

II

(Muut kuin lainsäätämismenettelyssä hyväksyttävät säädökset)

PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2017/1494,

annettu 19 päivänä joulukuuta 2016,

valtiontuesta SA.38760 (2016/C), jonka Yhdistynyt kuningaskunta aikoo toteuttaa tukeakseen investointisopimusta Draxin voimalan ensimmäisen yksikön muuntamiseksi biomassaa hyödyntäväksi

(tiedoksiannettu numerolla C(2016) 8442)

(Ainoastaan englanninkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen määräysten mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ⁽¹⁾ ja ottaa huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Valtiontuki-ilmoitusta edeltävän yhteydenpidon jälkeen Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 2 päivänä huhtikuuta 2015 komissiolle perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti tuesta, jota se aikoo myöntää Draxin voimalan ensimmäisen yksikön muuntamiseksi biomassaa hyödyntäväksi. Komissio pyysi Yhdistyneeltä kuningaskunnalta lisätietoja 20 päivänä toukokuuta, 24 päivänä heinäkuuta ja 23 päivänä lokakuuta 2015. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi komissiolle 26 päivänä toukokuuta, 25 päivänä elokuuta ja 5 päivänä marraskuuta 2015.
- (2) Komissio ilmoitti 5 päivänä tammikuuta 2016 päivätyllä kirjeellä Yhdistyneelle kuningaskunnalle päätöksestään aloittaa perussopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely, jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös', sen tuen osalta, jota aiotaan myöntää Draxin voimalan ensimmäisen yksikön muuntamiseksi biomassaa hyödyntäväksi.
- (3) Yhdistynyt kuningaskunta esitti huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä 18 päivänä helmikuuta 2015.
- (4) Menettelyn aloittamista koskeva päätös julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* 5 päivänä helmikuuta 2016. Komissio kehotti myös asianomaisia esittämään huomautuksensa.
- (5) Komissio sai huomautuksia 49 asianomaiselta. Se välitti kyseiset huomautukset 7 päivänä huhtikuuta 2016 Yhdistyneelle kuningaskunnalle, jolle annettiin mahdollisuus vastata. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi 9 päivänä toukokuuta 2016 huomautuksiin asianmukaisesti.

⁽¹⁾ EUVL C 46, 5.2.2016, s. 19.

2. TOIMENPITEEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS

2.1 Biomassaa koskeva muuntamishanke Draxin voimalassa ja tuensaja

- (6) Yhdistynyt kuningaskunta valitsi uusiutuvan energian edistämistä koskevan lopullisen investointipäätösmenttelyn ⁽²⁾ (Final Investment Decision Enabling for Renewables, FIDeR), jäljempänä 'FIDeR-menettely', nojalla kahdeksan uusiutuvaa energiaa koskevaa hanketta. Valituille hankkeille myönnetään tukea investointisopimusten perusteella. Draxin voimalan ensimmäistä yksikköä koskeva ilmoitettu tukitoimenpide on yksi kahdeksasta FIDeR-menettelyn nojalla valitusta hankkeesta ⁽³⁾.
- (7) Ilmoitettu tuki koskee toimintatukea sähkölle, jota tuotetaan Draxin kivihiilivoimalan yhdessä yksikössä, jäljempänä 'yksikkö 1'. Kyseinen yksikkö muunnetaan kokonaan biomassalla toimivaksi. Voimala sijaitsee Selbyssä, Pohjois-Yorkshiressa, Koillis-Englannissa, ja sen omistaa ja sitä käyttää Drax Holding Limited -yhtiön kokonaan omistama tytäryhtiö Drax Power Limited, jäljempänä 'tuensaja'.
- (8) Drax on 3 960 megawatin kivihiilivoimala, jonka kaupallinen toiminta alkoi vuonna 1974. Esillä olevan ehdotuksen mukaisesti yksi voimalan kuudesta yksiköstä muutetaan jälkiasennuksin toimimaan yksinomaan biomassalla. Polttoprosessin ominaisuuksien takia laitoksessa voidaan polttaa vain teollisuuslaatuista puupellettejä. Laitos tuottaa sähköä kansalliseen sähköverkkoon, ja Yhdistyneen kuningaskunnan arvion mukaan siitä saadaan tulevaisuudessa keskimäärin 1,1 prosenttia Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuosittain kulutetusta sähköstä.
- (9) Yhdistyneen kuningaskunnan arvioiden mukaan ilmoitettu hanke vähentää hiilidioksidipäästöjä noin 28,8 miljoonaa tonnia elinkaarensa aikana ja tuottaa noin 3,6 terawattituntia sähköä vuodessa. Voimala tuottaa vähähiilistä perussähköä.
- (10) Yhdistyneen kuningaskunnan arvioiden mukaan Draxin voimala on suunniteltu toimimaan 645 megawatin nimellisteholla ja 78 prosentin keskimääräisellä kuormitusasteella ⁽⁴⁾. Laitoksessa käytetään vuodessa noin 2,4 miljoonaa kuivatonta puupellettejä, joista pääosa tuodaan Yhdysvaltojen kaakkoisosista. Puupellettien tuontialueiden keskinäinen jakauma on arviolta seuraavanlainen: a) 60 prosenttia tuodaan Yhdysvaltojen kaakkoisosista ⁽⁵⁾, b) 13 prosenttia tuodaan Brasiiliasta, c) noin 7 prosenttia ostetaan puupellettien spot-markkinoilta, d) 4 prosenttia hankitaan Euroopasta. Loput noin 16 prosenttia hankitaan Yhdysvaltojen kaakkoisosista ja Kanadasta, mutta pieniä määriä saatetaan hankkia muualta Euroopasta saatavuuden mukaan. Draxin voimalan yksikköä 1 ei suunnitella sovellettavien jätteenpolttoasetusten mukaisesti, joten se ei voi polttaa jätepuuta. Toimenpide perustuu voimassa oleviin Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän vaatimuksiin, joissa ei edellytetä biomassan polttamisesta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen päästöoikeuksien palauttamista.
- (11) Taulukosta ilmenevät Draxin voimalayksikön oletetut käyttöparametrit, jotka Yhdistynyt kuningaskunta on päivittänyt muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kuormitusaste saadaan kertomalla aika, jolloin voimala on teknisesti käytettävissä sähköntuotantoa varten, ajalla, jolloin voimalan on aikataulun mukaan tosiasiallisesti määrä tuottaa sähköä. Taulukosta ilmenevä nettokuormitusaste saadaan kertomalla keskenään 83,7 prosentin keskimääräinen tekninen käytettävyyden ja 93,1 prosentin bruttokuormitusaste ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Näistä kahdeksasta uusiutuvaa energiaa koskevasta hankkeesta komissio on tehnyt päätöksen seitsemästä. Komissio teki 23 päivänä heinäkuuta 2014 päätöksen olla vastustamatta (C(2014)5074 final) viittä merituulivoimahanketta (valtiontukiasiat SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) ja SA.38812 (2014/N) – Yhdistyneen kuningaskunnan tuki viidelle merituulivoimayhtiölle: Walney, Dudgeon, Hornsea, BurboBank ja Beatrice) (EUVL C 393, 7.11.2014, s. 1); 22 päivänä tammikuuta 2015 tehtiin päätös olla vastustamatta (C(2015)168 cor) hanketta valtiontukiasia SA.38796 (2014/N) – Yhdistynyt kuningaskunta – Teessiden sähkön ja lämmön yhteistuotantoa koskeva biomassahanke (EUVL C 406, 4.11.2016, s. 1) ja 1 päivänä joulukuuta 2015 lopullinen päätös olla vastustamatta (C(2015)8441 final) hanketta tehtiin valtiontukiasia SA.38762 (2015/C) (2014/N) – Yhdistynyt kuningaskunta, investointisopimus Lynemouthin voimalan muuntamisesta biomassaa hyödyntäväksi (pääöstä ei ole vielä julkaistu).

⁽³⁾ Uusiutuvan energian käyttöä koskevan velvoitteen järjestelmän nojalla hyväksytyt biomassan yhteispolttoteknologiaan perustuvat voimalat, jotka muunnetaan kokonaan biomassalla toimiviksi, voivat osallistua FIDeR-menettelyyn.

⁽⁴⁾ Lukua on päivitetty muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen helmikuussa 2016. Kuormitusasteeksi oli alun perin arvioitu 70,5 prosenttia.

⁽⁵⁾ Tiedot, jotka Yhdistynyt kuningaskunta toimitti vastauksena menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen, selventävät myös tuensaajan suunnittelemaa hankintastrategiaa.

⁽⁶⁾ Keskimääräinen nettokuormitusaste ennen Yhdistyneen kuningaskunnan tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen tekemää päivitystä (70,5 prosenttia) saatiin 83,7 prosentin keskimääräisen teknisen käytettävyyden ja 83,7 prosentin keskimääräisen bruttokuormitusasteen tulona.

Voimalan käyttöparametrit

Draxin voimalayksikön käyttöparametrit (päivitys) ⁽¹⁾		
Polttoainekustannukset (GBP/GJ)	Lämpöhyötysuhde (%)	Keskimääräinen nettokuormitusaste (%)
8,18	38,6	78

⁽¹⁾ Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyt alkuperäiset käyttöparametrit ovat: a) polttoainekustannukset 8,39 (Englannin puntaa gigajoulea kohti), b) lämpöhyötysuhde 38,6 prosenttia ja c) keskimääräinen nettokuormitusaste 70,5 prosenttia.

2.2 Kansallinen oikeusperusta, rahoitus ja talousarvio

- (12) Toimenpiteen kansallinen oikeusperusta on Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 2013 energialaki (Energy Act 2013).
- (13) Ilmoitetun hankkeen kokonaistalousarvioksi on arvioitu 1,3 miljardia Englannin puntaa, ja Yhdistynyt kuningaskunta vahvisti, ettei tuensaajalle makseta tukea ennen käyttöönottopäivää.
- (14) Tuen maksaja on valtion omistama sopimusosapuoli, The Low Carbon Contracts Company Ltd, ja tuki rahoitetaan lakisääteisellä verolla, joka peritään kaikilta luvan saaneilta sähköntoimittajilta niiden markkinaosuuden perusteella. Markkinaosuus lasketaan käyttäen viitearvona asiakkaiden mitattua sähkönkulutusta. Sähköntoimittajien edellytetään maksavan velvoitteistaan aiheutuvat kustannukset omista varoistaan, mutta ne voivat siirtää kustannukset edelleen kuluttajille osana yleistä hinnoittelustrategiaansa.

