

De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL), de acuerdo con la versión electrónica suministrada.

**ASAMBLEA LEGISLATIVA
DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**AUTORIZACIÓN A LA REFINERÍA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO PARA
ADQUIRIR, TRANSPORTAR, ALMACENAR Y COMERCIALIZAR A GRANEL
HIDROCARBUROS O SUS DERIVADOS BASADOS EN FUENTES DISTINTAS AL
PETRÓLEO**

Expediente N.º 23.510

**DIPUTADA
LUZ MARY ALPÍZAR LOAIZA**

PARTIDO PROGRESO SOCIAL DEMOCRÁTICO

PROYECTO DE LEY

AUTORIZACIÓN A LA REFINERÍA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO PARA ADQUIRIR, TRANSPORTAR, ALMACENAR Y COMERCIALIZAR A GRANEL HIDROCARBUROS O SUS DERIVADOS BASADOS EN FUENTES DISTINTAS AL PETRÓLEO

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto de ley tiene como propósito acoger la recomendación formulada por el señor Juan Manuel Quesada Espinoza, Presidente Ejecutivo de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), que consiste en ampliar el ámbito de acción de esta empresa pública para atender otro tipo de combustibles menos contaminantes y que vendrían a contribuir con tener una matriz más diversificada y aportar a disminuir la huella de carbono.

Como expuso el señor Quesada Espinoza en la Comisión Especial del Sector Energético Nacional¹, a RECOPE le corresponde por ley, -en condición de monopolio-refinar, transportar y comercializar a granel el petróleo y sus derivados². Con esta iniciativa se busca autorizarlo para que además pueda adquirir, transportar, almacenar y comercializar a granel hidrocarburos, o combustibles derivados de hidrocarburos, basados en fuentes distintas del petróleo. Esta ampliación sería en condiciones de competencia³ (no en monopolio) y dejando de forma expresa que estaría supervisada y reglada por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Frente a la pregunta sobre cuáles son los retos que tiene RECOPE como empresa para el futuro, el señor Quesada Espinoza explicó: *“Brindar seguridad energética al país, no cabe duda. Participar activamente en la descarbonización de la economía, por medio*

¹ COMISIÓN ESPECIAL DEL SECTOR ENERGÉTICO NACIONAL EXPEDIENTE N.º 23.168

² Artículo 6 de la Ley No. 6588, Ley que Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) del 30 de julio de 1981.

³ Opinión Jurídica OJ 017-2014, del 11 de febrero del 2014 de la Procuraduría General de la República.

de las actividades que nosotros llevamos a cabo. Contribuir, esto es algo nuevo, en el desarrollo de combustibles limpios, pero no haciendo, no produciendo los combustibles limpios; sino más bien, siendo el instrumento para que el sector privado los produzca y nosotros poder apoyar en su comercialización por la experiencia que tenemos, y eso es lo que está haciendo también la industria parecida a la nuestra”⁴.

Cerca del 70% de la energía que consume Costa Rica proviene de los combustibles derivados del petróleo. La abrumadora dependencia del petróleo que tiene Costa Rica está profundizando en este país tres problemas estructurales:

1. Al consumir combustibles derivados de petróleo, el país está contribuyendo a elevar los niveles de calentamiento global, una tendencia que está poniendo en riesgo la subsistencia misma de la humanidad. Los combustibles son responsables del 14% de los gases de efecto invernadero (GEI) emitidos a la atmósfera. En Costa Rica, ese porcentaje es mucho mayor. Según el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, sólo el sector de transporte –el cual concentra más del 80% del combustible que consume el país– emite el 41% de las emisiones de GEI que se producen dentro del territorio nacional.
2. La economía de Costa Rica está muy expuesta a las fuertes oscilaciones en el precio internacional del petróleo y sus derivados, las cuales se deben en considerable medida a causas geopolíticas. Un ejemplo de estas tendencias es el fuerte aumento en los precios de los combustibles asociado con la guerra entre Rusia y Ucrania. Tales variaciones en los precios impactan fuertemente en la competitividad de las empresas ubicadas en el país, y en la calidad de vida de sus habitantes.
3. La economía del país es muy vulnerable a los cambios que ocurren en los países productores de petróleo y derivados, y ello se traduce en permanentes riesgos de seguridad energética.

