

Documento di consultazione (approvato il 17 gennaio 2002)

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE PER IL CONFERIMENTO DI NUOVA CAPACITA' DI RIGASSIFICAZIONE DI TERMINALI DI GNL

Premessa

Con il presente documento per la consultazione, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) illustra criteri e proposte per fissare disposizioni in materia di conferimento di nuova capacità di rigassificazione di terminali di Gnl.

Le proposte vengono presentate al fine dell'emanazione di provvedimenti dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 24, comma 5, del decreto legislativo 23 maggio 2000 n.164, e dell'articolo 2, comma 12, lettera d), della legge 14 novembre 1995, n.481 nell'ambito del procedimento avviato con delibera dell'Autorità 3 agosto 2000, n.146. Il documento per la consultazione viene diffuso per offrire l'opportunità ai soggetti interessati di formulare osservazioni e proposte prima che l'Autorità proceda alla definizione di provvedimenti in materia

Nel documento sono in particolare posti in evidenza alcuni argomenti ed opzioni sui quali l'Autorità per l'energia elettrica e il gas sollecita contributi. I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità, per iscritto, le loro osservazioni e proposte entro e non oltre il 28 febbraio 2002 .

1. L'approvvigionamento del gas naturale in Italia

1.1 All'approvvigionamento nazionale di gas si fa attualmente fronte in maniera prevalente per mezzo di gasdotti di importazione.

1.2 Un'alternativa ai gasdotti di importazione è costituita dai terminali di rigassificazione, ai quali fare accedere gas naturale liquefatto (Gnl). Il solo terminale di rigassificazione oggi esistente in Italia è quello di Panigaglia, esercito dalla società Snam Rete Gas Spa. Il terminale riserva l'accesso ai titolari dei contratti di approvvigionamento di lungo periodo in vigore prima del 10 agosto 1998. La capacità disponibile viene assegnata sulla base delle norme di cui ai successivi paragrafi 2.2. e 2.3.

1.3 Tale situazione incide negativamente sull'approvvigionamento di gas in Italia per quanto riguarda sia il costo che la sicurezza. Si ritiene pertanto necessario favorire la realizzazione di opere che contribuiscano

a contenere o a ridurre i costi e a garantire una maggiore sicurezza del sistema gas nazionale, attraverso la diversificazione geografica delle fonti di approvvigionamento e l'accesso al mercato nazionale di nuovi operatori.

2. Il quadro normativo

2.1 L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettera d), della legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge n.481/95) definisce le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alle reti.

2.2 L'articolo 24, comma 2, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (di seguito: decreto legislativo n. 164/00) prevede che le imprese di gas naturale, in deroga all'obbligo di accesso al sistema del gas, possono rifiutare l'accesso alle altre imprese o ai clienti idonei che facciano richiesta di accesso, solo nel caso in cui esse non dispongano della capacità necessaria o nel caso in cui l'accesso al sistema impedirebbe loro di svolgere gli obblighi di servizio pubblico cui sono soggette, ovvero ancora nel caso in cui dall'accesso derivino gravi difficoltà economiche e finanziarie ad imprese del gas naturale operanti nel sistema, in relazione a contratti di tipo *take or pay* sottoscritti prima della data (10 agosto 1998) di entrata in vigore della direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (di seguito: direttiva 98/30/CE).

2.3 L'articolo 24, comma 5, del decreto legislativo n.164/00 prevede che l'Autorità fissi i criteri atti a garantire a tutti gli utenti della rete del gas la libertà di accesso a parità di condizioni, la massima imparzialità e neutralità delle attività del trasporto e del dispacciamento e dell'utilizzo dei terminali di Gnl in condizioni di normale esercizio e gli obblighi di soggetti che svolgono le attività di trasporto e di dispacciamento del gas e che detengono terminali di Gnl .

2.4 L'attività di rigassificazione di Gnl è soggetta ad obblighi di parità di trattamento e non discriminazione nei confronti della generalità degli utenti. Tali obblighi sono previsti sia dal decreto legislativo n. 164/00, sia da determinazioni dell'Autorità a norma dell'articolo 24 dello stesso decreto legislativo.

2.5 Le imprese che esercitano i servizi di pubblica utilità concernenti le diverse attività del sistema gas in Italia, ivi compresa la rigassificazione, sono sottoposte ad obblighi nei confronti della generalità degli operatori intenzionati ad avvalersi delle relative infrastrutture, anche se le medesime attività sono organizzate come attività di impresa privata.