2.3 Tuen muoto, tuen kesto ja tuotantokustannukset

- (15) Ilmoitetun hankkeen avulla tuotetulle sähkölle maksetaan tukea muuttuvana palkkiona (nk. hinnanerosopimus tai CFD-hinnanerosopimus), jonka määrä lasketaan ennalta määritellyn hinnan (toteutushinta) ja sähkön arvioidun markkinahinnan (viitehinta) erotuksena. Viitehinta perustuu sähkön tukkumarkkinoiden termiinihintaan tietyltä ajanjaksolta. Tuensaaja saa tuloja markkinoilla myymästään sähköstä ⁽⁷⁾, mutta kun sähkön keskimääräinen tukkuhinta laskee alle toteutushinnan, valtion omistama sopimusosapuoli, The Low Carbon Contracts Company Ltd, maksaa tuensaajalle erotusta vastaavan lisämaksun. Tuensaaja kantaa kuitenkin edelleen riskin siitä, ettei se saavuta viitehintaa, ja volyyimiriskin eli riskin siitä, ettei se saavuta ennakoitua myyntivolyymia ⁽⁸⁾. Käyttöönottopäivästä riippumatta tuen maksaminen päättyy 31 päivänä maaliskuuta 2027.
- (16) Hankkeelle maksettava tuki määräytyy näin ollen viranomaisten vahvistaman toteutushinnan perusteella. Yhdistyneen kuningaskunnan vahvistama toteutushintojen taso varmistaa sen, että FIDeR-menettelyn nojalla maksettava tuki vastaa pääosin uusiutuvan energian käyttöä koskevan veloitteen järjestelmästä ⁽⁹⁾ myönnettävää tukea, jotta siirtyminen tukijärjestelmien välillä on sujuvaa.
- (17) Laskeakseen toteutushinnan Draxin voimalayksikön kaltaisten biomassaa hyödyntävien muunnettujen laitosten osalta Yhdistynyt kuningaskunta otti huomioon tasoitettut sähköntuotantokustannukset, joiden vaihteluväli on 105–115 Englannin puntaa megawattituntia kohti. Yhdistynyt kuningaskunta selitti, että biomassaa koskeissa muuntamishankkeissa toteutushinta laskettiin ottamalla huomioon vähimmäistuottovaatimukset ⁽¹⁰⁾, joiden vaihteluväli on 8,8–12,7 prosenttia.

⁽⁷⁾ Yhdistynyt kuningaskunta selvensi, ettei ilmoitettuun hankkeeseen sovelleta yleisen hinnanerosopimusjärjestelmän (SA.36196) osalta käyttöön otettua mukautettua edellytystä eli sitä, ettei tappiolliseen hintaan tuottamiselle ole kannustimia.

⁽⁸⁾ Lisätietoa hinnanerosopimusten korvausmekanismista, ks. komission 23 päivänä heinäkuuta 2014 antama päätös valtiontukiasia SA.36196 (2014/N) Yhdistynyt kuningaskunta – Sähkömarkkinauudistus – Uusiutuvien energialähteiden hinnanerosopimus (C(2014) 5079 final), johdanto-osan 17–31 kappale (EUVL C 393, 7.11.2014, s. 1).

⁽⁹⁾ Uusiutuvan energian käyttöä koskevan veloitteen järjestelmä hyväksyttiin alun perin päätöksellä, jonka komissio teki 28 päivänä helmikuuta 2001 valtiontukiasia N 504/2000 – Yhdistynyt kuningaskunta – Uusiutuvan energian käyttöä koskeva velvoite (renewables obligation) ja pääoma-avustukset (capital grants) uusiutuvaa energiaa käyttävien tekniikoiden käyttöön, C(2001)3267 fin (EUVL C 30, 2.2.2002, s. 14) ja jota on sittemmin muutettu useaan kertaan. Uusiutuvan energian käyttöä koskevan veloitteen järjestelmä nykyisessä muodossaan hyväksyttiin 2 päivänä huhtikuuta 2013 annetulla komission päätöksellä valtiontukiasia SA.35565 (2013/N) – Yhdistynyt kuningaskunta – Uusiutuvan energian käyttöä koskevan veloitteen järjestelmän muutokset (EUVL C 167, 13.6.2013, s. 5). Tiettyjä erityisiä osatekijöitä hyväksyttiin jällempäin Pohjois-Irlannin osalta valtiontukiasia SA.36084 (13/N) – Uusiutuvan energian käyttöä koskeva velvoite Pohjois-Irlannissa (EUVL C 167, 13.6.2013, s. 1) ja Skotlannin osalta valtiontukiasia SA.37453 (2014/N) – Muutos asiaan SA.35565 – Uusiutuvan energian käyttöä koskevan veloitteen järjestelmä (EUVL C 172, 6.6.2014, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Vähimmäistuottovaatimus on määritelty tämän kaltaisen hankkeen toteuttamisen edellytyksenä olevaksi vähimmäistuottoprosentiksi.

- (18) Ilmoitettuun hankkeeseen sovellettava toteutushinta on 100 Englannin punttaa megawattituntia kohti (vuoden 2012 hintoina – indeksoitu vuosittain kuluttajahintaindeksillä), ja näin ollen se jää alle Yhdistyneen kuningaskunnan biomasaa koskeville muuntamishankkeille sopivaksi määrittelemän vaihteluvälin. Tasoitetut kustannukset sisältävät uusien voimaloiden rahoituskustannukset, jotka perustuvat kaikkien teknologioiden osalta 10 prosentin diskonttokorkoon. Yhdistynyt kuningaskunta antoi yksityiskohtaisen selvityksen näiden kustannusten laskentatavasta, käytetyistä tietolähteistä ja huomioon otetuista vähimmäistuottovaatimuksista ⁽¹¹⁾.
- (19) Toteutushintojen laskemiseen käytetyt keskeiset oletukset muun muassa tasoitettujen kustannusten, fossiilisten polttoaineiden hintojen, efektiivisten veroasteiden ja enimmäiskasvun osalta on lueteltu tasoitettuja kustannuksia koskevassa Yhdistyneen kuningaskunnan hallinnon raportissa ⁽¹²⁾ ja energia- ja ilmastomuutosministeriön (DECC) raporteissa ⁽¹³⁾. Tätä varten sähkön realitukkuhinnan oletetaan olevan noin 55 Englannin punttaa megawattitunnilta, ja sen oletetaan nousevan 65 puntaan megawattitunnilta vuonna 2020. Tämän toteutushinnan ja alkuperäisten käyttöparametrien ⁽¹⁴⁾ perusteella ilmoitetun hankkeen reaalisesti sisäiseksi korkokannaksi arvioitiin 4,7 prosenttia ennen veroja.

2.4 Tuen kasautuminen

- (20) Yhdistynyt kuningaskunta selvensi, että hankkeet, joille on myönnetty FIDeR-sopimuksia, eivät voi saada tukea samalle sähköntuotannolle uudesta hinnanerosopimusten tukijärjestelmästä. Myöskään ne hankkeet, joille maksetaan tukea FIDeR-sopimusten nojalla, eivät voi saada uusiutuvien energialähteiden käyttövelvollisuutta koskevia todistuksia samalle sähköntuotannolle. Investointisopimuksella tuettu energiantuotanto uusiutuvista lähteistä ei voi osallistua kapasiteettimarkkinoille eikä saada investointitukea investointisopimuksen voimassaoloaikana.
- (21) Johdanto-osan 20 kappaleessa esitettyjen sääntöjen perusteella Yhdistynyt kuningaskunta vahvisti, ettei tuensaaja eivätkä sen suorat tai välilliset osakkaat ole saaneet eikä niille ole myönnetty eivätkä ne ole hakeneet muuta tukea Yhdistyneeltä kuningaskunnalta tai muilta jäsenvaltioilta.

2.5 Biomassan käyttö ja saatavuus

- (22) Johdanto-osan 8 kappaleessa esitetyn mukaisesti Draxin voimalayksikössä voidaan polttaa vain puupellettejä. Yksikössä käytettyjen puupellettien on täytettävä Yhdistyneen kuningaskunnan asettamat kestävyyskriteerit, joiden mukaan on muun muassa saatava aikaan vähintään 60 prosentin kasvihuonekaasusäästöt ⁽¹⁵⁾ verrattuna unionin keskimääräiseen fossiilisen verkon päästötasoon eli verrattuna unionin keskimääräiseen hiilen ja kaasun päästötasoon. Näitä tavoitteita tarkistetaan edelleen ylöspäin siten, että huhtikuusta 2020 edellytetään vähintään 72 prosentin kasvihuonekaasusäästöjä ja sen jälkeen vähintään 75 prosentin säästöjä huhtikuusta 2025 alkaen. Kestävyyskriteereihin sisältyy myös luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestävä kehityksen vastaisten käytäntöjen torjumista koskevia määräyksiä ⁽¹⁶⁾.
- (23) Maailmanlaajuisesti puupellettien tarpeeksi arvioitiin 25 miljoonaa tonnia ⁽¹⁷⁾ vuodessa vuonna 2014 ja 17 miljoonaa tonnia vuonna 2012 ⁽¹⁸⁾. Unionissa kysyntä ylittää tuotannon, eli puupellettejä tuodaan unioniin. Puupellettien nettotuonti unioniin vuonna 2012 arvioitiin 4 miljoonaksi tonniksi vuodessa, ja sen odotetaan kasvavan noin 5,3 miljoonaan tonniin vuodessa vuonna 2014 ⁽¹⁹⁾.
- (24) Vuonna 2014 puupellettien kulutus unionissa oli noin 18,8 miljoonaa tonnia ⁽²⁰⁾. Näistä 18,8 miljoonasta tonnista noin 7,8 miljoonaa tonnia käytetään energiantuotantoon teollisuudessa. Vuonna 2014 puupellettien kulutus Yhdistyneessä kuningaskunnassa oli 4,7 miljoonaa tonnia, eli se oli teollisuudessa kulutettujen puupellettien suurin käyttäjä.

⁽¹¹⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat julkaisseet kaikki nämä tiedot asiakirjassa "Electricity Generation Costs", joka on saatavana osoitteessa <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⁾ Ks. alaviite 4, johdanto-osan 10 kappale.

⁽¹⁵⁾ Päästöt biomassasta lasketaan elinkaaren perusteella.

⁽¹⁶⁾ Lisätietoja: www.gov.uk/government/consultations/ensuring-biomass-affordability-and-value-for-money-under-the-renewables-obligation.

⁽¹⁷⁾ Ellei toisin mainita, tonniyksiköllä tarkoitetaan aina uunikuivattua metristä tonnia.

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

⁽¹⁹⁾ AEBIOM Annual Report 2015.

⁽²⁰⁾ AEBIOM Statistical Report 2015.

2.6 Avoimuus

- (25) Raportoinnin ja avoimuuden osalta Yhdistynyt kuningaskunta totesi, että kaikki FIDeR-menettelyn kautta myönnetty investointisopimukset on julkaistu verkossa siinä muodossa kuin ne on tehty ⁽²¹⁾.

