

**Αθήνα, 11.04.2022**

**Π.Δ. 1458**

**Προς**  
**ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ**  
ΠΕΙΡΑΙΩΣ 132  
11854 Αθήνα

**Υπ' όψιν: κ. Αν. Καθ. Αθανάσιου Δαγούμα, Προέδρου**

**Θέμα: Σχόλια της Ένωσης Προσώπων με την Επωνυμία «ΔΕΣΦΑ-ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ» στη δημόσια διαβούλευση της ΡΑΕ επί α) της εισήγησης του ΔΕΣΦΑ για το Πρόγραμμα Ανάπτυξης του ΕΣΦΑ 2022-2031 και β) του Πλαισίου Κανονισμού Τιμολόγησης για την Υπόγεια Αποθήκη της Νότιας Καβάλας**

#### **A. Η αλλαγή των συνθηκών από την έναρξη της δημόσιας διαβούλευσης**

Στις 28 Φεβρουαρίου η ΡΑΕ έθεσε σε Δημόσια Διαβούλευση την πρότασή της για το «Πλαίσιο Κανονισμού Τιμολόγησης της Υπόγειας Αποθήκης Φυσικού Αερίου Νοτίου Καβάλας», για τον τρόπο τιμολόγησης των υπηρεσιών της προς ανάπτυξη υπόγειας αποθήκης αερίου στο εξαντλημένο κοίτασμα φυσικού αερίου της Νότιας Καβάλας. Συνοπτικά, ενώ η ΡΑΕ τονίζει τη σημασία της ανάπτυξης και λειτουργίας αυτής της εγκατάστασης για την ασφάλεια εφοδιασμού της Ελλάδας και της νοτιοανατολικής Ευρώπης, περιγράφει πώς προτίθεται να εγγυηθεί μόνο την ανάκτηση έως και 50% του απαιτούμενου εσόδου ανάπτυξης της εγκατάστασης, ενώ καλεί το Ελληνικό Δημόσιο να εξετάσει το ενδεχόμενο παροχής, μέσω επιχορηγήσεων ή άλλων μη προσδιορισμένων μηχανισμών, περαιτέρω στήριξης για την ανάπτυξη της εγκατάστασης αποθήκευσης. Παράλληλα επισημαίνει την ανάγκη συμβατότητας των τυχόν ενισχύσεων με τις διατάξεις του άρθρου 106 της ΣΛΕΕ σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις, γεγονός που προϋποθέτει την ανάγκη έγκρισης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή οποιουδήποτε μέτρου στήριξης τελικά αποφασιστεί.

Στην ίδια πρόταση, η ΡΑΕ αναγνωρίζει ότι, παράλληλα με την ανάπτυξη της υπόγειας αποθήκης, θα απαιτηθεί αναβάθμιση του Εθνικού Συστήματος Μεταφοράς Φυσικού Αερίου (ΕΣΜΦΑ) για την παροχή αδιάλειπτης δυναμικότητας στους μελλοντικούς χρήστες της υπόγειας εγκατάστασης, σύμφωνα και με τις σχετικές μελέτες που έχει πραγματοποιήσει ο ΔΕΣΦΑ, κατόπιν σχετικού αιτήματος της ΡΑΕ. Ωστόσο, με την πρότασή της, η ΡΑΕ δεν υποστηρίζει την κατασκευή μιας τέτοιας αναβάθμισης, καθώς, σύμφωνα με την ανάλυσή της, η σχετική αναβάθμιση του ΕΣΜΦΑ δεν είναι απαραίτητη για τη λειτουργία της υπόγειας αποθήκης ως εγκατάστασης για την παροχή ασφάλειας εφοδιασμού και η κοινωνικοποίηση

τέτοιων δαπανών θα οδηγούσε σε στρέβλωση της εν εξελίξει σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας. Για το σκοπό αυτό, η ΡΑΕ καλεί τον μελλοντικό διαχειριστή της υπόγειας εγκατάστασης να συμμετάσχει στο μελλοντικό market test που θα πραγματοποιήσει ο ΔΕΣΦΑ για την αναβάθμιση του ΕΣΜΦΑ και, όπως σαφώς υπονοείται, να προχωρήσει σε δέσμευση και πληρωμή της απαιτούμενης αδιάλειπτης δυναμικότητας του ΕΣΜΦΑ, μεταβιβάζοντας τα σχετικά κόστη στους μελλοντικούς χρήστες της αποθήκης.

Στις 23 Μαρτίου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε πρόταση Κανονισμού<sup>1</sup>, ο οποίος, σύμφωνα με το άρθρο 6α, επιβάλλει στα Κράτη Μέλη (ΚΜ), από το 2022 και μετά, αυστηρές υποχρεώσεις για την εξασφάλιση επαρκών επιπέδων αποθήκευσης φυσικού αερίου, ως ουσιαστικό μέτρο πρόληψης για τη μείωση της εξάρτησης από εισαγωγές από τρίτες χώρες, αλλά και για την αποφυγή εξαιρετικά υψηλών τιμών του φυσικού αερίου στο μέλλον. Σύμφωνα με την πρόταση αυτή, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διασφαλίσουν ότι οι υπόγειες αποθήκες σε κάθε κράτος μέλος, έως την 1η Νοεμβρίου κάθε έτους, θα φτάνουν σε έναν «στόχο πλήρωσης», ο οποίος έχει τεθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή «...βάσει αξιολόγησης της γενικής κατάστασης της ασφάλειας του εφοδιασμού και της ανάπτυξης της ζήτησης και της προσφοράς φυσικού αερίου στην Ένωση και στα επιμέρους κράτη μέλη, και να ρυθμιστεί κατά τρόπο που να διασφαλίζει την ασφάλεια του εφοδιασμού αποφεύγοντας την περιττή επιβάρυνση για τα κράτη μέλη, τους συμμετέχοντες στην αγορά φυσικού αερίου, τους διαχειριστές συστημάτων αποθήκευσης ή τους πολίτες...». **Για το 2022, αυτός ο στόχος πλήρωσης ορίζεται στο 80% και από το 2023 και μετά ορίζεται στο 90% της χωρητικότητας κάθε εγκατάστασης αποθήκευσης.**

