

MERCATO ELETTRICO

IL MECCANISMO DI CAPACITÀ FRANCESE SOTTO LA LENTE EUROPEA

RIFERIMENTI NORMATIVI

- Aiuto di Stato SA.39621 (2015/C) (ex 2015/NN)

ARTICOLI CORRELATI

- Il possibile impatto del futuro sistema di remunerazione della disponibilità di capacità (Newsletter 162)
- Aiuti di Stato per energia e ambiente: più mercato (Newsletter 177)
- Capacity payment "flessibile", un meccanismo virtuoso per nuovi investimenti (Newsletter 178)
- Capacity market: un cantiere ancora aperto (Newsletter 179)
- Più basso delle attese il prezzo di equilibrio della prima asta di capacità inglese (Newsletter 184)
- Capacity market al via in Italia e Francia (Newsletter 186)

TAG
electricity

I primi risultati della valutazione della Commissione Europea circa la compatibilità tra il meccanismo di capacity obligation francese e la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato sembrano presentare diversi spunti rilevanti anche dal punto di vista italiano. La necessità di una partecipazione diretta sia della demand-response, che della capacità cross-border, la non distorsione delle rendite di congestione delle interconnessioni e la necessità che il valore della capacità tenda automaticamente a zero in caso di adeguatezza della capacità stessa emergono come elementi necessari per la Commissione Europea nel disegno di qualsiasi meccanismo di remunerazione della capacità.

A distanza di quasi un anno dall'avvio da parte della Commissione Europea di un'indagine formale sui meccanismi di remunerazione della capacità implementati o in corso di implementazione in numerosi Stati membri dell'Unione Europea (UE)¹, a inizio mese è stato finalmente reso pubblico sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (Aiuto di Stato SA.39621 (2015/C) (ex 2015/NN)) il primo parziale risultato: la decisione presa a metà novembre 2015 da parte della Commissione di indagare più approfonditamente la compatibilità tra il meccanismo di capacity obligation francese (Newsletter 186) e la normativa europea in materia di aiuti di Stato. In estrema sintesi, la Commissione ha infatti rilevato come il meccanismo di remunerazione della capacità francese non soltanto rappresenti un aiuto di Stato, ma sia anche non compatibile con il mercato interno europeo. Essendo stata già avviata ad aprile 2015 la prima fase di certificazione dei gestori di capacità², secondo la Commissione l'aiuto di Stato sarebbe stato peraltro già messo in atto dalle autorità francesi senza notifica³ e quindi in violazione degli obblighi previsti dalla normativa comunitaria. Al di là del profilo di legalità del meccanismo di capacity obligation francese, diverse sono in ogni caso le osservazioni della Commissione Europea su questo specifico meccanismo che potrebbero indicarne l'orientamento più generale in materia e essere dunque da essa estese anche al meccanismo di remunerazione della capacità italiano (Newsletter 162, 178, 179 e 186). Questo articolo dopo aver pertanto riassunto le valutazioni della Commissione Europea sul meccanismo di capacity obligation francese, ne analizza le possibili implicazioni per l'Italia.