2.7 Päätös muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta

- (26) Komissio päätti 5 päivänä tammikuuta 2016 aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn ilmoitetun tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille erityisesti tuen oikeasuhteisuuden ja markkinoiden vääristymisen riskin osalta.
- (27) Komissio totesi erityisesti, ettei liian suurten korvausten vaaraa voida sulkea pois oletuksiin liittyvien epävarmuus-tekijöiden takia ja herkkyysslaskelman perusteella, jonka Yhdistynyt kuningaskunta toimitti sen arvioimiseksi, miten laitoksen keskimääräisen lämpöhyötysuhteen, kuormitusasteen ja polttoainekustannusten muutokset vaikuttavat sisäiseen korkokantaan. Lämpöhyötysuhteen ja kuormitusasteen kasvaessa 5 prosentilla ja polttoainekustannusten vähentyessä 5 prosentilla sisäinen korkokanta ennen veroja kasvaisi arviolta 4,7 prosentista yli 15,6 prosenttiin. Tästä syystä komissio epäili korvausten voivan olla liian suuria.
- (28) Komissio ilmaisi huolensa myös siitä, että kokonaan biomassalla toimivan Draxin voimalayksikön käyttöön tarvittavien puupellettien määrästä aiheutuisi kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia muille puupellettimarkkinoiden toimijoille. Draxin voimalan biomassaa koskevassa muuntamishankkeessa käytettäisiin noin 9 prosenttia maailmanlaajuisesta puupellettien tuotannosta ja 16 prosenttia unionin kulutuksesta vuoden 2012 lukujen perusteella. Komissio epäili markkinoiden kykyä vastata näin suureen kysynnän kasvuun ilman markkinoiden kohtuutonta vääristymistä.
- (29) Komissio huomautti vielä, että puubiomassalla on raaka-aineena eri käyttötarkoituksia. Puupellettien kysynnän kasvu saattaisi myös johtaa puukuitumarkkinoilla vääristymiin, jotka vaikuttavat muihin teollisuudenaloihin, kuten sellun, paperin tai kartongin valmistukseen. Kun otetaan huomioon Draxin voimalan biomassaa koskevan muuntamishankkeen suuruus, komissio ei voinut riittävän varmasti sulkea pois raaka-ainemarkkinoiden (esimerkiksi puukuitumarkkinat) kohtuutonta vääristymistä.

3. ASIANOMAISTEN HUOMAUTUKSET

- (30) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdosta komissio sai asianomaisilta 49 huomautusta. Se sai huomautuksia myös ammattijärjestöiltä ja sekä Yhdistyneen kuningaskunnan että Euroopan parlamentin jäseniltä. Näissä huomautuksissa tuettiin Draxin voimalan biomassaa koskevaa muuntamishanketta ja korostettiin ilmoitetun hankkeen taloudellista ja sosiaalista merkitystä. Myös Mississippin osavaltion kuvernööri antoi tukensa ilmoitetulle hankkeelle ja mainitsi puupellettiteollisuuden hyödyt kyseiselle osavaltiolle. Ilmoitettua hanketta tukevia kirjeitä saatiin myös useita eri toimialoja edustavilta yhtiöiltä, kuten rahtijunavaunujen valmistajilta, metsäteollisuudelta ja puupellettiteollisuudelta ⁽²²⁾.
- (31) Yhteensä 33 asianomaista ⁽²³⁾ esitti huomautuksia, joissa korostettiin Draxin voimalan biomassaa koskevan muuntamishankkeen myönteistä vaikutusta ja ilmoitetusta hankkeesta puukuitumarkkinoihin kohdistuvan markkinahäiriöiden riskin vähäisyyttä. Huomautuksissa käsiteltiin useita aiheita, kuten muun muassa biomassan saatavuutta ja kestävyyttä, ilmoitetun hankkeen taloudellisia vaikutuksia, biomassasta tuotetun energian merkitystä uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä säädettyjen uusiutuvaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamisessa, laitoksen arvioituja käyttöparametreja ja polttoainetoimitusten logistiikkaa.
- (32) Useat puupellettien teollisuustuottajien järjestöt toivat esiin bioenergian ympäristöhyödyt ja Yhdysvalloissa tuotettujen puupellettien kestävyuden. Ne korostivat biomassan keskeistä merkitystä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä.
- (33) Eurooppalainen pellettialan keskusjärjestö (European Pellet Council, EPC) toi huomautuksissaan esiin sen, että puupellettien kysyntä ei aiheuta kohtuuttomia vääristymiä puupellettimarkkinoilla eikä muille biomassan

⁽²¹⁾ www.gov.uk/government/publications/final-investment-decision-fid-enabling-for-renewables-investment-contracts. Investointisopimuksen julkaisemisen jälkeen Yhdistynyt kuningaskunta laski toteutushintaa 105:stä 100:aan Englannin puntaan megawattitunnilta. Verkossa julkaistut investointisopimukset eivät tältä osin vastaa niiden lopullista versiota.

⁽²²⁾ Esimerkiksi Davis Group ja 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.

käyttäjille. Niiden toimittamista tiedoista ilmeni, että puupellettien kysynnän arvioitu kasvu 6 miljoonalla tonnilla vuosina 2013–2015 ei noston hintoja merkittävästi vaan pikemminkin osoitti hintojen olleen laskusuunnassa vuodesta 2014. Ne korostivat myös, että puupelletteihin käytetystä puukuidusta johtuvan poistuman merkitys on vähäinen (2,4 prosenttia) verrattuna muilla toimialoilla käytettävästä puukuidusta johtuvaan poistumaan. Lisäksi ne viittasivat huomautuksissaan erääseen tutkimukseen ⁽²⁴⁾, jonka mukaan puupellettien kysynnän kasvu on pienempää kuin kysynnän väheneminen sellumarkkinoilla.

- (34) Konsulttiyritys Forest2Market toimitti komissiolle laatimansa raportin ⁽²⁵⁾, jossa se kvantifioi ja taustoitti valmistusta, puunsaantia ja hintakehitystä Yhdysvaltojen kaakkoisosissa sekä ennen puupellettiteollisuuden syntymistä että sen jälkeen. Raportin mukaan vientiä harjoittavien puupellettitehtaiden vaikutus metsävaroihin ja puukuidun hintoihin Yhdysvaltojen eteläosissa oli erittäin vähäinen, eivätkä unioniin puupellettejä vievät tehtaat itse vaikuta hintojen eivätkä metsävarojen ja metsänhoidon muutoksiin.
- (35) Forest2Market arvioi, että Euroopan unioniin suuntautuvan puupellettien lisäviennin osuus on 1 prosentti Yhdysvaltojen eteläosien kuitupuuvaroista ja 0,3 prosenttia Yhdysvaltojen kuitupuuvaroista. Puukuidun hinnat olisivat todennäköisesti nousseet myös ilman unionin puupellettimarkkinoiden aiheuttamaa kysynnän kasvua. Forest2Markets mainitsi muun muassa seuraavat puukuidun hintaan vaikuttavat tekijät: a) sahojen jäännöshakkeen tuotannon väheneminen asuntomarkkinoiden romahtamisen seurauksena, mikä on lisännyt kuitupuun kysyntää, b) huomattavat poikkeamat pitkän aikavälin keskimääräisessä sadannassa ja c) maanomistusta koskevat muutokset.
- (36) Forest2Market antoi tietoja myös metsävaroista. Kyseisten tietojen mukaan jäännöspuun keskimääräinen tarjonta vuosina 2007–2014 oli 21 prosenttia pienempi kuin vuosina 2000–2006, mikä nosti männystä saatavan jäännöspuun hintoja 12,5 prosenttia ja lehtipuusta saatavan jäännöspuun hintoja 10,7 prosenttia kyseisten kahden ajanjakson keskihintoihin nähden. Forest2Marketin mukaan tämä on osoitus sahausjätteen heikentyneen saatavuuden vaikutuksesta puun hintoihin.
- (37) Biomassakauppaa harjoittava Evolution Markets antoi tietoa puupellettien spot-markkinoista. Evolution Marketsin mukaan puupellettien spot-markkinoilla oli ollut jonkin verran epävakautta edeltäneiden 24 kuukauden aikana, mutta teollisten puupellettien spot-hinta putosi ennennäkemättömän alas vuonna 2016. Puupellettien spot-markkinat ovat myös erittäin ohuet, ja spot-markkinaehtojen mukaisesti käytävässä puupellettikaupassa pellettien määrä on edelleen vähäinen verrattuna pitkäaikaisiin sopimuksiin perustuvan puupellettikaupan määriin. Evolution Markets toteaa, että vaikka spot-hinnoittelu on tällä hetkellä pitkäaikaisia sopimuksia halvempaa, riittävien pellettimäärien hankkiminen spot-markkinoilta siten, että täytetään edes puolet Draxin voimalayksikön kulutustarpeesta, olisi äärimmäisen vaikeaa.
- (38) Muut Draxin voimalan biomassaa koskevaa muuntamishanketta tukevat asianomaiset esittivät johdanto-osan 33–37 kappaleessa mainittujen kaltaisia perusteita. Useat osapuolet ⁽²⁶⁾ väittivät, että puupellettitehtaat käyttävät pääasiassa jäännöspuuta ja laadultaan heikkoa puukuitua. Osa näistä asianomaisista ⁽²⁷⁾ väittää, että puupellettiteollisuudella on heikoimmat valmiudet maksaa puukuidusta, mikä rajoittaa kilpailua perinteisten toimialojen kanssa.
- (39) Muut asianomaiset ⁽²⁸⁾ väittivät puupellettiteollisuuden käyttävän vain pienen osan puuvaroista Yhdysvaltojen kaakkoisosissa. Siksi puupellettiteollisuus ei yksin vauhdita metsäteollisuuden dynaamista kehitystä Yhdysvaltojen kaakkoisosissa, ja sillä on vain vähän vaikutusta hintoihin, jos lainkaan. Näin ollen ei ole mitään vakuuttavaa näyttöä sen väitteen tueksi, että puupellettien vientimarkkinat ovat aiheuttaneet paperi- tai pakkausmateriaali-tehtaiden sulkemisen ⁽²⁹⁾.
- (40) Tiettyä asianomaisia ⁽³⁰⁾ väittivät, että pitkän aikavälin sopimukset, joita tarvitaan Draxin voimalan biomassaa hyödyntävän muunnetun yksikön toimitusketjun turvaamiseksi, ovat spot-markkinoilta hankittuja puupellettejä kalliimpia ja etteivät kyseiset markkinat ole riittävän likvidit tämän mittaluokan hankkeen toimitusten varmistamiseksi. Yhdysvaltojen puupellettien teollisuustuottajien järjestö (Industrial Wood Pellet Association, USIPA) huomautti sekä puukuitu- että puutuotekaupan Yhdysvaltojen ja Euroopan unionin välillä olevan vähäistä. Siksi myös kohtuuttomien markkinavääristymien mahdollisuus on pieni.

⁽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 ja Weyerhaeuser.

⁽²⁷⁾ Highlands Pellets, Drax, Weyerhaeuser ja CM biomass partners.

⁽²⁸⁾ Enviva, NAFO, Drax, Astec, Baesley, Drax, AEBIOM ja REA.

⁽²⁹⁾ Baesley; Astec, joka lainaa Forest2Marketin raporttia; FRAM Renewable Fuels, NAFO.

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

- (41) Useiden asianomaisten mukaan puupellettiteollisuuden synnyttämä kysyntä hyödyttää metsäteollisuutta, johon perinteisten toimialojen hiipuminen vaikuttaa ⁽³¹⁾. Siksi sen ei pitäisi katsoa vääristävän markkinoita kohtuuttomasti. Westervelt-yhtiö esitti Forest Researchin laatiman raportin ⁽³²⁾, jossa arvioitiin puun epäsuoran käytön muutoksista aiheutuvaa riskiä ⁽³³⁾. Raportissa puun epäsuorasta käytöstä aiheutuvaa riskiä Yhdysvaltojen kaakkoisosissa pidettiin pienenä, koska biomassasta on edelleen odotettavissa merkittäviä ylijäämiä ja uusien puupellettitehtaiden valmiudet maksaa puusta ovat rajalliset tällä hetkellä käytössä olevaan jalostuskapasiteettiin nähden.
- (42) Yhdysvaltojen kauppaministeriön kansainvälisen kaupan osasto (International Trade Administration, ITA) antoi Yhdysvaltojen puupellettiventtiä koskevat kauppätiedot. ITA ei tehnyt tiedoista päätelmiä, mutta viittasi Yhdysvaltojen maatalousministeriön pääekonomistin blogikirjoitukseen, jossa korostettiin puupellettituotannon myönteisiä talousvaikutuksia.
- (43) Kolme asianomaista väitti, että Draxin voimalan biomassaa koskevalle muuntamishankkeelle myönnetty tuki johtaisi liian suuriin korvauksiin ja puukuitumarkkinoiden vääristymiseen. Renewable Energy Systems Ltd (RES) väitti, että Draxin voimalan käyttöparametrit oli aliarvioitu, ja se viittasi erityisesti nettokuormitusasteeseen. Se kehotti ottamaan käyttöön takaisinperintälausekkeen ja rajoittamaan tuettujen megawattituntien määrää. RES totesi myös, että tarjouskilpailumenettely olisi voinut alentaa toteutushintaa.
- (44) Fern esitti huomautuksia seitsemän organisaation ⁽³⁴⁾ nimissä. Niiden mukaan kuormitusasteen arvioiminen alhaiseksi ja polttoainekustannusten korkeiksi johtaa liian suurten korvausten maksamiseen. Lisäksi huomautuksissa korostettiin, että Draxin voimalan biomassaa koskeva muuntamishanke saattaisi suuruutensa vuoksi vääristää puukuitumarkkinoita. Näissä huomautuksissa kiistettiin myös ilmoitetun hankkeen hiilidioksidisäästöjä koskevat väitteet.
- (45) Huomautuksissaan Fern lainasi lisäksi konsulttiyritys RISIn tietoja, joiden mukaan havupuun hinnat nousivat vuosina 2011–2015 Yhdysvaltojen eteläosissa 27 prosenttia ja lehtipuun hinnat 56 prosenttia. Fernin huomautuksissa viitattiin riippumattoman konsulttiyrityksen FORISKin markkina-analysiin ⁽³⁵⁾. Kyseisessä analyysissä oletettiin, että teollisten puupellettien synnyttämä maailmanlaajuinen puukuidun kysyntä kasvaa 10,6 miljoonasta tonnista 25 miljoonaan tonniin vuodessa vuosina 2014–2019. Analyysissä ei kuitenkaan otettu huomioon sahausjätteiden vaikutusta. Sen jälkeen siinä pääteltiin, että kantohinnat ⁽³⁶⁾ Yhdysvaltojen kaakkoisosissa voisivat nousta 30–40 prosenttia.
- (46) Biofuelwatch toisti erikseen antamissaan huomautuksissa, että Draxin voimalan biomassaa koskevalle muuntamishankkeelle myönnetty tuki johtaisi liian suurten korvausten maksamiseen liian pieneksi arvioitujen kuormitusasteen ja liian suureksi arvioitujen polttoainekustannusten takia. Huomautuksissa väitettiin myös, että ilmoitettu hanke vääristäisi kokonsa takia markkinoita Yhdysvaltojen kaakkoisosissa ja Etelä-Amerikassa, josta Drax hankkisi noin 16 prosenttia polttoaineestaan. Lisäksi mainittiin toimien huonosta hallinnoinnista johtuva maanastuksen riski Etelä-Amerikassa.
- (47) Kolme asianomaista ⁽³⁷⁾ puolsi näkemystä, jonka mukaan Draxin voimalan biomassaa koskeva muuntamishanke voi vääristää kilpailua puukuidun raaka-ainemarkkinoilla. AFPA teki riippumattoman konsulttiyrityksen RISIn tutkimusten perusteella arvioita puupellettien tuotannosta ja viennistä Yhdysvaltojen kaakkoisosissa. Puupellettien vienti Euroopan unioniin kasvoi 1,8:sta 4,5 miljoonaan tonniin vuodessa vuosina 2012–2015. RISIn ennusteiden mukaan vienti voisi kasvaa edelleen 10,6 miljoonaan tonniin vuodessa vuonna 2019. Kaaviossa 1 esitetään Yhdysvaltojen arvioitu puupellettituotanto.

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

⁽³²⁾ Puun epäsuoran käytön muutoksista aiheutuva riski (toukokuu 2014): https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/2014_biomass_forest_research_report.pdf.

⁽³³⁾ Riski siitä, että puupellettituotanto laajamittaista sähkön- ja lämmöntuotantoa varten syrjäyttää muut saman biomassaraaka-aineen käyttäjät markkinoilla.

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

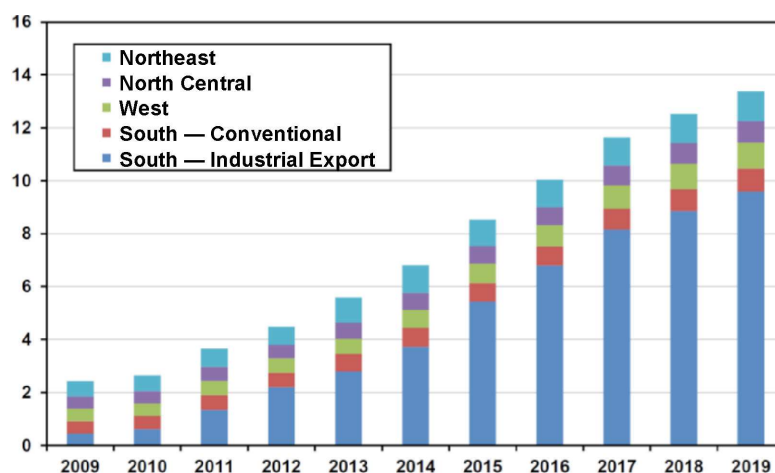
⁽³⁵⁾ "How can global demand for wood pellets affect local timber markets in the U.S. South?" Forisk Consulting, toukokuu 2015: www.forisk.com/blog/2015/06/02/how-can-global-demand-for-wood-pellets-affect-local-timber-markets-in-the-u-s-south/.

⁽³⁶⁾ Puunkorjuu oikeudesta maksettu hinta.

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

Kaavio 1

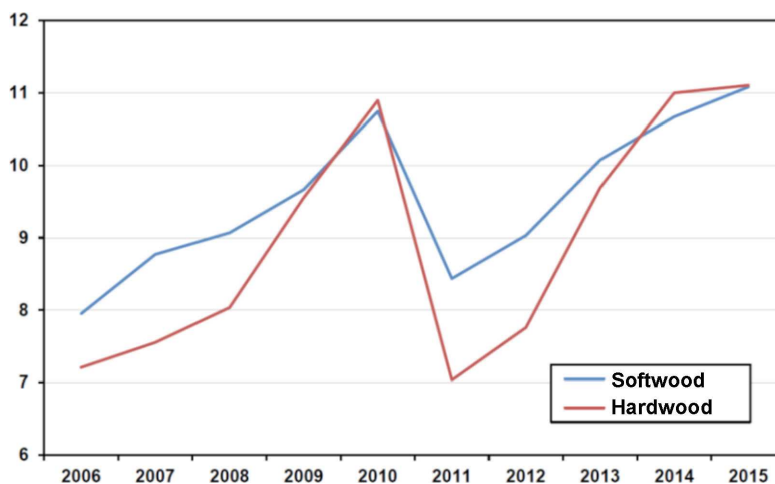
Yhdysvaltojen arvioitu puupellettituotanto (miljoonaa lyhyttä tonnia; lähde: RISI)



- (48) AFPAn mukaan puupellettien tuotannon kasvu nostaa jo nyt kantohintoja Yhdysvaltojen kaakkoisosissa. Kaaviossa 2 esitetään AFPAn antamat kuitupuun kantohinnat Yhdysvaltojen kaakkoisosissa vuosina 2006–2015.

Kaavio 2

Kantohinnat Yhdysvaltojen kaakkoisosissa (USD/cord-tilavuusyksikkö, lähde: RISI)



- (49) RISIn tutkimuksessa esitetään myös yksityiskohtainen erittely puupellettien tuotantokustannuksista Yhdysvaltojen kaakkoisosissa ⁽³⁸⁾ ja niiden vientikustannuksista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Näiden tietojen pohjalta RISI arvioi, kuinka paljon tuensaaja voi enimmillään maksaa puukuidusta hinnanerosopimuksen nojalla. Voimala, jonka hinnanerosopimuksessa saama toteutushinta on 105 Englannin puntia megawattituntia kohti, pystyisi maksamaan enintään 275 Yhdysvaltain dollaria puupellettitonnilta. Kun otetaan huomioon rahti, tuotanto ja korjuu, maksuvalmiudeksi saadaan 57,9 Yhdysvaltain dollaria pystypuutonnia kohti, mikä on yli 4,7 kertaa enemmän kuin keskimääräinen kantohinta. Näin ollen tuensaaja pystyisi hinnoittelemaan ulos muut puukuitujen käyttäjät.

⁽³⁸⁾ Vuosina 2009–2015 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tuotavien puupellettien keskihinta oli 194 Yhdysvaltain dollaria tonnia kohti (175 dollaria / kulut, vakuutus ja rahti maksettuina). Keskimääräiset merikuljetuskustannukset (mukaan lukien rahti, lastaus ja kuljetus satamaan) olivat 46 Yhdysvaltain dollaria tonnia kohti samalla ajanjaksolla. Kun tehtaasta saamat voitot otetaan huomioon, puun kustannukset (korjattuna, pellettitehtaan portille tuotuna) olivat keskimäärin 34 prosenttia tuontihinnasta. Saman raportin mukaan korjuukustannukset ja kuljetuskustannukset tehtaalle ovat 22 dollaria lyhyttä tuoretonnia kohti (lyhyt tuoretonni vastaa 49,3:a Yhdysvaltain dollaria kuivaa metristä tonnia kohti).

- (50) Lisäksi RISi arvioi, että Yhdysvaltojen eteläosista tuotavat puupelletit koostuvat 64-prosenttisesti havukuitupuusta, 12-prosenttisesti lehtikuitupuusta, 12-prosenttisesti sahausjätteestä ja 12-prosenttisesti metsäbiomassasta, toisin sanoen hakkuujäte- tai korjuujäteteraaka-aineesta, joka on liian pientä tai heikkolaatuista käytettäväksi sellun valmistukseen. Siksi puupelletit tehtäisiin suureksi osaksi myös muiden toimialojen käyttämästä puuaineksesta.
- (51) Samoin Graphic Package International Inc. (GPII) totesi raportissaan, että puupellettien valmistusraaka-aineena käytetään Yhdysvaltojen kaakkoisosissa pääosin kuitupuun kokoista raakapuuta ja sahausjätettä ja hakkuujätteen osuus tarvittavasta puun kokonaismäärästä on vain alle 20 prosenttia. Puukuidun kulutuksen Yhdysvaltojen eteläosien puunjalostusteollisuudessa ennakoitaan kasvavan 170 miljoonasta kuivasta metrisestä tonnista 182 miljoonaan tonniin vuosina 2014–2019, eli vuosittainen kasvu on noin 1,4 prosenttia.
- (52) GPII viittasi konsulttiyritys Forest2Marketin tietoihin ja lisäsi myös, että puukuidun lisääntynyt käyttö puupelletiteollisuudessa nostaa kantohintaa Yhdysvaltojen kaakkoisosissa. GPII totesi raportissaan, että mäntykuitupuun kantohinnat Yhdysvaltojen eteläosissa nousivat keskimäärin 11 prosenttia vuonna 2013 ja 10 prosenttia vuonna 2014.
- (53) GPII esitti karttoja, joissa näkyivät sen kahden kartonkitehtaan lähellä sijaitsevat nykyiset ja suunnitellut puupellettilaitokset. Samaan aikaan kun jotkin kyseisen alueen sellu-, paperi- tai puunjalostustehtaat lopettavat toimintansa, puupellettilaitoksia on enemmän kuin suljettuja tehtaita. Siksi GPII väittää, että nämä puupellettitehtaat aiheuttavat lisää vääristymiä.
- (54) GPII esitti lopuksi myös Yhdysvaltojen maatalousministeriön (USDA) rahoittaman tutkimuksen ⁽³⁹⁾ puupellettien viennin vaikutuksesta puukuidun hintoihin Yhdysvaltojen kaakkoisosissa. Kyseisen tutkimuksen mukaan Yhdysvaltojen eteläosissa käytetään vuosina 2016–2017 bioenergian tuotantoon 40 miljoonaa lyhyttä tuoretonnia raaka-ainetta, joka vastaa 16,9:ää kuivaa metristä tonnia ja josta 8,4 miljoonaa tonnia on puupellettejä. Tämän seurauksena Drax Power Limitedin talousmallissa arvioidaan, että tietynlaatuisen puun eli muun kuin sahapuuna käytettävän mäntypuun kantohinnat voivat yli kaksinkertaistua.
- (55) Westrock lainaa RISin tutkimusta ja huomauttaa myös, että metsäbiomassajätteen osuus Yhdysvaltojen eteläosista tuotavissa puupelletteissä olisi enintään 12 prosenttia. Westrock väitti RISin tutkimuksen perusteella myös, että puupellettien tuottajien puukuidun kulutuksen ennustetaan lisääntyvän vuosittain 14 prosenttia vuoteen 2019. Samalla ajanjaksolla puukuidun kokonaistarjonnan ennustetaan lisääntyvän vuosittain vain 2,0 prosenttia. Tämä saattaisi nostaa huomattavasti kantohintaa perinteisen puunjalostusteollisuuden vahingoksi.

4. YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN HUOMAUTUKSET

- (56) Vastauksena muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevaan päätökseen Yhdistynyt kuningaskunta toimitti päivitettyt tiedot Draxin biomassaa hyödyntävän muunnetun yksikön käyttöparametreista. Kuormitusastetta nostettiin 70,5 prosentista 78 prosenttiin. Yhdistynyt kuningaskunta selitti, että Draxin laitoksen arvioitu käytettävyys perustuu kokemuksiin, joita on saatu samanlaisesta biomassaa hyödyntäväksi muunnetusta yksiköstä, ja sen tueksi esitettiin riippumattomien asiantuntijoiden neuvoja. Yhdistynyt kuningaskunta kuitenkin nosti laitoksen suunniteltua käyttöaikaa – mikäli se on teknisesti käytettävissä – 84,1 prosentista 93,3 prosenttiin vuotuisesta käyttöajasta. Tähän päädyttiin poistamalla ne alhaiset bruttokuormitusasteet, jotka oli otettu laskelmiin mahdollisten polttoaineen toimitushäiriöiden varalta. Tämä poisto on merkki lisääntyneestä luottamuksesta siihen, että pystytään tekemään riittävä määrä puupellettien toimitussopimuksia ja selviytymään laitoksen käyttöiän lopussa jäljelle jäävän ylimääräisen biomassan aiheuttamasta riskistä.
- (57) Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta tarkasteli arviota Draxin voimalan biomassan muuntamishankkeen lämpöhyötysuhteesta ja vahvisti sen aiemman arvion mukaisesti 38,6 prosenttiin, koska se heijastelee biomassaa koskevista muuntamishankkeista saatuja kokemuksia ja perustuu Draxin saamiin riippumattomien asiantuntijoiden neuvoihin.

⁽³⁹⁾ Karen Lee Abt, Robert C. Abt, Christopher S. Galik ja 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) Yhdistynyt kuningaskunta esitti myös päivitetyn eritelmän polttoaineen toimituskustannuksista. Keskimääräisten polttoainekustannusten on nyt arvioitu laskevan 8,40:stä ⁽⁴⁰⁾ Englannin punnasta gigajoulea kohti 8,18 puntaan gigajoulelta. Polttoainekustannuksia koskevassa uudessa arvioissa on otettu huomioon puupelleteistä tehdyt lisäsopimukset, joidenkin polttoaineeseen liittyvien kustannusten optimointi ja makrotalouden muuttujien vaihtelu. Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa erityisesti, että puupellettien spot-markkinat eivät ole riittävän likvidit, jotta suuret biomassaa hyödyntävät muunnetut laitokset voisivat laskea niiden varaan.
- (59) Puupellettien pitkän aikavälin toimitussopimuksiin perustuvat hinnat ovat yleensä spot-hintaa korkeampia. Päivitetyissä tiedoissa polttoainekustannukset perustuvat nyt seuraavien tekijöiden painotettuun keskiarvoon: voimassa olevat pitkäaikaiset sopimukset, joiden osuus on noin 77 prosenttia puupellettien tarpeesta, tekeillä olevat pitkäaikaiset sopimukset, joiden osuus on noin 15 prosenttia puupellettien tarpeesta, ja arvioidut spot-hinnat, joiden osuus on 7 prosenttia puupellettien tarpeesta. Polttoaineen käsittelykustannukset, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan satama- ja rautatiekuljetuskustannukset, varastoinnista, kestävydestä, riskeistä suojaautumisesta ja ulkomaan valuutasta aiheutuvat kustannukset, ovat arviolta 1,49 Englannin puntaa gigajoulea kohti. Yhdistyneen kuningaskunnan satamiin toimitettujen biomassasta valmistettujen puupellettien kustannukset olisivat näin ollen [– –] Englannin puntaa gigajoulea kohti vähennettynä [– –] punnalla gigajoulea kohti eli [– –] puntaa gigajoulea kohti. Näin ollen puupellettien kustannukset olisivat 181 Yhdysvaltain dollaria tonnilta (vakuutus- ja rahtikulut maksettuina). Yhdistynyt kuningaskunta selitti myös, että tämä hinta vastaa Yhdysvaltojen pellettitoimittajien ilmoittamia kustannuksia, jotka ovat 6,27–8,24 Englannin puntaa gigajoulea kohti (riippumattoman konsulttiyrityksen Ricardo Energy & Environmentin arvion mukaan).
- (60) Yhdistynyt kuningaskunta korosti, että arviot Draxin voimalan käyttöparametreista ovat luotettavia, koska ne ovat riippumattomien asiantuntijoiden vahvistamia ⁽⁴¹⁾. Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta huomautti, että mainitut kolme käyttöparametria eivät korreloi keskenään. Näin ollen on epätodennäköistä, että tuottojen kasvusuuntauksessa tapahtuisi suuria yhtäaikaaisia muutoksia 20 vuoden ajanjaksolla.
- (61) Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tämä kehitys vaikutti merkittävästi Draxin voimalan biomassaa koskevan muuntamishankkeen kannattavuuteen. Luotettavien parametrien perusteella reaalinen sisäinen korkokanta on nyt [4–12] prosenttia ennen veroja, mikä on vähimmäistuottovaatimusten rajoissa.
- (62) Yhdistynyt kuningaskunta vahvisti, että tuensaja ei hanki puukuitua vanhoista metsistä. Yhdistyneen kuningaskunnan puutavarastandardeista annetun asetuksen vaatimusten mukaisesti puuta korjataan ainoastaan kestäväällä tavalla ja aktiivisesti hoidetuista käyttömetsistä.
- (63) Yhdistynyt kuningaskunta selvensi tuensajan aikomusta hankkia puupellettejä Etelä-Amerikasta ja totesi, että kaikki Brasiliasta hankittu raaka-aine tulee yhdeltä eteläisessä Rio Grande do Sulin osavaltiossa sijaitsevalta yhtiöltä. Osa ylijäämäpuukuidusta käytetään puupellettien valmistukseen. Hankittava raaka-aine on sertifioitu joko Hyvän metsänhoidon neuvoston (Forest Stewardship Council, FSC) metsänhoitoa koskevan järjestelmän mukaisesti tai sillä on FSC:n antama valvotun puutavaran sertifikaatti, ja puupellettiyrityksellä on FSC:n antama alkuperäketjusertificaatti. Yhdistynyt kuningaskunta vahvisti, että yhtiö ja sen toiminnot on tarkastettu riippumattomalla tavalla sen varmistamiseksi, että se täyttää Yhdistyneen kuningaskunnan biomassalle asettamat kestävyyttä koskevat ja lakisääteiset vaatimukset.
- (64) Yhdistynyt kuningaskunta selitti AFPAn puupellettien koostumuksesta antamia tietoja koskevassa vastauksessaan, että metsänhoitokäytäntöjen tuloksena saatavan puukuidun osuus on hieman yli 80 prosenttia Yhdysvaltojen pellettitehtaiden lähtöraaka-aineesta. Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, että tämä luku vastaa RISIn ilmoittamia tietoja käytettäessä erityyppisestä puusta vertailukelpoisia määritelmiä.
- (65) Yhdistynyt kuningaskunta antoi myös tietoja Yhdysvaltojen puupellettiteollisuuden suhteellisesta koosta. Forest2Marketin laatiman analyysin ⁽⁴²⁾ mukaan metsävarat Yhdysvaltojen eteläosissa kasvoivat lähes 1,2 miljardia tonnia vuosina 2000–2014. Puupellettien vientiteollisuus kyseisellä alueella kasvoi nolasta 3,6 miljoonaan tonniin vuosina 2008–2014. Tämä on 0,3 prosenttia mäntykuitupuun kokonaismäärästä Yhdysvaltojen eteläosissa ja 0,09 prosenttia mäntypuun eli kuitu- ja sahapuun kokonaismäärästä.
- (66) Draxin voimalan biomassaa hyödyntävän muunnetun yksikön puukuidun tarve, joka oli 2,4 miljoonan tonnia puupelletteinä, oli 0,2 prosenttia lehtikuitupuun ja 0,06 prosenttia lehtipuun eli kuitu- ja sahapuun kokonaismäärästä. Puukuitujen kokonaispoistuma kaikkien käyttäjien osalta Yhdysvaltojen eteläosissa vuonna 2014 oli 250,2 miljoonaa tonnia eli 3,3 prosenttia kokonaismetsävaroista.

⁽⁴⁰⁾ Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti huhtikuussa 2015 polttoainekustannuksiksi 8,39 Englannin puntaa gigajoulea kohti ja päivitti ne sen jälkeen 8,40 puntaan gigajoulea kohti elokuussa 2015 antamissaan lisätiedoissa.

⁽⁴¹⁾ Yhdistynyt kuningaskunta esitti Ricardo Energy & Environmentin laatiman raportin.

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

- (67) Puupellettitehtaiden sijainnin osalta (ks. GPII:n huomautukset) Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, että uudet puupellettitehtaat on sijoitettava alueille, joilla niiden ei tarvitse kilpailla suoraan muiden puuraaka-aineen käyttäjien kanssa, jotta varmistetaan rahoitus näiden laitosten rakentamista varten. Yhdistynyt kuningaskunta viittaa konsulttiyritys Forest2marketin⁽⁴³⁾ laatimaan raporttiin ja toteaa, että puupellettitehtaiden sijainti määräytyy useiden tekijöiden perusteella, joita ovat esimerkiksi vapautuva kysyntä, talouskehityksen kannustimet, verovähennykset, kuidun tarjonta ja hinta sekä kuitutarjontaan ja syvänmeren satamaan yhteydessä olevan rautatieinfrastruktuurin läheisyys. Raportin mukaan 61 prosenttia Yhdysvaltojen eteläosien puupellettitehtaista sijaitsee yli 48 kilometrin säteellä kilpailevista tehtaista. Saman raportin mukaan kaikki tutkimuksessa mukana olleet puupellettitehtaat sijaitsevat noin 104 kilometrin säteellä kilpailevista tehtaista. Raportin mukaan tämä on yleistä myös muilla puukuidun käyttäjillä, jotka eivät ole aikaisemmin toimineet täysin ilman kilpailua. Samanaikaisesti 72 prosenttia Forest2Marketsin tutkimien puupellettitehtaiden viennistä tapahtuu noin 104 kilometrin säteellä toimintansa päättäneestä tehtaasta, mikä osoittaa, että puupellettitehtaiden vienti tapahtuu suljettujen teollisuuslaitosten läheisyydessä.
- (68) Käsitellessään FORISKin ja USDAn tutkimuksia, joissa biomassan lisääntynyt käyttö yhdistetään kantohinnan nousuun, Yhdistynyt kuningaskunta esitti, että puupellettituotantoa koskevat ennusteet on arvioitu liian suuriksi. Esimerkiksi GPII:n esittämän USDAn tutkimuksen mukaan puukuidun oletettu kysyntä Yhdysvaltojen etelärannikolla kasvaa 20:stä 40:een miljoonaan lyhyttä tuoretonnia vuosina 2015–2017. Tämä tarkoittaisi, että vuoteen 2017 mennessä pelkästään Yhdysvaltojen etelärannikolla tuotettaisiin noin 18 miljoonaa tonnia puupellettejä. Määrä ylittää huomattavasti FORISKin esittämän arvion, joka on 11,6 miljoonaa tonnia vuoteen 2019 mennessä. Lisäksi muita tekijöitä, kuten jäännöspuun parempaa saatavuutta, ei ole otettu huomioon.
- (69) Väitteistä, jotka koskevat tuensaajan valmiutta maksaa puukuidusta, Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, että RISIn toimittamissa arvioissa ei oteta huomioon päivitettyä toteutushintaa, joka on 100 Englannin punttaa megawattitunnilta 105 punnan sijasta, eikä joitakin polttoaineeseen liittyviä lisäkustannuksia. Yksikön 1 päivitetyt keskimääräiset polttoainekustannukset ovat 8,18 Englannin punttaa gigajoulea kohti. Biomassapellettien kustannukset ovat [– –] Englannin punttaa gigajoulea kohti, kun taas muut polttoaineeseen liittyvät kulut eli satamien käyttökustannukset sekä rautatiekuljetuksista, varastoinnista, kestävyysertifioinnista, riskeiltä suojautumisesta ja valuutanvaihdosta aiheutuvat kustannukset ovat [– –] Englannin punttaa gigajoulea kohti (ks. edellä oleva johdanto-osan 51 kappale). Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että tämä luku on Yhdysvaltojen puupellettitoimittajien hintavaihtelualan rajoissa: riippumaton konsulttiyritys Ricardo Energy & Environment on arvioinut sen olevan 6,27–8,24 Englannin punttaa gigajoulea kohti.
- (70) Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan muut tekijät, kuten sahausjätteen vähentynyt tarjonta asuntomarkkinoiden romahtamisen seurauksena, olivat osasy syy ilmoitettujen kantohintojen äskettäiseen nousuun. Yhdistyneen kuningaskunnan tämän näkökohdan tueksi esittämän väitteen mukaan männyn tai lehtipuun kantohintojen muutos ja merkittävän puupellettituotannon olemassaolo eivät korreloineet selvästi keskenään.
- (71) Yhdistynyt kuningaskunta väitti myös, että Yhdysvalloista Euroopan unioniin tuotavan teollisuuspuun kaupan volyymit ovat vähäisiä. Vuonna 2013 Yhdysvallat vei teollisen raakapuun noin 270 miljoonan tuoretonnin kokonaistuotannosta Euroopan mantereelle noin 3,3 miljoonaa tuoretonnia⁽⁴⁴⁾. Vertailun vuoksi Euroopan unioni toi vuonna 2013 noin 31 miljoonaa tuoretonnia raakapuuta ja 15 miljoonaa tuoretonnia puuhaketta ja sahajauhoa pääosin muista Euroopan maista. Näin ollen Euroopan unionin riippuvuus Yhdysvaltojen kanssa käytävästä muun kuin energiaraaka-aineen kaupasta on vähäinen.

5. TOIMENPITEEN ARVIOINTI

- (72) Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan toimenpide on luonteeltaan valtiontukea, jos ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa [– –] siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.
- (73) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen mukaan valtion omistama hinnanerosopimuksen sopimisosapuoli maksaa tuensaajalle (Drax Power Limited) toimintatukea muuttuvana palkkiona muunnetun yksikön tuottamasta

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

⁽⁴⁴⁾ Hakkeen ja sahajauhon osuus on 0,25 miljoonaa tuoretonnia, puumassan osuus lähes 2 miljoonaa tuoretonnia, teollisen raakapuun osuus noin 0,97 miljoonaa tuoretonnia ja sahatukkien osuus 0,056 miljoonaa tuoretonnia.

sähköstä. Toimenpiteellä edistetään uusiutuvista energialähteistä (tässä tapauksessa biomassasta) peräisin olevaa sähköntuotantoa. Sähköllä käydään laajasti kauppaa jäsenvaltioiden kesken. Ilmoitettu toimenpide saattaa siksi vääristää sähkömarkkinoilla käytävää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Lisäksi laitos kilpailee biopolttoaineista raaka-ainemarkkinoilla, koska riittävien paikallisten metsäresurssien puutteen takia suurin osa Draxin voimalayksikön polttoaineena käytettävistä puupelleteistä tuodaan ulkomailta (ks. edellä oleva johdanto-osan 11 kappale).

- (74) Komissio toteaa, että ilmoitettu toimenpide on perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ⁽⁴⁵⁾.

5.1 Tuen laillisuus

- (75) Yhdistyneen kuningaskunnan toimittamien tietojen perusteella komissio huomauttaa, ettei lopullista investointipäätöstä ole vielä tehty ja ettei maksuja suoriteta ennen kuin niille on saatu valtiontukilupa. Komissio katsoo näin ollen, että Yhdistynyt kuningaskunta on täyttänyt perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaiset velvollisuutensa.

5.2 Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille

- (76) Komissio toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen tarkoituksena on edistää sähköntuotantoa uusiutuvista energialähteistä, nimenomaisesti kiinteästä biomassasta. Ilmoitettu toimenpide kuuluu valtiontuesta ympäristön-suojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 annettujen suuntaviivojen ⁽⁴⁶⁾, jäljempänä suuntaviivat, soveltamisalaan. Näin ollen komissio on arvioinut ilmoitetun toimenpiteen suuntaviivojen 3.2 jaksossa esitettyjen, sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevien yleisten säännösten mukaisesti ja suuntaviivojen 3.3.2.1 jaksossa esitettyjen, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähköenergian tuotantoon myönnetyn toimintatuen erityisten soveltuvuusstandardien mukaisesti.

