior. La magnitud de las ventajas e inconvenientes descritos para cada opción depende de sus características de diseño.

I. Intervenciones en el mercado de la electricidad mediante compensaciones económicas a los consumidores

A. Intervenciones en el sector minorista: apoyo directo a los consumidores mediante bonificaciones, desgravaciones fiscales o un «modelo de agregador»

En la Comunicación REPowerEU se anuncia un nuevo marco temporal sobre ayudas estatales en caso de crisis. Este marco permitirá conceder subvenciones directas limitadas y apoyo a la liquidez a todas las empresas afectadas directa o indirectamente por la agresión rusa contra Ucrania, las sanciones impuestas o las contramedidas de represalia, así como ayudas a las empresas, en particular a las de gran consumo de energía, para compensar una parte de sus costes energéticos. La Comunicación también aclara que, en las circunstancias actuales, los Estados miembros pueden regular los precios minoristas para los hogares y las microempresas.

Otra forma de proteger a los consumidores domésticos, en particular a los que están en situación de pobreza energética y los vulnerables (pero también a las empresas), sería que los Estados miembros utilizaran un «modelo de agregador», en virtud del cual una entidad controlada por el Estado adquiere electricidad en el mercado y la pone a disposición de determinadas categorías de consumidores, directamente o a través de los proveedores, a precios inferiores a los precios corrientes del mercado, por ejemplo sobre la base de un precio de ejercicio. Cualquier ampliación de este enfoque más allá de lo previsto en el actual artículo 5 de la Directiva sobre la electricidad y las normas sobre ayudas estatales debe evaluarse cuidadosamente para evitar distorsiones en el mercado único.

La mayoría de estas medidas podría tomarse a nivel nacional.

Ventajas

Dado que van dirigidas específicamente a los consumidores, estas opciones resultan especialmente eficaces para moderar las consecuencias de los elevados precios en los usuarios finales. Ofrecen un margen de flexibilidad a los Estados miembros en lo que respecta a las categorías de consumidores domésticos y empresariales que podrán recibir las ayudas, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y las normas de competencia. Los Estados miembros que deseen establecer un modelo de agregador

tendrían que definir las características de su diseño, incluidos los volúmenes de venta y las categorías de consumidores/proveedores específicos que se beneficiarían de esta opción. La Comisión podría proporcionar orientaciones sobre la manera de aplicar este modelo a fin de garantizar la igualdad de condiciones y la competencia leal en el mercado único.

Inconvenientes

Esta opción podría limitar la competencia en los mercados minoristas, lo que tendría que mitigarse garantizando un trato justo y no discriminatorio a todos los proveedores.:

Las orientaciones sobre precios regulados adjuntas a la Comunicación REPowerEU indican de qué manera podría lograrse esto para el modelo de agregador.

Si una gran parte de los consumidores recibe ayudas para compensar el aumento total de los precios, los incentivos para reducir el consumo serían más limitados. Al igual que con todas las opciones que reducen los costes para los consumidores, el recurso a los combustibles fósiles, la dependencia de la UE de las importaciones y los problemas de seguridad del suministro podrían verse aumentados. La viabilidad de esta opción depende de los medios presupuestarios de los Estados miembros.

Costes

Los costes y la manera de sufragarlos dependerían de las decisiones que se adopten a nivel nacional en lo que se refiere a la cobertura de determinadas categorías de consumidores y a la medida en que se alivie la carga financiera para estos. Estas decisiones también se guiarán por el margen presupuestario de que dispongan los Estados miembros.

II. Intervención en el mercado mayorista de la electricidad: fijación de precios acompañada de una compensación económica a los productores

B. Intervención en el comercio mayorista con respecto al precio del combustible para los productores de electricidad fósil

Esta opción supondría introducir una compensación sobre el precio que pagan los productores de electricidad fósil por el combustible que utilizan (carbón, gas, petróleo, gasóleo). De este modo, los productores de combustibles fósiles estarían protegidos de los efectos de la actual escalada de precios en los mercados internacionales de materias primas y podrían ofrecer su electricidad más barata. Esta opción se llevaría a la práctica abonando a los generadores de electricidad la diferencia entre sus costes reales de abastecimiento de combustible (gas, carbón) y un precio de referencia preestablecido para estas materias primas.

