

Risposta alla consultazione pubblica
sulla revisione delle Linee guida UE in
materia di clima, energia e ambiente
(CEEAG)

luglio 2021

EXECUTIVE SUMMARY

FEDERBETON risponde alla consultazione sulla revisione delle Linee Guida UE (LGUE) in materia di energia e l'ambiente. Pur accogliendo con favore l'ampliamento dell'ambito delle LGUE, finalizzato ad allineare i modelli nazionali di implementazione con gli obiettivi del Green New Deal europeo FEDERBETON esprime la **sua forte contrarietà per l'eliminazione del comparto del cemento dalla lista dei settori energivori eleggibili per la riduzione degli oneri derivanti dal finanziamento delle energie rinnovabili (ANNEX I).**

Nel prosieguo del documento si forniscono commenti e argomentazioni sulle diverse sezioni di interesse delle Linee guida in consultazione.

1- AIUTI DI STATO SOTTO FORMA DI RIDUZIONI DEGLI ONERI PER IL FINANZIAMENTO DELLE ENERGIE RINNOVABILI

Federbeton ha deciso di partecipare alla consultazione pubblica aperta dalla Commissione Europea in merito alle nuove Linee guida per **denunciare il mancato inserimento nella lista dell'ANNEX I del codice NACE 23.51** (Produzione di cemento) **e per invitare la Commissione a rimettere in discussione la propria valutazione in merito.**

La decisione della Commissione risulta di difficile comprensione alla luce dei dati a disposizione di Federbeton e soprattutto perché in fase di elaborazione delle Linee Guida mai era emersa la possibilità stessa di una revisione dei criteri di ammissibilità.

All'interno del codice NACE 23.51 sussistono inoltre diversi sottocodici PRODCOM che presentano valori molto diversi tra loro. Il più importante di questi codici è il 23511100 (cementi non polverizzati detti 'Clinkers') che identifica il componente base per la produzione del cemento, che ha una intensità degli scambi pari al 46%, ben superiore quindi a quello del codice NACE di riferimento che è del 10%, e una intensità di energia elettrica pari al 35%.

La non inclusione del codice NACE 2351 nell'ANNEX I delle nuove Linee guida sugli aiuti di Stato in materia di clima, energia e ambiente comporta che le aziende cementiere non possano ricevere sgravi sugli oneri generali del sistema elettrico per i costi dell'energia, sebbene rientrino – per l'imprescindibile produzione del componente base del cemento ovvero del clinker - nei parametri indicati dalla Commissione Europea.

È evidente che il rischio di delocalizzazione da parte di queste aziende è molto elevato. Si tenga conto che nel periodo 2017-2019, le importazioni di clinker nell'UE sono

raddoppiate mentre quelle di cemento sono aumentate del 50% con gli importatori che hanno potuto applicare prezzi inferiori rispetto agli operatori comunitari. Questo svantaggio competitivo ha un impatto diretto sulla quota di mercato degli operatori nazionali; in aggiunta a ciò le esportazioni di clinker sono conseguentemente diminuite di oltre il 50% e le esportazioni di cemento del 20% con prezzi all'esportazione non più competitivi sui mercati di destinazione. **La formula utilizzata dall'UE per calcolare la *trade intensity* non considera e valorizza adeguatamente questa perdita di competitività dell'industria europea in quanto l'effetto combinato dell'aumento dei flussi in entrata e della diminuzione di quelli in uscita, fa registrare, paradossalmente, una diminuzione di questo indicatore dal 10,3% del 2017 al 9,2% del 2019.**

L'esclusione del settore del cemento dal beneficio degli sgravi per le imprese energivore non farà altro quindi che esacerbare ulteriormente questi effetti e consentirà un aumento delle importazioni e una diminuzione delle esportazioni. In termini concreti, a livello UE, una possibile delocalizzazione degli impianti produttivi di cemento potrebbe comportare:

- la perdita di 36 milioni di tonnellate di produzione UE che equivale alla capacità produttiva di circa 60-70 impianti (29-34% del totale impianti UE);
- la rinuncia a un know how tecnologico importante perché riferito a un prodotto, il cemento, che è il materiale base delle costruzioni e quindi strategico per il nostro Paese e per tutta l'UE.

