



Ministero dello Sviluppo Economico

DIREZIONE GENERALE PER L'APPROVVIGIONAMENTO, L'EFFICIENZA E LA COMPETITIVITÀ ENERGETICA
DIREZIONE GENERALE PER LE INFRASTRUTTURE E LA SICUREZZA DEI SISTEMI ENERGETICI E
GEOMINERARI

**Bundesnetzagentur für Elektrizität,
Gas,
Telekommunikation, Post und
Eisenbahnen**
Beschlusskammer 7
Tulpenfeld 4

53113 Bonn - Deutschland

E per conoscenza:

**RAPPRESENTANZA PERMANENTE
D'ITALIA PRESSO L'UNIONE EUROPEA**
Rue de Marteau, 7-15
1000 Bruxelles - Belgio

**AUTORITÀ PER LA REGOLAZIONE RETI
ENERGIA E AMBIENTE**
Direzione legale e atti del collegio

**Oggetto: osservazioni del Ministero dello sviluppo economico in merito alla concessione della
deroga all'applicazione della Direttiva UE 2019/692 di cui all'articolo 1, comma 9.**

Il 10 gennaio 2020 la Società Nord Stream 2 (di seguito "la Società") ha presentato domanda all'Autorità di regolazione tedesca, in quanto Autorità competente dello Stato Membro in cui si trova il primo punto di connessione con l'Europa del metanodotto Nord Stream 2 (di seguito "NS2"), di una deroga ventennale dall'applicazione della direttiva EU 693/2019, così come recepita dallo Stato tedesco con il *German Energy Industry Act* del 5 dicembre 2019 (di seguito "Act 2019") e, in particolare, dalle sezioni da 8 a 10e e da 20 a 28, con decorrenza dal giorno di entrata in esercizio commerciale del metanodotto (*commercial commissioning*) o, in alternativa, dalla data della decisione sulla deroga del regolatore tedesco.

Il Ministero dello sviluppo economico, considerata la rilevante importanza di questo tema per ragioni di sicurezza degli approvvigionamenti e per gli impatti relativi alla concorrenza sul mercato del gas in Italia nonché per lo sviluppo del mercato unico europeo dell'energia, formula le seguenti osservazioni in merito al documento in oggetto posto in consultazione.

Prendendo atto che in consultazione non c'è una decisione dell'Autorità competente tedesca ma esclusivamente una richiesta proveniente dalla Società interessata ai sensi della relativa normativa tedesca di recepimento della Direttiva, si evidenzia che nel documento la Società afferma che NS2

risponde ai criteri stabiliti per il rilascio della Deroga all'articolo 1 della Direttiva, che, al paragrafo 9, introduce l'articolo 49a¹ nella direttiva 2009/73/CE.

In particolare, relativamente alla previsione dell'articolo 49a che la deroga per un metanodotto da un Paese terzo possa essere concessa dallo Stato Membro dove è realizzata la prima connessione con la rete europea, la Società afferma che, al 23 maggio 2019, il metanodotto può essere ritenuto *"completed"* in quanto *"had been completed from the prospective of economic functionality"*. In particolare (a pag.36, punto 135), specifica che, in base alla interpretazione di esperti legali dell'Università di Tubingen, relativamente alla sezione 28b dell'Act 2019, il concetto di *"completed"* possa far riferimento non solo alla costruzione ma anche alla funzionalità economica dell'opera, e che quindi il *"completamento"* di un interconnettore non dipenda solo dalla fine della costruzione o dalla sua operatività ma anche dal fatto che sia stata presa, in modo irrevocabile, la decisione di investimento. La Società dichiara quindi che la decisione finale d'investimento è stata presa nel 2016 e molti dei relativi contratti per la costruzione sono stati siglati nel 2017. L'interpretazione degli esperti si basa sulle norme tedesche ed europee sulla non retroattività, la legittima aspettativa, la libertà di condurre business e la protezione della proprietà.

La Società inoltre al punto 136 dell'istanza rileva che anche con una stretta interpretazione fisica del concetto di *"completed"*, tale criterio sarebbe soddisfatto per il tratto tedesco del NS2, la cui costruzione è stata, secondo quanto indicato dalla Società, conclusa, sebbene tale tratto, non essendo conclusa la restante parte, risulti inutilizzabile allo scopo di importare gas naturale.

La Società motiva la necessità di una interpretazione della norma con il fatto che nell'Act 2019, così come nella Direttiva, il termine *"completion"* non è definito e che anche dal punto di vista *"grammaticale"* la parola indica non solo il completamento di un progetto ma anche il concetto che tutti gli elementi necessari per il completamento dello stesso sono stati realizzati.

A parere dello scrivente Ministero una verifica dovrebbe essere fatta a livello di Commissione Europea ai fini di una condivisione o meno di tale interpretazione in base al diritto comunitario e alle finalità della Direttiva verso il mercato europeo.

