



Bruxelles, 11.12.2023
COM(2023) 778 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Relazione sull'attuazione dell'articolo 5 della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione
delle energie rinnovabili**

Relazione sull'attuazione dell'articolo 5 della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione delle energie rinnovabili

1. Introduzione

La direttiva Rinnovabili riveduta¹ fissa al 42,5 %, con un'ambizione al 45 %, l'obiettivo a livello di UE per il 2030 per quanto riguarda la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia. A differenza dell'obiettivo fissato per il 2020, questo a livello di UE non è stato tradotto in contributi nazionali vincolanti, bensì deve essere raggiunto congiuntamente da tutti gli Stati membri, in base alla loro azione coordinata e combinata, come affermato nella direttiva e nel regolamento sulla governance².

Secondo il regolamento sulla governance, gli Stati membri sono tenuti a cooperare tra loro, tenendo conto di tutte le forme esistenti e potenziali di cooperazione regionale, per conseguire efficacemente obiettivi, traguardi e contributi definiti nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNEC). Nella valutazione a livello unionale degli PNEC 2020 la Commissione europea³, aveva concluso però che gli Stati membri dovrebbero fare un miglior uso pratico della cooperazione regionale.

Per aumentare il livello di ambizione nelle energie rinnovabili è necessario sfruttare le potenzialità della diffusione delle energie suddette in modo efficace in termini di costi. In tal senso, la cooperazione tra Stati membri non solo ha un ruolo importante nel conseguire l'obiettivo, ma è anche uno strumento per ottenere un maggiore allineamento normativo tra gli Stati membri. La direttiva Rinnovabili riveduta mira a promuovere la cooperazione mediante disposizioni su progetti comuni, trasferimenti statistici e regimi di sostegno comuni.

La maggior parte degli investimenti nella produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ha finora beneficiato di regimi di sostegno nazionali, il cui ruolo nel conseguire l'obiettivo dell'Unione è riconosciuto dall'articolo 4 della direttiva nonché dalle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato⁴. Questo sostegno dovrebbe essere concesso in modo competitivo, ad esempio mediante bandi di gara.

L'articolo 5 della direttiva consente agli Stati membri di aprire la partecipazione ai regimi di sostegno per l'energia elettrica da fonti rinnovabili ai produttori situati in altri Stati membri. La partecipazione può ammontare, ogni anno, almeno al 5 % del bilancio del regime oppure della capacità sostenuta tra il 2023 e il 2026 e almeno al 10 % tra il 2027 e il 2030 o, se inferiore, al livello di interconnettività degli Stati membri interessati in ogni dato anno. L'apertura dei regimi di sostegno può comportare o meno l'importazione fisica di energia elettrica. Lo Stato membro, se apre il proprio regime di sostegno e chiede la prova dell'importazione fisica, può limitare la partecipazione al regime ai progetti dei paesi con i

¹ Direttiva (UE) 2018/2001 modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413.

² Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (GU L 328 del 21.12.2018, pag. 1).

³ *Impulso alla transizione verde e promozione della ripresa economica attraverso la pianificazione integrata delle misure nei settori dell'energia e del clima* (COM(2020) 564 final).

⁴ *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022* (2022/C 80/01).

quali ha un'interconnessione diretta. Secondo la direttiva, se lo Stato membro decide di aprire la partecipazione ai regimi di sostegno, gli Stati membri coinvolti devono concordare i principi di tale partecipazione, che riguardano almeno i principi di allocazione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili oggetto del sostegno transfrontaliero. Al fine di acquisire ulteriore esperienza nell'attuazione, gli Stati membri possono organizzare uno o più progetti pilota di regimi in cui il sostegno sia aperto a produttori situati in altri Stati membri.

L'articolo 5, paragrafo 5, impone alla Commissione di valutare l'attuazione dell'articolo 5 medesimo, in particolare la necessità di introdurre l'obbligo per gli Stati membri di aprire parzialmente la partecipazione ai propri regimi di sostegno per l'energia elettrica da fonti rinnovabili ai produttori situati in altri Stati membri allo scopo di arrivare a un'apertura del 5 % entro il 2025 e a un'apertura del 10 % entro il 2030.

