

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema promuovere le energie rinnovabili: modalità d'azione e strumenti di finanziamento**

(2004/C 108/06)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 luglio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema Promuovere le energie rinnovabili: modalità d'azione e strumenti di finanziamento.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 gennaio 2004, sulla base del progetto predisposto della relatrice SIRKEINEN.

Il Comitato economico e sociale europeo in data 28 gennaio 2004, nel corso della 405a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 113 voti favorevoli e 2 contrari.

## 1. Scopo e contesto

1.1 L'Europa, come il resto del mondo industrializzato, è fortemente dipendente dai combustibili fossili. La dipendenza dagli idrocarburi, dal carbone e, in misura sempre maggiore, dal gas naturale è quasi totale nel settore dei trasporti, mentre è elevata e in continuo aumento nel settore della produzione energetica, dove il livello di dipendenza dell'Unione europea sfiora il 50 % e salirà prevedibilmente al 70 % entro il 2020. Anche le finanze pubbliche sono legate a doppio filo ai combustibili fossili, specie mediante le tasse elevate imposte sui carburanti per il trasporto.

1.1.1 La forte dipendenza dai combustibili fossili comporta una serie di problemi. Il previsto esaurimento delle riserve di combustibili fossili aggraverà probabilmente a lungo termine la situazione degli approvvigionamenti. Anche se tale aspetto non mette ancora in crisi la capacità autoregolativa dei mercati funzionanti, i combustibili fossili sono tuttavia costantemente al centro dei dibattiti di politica internazionale. La maggior parte delle riserve di idrocarburi e di gas si trova in regioni politicamente instabili o in luoghi in cui non vigono le normali regole di mercato e di concorrenza. La sfida più urgente, tuttavia, resta attualmente il cambiamento climatico, dato che la combustione di fonti energetiche fossili crea l'emissione di anidride carbonica.

1.2 Uno degli elementi centrali della politica energetica dell'UE consiste nell'aumentare l'impiego delle fonti energetiche rinnovabili (FER). Il Libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico in Europa individua nelle fonti energetiche rinnovabili una delle pietre angolari di una strategia energetica europea improntata allo sviluppo sostenibile.

1.3 Le strategie presentate nel Libro verde perseguono due obiettivi principali:

- il rafforzamento della sicurezza dell'approvvigionamento tramite una diversificazione delle fonti d'energia grazie al ricorso a fonti non importate, e
- la lotta contro il cambiamento climatico attraverso la sostituzione dei combustibili fossili con fonti che non producono emissioni di gas a effetto serra.

Esiste anche un terzo obiettivo in materia di politica energetica, ovvero garantire la competitività dell'Europa, nello spirito della strategia di Lisbona.

1.4 Le principali proposte sulle energie rinnovabili avanzate dalla Commissione sono il Libro bianco sulle fonti energetiche rinnovabili del 1997, la direttiva sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili («elettricità-FER») adottata nel 2001, e la direttiva sui biocarburanti del 2003.

1.4.1 Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato pareri su ciascuna di queste proposte e ha inoltre elaborato, nel 2000, un parere di iniziativa sulle energie rinnovabili di origine agricola. In tutti questi pareri il Comitato ha sostenuto fermamente l'obiettivo di aumentare l'uso delle fonti energetiche rinnovabili e ha appoggiato in gran parte le misure politiche proposte, pur formulando dettagliate osservazioni in merito. Nel parere sulla direttiva «elettricità-FER», il Comitato ha espresso il timore che lasciando agli Stati membri la facoltà di scegliere liberamente le misure di sostegno e il livello degli aiuti, si possano creare distorsioni della concorrenza nel mercato interno.

1.5 Le misure di sostegno delle fonti energetiche rinnovabili sono necessarie, dato che molte di esse e delle tecnologie di cui si avvalgono non sono sempre competitive rispetto alla produzione energetica tradizionale, ma possono potenzialmente diventarlo. Tali misure possono anche essere viste come una compensazione concessa alle energie rinnovabili per gli aiuti pubblici di cui hanno beneficiato nel corso degli anni le fonti di energia e i metodi di produzione classici e per i costi esterni causati, ma non sopportati, dalla produzione e dall'uso delle fonti energetiche tradizionali. Numerosi studi sostengono queste argomentazioni, ma non tutti, perlomeno non pienamente.

1.6 Scopo del presente parere di iniziativa è contribuire mediante fatti, analisi e raccomandazioni all'accesso dibattito tuttora in corso sulle energie rinnovabili, proprio quando la Commissione sta per procedere alla revisione della direttiva «elettricità-FER». Negli Stati membri è già stato fatto molto, anche se il termine per l'attuazione della direttiva non è ancora scaduto.

