

INFORME SOLICITADO POR LA DGPEM EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 14 DEL REAL DECRETO 1434/2002, DE 27 DE DICIEMBRE, ANTE LA COMPRA INDIRECTA DE PAVILION ENERGY SPAIN S.A.U. POR PARTE DE SHELL EASTERN TRADING PTE LTD.

Expediente: INF/DE/184/24

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 28 de noviembre de 2024

En el ejercicio de la función consultiva en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación de los artículos 5.2 a), 5.3 y 7 y de la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Sala de Supervisión Regulatoria acuerda emitir el siguiente *“Informe en virtud del artículo 14 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, ante la compra indirecta de Pavilion Energy Spain S.A.U. por parte de Shell Eastern Trading PTE LTD.”*.

1. OBJETO

El presente informe tiene por objeto analizar los efectos de la compra indirecta de la comercializadora de gas PAVILION ENERGY SPAIN S.A.U. por parte de SHELL EASTERN TRADING PTE LTD, exclusivamente a los efectos previstos en el artículo 14 del Real Decreto 1434/2002 en relación con la actividad de comercialización de gas en España.

El presente informe no supone un análisis de la operación de concentración desde el punto de vista de la competencia, cuya evaluación deberá realizarse conforme a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas¹.

¹ NOTA: No se ha evaluado si la operación de concentración es de dimensión nacional o comunitaria.

2. ANTECEDENTES

2.1. SOLICITUD DE SHELL A LA DGPEYM

Con fecha 24 de octubre de 2024, la empresa SHELL EASTERN TRADING PTE LTD (SHELL, en adelante), domiciliada en Singapur, ha presentado ante la Subdirección General de Hidrocarburos y Nuevos Combustibles del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, un escrito en el que comunica que el 18 de junio de 2024, SHELL, firmó un contrato de compraventa para la adquisición de la totalidad del capital social de la compañía PAVILION ENERGY Pte. Ltd. lo que implica tomar el control indirecto de sus entidades filiales, entre las que se encuentra la sociedad española PAVILION ENERGY SPAIN S.A.U., que opera como comercializador de gas.

El perfeccionamiento de la transacción está condicionada al cumplimiento de ciertas condiciones regulatorias en cada uno de los países en los que la misma tiene incidencia, incluyendo un control de concentración por parte de la Comisión Europea y una autorización de inversiones extranjeras en España.

En el citado escrito **SHELL solicita que, *ad cautelam*, se otorgue autorización para realizar la actividad de comercialización de gas natural regulada en el artículo 14 del Real Decreto 1434/2002**, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural;

En particular, la empresa SHELL solicita, que se dé traslado a la CNMC para que en el plazo legal de dos (2) meses pueda emitir informe preceptivo que confirme la inexistencia de obstáculo legal a la transacción.

2.2. SOLICITUD DE INFORME DE LA DGPEYM A LA CNMC

Con fecha 5 de noviembre de 2024 la DGPEyM ha dirigido un escrito a la CNMC de solicitud de informe en virtud del artículo 14 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, ante la compra indirecta de PAVILION ENERGY SPAIN S.A.U. por parte de SHELL EASTERN TRADING PTE LTD

El citado oficio indica que aunque la literalidad del citado artículo 14 hace referencia a un control previo al inicio de la actividad de comercialización, esta Dirección General, considera prudente confirmar expresamente que, a través de la referida transacción de compraventa, no se altera el principio de reciprocidad entre España y Reino Unido, y la República de Singapur, respectivamente, con objeto de poder autorizar la continuidad en la operación de PAVILION ESPAÑA como comercializadora de gas natural en nuestro país.

A estos efectos, se remite el citado escrito presentado por la empresa en cuestión con el fin de que la CNMC proceda, en virtud del citado artículo 14 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, a la elaboración y remisión, en el plazo de dos meses, de un informe en el que se analicen, entre otros, los siguientes aspectos:

- Los posibles efectos directos o indirectos sobre la actividad de comercialización.
- El cumplimiento de la separación de actividades.
- La seguridad de suministro energético, tomando en consideración los derechos y obligaciones entre ambos países de acuerdo con los convenios internacionales existentes.
- La reciprocidad existente en los mercados energéticos y, en su caso, condicionados para el ejercicio de la actividad.