Σύμφωνα με το άρθρο 6γ (α) του προαναφερθέντος κανονισμού, υποχρεώσεις επιβάλλονται και στα ΚΜ χωρίς εγκαταστάσεις αποθήκευσης, τα οποία υποχρεούνται, σε συνεργασία με τα ΚΜ με εγκαταστάσεις αποθήκευσης, στο πλαίσιο μηχανισμών επιμερισμού επιβαρύνσεων που θα αναπτυχθούν, να διατηρούν όγκους αερίου στις εγκαταστάσεις αποθήκευσης των συνεργαζόμενων ΚΜ. Αν και ο σχετικός αριθμός ενδέχεται να αλλάξει στο πλαίσιο της συνεχιζόμενης δημόσιας διαβούλευσης, **η σχετική υποχρέωση προτείνεται από την Επιτροπή να είναι το 15% της εθνικής ετήσιας κατανάλωσης φυσικού αερίου.**

Ανάμεσα στις περαιτέρω διατάξεις που περιλαμβάνονται στην πρόταση της Επιτροπής, υπάρχουν, κατά την άποψή μας, δύο ιδιαίτερα σημαντικές. Η πρώτη σχετίζεται με τη ρητή αναφορά του προτεινόμενου κανονισμού που προστίθεται στο άρθρο 13 παρ. 3, όπου, μεταξύ άλλων, αναφέρει ότι: **«Θα εφαρμόζεται έκπτωση 100 % στα τιμολόγια μεταφοράς βάσει χωρητικότητας στα σημεία εισόδου και εξόδου εγκαταστάσεων αποθήκευσης, [...]»**, για περίοδο τουλάχιστον 5 ετών, η οποία μπορεί να παραταθεί, μετά από **επανεξέταση της Επιτροπής** (και όχι της Ρυθμιστικής Αρχής), για όσο διάστημα απαιτείται για τη διασφάλιση των επιπέδων της ασφάλειας εφοδιασμού. Η δεύτερη είναι η διάταξη που, σύμφωνα με το άρθρο 6β(1), επιβάλλει ότι **«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα,**

---

<sup>1</sup> Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με μέτρα για τη διασφάλιση της ασφάλειας του εφοδιασμού με φυσικό αέριο και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 715/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου

συμπεριλαμβανομένων οικονομικών κινήτρων ή αποζημιώσεων σε συμμετέχοντες της αγοράς, για να διασφαλίσουν ότι επιτυγχάνονται οι υποχρεωτικοί στόχοι πλήρωσης (filling targets) σύμφωνα με το Άρθρο 6(α). Αυτά τα μέτρα μπορεί, ειδικότερα, να περιλαμβάνουν [...] την παροχή οικονομικών κινήτρων για τους συμμετέχοντες στην αγορά ή **την αποζημίωση για το ενδεχόμενο έλλειμμα εσόδων ή για δαπάνες που προκύπτουν από υποχρεώσεις των συμμετεχόντων στην αγορά που δεν μπορούν να καλυφθούν από έσοδα [...]**», με παρόμοια πρόβλεψη να περιλαμβάνεται και για ΚΜ χωρίς εγκαταστάσεις αποθήκευσης, για αντίστοιχες δαπάνες που πραγματοποιούνται για την αποθήκευση φυσικού αερίου σε συνεργαζόμενες χώρες με εγκαταστάσεις αποθήκευσης. Όλες αυτές οι προαναφερθείσες διατάξεις συνεπάγονται ότι **οποιοδήποτε τέτοιο μέτρο μπορεί να συνιστά νόμιμη κρατική ενίσχυση** κατά την έννοια του άρθρου 107 (1) της ΣΛΕΕ και μπορεί να χρειαστεί να κοινοποιηθεί αναλόγως στην Επιτροπή, ωστόσο, έχει ήδη διευκρινιστεί στην επικοινωνία REPowerEU της 8<sup>ης</sup> Μαρτίου ότι η νομοθεσία της Ένωσης επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρέχουν τέτοιες κρατικές ενισχύσεις σε προμηθευτές δυνάμει του άρθρου 107(3)(γ) της ΣΛΕΕ, για παράδειγμα με τη μορφή εγγυήσεων (π.χ. «αμφίδρομες συμβάσεις διαφορών»).