A tal fine, la presente relazione esamina in che misura gli Stati membri abbiano attuato l'articolo 5, aprendo la partecipazione ai regimi di sostegno o organizzando progetti pilota di regimi, a partire dall'entrata in vigore della direttiva (UE) 2018/2001. Nella relazione sono presentati alcuni esempi: casi di studio, e risultati delle consultazioni dei portatori di interessi su questo tema.

2. Esempi esistenti di apertura di regimi di sostegno e di progetti pilota

a. Bando di gara transfrontaliero per l'energia solare fotovoltaica tra Germania e Danimarca

Nel 2016, sulla base di un accordo di cooperazione bilaterale, Germania e Danimarca hanno tenuto due aste transfrontaliere pilota per l'energia solare fotovoltaica, una indetta dalla Germania e l'altra dalla Danimarca. All'asta tedesca per una capacità di 50 MW, gli impianti situati in Danimarca potevano fare offerte per ottenere l'erogazione di sostegno, mentre l'asta danese per una capacità di 20 MW era aperta agli impianti situati in Germania per una capacità di 2,4 MW. Le aste presentavano varie differenze di progettazione: ad esempio, l'asta tedesca aggiudicava integrazioni economiche sui prezzi di mercato variabili, mentre quella danese utilizzava premi fissi; in Germania la dimensione massima consentita della gara era compresa tra 0,1 e 10 MW, mentre in Danimarca era limitata a 2,4 MW; la Germania imponeva un prezzo massimo di offerta, la Danimarca no.

L'asta tedesca ha ottenuto 43 offerte per una capacità totale di 297 MW, di cui 143 MW per progetti situati in Germania (26 offerte) e 154 MW per progetti situati in Danimarca (17 offerte); le cinque offerte vincenti erano tutte relative a progetti situati in Danimarca, con una capacità massima ammissibile di 10 MW. L'asta danese ha ottenuto 36 offerte per una capacità totale di 79,45 MW, ma nessuna offerta è stata presentata da impianti situati in Germania; le nove offerte vincenti erano tutte relative a progetti con una capacità massima ammissibile di 2,4 MW; di conseguenza, l'intera capacità dell'asta comune è stata aggiudicata a progetti situati in Danimarca.

b. Accordo previsto tra Irlanda e Regno Unito per parchi eolici

Nel 2014 l'Irlanda e il Regno Unito avevano elaborato un accordo intergovernativo per costruire parchi eolici con capacità totale di circa 5 GW nelle Midlands irlandesi con

sovvenzioni del governo britannico ed esportare nel Regno Unito l'energia elettrica prodotta. Grazie all'accordo l'Irlanda avrebbe potuto ottenere un mercato per l'esportazione di energia elettrica e altri vantaggi economici e il Regno Unito sarebbe riuscito a conseguire i propri obiettivi di energia rinnovabile a un costo inferiore rispetto ad altre energie rinnovabili; secondo uno degli sviluppatori del progetto, i consumatori britannici avrebbero potuto risparmiare circa 7 miliardi di GBP in 15 anni⁵. L'accordo alla fine è stato abbandonato a causa delle preoccupazioni delle comunità locali per le dimensioni dei parchi eolici proposti, dell'altezza delle turbine e dell'impatto sull'ambiente e sul valore delle proprietà. In più, i benefici previsti per l'Irlanda sono stati percepiti come troppo esigui per compensare l'impatto ambientale dell'installazione dei parchi eolici nel paese⁶.

3. Contributo dei portatori di interessi

Gli Stati membri sono stati consultati per l'azione concertata riguardo alla direttiva Rinnovabili (*Concerted Action on the Renewable Energy Sources Directive – CA-RES*)⁷ e mediante richieste bilaterali. In totale dieci Stati membri hanno risposto al questionario inviato nell'ambito dell'azione concertata. Di questi, sei (Danimarca, Cipro, Polonia, Slovenia, Slovacchia e Finlandia) hanno risposto che non prevedono di aprire la partecipazione ai regimi di sostegno. La Svezia ha fatto riferimento al sistema in essere di certificati di energia elettrica condiviso con la Norvegia. La Grecia ha risposto che, in base a una recente decisione ministeriale, nel 2023 sono previste tre aste comuni per l'energia eolica e per l'energia solare fotovoltaica, aperte a produttori situati in altri Stati membri. Per queste aste, la quota di capacità per i produttori di altri Stati membri non è stata specificata. Un'altra asta prevista nel 2023 è riservata ai soli produttori situati in altri Stati membri.