⁴ Acta de la sesión ordinaria N.º 5 del 11 de agosto de 2022 de la Comisión Especial del Sector Energético Nacional, Expediente N.º 23.168 de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Página 15.

El ámbito de competencia de RECOPE está asociado únicamente al monopolio de la importación y la distribución a granel de combustibles derivados de petróleo para satisfacer la totalidad de la demanda nacional. Por lo que es necesario ampliar el ámbito de competencia de RECOPE, para otorgarle un margen de actividad más amplio que le permita contribuir de forma relevante en el amortiguamiento de los citados problemas.

Cuando esa empresa pública fue creada a inicios de la década de los ochenta, los únicos combustibles disponibles en el mundo para usos en el transporte e industria eran los derivados del petróleo. Es de entender, entonces, que en la citada ley solamente se le otorgara a RECOPE la competencia de comprar, almacenar, transportar y vender tales combustibles.

Desde entonces, los mercados internacionales de combustibles líquidos y gaseosos han experimentado cambios profundos. En el mundo existen mercados maduros, y otros que están en etapas tempranas de desarrollo, de combustibles no derivados del petróleo, que pueden sustituirlos para múltiples usos, que permiten aumentar los niveles de seguridad energética de los países, y que generan menos emisiones de GEI, y que, con el rápido crecimiento que están experimentando podrían llegar a ser muy competitivos a nivel de precios también.

En el sector transporte, la estrategia principal que se está implementando a escala global para reducir las emisiones de GEI asociadas al petróleo consiste en la sustitución acelerada y masiva de vehículos de combustión interna por vehículos eléctricos. Costa Rica también está aplicando esa estrategia. Se sabe, sin embargo, que el proceso de electrificación del transporte tardará décadas. En ese lapso de transición, los combustibles no derivados del petróleo que generan niveles significativamente menores de GEI tienen un papel fundamental que jugar en las estrategias globales de lucha contra el cambio climático. Son “combustibles de transición”.

Este proyecto de ley tiene el objetivo de modificar el ámbito de competencia de RECOPE para convertirlo en un instrumento poderoso para la introducción creciente de

“combustibles de transición” en la matriz energética del país, y de esta manera lograr impactos positivos en tres ámbitos: la reducción de emisiones de GEI, la disminución o estabilidad de los precios de la energía proveniente de combustibles que consume el país, y el aumento de los niveles de seguridad energética nacional.

A lo largo de varias décadas, RECOPE ha logrado desarrollar una red de infraestructura de adquisición, almacenamiento, transporte y venta de combustibles cada vez más sofisticada y eficiente. Es el Sistema Nacional de Combustibles (SNC) y sus principales componentes son los siguientes:

1. Dos muelles especializados en atraque y descarga de barcos petroleros.
2. Un conjunto de tanques en distintos lugares del país que permiten almacenar 3,9 millones de barriles de combustibles de distintos tipos.
3. Un poliducto de 415 km de largo que atraviesa el territorio nacional.
4. Cuatro terminales en distintos lugares del país con capacidades de distribución en plantel para cargar 500 camiones cisterna diarios.

Este sistema también incluye las capacidades de negociación y compra de combustibles más sofisticada de la región, la cual le permite al país adquirir combustibles de alta calidad y por montos siempre menores que los precios internacionales de referencia y menores a los países vecinos.

El SNC es una de las redes de servicios públicos de mayor valor estratégico para el desarrollo nacional, y además, es un poderoso instrumento de política energética que debe ser aprovechado para provocar los profundos cambios que la sociedad costarricense necesita hacer en sus patrones de consumo energético.

Para que el SNC pueda ofrecerle al país todo su potencial en materia económica, social y ambiental, es necesario otorgarle las competencias necesarias para sustituir crecientes volúmenes de combustibles derivados de petróleo por combustibles de transición. Eso es lo que se pretende con este proyecto de ley.

