

CREȘTEREA SUPORTULUI FINANCIAR PENTRU INVESTIȚIILE ÎN DECARBONIZARE

Transformarea fondului de inovare ETS și crearea unui fond de decarbonizare a cimentului

Noiembrie 2024

REZUMAT

Următorii 10-15 ani sunt cruciali pentru implementarea tehnologiilor cu zero emisii nete și pentru extinderea acestora. După cum se subliniază în raportul Draghi privind viitorul competitivității europene, o mare parte din investițiile în decarbonizare ale sectoarelor industriale nu beneficiază în prezent de o analiză de rentabilitate clară. Prin urmare, sprijinul public este esențial pentru a reduce riscul acestor investiții. CEMBUREAU are trei recomandări principale în această privință:

- Fondul de inovare EU ETS ar trebui transformat într-un fond de dezvoltare a tehnologiilor curate, pentru a consolida capacitatea acestuia de a sprijini dezvoltarea tehnologiilor cu zero emisii nete și de a aborda riscurile asumate de „primii veniți”.
- În mod esențial, în urma recomandărilor raportului Draghi privind alocarea veniturilor din ETS, trebuie creat un „fond de decarbonizare a cimentului”, care să reutilizeze veniturile pe care sectorul cimentului din UE le va aduce prin intermediul EU ETS, pentru a sprijini proiectele de decarbonizare la scară largă care au loc în sector.
- Factorii de decizie politică ar trebui să se asigure că 100% din veniturile ETS sunt cheltuite pentru combaterea schimbărilor climatice. În plus, normele naționale privind ajutoarele de stat și instrumentele europene de finanțare ar trebui să fie mai bine coordonate în ceea ce privește eligibilitatea, domeniul de aplicare (CAPEX și OPEX) și calendarul prin crearea unei proceduri de depunere a proiectelor de tip „ghișeu unic”.

Aceste sugestii se bazează pe legislația existentă referitoare la ETS și ar putea fi puse în aplicare ca parte a viitorului Acord industrial curat.

În mai 2024, CEMBUREAU, Asociația Europeană a Cimentului, a publicat actualizarea Foii sale de parcurs Net Zero, care prezintă ambițiile sectorului în materie de climă de-a lungul lanțului valoric al cimentului și betonului. Foaia de parcurs revizuieste ambițiile climatice ale sectorului la orizontul anilor 2030, 2040 și 2050, în lumina investițiilor în decarbonizare în curs de desfășurare în sector. Aceasta identifică în mod specific intensificarea sprijinului financiar pentru investițiile în decarbonizare ca fiind una dintre condițiile indispensabile pentru realizarea cu succes a ambițiilor sectorului.

În continuare detaliem modificările care ar putea fi aduse Fondului de inovare al EU ETS pentru a sprijini investițiile în decarbonizare în industriile mari consumatoare de energie, precum cea a cimentului.

Situația actuală a instrumentelor de finanțare

Decarbonizarea sectorului cimentului din UE a intrat în faza de implementare. Aceasta necesită investiții semnificative în tehnologii cu zero emisii nete, care includ atât tehnologii industriale transformative pentru decarbonizare, cât și tehnologii revoluționare precum captarea carbonului. Aceste investiții sunt semnificative pentru orice fabrică de ciment¹.

Următorii 10-15 ani sunt cruciali pentru implementarea acestor tehnologii cu zero emisii nete și pentru extinderea lor. Finanțarea publică este esențială pentru susținerea acestora din următoarele motive:

- După cum se subliniază în raportul Draghi privind viitorul competitivității europene, o mare parte din investițiile în decarbonizare ale sectoarelor industriale nu au o rentabilitate clară. Sprijinul public este, prin urmare, o condiție prealabilă pentru a reduce riscul acestor investiții, permițând companiilor să întreprindă transformările necesare.
- Sprijinul public contribuie la acoperirea decalajului financiar semnificativ dintre practicile actuale și adoptarea tehnologiilor revoluționare/net zero, sprijinind reducerea costurilor acestor tehnologii și economiile de scară.
- Aceste soluții ecologice permit reduceri semnificative ale emisiilor de CO₂ la o anumită instalație, având (în cazul sectoarelor mari consumatoare de CO₂, precum cel al cimentului) un impact semnificativ asupra emisiilor globale ale țărilor UE.
- Un sprijin public bine direcționat ar permite investiții în toate lanțurile valorice din Europa, stimulând astfel competitivitatea industriei europene.