Finora gli Stati membri che hanno risposto non hanno firmato accordi di cooperazione volti ad aprire la partecipazione ai regimi di sostegno. Ad eccezione della Danimarca, nessuno Stato membro, tra i rispondenti, ha organizzato regimi di sostegno pilota aperti a produttori situati in altri Stati membri⁸.

Agli Stati membri è stato chiesto quale fosse, a loro avviso, il principale ostacolo all'apertura della partecipazione ai regimi di sostegno. Vari sono i fattori indicati nelle risposte: regimi di sostegno nazionali diversi e rischio che la differenza comporti concorrenza sleale; differenze nelle procedure amministrative; preoccupazioni legate alla sicurezza dell'approvvigionamento; problemi legati alla comunicazione e a una visione comune con altri Stati membri; mancanza di interconnessione elettrica con altri Stati membri.

Quanto alle misure che la Commissione potrebbe adottare per incentivare o aiutare gli Stati membri ad aprire i regimi di sostegno ai produttori situati in un altro Stato membro, le risposte

⁵ <https://www.bbc.com/news/science-environment-21147279>.

⁶ *Cross-border cooperation on renewable energy*, pag. 5, <https://www.eea.europa.eu/publications/cross-border-cooperation-on-renewable-energy>.

⁷ CA-RES è un progetto del programma Orizzonte 2020 che sostiene il recepimento e l'attuazione della direttiva. Mediante CA-RES i paesi partecipanti si scambiano esperienze e buone pratiche.

⁸ Nella risposta la Danimarca ha fatto riferimento al bando di gara pilota transfrontaliero per l'energia solare fotovoltaica del 2016 con la Germania, descritta al punto 2, lettera a).

hanno indicato la standardizzazione delle procedure, compreso un quadro predisposto per gli accordi.

Oltre alla consultazione nel quadro di CA-RES, la Commissione ha pubblicato online un invito a presentare contributi in merito all'opzione che consente agli Stati membri di aprire parzialmente la partecipazione ai regimi di sostegno per l'energia elettrica da fonti rinnovabili ai produttori situati in altri Stati membri, e all'eventualità che la Commissione di proponga l'apertura obbligatoria di tali regimi.

La Commissione ha ricevuto 18 contributi e due risposte per posta elettronica dopo la scadenza del termine. La maggior parte dei rispondenti si è dichiarata contraria all'apertura obbligatoria dei regimi di sostegno. Tutte le risposte pervenute da singoli soggetti dissentono dall'apertura obbligatoria, sottolineando soprattutto le preoccupazioni per la sovranità degli Stati membri.

Dagli Stati membri la Commissione ha ricevuto tre risposte all'invito a presentare contributi; un'altra è pervenuta a seguito di una richiesta bilaterale complementare della Commissione agli Stati membri; due risposte sono pervenute da Stati membri che avevano già realizzato un progetto pilota di aste transfrontaliere, ossia Germania e Danimarca⁹. La Danimarca ha sottolineato la necessità che gli Stati membri fruiscono di flessibilità nel decidere gli strumenti appropriati per sostenere le energie rinnovabili, i regimi di sostegno nazionali e l'apertura dei regimi ai produttori situati in altri Stati membri. La Danimarca ha rammentato che con molta probabilità in futuro l'energia rinnovabile onshore sarà installata senza ricorrere a regimi di sostegno.