2.3. ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 29 DE OCTUBRE DE 2024 DE AUTORIZACIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA

En la reunión del Consejo de Ministros celebrada el día veintinueve de octubre de dos mil veinticuatro se ha aprobado el **Acuerdo por el que se autoriza la inversión extranjera de Shell Eastern Trading (Pte) Ltd. en la sociedad española Pavilion Energy Spain, S.A.U**, cuyo texto literal se recoge a continuación.

De conformidad con el artículo 7 bis de la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior, y el Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, sobre inversiones exteriores, habiendo obtenido previamente el informe favorable de la Junta de Inversiones Exteriores de fecha 16 de octubre de 2024, se autoriza la siguiente operación de inversión extranjera:

- **Sociedad objeto de la inversión: Pavilion Energy Spain, S.A.U.**
- **Sociedad inversora inmediata: Shell Eastern Trading (Pte) Ltd.**
- **Inversor Último: Shell plc.**

La operación consiste en la adquisición por parte de Shell del 100% de las acciones de Pavilion Energy Spain, S.A.U.

SOCIEDAD OBJETO DE LA INVERSIÓN

➤ Pavilion Energy lleva a cabo en España actividades de comercio mayorista de Gas Natural Licuado y gas natural en toda Europa.

II. INVERSOR EXTRANJERO

➤ El inversor directo es Shell Eastern Trading, con residencia en Singapur. Esta sociedad está controlada en última instancia por la británica Shell plc, que es el inversor último en la operación.

➤ Shell plc es un grupo de empresas energéticas y petroquímicas con presencia global, cuya principal actividad es la exploración de petróleo y gas, producción, fabricación, comercialización y transporte de productos petrolíferos y químicos, y productos de energías renovables.

III. INVERSIÓN EXTRANJERA

➤ *La operación consiste en la adquisición por parte de Shell del 100% de las acciones de Pavilion Energy Spain, S.A.U. La operación forma parte de una operación global por la que Shell plc adquiere el 100% del capital social de Pavilion Energy (matriz de la filial española).*

➤ *El importe de la operación es de aproximadamente 81,65 millones de euros en España.*

*La autorización cuenta con el **Informe favorable de la Junta de Inversiones Exteriores** de fecha 16 de octubre de 2024.*

3. NORMATIVA APLICABLE. ARTÍCULO 14 DEL REAL DECRETO 1434/2002

El artículo 14 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, establece que:

Artículo 14. Requisitos necesarios para realizar la actividad de comercialización.

1. Los sujetos que quieran realizar la actividad de comercialización de gas natural deberán revestir la forma de sociedades mercantiles o forma jurídica equivalente en su país de origen en el caso de no tratarse de empresas nacionales en cuyo objeto social no existan limitaciones o reservas al ejercicio de dicha actividad. Además, deberán poder acreditar suficientemente su capacidad técnica para el ejercicio de la actividad y estar en disposición de acreditar que tienen capacidad para garantizar el suministro.

En el caso de que la empresa que quiera actuar como comercializadora o la sociedad dominante del grupo al que aquella pertenezca, tenga la nacionalidad de un país no miembro de la Unión Europea en la que no estén reconocidos derechos análogos y que se considere que pueda resultar una alteración del principio de reciprocidad para las empresas que operan en el mercado nacional, será necesario obtener una autorización administrativa previa para el ejercicio de la actividad otorgada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que podrá ser condicionada.

A estos efectos, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio remitirá la solicitud a la Comisión Nacional de Energía la cual deberá elaborar, en el plazo máximo de dos meses, un informe en el que se analicen, teniendo en cuenta la normativa del mercado interior de gas de la UE, entre otros, los siguientes aspectos: los posibles efectos directos o indirectos sobre la actividad de comercialización, la separación de actividades la seguridad de suministro energético, tomando en consideración los derechos y obligaciones entre ambos países de acuerdo con los convenios internacionales existentes. Asimismo se analizarán la reciprocidad existente en los mercados energéticos.

La Comisión Nacional de Energía remitirá el informe al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio junto con una propuesta en relación a la solicitud en la que se podrán incluir condicionados para el ejercicio de la actividad.