En este proyecto de ley se plantea una delimitación cuidadosa de las nuevas competencias a otorgar a RECOPE. Se explica a continuación:

1. Únicamente se propone otorgar nuevas competencias a RECOPE en relación con aquellos combustibles de transición que deben ser regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, según lo establece la Ley 7593. Estos son los derivados de hidrocarburos, basados en fuentes distintas del petróleo. Al respecto, se tuvo en cuenta lo siguiente:
 - a. La citada ley, en el inciso d) de su artículo 5, establece que todos los combustibles derivados de hidrocarburos –procedan estos o no del petróleo– están sometidos al régimen de regulación de servicios públicos.
 - b. En consecuencia, los combustibles no basados en petróleo que se deriven de hidrocarburos deberán ser sometidos a los mismos procedimientos de regulación de precio y calidad que aplica Aresep a los que sí provienen del petróleo. Con ese fin, la Aresep deberá establecer las metodologías que correspondan para fijar los precios y las especificaciones de calidad de cada uno de esos productos.
 - c. A los prestadores de ese servicio público de suministro de los combustibles derivados de hidrocarburos no basados en petróleo se les deberá aplicar las normas técnicas sobre otorgamiento de títulos habilitantes y de calidad y condiciones de operación que establezca el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), pues este Ministerio tendría las mismas competencias en esa materia que actualmente posee sobre los combustibles derivados de petróleo.

Como se puede notar, con este proyecto de ley no se pretende debilitar el marco vigente de regulación de servicios públicos aplicable al subsector de hidrocarburos, sino más bien mantenerlo intacto.

2. No se propone otorgar a RECOPE la competencia de producir combustibles no derivados de petróleo, porque se considera que estas actividades pueden ser realizadas de manera más eficaz por empresas especializadas en cada una de las tecnologías industriales que estén disponibles para esos fines, y que RECOPE debería mantener concentrada su actividad en aquellas fases del negocio de los combustibles en las que presenta fortalezas, que son a) la compra, b) el transporte y el almacenamiento entre el momento de la compra y el momento de la venta en plantel, y c) la venta en plantel.

3. Sólo se otorga competencias a RECOPE en materia de combustibles no derivados de petróleo, para que realice actividades relacionadas con ellos en condiciones no monopólicas. La legislación nacional, mediante la ley No. 7356 del 6 de setiembre de 1993, sólo establece el monopolio estatal de la importación, refinación y distribución al mayoreo de petróleo crudo y sus derivados. En Costa Rica, las actividades de importación, producción y comercialización de combustibles no derivados del petróleo pueden ser llevadas a cabo libremente por los agentes privados que el Estado desee habilitar. El proyecto busca mantener tal libertad de mercado y sólo aspira a permitir a RECOPE que participe en negocios con tales combustibles bajo condiciones de competencia.

Con la ampliación de la gama de productos que RECOPE podría comercializar, se pretende aprovechar la valiosa y estratégica red de infraestructura especializada en transporte y almacenamiento de combustibles con que cuenta el país, no sólo para que tenga mayores opciones de optimizar la oferta de combustibles que consume el país en cuanto a calidad, precio y disponibilidad, sino también para facilitar la participación de empresas privadas nacionales o extranjeras en la producción y venta de combustibles alternativos, incentivando la inversión privada en estos nuevos mercados que, como se indicó, experimentan un alto desarrollo.

En ese mercado, RECOPE aportaría la experiencia en compras de este tipo y la capacidad técnica e infraestructura para colocarlo entre los distribuidores que venden al

consumidor final, sin necesidad de que los nuevos participantes incurran en los costos de inversión y operación necesarios para desarrollar sus propias infraestructuras y sus propios procesos de almacenamiento, transporte y venta a consumidores finales.

Para las empresas que utilizan combustibles en sus procesos productivos, como las que poseen calderas, hornos o plantas de generación térmica, el acceso a combustibles de transición mediante RECOPE les permitiría aumentar los niveles de seguridad energética, pues tendrían mejores condiciones de aprovisionamiento de combustible con el respaldo de la capacidad de almacenamiento de RECOPE.

También se debe destacar que el cambio por combustibles de transición facilitaría a las empresas el cumplimiento de sus metas de reducción de su huella de carbono.