La risposta della Germania descrive le caratteristiche della procedura delle aste transfrontaliere pilota con la Danimarca, gli insegnamenti tratti riguardo ai vantaggi in termini di efficienza che possono derivare dalla cooperazione, l'importanza di condizioni normative nelle aste transfrontaliere e la normativa applicabile in Germania sui regimi di sostegno alle energie rinnovabili. Secondo le norme nazionali, a partire dal 2017 il sostegno alle energie rinnovabili deve essere stabilito tramite aste e una quota della capacità totale da aggiungere annualmente deve essere aperta, a determinate condizioni¹⁰, a progetti di energia rinnovabile situati in altri Stati membri. Le norme sono state successivamente modificate nel 2017, nel 2021 e nel 2023, aumentando la quota di capacità da aprire a progetti situati in altri Stati membri, rendendo ammissibile la partecipazione di altre tecnologie alle aste transfrontaliere, introducendo modifiche al calcolo delle integrazioni economiche sul prezzo di mercato e sospendendo l'obbligo della reciprocità. Secondo le norme vigenti, il 20 % della capacità totale da aggiungere annualmente deve essere aperta a progetti di energia rinnovabile situati in altri Stati membri, mentre la capacità eolica offshore non è calcolata a fini del limite fissato del 20 % e l'intera capacità può essere aperta a progetti situati in altri Stati membri.

Nel contributo la Germania riconosce che l'obbligo di aprire i regimi di sostegno incoraggerebbe la cooperazione sulle energie rinnovabili tra gli Stati membri, ma fa presente

⁹ La terza risposta pervenuta da uno Stato membro (Lituania) ha fatto riferimento al quadro normativo applicabile ai regimi di sostegno comuni e alla partecipazione alle aste in un altro Stato membro, senza prendere posizione pro o contro l'apertura obbligatoria dei regimi.

¹⁰ 1) Un trattato internazionale riguardante un meccanismo di cooperazione a norma della direttiva Rinnovabili è in essere tra Germania e il paese partner; 2) la cooperazione è reciproca, ossia entrambe le parti aprono le proprie aste nei rispettivi mercati al paese partner per volumi comparabili; e 3) l'energia elettrica prodotta deve essere fisicamente importata o deve produrre un effetto comparabile sul mercato tedesco dell'energia elettrica.

anche l'esistenza delle disposizioni rafforzate sui progetti comuni dell'articolo 9 della direttiva Rinnovabili recentemente riveduta. La Germania ritiene che il sostegno della Commissione alla cooperazione sia utile per aumentare l'efficienza dei regimi di sostegno nell'UE.

La maggior parte dei rispondenti del settore sostiene che l'apertura obbligatoria dei regimi non risponde alle esigenze di fondo delle amministrazioni coinvolte, che questo fatto potrebbe ridurre la legittimità dei regimi e il sostegno ai regimi e alla transizione energetica nel suo complesso da parte dell'opinione pubblica, e che l'introduzione di un obbligo vincolante potrebbe non essere il modo migliore per contribuire all'obiettivo 2030 dell'UE sulle energie rinnovabili, poiché potrebbe comportare la modifica degli obblighi cui gli impianti sovvenzionati devono ottemperare per ricevere il sostegno o la modifica del regime di finanziamento stesso, creando così un onere amministrativo. Ad esempio, i rispondenti hanno evidenziato il fatto che nell'ambito del regime di sostegno spagnolo REER (*Régimen Económico de Energías Renovables*), gli impianti di produzione di energia elettrica devono essere situati nella regione continentale della Spagna e rispettare determinate tappe amministrative. Ai fini dell'apertura dei regimi di sostegno, dovrebbe essere modificato l'obbligo relativo all'ubicazione per gli impianti situati in altri Stati membri, così come dovrebbe esserlo quello riguardante il superamento di determinate tappe amministrative, poiché tali impianti sarebbero soggetti a procedure autorizzative e amministrative diverse da quelle applicabili in Spagna. Non solo, se l'offerta assume la forma di un contratto per differenza, la diversità delle norme sulla ripartizione dell'onere finanziario del sostegno tra gli operatori del mercato dei paesi coinvolti potrebbe comportare una disparità di trattamento tra Stati membri.