LE ARGOMENTAZIONI DELLA COMMISSIONE

FINANZIAMENTO ATTRAVERSO RISORSE STATALI

La prima parte delle osservazioni della Commissione Europea sul meccanismo di capacity obligation francese sono finalizzate a stabilire se questo meccanismo rappresenta o meno un aiuto di Stato tale non soltanto da assicurare un vantaggio selettivo a uno specifico settore dell'economia francese, ma anche di generare effetti avversi sulla concorrenza e sugli scambi transfrontalieri di energia elettrica. Al riguardo, la Commissione nota innanzitutto come, nonostante il suo disegno preveda che i prezzi dei certificati di capacità siano determinati secondo un meccanismo di mercato, con un intervento pubblico limitato esclusivamente alla fissazione del criterio di adeguatezza pari a 3 ore/anno di Loss Of Load Expectations (LOLE), il meccanismo di capacity obligation francese consista di fatto in un aiuto di Stato. Per la Commissione infatti affinché ci si trovi in presenza di un aiuto di Stato non è necessario che vi sia un trasferimento diretto dal bilancio pubblico, ma è sufficiente una semplice redistribuzione dei fondi delle imprese private imposto dalla legislazione. In particolare, nell'ambito del meccanismo di capacity obligation lo Stato francese non soltanto assegna ai gestori di capacità (produttori e demand-response) dei certificati di capacità a titolo gratuito invece che a titolo oneroso o mediante aste, con una conseguente rinuncia a potenziali entrate, ma crea altresì artificialmente una domanda di certificati di capacità e un relativo mercato attraverso l'imposizione di un obbligo di quota sui fornitori con una conseguente deduzione obbligatoria dai fondi di questi soggetti.

¹ I paesi considerati nell'indagine sono Belgio, Croazia, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Polonia, Portogallo, Spagna e Svezia.

² Durante questa fase viene effettuata l'allocatione dei certificati di capacità a beneficio di produttori e demand-response coerentemente con il loro contributo alla riduzione del rischio di adeguatezza, cioè con la loro disponibilità di capacità nelle ore di picco di carico.

³ Secondo il Trattato di funzionamento dell'Unione Europea un aiuto di Stato non può infatti essere messo in atto prima della sua notifica alla Commissione Europea e della decisione di quest'ultima circa la sua liceità.

UN VANTAGGIO SELETTIVO PER I GESTORI DI CAPACITÀ

In secondo luogo, la Commissione Europea respinge la tesi dello Stato francese secondo cui la remunerazione della capacità non rappresenterebbe un vantaggio selettivo per uno specifico settore dell'economia, ma la contropartita di un obbligo di servizio pubblico posto a carico dei gestori di capacità (produttori e *demand-response*) e consistente nel mantenere la disponibilità della propria capacità coerentemente con il criterio di adeguatezza prefissato. La Commissione nota infatti come l'obbligo di certificazione della capacità non sia un obbligo assoluto poiché non si applica strettamente ai gestori della *demand-response*, che diversamente dagli altri gestori di capacità (di fatto i produttori) hanno facoltà di partecipare al meccanismo di *capacity obligation* su base volontaria e non obbligatoria, facendo così di fatto venir meno la natura di obbligo di servizio pubblico della certificazione. Per la Commissione Europea, inoltre attraverso la creazione di un mercato che valorizza la disponibilità di capacità, i gestori di capacità otterrebbero un vantaggio selettivo rispetto agli altri settori dell'economia francese che non avrebbero potuto altrimenti ottenere. La presenza di vantaggi selettivi va per la Commissione peraltro ricercata anche all'interno della stessa categoria dei gestori di capacità, dato che solo i gestori di capacità di almeno 0.1 MW possono individualmente ricevere i corrispondenti certificati.

EFFETTI AVVERSI SU CONCORRENZA E SCAMBI CROSS-BORDER

In terzo luogo, la Commissione Europea rigetta la tesi dello Stato francese secondo cui il meccanismo di *capacity obligation* non produrrebbe alcun effetto sulla concorrenza e sugli scambi transfrontalieri in quanto non richiede alcuna riserva di capacità sulle interconnessioni con i paesi confinanti, non modifica i prezzi sui mercati dell'energia e considera come un'esternalità positiva il contributo della capacità *cross-border* all'adeguatezza francese. La Commissione nota al riguardo che i gestori di capacità francesi risulterebbero senza dubbio avvantaggiati rispetto ai gestori di capacità esteri data l'impossibilità per questi ultimi di partecipare direttamente al meccanismo di *capacity obligation*.