## 2. Obiettivi e regolamenti comunitari attuali

2.1 A livello europeo sono stati fissati degli obiettivi per incrementare l'uso delle fonti energetiche rinnovabili. La direttiva sull'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili fornisce una definizione delle FER. Per FER si intendono le fonti rinnovabili d'energia non fossili: l'energia eolica, l'energia solare, la geotermica, il moto ondoso, le maree, il fotovoltaico, la biomassa, il gas di discarica (landfill gas), il gas prodotto dagli impianti di depurazione delle acque di scarico e il biogas. La direttiva definisce inoltre la biomassa come la frazione biodegradabile dei prodotti, dei rifiuti e degli scarti che provengono dall'agricoltura (comprese le sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, come pure la frazione biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani.

2.2 Il Libro bianco per una strategia e un piano d'azione della Comunità - «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili» mira a raddoppiare il contributo delle energie rinnovabili all'approvvigionamento energetico totale dell'UE. Ciò significa aumentare il ricorso alle energie rinnovabili ad un livello pari al 12 % del consumo finale di energia in Europa entro il 2010.

2.3 Per lanciare l'attuazione della strategia esposta nel Libro bianco, ha preso avvio nel 1999 una «campagna per il decollo» destinata a continuare fino al 2003. Per alcune fonti energetiche, sono stati inoltre fissati obiettivi indicativi per il periodo 1999-2003.

2.4 La direttiva sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili («elettricità - FER») fissa l'obiettivo globale di portare la quota di elettricità proveniente da fonti rinnovabili al 22 % del consumo totale di elettricità nell'UE entro il 2010. La direttiva stabilisce obiettivi indicativi per gli Stati membri in materia di quote di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

2.5 Scopo della direttiva sui biocarburanti è aumentare il consumo di biocarburanti al 2 % del consumo di diesel e benzina nel 2005 e al 5,75 % nel 2010. Parallelamente a questa direttiva è stata adottata una direttiva sulle detrazioni fiscali per l'uso di biocarburanti che fornisce uno strumento chiave per la promozione dei biocarburanti negli Stati membri.

2.6 La direttiva «elettricità-FER» non stabilisce alcuna norma chiara sulle misure di sostegno all'elettricità prodotta da fonti rinnovabili. Prevede tuttavia che la Commissione elabori nel 2005 una relazione sull'attuazione della direttiva e sui risultati conseguiti e, se necessario, decida un metodo comune di sostegno da applicare in tutta l'Unione.

2.7 Nel frattempo, la Commissione, nel 2001, ha stabilito degli orientamenti comunitari relativi agli aiuti di Stato nel campo della protezione ambientale, che valgono in linea di principio per gli aiuti di Stato a favore delle FER. L'idea principale è che le fonti di energia rinnovabili possono ricevere aiuti di Stato. Sono consentiti quattro diversi tipi di aiuti che devono tutti essere notificati alla Commissione. Gli aiuti possono

coprire solo una determinata percentuale dei costi, che tuttavia in talune circostanze è significativa, e non possono comportare un'eccessiva compensazione. I programmi di aiuti devono essere limitati nel tempo e la loro intensità deve essere decrescente.

2.8 In occasione del Vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile del 2002, si è deciso di incrementare l'uso delle fonti energetiche rinnovabili a livello mondiale, ma non sono stati fissati degli obiettivi. L'UE, da parte sua, si è impegnata a formare una coalizione di Stati animati da concezioni affini che intendano collaborare per il conseguimento di un obiettivo globale in materia di contributo delle fonti energetiche rinnovabili in linea con l'obiettivo dell'UE. La Commissione sta elaborando una comunicazione in merito.

## 3. Politiche e misure in materia

3.1 La promozione dell'efficienza energetica rappresenta un altro pilastro della politica energetica e persegue gli stessi obiettivi della promozione delle energie rinnovabili, ovvero la sicurezza dell'approvvigionamento e la lotta contro il cambiamento climatico. Una tecnologia chiave in tale ambito è costituita dalla produzione combinata di calore e di elettricità, chiamata cogenerazione, in merito alla quale verrà adottata prossimamente una direttiva. Altre misure a favore dell'efficienza energetica sono gli standard di efficienza per gli elettrodomestici, l'etichettatura, una proposta di direttiva sulla progettazione delle apparecchiature elettriche e un'altra sulla gestione della domanda (DSM - demand-side management).

3.1.1 Anche gli Stati membri hanno introdotto delle misure di promozione dell'efficienza energetica. In alcuni casi, sono stati sottoscritti accordi volontari che hanno dato buoni risultati. Nel complesso si stima che il potenziale esistente in questo settore sia ancora notevole.

3.1.2 Generalmente le misure volte a migliorare l'efficienza energetica e quelle intese a promuovere le energie rinnovabili non si sovrappongono né interferiscono fra loro. Nel caso della cogenerazione esiste tuttavia una sovrapposizione, dato che una delle fonti della cogenerazione è la biomassa, ma ciò non dovrebbe porre problemi né sul mercato né in relazione agli obblighi derivanti dalle diverse direttive.