4. SOBRE LA OPERACIÓN DE COMPRA DE SHELL SOBRE PAVILION ENERGY

De acuerdo con la nota de prensa de Shell, los principales activos que adquiere a Pavilion tienen que ver con la cadena de suministro de GNL:

- Aproximadamente **6,5 millones de toneladas/año** de contratos a largo plazo de compra y suministro **de GNL**.
- Unos 2 millones de toneladas de capacidad de regasificación a largo plazo en la terminal de Grain (Reino Unido).
- Los contratos de capacidad de regasificación en España y Singapur.
- El alquiler de 5 buques de GNL y uno de bunkering, y el negocio de bunkering marítimo.

No está incluida en la operación de compra:

- Gas Supply Pte. Ltd. (GSPL), que importa gas natural a Singapur por gasoducto desde Sumatra (Indonesia).
- Los contratos de Pavilion Energy con consumidores del sector eléctrico en Singapur.
- La participación del 20% de Pavilion Energy en los bloques 1 y 4 de Tanzania.

La operación supone un refuerzo de la posición de **Shell como una de las compañías líderes mundiales en la producción, transporte y comercio de GNL**.

- Tiene acceso a una capacidad de producción propia de **38 millones de toneladas/año de GNL, de 11 plantas de licuación** en 8 países (Brunei, Nigeria, Australia, Omán, Qatar, Trinidad y Tobago, Perú y Egipto).
- En el año 2023 suministró **67 millones de toneladas de GNL**, lo que supone el **16% del suministro mundial de GNL** (sin incluir la adquisición de Pavilion).
- Tiene una flota de **67 metaneros** en régimen de alquiler a largo plazo y opera otros 14, lo que supone el **11% de la flota mundial de GNL**.
- Tiene participaciones en las plantas de regasificación de Dragon (Reino Unido) y Hazira (India)

5. CONSIDERACIONES DE LA CNMC

El oficio de la Dirección General de Política Energética y Minas menciona los siguientes aspectos sobre los que debe versar el informe de la CNMC:

- *Posibles efectos directos o indirectos sobre la actividad de comercialización*
- *Separación de actividades*
- *Efectos sobre la seguridad de suministro energético*
- *Derechos y obligaciones entre ambos países de acuerdo con los convenios internacionales existentes.*
- *Reciprocidad existente en los mercados energéticos.*

5.1. Sobre los posibles efectos directos o indirectos sobre la actividad de comercialización, separación de actividades y seguridad de suministro energético

El grupo Shell lleva operando en la actividad de comercialización de gas en España desde los comienzos de la liberalización.

Actualmente tiene 3 comercializadoras de gas registradas en España:

- Shell Energy Europe Limited (GB235763255), con sede en el Reino Unido y ámbito de aplicación únicamente para el mercado mayorista.
- Shell España S.A. (A28013522), con domicilio en España
- Shell Spain LNG S.A. (A83303776), con domicilio en España.

Pavilion Energy Spain S.A.U. (A88410493) opera en España desde septiembre de 2019 y únicamente en el ámbito del mercado mayorista, por lo que no realiza ventas a consumidores finales.

Cuotas en el mercado minorista de gas

A finales de 2023, el grupo **Shell** suministraba gas a 92 clientes industriales en España, con unas ventas anuales de 3.997 GWh, lo que supone una **cuota de mercado minorista en España del 1,24%**. En los últimos 5 años, la cuota de mercado de Shell ha oscilado entre el 0,5% y el 1,75%.

Por su parte, **Pavilion Energy no realiza ventas a consumidores finales**, operando en el mercado mayorista de gas vendiendo sus aprovisionamientos a otras empresas comercializadoras

Tabla 1. Ventas de gas a consumidores finales (GWh) y cuotas de mercado

GWh	2019		2020		2021		2022		2023	
Grupo SHELL	5.332	1,34%	6.276	1,75%	4.570	1,21%	1.840	0,50%	3.997	1,24%
Grupo Pavilion	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%

Cuotas en el aprovisionamiento de gas a España

En el año 2023, Pavilion Energy realizó importaciones de gas a España por un volumen de 20.097 GWh, lo que le convierte en el tercer importador de gas en España, con una **cuota de aprovisionamiento a España del 5%**, por detrás de

Naturgy y Endesa, y ligeramente por encima de otros comercializadores como BP, Repsol o Galp.

Por su parte, el grupo Shell realizó importaciones de gas por volumen de 1.089 GWh, con una **cuota del 0,27%** de los aprovisionamientos a España.