2.6 Gli obblighi delle imprese esercenti si arrestano a fronte dell'impossibilità di accoglimento delle domande di accesso alla rete derivanti da mancanza di capacità o di difficoltà di allacciamento

(articolo 8, comma 2, del decreto legislativo n. 164/00). Le citate disposizioni vincolano l'obbligo di allacciamento dell'utente al caso in cui le opere necessarie sono economicamente e tecnicamente realizzabili in base a criteri stabiliti con delibera dell'Autorità.

2.7 Tuttavia l'utente può ottenere l'accesso al sistema sostenendo il costo necessario per ovviare alla mancanza di capacità o di connessione (articolo 25 del decreto legislativo n. 164/00). La carenza di infrastrutture di allacciamento e di capacità che non sia stata rimossa da iniziative dell'impresa di trasporto può, dunque, essere superata dal cliente che provveda da sé all'allestimento di nuova capacità.

3. Lo sviluppo dei terminali di rigassificazione e gli strumenti per favorirlo

3.1 A giudizio dell'Autorità devono essere favoriti la diversificazione geografica delle fonti di approvvigionamento e l'ingresso di nuovi operatori. A tale fine assumono importanza la realizzazione di nuovi terminali di Gnl e il potenziamento o l'ammodernamento di terminali esistenti.

3.2 Questi interventi richiedono ingenti investimenti e garanzie per la copertura dei costi, anche a motivo dei tempi necessari per la formazione di un mercato europeo interno del gas naturale concorrenziale. Per l'incremento degli investimenti in nuove attività di rigassificazione occorre assicurare condizioni di economicità e di redditività e perciò l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della loro gestione. Risulta in altri termini opportuno prevedere una garanzia pluriennale del flusso dei ricavi risultanti dalla gestione delle nuove capacità di rigassificazione che vengono allestite.

3.3 L'articolo 25, comma 1, del decreto legislativo n. 164/00 (riprendendo le argomentazioni dell'articolo 8, comma 2, richiamate nel precedente paragrafo 2.6), dispone che "Nel caso in cui il rifiuto dell'accesso derivi da mancanza di capacità o di connessione, o dall'impedimento ad assolvere obblighi di servizio pubblico, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas verifica che le opere necessarie per ovviare a tale mancanza o impedimento non risultino tecnicamente o economicamente fattibili in base ai criteri di cui agli articoli 8, comma 2, e 16, comma 2. L'accesso non può essere rifiutato ove il cliente sostenga il costo delle opere necessarie per ovviare alla mancanza di capacità o di connessione". Lo stesso articolo 25 al comma 2, prevede che "l'Autorità per l'energia elettrica e il gas si esprime con atto motivato, entro tre mesi dalla comunicazione di cui all'articolo 24, comma 3."

3.4 Le disposizioni di cui al paragrafo 3.3 affermano il principio, di particolare rilievo in una situazione congiunturale nella quale l'effettivo sviluppo della concorrenza è condizionato dalla insufficienza delle strutture di trasporto rispetto alla domanda, per cui qualora un soggetto interessato ad accedere al sistema di gas nazionale superi gli

impedimenti tecnici all'accesso realizzando direttamente le opere necessarie, l'accesso deve essergli riconosciuto (l'eventuale rifiuto opposto dal titolare delle infrastrutture sarebbe infatti rimosso da un atto prescrittivo dell'Autorità la cui violazione è sanzionabile ai sensi della legge n. 481/95).

3.5 La norma è riferita al caso dell'utente che, a fronte di una obiettiva situazione di impedimento tecnico all'accesso alle infrastrutture di rete, in luogo di attendere l'intervento del titolare di dette infrastrutture, realizzi direttamente (ed eventualmente a proprie spese) lo sviluppo necessario a consentirgli l'accesso. In questo caso la norma prefigura un diritto all'accesso, che può essere anche rinforzato da un atto formale dell'Autorità, la cui profondità temporale, in assenza di altre disposizioni, giusta la evidente ratio "compensativa", dovrebbe essere parametrata all'esigenza di recupero dell'investimento realizzato. L'investimento realizzato stabilisce una condizione di privilegio nel rapporto con gli altri soggetti interessati all'utilizzo del sistema di trasporto (in analogia con quanto accade, ad esempio, nel caso dei contratti *take or pay* sottoscritti prima del 10 agosto 1998).

