

Borrador de Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022

Por la presente, la Agrupación de fabricantes de cemento de España (OFICEMEN), responde a la consulta de la Comisión sobre el proyecto de “Directrices de la UE sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022”. Acogemos con gran satisfacción la ampliación de las Directrices que supone un aumento del apoyo público a la descarbonización de la industria y los sectores con emisiones difíciles de reducir. La industria del cemento tiene como objetivo alcanzar la neutralidad climática en 2050 y ha establecido ambiciosos objetivos intermedios para 2030. Conseguir estos objetivos requerirá apoyo político y financiero para el desarrollo y la pronta puesta en funcionamiento de tecnologías innovadoras con bajas emisiones de carbono.

En un momento tan crucial, en el que se necesitan inversiones públicas y privadas para impulsar la mitigación de las emisiones de CO₂ en Europa y en el que la electricidad es el principal vector de transformación en nuestro camino hacia la neutralidad de carbono, es difícil entender la eliminación de la admisibilidad del sector cementero de las reducciones de las exacciones sobre la electricidad a los grandes consumidores de energía.

A continuación presentamos nuestros comentarios detallados sobre diferentes secciones del borrador de directrices de ayudas estatales:

I. Ayudas en forma de reducciones de las exacciones sobre la electricidad a los grandes consumidores de energía (Sección 4.11)

OFICEMEN está profundamente decepcionada por la no inclusión de la industria del cemento en la Lista de sectores subvencionables para las ayudas en forma de reducciones de las exacciones sobre la electricidad a los grandes consumidores de energía.

En el caso concreto de España, la no inclusión de la industria del cemento en la lista de sectores subvencionables tendrá como consecuencia directa que el sector no tendrá derecho a solicitar compensación, en peajes, por apoyo a las renovables que contempla el actual Estatuto Electointensivo ni las compensaciones del Proyecto de Ley del Fondo Nacional de Sostenibilidad del Sistema Eléctrico, que lo sustituirá en su mayor parte en un futuro próximo. Lo que supondrá un extra-coste para el sector cementero de unos 12M€/año durante el periodo 2021-2025, que tampoco sería compensable a futuro con el mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (CBAM).

Durante todo el proceso que condujo a la publicación del borrador de propuesta de revisión de las Directrices de la UE sobre ayudas estatales, incluido el control de adecuación y el estudio preparatorio elaborado por un consorcio de consultores, no se mencionó la posible revisión de estos criterios de subvencionabilidad. En su contribución a la consulta pública de enero de 2021 y en las reuniones de seguimiento con la Comisión Europea, el sector cementero destacó, de manera reiterada, la importancia de mantener al cemento en la lista de sectores subvencionables del Anexo 3 de las Directrices. El actual borrador de propuesta de revisión de las Directrices de la UE sobre ayudas estatales genera una serie de cuestiones fundamentales sobre el proceso que sea seguido y que OFICEMEN desea subrayar:

- No se ha explicado ni el cambio de metodología por el cual la intensidad comercial ha aumentado del 10% al 20% ni cuándo se ha eliminado el criterio de admisibilidad en base a una intensidad de comercio

del 4% y una intensidad de uso de la electricidad mínima del 20 %. OFICEMEN se opone firmemente a estos cambios.

- Los criterios propuestos ponen un énfasis desproporcionado en la intensidad del comercio, mientras que el impacto de los costes de CO₂ de la energía en el VAB lastra mucho la base de costes de las empresas y repercute en su competitividad, independientemente de la intensidad comercial de un sector. En nuestra opinión, las Directrices no solo deberían abordar el riesgo de generar distorsiones de la competencia entre la UE y terceros países, sino que también deberían tratar de evitar generar distorsiones de la competencia dentro del mercado interior de la UE, más concretamente, entre sectores que compiten en mercados aguas abajo, como por ejemplo: el cemento y el hormigón que compiten con el acero y el vidrio.
- Además, el método de cálculo de la intensidad comercial no refleja los impactos negativos del mercado: en el período 2017-2019 las importaciones de clínker en la UE se duplicaron y las de cemento aumentaron en un 50%. El principal motivo fue que los importadores aplicaron, de manera sistemática, precios más bajos que los operadores de la UE, lo que afectó directamente a la cuota de mercado de estos últimos. Con precios de exportación que ya no son competitivos en los mercados de destino, las exportaciones de clínker cayeron más del 50 % y las de cemento un 20 %. Sin embargo, al aplicar la fórmula de cálculo de la intensidad comercial, el aumento de las importaciones y la disminución de las exportaciones se traduce una disminución de la intensidad comercial del 10,3% en 2017 hasta el 9,2% en 2019.
- Que el sector del cemento no pueda acceder a las reducciones de impuestos eléctricos sólo exacerbará aún más estos efectos, permitiendo un aumento de las importaciones y una disminución de las exportaciones. Si la Comisión Europea mantiene el criterio de solicitar una intensidad comercial del 20%, esencialmente, está poniendo en riesgo 36 millones de toneladas de clínker que, a día de hoy, se producen en la UE. Lo que equivale a la capacidad de producción de entre 60 a 70 fábricas o, lo que es lo mismo, del 29% al 34% del total de fábricas de las UE. Con el consiguiente impacto negativo en el empleo y en la reducción de las emisiones de CO₂, ya que la cuota de mercado la toman productos más intensivos en CO₂.
- No se disponen de los datos que permitan analizar las bases sobre las que se ha evaluado a cada uno de los sectores. Según los cálculos realizados por el sector a partir de datos públicos de la Comisión Europea y de Eurostat, la intensidad eléctrica del sector cementero es de 22,1% (ver Anexo).
- No se han tenido en cuenta los repetidos comentarios del sector cementero de que su camino hacia la descarbonización requerirá una mayor demanda de electricidad¹ y, por lo tanto, será necesario apoyo en forma de ayuda estatal, al menos durante la fase transitoria de descarbonización.
- La intensidad del comercio debe considerarse un indicador dinámico, dado que las cifras de importación/exportación pueden aumentar muy rápidamente con unas condiciones económicas y de mercado cambiantes. En caso de que el aumento de los costes medioambientales y de carbono sólo afecte a la UE, el exceso de capacidad del clínker en los mercados emergentes supondrá una competencia directa a la producción local. Es preocupante saber que el período de referencia que se ha tenido en cuenta es 2013-2015, ya que no permite tener en cuenta este aspecto dinámico del comercio ni la necesidad de que la industria se adapte a la agenda de descarbonización.

¹ Como se explica en nuestra Hoja de ruta para alcanzar la neutralidad climática se requerirá duplicar la demanda de electricidad del sector para 2050: <https://www.oficemen.com/wp-content/uploads/2020/12/Hoja-de-ruta-del-cemento-neutralidad-clim%C3%A1tica-en-2050.pdf>

Por lo tanto, instamos a que la versión final de la propuesta de revisión de las Directrices de la UE sobre ayudas estatales vuelva a incluir un criterio de intensidad comercial del 4% y del 20% de intensidad eléctrica para ser considerado un sector subvencionable.

II. Observaciones sobre otros tipos de ayuda

OFICEMEN acoge con satisfacción la ampliación del ámbito de aplicación de la propuesta de revisión de las Directrices de la UE sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía., que desempeñarán un papel importante en el apoyo a los esfuerzos del sector en materia de descarbonización y otros aspectos contemplados con el Pacto Verde Europeo (calidad del aire, biodiversidad...).

Ayuda para la reducción y eliminación de las emisiones de gases de efecto invernadero, incluido el apoyo a las energías renovables.

- OFICEMEN agradece el alcance de esta sección y, en particular, la inclusión de “ayudas para la reducción o prevención de emisiones derivadas de procesos industriales” que se une a otras tecnologías, como la captura, uso y almacenamiento de carbono (CAUC), que ya se apoyaban en las anteriores Directrices. Como se explica en nuestra Hoja de ruta para alcanzar la neutralidad climática², la industria tiene grandes ambiciones para reducir las emisiones de CO₂ y la financiación pública será vital para apoyar las diferentes tecnologías que ayudarán a la industria a lograr este objetivo.
- El sector aplaude que el hecho de que la propuesta de revisión de las Directrices reconozca que la ayuda para la descarbonización puede adoptar diversas formas, desde subvenciones directas hasta contratos de carbono por diferencia que, de hecho, pueden desempeñar un papel clave para desbloquear inversiones en tecnologías innovadoras.
- Del mismo modo, la propuesta de revisión de las Directrices reconoce el uso del CO₂ además de la captura de carbono, lo que es vital ya que se están poniendo en marcha una gran cantidad de proyectos para reutilizar el CO₂ capturado en fábricas de cemento, bien sea para producir combustibles sintéticos o para almacenarlo de forma permanente a través de la mineralización. La definición de “eliminación de CO₂” en el borrador de las Directrices debería ser lo suficientemente amplia como para permitir la adopción de normas contables adecuadas para futuros usos de CO₂, tales como la recarbonatación, que es como se denomina a la absorción de CO₂ que se produce durante la vida útil de una estructura de hormigón. La literatura científica apunta que es posible que un 20% de las emisiones de CO₂ de proceso sea absorbido mediante recarbonatación, pero que todavía requiere el respaldo de una metodología contable adecuada.
- La definición de “proyecto de demostración” como “tecnología como primera de su tipo en la Unión” corre el riesgo de interpretarse de forma demasiado restrictiva, ya que puede haber diferentes tecnologías que necesiten optar a la financiación (por ejemplo, en la industria del cemento, se dispone de diferentes tecnologías de captura, como la oxicomustión, el ciclo regenerativo de calcio, el proceso Leilac, etc.)
- Por último, agradeceríamos una aclaración sobre el grado de cobertura de los gastos operativos en virtud de las Directrices.

