

Relazione tecnica (riferimento delibera n. 206/04)

PRESUPPOSTI PER IL RILASCIO DI PARERE ALLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO DEL MINISTERO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DI CONCESSIONE DI UN'ESENZIONE DALLA DISCIPLINA DEL DIRITTO DI ACCESSO DI TERZI ALLA SOCIETÀ EDISON LNG SPA, AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 17, DELLA LEGGE 23 AGOSTO 2004, N. 239

Premessa

L'articolo 22 della direttiva 2003/55/CE del 26 giugno 2003 del Parlamento europeo e del Consiglio (di seguito: direttiva 2003/55/CE) prevede una procedura individuale in base alla quale può essere concessa una esenzione alla disciplina generale in materia di accesso alle infrastrutture di rete, nell'ipotesi di realizzazione di nuovi terminali di Gnl, qualora sussistano le seguenti condizioni:

- a) l'investimento deve rafforzare la concorrenza nella fornitura di gas e la sicurezza degli approvvigionamenti;
- b) il livello di rischio connesso all'investimento è tale che l'investimento non verrebbe effettuato senza la concessione di una deroga;
- c) l'infrastruttura deve essere di proprietà di una persona fisica o giuridica, separata quanto meno sotto il profilo della forma giuridica dai gestori dei sistemi nei cui sistemi tale infrastruttura sarà creata;
- d) gli oneri sono riscossi presso gli utenti di tale infrastruttura;
- e) la deroga non pregiudica la concorrenza o l'efficace funzionamento del mercato interno del gas o l'efficiente funzionamento del sistema regolato a cui l'infrastruttura è collegata;

Il predetto articolo prevede inoltre che lo Stato membro possa intestare il potere di concedere l'esenzione, da esercitarsi caso per caso, all'autorità nazionale di regolamentazione ovvero ad un diverso organismo la cui decisione viene adottata sul parere obbligatorio previamente reso dall'autorità nazionale di regolamentazione.

La successiva legge 23 agosto 2004, n. 239 (di seguito: legge n. 239/04) ha disposto, all'articolo 1, comma 17, in relazione a quanto sopra richiamato, che la decisione sulla richiesta di esenzione, da adottarsi caso per caso, sia adottata dal Ministero delle attività produttive (di seguito: il Ministero), previo parere dell'Autorità. Posto che, nel caso di assetto istituzionale comprensivo della funzione consultiva, il parere deve essere reso, inderogabilmente, dall'autorità nazionale di regolazione, ne consegue che la norma muove dal presupposto, necessario e formalmente statuito, che nel contesto italiano l'Autorità è, nel settore del gas, l'autorità nazionale di regolamentazione.

Più in dettaglio, il citato articolo 1, comma 17, prevede che la richiesta di esenzione possa avere ad oggetto un periodo di tempo di almeno vent'anni ed una quota di almeno l'80 per cento della nuova capacità.

Inoltre, ai fini del rilascio dell'esenzione viene intestato al Ministero il potere di definire i principi e le modalità nel rispetto delle disposizioni comunitarie sopra individuate.

Nelle more dell'adozione da parte del Ministero dei predetti principi e modalità, il parere sullo Schema di Provvedimento deve essere reso valutando la Richiesta di Esenzione con riferimento ai criteri di cui all'articolo 22 della direttiva 2003/55/CE, che involgono sfere di interessi affidati alla cura dell'Autorità.

È bene infine precisare che la valutazione dell'Autorità è compiuta alla luce dell'attuale disciplina in materia di realizzazione di nuovi terminali di Gnl e di loro potenziamento, contenuta nella deliberazione 15 maggio 2002, n. 91/02, come successivamente modificata ed integrata (di seguito: deliberazione n. 91/02), non essendo stata tale disciplina incisa dalla richiamata legge n. 239/04.