NESSUN IMMINENTE PROBLEMA DI ADEGUATEZZA

Nella seconda parte della propria analisi del meccanismo di *capacity obligation* francese la Commissione Europea ne ha verificato la compatibilità o meno con il mercato interno europeo. In primo luogo, la Commissione dubita dell'effettiva necessità di ricorrere in Francia a un meccanismo di remunerazione della capacità data l'incoerenza tra le analisi di adeguatezza di RTE e quelle contenute nello *Scenario Outlook & Adequacy Forecast 2015* di ENTSO-E, probabilmente a causa dell'attuale non validità delle ipotesi. Dalle analisi di ENTSO-E emerge infatti che il sistema francese dovrebbe risultare adeguato non soltanto al 2016, ma anche al 2020, anche se con margini di adeguatezza ridotti per la forte elasticità del carico di punta francese alle temperature. Soltanto dal 2025 e quindi soltanto dopo 8 anni dalla data prevista di avvio del meccanismo di *capacity obligation* francese, le importazioni dall'estero potrebbero secondo ENTSO-E risultare necessarie nel sistema francese per garantire l'adeguatezza. Nel *Bilan Prévisionnel de l'équilibre offre-demande d'électricité en France 2014*, RTE aveva invece evidenziato il rischio di problemi di adeguatezza per il sistema francese già dall'inverno 2015-2016. La analisi di adeguatezza del 2014 di RTE con cui lo Stato francese giustifica l'introduzione del meccanismo di *capacity obligation* sono pertanto troppo datate e dunque non più valide rispetto a quelle dello scorso anno di ENTSO-E di cui RTE stessa è parte. In ogni caso, alla luce delle analisi di ENTSO-E, secondo la Commissione, da un lato, un maggiore periodo di aggiustamento potrebbe pertanto essere sufficiente affinché sul mercato dell'energia francese si formi un segnale di prezzo tale da incentivare gli investimenti in capacità necessari per il futuro, dall'altro, lo Stato francese potrebbe nel frattempo adottare eventuali misure alternative e complementari volte a ridurre il rischio di adeguatezza di breve termine verosimilmente derivante dalle ipotesi troppo prudenti di RTE.

INAPPROPRIATEZZA RISPETTO ALL'OBIETTIVO DI ADEGUATEZZA

Per la Commissione Europea non è in secondo luogo affatto chiaro se il meccanismo di *capacity obligation* è appropriato ai fini del raggiungimento del criterio di adeguatezza fissato dallo Stato francese. Esso stabilirebbe infatti una distinzione ai fini dei rispettivi obblighi di disponibilità tra *demand-response* implicita, cioè corrispondente a una riduzione dell'obbligo di quote a carico dei fornitori, e *demand-response* esplicita, cioè

corrispondente a una certificazione di capacità. Al riguardo, mentre la prima è tenuta a garantire una disponibilità per circa 10-15 giorni l'anno, la seconda deve risultare disponibile per circa 10-25 giorni l'anno. Per la Commissione questa differenziazione potrebbe di conseguenza favorire l'approvvigionamento di servizi di *demand-response* dai fornitori piuttosto che dagli aggregatori indipendenti, riducendo in tal modo la concorrenza sul mercato dei certificati di capacità. Nel meccanismo di *capacity obligation* francese le interconnessioni o le capacità estere sono inoltre considerate solo indirettamente attraverso la riduzione dell'obbligo di capacità a carico dei fornitori, in contrasto con quanto stabilito nelle *Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020* (Newsletter 177). Per la Commissione il meccanismo di remunerazione della capacità francese non può pertanto essere ritenuto aperto a tutte le tecnologie in grado di contribuire all'adequatezza. La Commissione Europea dubita infine che il meccanismo di *capacity obligation* francese sia in grado di attirare nuovi investimenti attraverso l'invio di segnali di prezzo affidabili del valore della capacità, sia perché i prezzi dei certificati di capacità potrebbero risultare estremamente volatili avendo questi certificati validità soltanto annuale, sia perché questi prezzi non potranno di fatto che dipendere dalle previsioni dei fornitori (inevitabilmente soggette ad errore, soprattutto per i fornitori nuovi entranti) circa il futuro carico di picco del loro portafoglio clienti.

