

II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2017/1494

av den 19 december 2016

om det statliga stöd för ett investeringsavtal för konverteringen till drift med biomassa i den första enheten i Draxkraftverket SA.38760 (2016/C) som Förenade kungariket planerar att genomföra

[delgivet med nr C(2016) 8442]

(Endast den engelska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ⁽¹⁾, och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

- (1) Efter kontakter som ägde rum före anmälan anmälde Förenade kungariket den 2 april 2015, i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget, stöd till konverteringen till drift med biomassa i den första enheten i Draxkraftverket. Kommissionen begärde ytterligare upplysningar av Förenade kungariket den 20 maj, den 24 juli och den 23 oktober 2015. Förenade kungariket lämnade svar till kommissionen den 26 maj, den 25 augusti och den 5 november 2015.
- (2) Genom en skrivelse av den 5 januari 2016 underrättade kommissionen Förenade kungariket om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget avseende stödet till konverteringen till drift med biomassa i den första enheten i Draxkraftverket (nedan kallat *beslutet om att inleda förfarandet*).
- (3) Den 18 februari 2015 lämnade Förenade kungariket sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet till kommissionen.
- (4) Den 5 februari 2016 offentliggjordes beslutet om att inleda förfarandet i *Europeiska unionens officiella tidning*. Kommissionen uppmanade också berörda parter att inkomma med sina synpunkter.
- (5) Kommissionen mottog synpunkter från 49 berörda parter. Den 7 april 2016 vidarebefordrade kommissionen dessa synpunkter till Förenade kungariket, som gavs möjlighet att svara. Den 9 maj 2016 besvarade Förenade kungariket vederbörligen synpunkterna.

⁽¹⁾ EUT C 46, 5.2.2016, s. 19.

2. DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

2.1 Draxprojektet för konvertering till biomassa och stödmottagare

- (6) Förenade kungariket valde ut åtta projekt för förnybar energi inom ramen för det slutliga investeringsbeslutet för att främja förnybara energikällor inom ramen för den så kallade FIDeR-processen (*Final Investment Decision Enabling for Renewables*, FIDeR) ⁽²⁾. Stöd för dessa utvalda projekt kommer att tillhandahållas baserat på investeringsavtal. Den anmälda åtgärden beträffande den första enheten i Draxkraftverket är ett av de åtta projekt som valts ut inom ramen för FIDeR ⁽³⁾.
- (7) Det anmälda stödet avser driftstöd för den elektricitet som produceras i en enhet (den första enheten) i det koleldade Draxkraftverket för konvertering till drift med enbart biomassa. Kraftverket ligger i Selby, North Yorkshire i nordöstra England och ägs och drivs av Drax Power Limited (nedan kallad *stödmottagaren*), ett helägt dotterbolag till Drax Holding Limited.
- (8) Drax är ett koleldat kraftverk med en kapacitet på 3 960 megawatt som inledde kommersiell verksamhet 1974. Enligt det aktuella förslaget ska en av de sex enheterna i kraftverket byggas om för att kunna drivas enbart med biomassa. På grund av förbränningsprocessens egenskaper kommer endast industriella träpelletar att kunna förbrännas i anläggningen. Anläggningen kommer att tillhandahålla elektricitet till det nationella strömförsörjningsnätet, och Förenade kungariket räknar med att projektet kommer att generera 1,1 % av Förenade kungarikets årsgenomsnitt av elektricitet i framtiden.
- (9) Enligt Förenade kungarikets uppskattningar kommer det anmälda projektet att minska koldioxidutsläppen med omkring 28,8 miljoner ton under projektets löptid och leverera ungefär 3,6 TWh elektricitet per år. Anläggningen kommer att tillhandahålla koldioxidsnål baslastelektricitet.
- (10) Enligt Förenade kungarikets uppskattningar är Draxenheten konstruerad för att drivas med en nominell elektrisk effekt på 645 megawatt med en genomsnittlig belastningsfaktor på 78 % ⁽⁴⁾. Anläggningen kommer att förbruka cirka 2,4 miljoner ton träpelletar per år mätt i torr vikt, varav den största delen kommer att importeras från sydöstra Förenta staterna. Den ungefärliga uppdelningen för de främsta träpellets-källorna kommer att vara följande: a) 60 % kommer att importeras från sydöstra Förenta staterna ⁽⁵⁾, b) 13 % kommer att importeras från Brasilien, c) cirka 7 % kommer att införskaffas på spotmarknaden för träpelletar och d) 4 % kommer att införskaffas i Europa. Den återstående delen på ca 16 % kommer att köpas in från sydöstra Förenta staterna och Kanada. Små volymer kan dock även köpas in från övriga Europa beroende på tillgången. Draxanläggningens första enhet kommer inte att utformas för att vara förenlig med gällande lagar och regler om avfallsförbränning, och kommer därför inte att kunna förbränna virkesavfall. Åtgärden utformas på grundval av tillämpliga regler inom EU:s utsläppshandelssystem som inte kräver något överlämnande av utsläppsrapporter för växthusgaser från förbränning av biomassa.
- (11) Tabellen visar de förväntade driftsparametrarna för Draxenheten, uppdaterade av Förenade kungariket efter inledandet av det formella granskningsförfarandet. Enligt Förenade kungariket definieras belastningsfaktorn som produkten av den tid anläggningen är tekniskt tillgänglig för att generera elektricitet och den tid som anläggningen faktiskt kommer att generera elektricitet. Nettobelastningsfaktorn som visas i tabellen erhålls genom att en genomsnittlig teknisk tillgänglighet på 83,7 % multipliceras med en bruttobelastningsfaktor på 93,1 % ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Kommissionen har antagit ett beslut om sju av de åtta projekten för förnybar energi. Den 23 juli 2014 antogs ett beslut om att inte göra invändningar (C(2014) 5074 final) för fem vindkraftsprojekt till havs (ärenden om statligt stöd SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) och SA.38812 (2014/N) – *United Kingdom Support for five Offshore Wind Farms: Walney, Dudgeon, Hornsea, BurboBank and Beatrice*) (EUT C 393, 7.11.2014, s. 1); den 22 januari 2015 antogs ett beslut om att inte göra invändningar (C(2015) 168 cor) i ärendet om statligt stöd SA.38796 (2014/N) – *United Kingdom Teesside Dedicated CHP Biomass project* (EUT C 406, 4.11.2016, s. 1), och ett slutgiltigt beslut om att inte göra invändningar (C(2015) 8441 antogs i ärendet om statligt stöd SA.38762 (2015/C) (2014/N) – *United Kingdom, Investment Contract for Lynemouth Power Station Biomass Conversion* den 1 december 2015 (beslutet ännu ej offentliggjort).

⁽³⁾ Sameldade biomassakraftverk ackrediterade enligt stödordningen *Renewable Obligation* som konverterar helt och hållet till biomassa är berättigade att delta i FIDeR-processen.

⁽⁴⁾ Detta är den uppdaterade siffran efter inledandet av det formella granskningsförfarandet i februari 2016. Belastningsfaktorn uppskattades inledningsvis till 70,5 %.

⁽⁵⁾ De uppgifter som lämnats av Förenade kungariket som svar på beslutet om att inleda förfarandet klargör också stödmottagarens avsedda försörjningsstrategi.

⁽⁶⁾ Den genomsnittliga nettobelastningsfaktorn, före den uppdatering Förenade kungariket gjorde efter inledandet av granskningsförfarandet (70,5 %), var resultatet av en genomsnittlig teknisk tillgänglighet på 83,7 % och en genomsnittlig bruttobelastningsfaktor på 83,7 %.

Driftsparametrar för anläggningen

Driftsparametrar Draxenheden (uppdaterad) ⁽¹⁾		
Bränslekostnader (GBP/GJ)	Termisk verkningsgrad (%)	Genomsnittlig nettobelastningsfaktor (%)
8,18	38,6	78

⁽¹⁾ De ursprungliga driftsparametrarna som anges i beslutet om att inleda förfarandet är följande: a) bränslekostnader 8,39 (GBP/GJ), b) termisk verkningsgrad 38,6 %, och c) genomsnittlig nettobelastningsfaktor 70,5 %.

2.2 Nationell rättslig grund, finansiering och budget

- (12) Den nationella rättsliga grunden i Förenade kungariket för åtgärden är 2013 års energilag.
- (13) Den totala budgeten för det anmälda projektet är beräknad till 1,3 miljarder GBP, och Förenade kungariket har bekräftat att inget stöd kommer att betalas ut till stödmottagaren före datumet för idrifttagning.
- (14) Stödet kommer att betalas ut av en statsägd motpart, Low Carbon Contracts Company Ltd, och finansieras genom en obligatorisk avgift som påförs alla licensierade elleverantörer, baserad på leverantörens marknadsandel och beräknad på grundval av kundernas uppmätta elanvändning. Elleverantörerna måste stå för de kostnader som följer av deras skyldigheter med egna medel, men kommer att ges möjlighet att föra över kostnaderna till konsumenterna som ett led i sin övergripande prissättningsstrategi.

2.3 Stödets form, varaktighet och produktionskostnader

- (15) Stödet för den elektricitet som genereras av det anmälda projektet kommer att beviljas i form av ett rörligt bidrag (ett så kallat CFD-kontrakt), beräknat som skillnaden mellan ett på förhand fastställt pris (lösenpriset) och en uppskattning av marknadspriset för elektricitet (referenspriset). Referenspriset är ett pris baserat på terminspriser på grossistmarknaden för elektricitet för en viss period. Stödmottagaren kommer att generera intäkter genom att sälja sin elektricitet på marknaden ⁽⁷⁾, men om det genomsnittliga grossistpriset på elektricitet faller under lösenpriset får stödmottagaren en kompletterande utbetalning från en statsägd motpart, Low Carbon Contracts Company Ltd, (nedan kallad *CFD-motparten*) för skillnaden. Mottagaren kommer dock att behålla risken att inte uppnå referenspriset och en volymrisk att inte uppnå sina prognostiserade försäljningsvolymmer ⁽⁸⁾. Oberoende av datumet för idrifttagande kommer stödutbetalningarna att upphöra den 31 mars 2027.
- (16) Stödet för projektet fastställs därför på grundval av ett administrativt fastställt lösenpris. Lösenpriserna har fastställts av Förenade kungariket på nivåer som säkerställer att stödet inom ramen för FIDeR i stort sett motsvarar det som tillhandahålls inom ramen för *Renewable Obligation*-ordningen ⁽⁹⁾ i syfte att möjliggöra en smidig övergång mellan de båda stödordningarna.
- (17) Vid beräkningen av lösenpriset för dedikerade anläggningar för konvertering till biomassa, som Draxenheden, tog Förenade kungariket hänsyn till intervallen för generering av energi till en utjämnad kostnad i intervallet 105–115 GBP/MWh. Förenade kungariket förklarade att lösenprisenivån för projekt för konvertering till biomassa beräknades med hänsyn till tröskelvärden inom intervallet ⁽¹⁰⁾ 8,8–12,7 %.

⁽⁷⁾ Förenade kungariket förklarade att det ändrade villkoret om frånvaron av incitament för att producera till negativa priser som infördes för det allmänna CFD-programmet (SA.36196) inte är tillämpligt på det anmälda projektet.

⁽⁸⁾ För mer information om CFD-mekanismen för ersättningar, se skälen 17–31 i kommissionens beslut av den 23 juli 2014 i ärendet om statligt stöd SA.36196 (2014/N) *United Kingdom Electricity Market Reform – Contract for Difference for Renewables* (C(2014) 5079 final) (EUT C 393, 7.11.2014, s. 1).