Ventajas

Cabe esperar que esta opción influya en el comportamiento de las centrales eléctricas fósiles de la UE en cuanto a la oferta y que probablemente provoque un descenso del coste de la electricidad que venden estas centrales y, por tanto, del precio marginal en el mercado mayorista. A su vez, esto debería dar lugar a una reducción de los precios minoristas.

En función de las características de diseño, no afectaría al orden de mérito de las centrales eléctricas de generación y, por tanto, no interferiría en el funcionamiento del mercado.

Inconvenientes

En caso de adoptarse a nivel nacional, esta opción podría distorsionar el flujo de electricidad en los países vecinos (tanto de la UE como de fuera de ella) y desencadenar flujos desde países con el precio de referencia a otros que no lo tienen, sin tener en cuenta la escasez, la seguridad del suministro o los costes relativos.

Al igual que ocurre con todas las opciones que afectan a la competitividad de los precios relativos de los combustibles fósiles, esta opción podría obstaculizar los esfuerzos para reducir el uso de combustibles fósiles.

Costes

Los costes y la forma de sufragarlos dependerían de las opciones elegidas. El coste podría financiarse mediante contribuciones de los consumidores de electricidad. Si bien, en principio, este coste podría compensarse con la reducción de los precios de la electricidad en el mercado mayorista provocada por la medida, el impacto neto sobre los consumidores dependerá de la evolución de los precios de los combustibles fósiles, de las cantidades de combustibles fósiles importadas y de los volúmenes de electricidad que se exporten a los países vecinos. La introducción de tales medidas reduciría los ingresos procedentes de la imposición sobre los beneficios excesivos.

C. Intervención al por mayor mediante la introducción de un precio limitado en el mercado mayorista de la electricidad

Esta opción implicaría limitar los precios de la electricidad en un nivel predefinido.

Para que puedan seguir operando los productores que utilizan combustibles cuyos costes impiden actualmente una generación rentable con un precio limitado (por ejemplo, gas, carbón), se requeriría una compensación económica que cubra la diferencia entre el precio de mercado de la electricidad generada y el límite preestablecido. Será necesaria una regulación fuerte para garantizar que las ofertas de generación de electricidad que superen el límite establecido (que establece el derecho de recibir compensaciones económicas) sean razonables. Del mismo modo, puede ser necesaria una regulación para garantizar que los productores cuyos costes sean inferiores al límite establecido no ofertan por encima de dicho límite (con el fin de obtener un precio más elevado). Esto puede exigir, en última instancia, una regulación estricta de las ofertas, lo que podría dar lugar a mayor complejidad.

Ventajas

La opción en cuestión limitaría los precios mayoristas, lo que a su vez daría lugar a precios minoristas más bajos y a una reducción de los beneficios inframarginales para los productores que no estén directamente afectados por el límite de precios.

Inconvenientes

Esta opción requiere un conocimiento detallado por parte de la administración de las estructuras de costes y los modos de funcionamiento de cada una de las centrales eléctricas.

Al igual que la opción B, **en caso de no introducirse a escala de la UE**, esta opción podría distorsionar el flujo de electricidad en el mercado interior y desencadenar flujos desde países con precios limitados a otros que no los tienen, sin tener en cuenta la escasez.

Además, al igual que la opción B, beneficiaría indebidamente a los vecinos de la UE, que recibirían electricidad subvencionada por los Estados miembros.

Por último, esta opción podría distorsionar el flujo de electricidad en el mercado interior debido a la falta de señal de precios y podría dar lugar a riesgos para la seguridad del suministro.

Lo mismo que ocurre con todas aquellas opciones que reducen los costes para los consumidores, esta opción podría aumentar el recurso a los combustibles fósiles, la dependencia de la UE de las importaciones y los problemas de seguridad del suministro.

Costes

Se necesitarían fondos para compensar la diferencia entre el precio del mercado y el precio limitado y los Estados miembros con un margen presupuestario reducido tendrían más dificultades para soportar los costes.

Con el tiempo, podrían plantearse riesgos de seguridad del suministro derivados de la falta de señales de precios diferenciados en el mercado de la UE, así como de la incertidumbre normativa. Del mismo modo, se desincentivarían los proyectos de energías renovables no subvencionados, ya que los beneficios del mercado serían más bajos (también porque se reducirían los incentivos dirigidos a los consumidores para firmar contratos de compra a largo plazo de energías renovables puesto que la limitación de los precios reduce la necesidad de protegerse de los precios elevados).