3.2 Il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione, come concepito nella direttiva recentemente adottata, copre le fonti energetiche che producono emissioni di CO<sub>2</sub>. Il campo di applicazione di questa direttiva non comprende direttamente le energie rinnovabili né altre fonti che non producono emissioni di CO<sub>2</sub>, come il nucleare; in altri termini, il sistema non concede crediti per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> ottenute investendo nella produzione di energia priva di emissioni. Il sistema di riduzione e di scambio rappresenta tuttavia uno strumento molto efficace e favorirà indirettamente le energie rinnovabili, dato che farà aumentare i prezzi dell'energia e i costi di utilizzo dei combustibili fossili, rendendo così più competitive le fonti energetiche prive di emissioni.

3.2.1 La direttiva sullo scambio delle quote di emissione e la direttiva «elettricità-FER» presentano alcune sovrapposizioni e, in talune parti, anche alcune incoerenze. La direttiva sullo scambio delle quote di emissione può essere vista come direttiva che copre l'aspetto «cambiamento climatico» della promozione delle fonti energetiche rinnovabili. Occorre di conseguenza chiedersi se l'obiettivo di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> debba essere lasciato al solo sistema di scambio delle quote di emissioni e se vadano eventualmente ripensate le misure relative alle FER in modo da orientarle al solo obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento. Parecchi studi concordano nel prevedere che il sistema di scambio delle quote di emissioni farà aumentare notevolmente il prezzo di mercato dell'elettricità (le stime vanno dal 20 % a oltre il 100 %). È economicamente e politicamente ragionevole gravare su tale costo introducendo altri sistemi di sostegno diretto per le FER che farebbero lievitare ulteriormente la bolletta dell'elettricità degli utenti?

3.3 La politica agricola dell'UE influenza in gran parte la fornitura di biomassa a scopi energetici. La riforma della politica agricola comune (PAC) introduce delle modifiche in tale ambito. Le colture energetiche possono ora essere coltivate su terreni agricoli normali e ricevere un aiuto pari a 45 EUR/ha.

3.4 Il programma «Energia intelligente per l'Europa», programma di sostegno comunitario per le azioni non tecnologiche nel settore dell'efficienza energetica e delle fonti energetiche rinnovabili, è stato adottato nel giugno 2003. Copre il periodo 2003-2006 e sostiene i progetti intesi a rimuovere le barriere del mercato all'efficienza energetica e alle fonti rinnovabili. Il programma è strutturato in quattro aree di intervento: ALTENER, dedicato alle fonti nuove e rinnovabili di energia, SAVE, per l'efficienza energetica, STEER per gli aspetti energetici dei trasporti e COOPENER per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

3.5 Le politiche di R&S sono essenziali sia per sviluppare nuove soluzioni in materia di energie rinnovabili che per perfezionare maggiormente le tecnologie già presenti sul mercato o in procinto di entrarvi. Alcune forme di energie rinnovabili che rientrano nella definizione formulata nella direttiva «elettricità-FER» sono in realtà ancora in una fase iniziale di sviluppo e, per sfruttare appieno il loro potenziale, saranno necessari notevoli sforzi di R&S.

3.5.1 La tecnologia dell'idrogeno suscita molta attenzione e aspettative. Per alcune applicazioni, sembra prossima all'ingresso sul mercato. Utilizzato come carburante per il trasporto e nelle celle a combustibile, il potenziale enorme dell'idrogeno risiede nel fatto che non provoca emissioni di gas a effetto serra, offre un mezzo per immagazzinare l'elettricità e costituisce un'alternativa al petrolio. L'idrogeno si ottiene a partire dal gas naturale (fonte di energia primaria fossile), dall'acqua (con consumo energetico mediante elettricità) e dalla biomassa. Queste fonti, o una di esse, devono essere disponibili a sufficienza. Dato che le riserve conosciute di gas naturale sono limi-

tate, sarebbe preferibile utilizzarle come combustibile per i trasporti. Il nucleare e, in futuro, si spera il fotovoltaico sono le tecniche più idonee a fornire l'elettricità necessaria per produrre l'idrogeno partendo dall'acqua. Per ridurre i costi, devono essere ulteriormente sviluppate anche le tecniche di produzione, comprese le tecnologie destinate a garantire la sicurezza nel maneggiare questo combustibile altamente esplosivo.

#### 4. Promozione delle energie rinnovabili negli Stati membri

4.1 Il recepimento delle direttive per la promozione delle fonti energetiche rinnovabili e della direttiva sui biocarburanti è ancora in corso negli Stati membri. È troppo presto per poter affermare se tutti gli Stati membri potranno rispettare le scadenze, ma è probabile che non tutti ci riusciranno. Ogni Stato ha già comunicato i propri obiettivi nazionali.