Tra l'altro la Commissione non ha fornito alcuna prova che l'esclusione del settore del cemento dall'ammissibilità sia stata adeguatamente valutata e sia considerata giustificata, mentre i settori che competono con i prodotti "a base cemento" lungo la filiera produttiva delle costruzioni beneficiano delle esenzioni.

Tra le altre disposizioni le nuove linee guida della Commissione prevedono che gli Stati membri possano limitare fino all'1,5% DEL VAL i costi derivanti dalle imposte sull'energia elettrica, se hanno un'intensità elettrica superiore al 20%. Questo è un aumento significativo, poiché ad oggi il limite è dello 0,5%.

Questo innalzamento, che non riguarda quindi tanto i codici NACE esclusi dall'ANNEX I, ma tutte le aziende che saranno autorizzate a ricevere aiuti di Stato, rende più costosa l'energia elettrica e potrebbe anch'esso contribuire a disincentivare la decarbonizzazione dei processi produttivi. Invitiamo pertanto la Commissione Europea a prendere in considerazione una revisione di questo innalzamento.

Aspetti metodologici

- Non sono disponibili dati che consentano ai settori di capire le motivazioni e i dati utilizzati nella selezione.
- Non si è tenuto conto delle ripetute osservazioni fatte dal settore del cemento secondo cui il suo percorso verso la decarbonizzazione richiederà un aumento

dei consumi di elettricità per cui la permanenza di questi aiuti di Stato risulta ancor più necessaria nella fase transitoria di decarbonizzazione.

- L'intensità degli scambi deve essere vista come un indicatore dinamico dato che i dati sulle importazioni/esportazioni possono aumentare molto rapidamente con l'evoluzione delle condizioni di mercato ed economiche.
- La sovraccapacità del clinker nei mercati emergenti presenta una concorrenza diretta con la produzione locale nel caso dell'aumento dei costi ambientali e del carbonio solo nell'UE. È **inquietante apprendere che il periodo di riferimento di cui si è tenuto conto è il 2013-2015**. Sono dati obsoleti che non considerano la dinamica del commercio e la necessità per l'industria di adattarsi all'agenda di decarbonizzazione.

Il settore italiano del cemento – focus

Le nuove Linee guida europee, attualmente in consultazione, prevedono criteri più stringenti per la selezione dei settori eleggibili allo sconto sugli oneri generali di sistema finalizzati al finanziamento delle energie rinnovabili. Facciamo presente che in Italia, attualmente, questi oneri ammontano a circa 50€/MWh, un valore molto elevato e paragonabile al costo della commodity priva di oneri.

Per il settore del cemento, rappresentato in Federbeton, il costo dell'energia elettrica, vista l'intensità di consumi (120 kWh/t cemento), è un elemento critico in grado di danneggiarne la competitività incentivando, nonostante il basso valore aggiunto per tonnellata di prodotto, i flussi di importazione dai Paesi confinanti.

Per questo livello di esposizione le precedenti Linee guida europee prevedevano una tutela dei settori "super-energivori", meno esposti agli scambi internazionali, fissando i valori per l'intensità elettrica al 20% e per la *trade intensity* al 4%.

Tutte le imprese produttrici di cemento hanno raggiunto, in Italia, il massimo livello di sconto previsto dal cosiddetto sistema energivori elettrico, supportando il finanziamento delle rinnovabili con lo 0,5% del valore aggiunto iscritto in bilancio per un totale di circa 2,5 milioni di €.

L'esclusione dalla lista dei settori eleggibili, con il livello di oneri attualmente applicato, porterebbe questo finanziamento a oltre 110 milioni di euro con un aggravio di 107 milioni, pari a oltre la metà del risultato operativo registrato dagli operatori nei bilanci chiusi al 31/12/2019.

Per questi semplici e dimostrabili motivi è fondamentale ottenere la continuità di questo sconto sugli oneri di sistema attualmente messi in discussione dalle nuove Linee guida sugli aiuti di Stato in materia di clima, energia e ambiente, presentate dalla Commissione Europea a giugno 2021.