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, η Ελλάδα έχει δύο επιλογές: είτε να αναπτύξει την υπόγεια αποθήκη της Νότιας Καβάλας και να διασφαλίζει ότι θα συμπληρώνεται έως και το 90% της χωρητικότητάς της έως την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου κάθε έτους προκειμένου να διασφαλιστεί η ασφάλεια εφοδιασμού για τη χειμερινή περίοδο, είτε να διατηρήσει, μακροπρόθεσμα, τη χωρητικότητα αποθήκευσης τουλάχιστον περίπου 900 εκατομμυρίων Nm<sup>3</sup> αερίου σε αποθήκη<sup>2</sup> στην Ιταλία<sup>3</sup>. Αν και τα διαθέσιμα δεδομένα, σε αυτό το στάδιο, δεν επιτρέπουν ακριβέστερους υπολογισμούς και χρειάζεται περαιτέρω αξιολόγηση, η αποθήκευση φυσικού αερίου στην Ιταλία θα απαιτούσε ένα κόστος περίπου 3 €/MWh, μόνο για αποθήκευση και μεταφορά στην Ελλάδα, εξαιρουμένου του κόστους του ίδιου του φυσικού αερίου, ενώ το αντίστοιχο κόστος για την υπόγεια αποθήκη της Νότιας Καβάλας δεν θα ξεπερνούσε τα 0,5€/MWh, ακόμα και εάν χρειαζόταν να κοινωνικοποιηθεί το σύνολο του κόστους ανάπτυξης της υποδομής. Ακόμη και αν η αποθήκευση φυσικού αερίου στην Ιταλία είναι η μόνη άμεσα διαθέσιμη λύση και θα πρέπει να εφαρμοστεί στο ενδιάμεσο διάστημα, είναι προς το σαφές όφελος των Ελλήνων καταναλωτών φυσικού αερίου να αναπτύξουν την αποθήκη στη Νότια Καβάλα το συντομότερο δυνατό.

Υποθέτοντας ότι η Ελλάδα εύλογα θα επέλεγε την επιλογή της Νότιας Καβάλας μακροπρόθεσμα, αυτή θα πρέπει να λειτουργήσει βάσει του προτεινόμενου νέου κανονισμού της ΕΕ. Επομένως, η αντίστοιχη πρόταση της ΡΑΕ θα πρέπει να επανεκτιμηθεί

---

<sup>2</sup> Αυτή η χωρητικότητα αποθήκευσης αντιστοιχεί στο 15% της ετήσιας κατανάλωσης του 2021 (περίπου 6 bcm). Σύμφωνα με την πρόσφατη Μελέτη Πρόβλεψης Ζήτησης 2022-2031 του ΔΕΣΦΑ ([www.desfa.gr](http://www.desfa.gr)) η ζήτηση αυτή αναμένεται να αυξηθεί τα επόμενα χρόνια, φτάνοντας τα 7,6 bcm το 2031.

<sup>3</sup> Όσον αφορά τα ΚΜ με αποθήκες σε λειτουργία, η Ελλάδα συνδέεται φυσικά μόνο με το βουλγαρικό και το ιταλικό δίκτυο φυσικού αερίου και τις αντίστοιχες υπόγειες εγκαταστάσεις αποθήκευσης. Ωστόσο, η χωρητικότητα αποθήκευσης του Chiren, της υπόγειας αποθήκης της Βουλγαρίας, είναι πολύ χαμηλή και ελάχιστα κατάλληλη για τις ανάγκες της εθνικής αγοράς της Βουλγαρίας, ενώ η Ιταλία έχει μια από τις μεγαλύτερες χωρητικότητες αποθήκευσης στην ΕΕ που φτάνει περίπου τις 198 TWh – 34 φορές μεγαλύτερη από της Βουλγαρίας.

λαμβάνοντας υπόψη τις απαιτήσεις αυτού του κανονισμού, ιδίως όσον αφορά τα παρακάτω δύο σημαντικά θέματα:

1. **Η εγγυημένη αμοιβή του κατασκευαστή της αποθήκης Νότιας Καβάλας θα πρέπει να αυξηθεί στο 100% αντί του 50% που προτείνει σήμερα η ΡΑΕ:** το 90% της χωρητικότητας αποθήκευσης θα πρέπει να είναι συνεχώς διαθέσιμο στους συμμετέχοντες στην αγορά μακροπρόθεσμα, ενώ το υπόλοιπο 10 % θα ήταν διαθέσιμο για τις βραχυπρόθεσμες ανάγκες της αγοράς (άρα δεν είναι εγγυημένο), τηρουμένων των αναλογιών στη σχετική προσέγγιση της ικανότητας μεταφοράς για τις υποδομές ρυθμιζόμενης πρόσβασης τρίτων (rTPA). Τα ποσοστά αυτά δικαιολογούν την πλήρη κάλυψη των απαιτούμενων εσόδων, όπως ενδείκνυται και για μια πλήρως ρυθμιζόμενη υποδομή, όπως θα είναι η υπόγεια αποθήκη της Νότιας Καβάλας.
2. **Κανένα κόστος του συστήματος μεταφοράς δεν θα πρέπει να επιβαρύνει τους χρήστες του αποθηκευτικού χώρου της Νότιας Καβάλας.** Ως εκ τούτου, ο κατασκευαστής και διαχειριστής του χώρου αποθήκης της Νότιας Καβάλας πρέπει να έχει πλήρη πρόσβαση, δηλαδή αδιάλειπτη δυναμικότητα, στο ΕΣΜΦΑ **χωρίς κόστος**. Η διάταξη αυτή **επιβάλλει την υποχρέωση κοινωνικοποίησης του κόστους οποιασδήποτε αναβάθμισης του ΕΣΜΦΑ που μπορεί να απαιτηθεί για τη λειτουργία της Νότιας Καβάλας στο υπόλοιπο κόστος του δικτύου μεταφοράς και όχι είτε στον διαχειριστή της υπόγεια αποθήκης είτε στους μελλοντικούς χρήστες της αποθήκης.**

## **B. Γενικά σχόλια για το σχέδιο κανονισμού**

Πέραν των ανωτέρω, διατυπώνονται ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με το σχέδιο Κανονισμού. Πρέπει να σημειωθεί ότι, χαιρετίζουμε την ανάλυση της ΡΑΕ η οποία αναγνωρίζει τη σημασία της ανάπτυξης της υπόγεια αποθήκης της Νότιας Καβάλας για το γενικό δημόσιο συμφέρον, καθώς και την οικονομική ευημερία της χώρας, αν και θεωρούμε ότι ο ρόλος της αποθήκευσης στην εμπορική λειτουργία της αγοράς είναι πολύ σημαντικός, και αυτός ο ρόλος δεν αναγνωρίζεται σωστά από την ανάλυση.