La Richiesta di Esenzione

Con nota in data 28 ottobre 2004 (prot. Autorità n. 23710) la Direzione generale energia risorse minerarie del Ministero (di seguito: il Ministero), ha richiesto all'Autorità di formulare parere in merito allo schema di concessione di un'esenzione dalla disciplina che prevede il diritto di accesso di terzi, ai sensi dell'articolo 1, comma 17, della legge n. 239/04 (di seguito: Schema di Provvedimento), relativamente alla richiesta (di seguito: Richiesta di Esenzione), formulata dalla società Edison Lng Spa (di seguito: Edison Lng) (prot. Autorità n. 2352);

La Richiesta di Esenzione riguarda il terminale di rigassificazione di Gnl da realizzarsi nel nord Adriatico nella zona marina antistante il Comune di Porto Viro (RO) (di seguito: il Terminale). Essa ha ad oggetto una quota della nuova capacità in via di realizzazione pari all'80 per cento, per un periodo di tempo pari a venticinque anni dall'avvio dell'operatività del terminale.

Il Ministero, con decreto del 7 luglio 2000, n. 16767, ha autorizzato la società Edison Gas Spa, cui successivamente è subentrata la società Edison Lng, a realizzare e gestire il Terminale prevedendo una capacità massima di rigassificazione equivalente a 4 miliardi di Smc all'anno. Successivamente, con decreto 11 novembre 2004, n. 17282, il Ministero ha autorizzato la società Edison Lng ad esercire il Terminale per una capacità di rigassificazione fino a 8 miliardi di Smc all'anno.

Dal predetto decreto 11 novembre 2004 risulta che il Ministero è stato autorizzato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica, con deliberazioni 8 marzo 2001, 28 marzo 2002 e 13 novembre 2003, nonché con la presa d'atto del 29 settembre 2004, a stipulare con la società Edison Lng, previo parere favorevole della Regione Veneto, un contratto di programma per la realizzazione di un articolato piano di investimenti industriali e di ricerca per la realizzazione del Terminale, con un onere massimo a carico dello Stato di 66,576 milioni di euro.

La società Edison Lng, interamente controllata dalla società Edison Spa, è stata costituita con lo scopo di realizzare e gestire impianti per la rigassificazione del Gnl. Nel novembre 2003 Exxon Mobil Italiana Gas Srl (società del gruppo ExxonMobil) e Qatar Petroleum (società dello Stato del Qatar) hanno sottoscritto con la società Edison Spa un accordo per l'acquisto del 45% ciascuna del capitale sociale di Edison Lng, al fine di costituire un'impresa comune avente per oggetto la realizzazione e la gestione del Terminale. L'operazione di concentrazione realizzata con tale accordo è stata approvata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato con il provvedimento 25 marzo 2004, n. 13036.

La quota di capacità del terminale, oggetto della Richiesta di Esenzione, è destinata ad essere utilizzata per la rigassificazione di Gnl prodotto in Qatar e fornito dalla società Ras Laffan Liquefied Natural Gas Company Limited II (di seguito: Rasgas) detenuta al 30% da società del gruppo ExxonMobil e per il 70% da Qatar Petroleum.

Le società Edison Spa e Rasgas in data 20 novembre 2003 hanno concluso un contratto di compravendita di Gnl con consegna presso il Terminale per un quantitativo di Gnl pari a circa [omissis] milioni di tonnellate annue di Gnl (equivalenti a [omissis] miliardi di Smc anno) per un periodo di 25 anni. Sono attualmente in corso [omissis].

Valutazioni della Richiesta di Esenzione

Come detto, la valutazione della Richiesta di Esenzione è effettuata in relazione ai criteri declinati dall'articolo 22 della direttiva 2003/55/CE, sopra riportati, che involgono profili rilevanti nel quadro degli interessi alla cui cura l'Autorità deve provvedere.