3.6 Date le valutazioni di cui ai paragrafi 3.3, 3.4 e 3.5, allo scopo di evitare disparità di trattamento e compromissione dell'interesse generale allo sviluppo del sistema, occorre prevedere condizioni e incentivi affinché il soggetto interessato alla importazione di quantità di gas naturale assorbibili dal mercato nazionale, a fronte della insufficienza dei gasdotti di importazione e dei terminali di rigassificazione esistenti, realizzi a proprie spese nuovi terminali di rigassificazione. L'Autorità sarebbe chiamata a trattare sulla base dell'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 164/00, casi di rifiuto giustificato dell'accesso da parte di un operatore a cui l'accesso sia riconosciuto in virtù della realizzazione di un'opera quale quella considerata.

3.7 In una fase congiunturale e transitoria la carenza delle infrastrutture di approvvigionamento è significativa ed impediente per lo sviluppo della concorrenza. Si rende dunque opportuno, perlomeno sino a quando il sistema del gas nazionale non sia stato dotato di una capacità di rigassificazione effettivamente coerente con la domanda di importazione, e sino a quando il sistema gas nazionale non sia caratterizzato da un significativo grado di concorrenza e inserito in un contesto europeo sufficientemente liberalizzato, precisare preventivamente le condizioni alle quali il diritto di cui all'articolo 25 del decreto legislativo n. 164/00 viene riconosciuto e, conseguentemente, precisare i limiti entro i quali è legittimamente esercitabile la facoltà di negare l'accesso al sistema di trasporto attraverso i nuovi terminali di rigassificazione.

3.8 A giudizio dell'Autorità spetta al Governo indicare, segnatamente ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 481/95, gli obiettivi di sicurezza di approvvigionamento e di liberalizzazione dei mercati dei quali deve essere tenuto conto nella determinazione della durata di tale fase congiunturale e transitoria di cui al paragrafo precedente. In tale fase

si prevede che una quota della nuova capacità dei terminali di rigassificazione sia riservata e sottoposta ad un regime di accesso negoziato e che l'altra quota della nuova capacità sia sottoposta a regime di accesso e di uso regolato.

3.9 La capacità ceduta a terzi deve poter essere suddivisa. La parte non rientrante nella riserva è sottoposta alla generale regolazione in termini di modalità di accesso e di tariffe di utilizzo. La parte rientrante nella capacità riservata, che il titolare di quest'ultima decide di assegnare a terzi, rientra nel concetto di sfruttamento economico dell'impianto e ad essa si applicherebbero le norme generali relative all'accesso negoziato di cui al capitolo IV, articoli 14, 15 e 17 della direttiva 98/30/CE. Quando detta capacità riservata è ceduta, la cessione deve avvenire con la negoziazione e con modalità non discriminatorie e trasparenti. Appare opportuno che la quota esclusa dalla riserva sia significativa per assicurare un immediato vantaggio alla concorrenza.

3.10 Per la quota non riservata della nuova capacità dei terminali di rigassificazione, comunque da rapportare ad una frazione significativa e crescente di apertura a terzi, la regolazione deve realizzare i suoi normali obiettivi. Più precisamente è opportuno che la quota della nuova capacità sottoposta a regime di accesso e di uso regolati sia aperta all'accesso e uso di terzi in misura crescente, in modo da apportare da subito, almeno nei limiti di quanto consentito dalle misure necessarie al ritorno dell'investimento nelle nuove infrastrutture o nel loro potenziamento e ammodernamento, un beneficio per tutti gli operatori del mercato in termini di parità di condizioni e di non discriminazione.

3.11 L'adempimento dell'obbligo di estendere nel tempo la quota disponibile all'accesso e uso di terzi può essere perseguito non solo rinunciando a frazioni della nuova capacità di rigassificazione, ma anche provvedendo ad un suo ulteriore potenziamento o ammodernamento, anche attraverso la partecipazione di altri soggetti "esterni" al progetto o attraverso il finanziamento di terzi degli investimenti e delle realizzazioni necessarie.

4. Il processo di consultazione

4.1 Sugli argomenti esposti nei precedenti paragrafi l'Autorità ritiene opportuno acquisire osservazioni e proposte da parte dei soggetti interessati. A tale fine, per facilitare l'esposizione delle valutazioni in merito, si è redatto l'allegato schema di possibile deliberazione dell'Autorità (Allegato A), seguito dalla formulazione di quesiti specifici che, senza volere essere un limite alla formulazione di osservazioni e proposte, possono essere di stimolo alla riflessione.