Un'associazione di settore favorevole all'apertura obbligatoria ha sostenuto invece l'idea di un regime unitario dell'UE o di misure di sostegno armonizzate per sostenere sia una diffusione delle energie rinnovabili efficace in termini di costi sia l'integrazione e il funzionamento del mercato dell'energia elettrica. Un'altra associazione di settore rispondente ha sostenuto che, se l'apertura dei regimi di sostegno dovesse diventare obbligatoria, sarebbe la popolazione del rispettivo Stato membro a fornire direttamente o indirettamente i finanziamenti nazionali, i quali perciò dovrebbero contribuire in particolare al conseguimento degli obiettivi energetici e climatici di quello Stato membro. Un'altra associazione di settore si è espressa a favore dell'apertura obbligatoria, allo scopo di esportare l'energia prodotta nello Stato membro che organizza l'asta. Il rispondente ha invitato anche a considerare la possibilità di trasportare sotto forma di molecole gassose, vale a dire idrogeno, l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili sostenuta a livello transfrontaliero, sostenendo che ciò potrebbe contribuire a superare il problema della capacità della rete elettrica non sempre sufficiente e a creare la possibilità di stoccaggio stagionale dell'energia rinnovabile.

Sebbene la maggior parte dei rispondenti sia contraria a rendere obbligatoria l'apertura dei regimi di sostegno, il vantaggio della cooperazione nella diffusione delle energie rinnovabili è stato ampiamente riconosciuto. Il settore dell'eolico offshore, in particolare, è stato indicato come uno dei settori in cui il coordinamento e la cooperazione sistematici tra paesi che si affacciano su un bacino marittimo sono di importanza cruciale.

Diversi rispondenti del settore si sono espressi a favore dell'incentivazione dell'apertura dei regimi di sostegno, dato che in tal modo si favorirebbe la concorrenza tra un maggior numero di offerenti, si incoraggerebbero gli Stati membri ad armonizzare le procedure amministrative e si consentirebbe di adottare approcci più europei, ad esempio, quando uno Stato membro ha uno spazio limitato per la diffusione di energia rinnovabile aggiuntiva a fronte di una

domanda nazionale considerevole, mentre un altro Stato membro dispone di risorse potenzialmente sfruttabili superiori alla domanda interna. I rispondenti del settore dell'energia solare hanno tuttavia sottolineato che, affinché i bandi di gara transfrontalieri abbiano successo, l'onere amministrativo deve rimanere limitato e deve essere garantita la visibilità dei meccanismi di sostegno e delle politiche nazionali su entrambi i versanti.

I rispondenti del settore dell'energia solare e quelli del settore dell'energia eolica hanno sottolineato l'importanza di diversi aspetti relativi all'infrastruttura di rete. Hanno evidenziato la necessità di aumentare il livello di interconnessione elettrica indicando le connessioni di rete fisiche come uno dei prerequisiti per l'apertura dei regimi di sostegno. Un rispondente del settore dell'energia eolica ha sottolineato che anche i costi di connessione alla rete devono rientrare nell'allocazione dei costi e dei benefici. Un rispondente del settore dell'energia solare ha sostenuto che si dovrebbero garantire condizioni di parità tra i paesi coinvolti armonizzando i quadri normativi o applicando misure di condivisione dei costi. Ad esempio, se i costi di connessione alla rete sono diversi, nel processo di selezione delle offerte si potrebbe aggiungere un premio alle offerte del mercato con condizioni più favorevoli.

Molti rispondenti, secondo le opinioni espresse nelle risposte, convenivano sulla più ampia condivisione di costi e benefici. I rispondenti del settore dell'energia eolica hanno sottolineato che il regime transfrontaliero potrebbe aiutare gli Stati membri a superare le differenze nella valutazione dei costi e dei benefici, che l'energia elettrica prodotta potrebbe migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento del paese che apre il proprio regime di sostegno e che tale paese potrebbe anche beneficiare della riduzione dei prezzi dell'energia elettrica grazie alla capacità aggiuntiva di energia rinnovabile installata. I rispondenti del settore dell'energia solare hanno descritto come potrebbe essere concepito il meccanismo di sostegno in modo che anche il paese ospitante possa beneficiare dell'impianto, ad esempio coinvolgendo la popolazione locale, gli sviluppatori locali e potenzialmente la proprietà locale dell'impianto. Hanno inoltre sottolineato l'importanza di una contabilità chiara e trasparente relativa all'energia elettrica prodotta ed esportata, al fine di evitare il doppio computo.