4.2 La maggior parte degli Stati membri, nel frattempo, ha introdotto regimi nazionali di sostegno per le fonti energetiche rinnovabili. Alcuni hanno intensificato programmi già in vigore prima delle dichiarazioni politiche a livello dell'UE. I regimi di sostegno, nonché i livelli di compensazione previsti, variano considerevolmente da uno Stato membro all'altro.

4.2.1 Si possono identificare cinque forme principali di sostegno:

- 1) tariffe fisse garantite e obblighi di riacquisto;
- 2) certificati verdi, generalmente abbinati a obblighi di ripresa;
- 3) sistemi di aste competitive
- 4) agevolazioni o esenzioni fiscali
- 5) aiuti diretti agli investimenti

4.2.2 Il sistema delle tariffe fisse garantite è praticato in particolare in Austria, in Francia, in Germania e in Grecia. I certificati verdi vengono utilizzati in Belgio, in Danimarca, nei Paesi Bassi, in Svezia e nel Regno Unito, e si prevede di introdurla in Italia. Il sostegno è integrato nel sistema della carbon tax in Finlandia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito.

4.2.3 Un esempio di regime che combina la tariffa fissa garantita e l'obbligo di riacquisto è quello previsto dalla legge tedesca sulle energie rinnovabili. Il sistema garantisce una tariffa fissa ai produttori di energia elettrica a partire da fonti rinnovabili per un periodo di 20 anni. Esistono diversi gruppi tariffari per le diverse tecnologie, e diversi livelli di efficienza all'interno di ogni gruppo tariffario, in genere superiori a 80 euro/MWh. Le tariffe sono generalmente garantite per qualche anno e poi decrescono gradualmente nel tempo. I costi si ripercuotono su tutti i consumatori nella stessa percentuale. La legge tedesca è stata oggetto di una valutazione per verificare la sua compatibilità con le norme del Trattato che disciplinano gli aiuti di Stato e si è giunti alla conclusione che essa non costituisce aiuto di Stato dato che non impiega risorse pubbliche.

4.2.4 Un esempio di regime integrato nel sistema fiscale è rappresentato dal sistema olandese di tassazione dell'energia. L'elettricità che non è generata a partire da fonti energetiche rinnovabili è tassata per sostenere la produzione di elettricità «verde». Gli utenti industriali di elettricità sono in gran parte esentati da questa tassa, in virtù di uno strumento alternativo creato per il settore industriale, ovvero l'obbligo di soddisfare elevati obiettivi di efficienza energetica a livello mondiale.

4.2.5 Il sistema britannico denominato «Renewables Obligation» costituisce un esempio di sistema basato su certificati e obblighi. Viene imposto ai fornitori l'obbligo di fornire energie da fonti rinnovabili (3 % nel 2002 e 10,4 % nel 2010). I relativi costi, tra cui il costo di eventuali ammende (circa 45euro/MWh), sono a carico dei consumatori.

4.3 In generale, i regimi rivestono un carattere puramente nazionale e di norma le importazioni ne sono escluse. Detto ciò, può capitare che in alcuni casi gli operatori possano beneficiare di un doppio sostegno. Un esempio è costituito dall'energia eolica prodotta in Germania ed esportata verso i Paesi Bassi che può beneficiare allo stesso tempo di una tariffa fissa garantita in Germania e di un sostegno nei Paesi Bassi.

4.4 Si prevede che sarà l'energia eolica ad apportare il contributo più significativo agli obiettivi generali e i programmi di sostegno ne tengono quindi conto. La remunerazione per l'energia eolica è attualmente superiore a 100 euro/MWh in Italia ed in Belgio, e maggiorata di 50 euro/MWh in Francia, in Austria, in Portogallo, in Germania e nel Regno Unito. In alcuni Stati membri, i livelli di remunerazione si abbasseranno dopo un periodo compreso fra i 5 e i 15 anni.

## 5. Allargamento

5.1 Soltanto in tre dei dieci Stati di prossima adesione la quota delle FER sulla produzione nazionale di elettricità nel 1997 è superiore alla media comunitaria dello stesso anno (12,9 %). Si tratta di:

— Lettonia: 42,4 %

— Slovacchia: 17,9 %

— Slovenia: 29,9 %.

Tutti e tre i paesi ricorrono prevalentemente all'energia idroelettrica grazie alla buona disponibilità di questa fonte energetica. Nei sette restanti paesi, il contributo delle FER alla produzione di elettricità è piuttosto basso, in media pari circa al 2 %.

5.2 Gli obiettivi nazionali dei nuovi Stati membri prevedono un aumento della produzione di elettricità a partire dalle FER, produzione che nel 2010 sarà due volte più elevata che nel 1997. Questo tasso d'aumento è praticamente identico all'obiettivo fissato per gli Stati membri attuali. Uno dei problemi sarà costituito dal fatto che il potenziale di questi dieci paesi in termini d'energia eolica è molto limitato. Fino ad oggi, l'uso

dell'energia eolica non promette di essere un modo efficiente di generare elettricità. È per questo che l'uso della biomassa sembra assumere una crescente importanza nella maggior parte dei nuovi Stati membri.