Criterio di valutazione di cui alla lettera a) (l'investimento deve rafforzare la concorrenza nella fornitura di gas e la sicurezza degli approvvigionamenti)

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità hanno condotto indagini conoscitive, concluse rispettivamente con il provvedimento 17 giugno 2004, n. 13267 e con la deliberazione 17 giugno 2004 n. 90/04, sullo stato della liberalizzazione del settore del gas naturale. I risultati di tali indagini sono contenute nel documento "Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione del settore del gas naturale", al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti.

Il settore del gas naturale in Italia è ancora contraddistinto dal persistere di una posizione dominante della società Eni Spa (di seguito: Eni) nell'approvvigionamento di gas, tale da condizionare fortemente l'andamento del mercato. Ciò anche in conseguenza del fatto che la società Eni controlla le infrastrutture di importazione. Nel corso del 2003 il volume approvvigionato dalla società Eni tra importazione e produzione nazionale è stato pari a circa il 68% del consumo nazionale di gas naturale.

Nonostante un'apparente pluralità di offerta relativamente alla rimanente quota del consumo, il settore del gas è altresì caratterizzato dall'assenza di operatori nella fase di approvvigionamento realmente indipendenti dalla società Eni, e dalla conseguente assenza, per i nuovi entranti, di incentivi a competere nel mercato della vendita finale derivanti dalla disponibilità di fonti di approvvigionamento più competitive. I nuovi approvvigionamenti avviati da parte di operatori terzi per mezzo del gasdotto di importazione dalla Libia (di recente realizzazione) non sono destinati a cambiare sostanzialmente il quadro della concorrenza, in quanto il gas importato è acquistato dalla società Eni, che gestisce anche tale gasdotto.

Il gas naturale è generalmente approvvigionato sulla base di contratti con clausole di tipo *take or pay*. Il ricorso alla clausola *take or pay*, ove venga considerato isolatamente, non costituisce ostacolo allo sviluppo della concorrenza, essendo anzi ricaduta normale della prassi contrattuale internazionale per l'approvvigionamento di lungo periodo di gas naturale, in quanto rispondente, in una logica *ex ante*, all'esigenza di promuovere ingenti investimenti di lungo periodo ed a redditività differita, quali appunto quelli nell'approvvigionamento di gas naturale. Tuttavia, tale modalità di approvvigionamento, se considerata alla luce delle osservazioni riportate, e qualora il

ritiro minimo contrattuale sia tarato dall'impresa dominante sulle previsioni di consumo finale, assicura a quest'ultima un decisivo vantaggio rispetto ai nuovi entranti. Infatti un siffatto comportamento costituisce un chiaro segnale, verso i nuovi operatori entranti, di massima determinazione nel difendere la propria quota di mercato e, di conseguenza, rappresenta un forte disincentivo per questi ultimi a porre in essere nuovi investimenti nell'approvvigionamento ed, eventualmente, politiche aggressive di vendita.

Nella prospettiva da ultimo rappresentata gli unici incentivi *ex ante* ad investire nell'approvvigionamento di gas da parte di altri operatori risultano strettamente vincolati all'esistenza di quote di domanda lasciata libera dall'*incumbent*. In altri termini, l'equilibrio oligopolistico che si può determinare dipende dalla possibilità che ciascun fornitore, in proporzione ai contratti *take or pay* che abbia stipulato, offra l'intera propria disponibilità di gas approvvigionato ad una specifica parte di consumatori finali non servita da altri. Su tale "domanda residuale" ciascun fornitore si comporterà alla stregua di un operatore in condizione di monopolio. Al tempo stesso, questa strategia rappresenta un segnale credibile ai concorrenti circa la volontà di non innescare alcun confronto competitivo sul resto della domanda. La ripartizione implicita del mercato che deriverebbe da tale equilibrio oligopolistico non è frutto di un esplicito accordo collusivo tra operatori concorrenti, ma è l'esito delle strategie razionali assunte dagli operatori dato il contesto di prevalenza della modalità di approvvigionamento tramite contratti *take or pay*.