Un rispondente danese del settore delle energie rinnovabili ha affermato che i progetti di energia rinnovabile, onshore e offshore, sono stati realizzati senza ricorrere a regimi di sostegno e che il ricorso alle sovvenzioni comprometterebbe il successo e i benefici del suo settore. D'altro canto, ha sottolineato la necessità di sovvenzioni per la produzione di energia eolica e solare come mezzo per rafforzare le catene di valore europee.

4. Valutazione

Dai contributi raccolti per preparare la presente relazione, risulta che negli Stati membri non vi sono cambiamenti particolari per quanto riguarda l'apertura dei regimi di sostegno, in termini sia di obblighi normativi sia di esperienze di attuazione mediante regimi pilota.

La Germania, pur essendo uno dei pochi Stati membri che hanno introdotto l'apertura dei regimi di sostegno nella propria legislazione in materia di energia, sottolinea la mancanza di interesse degli altri Stati membri per le aste transfrontaliere, il che ostacola l'attuazione di questo meccanismo di cooperazione. La maggior parte degli altri Stati membri non intende aprire la partecipazione ai regimi di sostegno, ad eccezione della Grecia, che sta pianificando di organizzare nel 2023 diverse aste nei settori dell'energia eolica e solare aperte a produttori situati in altri Stati membri, una delle quali dedicata solo ai produttori situati nei paesi

limitrofi. In alcuni Stati membri, l'apertura dei regimi di sostegno non sarebbe possibile senza modifiche all'attuale quadro normativo, come ad esempio in Spagna, dove gli impianti finanziati dai regimi di sostegno devono essere situati nel territorio spagnolo e rispettare determinate tappe amministrative. In questi casi, eventuali modifiche normative dovrebbero creare maggiore flessibilità nell'ubicazione dell'impianto e consentire d'identificare tappe amministrative comparabili nel quadro normativo di un altro paese, tenendo però conto delle specificità nazionali, poiché nelle procedure amministrative nazionali per le energie rinnovabili permangono elementi specifici che non sono armonizzati da norme dell'UE.

In termini di esperienza di attuazione mediante progetti pilota, l'esempio tedesco-danese ha dimostrato che le aste transfrontaliere consentono ai progetti con condizioni più favorevoli, ad esempio quelle relative alle risorse potenziali, di competere a un costo inferiore per il bilancio pubblico del paese che finanzia il regime di sostegno. Nell'esempio pilota le cinque offerte vincenti all'asta tedesca per i progetti da realizzare in Danimarca richiedevano un premio variabile di 5,38 cent/kWh, inferiore al prezzo medio delle precedenti aste nazionali tedesche di quel periodo (7,25 cent/kWh), ossia un ribasso del 26 % circa. Tuttavia, come indicano i contributi alla presente relazione di diversi portatori di interessi, oltre al vantaggio di diffondere l'energia rinnovabile in modo efficace in termine di costi, i regimi di sostegno transfrontalieri dovrebbero anche garantire una distribuzione equilibrata dei costi in senso più esteso tra i paesi partecipanti, in modo tale da rendere possibile la realizzazione dei progetti di energia rinnovabile.

L'esperienza del regime pilota tedesco-danese evidenzia anche l'importanza di tenere conto delle differenze tra le condizioni normative dei paesi partecipanti. Il risultato dell'asta tedesca, in cui tutte le offerte vincenti riguardavano progetti situati su terreni agricoli in Danimarca, potrebbe essere attribuito non solo alla più elevata disponibilità di risorse in Danimarca, ma anche alle limitazioni imposte sui siti in Germania, che vietano l'installazione di progetti solari fotovoltaici su terreni agricoli, oltre alle imposte leggermente più basse e ai minori canoni di locazione dei terreni in Danimarca¹¹.