Las importaciones de Pavilion en 2023 procedieron de 5 países diferentes, destacando las procedentes de Nigeria, mientras que las importaciones de Shell proceden principalmente de los Estados Unidos de América

Tabla 2. Volumen de aprovisionamientos a España por orígenes (GWh)

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Por tanto, la operación supone un aumento muy ligero de la concentración en las cuotas de aprovisionamiento de gas a España.

En relación con la **separación de actividades**, las sociedades comercializadoras que operen en España deben cumplir con los requisitos de separación de actividades y de cuentas establecidos por la Ley 34/1998:

- el artículo 63 establece el objeto social exclusivo para las actividades reguladas de regasificación, almacenamiento básico, transporte y distribución, sin que puedan realizar actividades de producción o comercialización ni tomar participaciones en empresas que realicen estas actividades, así como requisitos de separación de propiedad que afectan a las empresas propietarias de instalaciones pertenecientes a la red troncal de gasoductos con respecto a las actividades de producción y suministro. No obstante, se permite que en un grupo de sociedades se desarrollen actividades incompatibles de acuerdo con la Ley, siempre que sean ejercitadas por sociedades diferentes (separación jurídica) y se cumplan ciertos criterios de independencia (separación funcional).
- Con respecto a la separación contable, el artículo 62 obliga a las sociedades que realicen actividades gasistas no reguladas a llevar cuentas separadas de la actividad de producción, de comercialización, de aquellas otras actividades no gasistas que realicen en el territorio español y de todas aquellas otras que realicen en el exterior y similar exigencia aplica a las sociedades que desarrollen actividades reguladas (regasificación, almacenamiento básico, transporte y distribución) que han de llevar en su contabilidad cuentas separadas para cada una de ellas.

Según se señala en la documentación presentada por la adquirente, Pavilion Energy Spain lleva a cabo actividades de comercio mayorista de GNL y gas natural, disponiendo de los permisos necesarios para actuar en distintos países europeos, además de España. Así, se indica que la actividad económica de la sociedad consistente en el *“Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos y productos relacionados”*.

La CNMC ha verificado la publicación en el BORME, de 26 de junio de 2019, del acto jurídico de constitución de esta sociedad, en el que se indica que su objeto social consiste en *“Actuar como comercializador de gas natural y energía eléctrica y realizar todas las actividades permitidas a los comercializadores de gas y energía eléctrica según la normativa aplicable. La comercialización, importación y exportación y suministro de gas natural”*². Asimismo, de información pública no se deduce modificación posterior.

Con respecto a Shell y la compradora, en la documentación se alega que ninguna lleva a cabo actividades incompatibles con la comercialización de gas, por lo tanto, el régimen de separación de actividades no resulta afectado en modo alguno. Concretamente, se explicita que en España la actividad de Shell abarca los ámbitos de energía renovable terrestre; comercialización de electricidad³ y gas, venta soluciones de gas, electricidad y energía, producción y venta de lubricantes, suministro de GNL y movilidad (acuerdo de licencia con DISA).

Se ha verificado que las sociedades del grupo Shell en España no desarrollan actividad regulada en el sector gasista (ni eléctrico), de manera que, en el seno de tal grupo, no se llevan a cabo actividades incompatibles desde el punto de vista del artículo 63 de la Ley 34/1998 que requieran exigencias de separación de actividades en los grupos verticalmente integrados.

En virtud de lo señalado y tomando en consideración que la operación objeto de autorización no altera la actividad en España de Pavilion Energy Spain, ni la del resto de sociedades del grupo Shell, se considera que la misma no tiene efecto alguno sobre el cumplimiento de las exigencias de separación de actividades prevista en la normativa sectorial en vigor.

Por otra parte, cualquier comercializador, con independencia de su nacionalidad, debe cumplir con los **requisitos de seguridad de suministro**, en particular el mantenimiento de existencias estratégicas y la diversificación de aprovisionamientos establecidos por la regulación española del gas natural, así como con las normas de gestión técnica del sistema y demás regulación vigente. Por tanto, no se aprecia riesgo de efectos negativos sobre la seguridad de suministro energético.

