



Bruxelles, 30.11.2016
COM(2016) 752 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione finale sull'indagine settoriale sui meccanismi di regolazione della capacità

{SWD(2016) 385 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione finale sull'indagine settoriale sui meccanismi di regolazione della capacità

1. Introduzione

La strategia europea relativa all'Unione dell'energia si prefigge di garantire ai consumatori europei un approvvigionamento energetico sicuro, pulito e a prezzi accessibili¹. Nonostante i progressi importanti verso questi obiettivi, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico rappresenta una crescente fonte di preoccupazione in un numero sempre maggiore di Stati membri. Al fine di evitare una possibile carenza di energia elettrica, alcuni Stati membri hanno introdotto, o prevedono di introdurre, diversi tipi di meccanismi di regolazione della capacità. Tali meccanismi remunerano i produttori di elettricità e gli altri fornitori di capacità, ad esempio gli operatori della gestione della domanda, affinché siano disponibili in caso di bisogno.

Il sostegno pubblico ai fornitori di capacità rischia di creare distorsioni della concorrenza nel mercato dell'energia elettrica e, in linea di principio, costituisce una forma di aiuto di Stato. I meccanismi di regolazione della capacità offrono in molti casi sostegno soltanto ai fornitori di capacità nazionali, ignorando il valore delle importazioni e alterando i segnali di investimento. In questo modo, molti dei vantaggi di un mercato interno dell'energia aperto e ben collegato vanno perduti, mentre i costi a carico dei consumatori aumentano. Inoltre, tali meccanismi favoriscono in certi casi alcune tecnologie o alcuni operatori, senza motivazioni obiettive, o impediscono ai nuovi operatori competitivi di assumere un ruolo attivo sul mercato dell'energia. Questa situazione falsa la concorrenza, rischia di compromettere gli obiettivi di decarbonizzazione e spinge verso l'alto il prezzo della sicurezza dell'approvvigionamento. Pertanto, il 29 aprile 2015 la Commissione ha avviato un'indagine settoriale sugli aiuti di Stato per acquisire informazioni in merito alla necessità, alla struttura progettuale e all'impatto sul mercato dei meccanismi di regolazione della capacità.

La presente relazione finale riporta i principali risultati dell'indagine, mentre nella relazione allegata si potranno trovare maggiori dettagli². Essa permette di comprendere meglio quando i meccanismi di capacità comportano aiuti di Stato e come la Commissione procede alla valutazione dei meccanismi di regolazione della capacità rispetto alle norme sugli aiuti di Stato³⁴. Applicando tali norme, la Commissione si prefigge di assicurare che gli Stati membri introducano meccanismi di regolazione della capacità soltanto se necessario e in modo tale

¹ Comunicazione della Commissione "Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici", 25 febbraio 2015, COM(2015) 80.

² Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione finale sull'indagine settoriale sui meccanismi di regolazione della capacità, 30 novembre 2016, SWD(2016)385.

³ La disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 ("la disciplina") (2014/C 200/01) comprende norme specifiche per valutare i meccanismi di capacità alla luce del diritto della concorrenza.

⁴ Si osservi che le conclusioni dell'indagine settoriale sono risultanze di carattere generale che non sostituiscono la necessità di una valutazione caso per caso di ogni singola misura di aiuto di Stato.

che il mercato interno dell'energia non risulti frammentato in mercati nazionali, a danno dei consumatori e, potenzialmente, degli obiettivi in materia di clima.

Durante l'indagine settoriale, i servizi della Commissione si sono concentrati sui mercati dell'energia elettrica di 11 Stati membri che hanno già introdotto, o che prevedono di introdurre, meccanismi di regolazione della capacità⁵. La Commissione ha raccolto una grande quantità di informazioni presso gli Stati membri, le autorità di regolamentazione, le associazioni e gli operatori di mercato, nel corso di incontri e grazie a due serie di questionari inviati a oltre 200 parti interessate. Il 13 aprile 2016 la Commissione ha pubblicato una relazione intermedia sull'indagine settoriale ai fini di una consultazione pubblica⁶. La presente relazione tiene conto delle 114 risposte ricevute in merito alla relazione intermedia⁷.

La presente relazione, con i relativi allegati, è presentata insieme a un pacchetto di proposte legislative che fanno parte dei lavori per la creazione di un'Unione dell'energia corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamento climatico. Il pacchetto comprende proposte legislative volte a migliorare l'assetto e il funzionamento dei mercati dell'energia elettrica ("iniziativa sull'assetto del mercato") e include proposte per migliorare le politiche nazionali relative all'adeguatezza della capacità di produzione basate sui risultati dell'indagine settoriale, che col tempo dovrebbero ridurre la necessità di ricorrere ai meccanismi di regolazione della capacità per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento⁸.

2. Le preoccupazioni relative alla sicurezza dell'approvvigionamento

2.1. Esiste un problema di sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica nell'UE?

A partire della crisi economica e finanziaria del 2008, la domanda di energia elettrica nell'UE è diminuita mentre la capacità di produzione installata complessiva ha continuato ad aumentare⁹. I margini di capacità¹⁰ sono pertanto aumentati¹¹ e dal 2010 ad oggi le impennate dei prezzi nei mercati dell'energia elettrica sono diventate meno frequenti¹². L'indagine

⁵ Belgio, Croazia, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Polonia, Portogallo, Spagna e Svezia.

⁶ C(2016) 2017 e SWD(2016) 119.

⁷ Una sintesi delle risposte formulate nel quadro della consultazione pubblica è allegata alla relazione (documento di lavoro dei servizi della Commissione) che accompagna la presente comunicazione.

⁸ Il pacchetto comprende la revisione dei regolamenti (CE) n. 713/2009 e (CE) n. 714/2009 e della direttiva 2009/72/CE. Il pacchetto comprende inoltre la proposta di un nuovo regolamento sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica che abroga la direttiva 2005/89/CE.

⁹ Tale divergenza è dovuta principalmente all'attuazione di decisioni in materia di investimenti adottate prima dell'inizio della crisi. Sebbene sia aumentata in misura negli 11 Stati membri oggetto dell'indagine settoriale, nell'insieme dell'UE la capacità installata complessiva è aumentata di oltre il 30% rispetto al 2000.

¹⁰ Il margine di capacità viene generalmente calcolato come la differenza tra capacità installata e i valori di picco (o i valori medi) della domanda. Per ottenere una migliore indicazione del margine di capacità previsto, la capacità installata può essere ridotta sulla base delle previsioni di disponibilità.

¹¹ ENTSO-E ha stimato che il margine tra la quantità di energia elettrica richiesta nei periodi di picco e l'elettricità che può essere prodotta con la capacità di produzione disponibile è del 13% per l'UE nel suo complesso ("ENTSO-E: 2015 Scenario Outlook & Adequacy Forecast", disponibile all'indirizzo

https://www.entsoe.eu/Documents/SDC%20documents/SOAF/150630_SOAF_2015_publication_wcover.pdf).

¹² I dati pubblicati dall'ACER evidenziano una diminuzione della frequenza dei picchi di prezzo sui mercati dell'energia elettrica nell'UE a partire dal 2010 (ACER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity Market in 2015, disponibile all'indirizzo:

http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Market%20Monitoring%20Report%202015%20-%20ELECTRICITY.pdf).

settoriale ha confermato che negli ultimi cinque anni le carenze di capacità in cui i consumatori si sono effettivamente ritrovati privi di energia elettrica a causa dell'insufficienza della produzione di energia sono state estremamente rare¹³. In altre parole, l'UE nel suo insieme si trova attualmente in una situazione di eccesso di capacità.

Tuttavia, la situazione varia da uno Stato membro all'altro. Alcuni Stati membri sembrano incontrare effettivi problemi, di entità e durate diverse, in materia di sicurezza dell'approvvigionamento e all'interno del territorio di alcuni Stati membri si rilevano problemi locali di sicurezza dell'approvvigionamento che riguardano determinate aree. Nei prossimi anni, inoltre, numerose centrali esistenti verranno gradualmente smantellate. Alcune centrali si stanno avvicinando al termine dei rispettivi cicli operativi, alcune non sono in grado di soddisfare le nuove norme in materia di ambiente e di emissioni, mentre altre saranno progressivamente smantellate come conseguenza delle scelte di politica energetica nazionale (ad esempio, l'eliminazione graduale dell'energia nucleare in Germania).