În schimb, sectoarele mari consumatoare de energie beneficiază doar de un număr limitat de instrumente de finanțare pentru a-și sprijini investițiile în decarbonizare:

- Fondul de inovare EU ETS cofinanțează un număr semnificativ de proiecte în sectoarele mari consumatoare de energie (inclusiv cel al cimentului) și este esențial pentru sprijinirea investițiilor net zero. Cu toate acestea, acesta este în mare parte suprasubscris, iar rezultatele recentelor cereri de finanțare au evidențiat riscul ca subvențiile să fie fragmentate între un număr mare de sectoare și obiective.
- Alte mecanisme de finanțare pot sprijini unele investiții, dar sunt, prin natura lor, mai puțin accesibile - fie pentru că sunt limitate în timp (Fondul de redresare și reziliență se încheie la sfârșitul anului 2026, cu o finanțare redusă sau inexistentă prevăzută pentru proiectele de captare a carbonului), fie pentru că se concentrează în principal pe energie (Fondul de modernizare, care are, de asemenea, o puternică componentă regională, deoarece se aplică doar în 13 state membre cu venituri reduse), fie pentru că sunt limitate doar la anumite regiuni din statele membre (Fondul de tranziție echitabilă, Fondul european de dezvoltare regională, Fondul de coeziune). Fondurile UE pentru cercetare (de exemplu, HorizonEurope) sunt, de asemenea, utile, dar sunt axate mai degrabă pe cercetare și inovare decât pe implementarea industrială.
- Ajutorul de stat poate fi util pentru finanțarea parțială a investițiilor mari în decarbonizare, dar nu este un instrument european în sine. În plus, clauza de aliniere din cadrul temporar privind ajutoarele de stat impune ca proiectele să acopere mai multe regiuni cu venituri reduse, ceea ce reprezintă un obstacol prohibitiv pentru multe proiecte cu tehnologie net zero.

¹ De exemplu, foaia de parcurs „Net Zero” a CEMBUREAU include estimări ale costurilor pentru captarea carbonului cuprinse între 200 și 500 de milioane EUR per instalație, fără a lua în considerare costurile de infrastructură.

- Unele instrumente suplimentare de finanțare ale UE pot sprijini dezvoltarea infrastructurii cu zero emisii nete (de exemplu, conductele de CO2 prin mecanismul Conectarea Europei) - ceea ce este absolut esențial - dar nu sunt orientate către sectoarele industriale.

Aceste fonduri limitate și inadecvat structurate contrastează cu situația altor sectoare, cum ar fi sectorul energetic, care s-au bucurat de sprijin continuu printr-o varietate de instrumente de finanțare la nivel național și european. Acest lucru se întâmplă într-un moment în care principalii concurenți ai UE lansează programe semnificative de sprijinire a industriilor lor naționale în cursa mondială pentru tehnologiile ecologice.

1. Transformarea Fondului de Inovare ETS într-un Fond de Dezvoltare a Tehnologiilor Curate

CEMBUREAU recomandă cu fermitate transformarea fondului de inovare ETS existent într-un fond adecvat de dezvoltare a tehnologiilor ecologice. Fiind un adevărat instrument european de finanțare, Fondul de inovare ETS oferă sprijin paneuropean, evitând astfel fragmentarea pieței interne a UE care ar putea apărea în cazul ajutoarelor de stat. În plus, prin utilizarea directă a veniturilor ETS, Fondul de inovare ETS nu necesită nicio recurgere directă la bugetele naționale.

O primă schimbare semnificativă care trebuie adusă Fondului de inovare al ETS este transformarea acestuia într-un fond propriu-zis de „implementare”. Solicitarea sistematică a unui „aspect de inovare” contravine fazei de implementare în care se află în prezent sectorul cimentului și alte industrii mari consumatoare de energie. CEMBUREAU este mulțumit de adăugarea, în timpul revizuirii sale din 2023, a articolului 3 litera (aa) la Regulamentul delegat privind Fondul pentru inovare, care specifică faptul că obiectivele operaționale ale acestuia acoperă, de asemenea, „(...) proiectele care sunt suficient de mature, au un potențial semnificativ de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră și vizează extinderea tehnologiilor, proceselor sau produselor inovatoare pentru a realiza implementarea lor comercială pe scară largă în întreaga UE”. Cu toate acestea, la articolul 11 din același Regulament delegat, care se referă la criteriile de atribuire, gradul de inovare comparativ cu stadiul actual al tehnologiei este încă menționat ca unul dintre criteriile de evaluare.

Recomandarea CEMBUREAU

Împreună cu o redenumire a Fondului de inovare ETS într-un Fond de dezvoltare a tehnologiilor ecologice, CEMBUREAU ar sugera, prin urmare, alinierea articolului 11 din Regulamentul delegat cu formularea de la articolul 3 litera (aa) după cum urmează:

„(b) gradul de inovare al proiectelor propuse în comparație cu stadiul actual al tehnologiei **sau potențialul de extindere a tehnologiilor inovatoare existente**”

În al doilea rând, concepția actuală a Fondului de inovare ETS limitează capacitatea acestuia de a sprijini implementarea tehnologiilor cu zero emisii nete și de a aborda riscurile asumate de „primii veniți”:

- Alocarea de fonduri în cadrul Fondului de inovare ETS nu este dinamică. Subvenția este o sumă fixă bazată pe cerințele stabilite în primele studii de fezabilitate ale proiectelor și nu poate evolua în timp. Cu toate acestea, este necesar un anumit nivel de flexibilitate pentru a lua mai bine în considerare provocările cu care se confruntă proiectele, care sunt adesea supuse unor factori de costuri externe pe care nu le pot controla (de exemplu, variația prețurilor la energie electrică sau hidrogen, costurile de transport și stocare a CO2 etc.). Astfel, valoarea finală a subvenției ar trebui să se bazeze pe estimările costurilor reale identificate la finalizarea studiilor Front End Engineering and Design (FEED).
- În plus, este necesară o definiție mai realistă a termenelor la semnarea grantului. Acest lucru este deosebit de relevant pentru astfel de proiecte de tip „premieră”, în care lanțurile valorice complexe nu

- au fost încă definite și înființate. Termenul actual de 5 ani nu ia în considerare o astfel de complexitate și ar trebui extins la cel puțin 7 ani, permițând în același timp o anumită flexibilitate pentru a face față oricăror întârzieri de-a lungul lanțului valoric de gestionare a carbonului care sunt în afara controlului dezvoltatorilor de proiecte.
- Fondul pentru Inovare este menit să sprijine până la 60% din costurile relevante ale unui proiect, însă, în practică, definiția costurilor relevante este foarte îngustă și nu este consecventă între instrumentele de finanțare (de exemplu, definiția costurilor relevante din cadrul Fondului pentru tranziție echitabilă nu este aceeași cu cea din cadrul Fondului pentru Inovare).

Recomandare CEMBUREAU

CEMBUREAU ar sugera adaptarea Regulamentului delegat privind Fondul de inovare ETS pentru a include:

- O posibilitate pentru subvențiile Fondului de inovare de a prezenta estimări revizuite ale costurilor după finalizarea studiilor de inginerie și proiectare inițială (FEED).
- O posibilitate de ajustare după acordarea subvenției și a calendarului pentru a reflecta modificările semnificative ale factorilor de cost externi, cum ar fi prețurile energiei electrice, ale hidrogenului sau costurile de transport și stocare a CO₂, precum și întârzierile de-a lungul lanțului valoric, cu condiția ca astfel de modificări să fie în afara controlului dezvoltatorilor proiectului.
- Definiția „costurilor relevante” ar trebui revizuită.

2. Crearea unui fond specific pentru decarbonizarea cimentului

În plus, CEMBUREAU crede cu tărie că ar trebui creat un „Fond de decarbonizare a cimentului” specific, care să reutilizeze veniturile pe care sectorul cimentului din UE le va aduce prin EU ETS. O astfel de abordare a alocării veniturilor către sectoarele industriale este recomandată în mod specific în raportul Draghi, care solicită abordări sectoriale pentru a recunoaște particularitățile diferitelor sectoare energointensive.

Deși stimulează în mod eficient reducerea emisiilor de dioxid de carbon, povara financiară a EU ETS asupra sectoarelor industriale din UE este semnificativă și va crește în anii următori odată cu eliminarea treptată a alocărilor gratuite ca parte a punerii în aplicare a mecanismului UE de ajustare la frontieră a carbonului (CBAM). În următorii zece ani, până în 2034, se așteaptă ca industria cimentului din UE să plătească între 80 și 100 de miliarde de euro în drepturi ETS. Împreună cu oțelul, cimentul va fi probabil cel mai important contribuitor la veniturile ETS pe măsură ce CBAM este pus în aplicare. Alocarea acestor venituri într-un fond specific pentru decarbonizarea cimentului ar aduce beneficii semnificative:

- Redirecționarea veniturilor ETS înapoi către industriile care contribuie la ETS ar accelera tranziția în aceste sectoare industriale.
- Strategia de reinvestire ar sprijini, de asemenea, obiectivele de politică industrială ale UE prin încurajarea inovării, crearea de locuri de muncă și promovarea creșterii economice în cadrul blocului comunitar.
- Ar asigura competitivitatea industrială și poziția de lider a Europei în domeniul tehnologiilor de vârf necesare pentru tranziție.
- Crearea unui fond specific pentru ciment este justificată, deoarece schemele multisectoriale actuale prevăd o comparație a proiectelor cu structuri de costuri și opțiuni tehnologice total diferite, ceea ce nu permite un proces de licitație echitabil și competitiv.
- Prin definiție, Fondul de inovare ETS acoperă doar CAPEX, în timp ce costurile operaționale sunt deosebit de importante pentru întreprinderi, în special pentru tehnologiile revoluționare precum captarea

carbonului. Aceste costuri operaționale ar putea fi acoperite printr-un recurs complementar la contractele pentru diferență.

În mod esențial, cea mai recentă revizuire a Directivei ETS a UE prevede deja că alocarea gratuită care nu mai este acordată sectoarelor CBAM ar trebui să revină Fondului de inovare ETS și să se îndrepte în mod prioritar către aceste sectoare², inclusiv prin posibile cereri de finanțare dedicate³. Ideea de finanțare anticipată este, de asemenea, încorporată în Directivă⁴. Prin urmare, este deja bine recunoscută logica alocării anticipate a veniturilor ETS pentru a sprijini decarbonizarea sectoarelor ETS. În mod similar, raportul Draghi solicită ca „*un flux continuu de venituri din ETS și, eventual, din CBAM să poată fi investit în EIIIS (Institutul European de Inovare pentru Sustenabilitate)*”, menționând că „*în special, este necesară o finanțare sporită pentru cercetare și dezvoltare și pentru implementarea tehnologiilor legate de HtA, cum ar fi captarea și stocarea carbonului, captarea și utilizarea carbonului (CCS/CCU) și tehnologiile de captare a carbonului, pentru a oferi soluții acolo unde electrificarea (completă) nu este fezabilă (de exemplu, ciment)*”.

Fondul de decarbonizare a cimentului ar putea funcționa în conformitate cu următoarele reguli:

- 75% din viitoarele venituri ETS generate prin licitații pentru sectorul cimentului ar fi alocate unui „Fond de decarbonizare a cimentului”. Acest fond ar fi delimitat și utilizat pentru a lansa apeluri dedicate sectorului.
- Fondul de decarbonizare a cimentului ar funcționa pe baza unor cereri de finanțare anuale, similare Fondului de inovare ETS, lansat de Comisia Europeană și care respectă reguli similare - inclusiv sugestiile de mai sus pentru a se asigura că fondul va sprijini implementarea, precum și inovarea.
- Astfel de apeluri ar putea include contracte de carbon pentru diferență (CCFD) pentru a sprijini OPEX, în plus față de subvențiile legate de CAPEX. Aceasta ar permite o acoperire sporită a costurilor de până la 90% din costurile relevante.
- Cu toate acestea, CEMBUREAU ar dori să se ferească de utilizarea „licitațiilor competitive”, care ar putea duce la o cursă descendentă în care doar anumite regiuni europene ajung să fie sprijinite (de exemplu, investiții în regiunea Mării Nordului doar pentru captarea carbonului).

Recomandarea CEMBUREAU

CEMBUREAU recomandă să se ia măsuri imediate pentru a lansa cereri de finanțare sectoriale și să se modifice articolul 10 din Directiva EU ETS după cum urmează, pentru a crea un Fond de decarbonizare a cimentului:

Cel puțin 75% din veniturile din licitații generate de sectoarele industriale în temeiul prezentei Directive, care sunt acoperite de mecanismul UE de ajustare la frontieră a carbonului, se alocă unui proiect sectorial de decarbonizare. Acest fond de decarbonizare a industriei energointensive ar trebui să funcționeze în conformitate cu normele stabilite în cadrul Fondului de inovare ETS și să garanteze că fiecare sector vizat primește o parte de finanțare proporțională cu veniturile generate de licitație. Aceasta ar trebui să includă o acoperire a costurilor de până la 90% din costurile relevante.