5.2.1 Yhteisen edun mukainen tavoite

- (77) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyn toteamuksen mukaisesti komissio panee merkille, että ilmoitetun tukitoimenpiteen tarkoituksena on auttaa Yhdistynyttä kuningaskuntaa saavuttamaan uusiutuvaa energiaa koskevat tavoitteet ⁽⁴⁷⁾ ja unionin osana Eurooppa 2020 -strategiaa asettamat hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteet ⁽⁴⁸⁾. Kuten suuntaviivojen johdanto-osan 9 kappaleessa kuvaillaan ja niiden 30 ja 31 kohdan sekä 33 kohdan a alakohdan mukaisesti Yhdistynyt kuningaskunta on yksiselitteisesti arvioinut ilmoitetusta hankkeesta odotettavissa olevat hiilidioksidipäästöt ja uusiutuvan sähköenergian tuotantokapasiteetin. Komissio toteaa, että ilmoitetun tukitoimenpiteen tarkoituksena on perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisen yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttaminen.
- (78) Useat ympäristöjärjestöt ovat ilmaisseet huolensa ilmoitetun hankkeen ympäristövaikutuksista. Yhdistynyt kuningaskunta vahvisti, että ilmoitettua tukea myönnetään vain biomassalle, sellaisena kuin se on määritelty suuntaviivojen 19 kohdan 6 alakohdassa. Komissio muistuttaa, että ilmoitettu tuki auttaa Yhdistynyttä kuningaskuntaa saavuttamaan vuotta 2020 koskevat unionin ilmasto- ja energiatavoitteet. Lisäksi komissio huomauttaa, että Draxin voimalan biomassaa hyödyntävän muunnetun laitoksen käyttämien puupellettien edellytetään täyttävän Yhdistyneen kuningaskunnan omat kestävyyskriteerit, mukaan lukien elinkaaren perusteella lasketut hiilidioksidin vähimmäispäästöt. Yhdistyneen kuningaskunnan kestävyyskriteerit sisältävät myös määräyksiä muiden haitallisten ympäristövaikutusten, kuten biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen, torjumisesta.

5.2.2 Valtion toimien tarve sekä tuen kannustava vaikutus ja tarkoituksenmukaisuus

- (79) Komissio totesi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, että ilmoitettu tuki on välttämätön, että sillä on kannustava vaikutus ja että se on tarkoituksenmukainen väline. Erityisesti suuntaviivojen 38, 107 ja 115 kohdan

⁽⁴⁵⁾ Ks. myös komission päätökset asioissa SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) ja SA.38812 (2014/N); C(2014)5074 final; (EUVL C 393, 7.11.2014, s. 1) ja asioissa SA.38796 (2014/N) ja SA.387962 (2015/C)(2014/N) (päätöstä ei ole vielä julkaistu), joissa on myönnetty samanlaista hinnanerosopimukseen perustuvaa tukea.

⁽⁴⁶⁾ EUVL C 200, 28.6.2014, s. 1.

⁽⁴⁷⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan tavoitteena on tuottaa 15 prosenttia energiantarpeesta uusiutuvista lähteistä. Vuonna 2013 uusiutuvan energian osuus oli 5,1 prosenttia (2013) – (SWD (2015)117 final).

⁽⁴⁸⁾ Ks. uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23 päivänä huhtikuuta 2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY (EUVL L 140, 5.6.2009, p. 16) ja kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13 päivänä lokakuuta 2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY (EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32) sekä 15 päivänä joulukuuta 2011 Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle energia-alan etenemissuunnitelmasta 2050 annettu komission tiedonanto (KOM(2011) 885 lopullinen).

osalta komissio toteaa, ettei markkinoiden toimintapuutteisiin ja etenkin kaikkiin fossiilisten polttoaineiden käytöstä energian hintaan aiheutuviin ulkoisvaikutuksiin ole puututtu riittävästi nykyisellä poliittisella toimintakehyksellä ja että ilman tässä päätöksessä arvioitua toimintatukea biomassaa koskeva muuntamishanke ei olisi taloudellisesti kannattava.

- (80) Suuntaviivojen 49 ja 58 kohdan osalta Yhdistynyt kuningaskunta osoitti, että Draxin voimalan muunnetussa yksikössä tuotetun sähkön tasoitettut tuotantokustannukset ylittävät selvästi odotettavissa olevan sähkön markkinahinnan, ja se esitti myös taloudellisen analyysin, jossa näytettiin toteen, että ilman arvioitavana olevaa tukea ilmoitetun hankkeen sisäinen korkokanta olisi negatiivinen. Tällaisessa tilanteessa markkinatoimijat eivät haluaisi investoida Draxin voimalan biomassaa koskevaan muuntamishankkeeseen. Näin ollen ilmoitettu tuki muuttaisi tuensaajan käyttäytymistä. Yhdistynyt kuningaskunta vahvisti, että tuensaajan oli jätettävä tukihakemuksia ja että nämä hakemukset jätettiin ennen ilmoitettuun hankkeeseen liittyvien töiden aloittamista suuntaviivojen 51 kohdan mukaisesti.
- (81) Suuntaviivojen 40 ja 116 kohdan osalta Yhdistynyt kuningaskunta osoitti, että ilmoitettu tuki on tarkoituksenmukainen väline. Kuten menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä selitettiin, tasoitettut sähköntuotantokustannukset ylittävät odotettavissa olevan sähkön markkinahinnan ja ilman valtiontukea odotettavissa oleva sisäinen korkokanta olisi negatiivinen. Taatakseen riittävät tulot rahoitusta varten, jolla yksi Draxin voimalan yksikkö muunnetaan biomassaa hyödyntäväksi, Yhdistynyt kuningaskunta aikoo myöntää erityisen tarkasti kohdennettua valtiontukea, jolla vastataan hankkeen tarpeisiin ylittämättä vähimmäistuottovaatimusta. Ilmoitettu hanke valittiin useiden muiden hankkeiden joukosta uusiutuvaa energiaa koskevien unionin tavoitteiden saavuttamiseksi ⁽⁴⁹⁾ myöntämällä toimintatukea hinnanerosopimuksen muodossa. Komissio totesi päätöksessään, jonka se antoi asiassa SA.36196 (2014/N), Yhdistyneen kuningaskunnan sähkömarkkinauudistus – Uusiutuvia energialähteitä koskeva hinnanerosopimus C(2014) 5079 final ⁽⁵⁰⁾, että hinnanerosopimus on tarkoituksenmukainen väline yhteisen edun mukaisen tavoitteen toteuttamiseksi.
- (82) Näin ollen komissio toteaa, että ilmoitetulle hankkeelle myönnettävä tuki on välttämätön, että sillä on kannustava vaikutus ja että se myönnetään tarkoituksenmukaisen välineen avulla.

5.2.3 Oikeasuhteisuus

- (83) Komissio muistuttaa, että Yhdistyneen kuningaskunnan laskelmien mukaan tasoitettut sähköntuotantokustannukset tällaisissa biomassahankkeissa, jotka perustuvat 10 prosentin tuottoon, olivat vähintään 105 Englannin punttaa megawattitunnilta ⁽⁵¹⁾. Komissio pitää tasoitettuja sähköntuotantokustannuksia sopivina tämän tyyppisen hankkeen kannalta, koska kustannukset on jo vahvistettu aikaisemmissa päätöksissä ⁽⁵²⁾. Yhdistynyt kuningaskunta osoitti, että ilmoitettu tuki energiayksikköä kohti ei ylitä tasoitettujen sähköntuotantokustannusten ja odotettavissa olevan sähkön markkinahinnan välistä erotusta, koska toteutushinta, jossa otetaan huomioon markkinahinta lisätynä palkkiolla ja joka on 100 Englannin punttaa megawattitunnilta, ei ylitä tasoitettuja sähköntuotantokustannuksia ⁽⁵³⁾. Yhdistynyt kuningaskunta vahvisti lisäksi, että ilmoitetun tuen myöntämistä jatketaan siihen saakka, kunnes investoinnista on tehty poistot tavanomaisten kirjanpitosääntöjen mukaisesti, ja ettei ilmoitettua tukea yhdistetä mihinkään muuhun tukeen.
- (84) Ilmoitetun hankkeen reaalin vähimmäistuottovaatimus on 8,8–12,7 prosenttia ennen veroja ⁽⁵⁴⁾, ja komissio hyväksyi sen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään. Se on niiden vähimmäistuottovaatimusten mukainen, jotka komissio on aikaisemmin hyväksynyt Yhdistyneen kuningaskunnan biomassahankkeiden osalta ⁽⁵⁵⁾. Komissio arvioi tässä päätöksessä, onko hankkeen sisäinen korkokanta vähimmäistuottovaatimuksen mukainen.
- (85) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä komissio ilmoitti Yhdistyneen kuningaskunnan toimittaman herkkyyssanalyysin perusteella, ettei se pystynyt varmistumaan siitä, ettei valtiontuki johda liian suurten korvausten maksamiseen ⁽⁵⁶⁾. Reaalin sisäinen korkokanta ennen veroja olisi noussut arvioidusta 4,7 prosentista

⁽⁴⁹⁾ Ks. tämän päätöksen johdanto-osan 6 kappale.

⁽⁵⁰⁾ EUVL C 393, 7.11.2014, s. 1.

⁽⁵¹⁾ Ks. johdanto-osan 17 kappale.

⁽⁵²⁾ Ks. esimerkiksi päätökset asioissa SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) ja SA.38812 (2014/N) – Yhdistyneen kuningaskunnan tuki viidelle merituuvoimapaustolle: Walney, Dudgeon, Hornsea, Burbo Bank ja Beatrice – C(2014) 5074 final, (EUVL C 393, 7.11.2014, s. 1) ja päätös asiassa SA.38796 (2014/N) – Yhdistynyt kuningaskunta – Teessiden sähkön ja lämmön yhteistuotantoa koskeva biomassahanke (EUVL C 406, 4.11.2016, s. 1) ja 1 päivänä joulukuuta 2015 annettu päätös asiassa SA.38762 (2015/C) (2014/N) – Yhdistynyt kuningaskunta – Investointisopimus Lynemouthin voimalan muuttamisesta biomassaa hyödyntäväksi (pääöstä ei ole vielä julkaistu).

⁽⁵³⁾ Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 26–29 kappaleesta lisätietoa ilmoitetun hankkeen tasoitetuista sähköntuotantokustannuksista.

⁽⁵⁴⁾ Ks. johdanto-osan 17 kappale.

⁽⁵⁵⁾ Ks. esimerkiksi valtiontukiasia SA.37453 (2014/N) Muutos asiaan SA.35565 – Uusiutuvan energian käyttöä koskevan velvoitteen järjestelmä (EUVL C 172, 6.6.2014, s. 1).

⁽⁵⁶⁾ Ks. johdanto-osan 27 kappale.

yli 15,6 prosenttiin lämpöhyötysuhteen ja kuormitusasteen kasvaessa 5 prosentilla ja polttoainekustannusten vähentyessä 5 prosentilla. Komissio pani merkille kyseisten oletusten epävarmuuden ja erityisesti puupellettituotosten logistiikkaan liittyvien ongelmien takia joinakin toimintavuosina alentuneen kuormitusasteen sekä polttoainekustannusten tason (koska toimitussopimukset eivät täysin kattaneet biomassayksikön hankintatarpeita).