5.3 Per quanto riguarda la fornitura di riscaldamento, i nuovi Stati membri sono in gran parte coperti da ampie reti di riscaldamento urbano, che hanno tuttavia sofferto per una mancanza di manutenzione. Il potenziale di utilizzo della biomassa e della cogenerazione per il riscaldamento urbano può essere notevole, ma non si conosce la situazione nel dettaglio.

5.4 Le potenzialità esistenti nei nuovi Stati membri in materia di aumento dell'efficienza energetica appaiono elevate e sensibilmente superiori a quelle dell'UE. Tali potenzialità vanno promosse parallelamente all'uso delle FER. In particolare si dovrebbero avviare delle campagne di informazione per illustrare ai cittadini come effettuare risparmi energetici a livello domestico.

5.5 Un vantaggio potrebbe derivare dal fatto che i paesi di prossima adesione hanno iniziato più tardi ad utilizzare le FER e possono pertanto beneficiare delle esperienze, positive o negative, maturate dagli attuali Stati membri nell'uso delle FER. Per consentire uno scambio di esperienze fra gli Stati membri attuali e futuri, appare utile che i risultati positivi e negativi ottenuti nell'impiego delle FER vengano attentamente monitorati ogni anno. Ciò permetterebbe di migliorare ulteriormente gli sviluppi di successo e di ridurre al tempo stesso gli errori. I costi di produzione potrebbero essere ottimizzati.

5.6 È molto importante aiutare i nuovi Stati membri in quest'impresa, dato che la loro esperienza nell'uso delle FER è piuttosto limitata, a giudicare dai dati statistici che indicano che la produzione di elettricità-FER proviene principalmente dall'energia idroelettrica.

5.7 Un altro aspetto da considerare in questo contesto è quello dei costi legati alla produzione di elettricità-FER. In tutti i nuovi Stati membri, le fonti di finanziamento sono scarse. Di conseguenza, qualsiasi nuova tecnologia che richiede notevoli capitali e una manodopera ridotta rappresenta un pesante onere e riduce le possibilità che questi paesi raggiungano i livelli degli Stati membri attuali entro un certo numero di anni. I costi elevati del consumo di energia potrebbero tradursi in una riduzione dei tassi di crescita e in un indebolimento della competitività.

5.8 È pertanto vitale sviluppare prezzi competitivi per la produzione di elettricità-FER soprattutto per questo gruppo di paesi, dato che naturalmente essi saranno presto costretti ad assumere gli stessi obblighi e obiettivi degli Stati membri attuali.

## 6. Potenzialità e ostacoli non tariffari per le FER

6.1 Le fonti energetiche rinnovabili celano potenzialità enormi, ma nella maggior parte dei casi ancora limitate, anche a prescindere dai costi. Le potenzialità variano in funzione della fonte, ma soprattutto del tempo. Anche le FER con un notevole potenziale a breve e a medio termine, ovvero l'energia eolica, l'idroelettrica e la biomassa, presentano chiari limiti. Altre FER, come il fotovoltaico e le maree, si trovano ancora in una fase iniziale di sviluppo e mostreranno il loro potenziale solo fra 20-30 anni, se non più tardi. Queste fonti richiedono ancora notevoli sforzi in termini di R&S. Ciò presuppone approcci e soluzioni molto diverse da quelle destinate ad aiutare le tecnologie quasi completamente sviluppate ad essere più efficaci e a compiere gli ultimi passi verso la piena competitività.

6.2 L'uso dell'energia eolica è limitato a causa della necessità di disporre di un sistema di back-up e della relativa capacità di rete. Le politiche agricole e forestali promuovono la produzione di biomassa. Il ricorso alla biomassa per la produzione energetica è tuttavia influenzato da altri usi con un maggiore valore aggiunto. Il fatto che tali usi vengano preferiti dal mercato potrebbe penalizzare dal punto di vista competitivo la produzione di biomassa. Aumentare la produzione di energia idroelettrica è difficile in Europa per motivi di protezione della natura; incontrano resistenza perfino i progetti orientati al futuro che riguardano i piccoli impianti.

6.3 Un altro serio e crescente ostacolo al maggiore utilizzo delle energie rinnovabili è la resistenza dell'opinione pubblica, dovuta ad un'insufficiente riconoscimento dell'importanza di aumentare il ricorso alle FER e a una disinformazione sulle qualità delle tecnologie. Per sopperire a tali mancanze, sarebbe necessario organizzare campagne di informazione e di istruzione e inserire la tematica delle FER – comprese le loro caratteristiche e la loro importanza - nei programmi scolastici. Le decisioni sulla localizzazione di un impianto deve naturalmente sempre tener conto del grado di accettazione locale. Lo sviluppo tecnologico può fornire delle buone soluzioni, come nel caso della generazione di energia eolica off-shore invece che on-shore.