RICHIESTE

Tutto ciò premesso, **si invita la Commissione Europea a rivedere l'esclusione del codice NACE 23.51 dall'ANNEX I delle nuove Linee guida sugli aiuti di Stato in materia di clima, energia e ambiente reinserendo un criterio di ammissibilità del 4% per il trade intensity e del 20% per l'electro-intensity.**

Inoltre, si invita a **prendere in considerazione il mantenimento allo 0,5% VAL** del limite minimo dei costi da imposte sull'energia elettrica, poiché questa misura comporterebbe un aumento dei costi per l'industria energivora in generale con la conseguente perdita di competitività e il possibile disincentivo a "decarbonizzare" il processo produttivo.

Qualora non sia ricevibile la richiesta di reinserimento del sopra descritto criterio di ammissibilità, che dovrà però essere opportunamente giustificata, si richiede che venga valutata l'inclusione dei singoli codici Prodcom – come il 23511100 (clinker) - che raggiungono i livelli di eleggibilità. Una pratica simile è stata attuata nella selezione dei settori e sottosectori eleggibili alle compensazioni¹ degli oneri indiretti della CO₂.

2 AIUTI PER LA RIDUZIONE E L'ELIMINAZIONE DELLE EMISSIONI DI GAS A EFFETTO SERRA ANCHE TRAMITE IL SOSTEGNO A FAVORE DELLE ENERGIE RINNOVABILI

Federbeton valuta positivamente le misure previste per la riduzione o la prevenzione delle emissioni derivanti dai processi industriali e per la realizzazione delle tecnologie di Carbon Capture, Use and Storage (CCUS). Ciò con particolare riferimento alla strategia di decarbonizzazione della filiera del cemento, per la quale i finanziamenti pubblici giocheranno un ruolo fondamentale nel sostenere le diverse tecnologie necessarie all'industria del cemento e del calcestruzzo per raggiungere la carbon neutrality.

Ugualmente positiva la previsione contenuta nella bozza delle Linee guida, che riconosce l'utilizzo della CO₂ in aggiunta alla sua cattura, come contributo allo sviluppo dei progetti che prevedono un riutilizzo della CO₂ catturata nei cementifici, ad esempio per la produzione di combustibili sintetici o per lo stoccaggio permanente attraverso la sua mineralizzazione.

Infine, la definizione di "progetto dimostrativo" contenuta nella bozza delle Linee guida, ovvero "progetto che dimostra una tecnologia senza precedenti nel suo genere

¹ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Orientamenti relativi a determinati aiuti di Stato nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra dopo il 2021 - Bruxelles, 21.9.2020

nell'Unione", rischia di essere interpretata in modo troppo restrittivo, in quanto potrebbero esserci diverse tecnologie che necessitano di essere ammissibili al finanziamento (ad esempio nell'industria del cemento sono disponibili diverse tecnologie di cattura come l'oxyfuel, il calcium-looping, il processo Leilac, ecc.)

3 AIUTI PER IL MIGLIORAMENTO DELLE PRESTAZIONI ENERGETICHE E AMBIENTALI NEL SETTORE DELL'EDILIZIA

Rilevante l'inserimento di una sezione dedicata al settore delle costruzioni negli orientamenti sugli Aiuti di Stato.

Si suggerisce tuttavia di includere un chiaro riferimento alla massa termica come parte del paragrafo 116 del capitolo 4.2 relativo a tale Aiuto.

Nel caso degli edifici, infatti, il calcestruzzo assume un ruolo importante anche nella fase di utilizzo, prevalentemente legata al consumo di energia termica ed elettrica per il riscaldamento, raffrescamento e l'illuminazione. È questa, infatti, che mediamente genera un consumo di CO₂eq superiore all'80% dell'intero fabbisogno dello stabile², nel corso della sua vita utile.

Grazie alla elevata capacità termica, alla tenuta all'aria a lungo termine e ad altre caratteristiche, il calcestruzzo può essere progettato per ridurre i consumi degli edifici a 50 kWh/m²/anno o meno³, a fronte di un consumo medio stimato in 150-200 kWh/m²/anno di energia⁴.

Un altro aspetto che dovrebbe essere considerato nelle Linee guida, riguardante il complesso delle prestazioni ambientali delle costruzioni, è l'approccio olistico esteso a tutta la vita utile di un'opera, prevedendo la concessione degli aiuti per progetti che prevedono l'applicazione di metodologie LCA (Life Cycle Assessment) e Life Cycle Costing (LCC).