Ωστόσο, η μετέπειτα πρόταση της ΡΑΕ δε συμβάλλει επαρκώς στην προστασία της ανάπτυξης της αποθήκης από αστοχίες της αγοράς, οι περισσότερες από τις οποίες περιγράφονται στην ίδια την ανάλυση της ΡΑΕ. Πιο συγκεκριμένα:

### **1. Η σημασία των υπόγειων εγκαταστάσεων αποθήκευσης φυσικού αερίου για τη διασφάλιση της ασφάλειας εφοδιασμού στην Ευρώπη**

Οι υπόγειες εγκαταστάσεις αποθήκευσης φυσικού αερίου αποτελούσαν για δεκαετίες υποδομές κρίσιμης σημασίας, διασφαλίζοντας την ασφάλεια εφοδιασμού και την κανονική λειτουργία των ενεργειακών αγορών έναντι αιχμών ζήτησης, εκτίναξης τιμών ή πιθανών διαταραχών του εφοδιασμού.

Αυτός είναι ο λόγος ύπαρξης για τις 146 υπάρχουσες υπόγειες εγκαταστάσεις φυσικού αερίου που λειτουργούν σήμερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και τις δεκατέσσερις (14) που βρίσκονται υπό ανάπτυξη, σύμφωνα με τα στοιχεία της Gas Infrastructure Europe του

7/2021. Δυστυχώς, η Ελλάδα είναι μια από τις λίγες χώρες χωρίς εγκατάσταση υπόγειας αποθήκης φυσικού αερίου και χωρίς μακροπρόθεσμη αποθήκευση αερίου.

Επιπλέον, με την πρόσφατη πρόταση Κανονισμού<sup>4</sup>, η ΕΕ δήλωσε ότι «Η Ένωση θεωρεί ότι ο τομέας των συστημάτων αποθήκευσης έχει μεγάλη σημασία για την Ένωση, την ασφάλεια ενεργειακού εφοδιασμού και των άλλων βασικών σημείων ενδιαφέροντος ως προς την ασφάλεια. Ως εκ τούτου, οι εγκαταστάσεις αποθήκευσης (ΥΑΦΑ) θεωρούνται υποδομές κρίσιμης σημασίας κατά την έννοια της Οδηγίας 2008/114/ΕΚ, της 8ης Δεκεμβρίου 2008, για τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό των ευρωπαϊκών υποδομών κρίσιμης σημασίας και την αξιολόγηση της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας τους.»

Ως εκ τούτου, η ένοπλη σύγκρουση στην Ουκρανία από τον Φεβρουάριο του 2022 και η σημαντική απειλή για τους καταναλωτές και την ελληνική οικονομία σε περίπτωση διακοπής του εφοδιασμού σε φυσικό αέριο θα πρέπει να πυροδοτήσουν επείγουσες ενέργειες αναφορικά με πρωτοβουλίες πολιτικής και κανονιστικές διατάξεις, προκειμένου να επιταχυνθεί η ολοκλήρωση του κατάλληλου πλαισίου για την κατασκευή της πρώτης εγκατάστασης μακροχρόνιας αποθήκευσης αερίου στην Ελλάδα, της υπόγειας αποθήκης στη Ν. Καβάλα, το συντομότερο δυνατό.

## **2. Η πρόταση της ΡΑΕ δεν είναι συμβατή με βασικές αρχές του κανονισμού της ΕΕ σχετικά με τη ρυθμιζόμενη πρόσβαση τρίτων (rTPA)**

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία δεν επιβάλλει στις εγκαταστάσεις αποθήκευσης ένα ρυθμιζόμενο καθεστώς πρόσβασης τρίτων (regulated Third Party Access-rTPA), αλλά αφήνει την επιλογή σε κάθε κράτος μέλος. **Η ελληνική νομοθεσία (Ν. 4001/2011) έχει επιβάλει καθεστώς rTPA σε όλες τις υποδομές φυσικού αερίου στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένης της αποθήκευσης. Το καθεστώς rTPA, παρέχει στις Ρυθμιστικές Αρχές τη δυνατότητα να επιβάλλουν αυστηρούς κανόνες για την πρόσβαση στις εγκαταστάσεις φυσικού αερίου και να εγκρίνουν τα τιμολόγια, αλλά, ταυτόχρονα, εγγυάται τα ελεγχόμενα έσοδα των εγκαταστάσεων, διασφαλίζοντας ότι οι διαχειριστές των εγκαταστάσεων παραμένουν οικονομικά ουδέτεροι (cash neutral). Μόνο υπό εξαίρεση, σύμφωνα με το άρθρο 36 της Οδηγίας για το φυσικό αέριο και την ελληνική νομοθεσία, μπορούν να υπάρξουν αποκλίσεις από το καθεστώς rTPA, μετά από έγκριση της ΡΑΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι υποδομές που υπόκεινται σε εξαίρεση εκτίθενται σε κίνδυνο αγοράς, αλλά πριν από τη λήψη των τελικών επενδυτικών αποφάσεων, όλα αυτά τα έργα έχουν εξασφαλίσει μακροπρόθεσμες συμβάσεις ship or pay με τους χρήστες της υποδομής, οι οποίες θα διασφαλίσουν την πλήρη ανάκτηση της επένδυσης, πλέον μιας απόδοσης που υπερβαίνει αυτή των ρυθμιζόμενων περιουσιακών στοιχείων.**