Si fa comunque presente che le competenti autorità italiane intendono rilasciare una deroga, come previsto dalla direttiva, soltanto ai gasdotti effettivamente completati e in esercizio da paesi terzi alla data di entrata in vigore della direttiva, e quindi limitatamente ai gasdotti Transmed dalla Tunisia e Greenstream dalla Libia.

In merito alle **ragioni** alla base della richiesta di deroga previste dalla Direttiva si osserva quanto segue:

"to enable the recovery of the investment made"

La Società segnala (pag.70, punto 262) che, in mancanza di deroga, verrebbero applicate le tariffe stabilite dall'Autorità di regolazione, che sarebbero più basse di quelle che sono state concordate tra le parti in relazione al rischio specifico dell'investimento, e che questo potrebbe impedire alla Società di far fronte ai propri impegni finanziari con conseguente rischio di fallimento.

A tal proposito, pur tenendo conto degli scenari sviluppati dall'Università di Cologne per la Società in merito ai potenziali effetti di riduzione dei prezzi in Europa grazie alla disponibilità del NS2 (pag.101, punto 346), si segnala la preoccupazione italiana che i maggiori corrispettivi di trasporto

¹ "Article 49a. Derogations in relation to transmission lines to and from third countries. 1. In respect of gas transmission lines between a Member State and a third country **completed before 23 May 2019**, the Member State where the first connection point of such a transmission line with a Member State's network is located may decide to derogate from Articles 9, 10, 11 and 32 and Article 41(6), (8) and (10) for the sections of such gas transmission line located in its territory and territorial sea, for objective reasons such as **to enable the recovery of the investment made or for reasons of security of supply**, provided that the derogation would not be detrimental to competition on or the effective functioning of the internal market in natural gas, or to security of supply in the Union."

che sarebbero stati già concordati tra i costruttori del gasdotto NS2 e i suoi potenziali utilizzatori rispetto alle tariffe regolate possano portare, a cascata, ad un rialzo incontrollato dei costi del gas per i clienti italiani. L'assunzione della società che con l'applicazione di tariffe regolate al gasdotto NS2 la società non rientrerebbe dell'investimento non esclude che i corrispettivi già pattuiti tra la società e gli utilizzatori della capacità di trasporto possano comprendere una sovraremunerazione del rischio di investimento, che in primo luogo contrasta col fatto che dall'altra estremità del gasdotto vi è un unico soggetto che può immettervi il gas, e che quindi vi possa essere un accesso all'entry point russo in concorrenza da parte di altri soggetti, e dall'altro rende poco attendibile la successiva dimostrazione da parte della stessa società che attraverso tale gasdotto arriverebbe gas a prezzi più competitivi sul mercato europeo. In ogni caso, l'assenza di una regolazione terza impedirebbe di avere chiarezza su questo punto.

Dalla realizzazione del NS2 è verosimile che i flussi di gas russo che giungono in Italia attraverso la rete ucraina, slovacca e austriaca verrebbero in prospettiva deviati verso tale nuova direttrice, comportando quindi una modifica dei flussi attraverso la rete tedesca verso la Slovacchia e l'Austria. A tale proposito si rimarca, come già segnalato anche alle autorità europee, che già oggi l'attuale meccanismo tariffario tedesco genera effetti sfavorevoli e penalizzanti per i punti di uscita verso la Svizzera e quindi in cascata verso la rete italiana, influenzando pesantemente i costi di trasporto del gas, con effetti diretti sui prezzi all'ingrosso dei mercati che si trovano a valle della catena di approvvigionamento del gas nordeuropeo, come quello italiano. L'impatto di queste politiche tariffarie è sempre più evidente sul prezzo del gas all'ingrosso in Italia e non potrebbe che aggravarsi con l'adozione della deroga, dato che ulteriori flussi di gas verso l'Italia verrebbero spostati sulla rete tedesca attraverso un gasdotto sul quale non si applica la regolazione tariffaria europea, con effetti negativi sulla concorrenza nel mercato interno.

In merito alle **condizioni** che devono essere soddisfatte per la concessione della deroga, si osserva: in relazione a *"the exemption must not be detrimental to [...] security of supply of natural gas in the Union [...]"* e *"the exemption must not be detrimental to competition in the relevant markets which are likely to be affected by the investment [...]"* si fa presente quanto segue.

