

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN ESPECIAL DEL SECTOR ENERGÉTICO NACIONAL

EXPEDIENTE: N°23.168

**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° 23.510

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

15 DE FEBRERO DE 2024

SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

SEGUNDA LEGISLATURA

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

INFORME NEGATIVO DE MAYORÍA

Las diputadas y los diputados miembros de la sub-Comisión de la *Comisión Especial del Sector Energético y su vinculación con el Mercado Eléctrico Regional, encargada del análisis investigación, estudio, dictamen y valoración de recomendaciones pertinentes y proyectos de ley, en materia energética, de manera que se impulse una legislación moderna, acorde a los nuevos desarrollos y tecnologías, sostenibles, que modernice y fortalezca el sector, procure de la reducción de tarifas y permita al país avanzar en la ruta al desarrollo sostenible, la competitividad y la reactivación económica, Expediente N° 23168*, rendimos el presente Dictamen Negativo de Mayoría del Expediente N° 23.510. 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.

I. OBJETO DEL PROYECTO. -

El presente proyecto de ley tiene como propósito 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.

Texto Base

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, de 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.

II. CONSULTAS A INSTITUCIONES Y AUDIENCIAS. –

Esta comisión recibió en audiencia a los siguientes señores y señora por parte de la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope):

- Sr. Juan Manuel Quesada Espinoza, Presidente Ejecutivo

- Sr. Alexander Davis Barquero, Gerente Servicios Técnicos
- Sra. Karla Montero, Gerente General

En la sesión ordinaria N.º 34 del 21 de setiembre de 2023, los funcionarios de Recope solicitaron varias modificaciones al expediente. El primer cambio que sugirieron es incluir dentro de las actividades la posibilidad de industrializar, porque la idea es tener muchos productores nacionales, que Recope pueda captar esa producción y darle la calidad que necesita para poder ponerse a la venta de los usuarios finales. Esto ya lo hace Recope con los combustibles derivados de petróleo, pero consideran que también es importante incluirlo dentro de los combustibles más limpios.

La segunda propuesta es que, tomando en consideración las buenas prácticas que existen en el mercado, es importante que a Recope no solo se le habilite para llevar a cabo estas actividades, sino también que pueda llevar a cabo alianzas público-público y público-privadas para desarrollarlas adecuadamente.

Finalmente, el otro cambio solicitado es que en los términos que el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) propone mediante oficio DM-125-2023 se mejore la redacción de la segunda oración del segundo párrafo, también se modifique en el primero; para efectos de que el término hidrocarburos y el término combustibles derivados de hidrocarburos, sean similares y adecuados para una debida aplicación de la norma.

Respecto a las consultas se han recibieron un total de cinco criterios, que procedemos a exponer a continuación:

i. Ministerio de Ambiente y Energía. -

Mediante oficio DM-125-2023 del 24 de febrero de 2023, el señor Franz Tattenbach Capra, Ministerio de Ambiente y Energía indica, en relación con el proyecto de ley en discusión, que en cuanto al fondo este cuenta con la aprobación del su Ministerio. No obstante, plantean dos recomendaciones:

- a) Eliminar la palabra “basado” y en su lugar se sustituya por “producidos” a partir de otras fuentes distintas al petróleo.
- b) Modificar la definición de “Combustibles derivados de hidrocarburos” para que diga de la siguiente manera: *“b) Combustibles derivados de hidrocarburos: material sólido, líquido o gaseoso formado por compuestos en cuya estructura química se encuentran el carbono y el hidrógeno, además de otros átomos que operan como un grupo funcional que libera energía por medio de la combustión”*. Lo anterior, con el objeto que también se abarquen los biocombustibles, combustibles sintéticos, hidrógeno, entre otros.

ii. Refinería Costarricense de Petróleo S.A.-

La Refinería Costarricense de Petróleo S.A (Recope) envió dos criterios a esta comisión.

En el oficio P-0048-2023 de 2 de marzo de 2023 y remitido por su Presidencia, el señor Juan Manuel Quesada; establece que el proyecto de ley representa una gran oportunidad para que el país se permita incursionar de una manera competitiva, transparente y regulada en los mercados de combustibles derivados de hidrocarburos distintos al petróleo, para no solo diversificar la matriz energética, sino contribuir a la descarbonización de la misma.