In questo contesto di "entrata senza concorrenza" emerge la particolare rilevanza dell'articolo 1, commi 17 e 20, della legge n. 239/04, nella parte in cui prevede che una quota della nuova capacità realizzata, non superiore al 20%, non possa costituire oggetto della richiesta di esenzione, e che sia allocata secondo procedure definite dall'Autorità. La valenza concorrenziale di tale previsione è legata alla opportunità di definire modalità di allocazione di tale capacità sulla base di criteri che tengano conto dell'esigenza di stimolare la liquidità dell'offerta di gas sul mercato nazionale, anche per mezzo di accesso di breve termine a tale capacità o con modalità spot, al di fuori di una logica di mera segmentazione delle quote di mercato connessa all'utilizzo di modalità di approvvigionamento *take or pay*.

Il contratto di compravendita di Gnl sottoscritto tra le società Edison Spa e Rasgas contiene clausole di tipo *take or pay* mitigate da una limitata, *[omissis]*, possibilità di modulazione annuale dei volumi contrattuali sui quali incidono dette clausole.

Le informazioni a disposizione dell'Autorità relative al prezzo di acquisto del Gnl da parte della società Edison Spa non permettono una valutazione quantitativa dell'effettiva competitività delle condizioni economiche del contratto di compravendita sottoscritto con la società Rasgas. La società Edison Spa ha tuttavia dichiarato che:

- tali condizioni economiche risultano competitive se confrontate con *[omissis]* e tali da permettere di competere efficacemente sul mercato finale del gas anche nei confronti dei concorrenti;
- al fine di preservare la competitività nel tempo della fornitura *[omissis]*.

L'ingresso della società Rasgas (detenuta al 30% dal gruppo ExxonMobil ed al 70% dalla società Qatar Petroleum) come fornitore del mercato italiano non desta preoccupazioni relativamente al settore dell'approvvigionamento, in quanto sia il gruppo ExxonMobil, sia la società Qatar Petroleum si troverebbero con quote di

mercato inferiori al 10%. In particolare, tale valutazione non muta se si considerano tutti i volumi di gas immessi nel mercato riconducibili al gruppo ExxonMobil provenienti dall'Olanda, dalla Norvegia e della produzione nazionale. Invece, relativamente alla società Qatar Petroleum, il progetto sotteso alla Richiesta di Esenzione segna l'ingresso di un operatore sostanzialmente assente dal mercato italiano del gas.

Il quadro tracciato al precedente capoverso non viene sostanzialmente alterato nemmeno qualora si consideri l'ipotesi di una crescita più moderata e realistica della capacità di importazione italiana agli anni 2010 e 2015, rispetto a quella formulata nella Richiesta di Esenzione.

La quota della società Edison Spa nel segmento dell'approvvigionamento, comprendente i volumi di gas immessi nel mercato italiano sulla base di contratti di lungo termine sottoscritti da detta società con consegna all'estero, non risulta significativa.

La posizione della società Edison Spa nel segmento della vendita nel mercato nazionale del gas, valutata sulla base di stime effettuate dalla medesima società, nonché sulla base delle disponibilità di gas derivanti dalla produzione nazionale e dal portafoglio dei contratti di importazione comprensivi dell'intera quota della capacità del terminale oggetto della richiesta di esenzione, non risulta dominante o comunque tale da ostacolare il gioco concorrenziale, ma può contribuire alla progressiva erosione della quota di mercato del gruppo Eni, pur se nella logica di "entrata senza concorrenza".

Da ultimo è bene osservare che il Terminale costituirebbe, ad oggi, la prima infrastruttura finalizzata all'importazione del gas nel mercato italiano che sia gestita da una società non appartenente al gruppo Eni.