D. Intervención reglamentaria en el mercado de la electricidad: limitar los beneficios de determinados operadores del mercado

En los mercados mayoristas de la electricidad, el precio lo fija la última fuente necesaria para satisfacer toda la demanda. Los productores de electricidad a partir de combustibles fósiles se enfrentan actualmente a unos costes extremadamente elevados de estos combustibles, así como al aumento de los precios para emitir CO₂. Esto significa que los precios marginales de la electricidad son elevados. Los generadores de carga base que no dependen de los combustibles fósiles no tienen una estructura de costes similar en esta situación y obtienen beneficios extraordinarios muy superiores a los esperados cuando deciden invertir.

El anexo 2 de la Comunicación REPowerEU establece que los Estados miembros pueden introducir excepcionalmente medidas fiscales con el fin de capturar algunos de estos beneficios elevados.

El mismo objetivo que persiguen estas medidas fiscales también puede alcanzarse a través de **intervenciones reglamentarias**. Esto puede hacerse permitiendo temporalmente a los Estados miembros fijar un precio de ejercicio o un mecanismo de recuperación que limite los beneficios excesivos de los productores. El precio de ejercicio correspondiente puede tener que variar para reflejar las características de los distintos participantes en el mercado y debería ser fijado por las autoridades nacionales de regulación. En efecto, esta opción funciona como un **contrato unidireccional por diferencias**, en el que los pagos solo se abonan cuando el precio de referencia (precio de mercado) es superior al precio de ejercicio. Al igual que en el caso del impuesto sobre los beneficios excesivos que figura en la Comunicación REPowerEU, sería necesario un mecanismo separado para redistribuir los ingresos procedentes de dicha intervención reglamentaria a los consumidores.

Los Estados miembros podrían convertir sus sistemas de apoyo a la nueva generación en sistemas de **contratos bidireccionales por diferencias**. Al pedir a los productores de electricidad que reembolsen las ayudas a la inversión cuando los precios sean elevados, podría evitarse una situación en la que la nueva generación construida en ese momento se beneficiara en el futuro de subvenciones también en situaciones en las que los precios de mercado fueran muy elevados y volátiles.

Cuando los operadores de los mercados del gas natural obtengan beneficios excesivos debido a la actual situación de crisis, por ejemplo, porque puedan vender volúmenes contratados a largo plazo a precios significativamente más altos en el mercado al contado, tales beneficios podrían estar sujetos a intervenciones fiscales similares.

Ventajas

Si está bien diseñada, esta opción no interfiere en la formación de precios en los mercados mayoristas de la electricidad, preservando las señales para el comercio dentro y fuera de la UE y la seguridad del suministro. Tampoco afecta al comercio de electricidad a escala de la UE.

La reforma del diseño de los sistemas de apoyo a las nuevas inversiones podría allanar el camino para posibles cambios en la configuración del mercado a más largo plazo.

Inconvenientes

Esta opción no reducirá por sí sola los precios para los consumidores, pero los ingresos generados podrían utilizarse para ayudar directamente a los consumidores de energía que más sufren los precios elevados, por ejemplo, mediante bonos para los hogares y apoyo financiero a las empresas, en consonancia con las normas sobre ayudas estatales y competencia.

Para determinar con precisión la existencia de beneficios inframarginales excesivos, las autoridades nacionales tendrían que disponer de información detallada sobre los costes de los productores, a los que quizá no tengan acceso. Una aplicación rápida puede plantear problemas jurídicos, ya que los participantes en el mercado se verían afectados de manera diferente.

Las cuestiones que afectan a la competencia deberían evaluarse cuidadosamente y limitarse siguiendo las orientaciones de la Comisión sobre los precios minoristas regulados y las medidas fiscales sobre los beneficios inframarginales, así como mediante el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales.

Es probable que la aplicación de impuestos sobre los beneficios imprevistos afecte a la seguridad de los inversores, lo que puede conllevar la necesidad de apoyar toda futura generación de electricidad. Este riesgo reglamentario se reflejará en unos costes de capital más elevados y en un menor despliegue de las energías renovables en el futuro.