Più in generale, il settore dell'energia elettrica in Europa sta attraversando un periodo di transizione senza precedenti. La liberalizzazione del mercato e gli sforzi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra hanno radicalmente cambiato il modo in cui l'energia elettrica viene prodotta, commercializzata e consumata. La produzione di energia a partire da fonti rinnovabili è in rapida crescita. Tale situazione ha determinato una riduzione dei prezzi all'ingrosso dell'elettricità, ma ha anche ridotto l'uso delle tecniche produttive convenzionali, come gas e carbone, poiché le energie rinnovabili hanno in generale costi di gestione inferiori. Il calo della domanda, la riduzione dei prezzi e la diminuzione dei tassi di utilizzo hanno ridotto la redditività dei metodi convenzionali di produzione di energia elettrica. Al contempo, le tecnologie convenzionali flessibili continuano a svolgere un ruolo molto importante: il crescente tasso di utilizzo di fonti energetiche rinnovabili - quali l'energia eolica e solare¹⁴, la cui produzione varia in funzione delle condizioni atmosferiche e tra il giorno e la notte - richiede sistemi energetici flessibili dotati di capacità di riserva (backup) affidabili che per garantire una costante sicurezza dell'approvvigionamento possono assumere la forma di produzione convenzionale, di sistemi di gestione della domanda o di stoccaggio.

Gli Stati membri temono che le capacità di produzione esistenti, associate agli investimenti previsti in nuove capacità, possano risultare insufficienti per garantire in futuro la sicurezza dell'approvvigionamento. Se gli attuali bassi livelli di redditività della produzione convenzionale sono la semplice conseguenza dell'eccesso di capacità, non ci sono grossi motivi di preoccupazione per quanto riguarda l'adeguatezza futura delle capacità. Se, al contrario, i bassi livelli di redditività sono anche il risultato di fallimenti del mercato o della regolamentazione, gli incentivi agli investimenti potrebbero rivelarsi insufficienti per mantenere un adeguato livello di capacità nel medio e lungo periodo.

¹³ L'unica eccezione significativa è rappresentata dalla Polonia, dove nell'agosto 2015 un'ondata di calore ha reso necessaria l'interruzione forzata dell'attività di alcuni impianti.

¹⁴ Nel 2014 l'energia eolica e solare hanno rappresentato l'11% della produzione di energia elettrica dell'UE-28 (Eurostat), anche se, in alcuni Stati membri, esse sopperiscono a quasi tutto il fabbisogno energetico in determinate ore, mentre in altre fasce orarie sono completamente improduttive.

2.2. Perché gli investimenti potrebbero essere insufficienti per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento in futuro

Gli operatori economici decidono se mantenere la capacità esistente o investire in nuove capacità sulla base delle prospettive di profitto.

Per verificare se i mercati analizzati siano in grado di innescare sufficienti investimenti nelle capacità per soddisfare la domanda futura, l'indagine settoriale ha esaminato se esistono fallimenti del mercato o della regolamentazione che ostacolano gli investimenti. L'indagine ha individuato numerosi fallimenti del mercato che potrebbero impedire ai mercati dell'energia elettrica di generare sufficienti investimenti per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento. In particolare, l'indagine settoriale ha concluso che, per funzionare efficacemente, i mercati dell'energia elettrica dipendono dal fatto che, durante i periodi in cui l'approvvigionamento è scarso rispetto alla domanda, i prezzi possano aumentare in misura sufficiente. I profitti generati dai prezzi elevati di questi periodi di "scarsità" costituiscono un forte stimolo a investire, in particolare per quanto riguarda le tecnologie flessibili, che operano raramente e devono pertanto recuperare i costi di investimento in un numero relativamente esiguo di ore di funzionamento.

In realtà, esistono diversi fattori che limitano la capacità dei mercati dell'energia elettrica di generare prezzi elevati nei periodi di scarsità. In primo luogo, pochi consumatori di energia elettrica sono in grado di reagire alle variazioni di prezzo in tempo reale e di ridurre il consumo durante le ore di picco, quando i prezzi sono elevati. In mancanza di una domanda in grado di reagire alle variazioni di prezzo, le regolamentazioni adottate dalle autorità nazionali per equilibrare offerta e domanda prevedono spesso dei massimali tariffari bassi, che non rispecchiano la disponibilità dei clienti a pagare per la sicurezza dell'approvvigionamento e che, di conseguenza, vengono a determinare prezzi che non rispecchiano il valore effettivo dello sforzo supplementare necessario per rendere le risorse adeguate ai bisogni¹⁵.

In secondo luogo, anche in mancanza di massimali tariffari espliciti, le regole di gestione dei mercati di bilanciamento - in cui gli operatori di rete devono far corrispondere produzione di energia elettrica e domanda in tempo reale e i prezzi dell'energia elettrica vengono definiti per ogni ora - comprimono i prezzi nei mercati a termine¹⁶.

In terzo luogo, una corretta delimitazione delle zone di offerta¹⁷ è di fondamentale importanza per garantire la percezione dei corretti segnali, differenziati per località, di investimento nella produzione e nella trasmissione. Quando i prezzi sono fissati in una zona di offerta di vaste dimensioni senza tener conto dei limiti del sistema di trasporto, si rendono necessarie alcune misure di "ridispacciamento" fuori mercato per interrompere la produzione in un certo luogo e attivarla in un altro (a costi aggiuntivi) all'interno della zona, per garantire l'equilibrio della

¹⁵ Un massimale tariffario efficiente dovrebbe in linea di principio riflettere la disponibilità media dei consumatori a pagare per non ritrovarsi privi di energia elettrica quando si verificano fenomeni di scarsità (il cosiddetto VOLL, valore del carico perso).

¹⁶ Ad esempio, le sanzioni previste in caso di sbilanciamento al momento della consegna possono rappresentare un implicito massimale tariffario nei mercati day-ahead e negli altri mercati a termine se sono troppo basse, in quanto gli operatori potrebbero preferire pagare le sanzioni piuttosto che pagare prezzi elevati.

¹⁷ Le zone di offerta sono definite come aree di prezzo uniforme, in cui le offerte relative a domanda e offerta sono risolte nello stesso momento e allo stesso prezzo.

rete. Il ridispacciamento fuori mercato compromette i segnali di investimento e altera i prezzi dell'energia elettrica, creando forme di sostegno occulto per alcuni consumatori e oneri eccessivi per altri¹⁸. La distorsione dei prezzi pregiudica gli scambi transfrontalieri e riduce gli incentivi a investire nel potenziamento della capacità di interconnessione tra Stati membri. L'indagine settoriale ha evidenziato che l'attuale configurazione delle zone di offerta nell'UE sta creando notevoli problemi al funzionamento e allo sviluppo di un efficiente mercato interno dell'energia.

Infine, anche quando è possibile fissare dei prezzi che riflettano la scarsità e le zone di offerta sono delimitate in modo adeguato, gli operatori del mercato possono comunque essere esitanti a investire in nuove capacità a causa delle notevoli incertezze sui futuri sviluppi del mercato, ad esempio per quanto riguarda l'impatto sui loro investimenti della crescente quota di mercato delle energie rinnovabili o la possibilità che i prezzi evidenzino una volatilità estrema.

3. Riformare il mercato dell'energia elettrica

L'indagine settoriale ha individuato una serie di riforme del mercato che possono ridurre i timori relativi alla sicurezza dell'approvvigionamento o addirittura eliminare del tutto la necessità di ricorrere ai meccanismi di regolazione della capacità. Prima di introdurre un meccanismo di capacità o contemporaneamente alla sua introduzione, gli Stati membri dovrebbero pertanto attuare tali riforme.