Anche la Danimarca nel suo bando di gara ha imposto le stesse limitazioni riguardo ai siti, ma solo per gli impianti in territorio tedesco, cosa che, nella procedura di gara transfrontaliera, è stata percepita da alcuni portatori di interessi come uno svantaggio per gli impianti tedeschi¹². Inoltre la previsione di future aste in Germania potrebbe aver scoraggiato gli offerenti tedeschi dal partecipare all'asta transfrontaliera, mentre l'interruzione del meccanismo di sostegno per gli impianti fotovoltaici di grandi dimensioni in Danimarca avvenuta prima dell'asta transfrontaliera e l'assenza di aste future potrebbero aver incoraggiato la partecipazione attiva degli offerenti danesi. L'interazione tra misure nazionali e transfrontaliere evidenzia l'importanza degli aspetti seguenti: i) la tempistica delle misure nazionali e transfrontaliere; e ii) l'interazione tra paesi partecipanti per quanto riguarda l'assetto istituzionale, giuridico e finanziario.

La maggior parte dei rispondenti alla consultazione dei portatori di interessi organizzata dalla Commissione in preparazione alla presente relazione si è dichiarata contraria all'apertura obbligatoria dei regimi di sostegno. Le ragioni variano dalla sovranità nazionale all'aumento degli oneri amministrativi fino alla difficoltà di distribuire i costi e i benefici in modo tale che

¹¹ https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2017/RES-Policy/144_cross-border_RES_cooperation_WEB.pdf.

¹² <https://www.eea.europa.eu/publications/cross-border-cooperation-on-renewable-energy>.

le parti li percepiscano come equi. Gli scambi bilaterali con gli Stati membri hanno fatto emergere anche problemi legati all'accettazione da parte dell'opinione pubblica del fatto che il bilancio nazionale sia utilizzato per finanziare lo sviluppo delle energie rinnovabili in un altro Stato membro. Un altro argomento citato è stato il fatto che il sostegno agli investimenti in spese in conto capitale richiede un esborso immediato da parte dello Stato membro che contribuisce, con implicazioni di bilancio, mentre i potenziali profitti derivanti dalla cooperazione si concretizzerebbero solo in futuro. Tuttavia, poiché la maggior parte degli attuali regimi di sostegno alle energie rinnovabili non prevede pagamenti anticipati per spese in conto capitale, ma piuttosto pagamenti continui per la produzione di energia elettrica, distribuiti nel tempo, nella maggior parte dei casi questo problema non si pone.

Inoltre nel considerare l'apertura obbligatoria dei regimi di sostegno si dovrebbe anche tenere conto della disposizione recentemente introdotta nella direttiva Rinnovabili, secondo la quale entro la fine del 2025 ciascuno Stato membro deve concordare l'istituzione di un quadro di cooperazione su progetti comuni con uno o più Stati membri per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Si tratta di una disposizione vincolante in risposta all'insufficienza della cooperazione tra gli Stati membri in materia di energie rinnovabili: l'esperienza nell'attuazione di questa disposizione potrebbe aiutare a comprendere meglio se siano necessarie altre misure vincolanti per rafforzare la cooperazione e quindi ottenere una diffusione più efficiente delle energie rinnovabili.

Ciononostante, l'utilità della cooperazione e la necessità di incentivarla ulteriormente sono aspetti ampiamente riconosciuti. Con l'aumento della diffusione delle energie rinnovabili, i siti adatti per i nuovi impianti potrebbero scarseggiare in alcuni Stati membri ma non in altri, in particolare se si considerano le differenze tra gli Stati membri in termini di domanda di energia elettrica, disponibilità di risorse per l'energia rinnovabile e siti disponibili per i nuovi impianti.