UNO SCAMBIO DEI CERTIFICATI DI CAPACITÀ POCO CONCORRENZIALE

In terzo luogo, la Commissione Europea sottolinea come il meccanismo di *capacity obligation* francese potrebbe condurre a una sovra-remunerazione della capacità, anche quando quest'ultima dovrebbe automaticamente tendere a zero perché l'offerta di capacità risulta sufficiente a coprirne la relativa domanda. Tra le ragioni individuate dalla Commissione vi sono la scarsa trasparenza degli scambi dei certificati di capacità, l'impossibilità di una partecipazione diretta della capacità *cross-border* e il potere di mercato di alcuni operatori. Riguardo quest'ultimo punto, secondo la Commissione è infatti probabile che la parte maggiore degli scambi dei certificati di capacità avvenga all'interno di un medesimo operatore, ovvero EDF, che in Francia controlla attualmente circa l'85% del segmento della generazione e oltre il 90% del segmento della fornitura. EDF potrebbe di conseguenza aumentare artificialmente i prezzi dei certificati di capacità potendone ribaltare l'aumento di costo sostenuto in qualità di fornitore sui consumatori finali. Ad aumentare questo rischio vi sarebbe peraltro, secondo la Commissione, il fatto che il meccanismo di *capacity obligation* non prevede una pubblicazione delle transazioni *over-the-counter* (OTC), pur garantendo al regolatore libero accesso al registro di tutte le transazioni.

IMPATTI SUI PREZZI DELL'ENERGIA E SULLE RENDITE DI CONGESTIONE

Per la Commissione Europea il meccanismo di *capacity obligation* francese è infine suscettibile di creare notevoli distorsioni sia della concorrenza sui mercati dell'energia, che degli scambi *cross-border* tra la Francia e i paesi confinanti. Con riferimento al primo aspetto, vengono nuovamente richiamati il trattamento differenziato tra *demand-response* implicita e *demand-response* esplicita, l'impossibilità di una partecipazione diretta da parte della capacità *cross-border*, il potere di mercato di EDF e l'esclusione di fatto dei nuovi entranti date le difficoltà per i fornitori, (soprattutto se nuovi entranti e/o esteri) di prevedere il futuro carico di picco del proprio portafoglio clienti. Con riferimento al secondo aspetto, per la Commissione il meccanismo di *capacity payment* francese potrebbe comportare una riduzione dei prezzi sui mercati dell'energia francesi soprattutto nelle ore di picco, con una conseguente riduzione delle rendite di congestione per le interconnessioni. Una riduzione delle rendite di congestione per le interconnessioni non potrebbe però che disincentivare il potenziamento delle interconnessioni esistenti o la realizzazione di nuove interconnessioni con il sistema francese, compromettendo così il processo europeo di integrazioni dei mercati nazionali.

I PUNTI RILEVANTI PER L'ITALIA

MOLTI PUNTI ANCORA APERTI

Tra le osservazioni della Commissione Europea sul meccanismo di *capacity obligation* francese alcune potrebbero essere rilevanti anche alla luce del disegno del meccanismo di *capacity market* italiano. Queste osservazioni sono nello specifico quelle riguardanti le modalità di partecipazione della *demand-response* e delle interconnessioni o della

capacità estera, quella relativa ai possibili impatti dei meccanismi di remunerazione della capacità sui prezzi dei mercati dell'energia e quella sul rischio che il valore della capacità non tenda automaticamente a zero in caso di adeguatezza della capacità stessa.