² Considerentul 46 din Directiva ETS: „Alocarea gratuită care nu mai este acordată sectoarelor CBAM pe baza acestui calcul (cererea CBAM) se adaugă la Fondul pentru inovare, pentru a sprijini inovarea în domeniul tehnologiilor cu emisii reduse de carbon, al captării și utilizării carbonului (CCU), al captării, transportului și stocării geologice a carbonului (CSC), al energiei regenerabile și al stocării energiei, într-un mod care să contribuie la atenuarea schimbărilor climatice. În acest context, ar trebui să se acorde o atenție deosebită proiectelor din sectoarele CBAM”.

³ Articolul 10a actualizat din Directiva ETS: „Comisia acordă o atenție deosebită proiectelor din sectoarele reglementate de Regulamentul (UE) 2023/956 pentru a sprijini inovarea în domeniul tehnologiilor cu emisii reduse de carbon, al CCU, al CSC, al energiei regenerabile și al stocării energiei, într-un mod care contribuie la atenuarea schimbărilor climatice, cu scopul de a acorda, în perioada 2021-2030, proiectelor din sectoarele respective o parte semnificativă din echivalența în valoare financiară a cotelor menționate la alineatul (1a) al patrulea paragraf din prezentul articol. În plus, Comisia poate lansa, înainte de 2027, cereri de propuneri dedicate sectoarelor reglementate de regulamentul respectiv.”

⁴ Articolul 10a actualizat din Directiva ETS: „Comisia înaintează cotele Fondului pentru inovare pentru a garanta asigurarea disponibilității unei cantități adecvate de resurse pentru a încuraja inovarea, inclusiv pentru extinderea la scară mai mare”.

3. Garantarea faptului că 100% din veniturile ETS sunt cheltuite pentru combaterea schimbărilor climatice

Nu în ultimul rând, CEMBUREAU ar dori să reamintească faptul că statele membre trebuie să cheltuiască veniturile ETS pentru a sprijini acțiunile climatice. Articolul 10 alineatul (3) din Directiva ETS stabilește o gamă largă de obiective pentru care veniturile din licitații pot fi utilizate de statele membre. În pofida obligației, prevăzute la articolul 10 alineatul (3) din ETS, ca statele membre să prezinte rapoarte detaliate, nu a fost furnizată nicio transparență cu privire la utilizarea exactă de către fiecare stat membru pentru fiecare dintre obiectivele menționate în dispoziția respectivă.

Cel mai recent raport disponibil pe site-ul Comisiei datează din 2017 și menționează că 1,9 % (doar) din veniturile din licitații (132 de milioane EUR) au fost cheltuite pentru CSC, iar zece state membre nici măcar nu au alocat veniturile din licitații în scopuri energetice și climatice. La rândul său, raportul Draghi menționează că, în timp ce statele membre au raportat că 76% din veniturile totale din ETS din perioada 2013-2022 au fost cheltuite pentru climă, energie regenerabilă și creșterea eficienței energetice, „doar o parte reziduală din toate veniturile din licitațiile ETS este destinată investițiilor în decarbonizare în industrie și în EIS (Institutul European de Inovare pentru Sustenabilitate), majoritatea banilor fiind cheltuiți pentru subvenționarea costurilor energiei electrice.

Reforma legii concurenței va fi, de asemenea, un element esențial în facilitarea accesului la finanțare. Fără a aduce atingere elementelor fundamentale ale concurenței loiale, normele trebuie simplificate și clarificate în ceea ce privește oferirea de instrumente de reducere a riscurilor (clarificarea normelor privind ajutoarele de stat în materie de garanții publice), criteriile care trebuie utilizate pentru stabilirea de contracte pentru diferență la nivel național sau conceperea de proiecte de interes european comun (IPCEI). O coordonare mai strânsă între ajutorul de stat național și finanțarea europeană în ceea ce privește cerințele de eligibilitate, domeniul de aplicare (CAPEX și OPEX) și termenele prin intermediul unui ghișeu unic de depunere a proiectelor sunt factori-cheie pentru îmbunătățirea accesului la finanțare.

Recomandarea CEMBUREAU

CEMBUREAU ar sugera monitorizarea strictă a punerii în aplicare a articolului 10 alineatul (3) de către statele membre ale UE. În plus, aceasta ar trebui să încurajeze statele membre să sprijine proiectele de decarbonizare industrială prin diverse mecanisme de finanțare, inclusiv CCFD.

Reforma legislației în domeniul concurenței, în special a normelor privind ajutoarele de stat, trebuie să se concentreze asupra facilitării tranziției prin simplificarea normelor și proceselor și printr-o mai bună aliniere între instrumentele de finanțare europene și naționale.