⁽⁹⁾ *Renewable Obligation*-ordningen godkändes ursprungligen genom kommissionens beslut som antogs den 28 februari 2001 i stödärende N 504/2000 – *United Kingdom – Renewables Obligation and Capital Grants for Renewable Technologies*, C(2001) 3267 slutlig (EGT C 30, 2.2.2002, s. 14), och som senare har ändrats flera gånger. I sin nuvarande form godkändes *Renewable Obligation*-ordningen av kommissionen i dess beslut av den 2 april 2013 i stödärende SA.35565 (2013/N) – *United Kingdom Amendments to the Renewables Obligation (RO) scheme* (EUT C 167, 13.6.2013, s. 5). Vissa specifika delar godkändes därefter för Nordirland i stödärende SA.36084 (13/N) *Renewables Obligation in Northern Ireland* (EUT C 167, 13.6.2013, s. 1) och Skottland i stödärende SA.37453 (2014/N) *ändring av SA.35565 – Renewables Obligation (RO) scheme* (EUT C 172, 6.6.2014, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Tröskelvärdet definieras som den lägsta avkastning som krävs för att genomföra ett projekt av detta slag.

- (18) Det tillämpliga lösenpriset för det anmälda projektet är 100 GBP/MWh (2012 års priser – indexeras årligen enligt konsumentprisindex) och ligger därmed under det intervall som anges som lämpligt av Förenade kungariket för projekt för konvertering till biomassa. Medelkostnaderna inbegriper finansieringskostnaderna för nya kraftverk på grundval av en diskonteringsränta på 10 % för alla tekniker. Förenade kungariket presenterade i detalj hur dessa kostnader var beräknade, vilka datakällor som använts och vilka tröskelvärden som hade beaktats ⁽¹¹⁾.
- (19) De antaganden som ligger till grund för beräkningen av lösenpriser, inbegripet för medelkostnader, priser på fossila bränslen, effektiva skattesatser och antaganden om högsta kapacitetsutnyttjande anges i den brittiska regeringens rapport om medelkostnader ⁽¹²⁾ och rapporterna från ministeriet för energi och klimatförändring ⁽¹³⁾. I detta fall antas grossistpriset på elektricitet vara cirka 55 GBP/MWh och väntas öka till 65 GBP/MWh 2020 i reala termer. På grundval av detta lösenpris och de ursprungliga driftsparametrarna ⁽¹⁴⁾ uppskattades internräntan för det anmälda projektet till 4,7 % i reala termer före skatt.

2.4 Kumulering

- (20) Förenade kungariket förklarade att projekt som beviljats FIDeR-kontrakt inte kommer att vara berättigade till stöd för samma elproduktion inom ramen för det nya CFD-stödprogrammet. Inga projekt som får stöd enligt FIDeR-kontrakt kommer heller att vara berättigade till *renewable obligation*-certifikat för samma elproduktion. Slutligen kommer produktion av förnybar energi som får stöd genom ett investeringsavtal inte att vara berättigad att delta på kapacitetsmarknaden eller få investeringsstöd under löptiden för investeringsavtalet.
- (21) På grundval av de regler som anges i skäl 20 har Förenade kungariket bekräftat att varken stödmottagaren eller någon av dess direkt eller indirekt berörda parter har mottagit, beviljats eller ansökt om något annat stöd från Förenade kungariket eller någon annan medlemsstat.

2.5 Användning av och tillgång till biomassa

- (22) Såsom förklaras i skäl 8 kommer Draxenheten endast att kunna förbränna träpelletar. Träpelletar som används i Draxenheten måste uppfylla Förenade kungarikets hållbarhetskriterier, inklusive besparingar av växthusgasutsläpp på minst 60 % ⁽¹⁵⁾ i förhållande till den genomsnittliga nivån för utsläpp av fossilbränslen i nätet i EU, dvs. i förhållande till genomsnittet för gas och kol i EU. Dessa mål kommer att ökas till en minskning av växthusgasutsläppen med minst 72 % från och med april 2020, och sedan ytterligare till minst 75 % från och med april 2025. Hållbarhetskriterierna innehåller också bestämmelser för att skydda den biologiska mångfalden och undvika ohållbara metoder ⁽¹⁶⁾.
- (23) Den globala efterfrågan på träpelletar uppskattades till 25 miljoner ton ⁽¹⁷⁾ per år under 2014 och till 17 miljoner ton under 2012 ⁽¹⁸⁾. Efterfrågan i EU är högre än produktionen, vilket innebär att träpelletar importeras till EU. Nettoimporten av träpelletar i unionen uppskattades under 2012 till 4 miljoner ton per år, och den förväntas öka till cirka 5,3 miljoner ton per år under 2014 ⁽¹⁹⁾.
- (24) Cirka 18,8 miljoner ton träpelletar förbrukades i unionen ⁽²⁰⁾ under 2014. Av dessa 18,8 miljoner ton används omkring 7,8 miljoner ton för energiproduktion inom industrin. Med en förbrukning på 4,7 miljoner ton under 2014 är Förenade kungariket den största användaren av träpelletar inom industrin.

⁽¹¹⁾ Alla dessa faktorer har publicerats av Förenade kungariket i dokumentet *Electricity Generation Costs*, som är tillgängligt på <https://www.gov.uk/government/publications/electricity-generation-costs>.

⁽¹²⁾ *Electricity Generation Costs December 2013*, DECC (2013), www.gov.uk/government/publications/electricity-generation-costs.

⁽¹³⁾ www.gov.uk/government/publications/electricity-market-reform-delivery-plan.

⁽¹⁴⁾ Se fotnot 4 i skäl 10.

⁽¹⁵⁾ Utsläppen från biomassa skulle beräknas ur ett livscykelperspektiv.

⁽¹⁶⁾ För närmare information, se www.gov.uk/government/consultations/ensuring-biomass-affordability-and-value-for-money-under-the-renewables-obligation.

⁽¹⁷⁾ Om inte annat anges avser enheten ton alltid ugnstorkade metriska ton.

⁽¹⁸⁾ *RISI Global Pellet Demand Outlook*: www.risiinfo.com/product/2015-global-pellet-demand-outlook-study/.

⁽¹⁹⁾ Aebioms årsrapport 2015.

⁽²⁰⁾ AEBIOM Statistical Report 2015.

2.6 Öppenhet och insyn

- (25) När det gäller rapportering och öppenhet meddelade Förenade kungariket att samtliga investeringsavtal som tilldelas genom FIDeR-processen har offentliggjorts på internet i den form de har ingåtts ⁽²¹⁾.

2.7 Beslutet att inleda den formella granskningen

- (26) Den 5 januari 2016 beslutade kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet avseende det anmälda stödets förenlighet med den inre marknaden, särskilt med tanke på stödets proportionalitet och risken för snedvridning av marknaden.
- (27) Kommissionen drog närmare bestämt slutsatsen att risken för överkompensation inte kunde uteslutas på grund av osäkerhetsfaktorer i antagandena och baserat på en känslighetsberäkning som lämnats av Förenade kungariket för att beräkna hur internräntan skulle påverkas av förändringar i anläggningens genomsnittliga termiska verkningsgrad, belastningsfaktor och bränslekostnad. Om den termiska verkningsgraden och belastningsfaktorn skulle öka med 5 % och bränslekostnaderna skulle minska med 5 %, skulle internräntan (i reala termer före skatt) öka från 4,7 % till över 15,6 %. Kommissionen betvivlade därför att det inte förekom någon överkompensation.
- (28) Kommissionen uttryckte också farhågor om att den mängd träpelletar som krävs för att driva Draxenheten helt och hållet på biomassa skulle leda till otillbörliga negativa effekter på andra deltagare på marknaden för träpelletar. Draxprojektet för konvertering till biomassa skulle förbruka ungefär 9 % av den globala träpelletsproduktionen och 16 % av förbrukningen i unionen, baserat på 2012 års siffror. Kommissionen uttryckte därför tvivel beträffande marknadens förmåga att tillgodose en sådan efterfrågeökning utan otillbörlig snedvridning av marknaden.
- (29) Kommissionen konstaterade vidare att träbiomassa, som råmaterial, har olika användningsområden. Den ökade efterfrågan på träpelletar kan också leda till snedvridning av marknaden för träfiber och påverka andra branscher, t.ex. tillverkningen av pappersmassa och papper eller kartong. Med tanke på storleken på Draxprojektet för konvertering till biomassa kunde inte kommissionen, med tillräcklig säkerhet, utesluta förekomsten av otillbörlig snedvridning av marknaden för råvaror (t.ex. marknaden för träfiber).

3. SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

- (30) Efter beslutet om att inleda förfarandet mottog kommissionen synpunkter från 49 berörda parter. Kommissionen mottog även synpunkter från fackföreningar och parlamentsledamöter, både från Europaparlamentet och från det brittiska parlamentet, som stödde Draxprojektet för konvertering till biomassa och betonade den ekonomiska och sociala vikten av det anmälda projektet. Även Mississippis guvernör uttryckte sitt stöd för det anmälda projektet och angav hur träpelletsindustrin i delstaten skulle gynnas. Skrivelser till stöd för det anmälda projektet mottogs också från flera olika företag inom olika sektorer såsom tillverkningen av godsvagnar för järnvägar, skogsindustrin samt träpelletsindustrin ⁽²²⁾.
- (31) Sammanlagt 33 berörda parter ⁽²³⁾ lämnade synpunkter som betonade de positiva effekterna av Draxprojektet för konvertering till biomassa och den begränsade risken för snedvridning av marknaden för träfiber som det anmälda projektet skulle innebära. Synpunkterna täckte olika områden, bland annat biomassans tillgänglighet och hållbarhet, de ekonomiska konsekvenserna av det anmälda projektet, vilken roll energi från biomassa spelar för att uppnå målen för förnybar energi som fastställs i direktivet om förnybar energi, anläggningens uppskattade driftsparametrar och logistiken för bränsletillförseln.
- (32) Flera branschorganisationer för producenter av industriella träpelletar betonade bioenergins miljömässiga vinster och hållbarheten hos träpelletar tillverkade i Förenta staterna. De framhöll att biomassa har en viktig roll att spela när det gäller att minska utsläppen av växthusgaser.
- (33) Branschorganisationen European Pellet Council påpekade i sina synpunkter att efterfrågan på träpelletar inte skulle leda till otillbörlig snedvridning av marknaden och för andra användare av biomassa. De tillhandahöll

⁽²¹⁾ www.gov.uk/government/publications/final-investment-decision-fid-enabling-for-renewables-investment-contracts. Efter investeringsavtalets offentliggörande sänkte Förenade kungariket lösenpriset från 105 GBP/MWh till 100 GBP/MWh. I detta hänseende återspeglar inte de investeringsavtal som offentliggjorts på internet den slutliga versionen av dem.

⁽²²⁾ Till exempel Davies Group och TANAC.

⁽²³⁾ Shaw Resources, CANFOR, FIBRECO, Pinnacle, Smart Green Shipping, Astec, European Pellet Council, Pacific bioenergy, Georgia Biomass, Hancock Group, Onex, DB Cargo, Fram, Enviva, Renewable Energy Association, Highland Pellets, Forest2Market, CM Biomass Partners, Westervelt Renewable Energy, Weyerhaeuser, AEBIOM, FEDNAV, SGSF, Evolution Markets, USIPA, Scotia Atlantic, Drax, Beasley Forest Products, Cosan, Nafo, WPAC, Port of Tyne, American Forest Foundation.

uppgifter som visade att en uppskattad ökning av efterfrågan på träpelletar med sex miljoner ton mellan 2013 och 2015 inte ledde till några betydande prisökningar, utan snarare till att priserna hade fallit sedan 2014. De betonade även att upptaget av träfiber för träpelletar var obetydligt (2,4 %) jämfört med upptaget av träfiber för andra industrier. Dessutom påpekade de bland annat, med hänvisning till en undersökning ⁽²⁴⁾, att ökningen i efterfrågan på träpelletar är mindre än nedgången i efterfrågan från massamarknaden.

- (34) Konsultfirman, Forest2Market, lade fram en rapport till kommissionen ⁽²⁵⁾ som utarbetats i syfte att kvantifiera och kontextualisera tillverkningen, tillgången på trä och prisutvecklingen i sydöstra Förenta staterna, före och efter träpelletsindustrins framväxt. Det konstaterades att träpelletsfabrikernas påverkan på skogsinventering och träfiberpriser i Förenta staterna var minimal och att träpelletsfabriker som exporterar till EU inte själva orsakar prisförändringar eller förändringar i skogsinventering och skogsförvaltning.
- (35) Enligt Forest2Markets uppskattningar utgör den ytterligare exporten av träpelletar till Europeiska unionen 1 % av den totala inventeringen av massaved i södra delen av Förenta staterna och 0,3 % av Förenta Staternas sammanlagda inventering. Dessutom skulle priserna på träfiber sannolikt ha ökat utan den ökade efterfrågan från marknaderna för träpelletar i EU. Bland de faktorer som påverkar priset på träfiber angav Forest2Market följande: a) en minskad tillverkning av träflis från sågverksrester, orsakad av kraschen på bostadsmarknaden, som har lett till en ökad efterfrågan på massaved, b) kraftiga avvikelser från det genomsnittliga nederbördsmonstret på lång sikt och c) förändringar när det gäller markinnehav.
- (36) Forest2Market tillhandahöll även uppgifter om inventeringen av skogsbruket. Enligt dessa uppgifter var tillgången till restprodukter 21 % lägre mellan 2007 och 2014 än mellan 2000 och 2006, vilket ledde till att priserna på restprodukter av furu ökade med 12,5 % och att priserna på restprodukter av lövved ökade med 10,7 % när medelvärden jämförs för dessa två perioder. Detta visar enligt Forest2Market effekterna av det minskade utbudet av restprodukter från sågverk på träpriserna.
- (37) Biomassahandlaren Evolution Markets lämnade information om spotmarknaden för träpelletar. Enligt Evolution Markets hade priserna svängt något på spotmarknaden under de föregående 24 månaderna, men spotpriset för industriella träpelletar föll historiskt lågt under 2016. Spotmarknaden för träpelletar är också mycket illikvid, och den volym träpelletar som handlas på spotmarknadsvillkor förblir låg i förhållande till den volym som handlas enligt långsiktiga avtal. Enligt Evolution Markets skulle det, trots att spotprissättning för närvarande är billigare än långtidsavtal, vara extremt svårt att införskaffa tillräckliga volymer för att tillgodose ens hälften av Draxenhets konsumtionsbehov.
- (38) Andra berörda parter som stödde Draxprojektet för konvertering till biomassa framförde argument som liknande dem som anges i skälen 33–37. Flera parter ⁽²⁶⁾ hävdade att träpelletsfabrikerna främst kommer att använda restprodukter och träfiber av låg kvalitet. Vissa av dessa parter ⁽²⁷⁾ hävdar att träpelletsindustrin har lägst förmåga att betala för träfiber och att konkurrensen med traditionella industrier därför kommer att vara begränsad.
- (39) Andra berörda parter ⁽²⁸⁾ hävdade att träpelletsindustrin endast använder en liten del av den totala träinventeringen i sydöstra Förenta staterna. Det är alltså inte träpelletsindustrin ensam som driver dynamiken för skogsindustrin i sydöstra Förenta staterna, och den har ingen eller liten påverkan på priserna. Följaktligen finns det inga övertygande bevis som stöder påståendet att marknaden för export av träpelletar har lett till nedläggningar av förpacknings- eller pappersfabriker ⁽²⁹⁾.
- (40) Vissa berörda parter ⁽³⁰⁾ hävdade att de långsiktiga avtal som krävs för att säkra leveranskedjan till Draxenheten för konvertering till biomassa är dyrare än träpelletar från spotmarknaden, som inte är tillräckligt likvid för att försörja ett projekt av denna storlek. Den amerikanska branschorganisationen U.S. Industrial Pellet Association (USIPA) hävdade att det endast förekommer begränsad handel med såväl träfiber som träprodukter mellan Förenta staterna och Europeiska unionen. Möjligheterna för otillbörlig snedvridning är därför begränsade.

⁽²⁴⁾ Forest2Market, *Wood Supply Market Trends in the US South 1995–2015*: www.theusipa.org/Documents/USSouthWoodSupplyTrends.pdf.

⁽²⁵⁾ Forest2Market, *Wood Supply Market Trends in the US South 1995–2015*: www.theusipa.org/Documents/USSouthWoodSupplyTrends.pdf.

⁽²⁶⁾ Canfor Pacific Bioenergy, Pinnacle, Onex, FRAM Renewable Fuels, Georgia Biomass, Hancock Natural Resources, Enviva, Highlands Pellets, USIPA och Weyerhaeuser.

⁽²⁷⁾ Highlands Pellets, Drax, Weyerhaeuser, CM biomass partner.

⁽²⁸⁾ Enviva, Nafo, Drax, Astec, Baesley, Drax, AEBIOM och REA.

⁽²⁹⁾ Baesley, Astec med hänvisning till en rapport från Forest2Market, FRAM Renewable Fuels, Nafo.

⁽³⁰⁾ Hancock Natural Resources Group, US pellet industry och Highlands Pellets.

- (41) Enligt flera berörda parter är efterfrågan från träpelletsindustrin till fördel för skogsindustrin som påverkats av nedgången i traditionella industrier ⁽³¹⁾. Den bör därför inte betraktas som otillbörligt snedvridande. Företaget Westervelt överlämnade en rapport från Forest Research ⁽³²⁾ där risken för indirekt ändrad träanvändning (*indirect wood use change*, IWUC) utvärderades ⁽³³⁾. I rapporten drogs slutsatsen att risken för indirekt ändrad träanvändning i sydöstra i Förenta staterna är liten eftersom betydande överskott av biomassa förväntas bestå, och nya träpelletsfabriker endast har begränsad förmåga att betala för trä i jämförelse med befintliga bearbetningsanläggningar.
- (42) Internationella handelsförvaltningen (*International Trade Administration*, ITA) inom det amerikanska handelsministeriet lämnade handelsdata för den amerikanska exporten av träpelletar. ITA drog inga slutsatser utifrån uppgifterna, men pekade på en bloggpost där chefsekonomen vid det amerikanska jordbruksministeriet framhävde de positiva ekonomiska effekterna av träpelletsproduktionen.
- (43) Tre parter hävdade att stödet till Draxprojektet för konvertering till biomassa skulle leda till överkompensation och marknadssnedvridning på träfibermarknaden. Renewable Energy Systems Ltd (RES) hävdade att driftsparametrarna för Draxanläggningen var underskattade, och hänvisade särskilt till nettobelastningsfaktorn. Företaget rekommenderade införandet av en klausul om återbetalning och ett tak för antalet MWh som får stöd. RES uppgav också att ett konkurrensutsatt anbudsförfarande kunde ha minskat lösenpriset.
- (44) Fern lämnade synpunkter på uppdrag av sju organisationer ⁽³⁴⁾ som angav att låga uppskattningar som används för belastningsfaktorn och höga uppskattningar för bränslekostnaderna kommer att leda till överkompensation. I dessa synpunkter påpekades också att Draxprojektet för konvertering till biomassa på grund av dess storlek skulle kunna snedvrida marknaden för träfiber. Man ifrågasatte också de koldioxidbesparingar som gjorts gällande för det anmälda projektet.
- (45) Dessutom påpekade Fern, med hänvisning till data från konsultfirman RISI, att priserna i södra Förenta staterna mellan 2011 och 2015 ökade med 27 % för barrved och 56 % för lövved. I Ferns inläga citerades en marknadsanalys av den oberoende konsultfirman FORISK ⁽³⁵⁾. Denna analys utgick ifrån att den globala efterfrågan på industriella träpelletar skulle öka från 10,6 till 25 miljoner ton per år under perioden 2014–2019 och tog inte hänsyn till effekten av restprodukter från sågverk. Därefter konstaterades att avverkningspriserna ⁽³⁶⁾ i sydöstra Förenta staterna skulle kunna öka med mellan 30 och 40 %.
- (46) I en separat inläga upprepade Biofuelwatch att stödet till Draxprojektet för konvertering till biomassa skulle leda till överkompensation på grund av en underskattad belastningsfaktor och överskattade bränslekostnader. I denna inläga hävdade man också att det anmälda projektet på grund av sin storlek skulle snedvrida marknaden i sydöstra Förenta staterna och i Sydamerika, varifrån Drax skulle köpa in ca 16 % av sitt bränsle, och pekade på risken för markrofferi från dåligt reglerade verksamheter i Sydamerika.
- (47) Tre berörda parter ⁽³⁷⁾ stödde uppfattningen att Draxprojektet för konvertering till biomassa kan snedvrida konkurrensen på råvarumarknaden för träfiber. AFPA angav uppskattningar för produktion och export av träpelletar i sydöstra Förenta staterna på grundval av en undersökning gjord av den oberoende konsultfirman RISI. Träpelletsexporten till Europeiska unionen ökade från 1,8 till 4,5 miljoner ton per år under perioden 2012–2015. Enligt prognoserna från RISI kan exporten öka ytterligare till 10,6 miljoner ton per år 2019. Diagram 1 visar den uppskattade amerikanska träpelletsproduktionen.

⁽³¹⁾ Pinnacle, Onex, Scotia Atlantic biomass, Georgia Biomass, Westervelt Renewable Energy, American Forest Foundation, Drax, Weyerhaeuser, Southern Group of State Foresters, CM biomass partner och Smart Green shipping alliance.

⁽³²⁾ *The risk of indirect wood use change* (maj 2014): https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/2014_biomass_forest_research_report_.pdf.

⁽³³⁾ Risken för att tillverkningen av träpelletar för storskalig produktion av elektricitet och värme tvingar bort andra användare av samma råmaterial för biomassa från marknaden.

⁽³⁴⁾ Biofuelwatch, Dogwood Alliance, BirdLife, European Environmental Bureau, FERN, NRDC och Southern Environmental Law Center.

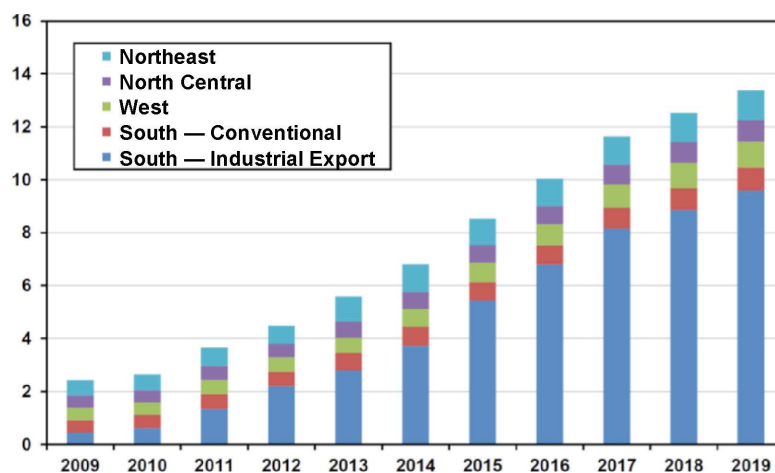
⁽³⁵⁾ *How can global demand for wood pellets affect local timber markets in the U.S. South?* Forisk Consulting, maj 2015: www.forisk.com/blog/2015/06/02/how-can-global-demand-for-wood-pellets-affect-local-timber-markets-in-the-u-s-south/.