5.2. Sobre la reciprocidad existente en los mercados energéticos de España y el Reino Unido

Teniendo en cuenta que la matriz del grupo adquiriente (SHELL) tiene su sede en el Reino Unido, el análisis de reciprocidad entre mercados energéticos

² <https://www.boe.es/borme/dias/2019/06/26/pdfs/BORME-A-2019-120-28.pdf>

³ Están registradas como comercializadoras de electricidad Shell España, S.A. y Shell Energy Trading Limited.

previsto en el artículo 14 del Real Decreto 1434/2002 se debe realizar entre la regulación de la Unión Europea y la regulación del Reino Unido.

- **El modelo de regulación del mercado europeo de gas y electricidad**

El modelo de regulación de los mercados energéticos en España se basa en las Directivas Europeas del gas y de la electricidad, cuyos principios generales son:

- La libre competencia en las actividades de producción y suministro de gas y electricidad.
- La separación de actividades de red (transporte y distribución) de las de producción y suministro.
- El derecho de acceso por parte de los comercializadores a las infraestructuras de transporte y distribución de gas y electricidad.
- El derecho a la libre elección de comercializador por parte de los consumidores de gas y electricidad, inicialmente limitado a los consumidores de mayor volumen, y extendido a todos los consumidores de la Unión Europea a partir del 1 de julio del año 2007.
- El establecimiento de organismos reguladores independientes, con las funciones de supervisión y regulación de los mercados de gas y electricidad.

- **La retirada del Reino Unido de la Unión Europea (BREXIT)**

Desde la entrada en vigor del Acuerdo de retirada del Reino Unido, el 31 de enero de 2020, el Reino Unido ha dejado de formar parte de la Unión Europea, y por lo tanto, la normativa europea deja de ser de aplicación obligatoria en dicho territorio, aunque con las especificaciones incluidas en dicho acuerdo.

No obstante, el modelo regulatorio del gas y la electricidad en el Reino Unido está basado en la regulación europea vigente en el momento de su retirada, y por lo tanto cumple con los principios generales de dicha regulación, por lo que se dan las condiciones de reciprocidad entre ambos mercados energéticos.

Entre otros aspectos, la salida implicó que las empresas comercializadoras de gas y electricidad registradas por Ofgem en el Reino Unido a efectos del reglamento REMIT, tuvieran que registrarse adicionalmente en el Estado Miembro de la UE en el que realizaran la mayoría de sus operaciones.

Una vez realizadas las adaptaciones oportunas, las compañías energéticas del Reino Unido y de los distintos Estados Miembros de la UE continúan operando con normalidad en ambos mercados energéticos tras el Brexit.

6. CONCLUSIONES

En relación con la solicitud de la DGPyM sobre la solicitud de analizar los efectos de la compra indirecta de la comercializadora de gas PAVILION ENERGY SPAIN S.A.U. por parte de SHELL EASTERN TRADING PTE LTD, exclusivamente a los efectos previstos en el artículo 14 del Real Decreto 1434/2002 en relación con la actividad de comercialización de gas en España, esta Comisión traslada al Ministerio las siguientes consideraciones:

1. Existe reciprocidad entre la regulación del mercado de gas del Reino Unido en comparación con la regulación europea, en relación con el acceso a las redes de gas, la libre competencia y el derecho de elección de suministrador por parte de los clientes de gas.
2. La operación no tiene efectos negativos sobre la seguridad de suministro ya que los requisitos de la regulación española a estos efectos son exigibles a cualquier comercializador que opere en España.
3. La operación no altera las actividades en España de las sociedades del grupo SHELL ni de PAVILION ENERGY SPAIN, S.A.U., vinculadas a negocios liberalizados en el mercado gasista, por lo tanto, la misma no tiene efecto alguno sobre el cumplimiento de las exigencias de separación de actividades prevista en la normativa sectorial en vigor, de aplicación a todos los comercializadores que operen en territorio nacional.
4. Ya están autorizadas como comercializadoras de gas otras empresas de capital o domicilio social del Reino Unido, sin condicionante alguno, incluidas tres comercializadoras del grupo SHELL, que por lo tanto ya tiene habilitación para operar como comercializador de gas en España.
5. El presente informe no supone un análisis de la operación de concentración desde el punto de vista de la competencia, cuya evaluación deberá realizarse conforme a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas.

Notifíquese el presente informe a la DGPEM y publíquese en la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia