

Energy and Environmental Aid Guidelines - EEAG

Proposta di revisione disciplina in materia di aiuti di Stato
a favore dell'ambiente e dell'energia

Commissione Europea

Osservazioni di Elettricità Futura
7 gennaio 2020



Elettricità Futura apprezza la possibilità di poter fornire il proprio contributo all'elaborazione della futura disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia (la Disciplina) che si applicherà a decorrere dal 1º gennaio 2022 e degli articoli da 36 a 49 del regolamento generale di esenzione per categoria ad essa collegati. Di seguito riportiamo i commenti e le proposte di cui ai quesiti del questionario di raccolta, di più stretto interesse per l'associazione.

A) Environmental protection and energy

A.1) Context

In primis è bene sottolineare che la revisione della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia che si applicherà a decorrere dal 1º gennaio 2022 non può non tenere conto dell'attuale contesto, dalle recenti modifiche normative nel settore della politica energetica e ambientale ed in particolare sposare il **Green Deal europeo (EGD)**, che mira a trasformare l'UE in un'economia a zero emissioni di carbonio entro il 2050. D'altro canto, il momento storico che stiamo vivendo è caratterizzato da una fronte recessione economica in tutti i paesi dell'UE legata alla pandemia Covid19 e quindi da una serie di misure europee a sostegno della ripresa come i **piani di ripresa** da parte degli Stati Membri e il pacchetto **Next Generation EU**. La combinazione delle misure avrà il compito non solo di riparare i danni a breve termine causati dalla crisi ma anche perseguire investimenti con effetti a lungo temine. In tal senso è necessario che parte delle risorse finanziarie reperite tramite Next Generation EU siano convogliate verso i programmi legati all'EGD. Inoltre, non va dimenticato che qualunque intervento dovrà imprescindibilmente muoversi in un contesto amministrativo favorevole, con procedure autorizzative proporzionate e necessarie, nonché semplificate e accelerate, che possano dare il via ad un nuovo ciclo di investimenti, contribuendo così alla ripresa economica dell'Europa.

A.2) Necessity for aid

Le nuove linee guida dovrebbero avere un campo di applicazione ampio abbastanza da permettere a ciascuno Stato Membro di continuare a supportare la realizzazione di progetti e le tecnologie che possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi contenuti nei loro **Piani Nazionali Integrati Energia e Clima (PNIEC)**, in conformità agli obiettivi di decarbonizzazione dell'UE. Ciò vuol dire che ciascuno Stato Membro dovrebbe essere lasciato libero di scegliere il **proprio percorso** coerentemente con la propria posizione di partenza e gli obiettivi da raggiungere, adattando strumenti diversi in base alla tecnologia utilizzata.

Si potranno così cogliere le potenzialità sia di tecnologie mature, mediante ad esempio forme di stabilizzazione del prezzo dell'energia da assegnare tramite procedure competitive, che dovrebbero essere sempre ammesse, o meccanismi di sostegno che impieghino maggiori risorse per promuovere lo sviluppo di tecnologie innovative, l'implementazione di soluzioni pilota o di nuovi progetti, che altrimenti non verrebbero realizzati.

Occorre quindi prevedere un approccio differenziato, per cogliere le necessità peculiari dei diversi progetti e favorire lo sviluppo degli investimenti.

Elettricità Futura è inoltre favorevole all'implementazione di meccanismi di supporto per le fonti energetiche rinnovabili basati sul principio della **neutralità tecnologica**, specialmente per tecnologie mature che hanno costi simili, purché venga mantenuta la possibilità di introdurre correzioni di eventuali squilibri tra le fonti per garantire l'opportuna differenziazione del mix di generazione elettrica e uno sviluppo equilibrato tra tutte le tecnologie ovvero per far fronte ad eventuali specifici fallimenti di mercato.

Dovranno essere inoltre implementate, in un'ottica di sempre maggiore penetrazione di fonti rinnovabili non programmabili quali il fotovoltaico e l'eolico, anche risorse a sostegno della **capacità di flessibilità** quali generazione da fonti programmabili, stoccaggio di energia, sviluppo di sistemi di risposta lato della domanda a garanzia della sicurezza dei sistemi.

È importante, inoltre, che vengano implementati piani di incentivazioni con **orizzonti temporali di medio lungo termine**, chiari e ben definiti onde evitare situazione di "stop-and-go" come è stato riscontrato negli scorsi anni per i meccanismi di supporto alle fonti energetiche rinnovabili.

In parallelo, dovrebbe essere evitata l'introduzione di **misure retroattive** che minano la certezza e la stabilità giuridica degli schemi di incentivazione - limitando di conseguenza gli investimenti in FER elettriche - specialmente per quelli già notificati e approvati dalla Commissione Europea. Solo così, infatti, si può garantire agli investitori la visibilità necessaria per gestire i propri rischi e promuovere nuovi investimenti.

In linea di principio riteniamo che concedere un'intensità di aiuto più elevata sia indispensabile in alcuni specifici casi in cui le tecnologie presentino significativi elementi di **innovatività** e abbiano dunque costi fissi ancora elevati e tempi maggiori di sviluppo. Allo stesso modo dovrebbe essere giustificabile concedere un aiuto più elevato ai progetti che comportano investimenti più elevati o elevati costi esercizio, quali accumuli, geotermia, eolico off-shore, energia oceanica, idrogeno e biomasse.

Per le **tecnologie FER commercialmente mature**, è importante disporre di meccanismi d'asta adeguatamente progettati ed uniformemente distribuiti lungo il prossimo decennio, dove la natura competitiva degli strumenti contribuisca a migliorare l'economicità dei progetti e l'accessibilità per i consumatori, innescando un percorso di crescita delle FER elettriche stabile e virtuoso, in linea con lo spirito e gli obiettivi dell'EGD, ma che nel contempo possa intervenire nell'efficientamento ed ammodernamento degli impianti FER più vetusti per favorire la continuità produttiva ovvero l'incremento di capacità dei siti produttivi esistenti, senza peraltro occupazione di nuovo suolo.

Diversamente dalle altre FER, la **bioenergia** è caratterizzata da notevoli costi operativi, imputabili principalmente all'approvvigionamento della biomassa sostenibile. Garantirne la competitività permette di sfruttare il suo apporto in termini di programmabilità, flessibilità, contributo alla stabilità della rete, nonché stimolo alle economie locali, con effetti positivi sulla circolarità e sull'ambiente. Il

livello di incentivazione ne dovrebbe pertanto tenere conto, anche attraverso forme di sostegno al mantenimento della capacità installata in condizioni efficienti di esercizio.

Per quanto riguarda i **meccanismi del mercato della capacità**, in uno scenario di decarbonizzazione come quello delineato dall'EGD e dai PNIEC, l'esistenza di capacità produttiva programmabile è essenziale, almeno nel breve e medio termine, per il ruolo di back-up atto a compensare le fluttuazioni nella produzione di energia elettrica da Fonti Energetiche Rinnovabili (FER) non programmabili, al fine di garantire la sicurezza e il costante bilanciamento tra offerta e domanda di energia. Elettricità Futura ritiene che il Capacity Market italiano sia uno strumento fondamentale per abilitare la transizione energetica – così come lo sviluppo delle FER, delle nuove tecnologie (demand response e V2G) e dello storage – e consentire il phase-out delle centrali a carbone in Italia al 2025 come previsto dal PNIEC. Un meccanismo della capacità competitivo è da considerarsi come parte integrante del nuovo disegno di mercato. Inoltre, in virtù, dell'esperienza maturata negli anni di attività di tali meccanismi di capacità, essi non dovrebbero più ricadere nella nozione di aiuto di Stato se basati su regole di mercato, poiché si tratta di un mercato in cui la capacità viene scambiata e viene assegnata seguendo un processo competitivo e in cui viene garantita la partecipazione a condizioni proficue di risorse innovative come la Demand-Side Response (DSR) e dello stoccaggio di energia. Dovrebbe inoltre essere prevista espressamente la possibilità per gli Stati Membri di introdurre specifiche forme di sostegno (diretto o indiretto) per promuovere la diffusione della **mobilità elettrica** fino a che lo sviluppo non possa essere guidato da mere dinamiche di mercato.

In particolare, per quanto riguarda lo sviluppo delle **infrastrutture di ricarica elettrica**, la Commissione dovrebbe prendere in considerazione un'estensione del campo di applicazione della *General Block Exemption Regulation* (GBER) agli aiuti destinati a tali infrastrutture. Ciò sarebbe coerente con gli obiettivi della Direttiva *Alternative Fuels Infrastructure* (DAFI) e con l'approccio già seguito relativamente ad altre infrastrutture utilizzate per la diffusione di combustibili alternativi; in particolare si fa riferimento alla modifica alla GBER del 2017 che ha concesso l'esenzione a misure di finanziamento pubblico dedicate ad infrastrutture per l'utilizzo di combustibili alternativi nei porti. Le motivazioni per tale modifica – ossia il contributo potenziale alla decarbonizzazione e al miglioramento delle performance ambientali del settore – sarebbero facilmente applicabili alle infrastrutture di ricarica elettrica per il trasporto su strada.