⁽³⁶⁾ Det vill säga det pris som betalas för rätten att avverka träd.

⁽³⁷⁾ Graphic Package International Inc. – GPII, American Forest & Paper Association – AFPA och Westrock.

Diagram 1

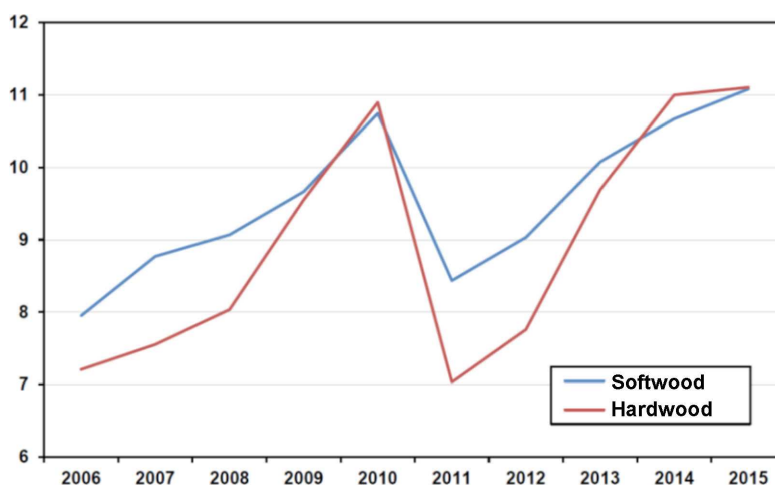
Uppskattad amerikansk pelletsproduktion (miljoner ton, källa: RISI)



- (48) Enligt AFPA har den ökade produktionen av träpelletar redan resulterat i ökade avverkningspriser i sydöstra Förenta staterna. I diagram 2 visas avverkningspriserna för massaved i sydöstra Förenta staterna under perioden 2006–2015 som lämnats av AFPA.

Diagram 2

Avverkningspriser för massaved i sydöstra Förenta staterna (USD/cord, källa RISI)



- (49) RISI-undersökningen innehåller också en detaljerad uppdelning av kostnaderna för att producera träpelletar i sydöstra Förenta staterna ⁽³⁸⁾ och exportera dem till Förenade kungariket. På grundval av dessa data beräknade RISI mottagarens maximala förmåga att betala för träfiber enligt ett CFD-kontrakt. Ett kraftverk som får ett CFD-lösenpris på 105 GBP/MWh skulle kunna betala upp till 275 USD per ton träpelletar. Räknar man med transport, produktion och skörd uppgår detta belopp till 57,9 USD per ton avverkningsved, vilket skulle vara mer än 4,7 gånger högre än det genomsnittliga avverkningspriset. Stödmottagaren skulle därför kunna ta ut lägre priser än andra användare av träfibrier.

⁽³⁸⁾ Under perioden 2009–2015 var det genomsnittliga priset för import av träpelletar till Förenade kungariket 194 USD/ton (175 USD per ton på CIF-nivå). Den genomsnittliga kostnaden för transporter utanför Europa (inklusive frakt, lastning och transport in till hamnen) uppgick till 46 USD/ton under samma period. Om fabriksvinster togs med i beräkningen var kostnaden för trä (avverkat, vid ingången till pelletsfabriken) i genomsnitt 34 % av importpriset. Enligt samma rapport uppgick kostnaden för avverkning och transport till fabriken till 22 USD per *Green Short Tonne* (GST, motsvarar 49,3 USD per metrisk ton mätt i torr vikt).

- (50) Dessutom uppskattade RISI att sammansättningen hos träpelletar från södra Förenta staterna består av 64 % barrvedsmassa, 12 % lövvedsmassa, 12 % sågverksrester och 12 % skogsbiomassa, det vill säga skogsavfall eller avverkningsrester som är för små eller av för dålig kvalitet för att kunna användas för framställning av pappersmassa. Därför skulle träpelletarna till stor del vara tillverkade av material som också används av andra industrier.
- (51) Även Graphic Package International Inc. (GPII) rapporterade att det trä som används för tillverkning av träpelletar i sydöstra Förenta staterna huvudsakligen består av rundvirke i massavedsstorlek och restprodukter från sågverk, och att skogsavfall endast står för en bråkdel av den totala mängd trä som krävs på mindre än 20 %. Träfiberförbrukningen i södra Förenta staterna beräknas av skogsindustrin öka från 170 miljoner metriska ton mätt i torrsvikt under 2014 till 182 miljoner ton 2019, vilket motsvarar en ökning på cirka 1,4 % per år.
- (52) GPII tillade också, med hänvisning till data från konsultfirman Forest2Market, att träpelletsindustrins ökade användning av träfiber ökar avverkningspriserna i sydöstra Förenta staterna. GPII rapporterade att avverkningspriserna för massaved av furu sydöstra i Förenta staterna ökade med i genomsnitt 11 % under 2013 och med 10 % under 2014.
- (53) GPII tillhandahöll kartor med befintliga och planerade träpelletsanläggningar belägna i närheten av två av deras kartongfabriker. Även om vissa fabriker som tillverkar produkter av pappersmassa, papper och trä har lagts ned i det berörda området, är pelletsanläggningarna fler än det antal pappersmassa-, pappers-, och träfabriker som har upphört. GPII hävdar därför att dessa träpelletsfabriker skapar ytterligare snedvridning.
- (54) Slutligen lade GPII även fram en studie ⁽³⁹⁾ finansierad av Förenta staternas jordbruksministerium om träpelletssexportens påverkan på träfiberpriserna i sydöstra Förenta staterna. Enligt rapporten kommer 40 miljoner *green short tonnes* (GST), vilket motsvarar 16,9 miljoner metriska ton mätt i torrsvikt, att användas under perioden 2016–2017 för bioenergi i södra Förenta staterna, inbegripet 8,4 miljoner ton träpelletar. Enligt denna ekonomiska modell för Drax Power Limited skulle avverkningspriserna för vissa typer av trä, det vill säga furu som inte är sågtimmer, kunna mer än fördubblas.
- (55) Westrock påpekade också, med hänvisning till RISI-studien, att andelen biomassa av skogsavfall i träpelletar från södra Förenta staterna inte skulle överstiga 12 %. På grundval av RISI-studien hävdade Westrock också att träpelletsproducenternas förbrukning av träfiber beräknas öka med 14 % per år fram till 2019. Under samma period beräknas det totala utbudet av träfiber öka med endast 2,0 % per år. Detta skulle potentiellt kunna öka avverkningspriserna väsentligt till nackdel för de traditionella träindustrierna.

4. SYNPUNKTER FRÅN FÖRENADE KUNGARIKET

- (56) Som svar på beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande lämnade Förenade kungariket uppdaterad information om driftsparametrarna för Draxenheten för konvertering till biomassa. Den genomsnittliga belastningsfaktorn höjdes från 70,5 till 78 %. Förenade kungariket förklarade att den uppskattade tillgängligheten för Draxanläggningen återspeglar erfarenheter från en liknande enhet som har konverterat till biomassa och backas upp av oberoende rådgivning. Förenade kungariket ökade emellertid den tid som anläggningen planeras att vara i drift, om den är tekniskt tillgänglig, till 93,3 % av den tillgängliga tiden under ett år från 84,1 %. Detta var resultatet av att man avlägsnade de låga bruttobelastningsfaktorer som införts med hänsyn till eventuella begränsningar av bränsletillförsel. Att dessa avlägsnades återspeglar ett ökat förtroende för förmågan att kontraktera tillräcklig tillförsel av träpelletar och kunna hantera risken för att ha ett överskott av biomassa i slutet av anläggningens livstid.
- (57) Förenade kungariket såg dessutom över uppskattningen av den termiska verkningsgraden för Draxkonverteringen till biomassa, och bekräftade den tidigare uppskattningen av en termisk verkningsgrad på 38,6 %, eftersom den återspeglar erfarenheter från projekt för konvertering till biomassa som stöds av oberoende rådgivning som Drax tagit emot.

⁽³⁹⁾ Karen Lee Abt, Robert C. Abt, Christopher S. Galik, och Kenneth E. Skogn. 2014. *Effect of Policies on Pellet Production and Forests in the U.S. South*: www.srs.fs.usda.gov/pubs/47281.

- (58) Förenade kungariket lämnade också en uppdaterad uppdelning av kostnaderna för bränsletillförsel. De genomsnittliga bränslekostnaderna beräknas nu till 8,18 GBP/GJ, ned från 8,40 ⁽⁴⁰⁾ GBP/GJ. Den nya uppskattningen av bränslekostnaderna återspeglar de ytterligare träpelletskontrakten, optimeringen av vissa bränslerelaterade kostnader och förändringar i makroekonomiska variabler. Framför allt noterar Förenade kungariket att spotmarknaden för träpelletar inte är tillräckligt likvid för att stora anläggningar som konverterar till biomassa ska kunna förlita sig på den.
- (59) Priser som baseras på långfristiga leveransavtal för träpelletar är vanligtvis högre än spotpriset. I den uppdaterade inlagan baseras bränslekostnaderna nu på det viktade genomsnittet av de befintliga långtidsavtalen, som står för omkring 77 % av träpelletsbehovet, långtidsavtal som ännu inte har slutförts som står för omkring 15 % av träpelletsbehovet, och uppskattade spotpriser, som står för 7 % av träpelletsbehovet. Bränslehanteringskostnader såsom hamnkostnader i Förenade kungariket, järnvägskostnader i Förenade kungariket, kostnader för lagring, hållbarhet, riskgardering och valutaväxling beräknas uppgå till 1,49 GBP/GJ. Kostnaderna för leverans av träpelletar av biomassa till Förenade kungariket skulle därför uppgå till [...] GBP/GJ minus [...] GBP/GJ, vilket motsvarar [...] GBP/GJ. Detta skulle motsvara träpellets-kostnader på 181 USD per ton (inklusive kostnader för försäkring och frakt (CIF)). Förenade kungariket förklarade också att detta pris ligger i linje med de kostnader som rapporterats av amerikanska leverantörer som ligger mellan 6,27 GBP/GJ och 8,24 GBP/GJ (enligt uppskattningar av den oberoende konsultfirman Ricardo Energy & Environment).
- (60) Förenade kungariket betonade att de uppskattade driftsparametrarna för Draxanläggningen är robusta, eftersom de kontrollerats av oberoende experter. ⁽⁴¹⁾ Dessutom påpekade Förenade kungariket att de tre driftsparametrarna inte är korrelerade. Att stora, simultana variationer i riktning mot ökad vinst skulle äga rum under en period på 20 år är därför osannolik.
- (61) Enligt Förenade kungariket skulle denna utveckling påverka lönsamheten för Draxprojektet för konvertering till biomassa markant. Den beräknade internräntan är nu [4–12] % i reala termer före skatt, baserat på stabila parametrar och inom tröskelvärdena.
- (62) Förenade kungariket bekräftade att stödmottagaren inte kommer att köpa in träfiber från gammelskogar. I enlighet med kraven i den brittiska lagen *Timber Standard regulation* kommer trä endast att införskaffas från skogar som är aktivt och hållbart förvaltade.
- (63) När det gäller stödmottagarens avsikt att upphandla träpelletar från Sydamerika, klargjorde Förenade kungariket att det material som köps in från Brasilien kommer från ett enda företag baserat i den södra delstaten Rio Grande do Sul. En del av överskottet av träfiber kommer att användas för att göra träpelletar. Det material som införskaffas kommer antingen att vara certifierat av skogsförvaltningssystemet *Forest Stewardship Council (FSC)* eller certifierat som *FSC-kontrollerat trä och träpelletsföretaget ha ett FSC Chain of Custody-certifikat* för spårbarhet. Förenade kungariket bekräftade att företaget och dess verksamhet har varit föremål för oberoende granskningar för att säkerställa att Förenade kungarikets hållbarhetskrav och rättsliga krav efterlevs.
- (64) Som svar på AFPA:s uppgifter om träpelletarnas sammansättning, förklarade Förenade kungariket att träfiber som härrör från skogsbruksverksamheter utgör något mer än 80 % av insatsmaterialet i amerikanska träpelletsfabriker. Förenade kungariket påpekar att denna siffra överensstämmer med uppgifterna från RISI när jämförbara definitioner används för olika typer av trä.
- (65) Förenade kungariket lämnade också uppgifter om den relativa storleken på den amerikanska träpelletsindustrin. Enligt en analys av Forest2Market ⁽⁴²⁾ ökade skogsinventeringen i södra Förenta staterna med nästan 1,2 miljarder ton mellan 2000 och 2014. Industrin för träpelletsexport i området ökade från 0 till 3,6 miljoner ton under perioden 2008–2014. Detta motsvarar 0,3 % av den totala inventeringen av massaved av furu i södra Förenta staterna och 0,09 % av den totala furuinventeringen, det vill säga massaved och sågtimmer.
- (66) Träfiberbehovet på 2,4 miljoner ton träpelletar för Draxenheten för konvertering till biomassa utgjorde 0,2 % av den totala inventeringen för massaved av lövved och 0,06 % av den totala inventeringen för lövved, dvs. massaved och sågtimmer. Det totala träfiberupptaget, för alla konsumenter, i södra Förenta staterna under 2014 var 250,2 miljoner ton, eller 3,3 % av den totala inventeringen av skogsbruket.