Además, plantean que, por un tema de técnica legislativa, no debe emitirse una ley nueva sino adicionar esa habilitación al artículo 6 de la Ley No. 6588 del 30 de julio de 1981, “Ley que Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)”. En el oficio P-0189-2023 de 21 de septiembre de 2023 solicita sustituir la opinión vertida en el oficio P-0048-2023. Asimismo, propone el siguiente texto con base en las distintas posiciones remitidas por algunas de las entidades consultadas por esta comisión.

Adicionar un segundo y tercer párrafo al artículo 6 de la Ley 6588 del 30 de julio de 1981, “Ley que Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)”; cuyo texto será el siguiente:

ARTÍCULO 6 – (...)

Se autoriza a la Refinadora Costarricense de Petróleo a adquirir, industrializar, almacenar, transportar y comercializar a granel, hidrocarburos o combustibles derivados de hidrocarburos producidos con fuentes distintas del petróleo, en condiciones de competencia y bajo el marco regulador establecido en la Ley N°7593, Ley de la Reguladora de los Servicios Públicos del 09 de agosto de 1996; y a realizar alianzas público-público y público-privado en el marco de sus competencias, incluso con productores de hidrocarburos o combustibles derivados de hidrocarburos producidos con fuentes distintas del petróleo.

Entiéndase por hidrocarburos aquel material sólido, líquido o gaseoso cuya estructura química se encuentra formada los compuestos químicos orgánicos conformados únicamente por átomos de carbono e hidrógeno y; por combustibles derivados de hidrocarburos, aquel material sólido, líquido o gaseoso formado por compuestos en cuya estructura química se encuentran el carbono y el hidrógeno, además de otros átomos que operan como un grupo funcional que libera energía por medio de la combustión.”

iii. Cámara de Industrias de Costa Rica. -

Mediante oficio DE-023-2023 del 16 de marzo de 2023, el señor Carlos Montenegro Godínez, Director Ejecutivo de la Cámara de Industria de Costa Rica manifiesta que la organización que él representa, considera que el proyecto de ley en análisis es conveniente para la diversificación de la matriz energética del país, siempre que la ampliación de las actividades de Recope se haga en un esquema de libre competencia; es decir, que no se sin límite la instalación de empresas privadas que pudieran tener como giro de negocio la adquisición, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos que no forman parte del monopolio estatal sobre el petróleo y sus derivados. Por lo cual, proponen adicionar al artículo primero una

oración que indique: “Dicha autorización no limita a otros actores a adquirir, almacenar, transportar, y comercializar hidrocarburos (y derivados de hidrocarburos) que no sean derivados del petróleo”.

Por otra parte, la Cámara de Industria señala que la aprobación de este proyecto de ley significa una oportunidad para la industria costarricense de poder usar y acceder al gas natural como combustible. Lo anterior, porque de aprobarse este proyecto de ley, Recope ya contaría con las instalaciones, el equipo, la experiencia y las posibilidades de comercialización para importar y distribuir este combustible en el país. Por lo cual, sería un complemento ideal a los esfuerzos desarrollados desde el Poder Ejecutivo para la importación del gas natural, según el Decreto Ejecutivo N.º 43.897 - MINAE- S del 19 de enero de 2023. "Reglamento para la regulación de la importación de gas natural (GN) para autoconsumo en el sector industrial".

iv. Sindicato de Trabajadores Petroleros Químicos y Afines. -

En oficio SITRAP.133-2023 del 19 de abril de 2023, el Sindicato de Trabajadores Petroleros Químicos y Afines manifestaron, por medio de su Secretario General, el señor Manuel Rodríguez Acevedo, coincidir con la propuesta del proyecto de ley en consulta. De forma textual indican: “Por lo tanto, coincidimos con la propuesta del proyecto de Ley que se nos consulta, por estar alineado a la visión de nuestra organización social, de que a esta empresa pública se le dote de herramientas legales que le amplíe las competencias funcionales para 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 (Aresep), de 9 de agosto de 1996”.

III. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS. –

El Departamento de Servicios Técnicos presentó el Informe Jurídico AL-DEST- IJU-165-2023 en el que señalan varias observaciones. La primera observación que hacen es de carácter formal, sobre la ubicación de la propuesta. A criterio de esta asesoría conviene, para mantener la sistematicidad del ordenamiento jurídico, incluir la autorización para otros tipos de combustibles distintos de los derivados del petróleo, en la misma ley “que regula a Recope”.