Criterio di valutazione di cui alla lettera b) (il livello del rischio connesso all'investimento è tale che l'investimento non verrebbe effettuato senza la concessione di una deroga)

Il progetto di costruzione del Terminale, trattandosi di un terminale offshore, presenta aspetti impiantistici innovativi che comportano rischi realizzativi e operativi, nonché costi, maggiori di quelli dei più tradizionali impianti di rigassificazione realizzati in terraferma. Pertanto, il livello di rischio associato al progetto del Terminale risulta significativo e difficilmente mitigabile con strumenti diversi da impegni contrattuali di lungo periodo.

Criteri di valutazione di cui alle lettere c) e d) (l'infrastruttura deve essere di proprietà di una persona fisica o giuridica, separata quantomeno sotto il profilo della forma giuridica dai gestori dei sistemi nei cui sistemi tale infrastruttura sarà creata – gli oneri sono riscossi presso gli utenti di tale infrastruttura).

La società Edison Lng, che realizzerà e gestirà il Terminale e ne deterrà la proprietà, è una società separata dalle altre imprese di trasporto che gestiscono la rete italiana, principalmente Snam Rete Gas Spa, società del gruppo Eni.

L'utilizzo della capacità oggetto della richiesta di esenzione dalla disciplina che prevede l'accesso dei terzi avverrà sulla base di condizioni economiche negoziate, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della deliberazione n. 91/02. Ai sensi dell'articolo 3, comma 2, tali condizioni devono essere rese note mediante pubblicazione nel sito internet dell'Autorità e nel Bollettino ufficiale degli idrocarburi e della geotermia.

Le tariffe di utilizzo della quota di capacità che non è oggetto di esenzione, sono definite dall'Autorità ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (di seguito: decreto legislativo n. 164/00). A tal fine, la disciplina in materia di separazione contabile ed amministrativa, definita dall'Autorità con deliberazione 21 dicembre 2001, n. 311/01, prevede che nella redazione dei rendiconti cui sono tenuti gli esercenti l'attività di rigassificazione del Gnl venga data distinta evidenza tra le componenti patrimoniali ed economiche relative alla quota di nuova capacità oggetto di esenzione e la residua quota di capacità.

Criterio di valutazione di cui alla lettera e) (la deroga non pregiudica la concorrenza o l'efficace funzionamento del mercato interno del gas o l'efficiente funzionamento del sistema regolato a cui l'infrastruttura è collegata)

L'interconnessione del Terminale con la rete nazionale di gasdotti sarà realizzata mediante un nuovo punto di entrata. Le modalità di accesso al servizio di trasporto del gas naturale sulla rete italiana e le modalità di erogazione del servizio sono state definite dall'Autorità con la deliberazione 17 luglio 2000, n. 137/02. In conformità alle disposizioni di detta deliberazione le imprese di trasporto hanno definito nei propri codici di rete, approvati dall'Autorità, una puntuale disciplina delle modalità di accesso e di erogazione del servizio di trasporto.

L'articolo 5, comma 1, della deliberazione n. 91/02, prevede che l'intera capacità della nuova infrastruttura sia soggetta alle disposizioni adottate dall'Autorità in conformità all'articolo 24, comma 5, del decreto legislativo n. 164/00. Di conseguenza la società Edison Lng è tenuta a rispettare le disposizioni definite dall'Autorità in materia di accesso ed erogazione del servizio nonché a predisporre il proprio codice di rigassificazione. Al fine di adottare una disciplina completa in materia, l'Autorità, ha diffuso il documento per la consultazione 14 luglio 2004 recante "Garanzie di libero accesso al servizio di rigassificazione del gas naturale liquefatto e norme per la predisposizione dei codici di rigassificazione", dove ha illustrato i propri orientamenti.

L'articolo 4, comma 1, della predetta deliberazione prevede una disciplina specifica del principio *use it or lose it* nel caso di mancato utilizzo della quota di capacità oggetto di esenzione. Tuttavia, nel citato documento per la consultazione 14 luglio 2004, l'Autorità ha prospettato l'ipotesi di definire una disciplina unitaria del principio *use it or lose it* maggiormente flessibile rispetto a quella attualmente in vigore.