Se rispecchiano l'effettivo valore dell'energia elettrica, i prezzi possono fornire segnali a favore di nuovi investimenti in capacità flessibile e affidabile di cui c'è bisogno per garantire l'approvvigionamento sicuro di energia elettrica. Eliminare i massimali tariffari eccessivamente bassi e consentire un aumento dei prezzi che rifletta la disponibilità dei consumatori a pagare rappresenta pertanto una riforma del mercato fondamentale. Le regole dei mercati di bilanciamento dovrebbero essere migliorate in modo che i costi sostenuti dagli operatori di rete per mantenere il sistema in equilibrio vengano rispecchiati integralmente nei prezzi di sbilanciamento pagati dagli operatori del mercato che si trovano in uno "stato di sbilanciamento"¹⁹. Tutti gli operatori del mercato dovrebbero essere incentivati a sostenere l'equilibrio del sistema - ed avere l'opportunità di farlo - facendo in modo che la rispettiva produzione effettiva e misurata o il rispettivo consumo effettivo e misurato di energia elettrica

¹⁸ Ad esempio, se in un'area posta all'interno di una zona di offerta di vaste dimensioni si registra un eccesso di domanda a fronte di una produzione insufficiente e associata ad un'insufficiente capacità di trasmissione che collega tale area al resto della zona, i prezzi prevalenti in quell'area saranno troppo bassi rispetto al costo effettivo della produzione di energia elettrica destinata al consumo nella zona stessa. Nelle altre aree isolate all'interno della zona di offerta in cui la produzione è abbondante rispetto alla domanda, i prezzi saranno troppo elevati. Pertanto i consumatori di un'area della zona di offerta sovvenzionano i consumatori di un'altra area e i prezzi di mercato risultano falsati, impedendo ai mercati di inviare segnali di investimento nelle località appropriate.

¹⁹ I produttori che producono meno di quanto hanno promesso o i dettaglianti che utilizzano più energia di quanto promesso contribuiscono allo sbilanciamento complessivo del sistema e devono quindi pagare prezzi di sbilanciamento. Le proposte che accompagnano l'iniziativa sull'assetto di mercato comprendono alcune deroghe a tale principio generale (cfr. l'articolo 4 della proposta di regolamento sull'energia elettrica).

corrisponda all'energia che, in base al contratto che hanno sottoscritto, si sono impegnati ad acquistare o a vendere sui mercati a termine²⁰.

Gli Stati membri potrebbero temere che l'eliminazione dei massimali tariffari e l'aumento dei prezzi all'ingrosso nei periodi di picco possano incidere sui prezzi al dettaglio. L'indagine settoriale ha evidenziato che tali rischi possono essere gestiti dal mercato stesso, per esempio, introducendo prodotti di copertura che consentono ai fornitori e ai consumatori finali di tutelarsi contro le impennate dei prezzi, anche nel lungo periodo, tramite contratti di copertura a lungo termine²¹. Tale copertura a lungo termine può inoltre incentivare i produttori ad investire, contrapponendo all'incertezza che riguarda l'emergere di prezzi che riflettono la scarsità una certa regolarità del flusso di reddito. Un'ulteriore diffusione di tali contratti di copertura dovrebbe quindi essere considerata un'utile evoluzione che potrebbe anche contribuire a ridurre la necessità di meccanismi di regolazione della capacità.

Le autorità di regolamentazione potrebbero poi essere riluttanti a permettere l'aumento dei prezzi all'ingrosso per paura che si possano verificare abusi di potere di mercato o che aumentino i prezzi al dettaglio a carico delle famiglie e dell'industria. I rischi di abusi di potere di mercato legati ad una maggiore volatilità dei prezzi possono essere attenuati ampliando la partecipazione al mercato e aumentando la concorrenza, nonché migliorando la trasparenza, la disponibilità dei dati e la sorveglianza del mercato²².

Una seconda importante riforma del mercato riguarda la partecipazione al mercato dei gestori della domanda. Aumentare la capacità di gestire la domanda ai prezzi in tempo reale è di fondamentale importanza in quanto può contenere i picchi della domanda stessa e quindi ridurre il fabbisogno di supplementi di capacità. Tuttavia, i gestori della domanda continuano ad incontrare notevoli ostacoli alla loro partecipazione al mercato e il quadro giuridico risulta frammentato a livello di UE. In alcuni mercati i gestori della domanda non sono autorizzati a partecipare mentre in altri mercati il regime delle tariffe di rete o l'assenza di regole tecniche rendono poco attraente o addirittura impossibile per i consumatori operare.

Infine, l'indagine settoriale dimostra che la delimitazione delle zone di offerta dovrebbe essere opportunamente analizzata e rivista in modo che si possano formare prezzi locali che stimolino gli investimenti in capacità dove c'è mancanza di capacità nonché nelle infrastrutture di trasmissione necessarie per trasferire l'energia elettrica dai produttori ai consumatori.

²⁰ Laddove l'eliminazione dei massimali tariffari non ha comportato l'auspicata affermazione di prezzi che riflettano la scarsità, alcuni operatori del mercato dell'energia elettrica hanno introdotto tali tariffe con una misura amministrativa. Si tratta di un intervento normativo in base al quale una determinata maggiorazione di prezzo viene automaticamente applicata al prezzo di mercato quando aumentano le probabilità che la domanda non venga soddisfatta. In questo modo, in concomitanza con la contrazione dei margini di capacità, i prezzi dell'energia elettrica vengono automaticamente fissati ad un livello che riflette il rischio di scarsità, fornendo agli operatori del mercato un forte incentivo a produrre (o a ridurre la domanda) quanto più il sistema ha bisogno di elettricità. Esempi di applicazione amministrativa di prezzi che riflettono la scarsità si ritrovano nel Texas e nella 'reserve scarcity pricing function' utilizzata nel Regno Unito. L'Irlanda è in fase di introduzione di un sistema analogo.

²¹ Esempi di prodotti di copertura si possono ritrovare in Australia e sono stati introdotti in Germania da parte di EEX.

²² Anche l'applicazione della normativa antitrust può impedire i comportamenti anticoncorrenziali, ma non dovrebbe essere interpretata *per se* come una barriera contro la formazione di prezzi elevati dell'energia elettrica, se tali prezzi rappresentano il valore effettivo dell'energia elettrica nei momenti di scarsità.

L'iniziativa sull'assetto di mercato contiene proposte per far fronte a tutti questi problemi: lo sviluppo di mercati a breve termine che rispondano alla necessità dell'aumento delle quote di energia eolica e solare, più variabili e meno prevedibili, l'armonizzazione delle regole di partecipazione dei gestori della domanda, la normalizzazione dei prodotti di bilanciamento e le regole per la loro fornitura transfrontaliera, l'ulteriore aumento della concorrenza nei mercati di bilanciamento e il miglioramento del processo di delimitazione delle zone di offerta.

Gli Stati membri che propongono i meccanismi di regolazione della capacità dovrebbero compiere sforzi adeguati per risolvere le problematiche legate all'adeguatezza delle risorse attraverso un'opportuna riforma del mercato. In altri termini, nessun meccanismo di regolazione della capacità dovrebbe essere introdotto al posto di una riforma del mercato.

4. Quando introdurre un meccanismo di regolazione della capacità?

Le succitate riforme del mercato possono risolvere molti dei fallimenti della regolamentazione o del mercato che determinano le carenze di capacità. Per attuare integralmente le riforme del mercato è però spesso necessario molto tempo e talvolta le stesse riforme si rivelano insufficienti per risolvere pienamente il problema di fondo dell'adeguatezza delle capacità. Alcuni Stati membri hanno pertanto deciso di adottare misure complementari sotto forma di meccanismi di regolazione della capacità.

Pur avendo strutture e caratteristiche variabili, tutti i meccanismi di regolazione delle capacità offrono ai fornitori di capacità possibilità di ricavi supplementari sotto forma di pagamenti per mettere a disposizione capacità di produzione di energia elettrica. Tale remunerazione comporta spesso forme di aiuti di Stato che, ai sensi delle norme UE sugli aiuti di Stato, devono essere notificati alla Commissione affinché siano approvati. La Commissione riterrà probabilmente che una misura sia un meccanismo di regolazione della capacità soggetto alle norme sugli aiuti di Stato i) se la misura è stata avviata dallo Stato o comunque prevede il coinvolgimento dello Stato²³, ii) se il suo obiettivo principale consiste nel garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica²⁴ e iii) se offre ai fornitori di capacità una remunerazione che va ad aggiungersi alle eventuali entrate che percepiscono dalla vendita dell'energia elettrica.

Dopo la notifica di una misura, la Commissione, sulla base della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia, valuta innanzitutto se la misura è necessaria per affrontare un problema circoscritto di sicurezza dell'approvvigionamento che il mercato non può risolvere da solo. Gli Stati membri possono dimostrare tale necessità fornendo prove concrete che il mercato non è presumibilmente in grado di determinare il livello di sicurezza dell'approvvigionamento che essi ritengono adeguato - livello che viene definito facendo

²³ Una semplice prestazione accessoria creata e gestita autonomamente da un TSO non costituisce un meccanismo di capacità significativo sotto il profilo degli aiuti di Stato.

²⁴ Se uno Stato mette a punto un regime di sostegno all'energia rinnovabile e concede una sovvenzione ad un gestore di parco eolico, è probabile che l'obiettivo principale della misura sia la decarbonizzazione del settore dell'energia elettrica. In questo caso, pur aumentando la capacità disponibile sul mercato, la misura non viene considerata un meccanismo di regolazione della capacità e sarà quindi valutata alla luce delle norme sugli aiuti alle energie rinnovabili.

riferimento a uno standard di affidabilità economicamente valido, basato sulla disponibilità dei consumatori a pagare. In tal senso occorre individuare i fallimenti del mercato che provocano il problema, quantificare il loro probabile impatto sugli investimenti e sull'affidabilità del sistema e stimare l'entità del divario tra il livello di sicurezza dell'approvvigionamento previsto e quello auspicato.

Le valutazioni dell'adeguatezza che la Commissione ha finora esaminato si basano in generale su un'analisi quantitativa, ma l'indagine settoriale indica che molto resta ancora da fare per garantire che l'introduzione dei meccanismi di regolazione della capacità si basi su una valutazione obiettiva ed approfondita dell'adeguatezza del sistema dell'energia elettrica. Nel caso di valutazioni dell'adeguatezza non sufficientemente attendibili, le autorità possono trovarsi nella necessità di porre rimedio ai problemi di adeguatezza in tempi brevi, adottando misure urgenti che comportano il rischio di interventi costosi e distorsivi e che aumentano le incertezze che pesano sul mercato.

In primo luogo, gli approcci e le pratiche per misurare l'adeguatezza delle risorse variano notevolmente tra i diversi Stati membri. Poiché gli Stati membri utilizzano metodologie, unità di misura e premesse metodologiche diverse, che non vengono tra l'altro comunicate in modo chiaro, è difficile garantire l'affidabilità e la comparabilità dei risultati. Coloro che hanno risposto all'indagine settoriale hanno insistito sulla necessità di rendere più comparabili, verificabili e obiettive le valutazioni di adeguatezza. Per rispondere a queste preoccupazioni, l'iniziativa sull'assetto del mercato della Commissione propone l'introduzione di una valutazione europea coordinata dell'adeguatezza delle risorse basata su una metodologia armonizzata.

In secondo luogo, vi è un notevole margine di miglioramento per quanto riguarda gli approcci degli Stati membri nei confronti degli standard di affidabilità, vale a dire il livello di sicurezza dell'approvvigionamento auspicato dallo Stato. Uno standard di affidabilità valido dal punto di vista economico si basa sul valore che i consumatori di energia elettrica attribuiscono alla sicurezza dell'approvvigionamento. In altri termini, gli Stati membri dovrebbero effettuare un'analisi costi/benefici per determinare in quale misura è utile concedere incentivi agli operatori del mercato per raggiungere un determinato standard di affidabilità. Molti Stati membri, tuttavia, non realizzano un tale analisi e non misurano il valore che i consumatori attribuiscono alla possibilità di disporre di un approvvigionamento ininterrotto di energia elettrica. Diversi Stati membri che hanno introdotto meccanismi di regolazione della capacità non hanno ancora definito uno standard di affidabilità. Spesso poi, anche se esistono, degli standard di affidabilità non si tiene conto al momento di progettare il meccanismo di capacità o di definirne le dimensioni.

A livello di UE, la rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione (*European Network for Transmission System Operators*, "ENTSO-E") sta mettendo a punto una metodologia basata sul calcolo delle probabilità per valutare la situazione a livello europeo dell'adeguatezza della capacità. L'iniziativa sull'assetto del mercato della Commissione propone ulteriori miglioramenti da apportare alla valutazione nonché lo sviluppo di metodologie, da applicare a livello UE, per calcolare standard di affidabilità economicamente coerenti, che dovrebbero

costituire la base di ogni eventuale decisione di introdurre un meccanismo di capacità²⁵. Essa prevede inoltre che gli Stati membri che utilizzano i meccanismi di regolazione della capacità introducano uno standard di affidabilità basato sul valore che i consumatori attribuiscono alla sicurezza dell'approvvigionamento.

Una rigorosa valutazione dell'adeguatezza, che tenga conto della situazione regionale in materia di adeguatezza e sia basata su standard di affidabilità economicamente significativi e ben definiti è indispensabile per individuare i rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento e determinare le dimensioni necessarie degli eventuali meccanismi di capacità.

5. Trovare la soluzione su misura per il problema

Se sono state attuate o sono previste riforme di mercato e un'opportuna valutazione dell'adeguatezza ha individuato un fallimento residuo del mercato o della regolamentazione, per garantire ai consumatori la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica può risultare appropriato introdurre un meccanismo di regolazione della capacità. Esistono tipi diversi di meccanismi di regolazione della capacità e alcuni sono più idonei di altri ad affrontare i diversi tipi di problemi di adeguatezza.

5.1. Quali tipi di meccanismi di regolazione della capacità esistono in Europa?

L'indagine settoriale ha individuato 35 meccanismi di regolazione della capacità negli 11 Stati membri oggetto dell'indagine. I meccanismi si possono suddividere in meccanismi "mirati" e meccanismi "relativi all'intero mercato" ma entrambi i tipi mirano a garantire una capacità sufficiente per soddisfare uno standard di affidabilità. I meccanismi mirati forniscono sostegno soltanto alla capacità supplementare richiesta in aggiunta a quella fornita dal mercato senza sovvenzioni, mentre i meccanismi relativi all'intero mercato forniscono sostegno a tutti gli operatori del mercato che sono necessari per soddisfare lo standard di affidabilità. Tali meccanismi si possono ulteriormente suddividere in meccanismi "basati sul volume" e meccanismi "basati sul prezzo". Nei meccanismi basati sul volume, il quantitativo totale di capacità richiesto viene stabilito in anticipo e per stabilire il prezzo da pagare si utilizza una procedura basata sul mercato. Nei meccanismi basati sui prezzi, il prezzo viene determinato amministrativamente al livello calcolato per poter realizzare investimenti nei quantitativi di capacità richiesti.

L'indagine settoriale ha individuato tre tipi di meccanismi mirati: le riserve strategiche, in cui un determinato quantitativo di capacità viene conservato fuori dal mercato per essere attivato in situazioni di emergenza, le gare d'appalto per reperire nuove capacità, in cui è concesso un sostegno ai nuovi progetti di investimento, spesso situati in un'area specifica e infine la remunerazione delle capacità basata sui prezzi, in cui vengono corrisposti pagamenti amministrativi ad un sottoinsieme di capacità del mercato.

²⁵ Ad esempio, essa prevede l'obbligo di tener conto di una valutazione economica della redditività futura del parco di produzione energetica (che potrebbe, in particolare, comprendere la valutazione dell'impatto della prevista evoluzione del prezzo dei diversi combustibili e del prezzo del carbonio), del contributo delle riforme di mercato previste e dell'impatto potenziale dell'aumento della capacità di reagire alla domanda / gestione della domanda e degli investimenti nella rete.

L'indagine settoriale ha individuato anche tre tipi di meccanismi relativi all'intero mercato: il modello dell'acquirente centrale, in cui un acquirente centrale acquista la capacità necessaria per conto dei fornitori/consumatori; i sistemi decentrati che prevedono un obbligo, in cui i fornitori hanno l'obbligo di attivarsi e stipulare i contratti relativi alla capacità di cui hanno bisogno e la remunerazione delle capacità basata sui prezzi, in base alla quale vengono corrisposti pagamenti amministrativi a tutti gli operatori del mercato.

Infine, l'indagine settoriale ha individuato alcuni regimi di gestione della domanda, i cosiddetti regimi di interrompibilità, in 6 degli 11 Stati membri. Si tratta di regimi mirati che prevedono la remunerazione esclusiva dei gestori della domanda.

5.2. Quale meccanismo di regolazione della capacità utilizzare?

In funzione del tipo di problema di adeguatezza della capacità, diversi tipi di meccanismi di regolazione della capacità saranno probabilmente adeguati. I principali problemi di adeguatezza riscontrati nell'indagine settoriale possono essere classificati in quattro gruppi:

1. problemi relativi alla capacità a lungo termine dei mercati di stimolare investimenti sufficienti,
2. problemi di natura temporanea, quando l'attuale struttura del mercato non è in grado di fornire i segnali di investimento adeguati, ma in cui il mercato dovrebbe risultare efficace nel lungo termine,
3. problemi di carattere locale (che riguardano aree specifiche di uno Stato membro) che non possono essere risolti con sufficiente rapidità investendo nella trasmissione di energia elettrica o procedendo ad una migliore delimitazione delle zone di offerta e
4. il problema che, senza un ulteriore sostegno, i consumatori di energia elettrica non parteciperanno in misura sufficiente alla gestione della domanda di energia elettrica e della sicurezza dell'approvvigionamento.