---

<sup>4</sup> Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με μέτρα για τη διασφάλιση της ασφάλειας του εφοδιασμού με φυσικό αέριο και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 715/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου



Η Ελληνική Πολιτεία αποφάσισε ότι η υπόγεια αποθήκη Νότιας Καβάλας θα ακολουθήσει το καθεστώς rTPA, βάσει του Νόμου 4001/2011 και της Κοινής Υπουργικής Απόφασης ΥΠΕΝ/ΔΥΔΡ/26579/675 («ΚΥΑ»). Επομένως, ο ισχύων κανονισμός **πρέπει να εγγυάται την οικονομική ουδετερότητα του διαχειριστή<sup>5</sup> της αποθήκης**. Στην περίπτωση αποθήκευσης, η ανάγκη για εγγυημένα έσοδα πηγάζει επίσης από το γεγονός ότι οι συμμετέχοντες στην αγορά, στις περισσότερες περιπτώσεις, αποτυγχάνουν να εκτιμήσουν ορισμένα σημαντικά - αλλά όχι πρόδηλα - οφέλη από τη λειτουργία της εγκατάστασης αποθήκευσης, όπως η συμβολή της στην ασφάλεια του εφοδιασμού, η μείωση των εποχικών διαφορών στις τιμές της αγοράς και της διακύμανσης των τιμών, και η αξία που μπορεί να δημιουργήσει στους καταναλωτές και τους προμηθευτές από τη βελτιστοποίηση του χαρτοφυλακίου τους. Σύμφωνα με την ΚΥΑ, η ΡΑΕ πρέπει να καθορίσει τον μηχανισμό για τον προσδιορισμό των Απαιτούμενων (δηλαδή των εγγυημένων) Εσόδων και ποιο μέρος αυτών των εγγυημένων εσόδων θα ανακτηθεί μέσω χρεώσεων του τελικού χρήστη (δηλαδή «κοινωνικοποίηση») που θα είναι διαφορετικές από τις Χρεώσεις Αποθήκευσης, όχι ποιο ποσοστό των Απαιτούμενων Εσόδων θα είναι εγγυημένο.

Ωστόσο, υπάρχουν **θεμελιώδεις διαφορές μεταξύ του «ρυθμιζόμενου μοντέλου (TPA)»** το οποίο έχει εφαρμοστεί με επιτυχία στην ελληνική αγορά φυσικού αερίου για σχεδόν 20 χρόνια - επιτρέποντας την ανάπτυξη της βασικής υποδομής φυσικού αερίου και της αγοράς φυσικού αερίου- και του **μοντέλου που προτείνεται από τη ΡΑΕ για την υπόγεια αποθήκη της Νότιας Καβάλας**. Ειδικότερα, σύμφωνα με την πρόταση της ΡΑΕ, τα έσοδα που μπορεί δυνητικά να εισπράξει ο Διαχειριστής της αποθήκης καθορίζονται από τη ρυθμιστική αρχή, όπως σε κάθε άλλη ρυθμιζόμενη υποδομή, αλλά **μόνο κατά μέγιστο το 50% αυτών των ρυθμιζόμενων απαιτούμενων εσόδων είναι εγγυημένο**. Πρόκειται προφανώς για μια ασύμμετρη κατανομή των κινδύνων και των οφελών από τη λειτουργία της υπόγειας αποθήκης, η οποία **δεν θα επιτρέψει την ανάπτυξή της από κανέναν επενδυτή και θα καταστήσει το έργο μη χρηματοδοτήσιμο**. Στην πράξη, η ΡΑΕ **προτείνει ένα μικτό ρυθμιζόμενο και εμπορικό καθεστώς για τη ρύθμιση της υπόγειας αποθήκης φυσικού αερίου, το οποίο δεν είναι συμβατό ούτε με τον κανονισμό της ΕΕ, ούτε με την ΚΥΑ, αλλά ούτε και με τη διεθνή πρακτική, καθώς δεν απαντάται σε καμία άλλη χώρα με ρυθμιζόμενη πρόσβαση τρίτων στις υπόγειες αποθήκες φυσικού αερίου**.

Αυτή η προσέγγιση είναι **σαφώς ασύμβατη με τις αρχές του rTPA** όπως ορίζονται στη νομοθεσία της ΕΕ (π.χ. Κανονισμός Τιμολόγησης Δικτύου, Κανονισμός 347/2013), που εμποδίζουν την **πραγματοποίηση** κερδών μεγαλύτερων εκείνων που καθορίζονται από τη ρυθμιστική αρχή, αλλά και **εγγυώνται την ανάκτηση αυτού του αποδεκτού κέρδους** μέσω των μεθοδολογιών τιμολόγησης. Αυτό το προτεινόμενο σύστημα είναι ομοίως ασύμβατο με τον τρόπο με τον οποίο έχουν ρυθμιστεί οι εγκαταστάσεις αποθήκευσης σε μεγάλες αγορές φυσικού αερίου στην ΕΕ, όπως είναι η Γαλλία και η Ιταλία, όπου τα απαιτούμενα έσοδα είναι σταθερά αλλά και πλήρως εγγυημένα, με τρόπο πλήρως συμβατό με τη νομοθεσία της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις. Επιπλέον, όπως ήδη εξηγήθηκε, αυτή η προσέγγιση δεν είναι συμβατή με την εκφρασμένη άποψη της

---

<sup>5</sup> δηλαδή την πλήρη ανάκτηση του κόστους από τον Διαχειριστή

Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπως αυτή εκφράζεται στο σχέδιο κανονισμού για τα μέτρα ασφάλειας εφοδιασμού.