6.3.1 Le tecnologie utilizzate per le FER attraggono notevoli investimenti e stimolano l'imprenditorialità. Ciò va incoraggiato e promosso, così come andrebbero incentivate le possibilità di coinvolgimento e di investimento a livello locale. Nonostante i regimi di sostegno, talvolta piuttosto generosi, non vanno ignorati i rischi che tali investimenti comportano.

6.4 Le procedure lunghe e laboriose per ottenere i permessi necessari rendono gli investimenti nelle FER spesso troppo

rischiosi e costosi. Le autorità dovrebbero stabilire e rispettare una scadenza. Ma il ricorso alle corti per le decisioni assunte dalle autorità può prolungare il processo per l'ottenimento di un permesso in modo imprevedibile, perfino per anni.

6.5 In numerosi casi, l'aumento dell'impiego delle energie rinnovabili presuppone lo sviluppo di infrastrutture, il che può richiedere tempo. L'incremento dell'uso delle energie rinnovabili comporta anche esigenze supplementari e talvolta problemi in materia di reti, in particolare se non si tengono in debito conto i parametri legati alla localizzazione. Pertanto, l'aumento dell'uso delle FER sarà forse più lento rispetto agli obiettivi fissati e i costi potranno essere più elevati.

6.6 In pratica, le energie rinnovabili vengono promosse allo scopo di sostituire i combustibili fossili, che emettono gas a effetto serra e, in larga misura, vengono importati dall'UE. Tenuto conto dei tassi di efficienza per l'uso dell'energia primaria, la produzione diretta di elettricità a partire da fonti energetiche rinnovabili, quali l'energia eolica, presenta il migliore effetto di sostituzione. La sostituzione dei combustibili fossili primari con combustibili rinnovabili è meno efficace. La produzione combinata di calore e di elettricità a partire dalla biomassa aumenta considerevolmente tale effetto di sostituzione. La Commissione ha tenuto conto del principio di sostituzione nella sua pianificazione generale, ma spesso non lo ha fatto nell'elaborare misure di promozione e nel calcolare i risultati.

6.7 Le fonti energetiche rinnovabili creano notevoli aspettative. Considerati i suddetti limiti e i tempi lunghi richiesti in numerosi casi, è ovvio che le fonti rinnovabili non risolveranno tutti i problemi energetici europei. Possono contribuire in modo significativo a coprire l'aumento della domanda. A breve e medio termine, le FER non possono sostituirsi al carbone o al nucleare, e men che meno a entrambi, neppure nell'ipotesi del più positivo degli scenari realistici. A lungo termine, vanno sviluppati scenari e visioni che ispirino e indirizzino fin dall'inizio la R&S e altre azioni.

## 7. Valutazione dei metodi di promozione e dei loro risultati

7.1 L'efficacia degli strumenti destinati a incrementare l'uso delle energie rinnovabili dipende molto da come sono stati concepiti nel dettaglio. Sembra tuttavia che i regimi che prevedono una tariffa fissa garantita siano particolarmente efficaci. Occorre tuttavia tenere conto anche del rapporto costo-efficacia, degli effetti negativi sui mercati e di altre implicazioni dei sistemi.

7.2 La maggioranza dei regimi di sostegno non aprono la strada ad una concorrenza né tra le diverse forme di energie rinnovabili né tra fonti rinnovabili e fonti tradizionali. Di norma, i programmi di promozione mancano anche di elementi che incentivino lo sviluppo della tecnologia e dell'efficienza. Spesso non esiste neppure un meccanismo che impedisca una compensazione eccessiva.

7.3 Le strutture dei mercati del riscaldamento, dell'elettricità e dei carburanti per il trasporto sono fondamentalmente diverse. Il mercato del riscaldamento è prettamente locale, con l'estensione di reti di riscaldamento urbane. I mercati dei carburanti per il trasporto sono concorrenziali, anche se talvolta distorti dall'esistenza di diversi livelli di tassazione all'interno dell'UE. Il mercato dell'elettricità inizia ad aprirsi, ma continuano a sussistere ostacoli al commercio transfrontaliero. La ripartizione dei costi delle infrastrutture e la garanzia dell'accesso a terzi sono questioni fondamentali in tale contesto.

7.3.1 Si dovrebbe fare in modo che nessuna misura intesa a promuovere la produzione di elettricità e di carburanti per il trasporto a partire da fonti energetiche rinnovabili provochi distorsioni di concorrenza sul mercato interno. Un obiettivo fondamentale dovrebbe consistere nel garantire, a differenza di quanto avviene attualmente, un level playing field, ovvero condizioni uniformi di concorrenza in tutta l'UE.