En las últimas décadas, los mercados internacionales de combustibles líquidos y gaseosos se están diversificando. Está creciendo la demanda de combustibles no basados en petróleo que pueden jugar un papel crucial en la etapa de transición hacia el escenario mundial de carbono-neutralidad. Entre ellos, algunos de los que son de especial interés para Costa Rica son los siguientes:

1. El gas natural es un hidrocarburo que no puede ser considerado derivado del petróleo, el cual ha experimentado un acelerado crecimiento en la última década. Actualmente la demanda mundial de este combustible es casi tan grande como la de todos los derivados del petróleo juntos. Según el Informe Estadístico Mundial sobre Energía de British Petroleum, en el 2021 la demanda de gas natural fue el 80% de la de derivados de petróleo. Proyecciones de la Oficina de Información sobre Energía (EIA) del Gobierno de los Estados Unidos indican que para el 2025 el precio del gas natural por unidad de energía consumida en los Estados Unidos de América será un 59% del de la gasolina y un 57% del del diésel. La importación de este combustible permitiría ampliar la gama de combustibles para uso industrial y de generación de electricidad en

el país, reducir precios, y lograr reducciones significativas de GEI a partir de la sustitución de combustibles fósiles tales como el búnker o el diésel.

2. El biometano, un combustible gaseoso que puede ser producido en el país a partir de procesos de biodigestión o de pirólisis de biomásas, cuyas características químicas son similares al gas natural. Si se llegara a contar con una red de transporte, almacenamiento y comercialización de gas natural en el país, ésta serviría como plataforma para promover la producción y el consumo de biometano. En otros países, se produce a partir de insumos tales como residuos de comida provenientes de restaurantes, residuos agroindustriales o agrícolas, residuos de matanza de ganado, y lodos de plantas de tratamiento de aguas. Costa Rica tiene un considerable potencial para la producción de biometano que aún no se está aprovechando.

3. Los biocombustibles, en particular el etanol y el biodiésel. Su consumo mundial está experimentando un crecimiento sostenido. Son producidos a partir de biomasa de origen agrícola. La mayoría de las materias primas del etanol son el maíz, la caña de azúcar, el trigo, la yuca y la remolacha azucarera. El biodiésel es producido principalmente a partir de aceites vegetales como el de soya o palma aceitera, o aceites de cocina usados. Según proyecciones de la FAO, los precios reales de estos productos se mantendrán estables en los próximos años, con tendencia a un leve decrecimiento. Son los únicos combustibles no basados en petróleo que la legislación vigente permite a RECOPE comprar y vender, bajo una importante restricción: sólo pueden ser utilizados en pequeñas proporciones dentro de mezclas con gasolina basada en petróleo, en el caso del etanol, y con diésel basado en petróleo –en el caso del biodiésel. La interpretación legal que avala estas actividades fue emitida por el dictamen de la Procuraduría General de la República número C-063-2015 del 6 de abril de 2015. Para justificar el uso de los mencionados combustibles dentro de mezclas con combustibles fósiles, la Procuraduría argumenta que estos cumplen la función de aditivos que mejoran las

características de los combustibles basados en petróleo, y que por tanto el producto mezclado debe seguir siendo considerado un combustible derivado del petróleo, y que por esa razón en esos casos no se llegan a sobrepasar las competencias de RECOPE otorgadas por el artículo 6 de la Ley 6588.

4. Los combustibles sintéticos producidos a partir de residuos biomásicos agrícolas y agroindustriales, de residuos sólidos municipales, y de otros insumos órgano-carbonados. Se está experimentando un notable desarrollo tecnológico que está permitiendo producirlos a precios cada vez más competitivos. En algunas fuentes de literatura técnica, se les denomina “biocombustibles de segunda generación”, para diferenciarlos del etanol y el biodiésel. Los combustibles líquidos sintéticos poseen una estructura química idéntica a la de los combustibles derivados del petróleo que pueden sustituir. Son los casos del diésel, la gasolina y el “jet fuel” sintéticos. Pueden ser utilizados en los respectivos motores de combustión interna sin necesidad de ser mezclados con combustibles fósiles, con resultados óptimos. En la actualidad, empieza a ser factible que en países como Costa Rica se puedan producir tales combustibles a partir de residuos locales, con costos de producción competitivos con los de importación de la gasolina o el diésel derivados de petróleo.