**3. Η πρόταση της ΡΑΕ, υποτιμά το συνολικό όφελος και την αξία της υπόγειας αποθήκης και επιβάλλει μία αδόκιμη οροφή στο κεφαλαιουχικό κόστος (Capex cap) σε πρώιμο στάδιο, κατανέμοντας έτσι δυσανάλογο επίπεδο κινδύνων στον επενδυτή:**

- i. **Υποεκτίμηση του συνολικού οφέλους, καθώς και του οφέλους ασφάλειας εφοδιασμού, της υπόγειας αποθήκης της Νοτίου Καβάλας, στο σχέδιο απόφασης της ΡΑΕ λόγω υποεκτιμημένου γεωπολιτικού κινδύνου (κίνδυνος ασφάλειας εφοδιασμού):** Αν και λόγω πραγματικά πρωτόγνωρων συνθηκών, όπως αυτές που διαμορφώνονται μετά από την έναρξη του πολέμου στην Ουκρανία, που κανείς δεν θα μπορούσε ποτέ να προβλέψει, θεωρούμε ότι η υπόθεση στην οποία η ΡΑΕ έχει βασίσει τις εκτιμήσεις της για την κοινωνικοποίηση του κόστους της υπόγειας αποθήκευσης (συνολικό όφελος: 381 εκατ. ευρώ, όφελος ασφάλειας εφοδιασμού: 160 εκατ. Ευρώ, ενότητα Ε της ανάλυσης στο σχέδιο απόφασης της ΡΑΕ για τον Κανονισμό), δηλαδή η κατανομή μόνο 10% πιθανότητας στο σενάριο υψηλής ζήτησης με διακοπή του φυσικού αερίου προς την Ελλάδα αποτελεί σοβαρή υποεκτίμηση του αντίστοιχου κινδύνου.

Εφαρμόζοντας την ίδια προσέγγιση με τη ΡΑΕ, για παράδειγμα, αλλά με συντηρητικό ποσοστό 40% για το υψηλό σενάριο (καθώς η αντίληψη της ΕΕ για τον γεωπολιτικό κίνδυνο είναι πολύ μεγαλύτερη με βάση τα επείγοντα και δραστικά μέτρα ασφάλειας εφοδιασμού του τελευταίου μήνα), το αντίστοιχο Συνολικό Όφελος από την λειτουργία της ΥΑΦΑ θα ήταν 521 εκατ. ευρώ (αντί για 382 εκατ. ευρώ) και το Οφέλη Ασφάλειας Εφοδιασμού θα ήταν 295 εκατ. ευρώ (αντί για 160 εκατ. ευρώ).

**Συνεπώς, χρησιμοποιώντας τη μεθοδολογία της ΡΑΕ ότι το ποσοστό κοινωνικοποίησης των επιτρεπόμενων εσόδων προέρχεται από το όφελος της ασφάλειας εφοδιασμού και το κόστος του έργου της υπόγειας αποθήκης, αν και έχουμε μια εντελώς διαφορετική προσέγγιση σε σχέση με αυτή την μεθοδολογία, το όφελος ασφάλειας εφοδιασμού υπολογίζεται σε 295 εκατ. ευρώ για την υπόγεια αποθήκη με εκτιμώμενο κόστος στα 314 εκατ. ευρώ, που σημαίνει ότι το τελικό ποσοστό κοινωνικοποίησης (ποσοστό εγγυημένων εσόδων) προκύπτει 94% αντί για 50% που προτείνει το σχέδιο πλαισίου της ΡΑΕ.**

Και με δεδομένες τις ειδικές και κρίσιμες συνθήκες που βιώνει η Ευρώπη, είναι προφανές ότι ακόμη και αυτό το ποσοστό του 40% βαρύτητας στο υψηλό σενάριο γεωπολιτικού κινδύνου μπορεί να θεωρηθεί και συντηρητικό.

Ενδεικτικά, επίσης, αναφέρουμε ότι από την επικαιροποίηση της προγενέστερης μελέτης κόστους-οφέλους, την οποία ο ΔΕΣΦΑ πραγματοποίησε μετά την έναρξη της διαβούλευσης (θα υποβληθεί χωριστά από τον ΔΕΣΦΑ ως δική του απάντηση στη διαβούλευση), **το κοινωνικό όφελος από την ύπαρξη της αποθήκης της Νότιας Καβάλας σε περίπτωση διακοπής του ρωσικού εφοδιασμού φυσικού αερίου στην ΕΕ ανέρχεται σε 21 εκατ. ευρώ ανά 1% της πιθανότητας διακοπής του ρωσικού αερίου.**

Τέλος, σε μία διαφορετική μελέτη κόστους-οφέλους που ο ΔΕΣΦΑ πραγματοποίησε πρόσφατα, κατόπιν αιτήματος της ΡΑΕ, για την ανάπτυξη Πλωτής Αποθηκευτικής Εγκατάστασης (FSU) στη Ρεβυθούσα, **η εκτιμώμενη αξία απώλειας φορτίου που θα αποφευχθεί με την ύπαρξη αποθηκευτικής ικανότητας ίση με το 1% της ζήτησης φυσικού αερίου στην Ελλάδα, σε περίπτωση διακοπής του ρωσικού φυσικού αερίου, ισούται με 648 εκατ. ευρώ.**