7.3.2 Per quanto riguarda l'elettricità, nel pianificare le misure di promozione, si dovrebbe tener conto dell'uso ottimale, a livello europeo, delle condizioni naturali e climatiche e della capacità di rete esistente. Altrimenti, le soluzioni non saranno affatto efficienti sotto il profilo dei costi, perché comporteranno costi di investimenti e di utilizzo nettamente più elevati per ottenere gli stessi risultati. Si pensi ad esempio alla localizzazione degli impianti per la produzione di energia eolica: dovrebbe essere ottimizzata in relazione alle condizioni di vento vantaggiose e, d'altro canto, alla capacità della rete e al suo utilizzo. Oggi ciò non avviene, dato che i fattori determinanti sono gli obiettivi nazionali.

7.4 La direttiva FER-elettricità fissa criteri relativi ai regimi di sostegno nazionali: devono essere compatibili con il mercato interno, tener conto delle diverse caratteristiche delle FER, essere razionali e semplici e comprendere regimi di transizione atti a mantenere la fiducia degli investitori. Nel parere sulla direttiva «FER-elettricità», il Comitato ha proposto di prendere in considerazione ulteriori principi, fra cui un costo abbordabile per gli utenti e per le finanze pubbliche, livelli di compensazione decrescenti, il divieto di offrire un sostegno continuo nel lungo periodo, la piena trasparenza, e, per quanto possibile, la tendenza a lasciare al mercato la decisione finale e ai produttori i normali rischi di mercato.

7.4.1 Questi principi sono ancora pienamente validi. Purtroppo, sembra che molti degli attuali regimi nazionali di sostegno non siano in linea con tali principi e ne differiscano in vari punti. Il sistema che prevede una tariffa fissa garantita e un obbligo di riacquisto sembra essere in contrasto con parecchi di tali principi.

7.5 Sono già stati effettuati alcuni studi sulle prestazioni dei regimi di sostegno e sono state formulate delle previsioni sugli incrementi di produzione e di uso delle energie rinnovabili che ne derivano. Alcuni studi tengono conto del fatto che per lo più gli strumenti comunitari non sono ancora in vigore. Altri integrano gli effetti delle politiche e degli strumenti da adottare in un prossimo futuro. I risultati differiscono sensibilmente, ma sembra che la maggioranza degli Stati membri, come del resto l'UE nel suo complesso, avranno notevoli difficoltà a raggiungere entro il 2010 gli obiettivi di aumento delle FER assegnati loro.

7.6 In alcuni casi si è registrato tuttavia un incremento sostanziale dell'uso delle FER. L'esempio più significativo è costituito dall'aumento del ricorso all'energia eolica in Danimarca, in Germania e in Spagna. Ciò prova che è possibile aumentare la penetrazione delle FER, anche nelle regioni meno favorite dalle circostanze naturali in termini di vento, come l'interno della Germania. Se ogni Stato membro seguisse l'esempio dei paesi che ottengono i migliori risultati, l'obiettivo globale dell'UE verrebbe raggiunto.

7.7 Non è dunque impossibile conseguire l'obiettivo comunitario, ma occorre vedere se i politici e gli elettori sono disposti a fornire le risorse necessarie. I costi devono essere tollerabili per i consumatori e non si deve mettere a repentaglio la competitività globale delle industrie europee.

7.8 Molti Stati membri, in particolare i tre citati sopra, hanno scelto di applicare livelli di remunerazione molto elevati per le energie rinnovabili. Valutare l'accettabilità dei costi sostenuti per raggiungere gli obiettivi in materia di FER è una decisione politica. Si ha tuttavia l'impressione che il livello dei costi in molti casi sia molto elevato, se si comparano i livelli di remunerazione - che arrivano a oltre 100 euro/MWh - con il prezzo attuale di mercato dell'elettricità (esclusi il trasporto e le tasse), che è in media pari a 25-30 euro/MWh.

7.9 Finché la quantità di fonti energetiche rinnovabili che beneficiano di aiuti rimarrà relativamente esigua, sarà tale anche il totale dei costi. Ma quando tale quantità crescerà, conformemente agli obiettivi, l'onere del costo inizierà a gravare sulle tasche degli utenti. Ciò potrebbe provocare reazioni da parte dell'elettorato, come in Danimarca, o incidere sulla competitività dei grandi utenti di energia nel settore industriale, il che è in contrasto con gli obiettivi della strategia di Lisbona e con altri obiettivi economici.

## 8. Conclusioni e raccomandazioni

8.1 Attualmente sembra che né la maggior parte degli Stati membri né l'UE nel suo complesso raggiungeranno gli obiettivi di incremento delle fonti energetiche rinnovabili entro il 2010. I risultati conseguiti in alcuni Stati membri indicano che non sarebbe impossibile raggiungere l'obiettivo dell'UE. Non si sa tuttavia se sarà possibile mobilitare pienamente la volontà politica e le risorse necessarie.