Questo approccio permetterebbe di non confrontare i materiali su singole prestazioni, ma di studiare il contributo migliore dei vari materiali alla minimizzazione degli impatti dell'opera nel suo complesso e lungo tutta la vita utile, compresa la manutenzione e il fine vita.

² Emission Omission: carbon accounting gaps in the built environment, IISD (International Institute for Sustainable Development)

³ Thermal mass. The smart approach to energy performance, Cembureau, 2015

⁴ Building carbon neutrality in Europe, Cembureau

4 AIUTI PER L'USO EFFICIENTE DELLE RISORSE E PER SOSTENERE LA TRANSIZIONE VERSO UN'ECONOMIA CIRCOLARE

Cemento e calcestruzzo forniscono un contributo fondamentale all'economia circolare. Il settore del cemento, già da anni, sostituisce una rilevante parte delle materie prime necessarie al processo produttivo con sottoprodotti, end of waste e scarti di altri processi, arrivando nel 2019 ad utilizzare 1,6 milioni di tonnellate di materie di sostituzione.

Il settore del calcestruzzo può utilizzare aggregati riciclati da rifiuti da costruzione e demolizione e industriali in sostituzione di parte degli aggregati naturali provenienti da cava, con una potenzialità che Federbeton ha stimato in circa 15 milioni di tonnellate annue.

Inoltre, l'utilizzo nell'industria del cemento di combustibili derivati da rifiuti non riciclabili, in sostituzione di quelli di origine fossile, contribuisce alla chiusura del ciclo integrato di gestione dei rifiuti oltre a rappresentare una leva immediatamente disponibile per la decarbonizzazione del settore. Leva che è necessario incrementare, per arrivare almeno ai livelli medi europei, che si assestano al 48% di sostituzione calorica dei combustibili fossili con quelli di recupero, a fronte di un 20% nazionale.

Si valutano pertanto positivamente sia la categoria di aiuti inserita nella bozza delle Linee guida, che gli interventi finanziabili, con particolare riferimento alla "sostituzione delle materie prime primarie con materie prime secondarie (riutilizzate o riciclate)", anche se si segnala il mancato riconoscimento della co-combustione in cementeria come forma di gestione che consente di utilizzare rifiuti non riciclabili, che altrimenti verrebbero inceneriti, esportati o conferiti in discarica.

Si suggerisce pertanto l'inserimento di un punto 192 (e) come di seguito specificato: "investimenti per l'utilizzo di rifiuti non riciclabili nei processi industriali, ove tale utilizzo consenta sia il recupero energetico, sia la riduzione delle emissioni di CO₂ da processi industriali".

Si suggerisce inoltre di estendere l'aiuto relativo al punto 192 (a) (ii) anche alle materie recuperate, e non solo alle "materie prime secondarie (riutilizzate o riciclate)".

5 AIUTI PER LE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE

Federbeton valuta positivamente la sezione "Aiuti alle infrastrutture energetiche", con particolare riferimento alla necessità per l'industria europea del cemento di utilizzare la cattura della CO₂ fra le leve principali di decarbonizzazione. Al riguardo sarà pertanto

fondamentale ricevere un livello adeguato di sostegno finanziario per lo sviluppo delle reti di trasporto della CO₂ verso i siti di stoccaggio o di utilizzo.

Deve tuttavia essere evidenziato che la definizione di infrastruttura energetica fornita nella sezione 2.4, punto 18 (35) della bozza di Linee guida è eccessivamente restrittiva per quanto riguarda la CO₂, poichè include solo due tipi di utilizzo ovvero "ai fini dell'utilizzo del biossido di carbonio come materia prima o per migliorare la resa di processi biologici".

Tale definizione non riflette la varietà dei progetti di utilizzo della CO₂ in corso, che riguardano la produzione di combustibili sintetici, l'utilizzo della CO₂ nei processi chimici e lo stoccaggio permanente attraverso la sua mineralizzazione. Si suggerisce pertanto di ampliare l'attuale definizione includendo tali utilizzi.

Infine, si sottolinea che in aggiunta alle "infrastrutture energetiche", sarebbe estremamente vantaggioso riconoscere nell'ambito delle Linee guida sugli aiuti di Stato altre modalità di trasporto della CO₂ come navi, camion e chiatte. Ciò promuoverebbe l'adozione della CCUS anche nelle regioni in cui la costruzione di gasdotti potrebbe non essere economicamente sostenibile.