De modo que la propuesta bien podría ser subsumida como una reforma o adición a la Ley N° 6588, más que como una ley nueva especial.

Se propone también valorar que la autorización a operar en régimen de competencia con nuevos combustibles incluya el deber de operar con contabilidades separadas, para garantizar que los costos de este nuevo modelo de negocios no vayan a impactar negativamente en el precio de los combustibles, vía costos deficitarios que eventualmente haya de asumir Recope por actividades no rentables.

Finalmente menciona que este proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta de los presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política y

puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena, según lo dispone el artículo 124 de la Constitución Política.

IV. VALORACIONES DE FONDO. –

Este proyecto de ley propone que Recope amplíe sus competencias para incluir los combustibles de transición en su matriz energética. Actualmente, el país depende en gran medida de los combustibles derivados del petróleo, lo que genera problemas estructurales. De la misma manera, lo propone el Expediente N.º 24079, LEY PARA PROMOVER LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN EL SECTOR COMBUSTIBLES.

Ambos proyectos 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” y “LEY PARA PROMOVER LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN EL SECTOR COMBUSTIBLES”, pretenden ampliar las competencias de Recope para incursionar en el mercado de los hidrocarburos o combustibles derivados de hidrocarburos producidos a partir de fuentes distintas al petróleo.

Sin embargo, presentan una serie de diferencias que hacen que el proyecto de ley “LEY PARA PROMOVER LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN EL SECTOR COMBUSTIBLES”, tramitado en el Expediente N.º 24079, sea más completo e integral, incluyendo aspectos que fortalecen no solo a Recope para coadyuvar que nuestro país avance en la introducción de combustibles limpios, sino que fortalece su regulación, aspecto que se extraña en el expediente en discusión.

Se considera que el proyecto de “LEY PARA PROMOVER LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN EL SECTOR COMBUSTIBLES”, es mucho más completo e integral por las siguientes son las razones:

a) Se propone un cambio a las siguientes leyes: 1) Ley N.º 6588, Ley que Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) y 2) Ley N.º 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep). Mientras que el proyecto en discusión se propuso como una ley independiente y sólo considera la autorización a Recope.

b) El alcance está mucho más delimitado, por lo que reduce el margen de interpretaciones. Esto es ampliando el concepto de hidrocarburos, derivados de hidrocarburos y subproductos, producidos a partir de otras fuentes distintas al petróleo e incluyendo que esas sustancias son para usos energéticos. Porque existen muchas otras industrias que consumen esas sustancias para otros fines, enfocando de una manera muy clara el mercado en el que el país desea que Recope incursione, aspecto que no se encuentra dentro de la presente iniciativa por lo que ese margen de interpretación es muy amplio.

3. Otro aspecto en cuanto al alcance que es diferenciador, es que se pretende facultar a Recope para la investigación en este tipo de sustancias, elemento

fundamental cuando se desea que nuestro país avance a la vanguardia de las principales tecnologías en materia de combustibles limpios. En la exposición de motivos del Expediente 24079 se indica lo siguiente:

“Finalmente, es importante indicar que Recope cuenta con amplia experiencia en el desarrollo de investigación relacionada al sector de energía, con personal altamente capacitado, así como con recursos tecnológicos que sobresalen a nivel regional, además de la disponibilidad de laboratorios de alta gama con capacidad de análisis de los estándares más altos de calidad en la región, con lo que la ampliación en el alcance de las actividades de Recope con relación a la investigación en materia de hidrocarburos y derivados de hidrocarburos de fuentes distintas al petróleo representaría una ventaja competitiva para el país, sin eliminar las posibilidades de que otras empresas puedan desarrollar este tipo de avances en materia de mejora.”