Ayudas para la mejora del rendimiento energético y medioambiental de los edificios

² <https://www.oficemen.com/wp-content/uploads/2020/12/Hoja-de-ruta-del-cemento-neutralidad-clim%C3%A1tica-en-2050.pdf>

- Es una gran idea incluir una sección dedicada a los edificios en la propuesta de revisión de las Directrices de la UE sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía. Los edificios representan, aproximadamente, el 40 % del consumo de energía en la UE y el 36 % de las emisiones de CO₂. Las obras de rehabilitación –en particular la rehabilitación profunda– pueden reducir estos porcentajes de manera significativa.
- Sin embargo, se sugiere incluir una clara referencia a la inercia térmica en el párrafo 116. El apoyo al desarrollo de proyectos con elementos estructurales con capacidad de almacenamiento de energía térmica tiene un efecto positivo en el consumo de energía del entorno construido y, por lo tanto, debe incluirse como beneficiarios (por ejemplo, Estructuras de edificios activadas térmicamente TABS). La capacidad de almacenamiento térmico que ofrece la estructura para dotar de flexibilidad a las redes energéticas e impulsar la captación de energías renovables que puede conducir a los siguientes ahorros³:
 - Reducir un 25% la emisión media de CO₂ por vivienda.
 - Reducir un 50% el pico de demanda eléctrica.
 - Aumentar en un 25% la penetración de la energía renovable.
 - Ahorra medio por hogar de 300€ gracias una menor factura energética.

Ayudas para la eficiencia de los recursos y para apoyar la transición hacia una economía circular

- OFICEMEN apoya plenamente una transición hacia una economía circular. La contribución de nuestro sector se realiza a través de dos vías diferentes:
 - El coprocesado, a través del uso de residuos no reciclables y residuos de biomasa como materia prima o como fuente de energía para reemplazar los combustibles fósiles tradicionales y las materias primas naturales. Es decir, para la recuperación de energía y el reciclaje de materiales. El coprocesado permite un ahorro considerable de emisiones CO₂ en la industria del cemento;
 - El hormigón, principal derivado del cemento, es 100% reciclable.
- Lamentamos que la propuesta de revisión de las Directrices no reconozca el coprocesado como una actividad específica que permite reutilizar residuos no reciclables que de otro modo serían incinerados, exportados o depositados en vertederos. Por lo tanto, sugerimos la inclusión de una letra e) del punto 192 (e) con la siguiente redacción: *“inversiones para el uso de residuos no reciclables en procesos industriales, donde dicho uso permita tanto la recuperación de energía como la reducción de emisiones de CO₂ de dichos procesos industriales”*.

Ayudas para la prevención o reducción de la contaminación distinta de los gases de efecto invernadero

- OFICEMEN da la bienvenida a la incorporación de actividades para reducir la contaminación del aire en las Directrices.

Ayudas para la rehabilitación de suelos contaminados, para la restauración de hábitats y ecosistemas naturales y para soluciones basadas la biodiversidad y en la naturaleza

³[https://www.theconcreteinitiative.eu/images/TheConcreteInitiative - Draft - PositionPaper - 3E - 2016-10-25.pdf](https://www.theconcreteinitiative.eu/images/TheConcreteInitiative_-_Draft_-_PositionPaper_-_3E_-_2016-10-25.pdf)

- OFICEMEN apoya la inclusión de la biodiversidad en las Directrices de la UE sobre ayudas estatales y. La industria del cemento tiene un sólido historial en la protección de la biodiversidad y la restauración de hábitats naturales y ecosistemas en nuestras canteras (más información en folleto de conservación de la naturaleza⁴).