A.3) Type of aid/aid instrument

A.3.1) *Eligible costs: operating versus investment expenses*

La scelta della modalità di incentivazione dovrebbe essere valutata sulla base delle **peculiarità** e capacità di sviluppo **delle singole tecnologie**, e ciascuno Stato Membro dovrebbe essere lasciato libero di scegliere tra le **diverse forme di sostegno** esistenti. In tal senso le nuove linee giuda sugli aiuti di stato non dovrebbero introdurre rigidità, definendo la necessità di optare per incentivi in conto capitale a copertura dei costi di investimento oppure incentivi alla produzione, a copertura dei costi operativi. Sarebbe opportuno che tra i costi **considerati ammissibili** vi fossero non solo quelli legati

ai costi di investimento ma **anche ai costi O&M**, poiché gli impianti devono affrontare anche importanti rischi tecnici durante la loro fase operativa. La Disciplina potrebbe introdurre esplicitamente la possibilità per gli Stati Membri di proporre nuovi strumenti che consentano un'**adeguata ripartizione dei costi e dei rischi** tra gli operatori beneficiari e gli Stati Membri, rispettando i requisiti di proporzionalità. Tale approccio consentirebbe agli Stati Membri di fornire agli investitori una visibilità a medio e lungo termine di costi e dei ricavi aumentando la capacità di valutare e programmare gli investimenti in modo competitivo ed efficace.

A.3.2) Form of the aid: operating aid versus investment aid

Le linee guida sugli aiuti di stato per energia ed ambiente, tramite introduzione di regole comuni, hanno certamente avuto il pregio di promuovere un **uso più efficiente delle risorse** pubbliche impiegate nell'incentivazione alle FER, contenendone i costi e limitando al minimo le distorsioni sul mercato dell'energia. Ciò se da un lato ha limitato la potenziale crescita che le FER avrebbero potuto avere – probabilmente con costi più elevati e risorse meno ottimizzate - dall'altro ha contribuito a creare operatori sempre più consapevoli, produttori da FER che hanno imparato a confrontarsi maggiormente con il mercato, e cercando prospettive di sviluppo legate anche alla possibile fornitura di servizi di rete, contribuendo così alla maggior stabilità del sistema elettrico.

La Disciplina dovrebbe continuare a garantire che i regimi di sostegno non inducano a sovraccompensazioni o condotte di dispacciamento inefficienti od opportunistiche. In particolare, i futuri strumenti di supporto alle unità di generazione FER potrebbero ad esempio prevedere dei sistemi che possano stimolare i produttori a immagazzinare (o, al limite, ridurre o sospendere) la produzione in caso di prezzi negativi, accanto ad altre forme di regolazione che possano responsabilizzare tutti gli operatori elettrici in merito agli sbilanciamenti, in primis attraverso una revisione del mercato dei servizi di dispacciamento in modo che risulti fit for RES.

Ogni meccanismo di supporto indicato al quesito 33 (premio fisso, premio variabile, contratti per differenza) ha le sue peculiarità e a suo modo fornisce segnali mirati a evitare sovra compensazione o a fornire segnali di prezzo legati al mercato in grado da adattare la produzione alla reale domanda. Pur non essendo equivalenti dal punto di vista delle conseguenze dovrebbe essere consentito ad ogni Stato Membro di scegliere tra i sistemi in valutazione delle peculiarità del settore di cui si vuole promuovere lo sviluppo e tenendo conto del particolare mix produttivo di ciascun paese e dei risvolti sul proprio mercato interno dell'energia.

A.3.3) Aid intensities – Funding gap

La nuova disciplina sugli aiuti di stato dovrebbe consentire maggiore **flessibilità**, in particolare tenendo conto dei diversi livelli raggiunti dagli Stati Membri, rivedendo al rialzo gli attuali limiti di intensità degli aiuti, ad esempio per stimolare investimenti in progetti dimostrativi innovativi, sostenibili e su scala industriale per raggiungere gli obiettivi intermedi al 2030 e la piena neutralità del carbonio al 2050 sanciti dall'EGD.

A.4) Aid award procedure: Transparency, broadening, cross border opening, competitive bidding process, public consultation, avoiding investment flow interruption

A.4.1) Transparency of environmental protection costs

Sebbene Elettricità Futura concordi con la necessità di garantire la massima **trasparenza** anche in tutti i settori e processi che dovranno assicurare la decarbonizzazione, affinché tale obiettivo comune possa essere raggiunto nel modo più efficiente, anche in termini di costi per i consumatori, segnaliamo che il criterio proposto del **costo di abbattimento del carbonio** (cioè EUR/tonCO₂ evitata) non dovrebbe essere considerato come l'unico applicabile. Questo sia perché non tutte le soluzioni che permetteranno la transizione verso la decarbonizzazione sono sempre valutabili in tali termini, sia per il fatto che il calcolo delle emissioni di gas serra evitate può essere complesso e soggetto ad errori di valutazione a seconda del settore interessato e del tipo di metodologia (es. LCA) utilizzata.