Problemi di adeguatezza a lungo termine

Nei casi in cui siano stati individuati problemi di adeguatezza a lungo termine, i meccanismi di regolazione della capacità più appropriati, in grado al contempo di limitare le distorsioni della concorrenza e degli scambi commerciali, sono probabilmente i meccanismi relativi all'intero mercato basati sul volume. Un meccanismo di questo tipo può sostituire alle prospettive di ricavi legate ai periodi di prezzi elevati, su cui pesano però incertezze, un flusso di reddito garantito, aumentando quindi la sicurezza degli investimenti.

Per garantire la coerenza tra le riforme del mercato necessarie per garantire le importazioni al momento opportuno e l'introduzione di un meccanismo di regolazione della capacità, un meccanismo basato su "opzioni di affidabilità" può rivelarsi la scelta migliore. In un meccanismo di questo tipo, i partecipanti beneficiano di entrate regolari legate alla capacità, ma rinunciano alla possibilità di realizzare profitti in virtù dei prezzi elevati che riflettono la scarsità di energia elettrica.

Problemi di adeguatezza temporanei

Nei casi in cui, in base alle valutazioni di adeguatezza e al parere dei responsabili politici, nel lungo termine il mercato può essere modificato, applicando le opportune riforme, per garantire sufficienti incentivi agli investimenti e a condizione che vi siano capacità disponibili sufficienti per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento fino a quando i mercati genereranno gli investimenti, non sono necessari interventi a lungo termine²⁶. Tuttavia, potrebbe essere necessario garantire che la capacità disponibile non venga a mancare prematuramente.

In tali circostanze, la riserva strategica dovrebbe essere la risposta più appropriata, in quanto può contribuire a controbilanciare la quantità di capacità esistente che lascia il mercato. Inoltre, le distorsioni del mercato possono essere ridotte al minimo se la riserva viene contenuta ai livelli minimi, se è stata progettata per non promuovere l'apparizione di nuove capacità di produzione²⁷ e se essa stessa viene mantenuta fuori dal mercato per conservare i segnali di prezzo del mercato e gli incentivi volti al mantenimento nel mercato della capacità esistente. Al fine di garantire il loro carattere temporaneo, le riserve strategiche non dovrebbero richiedere impegni a lungo termine (ad esempio, contratti rinnovabili di un anno) o lunghi tempi di realizzazione. Esse dovrebbero inoltre prevedere fin dall'inizio una chiara data di scadenza legata alle riforme del mercato previste, che permetta di conservare i futuri segnali di investimento.

Problemi di adeguatezza locali

Ai problemi di adeguatezza di tipo locale si può porre in generale rimedio nel modo più opportuno migliorando la connessione con altre aree che dispongono di capacità sufficiente. Quando il miglioramento della connessione non è possibile (ad esempio, nel caso di isole remote) o è troppo oneroso, la carenza locale dovrebbe riflettersi nei prezzi dell'energia elettrica a livello locale, in quanto ciò fornisce un incentivo sia ad investire in nuove capacità che a risparmiare energia elettrica. A tal fine si rende necessaria una zona di offerta separata per l'area interessata.

Se la creazione di una zona di offerta separata non è possibile, ad esempio perché l'area in cui si registra la carenza è così esigua che la concorrenza sarebbe impossibile e tutta la capacità disponibile risulterebbe regolamentata, potrebbe risultare opportuno introdurre un meccanismo di regolazione della capacità. Nel caso siano emersi problemi di adeguatezza di più lungo termine e sia stato introdotto un meccanismo relativo all'intero mercato, quest'ultimo può essere adattato alle esigenze specifiche per risolvere i problemi di adeguatezza locali. Ad esempio, l'Italia sta progettando di creare - e l'Irlanda sta valutando la

²⁶ Tuttavia, anche una riserva strategica può essere utilizzata per colmare le eventuali lacune, durante la fase di introduzione di un meccanismo relativo all'intero mercato basato sul volume, e può rivelarsi preziosa per evitare un periodo di transizione del meccanismo relativo all'intero mercato in cui i tempi delle aste siano troppo stretti per assicurare la concorrenza proveniente dai nuovi operatori.

²⁷ Le nuove capacità di produzione hanno generalmente bisogno di impegni a lungo termine per essere in grado di competere con le capacità esistenti e tali impegni a lungo termine sono difficilmente compatibili con il carattere necessariamente provvisorio di una riserva strategica.

stessa possibilità – diverse zone di prezzo della capacità all'interno di un meccanismo di regolazione della capacità relativo all'intero mercato per fornire segnali a favore degli investimenti locali.

Per risolvere un problema di adeguatezza locale, possono rivelarsi appropriate anche misure più mirate. Alcune forme di riserve strategiche possono essere limitate a una regione specifica, così come una gara d'appalto per reperire nuove capacità. Le dimensioni di tali meccanismi mirati possono essere adattate per conformarsi al deficit di capacità individuato. Le gare d'appalto presentano però il rischio caratteristico che le nuove capacità spingano le capacità esistenti fuori dal mercato e si venga a creare una situazione in cui, in futuro, gli operatori del mercato utilizzino le gare d'appalto per investire in nuove capacità piuttosto che reagire ai segnali del mercato.

In conclusione, eccezion fatta per i sistemi molto isolati in cui i costi della trasmissione di energia elettrica sono proibitivi, le soluzioni di lunga durata più adatte alla soluzione dei problemi di adeguatezza locali sono probabilmente rappresentate da nuove infrastrutture di trasporto o da riforme strutturali dei mercati dell'energia elettrica che tengano conto dei vincoli locali. Meccanismi locali di regolazione della capacità locale possono tuttavia rivelarsi necessari nei periodi in cui vengono introdotte le riforme.

Preoccupazioni relative al ruolo dei consumatori di energia

Il quarto problema consiste nel fatto che la domanda dei consumatori di energia continui a rimanere inflessibile, sebbene la flessibilità della domanda sia essenziale per bilanciare in maniera economicamente efficiente un mercato dell'energia elettrica caratterizzato da prezzi all'ingrosso sempre più volatili a causa della variabilità della produzione di energia da fonti rinnovabili e dal potenziale rappresentato dai prezzi elevati nei periodi di scarsità. Problemi di questo tipo possono indurre uno Stato membro ad introdurre un regime di interrompibilità o ad adottare regole specifiche per stimolare la gestione della domanda nell'ambito di un meccanismo relativo all'intero mercato basato sul volume.

La valutazione iniziale della Commissione degli 8 regimi di interrompibilità in funzione negli 11 Stati membri indica che essi possono essere giustificati in considerazione del loro contributo alla sicurezza dell'approvvigionamento sia a breve che a lungo termine²⁸. La gestione della domanda può rappresentare uno strumento utile per bilanciare il sistema a breve termine e, a lungo termine, una domanda in grado di reagire con la massima flessibilità può eliminare la necessità di meccanismi di regolazione della capacità poiché permetterebbe ai consumatori di pagare per diversi livelli di affidabilità. Tuttavia, l'adeguatezza dei regimi di interrompibilità - e quindi la loro conformità alle norme UE in materia di aiuti di Stato - dipende in larga misura da come sono progettati e da come funzionano effettivamente.

²⁸ Si osservi che tale valutazione nell'ambito dell'indagine settoriale non può sostituire la necessità di una valutazione individuale di tutte le misure di aiuti di Stato e quanto riportato non può essere interpretato nel senso che i regimi che non sono ancora stati valutati dalla Commissione e rispetto ai quali la Commissione non ha ancora adottato una decisione saranno considerati compatibili.

Le regole in materia di aiuti di Stato richiedono di norma che i meccanismi di regolazione della capacità siano aperti a tutte le tecnologie²⁹. Nel caso dei meccanismi di gestione della domanda, tuttavia, l'assenza di concorrenza tra le varie risorse può essere giustificata. Se un sistema di gestione della domanda consente un'ampia partecipazione da parte di grandi e piccole imprese e degli aggregatori della gestione della domanda, se non genera un eccesso di capacità, se rispetta le regole della concorrenza e se è concepito in modo tale da non incidere sulla formazione di prezzi che riflettono la scarsità di energia elettrica, allora può rappresentare un'adeguata forma di intervento. È al contrario improbabile che i meccanismi di gestione della domanda in cui un eccesso di capacità è acquisito presso un singolo sottoinsieme di grandi imprese beneficiarie siano ritenuti compatibili con le norme sugli aiuti di Stato. Tali meccanismi rischiano infatti di sovvenzionare le industrie ad alta intensità energetica senza fornire un valore corrispondente in termini di aumento della sicurezza dell'approvvigionamento per gli altri consumatori di energia elettrica.