A continuación, se mencionan algunos ejemplos de impactos en la reducción de emisiones de GEI que pueden derivarse de la sustitución de combustibles derivados de petróleo por combustibles de transición:

1. El gas natural genera un 25% menos de emisiones de carbono que la gasolina, y un 29% menos que el diésel por unidad de energía consumida.
2. El uso de etanol de caña de azúcar en Costa Rica permitiría una reducción global de emisiones de gases de efecto invernadero de 59% por unidad de energía.

3. Un estudio sobre emisiones de GEI a partir de biodiésel producido en Brasil, mostró que la combustión de un litro de este producto genera un 78% menos emisiones que un litro de diésel de petróleo.
4. El diésel sintético producido a partir de residuos sólidos municipales, al sustituirlo por diésel de petróleo, puede reducir las emisiones de GEI en un 120% o más en la etapa comprendida entre la producción y la disposición en estaciones de servicio, pues permite evitar no sólo las emisiones generadas durante la producción y el transporte del diésel de petróleo, sino que también evita las emisiones de metano producidas por la colocación de los residuos en rellenos sanitarios. En el ciclo total que abarca entre la producción del combustible y su combustión, la reducción de GEI en este caso puede ser de 35% o más.
5. Se está empezando a producir en distintos lugares del mundo un combustible sintético utilizando de dióxido de carbono capturado de la atmósfera. En una primera etapa, se produce hidrógeno a partir de electrólisis; luego se agrega el dióxido de carbono para producir un combustible líquido. Este carbono puede ser extraído de procesos industriales, o capturado del aire mediante filtros. Con este método se puede producir gasolina, diésel y combustible para aviones.

El Plan Nacional de Descarbonización centra los esfuerzos del país orientados a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector transporte, en la acelerada introducción de los vehículos eléctricos dentro de la flota nacional. Al respecto, debe tenerse presente que la sustitución de combustibles derivados de petróleo que importa RECOPE por combustibles alternativos es concebida como una estrategia complementaria a la de introducción de vehículos eléctricos. En este contexto, los combustibles alternativos deben ser visualizados como energías de transición que permitirán reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en aquella parte de la flota vehicular que sigue utilizando motores de combustión interna, que aún no ha logrado

ser sustituida por vehículos eléctricos. De esta forma, se aspira a contar con un frente adicional de políticas públicas que permitiría acelerar el avance hacia la meta nacional de cero emisiones. Los combustibles de transición basados en hidrocarburos no derivados de petróleo serán especialmente útiles para reducir emisiones en aquellos casos de difícil electrificación, como las calderas industriales, el transporte pesado, la generación de electricidad con energía térmica, o la provisión de energía para calderas.

Considerando todo lo anterior, someto a consideración el siguiente proyecto de ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

AUTORIZACIÓN A LA REFINERÍA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO PARA ADQUIRIR, TRANSPORTAR, ALMACENAR Y COMERCIALIZAR A GRANEL HIDROCARBUROS O SUS DERIVADOS BASADOS EN FUENTES DISTINTAS AL PETRÓLEO

ARTÍCULO 1.- Se autoriza a la Refinadora Costarricense de Petróleo a adquirir, transportar, almacenar y comercializar a granel hidrocarburos, o combustibles derivados de hidrocarburos, basados en fuentes distintas del petróleo, en condiciones de competencia y bajo el marco de regulación establecido en la Ley N.º 7593 "Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos" del 9 de agosto de 1996.

ARTÍCULO 2.- Definiciones. Para los efectos de esta ley tómense en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Hidrocarburos: son compuestos químicos orgánicos conformados únicamente por átomos de carbono e hidrógeno.
- b) Combustibles derivados de hidrocarburos: combustibles formados por compuestos en cuya estructura química se encuentran el carbono y el hidrógeno, además de otros átomos que operan como un grupo funcional.

Rige a partir de su publicación.

Luz Mary Alpízar Loaiza
Diputada
Partido Progreso Social Democrático

El expediente legislativo aún no tiene Comisión asignada