UNA PARTECIPAZIONE DIRETTA PER LA DEMAND-RESPONSE

Le osservazioni della Commissione Europea sul meccanismo di *capacity obligation* francese, così come il concreto svolgimento della prima (*Newsletter 184*) e della seconda asta del meccanismo di *capacity auction* inglese sembrano implicitamente indicare che in assenza di una partecipazione diretta della *demand-response* un meccanismo di remunerazione della capacità possa essere ritenuto non compatibile con il mercato interno europeo. Il disegno del meccanismo di *capacity market* italiano prevede tuttavia almeno per il momento che il contributo della *demand-response* sia preso in considerazione solo in via indiretta, senza alcun preciso impegno temporale relativo alla sua futura partecipazione diretta. Al riguardo, nel caso di una partecipazione soltanto indiretta e stocastica, l'effettivo contributo della *demand-response* nell'anno di *delivery* potrebbe essere soggetto a errori di previsione, con una possibile conseguente distorsione delle curve di offerta di capacità. Eventuali distorsioni delle curve di offerta di capacità potrebbero a loro volta tradursi in situazioni di sovra o sotto-approvvisionamento di capacità e conseguentemente di distorsione del valore della capacità stessa. Il rischio di queste distorsioni sarebbe invece ridotto nel caso di una partecipazione diretta della *demand-response* e di conseguente impegno in caso di una sua contrattualizzazione a renderne disponibile la corrispondente capacità.

UNA PARTECIPAZIONE DIRETTA PER LE RISORSE CROSS-BORDER

Dalle osservazioni della Commissione Europea sul meccanismo di *capacity obligation* francese sembra emergere inoltre la necessità di una partecipazione diretta delle interconnessioni o della capacità estera per la compatibilità dei meccanismi di remunerazione della capacità con il mercato interno europeo. Al riguardo, ai fini della prima asta del meccanismo di *capacity auction* inglese (*Newsletter 184*) non era ancora ammessa una partecipazione diretta delle interconnessioni o della capacità estera, tuttavia le autorità inglesi si erano impegnate con la Commissione a rendere possibile questa partecipazione sin dalla seconda asta che si è svolta dicembre 2015. Analogamente al caso della *demand-response*, il disegno del meccanismo di *capacity market* italiano prevede almeno inizialmente una partecipazione delle interconnessioni o della capacità estera solo in via indiretta e nessun *timing* per la loro partecipazione diretta. Anche in questo caso potrebbe esservi il rischio di eventuali distorsioni delle curve di offerta di capacità e quindi di situazioni di sovra o sotto-approvvisionamento di capacità e conseguente distorsione del premio annuo in esito alle aste.

INTERCONNESSIONI O SINGOLE CAPACITÀ ESTERE?

Data la probabile necessità di una partecipazione diretta delle risorse *cross-border* sarà interessante capire se la scelta italiana sarà quella di renderla possibile attraverso le interconnessioni (come nel meccanismo di *capacity auction* inglese) o attraverso le singole capacità estere. Nel primo caso, i gestori delle interconnessioni avrebbero la possibilità di offrire la propria capacità (corretta attraverso specifici coefficienti di indisponibilità) in modo analogo ai gestori di capacità nazionale e se contrattualizzati riceverebbero il premio annuo di equilibrio. Il loro disaccoppiamento dipenderebbe inoltre dalla soluzione dell'algoritmo di *market coupling* e se non dovessero risultare disponibili sarebbero soggetti alle stesse penalità previste per i gestori di capacità nazionale. Nel secondo caso, i gestori di capacità estera offrirebbero questa capacità (entro i limiti consentiti dalle interconnessioni) in un'asta dedicata, con l'inclusione delle offerte accettate nella curva di offerta dell'asta di capacità. In caso di contrattualizzazione della capacità estera il premio annuo di equilibrio sarebbe tuttavia ripartito tra i corrispondenti gestori e quelli delle interconnessioni. A ogni modo, in entrambi i casi è difficile prevedere i possibili impatti di una partecipazione diretta delle risorse *cross-border* al meccanismo di *capacity market* italiano, in quanto diversamente dal caso in cui il contributo estero viene incluso indirettamente e stocasticamente come passante a prezzo nullo nella curva di offerta di capacità, in caso di partecipazione diretta le offerte delle risorse *cross-border* potrebbero potenzialmente collocarsi in qualsiasi punto della curva di offerta di capacità.