Le migliori pratiche individuate nel corso dell'indagine settoriale indicano inoltre che, nel caso in cui per la gestione della domanda risulti disponibile un sostegno specifico, tale sostegno non dovrebbe essere messo a disposizione per un tempo indefinito. L'obiettivo dovrebbe essere quello di sostenere lo sviluppo della gestione della domanda in modo tale che, nel lungo periodo, essa possa risultare competitiva sul mercato (o in un meccanismo di regolazione della capacità relativo all'intero mercato).

La remunerazione della capacità non è in genere adatta

Infine, per quanto riguarda le “remunerazioni della capacità”, l'indagine settoriale mostra che tali meccanismi non sono in grado di determinare il prezzo corretto della capacità, poiché non permettono al mercato di fissare il prezzo corretto della capacità in modo concorrenziale, ma si basano piuttosto su un prezzo “amministrativo”. È pertanto improbabile che esse siano in grado di riflettere correttamente la situazione di effettiva scarsità. Esse comportano un elevato rischio di generare situazioni di capacità insufficiente o di capacità eccessiva, in particolare poiché tali meccanismi tendono a reagire lentamente alle mutevoli condizioni di mercato. La presunzione generale è quindi che è improbabile che i meccanismi basati sui prezzi rappresentino misure adeguate, indipendentemente dagli specifici problemi individuati.

Scegliere il tipo di meccanismo di regolazione della capacità che sia adeguato al problema identificato:

- *per i rischi a lungo termine, i meccanismi di regolazione della capacità relativi all'intero mercato sono gli strumenti più adeguati – a condizione che siano associati a riforme del mercato che ne limitino il ruolo;*
- *per rischi temporanei, le riserve strategiche rappresentano probabilmente una soluzione più appropriata, mentre il mercato viene modificato, applicando le opportune riforme, per*

²⁹ Entro i limiti degli obiettivi in materia di cambiamento climatico, conformemente alla disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia, punti 220 e 233, lettera e).

poter garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a lungo termine. La riserva deve essere tenuta al di fuori del mercato;

- i problemi di adeguatezza locale vanno risolti migliorando le connessioni alla rete o delimitando zone di offerta più adeguate, ma diversi meccanismi possono servire da strumenti di transizione adeguati;*
- per sviluppare la flessibilità della domanda, un regime di interrompibilità può costituire una soluzione adeguata;*
- è poco probabile che le remunerazioni amministrative delle capacità costituiscano strumenti adeguati, in quanto la mancanza di dinamiche competitive comporta un rischio elevato di non conseguire l'obiettivo o di compensazione eccessiva.*

6. Una progettazione corretta

Indipendentemente dal tipo di meccanismo prescelto, tutti gli Stati membri sono tenuti a fare scelte di progettazione precise per quanto riguarda tre caratteristiche di base dei meccanismi di regolazione della capacità:

- l'ammissibilità: chi può partecipare al meccanismo di capacità?
- l'assegnazione degli stanziamenti: come fissare il prezzo della capacità e selezionare i fornitori di capacità?
- la progettazione dei prodotti: quali sono gli obblighi dei fornitori di capacità e quali le sanzioni in caso di inosservanza?

Le decisioni adottate in questi ambiti determineranno l'efficacia del meccanismo nel garantire la sicurezza dell'approvvigionamento ai minimi costi possibili e la misura in cui esso inciderà sulla concorrenza e sugli scambi tra fornitori di capacità che si contenderanno le sovvenzioni previste dal meccanismo, attraverso le distorsioni del mercato dell'energia elettrica e negli scambi tra Stati membri.

6.1. Ammissibilità: chi può partecipare?

In termini di ammissibilità, a molti meccanismi di capacità esistenti risulta ammissibile soltanto un numero limitato di fornitori di capacità. In taluni casi, alcuni fornitori di capacità sono esplicitamente esclusi dalla partecipazione. In altri casi, i requisiti quali le dimensioni, i requisiti ambientali, o le scadenze ravvicinate³⁰ riducono implicitamente il numero dei potenziali fornitori di capacità.

Le capacità nuove e quelle esistenti sono spesso oggetto di gare d'appalto diverse piuttosto che essere incoraggiate a competere all'interno dello stesso meccanismo di capacità — ciò che rappresenta un'occasione mancata di aumentare la pressione concorrenziale su tutti i partecipanti. Le capacità degli altri paesi vengono solitamente escluse ed alcuni Stati membri, al momento della valutazione della capacità interna di cui hanno bisogno, non tengono nemmeno conto del contributo che possono dare le importazioni, il che comporta una serie di eccessi di capacità a livello nazionale.

³⁰ La scadenza è il tempo che intercorre tra l'assegnazione di un'offerta di capacità e il momento della consegna.

L'indagine ha altresì evidenziato che i meccanismi di regolazione della capacità troppo selettivi rischiano di sovracompensare i partecipanti perché la pressione concorrenziale è più debole quando la partecipazione alla procedura di assegnazione è limitata. Gli importi versati ai fornitori di capacità in tale situazione di concorrenza limitata si attestano di solito a un livello superiore rispetto al finanziamento effettivamente richiesto per fornire il servizio di disponibilità.

Laddove l'ammissibilità risulta limitata, gli Stati membri hanno anche evidenziato una tendenza ad introdurre, nel tempo, meccanismi supplementari, di modo che, alla fine, quasi tutte le capacità hanno la possibilità di richiedere un sostegno. Ciò contribuisce a spiegare perché in 11 Stati membri sono stati individuati 35 meccanismi³¹. Tale approccio frammentario e scoordinato all'adeguatezza della capacità rischia di creare inefficienze e la presenza di più meccanismi di regolazione della capacità non è in genere positiva, eccezion fatta per i casi in cui un meccanismo aggiuntivo viene utilizzato a sostegno della gestione della domanda. Per esempio, se è stato adottato un meccanismo di regolazione della capacità relativo all'intero mercato, l'introduzione di un meccanismo aggiuntivo andrebbe giustificato dimostrando che esiste un ulteriore fallimento del mercato che non può essere risolto con il solo meccanismo relativo all'intero mercato.

La situazione sta tuttavia evolvendo. Si osserva infatti una positiva e crescente tendenza ad adottare meccanismi aperti a gruppi più ampi di potenziali fornitori di capacità, e i nuovi meccanismi attualmente in fase di elaborazione in Francia, Irlanda, Italia e Polonia sono tutti stati progettati per permettere alle diverse tecnologie di capacità e alle nuove e vecchie risorse di confrontarsi in un regime di concorrenza. La Francia e l'Irlanda stanno inoltre sviluppando progetti che permetteranno la partecipazione transfrontaliera diretta ai propri meccanismi di regolazione della capacità. Tale aspetto è essenziale per eliminare le distorsioni relative ai segnali d'investimento, che favoriscono gli investimenti interni e gli operatori storici. Ciò crea inoltre incentivi per continuare a investire nell'interconnessione quando tale scelta rappresenta la strategia più efficiente sotto il profilo dei costi per aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento. Nella relazione intermedia sull'indagine settoriale, la Commissione ha presentato alcune idee su come realizzare la partecipazione transfrontaliera nella pratica. Nella sua iniziativa sull'assetto del mercato, la Commissione propone regole comuni vincolanti relative alla partecipazione transfrontaliera che si prefiggono di ridurre la complessità, le inefficienze e, in ultima analisi, i costi sostenuti dai consumatori, per rispettare gli obiettivi di decarbonizzazione degli Stati membri.

Sebbene in generale un'ammissibilità massima comporti grandi vantaggi, l'indagine settoriale ha individuato due eccezioni a tale regola. In primo luogo, l'importanza a lungo termine della gestione della domanda quale rimedio contro i fallimenti del mercato può giustificare l'adozione di regimi di interrompibilità limitati esclusivamente alla gestione della domanda. In secondo luogo, dal momento che le riserve strategiche risultano appropriate soltanto per risolvere i problemi temporanei e devono essere progettate in modo che la loro interferenza

³¹ Anche se alcuni di essi sono meccanismi adottati in passato o meccanismi progettati e non tutti funzionano simultaneamente.

con il mercato sia minima, esse non dovrebbero promuovere nuove capacità che richiedono impegni a lungo termine.