⁽⁴⁰⁾ Bränslekostnaderna rapporterades till 8,39 GBP/GJ i anmälan från Förenade kungariket i april 2015, och uppdateras därefter till 8,40 GBP/GJ i den kompletterande information som lämnades i augusti 2015.

⁽⁴¹⁾ Förenade kungariket lade fram en rapport från Ricardo Energy&Environment.

⁽⁴²⁾ <http://biomassmagazine.com/articles/13137/export-industryundefineds-impacts-on-southern-forests-markets>

- (67) När det gäller träpelletsfabrikernas lokalisering (se inlägga från GPII) anser Förenade kungariket att nya träpelletsfabriker måste vara belägna i områden där de inte skulle vara tvungna att konkurrera direkt med andra användare av träråvaror för att säkra finansieringen för att bygga dessa anläggningar. Med hänvisning till en rapport från konsultfirman Forest2Market ⁽⁴³⁾ gör Förenade kungariket gällande att träpelletsfabrikernas lokalisering beror på ett antal faktorer, såsom avstannad efterfrågan, incitament för ekonomisk utveckling, skatteavdrag, tillgång till och pris på fiber, närhet till fibertillgång och till järnvägsinfrastruktur som betjänar en djupvattenhamn. Rapporten visar att 61 % av träpelletsfabrikerna i Förenta staterna ligger mer än 30 miles (knappt 50 km) från en konkurrent. I samma rapport konstaterades också att alla de träpelletsfabriker som ingick i undersökningen är belägna inom 65 miles (drygt 100 km) från en konkurrent. Enligt rapporten är detta vanligt även för andra användare av träfiber som historiskt inte har varit verksamma i frånvaro av annan konkurrens. Samtidigt skedde 72 % av exporten från de träpelletsfabriker som ingick i Forest2Markets undersökning från platser belägna inom 65 miles (drygt 100 km) från en stängd anläggning, vilket visar att exporten från träpelletsfabriker äger rum i närheten av nedlagda anläggningar.
- (68) För att bemöta de studier av FORISK och USDA som länkar samman den ökade användningen av biomassa med ökade avverkningspriser, framhöll Förenade kungariket att prognoserna beträffande produktionen av träpelletar skulle kunna vara övervärderade. I den USDA-studie som lämnats av GPII utgår man till exempel från en efterfrågan på över 40 miljoner GST träfiber i kustområdena i södra Förenta staterna senast 2017, upp från cirka 20 miljoner GST under 2015. Detta skulle innebära att omkring 18 miljoner ton träpelletar produceras fram till 2017 endast i kustområdena i södra Förenta staterna. Denna siffra är betydligt högre de uppskattningar som gjorts av FORISK på 11,6 miljoner ton senast 2019. Dessutom tas ingen hänsyn till andra faktorer såsom ökad tillgång på restprodukter.
- (69) När det gäller påståendena om stödmottagarens möjligheter att betala för träfiber, påpekar Förenade kungariket att de uppskattningar som tillhandahållits av RISI inte tar hänsyn till det uppdaterade lösenpriset på 100 GBP/MWh i stället för 105 GBP/MWh och några extra kostnader för bränsle. De uppdaterade genomsnittliga bränslekostnaderna för den första enheten är 8,18 GBP/GJ. Kostnaderna för pelletar av biomassa uppgår till [...] GBP/GJ, medan andra bränslerelaterade kostnader, närmare bestämt kostnader för hamnutnyttjande, järnvägstransport, lagring, hållbarhetscertifiering, risksäkring och valutaväxling, uppgår till [...] GBP/GJ (se skäl 51). Förenade kungariket anser att detta värde ligger inom det prisintervall för amerikanska leverantörer av träpelletar som av den oberoende konsulten Ricardo Energy & Environment uppskattats till mellan 6,27 och 8,24 GBP/GJ.
- (70) Förenade kungariket menade att andra faktorer, bland annat en minskad tillgång på restprodukter från sågverk till följd av kraschen på bostadsmarknaden, bidragit till den senaste tidens ökning i redovisade avverkningspriser. För att underbygga denna ståndpunkt hävdade Förenade kungariket att det inte fanns några synliga samband mellan de förändrade avverkningspriserna för furu eller lövved och förekomsten av betydande träpelletsproduktion.
- (71) Förenade kungariket gjorde också gällande att handelsvolymerna för industrivirke från Förenta staterna till Europeiska unionen är begränsade. Av en sammanlagd produktion under 2013 på omkring 270 miljoner GST industriellt rundvirke, exporterade Förenta staterna cirka 3,3 miljoner GST till Europeiska unionen ⁽⁴⁴⁾. Som jämförelse kan nämnas att Europeiska unionen under 2013 importerade cirka 31 miljoner GST rundvirke och 15 miljoner GST flis och sågspån, främst från andra europeiska länder. Beroendet av handeln med Förenta staterna när det gäller import av icke-energiråvaror till Europeiska unionen är därför begränsat.

5. BEDÖMNING AV ÅTGÄRDEN

- (72) En åtgärd utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget om det "ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna".
- (73) Såsom anges i beslutet om att inleda förfarandet kommer stödmottagaren (Drax Power Limited) att få driftsstöd i form av ett rörligt bidrag från en statsägd CFD-motpart för den elektricitet som produceras av den konverterade

⁽⁴³⁾ www.usendowment.org/images/Forests2Market_Pellet_Report_11.2015.pdf

⁽⁴⁴⁾ Bestående av 0,25 GST flis och sågspån, nästan 2 miljoner GST massa, omkring 0,97 miljoner GST industriellt rundvirke och 0,056 miljoner GST sågtimmer.

enheten. Åtgärden gynnar den utvalda stödmottagarens produktion av elektricitet från förnybara energikällor (biomassa i detta fall). Elektricitet är föremål för omfattande handel mellan medlemsstaterna. Den anmälda åtgärden kan därför snedvrider konkurrensen på elmarknaden och påverka handeln mellan medlemsstaterna. Dessutom kommer anläggningen att konkurrera om biobränsle på råvarumarknaden. På grund av bristen på tillräckliga lokala skogsresurser kommer de träpelletar som krävs för att driva Draxenheten till största delen att importeras från utlandet (se skäl 11).

- (74) Kommissionen drar slutsatsen att den anmälda åtgärden utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget ⁽⁴⁵⁾.

5.1 Stödets laglighet

- (75) På grundval av de uppgifter som lämnats av Förenade kungariket noterar kommissionen att inget slutgiltigt investeringsbeslut har fattats ännu och att inga betalningar kommer att göras innan godkännande av statligt stöd har erhållits. Kommissionen anser därför att Förenade kungariket har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 108.3 i fördraget.

5.2 Stödets förenlighet

- (76) Kommissionen konstaterar att den anmälda åtgärden syftar till att främja produktion av elektricitet från förnybara energikällor, närmare bestämt från fast biomassa. Den anmälda åtgärden faller inom tillämpningsområdet för riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi 2014–2020 (nedan kallade *miljö- och energiriktlinjerna*) ⁽⁴⁶⁾. Kommissionen har därför bedömt den anmälda åtgärden i enlighet med de allmänna bestämmelser om förenlighet som anges i avsnitt 3.2 i miljö- och energiriktlinjerna och i enlighet med de särskilda kriterierna för driftstöd som beviljas för elektricitet från förnybara energikällor, som anges i punkt 3.3.2.1 i dessa riktlinjer.

5.2.1 Mål av gemensamt intresse

- (77) Såsom konstateras i beslutet om att inleda förfarandet konstaterar kommissionen att den anmälda stödåtgärdens syfte är att hjälpa Förenade kungariket att uppnå sina mål för förnybar energi ⁽⁴⁷⁾ och målen för minskade koldioxidutsläpp som EU fastställt inom ramen för Europa 2020-strategin ⁽⁴⁸⁾. Såsom beskrivs i skäl 9, och i enlighet med punkterna 30, 31 och 33 a i miljö- och energiriktlinjerna, har Förenade kungariket uttryckligen uppskattat de koldioxidbesparingar och den produktionskapacitet för förnybar elektricitet som förväntas av det anmälda projektet. Kommissionen drar därför slutsatsen att den anmälda stödåtgärden syftar till att nå ett mål av gemensamt intresse i enlighet med artikel 107.3 c i fördraget.
- (78) Ett antal miljöorganisationer hyste farhågor gällande miljöeffekterna av det anmälda projektet. Förenade kungariket bekräftade att det anmälda stödet endast kommer att beviljas för biomassa, i enlighet med definitionen i punkt 19.6 i miljö- och energiriktlinjerna. Kommissionen påminner om att det anmälda stödet kommer att hjälpa Förenade kungariket att nå unionens klimat- och energimål för 2020. Kommissionen konstaterar dessutom att de träpelletar som ska användas av Draxanläggningen för konvertering till biomassa kommer att vara tvungna att uppfylla Förenade kungarikets egna hållbarhetskriterier, inklusive minsta koldioxidbesparingar beräknade utifrån ett livscykelperspektiv. Förenade kungarikets hållbarhetskriterier innehåller också bestämmelser för att undvika andra negativa miljöeffekter, t.ex. förlust av biologisk mångfald.

5.2.2 Behov av statligt ingripande, stimulanseffekt och stödets lämplighet

- (79) Kommissionen konstaterade i sitt beslut att inleda förfarandet att det anmälda stödet är nödvändigt, att den har en stimulanseffekt och att det är ett lämpligt instrument. Med hänvisning till punkterna 38, 107, 115 i miljö- och

⁽⁴⁵⁾ Se även kommissionens beslut i ärendena SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) och SA.38812 (2014/N), C(2014) 5074 final (EUT C 393, 7.11.2014, s. 1) och ärendena SA.38796 (2014/N), SA.387962 (2015/C) (2014/N) (beslut ännu ej offentliggjort) som omfattas av ett liknande CFD-stöd.

⁽⁴⁶⁾ EUT C 200, 28.6.2014, s. 1.