I POTENZIALI IMPATTI SUI PREZZI DELL'ENERGIA

Un'altra osservazione della Commissione Europea sul meccanismo di *capacity obligation* francese che potrebbe risultare rilevante anche per il meccanismo di *capacity market* italiano è quella riguardante l'impatto in termini di riduzione dei prezzi sui mercati dell'energia, con una conseguente influenza sulle rendite di congestione delle interconnessioni e quindi sugli incentivi al loro potenziamento. Naturalmente, il meccanismo di *capacity market* italiano al fine di evitare una doppia remunerazione della capacità prevede espressamente che i gestori della capacità contrattualizzata restituiscano a Terna l'eventuale differenza positiva tra i prezzi sui mercati dell'energia e sul mercato dei servizi ancillari e lo *strike price* delle *reliability options*. Da un lato, ciò potrebbe dare luogo a dei *cap* impliciti ai prezzi di questi mercati, anche in questo caso con una conseguente influenza sulle rendite di congestione delle interconnessioni e quindi sugli incentivi al loro potenziamento. Dall'altro, ridurrebbe però il rischio di un'eccessiva remunerazione della capacità.

POSSIBILITÀ DI UN VALORE DELLA CAPACITÀ NULO

La Commissione Europea ha infine osservato nell'ambito della sua analisi del meccanismo di *capacity obligation* francese come i meccanismi di remunerazione della capacità debbano in generale impedire eventuali situazioni di sovra-remunerazione, inviando segnali del valore della capacità tendenti automaticamente a zero quando vi è un'offerta di capacità sufficiente rispetto alla corrispondente domanda. Al riguardo, il meccanismo di *capacity market* italiano prevede un *floor* al valore del premio annuo da riconoscere alla capacità già esistente eventualmente approvvigionata difficilmente giustificabile alla luce degli orientamenti della Commissione Europea.

SIMULARE IL CAPACITY MARKET: LA NUOVA APP REF-E

In attesa dello svolgimento delle prime aste del *capacity market* italiano REF-E ha sviluppato un'applicazione per la loro simulazione a supporto degli operatori che dovranno decidere se partecipare o meno al meccanismo e in caso di partecipazione quale strategia di offerta adottare. Questa applicazione presenta come caso di riferimento iniziale una curva di domanda di capacità stimata esplicitamente simulando attraverso il modello Elfo++ i costi per il sistema in corrispondenza di diversi livelli di capacità in uno scenario di mercato di riferimento e una curva di offerta di capacità stimata o a partire dai risultati storici ottenuti dai diversi impianti su MGP e MSD, o a partire dai loro risultati attesi su MGP e MSD simulati nello scenario di mercato di riferimento con Elfo++. Il caso di riferimento iniziale tiene conto anche su base stocastica della *demand-response* e della capacità *cross-border* come offerte a prezzo nullo ad incremento della curva di offerta di capacità.

Attraverso l'applicazione è tuttavia possibile modificare sia la curva di domanda di capacità, che la curva di offerta di capacità di riferimento. In particolare, la curva di domanda di capacità può essere modificata in funzione dei seguenti tre *driver* di mercato: domanda di energia elettrica, generazione da fonti rinnovabili intermittenti e importazioni nette dall'estero. La curva di offerta di capacità può invece essere modificata variando innanzitutto i partecipanti al meccanismo per società, tecnologia o anche singolo impianto e le strategie da essi adottate in termini di quantità e premio offerti. La curva di offerta di capacità può inoltre essere modificata anche variando le ipotesi sui costi fissi e sui costi di combustibile per singolo impianto. A valle di queste modifiche l'applicazione consente pertanto di analizzare gli equilibri possibili tra le curve di domanda di capacità e le curve di offerta di capacità, con i conseguenti livelli di capacità approvvigionata, impianti accettati o esclusi dal meccanismo e i livelli di premio annuo in esito al meccanismo.