8.2 Vista l'assenza di orientamenti europei per i regimi di sostegno alle FER, gli Stati membri hanno applicato regimi nazionali molto diversi per approccio, concezione e intensità. Molti degli attuali sistemi andrebbero rivisti criticamente, specie per quanto riguarda il rapporto costo-efficacia.

8.3 La situazione attuale crea ostacoli sul mercato interno, poiché i programmi sono esclusivamente nazionali e non riguardano le importazioni. Per l'elettricità, la Corte di giustizia ritiene che non sia così, dato che il mercato interno dell'elettricità non sarà completamente liberalizzato prima del 2007. Tuttavia gli scambi commerciali transfrontalieri di elettricità avvengono già quotidianamente e sono in crescita nell'UE.

8.4 Mancano anche condizioni uniformi di concorrenza fra gli attori del mercato nelle varie parti dell'Unione e ciò è dovuto a diverse ragioni: ad esempio la sentenza della Corte europea di giustizia<sup>(1)</sup>, secondo cui il sistema tedesco delle tariffe fisse garantite non costituisce un aiuto di Stato in quanto non utilizza fondi pubblici. Sotto il profilo dell'economia nazionale, non fa molta differenza se l'aiuto viene finanziato direttamente dal consumatore o indirettamente dal contribuente mediante le casse dello Stato.

8.5 Per quanto riguarda le diverse forme di sostegno, nessuna di esse soddisfa pienamente i requisiti di efficacia, di assenza di distorsione del mercato e di promozione della concorrenza e dell'innovazione. Nel caso delle tariffe fisse garantite, i prezzi sono fissati dalle autorità e gli importi dal mercato. Per i certificati verdi, è l'inverso. I regimi basati sulle tariffe fisse garantite possono tenere conto dell'efficienza, se adeguatamente utilizzati. I certificati rischiano di non offrire una sicurezza sufficiente per gli investimenti e prezzi stabili.

8.6 Il costo legato ai regimi di promozione delle FER è, in alcuni casi, già molto elevato. Questa situazione inizia a suscitare delle preoccupazioni e può tradursi in un'avversione politica per gli obiettivi e le politiche di valorizzazione delle energie rinnovabili.

8.7 In base alla direttiva «elettricità FER», la Commissione dovrebbe, nel 2005, riesaminare gli sviluppi intervenuti nell'uso

dell'elettricità prodotta a partire dalle FER ed eventualmente proporre un regime di sostegno unico. Per un'armonizzazione completa si dovrà attendere il 2012. È probabile che numerosi Stati membri saranno molto restii a modificare un sistema che applicano da parecchi anni.

8.8 L'introduzione di un regime di sostegno unico per l'elettricità-FER non è considerata da molti Stati membri necessaria in questa fase. Non vi è consenso neppure sulla scelta migliore da operare in tale ambito. Il Comitato è dell'avviso che a suo tempo occorrerà sviluppare e introdurre un sistema comune e che fin d'ora si dovrebbero contrastare le tendenze verso un'ulteriore frammentazione dei sistemi nazionali. Fin dalla sua concezione un sistema comune dovrebbe promuovere in particolare l'innovazione e la competitività.

8.9 La Commissione è responsabile dell'esecuzione delle politiche che propone. Anche se l'attuazione delle politiche comunitarie in materia di energie rinnovabili è ancora agli inizi, la Commissione dovrebbe tuttavia prestare una particolare attenzione ai problemi evocati sopra, prima che peggiorino ulteriormente.

8.10 Il Comitato raccomanda che la DG TREN della Commissione

- intensifichi gli sforzi intesi ad agevolare lo scambio di buone pratiche fra gli Stati membri, le regioni e altri attori per la promozione delle FER, riservando una particolare attenzione ai nuovi Stati membri,
- inviti gli Stati membri a monitorare ogni anno l'evoluzione dei loro mercati delle FER allo scopo di raccogliere dati statistici e informazioni sulle esperienze acquisite e pubblici una relazione sintetica annuale in materia,
- effettui una valutazione approfondita dell'interazione, della coerenza e degli effetti pratici delle diverse politiche dell'UE che incidono sull'utilizzo delle fonti rinnovabili e delle tecnologie per evitare un eccesso di regolamentazione. In particolare andrebbero studiate approfonditamente le possibili ripercussioni della direttiva concernente il sistema di scambio delle quote di emissioni in modo da agire di conseguenza prima della sua attuazione,
- avvii senza indugio uno studio approfondito sulla situazione attuale e sui possibili sviluppi in materia di promozione dell'uso delle FER, che affronti in particolare l'innovazione, le questioni di mercato e il rapporto costo-efficacia delle misure di sostegno, nonché l'impatto di queste ultime sui costi a carico dei consumatori e sulla competitività globale delle industrie dell'Unione europea.

Bruxelles, 28 gennaio 2004.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> CGCE, Sentenza del 13.3.2001, causa C-379/98.