⁽⁴⁷⁾ Förenade kungariket har ett mål enligt vilket 15 % av energibehovet ska produceras från förnybara energikällor, en andel som under 2013 uppgick till 5,1 % (2013) – (SWD(2015) 117 final).

⁽⁴⁸⁾ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 16) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32) och även meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén av den 15 december 2011 *Energifärdplan för 2050* (KOM(2011) 885 slutlig).

energiriktlinjerna noterar kommissionen särskilt att marknadsmisslyckandena, närmare bestämt oförmågan att fullt ut inkludera alla externa effekter som genererats genom användning av fossila bränslen i priset på energi, inte åtgärdas tillräckligt av befintliga politiska ramar och att i avsaknad av det driftstöd som granskas i detta beslut skulle projektet för konvertering till biomassa inte vara ekonomiskt bärkraftigt.

- (80) Med hänvisning till punkterna 49 och 58 i miljö- och energiriktlinjerna visade Förenade kungariket att den energi som till en utjämnad kostnad genereras i Draxenheden för konvertering är betydligt högre än det förväntade marknadspriset på elektricitet, och man lämnade också en ekonomisk analys som visar att utan stödet i fråga skulle internräntan för det anmälda projektet vara negativ. I en sådan situation skulle marknadsaktörerna inte vilja investera i Draxprojektet för konvertering till biomassa. Det anmälda stödet skulle därför ändra stödmottagarens beteende. Förenade kungariket bekräftade att stödmottagaren var skyldig att lämna in ansökningar och att dessa ansökningar hade lämnats in innan arbetet med det anmälda projektet inleddes, i enlighet med punkt 51 i miljö- och energiriktlinjerna.
- (81) Med hänvisning till punkterna 40 och 116 i miljö- och energiriktlinjerna, visade Förenade kungariket att det anmälda stödet är ett lämpligt instrument. Såsom förklaras i beslutet om att inleda förfarandet, är den utjämnade kostnaden för att generera energi högre än det förväntade marknadspriset på elektricitet, och den förväntade internräntan skulle, utan statligt stöd, vara negativ. För att åtgärda bristen på tillräckliga intäkter för att finansiera konverteringen till biomassa i en enhet på Draxanläggningen, har Förenade kungariket för avsikt att bevilja statligt stöd som är särskilt riktat och som möter projektets behov utan att överstiga tröskelvärdet. Det anmälda projektet valdes bland flera andra i syfte att uppnå unionens mål för förnybara energikällor ⁽⁴⁹⁾, genom beviljandet av driftstöd i form av ett CFD-kontrakt. I sitt beslut i ärende SA.36196 (2014/N), *United Kingdom Electricity Market Reform – Contract for Difference for Renewables*, C(2014) 5079 final ⁽⁵⁰⁾, drog kommissionen slutsatsen att CFD är ett lämpligt instrument för att uppnå målet av gemensamt intresse.
- (82) Därför drar kommissionen slutsatsen att stödet till det anmälda projektet är nödvändigt, att det har en stimulanseffekt och att det beviljas med hjälp av ett lämpligt instrument.

5.2.3 Proportionalitet

- (83) Kommissionen påminner om att den utjämnade kostnaden för att generera energi för projekt med biomassa av detta slag, på grundval av en avkastning på 10 %, beräknades av Förenade kungariket till minst 105 GBP/MWh ⁽⁵¹⁾. Kommissionen anser att den utjämnade kostnaden är lämplig för denna typ av projekt eftersom kostnaden redan har bekräftats i tidigare beslut ⁽⁵²⁾. Förenade kungariket har visat att det anmälda stödet per energienhet inte överstiger skillnaden mellan den utjämnade kostnaden för att generera energi och det förväntade marknadspriset på elektricitet, eftersom lösenpriset, som återspeglar marknadspriset plus bidraget, fastställs till 100 GBP/MWh, inte överstiger den utjämnade kostnaden för att generera energi ⁽⁵³⁾. Förenade kungariket bekräftade dessutom att det anmälda stödet kommer att fortsätta att beviljas till dess att investeringen avskrivs enligt normala redovisningsregler och att det anmälda stödet inte kommer att kumuleras med annat stöd.
- (84) Tröskelvärdet för det anmälda projektet ligger på mellan 8,8 och 12,7 % i reala termer före skatt ⁽⁵⁴⁾, och detta godkändes av kommissionen i beslutet att inleda förfarandet. Det låg i linje med de värden som tidigare godkänts av kommissionen för projekt med biomassa i Förenade kungariket ⁽⁵⁵⁾. Kommissionen kommer i detta beslut att bedöma huruvida projektets internränta respekterar tröskelvärdet.
- (85) I beslutet om att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel när det gäller huruvida det statliga stödet inte skulle leda till överkompensation på grundval av en känslighetsanalys tillhandahållen av Förenade kungariket ⁽⁵⁶⁾. Internräntan skulle, i reala termer före skatt, ha ökat från 4,7 till över 15,6 % om den termiska verkningsgraden

⁽⁴⁹⁾ Se skäl 6 i detta beslut.

⁽⁵⁰⁾ EUT C 393, 7.11.2014, s. 1.

⁽⁵¹⁾ Se skäl 17.

⁽⁵²⁾ Se t.ex. beslutet för ärendena SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) och SA.38812 (2014/N) – *United Kingdom Support for five Offshore Wind Farms: Walney, Dudgeon, Hornsea, Burbo Bank and Beatrice* – C(2014) 5074 final (EUT C 393, 7.11.2014, s. 1), och beslutet för ärendena SA.38796 (2014/N) – *United Kingdom Teesside Dedicated CHP Biomass project* (EUT C 406, 4.11.2016, s. 1), och beslutet av den 1 december 2015 i ärende SA.38762 (2015/C) (2014/N) – *United Kingdom, Investment Contract for Lymemouth Power Station Biomass Conversion* (beslut ännu ej offentliggjort).

⁽⁵³⁾ Se skälen 26–29 i beslutet om att inleda förfarandet för mer information om den utjämnade kostnaden för att generera energi för det anmälda projektet.

⁽⁵⁴⁾ Se skäl 17.

⁽⁵⁵⁾ Se exempelvis ärende om statligt stöd SA.37453 (2014/N) *Amendment to SA.35565 – Renewables Obligation (RO) scheme* (EUT C 172, 6.6.2014, s. 1).

⁽⁵⁶⁾ Se skäl 27.

och belastningsfaktorn skulle öka med 5 % och bränslekostnaderna skulle minska med 5 %. Kommissionen noterade osäkerheten i dessa antaganden och i synnerhet den minskade belastningsfaktorn under vissa driftsår, på grund av logistiska problem gällande tillgången på träpelletar, och nivån på bränslekostnaderna (eftersom leveransavtalen inte täckte hela försörjningsbehoven för biomassaenheten).

- (86) Efter beslutet om att inleda förfarandet lämnade Förenade kungariket uppdaterad information om det anmälda projektet och, framför allt, reviderade och uppdaterade driftsparametrarna. På grundval av den uppdaterade informationen är internräntan för det anmälda projektet nu ca [4–12] % i reala termer före skatt, vilket är i linje med tröskelvärdet.
- (87) Såsom beskrivs i skäl 11 tog Förenade kungariket bort den låga bruttobelastningsfaktorn som hade införts och ökade den genomsnittliga nettobelastningsfaktorn från 71 till 78 % efter beslutet om att inleda förfarandet. Förenade kungariket underbyggde den nya belastningsfaktorn med en jämförelse med andra liknande anläggningar. Kommissionen konstaterar att ökningen är större än vad som förutsågs i känslighetsanalysen och att den beräknade belastningsfaktorn på 78 % nu är i linje med vad som observerats i liknande anläggningar ⁽⁵⁷⁾.
- (88) Revideringen av belastningsfaktorn bemöter också de farhågor som lyfts av tredje parter om beräkningen av den låga belastningsfaktorn ⁽⁵⁸⁾. På grundval av allmänna erfarenheter av anbudsförfaranden framförde RES Ltd att ett konkurrensutsatt anbudsförfarande kunde ha lett till behov av ett lägre stödbelopp ⁽⁵⁹⁾. Kommissionen konstaterar att ett konkurrensutsatt anbudsförfarande inte krävs och att den aktuella åtgärden inte leder till överkompensation.
- (89) När det gäller bränslekostnaderna erkänner kommissionen, vilket anges i beslutet om att inleda förfarandet, att leveranserna av träpelletar till det anmälda projektet i hög grad säkerställs genom långtidsavtal till priser som kan vara högre än spotpriserna. Kommissionen konstaterade emellertid att det fortfarande fanns oklarheter i de befintliga leveransavtalen som vid tidpunkten för antagandet av beslutet om att inleda förfarandet inte täckte hela behovet för det anmälda projektet.
- (90) Förenade kungariket förklarade i detalj bränslekostnaderna för den tillgång till träpelletar som krävs och uppdaterade sina uppskattade bränslekostnader. Bränslekostnaderna minskade från 8,40 USD/GJ till 8,18 USD/GJ, utöver den 5-procentiga känslighetsanalysen på 8,23 USD/GJ. Förenade kungariket hävdade att de uppskattade bränslekostnaderna nu grundar sig på fler långsiktiga avtal som åtgärdar den största delen av träpelletsbehovet samt på uppskattningar av framtida leveransavtal och framtida spotpriser ⁽⁶⁰⁾.
- (91) I den dokumentation som lämnades av Förenade kungariket ingick också en detaljerad beskrivning av de viktigaste kostnadsfaktorerna i leveranskedjan för Draxenheden för konvertering till biomassa inklusive därmed sammanhängande kostnader, såsom kostnader för hamnutnyttjande, järnvägstransport, lagring, hållbarhetscertifiering, risksäkring och valutaväxling. Enligt yttrandet från oberoende experter, som också lämnats av Förenade kungariket, ligger de genomsnittliga kostnader som uppskattats för Draxenheden för konvertering till biomassa inom prisintervall för amerikanska träpelletsleverantörer ⁽⁶¹⁾. De uppdaterade bränslekostnaderna återspeglar ett träpelletspris (CIF) på 181 USD per ton, vilket också är i linje med den uppskattning som gjorts av RISI ⁽⁶²⁾.
- (92) För att underbygga påståendet om den termiska verkningsgraden tillhandahöll Förenade kungariket uppgifter som visar att den termiska verkningsgraden för denna typ av projekt för konvertering till biomassa kan öka med cirka 38–39 %. Kommissionen noterar att inga särskilda tvivel i detta avseende lyftes fram i beslutet om att inleda förfarandet och anser att verkningsgraden är i linje med de verkningsgrader som är typiska för liknande anläggningar ⁽⁶³⁾.
- (93) Slutligen har internräntan för det anmälda projektet ändrats till följd av ett antal faktorer, bland annat förlusten av ungefär ett år av stöd eftersom det föreslagna investeringsavtalet löper ut den 31 mars 2027 oavsett åtgärdens startdatum och även på grund av ogynnsam utveckling i utländska växelkurser. Denna internränta är därför högre än det värde på 4,7 % som uppskattades i den ursprungliga anmälan till kommissionen. Skillnaden beror på reviderade uppskattningar av anläggningens driftsparametrar.

⁽⁵⁷⁾ Kommissionen godkände t.ex. en genomsnittlig nettobelastningsfaktor på 77 % för Lynemouthanläggningen i ärende SA.38762 (2015/C) (2014/N), *United Kingdom, Investment Contract for Lynemouth Power Station Biomass Conversion* (beslut ännu inte offentliggjort).

⁽⁵⁸⁾ Se skäl 44.

⁽⁵⁹⁾ Se skäl 43.

⁽⁶⁰⁾ Se skäl 59.