Ayudas a las infraestructuras energéticas

- OFICEMEN apoya el apartado de "Ayudas a las infraestructuras energéticas". En particular, a medida que la industria del cemento despliega la captura de carbono, será fundamental recibir un nivel de apoyo suficiente para el desarrollo de redes de transporte de CO₂ para llevar el CO₂ a los lugares de almacenamiento o utilización.
- Sin embargo, observamos que la sección "*relativa al dióxido de carbono*" de la definición de "*infraestructura energética*" [apartado 35) d) i.] es demasiado restrictiva al incluir, únicamente, dos tipos de usos de CO₂, a saber: "*utilizar dióxido de carbono como materia prima o para aumentar el rendimiento de los procesos biológicos*". Esta definición no refleja la variedad de proyectos de utilización de CO₂ en desarrollo, que incluyen la producción de combustible sintético, el uso de CO₂ en procesos químicos y el almacenamiento permanente mediante mineralización. Por lo tanto, instamos a utilizar una definición más amplia.
- Queremos destacar que, además de la propia "*infraestructura energética*" como los gasoductos de CO₂, sería muy beneficioso que en la propuesta de revisión de las Directrices de la UE sobre ayudas estatales se reconociesen otros modos de transporte como buques, camiones y barcazas. Esto respaldaría la adopción de tecnologías CAUC, incluso en regiones donde la construcción de tuberías puede no ser económica.
- También acogemos con agrado la inclusión de conducciones de hidrógeno en el ámbito de la propuesta de revisión de las Directrices de la UE.

⁴ <https://cembureau.eu/media/wyukfn5q/biodiversity-leaflet-digital-version.pdf>

Anexo: Cálculo del índice electro-intensivo del sector cementero

Premisas de partida

- I. De acuerdo con el ANEXO 4 Cálculo del valor añadido bruto y de la intensidad de uso de electricidad a escala de las empresas con arreglo a la sección 3.7.2 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020⁵ La **intensidad de uso de la electricidad** por una empresa estará definida por los siguientes elementos:

$$IE_{lec} = \frac{\text{Consumo neto de electricidad (Mwh)} * \text{Precio estimado de la electricidad (€/Mwh)}}{\text{Valor Añadido Bruto (€)}}$$

- II. Por otro lado, el método utilizado para establecer la lista de sectores subvencionables, basado en el indicador de fuga de carbono definido en el artículo 10 *ter* de la Directiva RCDE revisada, establece que la determinación del “*indirect emission intensity*” es el resultado de calcular las emisiones de CO₂ indirectas derivadas del consumo eléctrico respecto al valor añadido bruto del sector o subsector, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$IEI = \frac{\text{Consumo neto de electricidad (Mwh)} * \text{Factor de emisión } \left(\frac{kgCO_2}{Mwh}\right)}{\text{Valor Añadido Bruto (€)}}$$

Cálculo

- I. A partir de la formula del IEI podemos calcular el valor del cociente Consumo de electricidad (Mwh) /Valor añadido bruto (€)

$$\frac{IEI \left(\frac{kgCO_2}{€}\right)}{\text{Factor de emisión } \left(\frac{kgCO_2}{Mwh}\right)} = \frac{\text{Consumo neto de electricidad (Mwh)} *}{\text{Valor Añadido Bruto (€)}}$$

- II. El valor del IEI del sector cementero europeo calculado por la Comisión Europea para determinar los sectores con riesgo de fuga de carbono para el periodo 2021-2030 es 1,33 [kg CO₂ / EUR] y el factor de emisión establecido por la Comisión en la Decisión carbon leakage⁶ para dicho periodo es 0,376 kg CO₂ dióxido de carbono por kWh

$$\frac{1,33 \left(\frac{kgCO_2}{€}\right)}{376 \left(\frac{kgCO_2}{Mwh}\right)} = \frac{\text{Consumo neto de electricidad (Mwh)} *}{\text{Valor Añadido Bruto (€)}} = 0,003537 \text{ Mwh/€}$$

⁵ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020(2014/C 200/01)

⁶ DECISIÓN DELEGADA (UE) 2019/708 DE LA COMISIÓN de 15 de febrero de 2019 que completa la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente a la determinación de los sectores y subsectores que se consideran en riesgo de fuga de carbono para el período 2021-2030

- III. Para calcular el índice de electro-intensidad del sector solo falta saber el precio de la electricidad. Para ello, obtenemos el dato de Eurostat: Precios de la electricidad para consumidores no domésticos: datos semestrales⁷ (para grandes consumidores: 70000Mwh< consumo) Calculamos la media de los años 2013-2015 (los mismos años utilizados Comisión Europea para calcular el IEI y determinar los sectores con riesgo de fuga de carbono):

€/kwh	2013-S1	2013-S2	2014-S1	2014-S2	2015-S1	2015-S2	Valor medio
European Union	0,0664	0,0662	0,0616	0,0624	0,0601	0,0588	0,06258333

$$IElec = \frac{\text{Consumo neto de electricidad (Mwh)}}{\text{Valor Añadido Bruto (€)}} * \text{Precio estimado de la electricidad (€/Mwh)}$$

$$IElec = 0,003537 \frac{\text{Mwh}}{\text{€}} * 62,5833 \left(\frac{\text{€}}{\text{Mwh}} \right) = 0,221$$

Lo que significa que el índice de electro-intensidad del sector es 22,1%

⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_PC_205_custom_1100054/default/table?lang=en