- ii. **Ο κίνδυνος του ανώτατου ορίου των 350 εκατ. ευρώ που επιβάλλεται στο κεφαλαιουχικό κόστος (Capex cap):** η τεχνική πολυπλοκότητα της υπόγειας αποθήκης είναι τέτοια που είναι αδύνατο, σε αυτό το πολύ πρώιμο στάδιο, να προσδιοριστεί το πραγματικό Capex για την αποθήκη. Το πραγματικό ανώτατο όριο για την ανάπτυξη της εγκατάστασης μπορεί να γίνει γνωστό μόνο όταν θα έχουν πραγματοποιηθεί επαρκείς τεχνικές αναλύσεις. Για το σκοπό αυτό, θα ήταν απαραίτητο να αφαιρεθεί το ανώτατο όριο για το Capex από τον Κανονισμό. Η οριστικοποίηση του ύψους του του Capex θα μπορούσε να εξεταστεί, πιθανόν με τη συμμετοχή ανεξάρτητου εμπειρογνώμονα για τον έλεγχο και την επαλήθευση των σχετικών ποσών, όταν η διαδικασία θα είναι επαρκώς ώριμη, δηλαδή τη στιγμή της σύναψης των συμβάσεων Engineering, procurement, and construction (EPC) και της προμήθειας των ποσοτήτων μη αντλήσιμου φυσικού αερίου (cushion gas).
- iii. **Ο κίνδυνος της πρόσβασης στο δίκτυο:** σύμφωνα με τη ΡΑΕ, η υπόγεια αποθήκη θα έχει μόνο διακοπτόμενη πρόσβαση στο δίκτυο, εκτός εάν ο Διαχειριστής της αποθήκης πληρώσει για την αναβάθμιση του δικτύου. Αυτό επιβάλλει τεράστιο κίνδυνο για τον επενδυτή, καθώς καθίσταται αβέβαιο εάν η μεταφορική ικανότητα θα υπάρχει όταν η αγορά θα χρειάζεται τη χρήση της χωρητικότητας αποθήκευσης. Στην πράξη, αυτή η προσέγγιση **μειώνει την εμπορική αξία του μη εγγυημένου μέρους της αποθήκευσης στο μηδέν**. Επιπλέον, όπως προαναφέρθηκε, έρχεται σε αντίθεση με τις διατάξεις του σχεδίου πρότασης της Επιτροπής για τον κανονισμό για την αποθήκευση.
- iv. **Ο κίνδυνος της αγοράς:** η επιβολή ανώτατου ορίου στα εγγυημένα έσοδα του επενδυτή (**50% των απαιτούμενων εσόδων έως 160 εκατ. ευρώ**), χωρίς να υπάρχει μηχανισμός ανάκτησης σε περίπτωση υποανάκτησης ή υπερανάκτησης, εκθέτει πλήρως τον επενδυτή στον κίνδυνο αγοράς. Η υπόγεια αποθήκη έχει μεγάλη αξία για την Ελληνική Αγορά Ενέργειας (εποχικότητα, ευελιξία, οφέλη για το σύστημα και την ασφάλεια εφοδιασμού). Ωστόσο, η αξία αυτή δεν είναι εύκολο να εκτιμηθεί στο σύνολό της από τους συμμετέχοντες στην αγορά, ειδικά στη νεοσύστατη ελληνική αγορά αποθήκευσης αερίου, όπως εξάλλου αναγνωρίζει και η ίδια η ΡΑΕ στο σχέδιο Κανονισμού, όταν αναφέρει ότι «[...] η ανάκτηση των απαιτούμενων εσόδων από τον Διαχειριστή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εγγυημένη στο ίδιο επίπεδο [...]» με άλλες ρυθμιζόμενες υποδομές. Αυτή η προσέγγιση υποστηρίζεται επίσης από τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο σχέδιο κανονισμού, όπου αναφέρεται ότι τα μέτρα στήριξης της αποθήκευσης θα πρέπει να περιλαμβάνουν «...αποζημίωση για το ενδεχόμενο έλλειμμα εσόδων ή για δαπάνες που προκύπτουν από υποχρεώσεις των συμμετεχόντων στην αγορά που δεν μπορούν να καλυφθούν από έσοδα...». Αυτή είναι μια σαφής διάταξη που καλύπτει τους συμμετέχοντες στην αγορά, συμπεριλαμβανομένων των διαχειριστών αποθήκευσης, από την αδυναμία της αγοράς (market failure).



- v. **Μεγαλύτερη περίοδος σταθερού ρυθμιστικού πλαισίου:** Η υποδομή της ΥΑΦΑ Ν. Καβάλας αποτελεί ένα πολύπλοκο και εντάσεως κεφαλαίου έργο που θα απαιτήσει άντληση σημαντικών κεφαλαίων για την κατασκευή και λειτουργία του. Στο πλαίσιο αυτό μια μεγαλύτερη περίοδος σταθερού ρυθμιστικού πλαισίου στα δεκαέξι (16) έτη (από 8 έτη που προτείνεται στον κανονισμό της ΡΑΕ) θα ήταν σημαντική ώστε να διευκολυνθεί η χρηματοδότηση του έργου και να μειωθεί και το συνεπαγόμενο κόστος δανεισμού.