6.2. Assegnazione degli stanziamenti: come fissare il prezzo della capacità e selezionare i fornitori di capacità

L'indagine settoriale ha rivelato che le procedure di assegnazione degli stanziamenti possono essere amministrative o competitive. In una procedura di assegnazione amministrativa tutti i fornitori di capacità ammissibili vengono selezionati senza una gara e il livello della retribuzione della capacità viene fissato in anticipo dalle autorità pubbliche o negoziato bilateralmente tra le autorità e i fornitori di capacità. Nel quadro di una procedura di stanziamento competitiva i potenziali fornitori di capacità possono competere tra loro per fornire il necessario livello di capacità, lasciando che siano le forze di mercato a determinare il livello di remunerazione della capacità.

È poco probabile che procedure di assegnazione amministrativa rivelino il valore reale della capacità e che risultino quindi efficaci sotto il profilo dei costi, in quanto rischiano di fornire capacità in eccesso o capacità insufficiente. L'assenza di procedure competitive priva inoltre i consumatori della possibilità di ottenere un servizio migliore a prezzi più contenuti. In Spagna, ad esempio, il costo dei servizi di interrompibilità si è quasi dimezzato dopo l'introduzione delle aste competitive. Le procedure di assegnazione competitive sono, in linea di principio, uno strumento migliore, se combinate con regole di ammissibilità che garantiscano la concorrenza tra tutti i possibili fornitori in grado di fornire le capacità richieste.

Fino ad ora, le procedure amministrative e quelle competitive sono state ugualmente utilizzate negli 11 Stati membri oggetto dell'indagine, ma i meccanismi nuovi o riveduti previsti dagli Stati membri prevedono sempre più procedure di gara competitive. L'Irlanda e l'Italia, ad esempio, intendono sostituire le procedure di assegnazione amministrative con aste di natura concorrenziale.

6.3. Prodotti di capacità — cosa devono fare i fornitori di capacità

Tutti i meccanismi di regolazione della capacità presuppongono che i fornitori di capacità debbano adempiere alcuni obblighi, che spaziano da quello relativamente basilare di costruire e far funzionare una centrale elettrica a quelli legati al rispetto delle istruzioni dell'operatore di rete (ad esempio, produrre energia elettrica), fino a obblighi più complessi (ad esempio, le opzioni di affidabilità che prevedono rimborsi quando il prezzo convenuto risulta inferiore al prezzo di riferimento).

Esistono inoltre molte regole diverse per quanto riguarda le sanzioni adottate quando i fornitori di capacità non adempiono i loro obblighi. Alcuni meccanismi escludono semplicemente tali fornitori di capacità dai pagamenti futuri, anche se la maggior parte richiede loro di restituire i pagamenti ottenuti o di pagare una penale integrativa.

L'indagine settoriale ha rivelato che, quando gli obblighi sono limitati e le sanzioni per l'inosservanza sono basse, le centrali non sono sufficientemente motivate ad essere affidabili. Sia le sanzioni previste dal meccanismo di capacità che l'adozione di prezzi che riflettono la

scarsità forniscono segnali per la produzione o la riduzione della domanda in situazioni di scarsità energetica. Tuttavia, solo i prezzi dell'energia elettrica forniscono un segnale per le importazioni all'interno del mercato interno dell'energia. Per evitare di distorcere gli scambi transfrontalieri gli Stati membri devono quindi fare attenzione a non sostituire i segnali legati ai prezzi dell'energia elettrica con le sanzioni previste dai meccanismi di regolazione della capacità.

È inoltre emerso che i meccanismi che includono una gestione della domanda impongono generalmente agli operatori della gestione della domanda obblighi diversi rispetto a quelli dei produttori di energia elettrica. Una certa differenziazione in materia di obblighi e sanzioni tra produzione di energia elettrica e gestione della domanda può essere giustificabile, almeno a breve termine, per consentire lo sviluppo della gestione della domanda, la quale, a lungo termine, sarà in grado di offrire ai fallimenti del mercato una risposta migliore rispetto a quella fornita dai meccanismi di regolazione della capacità.

6.4. Ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza e degli scambi attraverso una progettazione adeguata

I meccanismi di regolazione della capacità sono potenzialmente in grado di falsare la concorrenza sul mercato dell'energia elettrica, sia all'interno dello Stato membro che ha istituito il meccanismo che a livello transfrontaliero. Tuttavia, l'indagine settoriale ha rivelato che tali distorsioni possono essere in gran parte risolte assicurando un elevato livello di concorrenza all'interno dello stesso meccanismo di regolazione della capacità.

In primo luogo, nei mercati dell'energia elettrica concentrati, i meccanismi di regolazione della capacità possono falsare la concorrenza sul mercato dell'energia elettrica dello Stato membro che ha istituito il meccanismo. Ciò accade quando le entrate generate dal meccanismo di capacità vanno essenzialmente a sostenere la capacità esistente detenuta dagli operatori storici. In questo modo, aumentano le barriere all'ingresso per i concorrenti e si consolida la concentrazione del mercato dell'energia elettrica. L'adozione di procedure aperte e competitive per la selezione dei fornitori di capacità che permettano ai nuovi concorrenti in rappresentanza di tutte le tecnologie di competere contro i fornitori di capacità già insediati nel mercato possono contribuire in misura considerevole alla riduzione di tali distorsioni della concorrenza. Per creare condizioni eque per i nuovi operatori che entrano nel mercato possono risultare necessarie misure di salvaguardia supplementari (ad esempio, lo scambio trasparente ed organizzato dei certificati), in particolare per i sistemi decentrati. Al contrario, in alcuni casi può essere possibile utilizzare i meccanismi di regolazione della capacità per facilitare l'ingresso dei nuovi operatori, ad esempio offrendo contratti a lungo termine alle nuove capacità o offrendo premi di partecipazione alle gare.

In secondo luogo, i meccanismi di regolazione della capacità creano distorsioni a livello transfrontaliero sia alterando i segnali per gli scambi di energia elettrica che incidendo sugli incentivi agli investimenti nelle capacità - tanto nazionali che estere - e nelle interconnessioni.

Data l'importanza dei prezzi dell'energia elettrica come segnale per importazioni ed esportazioni efficienti all'interno del mercato unico dell'energia, i meccanismi di regolazione della capacità dovrebbero essere progettati per coesistere con i prezzi elevati che riflettono la

scarsità di energia elettrica. Uno Stato membro che decida di affidarsi ai prezzi dell'energia elettrica può attirare le importazioni al momento opportuno e al tempo stesso fornire forti incentivi per garantire l'affidabilità. L'introduzione di riforme che permettano l'aumento dei prezzi nei periodi di scarsità di energia elettrica e la progettazione di prodotti di capacità compatibili con tali prezzi elevati nei periodi di scarsità è pertanto fondamentale per evitare distorsioni degli scambi³².

Oltre ad avere una possibile incidenza sugli scambi nei periodi di scarsità, i meccanismi di regolazione della capacità esercitano in genere un effetto di compressione sui prezzi dell'energia elettrica in quanto i fornitori di capacità derivano una parte delle loro entrate dallo stesso meccanismo di capacità, invece che dal mercato dell'energia elettrica. Se le entrate legate alla capacità sono esclusivamente disponibili per i fornitori di capacità nazionali, l'effetto di compressione crea una distorsione a favore degli investimenti nelle capacità nazionali a scapito degli investimenti nelle capacità estere o nelle interconnessioni, le quali potrebbero invece contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento. Per garantire l'efficacia dei segnali ed impedire la formazione di barriere nel mercato interno dell'energia, è pertanto essenziale garantire una piena partecipazione transfrontaliera ai meccanismi di regolazione della capacità relativi all'intero mercato.

L'indagine settoriale dimostra che i meccanismi di regolazione della capacità dovrebbero essere aperti a tutte le categorie di potenziali fornitori di capacità e prevedere una procedura competitiva di fissazione dei prezzi per far sì che la concorrenza riduca al minimo il costo della capacità. La concorrenza tra fornitori di capacità dovrebbe essere quanto più ampia possibile e dovrebbe essere riservata un'attenzione particolare all'ingresso di nuovi operatori.