Schema di deliberazione dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas per il conferimento di nuova capacità di rigassificazione di terminali di Gnl

Articolo 1

Definizioni

1.1 Ai fini del presente provvedimento si applicano le definizioni di cui all’articolo 2 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, di attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale (di seguito: decreto legislativo n.164/00), nonché le definizioni di cui alla deliberazione dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas 30 maggio 2001, n.120, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 147 del 27 giugno 2001.

Articolo 2

Ambito di applicazione

2.1 Sono definite, a norma degli articoli 24, comma 2, e 25, comma 1, del decreto legislativo n.164/00, disposizioni in materia di conferimento di nuova capacità di rigassificazione che si renda disponibile mediante la realizzazione di terminali di Gnl o il loro potenziamento e ammodernamento, nel periodo di tempo successivo all’entrata in vigore del presente provvedimento fino al raggiungimento di una capacità complessiva nazionale di rigassificazione pari a [valore da stabilire] miliardi di metri cubi per anno, misurati alle condizioni standard e comunque non oltre il 31 dicembre [o altra data di anno da stabilire] .

Articolo 3

Conferimento di capacità

3.1 Ai soggetti che provvedono all’allestimento della nuova capacità, anche se appartenenti al medesimo gruppo del soggetto proprietario del terminale di rigassificazione di Gnl, è riservata una quota della nuova capacità per un periodo non superiore a 15-18 anni. Le condizioni commerciali sono negoziate tra le parti con procedure trasparenti e non discriminatorie ai sensi dell’articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 98/30/CE.

3.2 La quota di capacità riservata prevista al comma 3.1 non può superare l’80-90% della nuova capacità tecnica resa disponibile dal terminale per i primi cinque anni dall’entrata in servizio di tale capacità. Detta quota non può superare il 60-70% della nuova capacità nei successivi cinque anni e il 50-60% a partire dall’undicesimo anno.

3.3 La cessione a terzi di capacità riservata e il suo eventuale incremento mediante nuovi investimenti devono avvenire tramite procedure negoziate, trasparenti e non discriminatorie ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 98/30/CE.

3.4 Le condizioni di accesso e di uso della capacità residua rispetto a quella riservata di cui al comma 3.2 sono definite con le disposizioni dell'Autorità ai sensi degli articoli 23 e 24 del decreto legislativo n. 164/00.

3.5 Nella gestione della capacità riservata e non riservata sono assicurate le separazioni amministrativa e contabile ai sensi della deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 21 dicembre 2001, n. 311/01 in corso di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

3.6 Con successivo provvedimento, in applicazione dell'articolo 24, comma 5, del decreto legislativo n.164/00, l'Autorità definisce gli obblighi dei soggetti che detengono i terminali di rigassificazione di Gnl e i criteri mediante i quali tali soggetti predispongono i codici di utilizzo dei terminali. Tali obblighi e criteri riguardano l'intera capacità del terminale.

Articolo 4

Disposizioni finali

4.1 Il presente provvedimento è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e nel sito internet dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas ed entra in vigore decorsi 15 (quindici) giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Punti per la discussione

***Punto per la discussione n.1:** Quali obiettivi per i valori cumulativi di capacità nazionale di rigassificazione, quali limiti temporali, o quali altri condizioni, che tengano in particolare conto dei progressi compiuti nel processo di liberalizzazione dei mercati del gas nazionale ed europeo e degli obiettivi di sicurezza degli approvvigionamenti, giustificano il mantenimento di una quota di nuova capacità di rigassificazione riservata nel sistema gas nazionale?*

Punto per la discussione n.2: *Quale quota massima della nuova capacità di rigassificazione dei terminali di Gnl si ritiene opportuno riservare e quali meccanismi per conferimento si ritiene opportuno proporre nei confronti del soggetto che finanzia, anche tramite società controllate o collegate, e realizza i terminali al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione del terminale, e con quali scadenze temporali?*

Punto per la discussione n.3: *Quali procedure si ritiene opportuno applicare (asta, partecipazione diretta al progetto, o altro) nel caso in cui un soggetto titolare di una quota di nuova capacità di rigassificazione riservata intende cederne, in tutto o in parte, la titolarità e i relativi privilegi? E come si potrebbero incentivare ulteriori investimenti e realizzazioni per incrementare le capacità di rigassificazione di cui tale soggetto dispone?*