Πιστεύουμε ότι όλα τα παραπάνω παρέχουν **ισχυρές ενδείξεις ώστε η ΡΑΕ να επαναξιολογήσει την αξία της ύπαρξης της εγκατάστασης αποθήκευσης της Νότιας Καβάλας και, σε συνδυασμό με όλες τις άλλες ενδείξεις παραπάνω, να αυξήσει το επίπεδο κοινωνικοποίησης της εγκατάστασης στο 100%.**

**4. Η πρόταση της ΡΑΕ να παρέμβει το «κράτος» και να εγγυηθεί την επένδυση είναι ασαφής και δεν συνδέεται επαρκώς με την ισχύουσα νομοθεσία.**

Πιστεύουμε ότι πολύ σωστά, η ΡΑΕ θεωρεί την υπόγεια αποθήκη φυσικού αερίου απαραίτητη για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού και τη γεωπολιτική ασφάλεια της χώρας και πιστεύει ότι η υποδομή θα πρέπει να θεωρείται δημόσια υπηρεσία, προτρέποντας τις αρμόδιες αρχές να παράσχουν πρόσθετη απαραίτητη υποστήριξη και εγγυήσεις, στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 106 του EU Tariff Code (ΤCEU) και της Απόφασης 2012/21/ΕΚ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την παροχή Κρατικής Ενίσχυσης στο πλαίσιο των Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος. Ωστόσο, **παραμένει ασαφές βάσει ποιας νομικής ή κανονιστικής διαδικασίας θα μπορούσε να χορηγηθεί μια τέτοια υποστήριξη.** Αυτό αυξάνει την αβεβαιότητα σε αυτή τη φάση του διαγωνισμού και καθιστά το σχέδιο κανονισμού ασαφές.

Η ΡΑΕ αναφέρεται στη δυνατότητα του επενδυτή να λάβει επιχορηγήσεις από το Connecting Europe Facility, καθώς η υπόγεια αποθήκη φυσικού αερίου βρίσκεται στην 5<sup>η</sup> λίστα Έργων Κοινού Ενδιαφέροντος (PCI). Το χρονοδιάγραμμα του διαγωνισμού και η διαδικασία της χρηματοδότησης του CEF καθιστά πολύ δύσκολη την υποβολή αίτησης για χρηματοδότηση ακόμη και στην τελευταία πρόσκληση της 5<sup>ης</sup> λίστας PCI το 1<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2023.

**5. Αποθήκευση υδρογόνου στο SK UGS μια βιώσιμη δυνατότητα**

Με βάση τη μελέτη του συμβούλου SEAL ENERGY «High Level Technical Assessment of H2 & CO2» που υποβλήθηκε το 2021 στο ΤΑΙΠΕΔ, για τη διαγωνιστική διαδικασία της υπόγειας αποθήκης της Ν. Καβάλας, υπάρχει δυνατότητα χρήσης της εγκατάστασης για αποθήκευση υδρογόνου (H2). Η SEAL ENERGY ανέλυσε τα ειδικά γεωλογικά χαρακτηριστικά του εξαντλημένου πεδίου φυσικού αερίου της υπόγειας αποθήκης και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η μετατροπή της εγκατάστασης για αποθήκευση H2 (με σημαντικό όγκο αερίου λειτουργίας H2) αποτελεί βιώσιμη επιλογή.

Ως εκ τούτου, η υπόγεια αποθήκη της Ν. Καβάλας δεν είναι μια εγκατάσταση μόνο για αποθήκευση φυσικού αερίου καθώς δύναται να αποθηκεύσει H2, αυξάνοντας σημαντικά

τη σημασία της, ειδικά μετά τις πρόσφατες ρυθμιστικές πρωτοβουλίες της ΕΕ που προωθούν έντονα την επέκταση της χρήσης Η2 το συντομότερο δυνατό.

### **C. Συμπεράσματα**

- Η βιωσιμότητα του έργου στο πλαίσιο του καθεστώτος rTPA απαιτεί την εγγύηση του 100% των Απαιτούμενων Εσόδων μέσω ρυθμιστικού μηχανισμού σύμφωνου με αυτόν που ισχύει για το ΕΣΜΦΑ και τον τερματικό σταθμό Ρεβουθούσας και την ΚΥΑ.
- Η κοινωνικοποίηση – δηλαδή το εγγυημένο μέρος των απαιτούμενων εσόδων μέσω χρεώσεων στο τιμολόγιο μεταφοράς ή μέσω ανταποδοτικού τέλους, θα πρέπει αρχικά να είναι πολύ κοντά στο 100% (όπως αρχικά είχε οριστεί στο 95% για τον τερματικό σταθμό της Ρεβουθούσας) και μπορεί να επιτυγχάνεται μέσω της εκ των υστέρων (ex post) κοινωνικοποίησης του τμήματος των Απαιτούμενων Εσόδων που δε λαμβάνονται από την αγορά, όπως συμβαίνει στην Ιταλία ή τη Γαλλία, και έχει περάσει την αξιολόγηση κρατικών ενισχύσεων της Ε.Ε. Το τμήμα των Απαιτούμενων Εσόδων που δεν κοινωνικοποιήθηκε θα πρέπει να διασφαλιστεί μέσω μηχανισμών ανακτήσιμης διαφοράς.
- Η Ρυθμισμένη Περιουσιακή Βάση θα πρέπει να αναγνωρίσει πλήρως το πραγματικό κόστος του έργου (Capex) για την ανάπτυξη της υπόγειας αποθήκης, χωρίς να περιλαμβάνει τυχόν επιχορηγήσεις που μπορεί να επιτύχει το έργο.
- Ο Διαχειριστής της αποθήκευσης θα πρέπει να διαθέτει αδιάλειπτη δυναμικότητα στο ΕΣΜΦΑ. Το κόστος για την τυχόν αναβάθμιση και χρήση του ΕΣΜΦΑ θα ανακτηθεί από τους Χρήστες του δικτύου και όχι από τον διαχειριστή της υπόγειας αποθήκης ή τα τιμολόγια χρήσης της υποδομής.

**Με εκτίμηση**



**Maria Rita Galli**

**Κοινή Εκπρόσωπος της Ένωσης Προσώπων με την Επωνυμία «ΔΕΣΦΑ-ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ»**