4. Pretende también facultar a Recope a realizar alianzas público-público y público-privado, en el marco de sus competencias y para desarrollar las actividades ahí descritas, siempre dentro del marco de usos energéticos. Eso no se encuentra en este expediente en discusión, mientras que el proyecto de ley N.º 24079 incluye un aspecto sustancial diferenciador tal y como se detalla en la justificación de motivos:

“En Costa Rica, las actividades de importación, producción y comercialización de combustibles hidrocarbureados y sus derivados de fuentes distintas al petróleo pueden ser llevadas a cabo libremente por los agentes privados. 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. Por lo que se otorga a Recope la facultad de establecer alianzas con empresas públicas y privadas en el marco de las competencias dadas y con productores de combustibles hidrocarburos y sus derivados de fuentes distintas al petróleo, con el fin de impulsar los mercados nacionales de los “combustibles de transición”, incentivar la industrialización y producción de materias primas a nivel nacional, la atracción de inversión, la creación de empleo, aprovechar la infraestructura con que ya cuenta el país en el Sistema Nacional de Combustibles y la experiencia desarrollada en su operación. Recope como un socio estratégico en estos mercados darán el impulso a este tipo de combustibles más sustentables y amigables con el ambiente.

Al permitir a Recope incursionar en el ámbito de los combustibles no derivados del petróleo, se estaría aprovechando el SNC para la creación de un ecosistema empresarial más favorable para el surgimiento de negocios relacionados con combustibles, y para elevar la competitividad y seguridad energética de las empresas que requieren de combustibles como insumos en sus procesos.

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 solo 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.

Para estas empresas puede resultar más beneficioso vender la totalidad o una parte de sus productos a un solo comprador que posee experiencia, capacidad técnica e infraestructura para colocarlo entre los distribuidores que venden al consumidor final, sin necesidad de incurrir 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. Además, la posibilidad de establecer contratos con un comprador estatal facilitaría el acceso a financiamiento a aquellas empresas privadas interesadas en producir o importar combustibles no derivados del petróleo para su consumo en el país.

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, con altos índices de continuidad en la prestación del servicio. No es lo mismo que una empresa importe un combustible de transición por su cuenta, lo cual implicaría que tendría que enfrentarse por sí misma a los riesgos logísticos propios a esos procesos, a que lo suministre Recope, en condiciones favorables para un aprovisionamiento estable y sin necesidad de invertir en grandes tanques de almacenamiento.

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.”

Por último, es importante destacar que en las intervenciones que realizó Recope en la Comisión de Energía, aunque manifestó el apoyo al Expediente N.º 23510, 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, siempre enfatizó en que las tareas nuevas que se le encomienden deben ser en competencia y reguladas por la Aresep, y además que esas actividades ya pueden realizarse por parte de otros actores en el ámbito nacional.

No obstante, Recope por la experiencia adquirida en sesenta años de operación y por la infraestructura con que cuenta (Sistema Nacional de Combustibles), puede ser un perfecto aliado de empresas privadas o públicas que quisieran invertir en combustibles limpios en nuestro país, aspecto que solo se podría realizar si lo facultan a hacer alianzas estratégicas.

Este efecto diferenciador del proyecto de ley “LEY PARA PROMOVER LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN EL SECTOR COMBUSTIBLES”, tramitado en el expediente N.º 24079, es básico si se desea mover de una manera más ágil la transición energética, pero además es un elemento dinamizante de la economía, promoviendo la atracción de inversión al país.

V. CONCLUSIONES

Con fundamento en lo analizado, y tomando en consideración la reciente presentación del Expediente N.º24079, LEY PARA PROMOVER LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN EL SECTOR COMBUSTIBLES, así como aspectos técnicos, jurídicos, de oportunidad y conveniencia, los suscritos diputados y diputadas miembros de esta Comisión PROCEDAMOS CON EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE N° 23510: “AUTORIZACIÓN A LA REFINERÍA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO PARA ADQUIRIR, TRANSPORTAR, ALMACENAR Y COMERCIALIZAR A GRAN EL HIDROCARBUROS O SUS DERIVADOS BASADOS EN FUENTES DISTINTAS AL PETRÓLEO”, de conformidad con el artículo 81 bis del Reglamento Legislativo y se proceda con el traslado del expediente al Departamento de Secretaría del Directorio.

Dado en la en la sala de sesiones del Área de Comisiones Legislativas III, en San José, a los a los quince días del mes de febrero del dos mil veinticuatro.

Daniela Rojas Salas

Kattia Rivera Soto

Kattia Cambroner Aguiluz

Yonder Salas Durán

Luis Fernando Mendoza Jiménez

Manuel Morales Díaz

Diputadas y diputados