⁽⁶¹⁾ Se skäl 59.

⁽⁶²⁾ Se fotnot 38 i detta beslut.

⁽⁶³⁾ Se exempelvis kommissionens beslut SA.38762 (2014/N).

- (94) Mot bakgrund av ovan nämnda faktorer drar kommissionen slutsatsen att den beräknade internräntan för det anmälda projektet bygger på välgrundade uppskattningar av anläggningens kostnader och driftsparametrar. Dessutom ligger den beräknade internräntan inom intervallet för tröskelvärden som krävs för denna typ av projekt. Stödet leder därför inte till överkompensation och är proportionerligt för att nå målet av gemensamt intresse.

5.2.4 Undvikande av otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel

- (95) I sin bedömning av förenligheten hos ett statligt stöd måste kommissionen slå fast att "de negativa effekterna av stödåtgärden när det gäller snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstater [måste] vara begränsade och uppvägas av de positiva effekterna i form av bidrag till målet av gemensamt intresse" ⁽⁶⁴⁾.
- (96) Med hänvisning till punkt 94, 95 och 96 i miljö- och energiriktlinjerna anser kommissionen att den anmälda åtgärden inte medför en uppenbart negativ inverkan, eftersom stödet är proportionerligt och inte enbart leder till en omlokalisering av verksamheten utan miljöeffekter. Stödet kommer att bidra till Draxenhetsens konvertering från kol till biomassa, och öka andelen förnybar energi i Förenade kungariket ⁽⁶⁵⁾.
- (97) För att bedöma de negativa effekterna av stödåtgärden har kommissionen riktat in sig på den snedvridning av konkurrensen som skulle uppkomma genom stödets förutsebara effekter på konkurrensen på de produktmarknader som påverkas och den ekonomiska aktivitetens lokalisering ⁽⁶⁶⁾.

5.2.4.1 Negativa effekter på marknaden för elektricitet

- (98) Eftersom stödet beviljas för produktion av elektricitet från förnybara energikällor, är den berörda produktmarknaden marknaden för elektricitet. Med hänvisning till punkt 89 i miljö- och energiriktlinjerna identifierar kommissionen två huvudsakliga typer av snedvridning av handel och konkurrens, nämligen snedvridning av produktmarknaden och lokaliseringseffekter.
- (99) Med hänvisning till punkt 101 i miljö- och energiriktlinjerna konstaterar kommissionen att projektet består av ombyggnad av enhet i ett befintligt koleldat kraftverk. Eftersom projektet innebär konvertering av en befintlig anläggning kommer det inte att utöka stödmottagarens produktionskapacitet på energimarknaden. Åtgärden kommer därför inte att öka stödmottagarens andel av denna marknad.
- (100) Dessutom påpekar kommissionen att elproduktionskapaciteten hos Draxenhetsen för konvertering till biomassa motsvarar ungefär 1,1 % av den brittiska elproduktionsmarknaden. Åtgärden kommer därför inte att ha den negativa effekten att den ökar stödmottagarens marknadsstyrka.
- (101) Med hänvisning till punkterna 94–96 i miljö- och energiriktlinjerna anser kommissionen att projektet inte omfattar en omlokalisering av verksamheten, och det skulle inte ha någon betydande inverkan på konkurrensen på den brittiska elproduktionsmarknaden. Därför drar kommissionen slutsatsen att åtgärden inte skulle ha någon betydande inverkan på konkurrensen på elmarknaden. Dessutom kommer det anmälda stödet – på grund av graden av sammanlänkning i Förenade kungariket – inte att negativt påverka handelsvillkoren på den inre marknaden för elektricitet.
- (102) I sitt beslut att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel om huruvida det anmälda projektet snedvrider konkurrensen på marknaden för träpelletar och i tidigare led på råvarumarknaden i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Mot bakgrund av de särskilda egenskaperna hos detta individuellt anmälda projekt utökade kommissionen analysen till indirekta effekter på insatsmarknaderna som i detta fall är andrahandsmarknader (se nedan).

5.2.4.2 Negativa effekter på marknaden för träpelletar

- (103) Kommissionen konstaterar för det första att den aktuella Draxenhetsen endast kommer att kunna använda träpelletar av industriell kvalitet som bränsle. Medan vissa anläggningar kan ha möjligheten att delvis ersätta träpelletar med andra bränslen, är det inte troligt att Draxenhetsen kommer att kunna ersätta träpelletar med andra produkter på grund av sin konstruktion. För ytterligare analyser av omfattningen av snedvridningen av konkurrensen och handeln orsakad av det driftsstöd som beviljats för elektricitet som genereras av den ombyggda Draxenhetsen, är marknaden för industriella träpelletar den lämpliga produktmarknaden.

⁽⁶⁴⁾ Se punkt 88 i miljö- och energiriktlinjerna.

⁽⁶⁵⁾ Se skäl 9.

⁽⁶⁶⁾ Se punkt 97 i miljö- och energiriktlinjerna.

- (104) Kommissionen konstaterar, precis som i beslutet om att inleda förfarandet, på grundval av handelsflöden, volymen av importen till unionen och tillväxten på marknaden under de senaste åren, för att bedöma snedvridningen av marknaden, att marknaden för träpelletar inte är begränsad till en enskild medlemsstat eller till Europeiska unionen utan bör betraktas som en global marknad. Detta bekräftas av den stora mängd träpelletar som importeras från länder utanför EU som levererar till Draxenheden och är i linje med slutsatserna i ärende SA.38762 (2014/N).
- (105) Kommissionen konstaterar att merparten av träpelletarna för närvarande köps in inom ramen för långtidsavtal som förhandlats fram individuellt. Dessutom förefaller marknadshindren för nya produktionsanläggningar vara låga. Den senaste tidens ökning av produktionskapaciteten för träpelletar både i sydöstra Förenta staterna och i EU ⁽⁶⁷⁾ stöder detta konstaterande liksom Drax ingående av långtidsavtal för att trygga försörjningen för enheten.
- (106) Med beaktande av tidigare trender bör det även noteras att spotpriset i sydöstra Förenta staterna, varifrån den största delen av träpelletarna för det anmälda projektet förväntas införskaffas, inte förändrades avsevärt när importen från regionen till EU ökade. Detta stöds också av uppgifter från European Pellet Council ⁽⁶⁸⁾.
- (107) Konverteringen av Draxenheden kommer att skapa en ökad efterfrågan på 2,4 miljoner ton träpelletar. Detta motsvarar 12,8 % av den totala mängden träpelletar som förbrukades i unionen under 2014 ⁽⁶⁹⁾. Den årliga förbrukningen i EU ökade emellertid med nästan 25 %, eller med 3,7 miljoner ton, från 2012 till 2014. Dessutom ökade produktionskapaciteten för träpelletar i sydöstra Förenta staterna snabbt och förväntas öka även i framtiden ⁽⁷⁰⁾.
- (108) Inga uppgifter har framkommit i det formella granskningsförfarandet som tyder på att marknaden för träpelletar inte kommer att kunna expandera i ungefär samma takt under de kommande åren för att tillgodose en ökad efterfrågan från Draxprojektet.

5.2.4.3 Negativa effekter på råvarumarknaden

- (109) Kommissionen konstaterade i skälen 81–84 i beslutet om att inleda förfarandet att den ökade efterfrågan på träpelletar kan leda till ytterligare snedvridning av råvarumarknaden, vilken är marknaden för träfiber.
- (110) Av ekonomiska skäl köper anläggningar som producerar halvfärdiga produkter av massaved in sitt trämaterial från ett upptagningsområde inom en radie på cirka 100–150 km från anläggningen, som kallas anläggningens upptagningsradie. Träfiber är därmed en lokal produkt, medan pelletar transporteras långa sträckor och har en global marknad. För att bedöma den anmälda åtgärdens inverkan på konkurrensen och handeln är det därför nödvändigt att fastställa från vilken lokal marknad träpelletarna kommer att eller kan komma att köpas in ifrån.
- (111) Såsom förklaras i skäl 10 har Draxenheden, jämfört med i beslutet att inleda förfarandet, förtydligat sin bränsletillförsel och kommer att införskaffa 60 % av sitt totala träfiberbehov i Förenta staterna, ungefär 13 % av bränslebehovet kommer att köpas in från Brasilien, 7 % av bränslebehovet kommer att köpas på spotmarknaden, cirka 4 % av bränslebehovet kommer att köpas in från de baltiska länderna i Europa och ungefär 15 % av bränslebehovet kommer att köpas av handlare belägna i sydöstra Förenta staterna. Återstoden av bränslebehovet kommer att köpas in från Kanada och eventuellt från andra medlemsstater. Detta innebär att cirka 100 000 ton mätt i torrsvikt per år kommer att köpas från andra medlemsstater genom långtidsavtal. Detta skulle motsvara cirka 0,7 % av EU:s träpelletsproduktion för 2014, som uppskattades till 13,5 miljoner ton ⁽⁷¹⁾.
- (112) Kommissionen konstaterar att träpelletarna till största delen kommer att införskaffas utanför EU och att råvarumarknaden är lokal. Effekterna av en ökad efterfrågan på träpelletar på råvarumarknaderna kommer följaktligen till stor del att ske utanför Europeiska unionen. Det är därför osannolikt att det anmälda projektet kommer att påverka priserna på råvarumarknaderna i unionen.
- (113) Eftersom huvuddelen av träpelletsbehovet för projektet kommer att tillgodoses genom import från sydöstra Förenta staterna, är den potentiella snedvridningen av råvarumarknaden för träfiber koncentrerad till denna region ⁽⁷²⁾.

⁽⁶⁷⁾ AEBIOM Statistical Report "2013 European Bioenergy Outlook": www.aebiom.org/2013-european-bioenergy-outlook-aebiom-statistical-report/.

⁽⁶⁸⁾ Se skäl 33.

⁽⁶⁹⁾ AEBIOM Statistical Report "2015 European Bioenergy Outlook": www.aebiom.org/library/statistical-reports/statistical-report-2015/.

⁽⁷⁰⁾ Se figur 1.

⁽⁷¹⁾ Se fotnot 20.

⁽⁷²⁾ När det gäller de träpelletar som införskaffas i Brasilien och risken för olagliga verksamheter i Sydamerika konstaterar kommissionen att alla pelletar kommer att köpas från en enda väletablerad anläggning, som är FSC-certifierad (se skäl (63)).