Sembrano esserci ulteriori potenzialità di attuazione di regimi di sostegno transfrontalieri per i progetti di energia rinnovabile offshore, che spesso offrono volumi consistenti di produzione maggiori del fabbisogno di un paese, ma che richiedono investimenti considerevoli. Tali progetti potrebbero essere un'opzione particolarmente interessante per i paesi senza sbocco sul mare e con una disponibilità locale limitata per nuovi progetti di energia rinnovabile, ma che intendono accedere alle potenzialità dell'energia rinnovabile offerte dalle tecnologie eoliche offshore. Come spiegato in precedenza, tale approccio può essere integrato da un obbligo di scambio fisico di energia elettrica, anche se ciò può non essere necessario e dipende dalle esigenze degli Stati membri coinvolti. Infine i regimi di sostegno transfrontaliero possono essere particolarmente pertinenti nel contesto di alcuni progetti di interconnessione ibridi¹³ che sono in fase di progettazione e approvazione, nei quali l'interconnessione fisica è garantita dai progetti ibridi offshore e i regimi di sostegno transfrontaliero possono agevolare i progetti eolici offshore transfrontalieri.

¹³ Per ibrido s'intende la combinazione tra produzione eolica offshore e interconnessione elettrica.

5. Conclusioni

La presente relazione descrive l'esperienza acquisita finora nell'attuazione dell'articolo 5 della direttiva Rinnovabili e sintetizza le risposte degli Stati membri e dei vari portatori di interessi per quanto riguarda le lezioni apprese e le prospettive future.

I dati dimostrano chiaramente che, se ben organizzata, la cooperazione tra gli Stati membri nel settore delle energie rinnovabili presenta notevoli potenzialità quanto a efficacia in termini di costi, convergenza dei quadri normativi e migliore uso delle risorse rinnovabili disponibili. Nel caso dei regimi di sostegno transfrontalieri, le potenzialità possono essere sfruttate solo se l'impostazione del regime tiene conto degli effetti dei vari elementi della procedura di gara sui risultati e sui costi e i benefici per i paesi partecipanti, sia a livello locale sia dal punto di vista dell'integrazione del mercato. Inoltre le conseguenze delle differenze normative sui risultati dei regimi di sostegno transfrontalieri sembrano suggerire che gli Stati membri abbiano margini di miglioramento dei loro quadri nazionali in materia di diffusione delle energie rinnovabili.

Sembra che non esista un'unica soluzione per l'apertura di regimi di sostegno applicabile a tutti i paesi, data la necessità di adattare i regimi alle circostanze specifiche dei paesi partner. La Commissione, su richiesta degli Stati membri interessati, può tuttavia facilitare questo processo fornendo orientamenti, modelli di accordi di cooperazione, competenze tecniche e assistenza sui costi e i benefici diretti e indiretti della cooperazione. Nel contesto offshore, che presenta particolari potenzialità per la creazione di futuri regimi di sostegno transfrontalieri, la Commissione discute già regolarmente con gli Stati membri in forum quali la cooperazione in materia di energia nei mari del Nord, affrontando, tra l'altro, temi come le infrastrutture offshore e la condivisione dei costi delle energie rinnovabili. A tal proposito, la Commissione adotterà orientamenti sulla condivisione dei costi offshore entro la metà del 2024. Dopo la valutazione degli PNEC aggiornati definitivi, la Commissione condividerà inoltre i dati con gli Stati membri e offrirà loro consulenza per aiutare a individuare le opportunità nell'ambito dell'energia rinnovabile offshore, anche per tipo di tecnologia.

La direttiva Rinnovabili riveduta prevede l'obbligo di istituire un quadro di cooperazione su progetti comuni, quindi affronta già la necessità di una maggiore cooperazione tra gli Stati membri nel settore delle energie rinnovabili. Non ci sono segnali conclusivi sui benefici d'introdurre l'obbligo per gli Stati membri di aprire parzialmente la partecipazione ai rispettivi regimi di sostegno per l'energia elettrica da fonti rinnovabili a produttori situati in altri Stati membri. Il modo migliore di procedere potrebbe essere quello di monitorare l'attuazione delle disposizioni recentemente convenute sulla cooperazione e i loro effetti sul conseguimento degli obiettivi, mantenendo la possibilità di proporre ulteriori obblighi in seguito, in modo da rafforzare i progressi, se ritenuti insufficienti, verso l'obiettivo 2030 per le rinnovabili.