III. Intervenciones en los mercados del gas

E. Límites de precios para el comercio de gas en la UE

Esta opción se basa en el establecimiento de un precio máximo a escala de la UE para el comercio de gas entre operadores de todos los Estados miembros de la UE o, alternativamente, en la fijación de límites de precios dentro de los cuales el precio del gas pueda evolucionar. Estos topes o franjas de precios limitarían las ofertas en las bolsas europeas. El precio topado del gas se convertiría en el nuevo precio contractual de referencia para los contratos a largo plazo y los contratos de derivados.

Para ser eficaz, esta opción tendría que aplicarse en todos los Estados miembros.

Ventajas

La limitación de los precios para el comercio del gas en el conjunto de Europa reduciría la volatilidad excesiva y daría lugar directamente a una reducción de los precios del gas. Esto, a su vez, reduciría los costes de la electricidad generada por las centrales de gas y los precios al consumo, tanto del gas como de la electricidad.

Inconvenientes

Habría que determinar el nivel adecuado del límite. Si el precio máximo del gas que se fije es demasiado bajo, sería difícil atraer más gas a Europa. Incluso podría incentivar a las empresas europeas a exportar gas a países en los que los precios son más elevados. Un precio más bajo fomentaría un mayor consumo de gas y, por tanto, un aumento de la demanda en Europa. Para mitigar este riesgo, esta opción tendría que ir acompañada de una fuerte gestión de la demanda. La combinación de estos factores podría dar lugar a tensiones adicionales en el mercado del gas y plantear riesgos para la seguridad del suministro.

Si se aplica el mismo precio máximo en toda la UE, sería difícil garantizar los flujos hacia los destinos donde se necesite el gas y que la red pueda funcionar con seguridad manteniendo el equilibrio entre la oferta y la demanda.

Los consumidores que hayan adquirido gas en contratos a largo plazo a un precio superior al límite establecido no se beneficiarían del precio limitado hasta la expiración de sus contratos.

Dependiendo del nivel del límite establecido y del período durante el cual se aplique, la medida puede atraer suministros de nuestros socios comerciales. Sin embargo, su reacción ante un precio fijado administrativamente es incierta y no puede preverse. Podrían impugnar esta opción ante los tribunales o restringir o suspender los suministros.

Costes

Los costes están relacionados con una posible interrupción del suministro en función de cómo reaccionen los proveedores al límite establecido.

F. Volumen y precios negociados con proveedores internacionales

Una opción consistiría en establecer objetivos más específicos en cuanto al volumen y los precios del gas para las diferentes rutas de suministro y proveedores y actuar sobre estos objetivos de volumen y precios sobre la base de una estrategia de negociación conjunta coordinada a nivel de la UE con respecto a sus socios comerciales. Los precios indicativos afectarían a los contratos de suministro con terceros países, pero no a las transacciones que tienen lugar dentro de la UE (por ejemplo, para el balance en el mercado interior).

Con el fin de garantizar unas importaciones de gas y gas natural licuado precios adecuados, la UE debe adoptar una perspectiva a más largo plazo sobre las asociaciones de gas con sus proveedores y ampliar el alcance de las negociaciones para garantizar las importaciones de hidrógeno duraderas.

Estas asociaciones podrían consistir en:

- contratos a largo plazo para aumentar **los suministros de gas natural licuado y a través de gasoductos**;
- inversiones de la UE para una mayor **capacidad de importación de GNL** compatible con el hidrógeno;
- **una asociación de H2** con un horizonte de cinco a diez años para establecer infraestructuras y un marco sólido y una asociación en materia de inversión (un marco común que garantice la previsibilidad y estabilidad de las inversiones y de la demanda en la UE, así como unas condiciones de inversión estables en los países socios).

Las perspectivas de éxito de esta estrategia de negociación dependerían de un enfoque común a escala europea.

Ventajas

En caso de elegirse esta opción, un precio más bajo negociado en el conjunto de Europa daría lugar a unos precios del gas significativamente más bajos junto con volúmenes de importación de gas acordados. A su vez, esto reduciría los costes de la electricidad generada por las centrales eléctricas de gas y los precios al consumo tanto del gas como de la electricidad.

Dado que la opción se basaría en negociaciones y no impondría ninguna restricción al comercio de gas dentro de la UE (por ejemplo, para el balance), se evitarían las perturbaciones de los flujos de gas dentro de la UE.

Inconvenientes

El éxito de esta opción depende en última instancia del resultado de las negociaciones pertinentes con los proveedores de terceros países.

Costes

En caso de elegirse, esta opción conduciría a una reducción duradera de los costes de abastecimiento del gas natural.