I meccanismi di regolazione della capacità dovrebbero prevedere incentivi a garantire l'affidabilità ed essere progettati in modo tale da coesistere con la presenza di prezzi che riflettono la scarsità, per evitare inaccettabili distorsioni degli scambi e fenomeni di eccessi di capacità nei mercati nazionali.

I meccanismi di regolazione della capacità relativi all'intero mercato dovrebbero essere aperti ad una esplicita partecipazione transfrontaliera per incentivare la prosecuzione degli investimenti nelle interconnessioni e ridurre i costi a lungo termine della sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE.

³² Il prodotto di capacità "opzione di affidabilità" può essere particolarmente valido in questa prospettiva perché lascia intatti i segnali del mercato e, una volta introdotti i prezzi che riflettono la scarsità, non richiede che, tramite il meccanismo di capacità, vengano applicate sanzioni supplementari in caso di mancata fornitura.

7. Conclusioni e tappe successive

Alla luce dell'evoluzione in atto nei mercati dell'energia elettrica dell'UE e delle riforme in corso, la Commissione continuerà a monitorare attentamente l'evoluzione dei meccanismi di regolazione della capacità e ad affinare gli orientamenti esposti nella presente relazione finale e nei suoi allegati alla luce dell'evoluzione della sua prassi decisionale. Sulla base dell'indagine settoriale, si possono trarre otto conclusioni di natura generale³³.

In primo luogo, è divenuto chiaro che, nonostante l'attuale eccesso di capacità che caratterizza l'UE nel suo insieme, si registra un timore diffuso che in futuro la capacità di produzione rimanga insufficiente o lo diventi prima che venga garantita la sicurezza dell'approvvigionamento.

In secondo luogo, le riforme del mercato dell'energia elettrica sono indispensabili in quanto contribuiscono a risolvere i problemi di inadeguatezza della sicurezza dell'approvvigionamento. Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri deve ancora attuare le opportune riforme. L'iniziativa sull'assetto del mercato della Commissione propone pertanto una serie di riforme per migliorare il funzionamento dei mercati dell'energia elettrica dell'UE e la Commissione chiederà agli Stati membri di attuare le riforme per accompagnare la prevista introduzione dei meccanismi di capacità.

In terzo luogo, anche se, in linea di principio, la riforma del mercato può garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, persiste una certa incertezza circa il fatto che una crescente volatilità dei prezzi di mercato e rari periodi di scarsità possano orientare le decisioni di investimento a lungo termine. Alcuni Stati membri hanno pertanto deciso di introdurre meccanismi di regolazione della capacità per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica. Tali meccanismi comportano aiuti di Stato e devono essere notificati alla Commissione europea ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato. Tali meccanismi vengono approvati se gli Stati membri dimostrano che sono necessari e se le distorsioni della concorrenza che generano sono contenute al minimo, conformemente alle norme sugli aiuti di Stato, tenendo conto delle conclusioni dell'indagine settoriale sintetizzate nella presente comunicazione.

In quarto luogo, per individuare i rischi relativi alla sicurezza dell'approvvigionamento e determinare le necessarie dimensioni dell'eventuale meccanismo di regolazione della capacità è fondamentale procedere ad una rigorosa valutazione dell'adeguatezza facendo riferimento ad uno standard di affidabilità ben definito. Tale valutazione rigorosa ridurrà in misura significativa il rischio di eccessi di gare e contribuirà a limitare le distorsioni della concorrenza che i meccanismi di regolazione della capacità creano. Un'ulteriore

³³ Queste conclusioni si concentrano soprattutto sulla capacità dei vari meccanismi di capacità di risolvere problemi di sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica nel modo più economicamente vantaggioso e meno distorsivo del mercato possibile. I meccanismi di regolazione della capacità possono tuttavia incidere sulla composizione del mix energetico e quindi interagire con gli strumenti di natura politica volti a promuovere la decarbonizzazione. Come riconosce la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia ai punti 220 e 233, lettera e), per contribuire alla coerenza globale della politica energetica dell'UE nei mercati dell'energia elettrica i meccanismi di regolazione della capacità dovrebbero essere progettati tenendo conto di tale incidenza.

armonizzazione a livello UE delle valutazioni di adeguatezza contribuirà ad aumentare la trasparenza e a consolidare la fiducia nei risultati di tali valutazioni. L'iniziativa sull'assetto del mercato della Commissione propone quindi di mettere a punto una metodologia migliorata di valutazione dell'adeguatezza a livello di UE e di affidare alla rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica il compito di procedere a valutazioni annuali dell'adeguatezza.

In quinto luogo, il tipo di meccanismo di regolazione della capacità prescelto dovrebbe soddisfare il problema individuato:

- se uno Stato membro individua un rischio a lungo termine di insufficienza degli investimenti, è probabile che i meccanismi di capacità relativi all'intero mercato (come quelli introdotti nel Regno Unito e in Francia e previsti in Irlanda e in Italia) costituiscano la forma più appropriata di intervento. Per limitare gli aiuti di Stato resi necessari dal meccanismo di capacità dovrebbero inoltre essere adottate opportune riforme del mercato;
- se uno Stato membro individua un rischio temporaneo, è probabile che la forma più appropriata di intervento sia rappresentata da una riserva strategica, essendo questa progettata per far fronte a situazioni in cui il mercato, pur essendo in grado di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento nel lungo periodo, conosce problemi di capacità relativi al breve e medio termine. Le riserve strategiche dovrebbero essere attivate soltanto in situazioni di emergenza e dovrebbero essere tenute fuori dal mercato, per ridurre al minimo le distorsioni che potrebbero arrecare al suo funzionamento quotidiano. Le riserve strategiche devono essere misure transitorie, che accompagnano le riforme del mercato e vengono gradualmente abbandonate quando queste entrano in vigore;
- se uno Stato membro individua un problema di adeguatezza della capacità di produzione locale, la scelta del meccanismo dipenderà dalla situazione specifica del mercato. Nel lungo periodo, tuttavia, il problema locale dovrebbe essere risolto migliorando le connessioni alla rete o delineando in modo più appropriato le zone di offerta in modo che possano prevedere i prezzi locali dell'elettricità che riflettano l'equilibrio dell'offerta e della domanda a livello locale;
- se uno Stato membro è preoccupato per l'insufficiente livello di sviluppo della flessibilità della domanda, un regime di interrompibilità può rappresentare una soluzione adeguata, anche se occorre essere vigilanti per evitare che il regime si trasformi in una forma di sostegno a favore delle industrie ad alta intensità energetica;
- qualunque sia il meccanismo prescelto, questo dovrebbe essere riesaminato periodicamente per verificare se è sempre necessario;
- è poco probabile che la remunerazione amministrativa delle capacità costituisca uno strumento adeguato, indipendentemente dal problema particolare che lo Stato membro conosce, in quanto la mancanza di dinamiche competitive comporta un rischio elevato di non conseguire l'obiettivo o di compensazione eccessiva.

In sesto luogo, i meccanismi di regolazione della capacità dovrebbero essere aperti a tutte le categorie di potenziali fornitori di capacità. Tale condizione, associata ad una procedura di determinazione dei prezzi competitiva, garantisce che la concorrenza riduca al minimo il prezzo pagato per la capacità. Le uniche eccezioni sono rappresentate dai meccanismi di

gestione della domanda, data la loro capacità particolare di risolvere i fallimenti del mercato soggiacenti, e dalle riserve strategiche, che, per ridurre al minimo le distorsioni del mercato, non dovrebbero promuovere l'emergere di nuove capacità.

In settimo luogo, i meccanismi di regolazione della capacità relativi all'intero mercato devono essere aperti ad una esplicita partecipazione transfrontaliera per ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza e degli scambi a livello transfrontaliero, incentivare la prosecuzione degli investimenti nelle interconnessioni e ridurre i costi a lungo termine della sicurezza dell'approvvigionamento a livello europeo.

Infine, l'indagine settoriale ha evidenziato che una serie di meccanismi di regolazione della capacità esistenti sono stati progettati in un modo che non tiene conto di tutti i problemi di concorrenza. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per rendere gli attuali meccanismi di regolazione della capacità gradualmente in linea con le norme sugli aiuti di Stato, tenendo presente le conclusioni dell'indagine settoriale. Ciò permetterà di offrire una certa sicurezza ai fornitori di capacità e agli altri operatori economici e di garantire che i segnali corretti siano messi a disposizione degli investitori.