Per quanto riguarda l'impatto sulla sicurezza approvvigionamenti, si osserva che, anche con riferimento ai diversi scenari svolti dai consulenti della società, sui flussi del gas con o senza realizzazione del NS2, la concessione o meno di una deroga creerebbe per un periodo ventennale una condizione di cristallizzazione dei contratti di fornitura, per cui rientrerebbe nelle decisioni del soggetto russo esportatore determinare sia i volumi di gas destinabili al mercato europeo, anche in competizione con altre rotte del gas russo, sia gli utilizzatori della capacità di trasporto, sia le relative condizioni di fornitura, ad esempio relativamente alla flessibilità giornaliera, o alle forniture in caso di richieste di picco dei consumi in caso di emergenza, potendo pertanto determinare comportamenti discriminatori o opportunistici in diverse aree del territorio europeo, anche in caso di criticità negli approvvigionamenti, in misura molto maggiore che nel caso di una disponibilità di capacità di trasporto ripartita tra più soggetti in base alle regole di allocazione europee. Tali possibili impatti andrebbero pertanto più opportunamente valutati nell'ambito di una procedura di richiesta di esenzione che potrebbe invece essere avanzata dalla società nel caso in cui non fosse concessa la deroga.

Tra l'altro, la stessa realizzazione del NS2 viene di per sé a rendere attuabile il dirottamento verso il nord della Germania dei flussi di gas russo che attualmente giungono in Italia attraverso la rete Ucraina, Slovacca e Austriaca, con contestuale potenziale ulteriore riduzione dei transiti o chiusura della rotta ucraina. Questa ultima eventualità, in particolare, aggraverebbe la attuale situazione italiana non essendovi la sicurezza, soprattutto in assenza di un adeguato potenziamento della rete interna europea, che l'Italia possa ricevere dalla nuova rotta attraverso la Germania gli stessi volumi giornalieri di gas russo in condizioni di picco di domanda. A ciò si aggiungerebbe la necessità di fare ricorso alla modulazione da parte degli stoccaggi in Germania, con potenziale aggravio di costi

ed eventuali problemi di fornitura di picco in circostanze di emergenza. Anche tali aspetti andrebbero più opportunamente valutati a livello europeo e degli stati membri interessati nel corso di una procedura di esenzione, piuttosto che di una deroga concessa unilateralmente dallo stato di primo landfall del progetto NS2.

Per quanto concerne l'impatto sulla concorrenza nei mercati di riferimento, si ribadiscono le preoccupazioni sopra indicate in merito agli impatti negativi sul livello che potrebbe raggiungere il prezzo del gas in Italia, e la possibilità di extra costi dovuti a processi di "*Cross Border Cost Allocation*" per normalizzare i flussi di importazione in Italia dalla Germania lungo la rotta svizzera (TENP e Transitgas) o quella che attraversa Repubblica Ceca, Slovacchia e Austria.

Inoltre la concessione di una deroga originerebbe una limitazione del mercato a favore dei soggetti che potrebbero sottoscrivere contratti di fornitura, che verrebbero selezionati dal realizzatore dell'infrastruttura senza ricorrere a procedure aperte e concorrenziali. Questo lascia aperta come caso limite la possibilità, non applicandosi in tal caso le norme europee sull'unbundling, che lo stesso soggetto esportatore di gas utilizzi integralmente la nuova capacità di trasporto e agisca anche come venditore diretto all'ingrosso nel mercato finale, con effetti negativi sulla concorrenza.

Inoltre lo studio presentato in merito al presunto abbassamento del prezzo del gas in presenza di deroga non appare convincente, in quanto principalmente basato sul fatto che tali volumi aggiuntivi creerebbero una liquidità che porterebbe verso il basso i prezzi; tale tema è tuttavia identico sia nel caso di concessione di una deroga che del rilascio di una esenzione dalle norme europee, sia infine nel caso di un gasdotto in regime totalmente regolato. Questo assunto contrasta con quanto affermato in precedenza, circa la necessità di ottenere la deroga per remunerare adeguatamente l'investimento. Non è inoltre chiaro, dato che i prezzi di vendita del gas da parte del soggetto esportatore agli importatori che lo rivenderebbero sul mercato europeo sono stabiliti in funzione del mercato di destinazione, perché, in assenza di qualsivoglia forma di regolazione, lo stesso soggetto dovrebbe fare concorrenza a sé stesso rispetto al gas trasportato su altre rotte. Inoltre, con riferimento ai vari scenari formulati dal consulente, è evidentemente da considerare quello in cui i volumi di gas provenienti dal NS2 andranno a prendere il posto di volumi attualmente trasportabili sulla rotta ucraina, che in base agli ultimi accordi di dicembre, sono definiti in misura parziale e per un periodo di anni limitato. In realtà il prezzo verrebbe evidentemente stabilito con l'ottica di massimizzare le rendite dell'esportatore, e quindi potenzialmente tendente a porsi appena sotto i prezzi dell'LNG sul mercato europeo, tra l'altro abbastanza convenienti nell'attuale periodo, e quindi la concessione di una deroga faciliterebbe tali politiche di pricing globale da parte di un unico supplier sul mercato europeo, con potenziali restrizioni della concorrenza.

Il Direttore Generale della DGAECE



Il Direttore Generale della DGISSEG