- (114) De flesta av de inlagor som inkommit under det formella granskningsförfarandet stöder uppfattningen att industriella träpelletar från sydöstra Förenta staterna främst består av träfiber som härrör från skogsbruket. Kommissionen noterar att fram till 2019 är den beräknade ökningstakten för träpelletsindustrin (på ungefär 14 % per år ⁽⁷³⁾) mycket högre än för den traditionella skogsindustrin, som uppskattas till ungefär 1,4 % per år ⁽⁷⁴⁾. På grund av den låga andelen träpelletstillverkare på träfibermarknaden ⁽⁷⁵⁾, skulle det sammanlagda upptaget dock öka med en sammansatt ränta på mindre än 1,8 % per år fram till 2019. På grundval av uppskattningar som lämnats av Westrock, beräknas den totala träfibertillgången öka med 2,0 % per år och är därför lägre än den beräknade tillväxten. Konsekvenserna av stödet till Drax förväntas därför bli begränsade.
- (115) Enligt de uppgifter som lämnats av Förenade kungariket ⁽⁷⁶⁾ utgör den mängd råvaror som Draxenheten behöver, närmare bestämt 2,4 miljoner ton per år, mindre än 1 % av det totala upptaget från skogar i södra Förenta staterna under 2014, vilket var ungefär 250 miljoner ton. Detta är i sin tur endast en bråkdel av den totala inventeringen för skogsbruket. Även med hänsyn till de ytterligare behoven från andra biomassaprojekt, såsom Lynemouthprojektet, ger dessa låga procentsatser inga starka indikationer på otillbörlig snedvridning av råvarumarknaden.
- (116) Fern m.fl. och GPII lade fram studier över marknadsmodeller som visar en ökning av avverkningspriser orsakad av ökning i produktionen av träpelletar. Enligt studien av FORISK skulle t.ex. en ökad global efterfrågan på industriträpelletar från 10,6 miljoner ton per år under 2014 till 25 miljoner ton år 2019, bortsett från effekten av restprodukter från sågverk, kunna öka avverkningspriserna i sydöstra Förenta staterna med mellan 30 och 40 % ⁽⁷⁷⁾. Enligt rapporten från USDA som lämnades av GPII skulle en ökad produktion av biomassa för bioenergi till 16,9 miljoner ton fram till 2016 kunna mer än fördubbla priserna på vissa typer av trä, närmare bestämt på furu som inte är sågtimmer ⁽⁷⁸⁾.
- (117) Enligt Förenade kungariket ⁽⁷⁹⁾ återspeglar dock inte den efterfrågan på träpelletar som dessa studier baseras på behovet hos Draxprojektet för konvertering till biomassa, utan återger snarare övergripande beräkningar och en övergripande efterfrågan. Dessutom är den totala efterfrågan enligt uppskattningarna i USDA-studien lägre än i många nyare studier. I USDA-studien uppskattade man t.ex. att cirka 13 miljoner ton trä skulle användas för bioenergi i sydöstra Förenta staterna under 2015, vilket var en högre siffra än den som rapporterades av RISI, som angav 8 miljoner ton under samma år. Dessutom skulle den påstådda prisökningen från all beräknad efterfrågan också vara tidsbegränsad enligt USDA-rapporten eftersom skogsbruksinventeringen ökar som svar på en sådan efterfrågan.
- (118) Ett antal tredje parter hävdade att den ökade träpelletsproduktionen redan har lett till ökade avverkningspriser i sydöstra Förenta staterna. Exempelvis GPII hänvisar till uppgifter från konsultfirman Forest2Market till stöd för påståendet att priserna på massaved av furu i södra Förenta staterna ökade med i genomsnitt 11 % under 2013 och med 10 % under 2014. Fern m.fl. rapporterade att priserna i södra Förenta staterna, från 2011 till 2015, ökade med 27 % för barrved och 56 % för lövved. AFPA har också gjort liknande antaganden ⁽⁸⁰⁾.
- (119) Kommissionen noterar i detta sammanhang att under en längre tidsperiod ligger det genomsnittliga avverkningspriset inte utanför det historiska intervallet ⁽⁸¹⁾. I inlagan från Forest2Market ⁽⁸²⁾ drogs dessutom slutsatsen att flera faktorer har bidragit till den konstaterade prisökningen. Forest2Market hänvisade framför allt till en nedgång i produktionen av restprodukter från sågverk, väderrelaterade händelser och förändrade markägarförhållanden som bidragande faktorer. Forest2Market konstaterade att priserna på träfiber sannolikt skulle ha ökat utan en tillkommande efterfrågan från exportmarknaderna för pelletar ⁽⁸³⁾. Det faktum att avverkningspriserna ökat med tiden förefaller därför vara en följd av att marknaden utvecklats på flera sätt.

⁽⁷³⁾ Se skäl 55

⁽⁷⁴⁾ Se skäl 51.

⁽⁷⁵⁾ Se skäl 65.

⁽⁷⁶⁾ Se skäl 65.

⁽⁷⁷⁾ Se skäl 45.

⁽⁷⁸⁾ Se skäl 54.

⁽⁷⁹⁾ Se skäl 68.

⁽⁸⁰⁾ Se diagram 2 i skäl 48.

⁽⁸¹⁾ Se diagram 2 i skäl 48.

⁽⁸²⁾ Se skäl 34.

⁽⁸³⁾ Forest2Market, Wood Supply Market Trends in the US South 1995 – 2015: www.theusipa.org/Documents/USSouthWoodSupplyTrends.pdf.

- (120) Med beaktande av påståendena när det gäller mottagarens förmåga att betala för fiber ⁽⁸⁴⁾ konstaterar kommissionen att de reviderade och minskade bränslekostnaderna ⁽⁸⁵⁾ resulterar i ett träpelletspris på 181 USD per ton CIF. Detta motsvarar det CIF-pris för träpelletar som rapporterats av RISI ⁽⁸⁶⁾.
- (121) När det gäller lokaliseringen av träpelletsfabriker noterar kommissionen att de träpelletsfabriker som för närvarande är i drift i sydöstra Förenta staterna i allmänhet är belägna inom en radie på 65 miles från varandra och i synnerhet inom en radie på mellan 30 och 65 miles (mellan 48 km och 104 km) ⁽⁸⁷⁾. Upptagningsområdena för dessa träpelletsfabriker överlappar därmed andra konkurrerande industriers upptagningsområden. Kommissionen noterar dock att de allra flesta av dessa exporterande träpelletsfabriker ligger inom 65 miles (104 km) från en nedlagd träbearbetningsanläggning. Dessutom stod det klart att flera överväganden beaktas för att bestämma placeringen av en träpelletsfabrik. Enligt den rapport som citeras av Förenade kungariket ⁽⁸⁸⁾ skedde de flesta nedläggningarna av massa- och pappersfabriker i regionen sydöstra Förenta staterna före 2010, vilket visar att sambandet till utvecklingen av träpelletsindustrin är begränsat ⁽⁸⁹⁾.
- (122) Avslutningsvis undersöktes i Poyryrapporten ⁽⁹⁰⁾ risken för illojal konkurrens om träfiber mellan träpelletsindustrin och traditionella industrier som använder träfiber. I rapporten beaktades inte enbart den efterfrågan på träpelletar som härrör från den stödtilldelade Draxenheten för konvertering till biomassa utan också efterfrågan från andra anläggningar, inklusive anläggningen i Lynemouth. I rapporten drogs slutsatsen att den befintliga och planerade kapaciteten hos träpelletsfabrikerna i sydöstra Förenta staterna bör vara tillräcklig för att hantera den ökade efterfrågan på träpelletar och att risken för indirekt ändrad träanvändning (IWUC) bör vara liten.
- (123) Det bör därför slås fast att den anmälda åtgärden inte förväntas leda till otillbörlig snedvridning av marknaden för råvaror. Kommissionen noterar särskilt att lokal snedvridning av marknaden, i den utsträckning de skulle inträffa, äger rum i sydöstra Förenta staterna och att de därför skulle ha en begränsad effekt, om någon, på handeln mellan medlemsstaterna. I detta sammanhang bör det erinras om att det anmälda stödet skulle beviljas för produktion av elektricitet från fast biomassa och att eventuella effekter på råvarumarknaden skulle vara indirekta.

5.2.4.4 Avvägningstest

- (124) Såsom anges i punkt 97 i miljö- och energiriktlinjerna, för statliga stödåtgärder som är väl riktade mot det marknadsmisslyckande som de är avsedda att korrigera, är risken för att stödet kommer att snedvrida konkurrensen på ett otillbörligt sätt mer begränsad. Kommissionen konstaterar att det anmälda stödet är direkt avsett att uppnå målen i unionens klimat- och energimål för 2020 på ett rimligt och lämpligt sätt. Därför är risken för otillbörlig snedvridning av konkurrensen på elmarknaden också mer begränsad, såsom förklaras i punkt 5.2.4.1. Såsom anges i punkt 5.2.4.2 fann kommissionen inte någon otillbörlig snedvridning varken av den berörda produktmarknaden för träpelletar, eller i tidigare led på råvarumarknaden. Kommissionen påminner om att den potentiella snedvridningen av råvarumarknaden inte härrör direkt från driftsstödet, utan från den ökade efterfrågan på träpelletar som bränsle för elproduktion. Vidare är effekterna på råvarumarknaden indirekta jämfört med snedvridningen av marknaden för träpelletar.
- (125) Dessutom måste kommissionen bedöma om åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen på ett sätt som påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Effekterna på råvarumarknaden är lokala och äger huvudsakligen rum utanför EU, eftersom den största delen av träpelletarna för Draxenheten kommer att importeras från länder utanför Europa (se skäl 10). Därför konstaterar kommissionen att en eventuell påverkan på handeln mellan medlemsstaterna till följd av ett ökat avverkningspris i sydöstra Förenta staterna under alla omständigheter skulle vara begränsad.
- (126) Av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att de negativa effekterna av det anmälda stödet till elektricitet producerad i Draxprojektet för konvertering till biomassa, vad beträffar snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstaterna på elmarknaden men även på andrahandsmarknader, är begränsade och vägs upp av de positiva effekterna i form av bidrag till målet av gemensamt intresse, närmare bestämt produktionen av energi från förnybara energikällor och minskade koldioxidutsläpp i samband med elproduktionen, vilket innebär att det övergripande resultatet är positivt.

⁽⁸⁴⁾ Se skäl 49.

⁽⁸⁵⁾ Se skäl 69.

⁽⁸⁶⁾ Se fotnot 38.

⁽⁸⁷⁾ Se skäl 67.

⁽⁸⁸⁾ Se skäl 67.

⁽⁸⁹⁾ Se diagram 1 i skäl 47.

⁽⁹⁰⁾ Se skäl 41.

5.2.5 Andra aspekter – efterlevnad av artiklarna 30 och 110 i EUF-fördraget

- (127) Inom ramen för beslutet i ärende SA.36196 (2014/N) om CFD-kontrakt för förnybara energikällor, beslutet i ärendena SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) och SA.38812 (2014/N) avseende FIDeR-stöd till fem havsbaserade vindkraftsprojekt, och ärendena SA.38762 (2015/C) (2014/N) och SA.38796 (2014/N) avseende biomassaprojekten i Lynemouth och Teesside, åtog sig Förenade kungariket att anpassa det sätt på vilket elleverantörernas skulder för CFD-betalningar beräknas för att säkerställa att berättigad förnybar elektricitet som producerats i Europeiska unionen utanför Förenade kungariket och som levereras till kunder i Förenade kungariket inte betraktas som en del av dessa leverantörers marknadsandelar.
- (128) Förenade kungariket ska se till att inga CFD-betalningar görs innan en sådan justering har inrättats eller, om detta inte är möjligt, att Förenade kungariket kommer att inrätta en mekanism för att ersätta elproducenter för importerad elektricitet från förnybara energikällor som är stödberättigande innan undantaget börjar gälla men efter att CFD-betalningarna har börjat genomföras.
- (129) Det åtagande från Förenade kungariket som avses i skäl 127 ska också tillämpas på den anmälda åtgärden. Mot bakgrund av detta åtagande anser kommissionen att finansieringssystemet i det anmälda stödet inte bör medföra någon diskriminering som strider mot artikel 30 eller artikel 110 i fördraget.
- (130) Mot bakgrund av ovan nämnda faktorer anser kommissionen att stödåtgärden till förmån för Draxenheden för konvertering till biomassa som anmälts av Förenade kungariket den 15 april 2015 har ett mål av gemensamt intresse som står i proportion till syftet i enlighet med miljö- och energiriktlinjerna, och att det därför är förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 c i fördraget.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det statliga stöd som anmälts av Förenade kungariket den 2 april 2015 och som medlemsstaten planerar att genomföra till förmån för Drax Power Limited som stöd till ett bidrag för konvertering till biomassa i den första enheten i Draxkraftverket är förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 c i fördraget.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

Utfärdat i Bryssel den 19 december 2016.

På kommissionens vägnar

Margrethe VESTAGER

Ledamot av kommissionen