Tale criterio dovrebbe pertanto essere accompagnato da **altri fattori di valutazione**, ad esempio, dove applicabile, ad una quantificazione del **costo per unità di beneficio ambientale** (includendo anche i benefici socio-sanitari e territoriali nelle aree di influenza degli impianti) per valutare l'adeguatezza e la proporzionalità dei progetti.

A.4.3) Cross-border opening of aid schemes

Riteniamo che l'apertura transfrontaliera dei sistemi di incentivazione nazionale non debba essere resa obbligatoria. Di fatto l'esperienza sino ad oggi maturata ha mostrato in tal senso costi significativi per gli Stati Membri, legati per lo più a conclusione di accordi bilaterali, istituzione di regimi comuni, ecc. a fronte di una **partecipazione scarsa**. Inoltre, le prime esperienze hanno dimostrato che l'esito di tali gare dipende in larga misura dalle **differenze nei quadri normativi nazionali** (regole di autorizzazione, tasse, progettazione delle tariffe di rete, ecc.) e dunque tra i progetti non vi sarebbe una reale concorrenza a parità di condizioni. I progetti selezionati potrebbero quindi non essere realizzati dove è più conveniente dal punto di vista delle risorse/del sistema ma dove è più facile ottenere un'autorizzazione alla costruzione dell'impianto o dove il regime di tassazione risulti più favorevole, creando pertanto un vantaggio competitivo che distorce lo spirito dell'allocazione efficiente delle risorse.

Fanno eccezione i **meccanismi del mercato di capacità**, per i quali, considerato anche l'aspetto legato all'adeguatezza dei sistemi, vi è un chiaro vantaggio e obbligo di considerare la partecipazione transfrontaliera (come peraltro imposto dalla regolamentazione europea del mercato elettrico).

A.4.4) Competitive bidding process

Elettricità Futura è a favore di meccanismi di supporto tramite **processi di offerta competitivi** per le fonti energetiche rinnovabili basati sul principio della neutralità tecnologica, specialmente per tecnologie mature che hanno costi simili, purché venga mantenuta la possibilità di introdurre **correzione di eventuali squilibri** tra le fonti per garantire una differenziazione del mix e uno sviluppo equilibrato tra tutte le tecnologie o per far fronte a specifici eventuali fallimenti di mercato.

B) Energy Intensive Users

La riduzione degli importi versati per l'approvvigionamento di energia elettrica dai cosiddetti utenti energivori potrebbe incidere sulle scelte di **investimento in sistemi di autoproduzione** da parte di tale categoria di utenti. In alcuni casi, difatti, un cliente energivoro potrebbe trovare meno conveniente investire nell'autoproduzione, laddove le riduzioni tariffarie per l'elettricità prelevata dalla rete siano di entità tale da equiparare (o superare) i benefici netti associati ai sistemi in autoconsumo.

Per quanto sia complesso valutare l'entità dell'impatto della riduzione concessa ai cosiddetti energivori, il minor apporto di questi settori alla **contribuzione degli oneri di sistema**, determina un effetto di ridistribuzione su altri settori soggetti al versamento degli oneri (PMI, utenti domestici, ...), o un complessivo **minor gettito disponibile** a svantaggio delle attività che traggono da questi oneri il proprio sostegno.

Ciò contribuisce ad accentuare la differenza tariffaria tra categorie omogenee di utenti in diversi Paesi dell'Unione, con potenziali ricadute sulla concorrenza.

Al fine di eliminare tale **distorsione** potrebbe esser utile suggerire – dietro adeguate garanzie di copertura finanziaria - lo spostamento degli oneri generali di sistema sulla fiscalità generale, ottenendo così da un lato maggiore equità fiscale - tutti i contribuenti parteciperebbero in base al loro rispettivo reddito – e dall'altro semplificazione delle bollette elettriche, maggiore consapevolezza e concorrenza. La revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia dovrebbe offrire in tal senso l'opportunità di allocare meglio il peso delle tasse sui diversi vettori energetici al fine di incoraggiare e promuovere la decarbonizzazione, favorendo così l'elettrificazione dei consumi.



Elettricità Futura è la principale associazione delle imprese elettriche che operano nel settore dell'energia elettrica in Italia. Rappresenta e tutela produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili e da fonti convenzionali, trader, distributori, venditori e fornitori di servizi, al fine di contribuire a creare le basi per un mercato elettrico efficiente e per rispondere alle sfide del futuro.

www.elettricitafutura.it | info@elettricitafutura.it