- (86) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdosta Yhdistynyt kuningaskunta toimitti päivitettyt tiedot ilmoitetusta hankkeesta sekä tarkasteli erityisesti uudelleen käyttöparametreja ja päivitti ne. Päivitettyjen tietojen perusteella ilmoitetun hankkeen reaalin sisäinen korkokanta ennen veroja on nyt noin [4–12] prosenttia, mikä on vähimmäistuottovaatimuksen mukaista.
- (87) Kuten johdanto osan 11 kappaleessa kuvailtiin, Yhdistynyt kuningaskunta poisti laskelmiin sisältyneet alhaiset bruttokuormitusasteet ja nosti keskimääräistä nettokuormitusastetta 71:stä 78 prosenttiin menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdosta. Yhdistynyt kuningaskunta vahvisti uuden kuormitusasteen muihin samanlaisiin laitoksiin tehdyn vertailun perusteella. Komissio toteaa, että lisäys on herkkyyssanalyyysissä oletettua suurempi ja että arvioitu 78 prosentin kuormitusaste on nyt vertailukelpoisissa laitoksissa todetun kuormitusasteen mukainen ⁽⁵⁷⁾.
- (88) Tarkistamalla kuormitusastetta vastataan myös kolmansien osapuolten esiin tuomiin ongelmiin, jotka koskevat alhaisen kuormitusasteen laskentatapaa ⁽⁵⁸⁾. RES Ltd totesi tarjouskilpailumenettelyistä saatujen yleisten kokemusten perusteella, että kyseinen menettely olisi voinut alentaa tarvittavaa tukimäärää ⁽⁵⁹⁾. Komissio huomauttaa, että tarjouskilpailumenettely ei ole välttämätön ja että nykyinen toimenpide ei johda liian suurten korvausten maksamiseen.
- (89) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä mainittujen polttoainekustannusten osalta komissio toteaa, että ilmoitetun hankkeen puupellettihankinnat hoidetaan suureksi osaksi pitkäaikaisilla sopimuksilla, joissa hinnat saattavat olla spot-hintoja korkeammat. Komissio huomautti kuitenkin, että epävarmuutta aiheutti edelleen se, että olemassa olevat toimitussopimukset eivät menettelyn aloittamista koskevan päätöksen tekohetkellä kattaneet täysin ilmoitetun hankkeen edellyttämiä hankintoja.
- (90) Yhdistynyt kuningaskunta antoi yksityiskohtaisen selvityksen riittävien puupellettihankintojen polttoainekustannuksista ja päivitti niihin liittyviä polttoainekustannusarvioita. Polttoainekustannukset laskivat 8,40:stä 8,18:aan Yhdysvaltain dollariin gigajoulea kohti, mikä ylitti 5 prosentin herkkyyssanalyyysissä saadun 8,23 dollaria gigajoulea kohti. Yhdistynyt kuningaskunta huomautti, että polttoainekustannuksia koskevat arviot perustuvat nyt pidemmän aikavälin sopimuksiin, jotka kattavat suurimman osan puupellettitarpeesta, sekä tulevista toimitussopimuksista ja spot-hinnoista tehtyihin arvioihin ⁽⁶⁰⁾.
- (91) Yhdistyneen kuningaskunnan toimittamiin asiakirjoihin sisältyi myös yksityiskohtainen erittely Draxin voimalan biomassaa hyödyntävän muunnetun yksikön toimitusketjun tärkeimmistä kustannustekijöistä, mukaan lukien polttoaineeseen liittyvät kustannukset, kuten satamien käyttö ja rautatiekuljetukset, varastointi, kestävyyssertifiointi, riskeiltä suojautuminen ja valuutanvaihtoon liittyvät kustannukset. Riippumattomien asiantuntijoiden lausunnossa, jonka Yhdistynyt kuningaskunta esitti, Draxin voimalan biomassaa hyödyntävän muunnetun yksikön arvioidut keskimääräiset polttoainekustannukset ovat Yhdysvaltojen puupellettituottajien hintavaihtelualan rajoissa ⁽⁶¹⁾. Päivitettyissä polttoainekustannuksissa otetaan huomioon puupellettien hinta (kulut, vakuutus ja rahti maksettuina), joka on 181 Yhdysvaltain dollaria tonnilta, mikä vastaa myös RISIn esittämää arviota ⁽⁶²⁾.
- (92) Vahvistaakseen lämpöhyötysuhdetta koskevan väitteen Yhdistynyt kuningaskunta antoi tietoja, jotka osoittivat, että tämäntyyppisen biomassaa koskevan muuntamishankkeen lämpöhyötysuhde voi kasvaa noin 38–39 prosenttia. Komissio toteaa, ettei menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetty tältä osin erityisiä epäilyjä, ja se katsoo, että tehokkuusaste on vertailukelpoisissa laitoksissa todettujen tavanomaisten tehokkuusasteiden mukainen ⁽⁶³⁾.
- (93) Lopuksi on todettava, että ilmoitetun hankkeen sisäinen korkokanta on muuttunut useiden tekijöiden seurauksena, mukaan lukien noin yhden vuoden tuen menetys, koska ehdotettu investointisopimus päättyi 31 päivänä maaliskuuta 2027 toimenpiteen alkamispäivämäärästä riippumatta, ja myös ulkomaanvaluutan epäedullisen kurssikehityksen takia. Sisäinen korkokanta on näin ollen korkeampi kuin komissiolle annettussa alkuperäisessä ilmoituksessa arvioitu 4,7 prosenttia. Ero johtuu laitoksen käyttöparametreja koskevista tarkistetuista arvioista.

⁽⁵⁷⁾ Ks. esimerkiksi komission hyväksymä 77 prosentin kuormitusaste Lynemouthin laitoksen osalta asiassa SA.38762 (2015/C) (2014/N) – Yhdistynyt kuningaskunta – Investointisopimus Lynemouthin voimalan muuttamisesta biomassaa hyödyntäväksi (päätöstä ei ole vielä julkaistu).

⁽⁵⁸⁾ Ks. johdanto-osan 44 kappale.

⁽⁵⁹⁾ Ks. johdanto-osan 43 kappale.

⁽⁶⁰⁾ Ks. johdanto-osan 59 kappale.

⁽⁶¹⁾ Ks. johdanto-osan 59 kappale.

⁽⁶²⁾ Ks. tämän päätöksen alaviite 38.

⁽⁶³⁾ Ks. esimerkiksi komission päätös SA.38762 (2014/N).

- (94) Edellä esitettyjen seikkojen perusteella komissio toteaa, että ilmoitetun hankkeen arvioitu sisäinen korkokanta perustuu laitoksen kustannuksia ja käyttöparametreja koskeviin luotettaviin arvioihin. Lisäksi arvioitu sisäinen korkokanta on tämällyyppiseltä hankkeelta edellytetyn vähimmäistuottovaatimuksen vaihtelualueen rajoissa. Näin ollen tuki ei johda liian suurten korvausten maksamiseen ja on oikeassa suhteessa yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen nähden.

5.2.4 Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen

- (95) Arvioidessaan valtiontukitoimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille komission on todettava, että "tukitoimenpiteen kielteisten vaikutusten, jotka ilmenevät kilpailun vääristymisenä ja vaikutuksena jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on oltava rajalliset, ja yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista edistävien myönteisten vaikutusten on oltava niitä suuremmat" ⁽⁶⁴⁾.
- (96) Suuntaviivojen 94–96 kohdan perusteella komissio katsoo, ettei ilmoitetusta toimenpiteestä aiheudu selvästi kielteisiä vaikutuksia, koska tuki on oikeasuhteinen eikä sinänsä johda toiminnan uudelleensijoittamiseen ilman myönteisiä ympäristövaikutuksia. Tuen avulla Draxin voimalan yksikkö muunnetaan hiilen sijasta biomassaa hyödyntäväksi, mikä kasvattaa uusiutuvan energian osuutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa ⁽⁶⁵⁾.
- (97) Tukitoimenpiteen kielteisten vaikutusten arvioimiseksi komissio keskittyy vääristymiseen, joka on seurausta tuen todennäköisestä vaikutuksesta kilpailuun kyseisillä tuotemarkkinoilla ja toiminnan sijaintipaikkaan ⁽⁶⁶⁾.

5.2.4.1 Kielteiset vaikutukset sähkömarkkinoihin

- (98) Koska tuki myönnetään uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaan sähköntuotantoon, se vaikuttaa tuotemarkkinoiden osalta sähkömarkkinoihin. Suuntaviivojen 89 kohdan perusteella komissio katsoo tuen mahdollisesti aiheuttavan pääasiassa kahdenlaista vääristymistä, nimittäin tuotemarkkinoiden vääristymistä ja sijaintipaikkaan kohdistuvia vaikutuksia.
- (99) Komissio viittaa suuntaviivojen 101 kohtaan ja toteaa, että hankkeessa on kyse yksikön jälkiasennuksesta jo olemassa olevaan hiilivoimalaan. Koska hankkeessa muunnetaan olemassa oleva voimala, se ei lisää tuensaajan tuotantokapasiteettia sähkömarkkinoilla. Näin ollen toimenpide ei kasvata tuensaajan osuutta sähköntuotantomarkkinoista.
- (100) Lisäksi komissio muistuttaa, että Draxin voimalan biomassaa hyödyntävän muunnetun yksikön sähköntuotantokapasiteetti vastaa noin 1,1:tä prosenttia Yhdistyneen kuningaskunnan sähköntuotantomarkkinoista. Näin ollen toimenpiteellä ei ole tuensaajan markkinavoiman lisäämiseen liittyvää kielteistä vaikutusta.
- (101) Suuntaviivojen 94–96 kohdan osalta komissio katsoo, ettei hanke koske toiminnan uudelleensijoittamista eikä se myöskään vaikuta merkittävästi kilpailuun Yhdistyneen kuningaskunnan sähköntuotantomarkkinoilla. Siksi komissio toteaa, ettei toimenpide vaikuta merkittävästi sähkömarkkinoilla käytävään kilpailuun. Ilmoitettu tuki ei myöskään – Yhdistyneen kuningaskunnan yhteenliittäntästeen takia – muuta kaupankäynnin edellytyksiä sähkön sisämarkkinoilla.
- (102) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio esitti epäilyksiä siitä, vääristääkö ilmoitettu hanke kilpailua puupellettimarkkinoilla ja tuotantoketjun alkupään raaka-ainemarkkinoilla yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Tämän erikseen ilmoitetun hankkeen ominaispiirteiden perusteella komissio laajensi analyysiä välillisiin vaikutuksiin, jotka kohdistuvat tuotannon tekijämarkkinoihin eli tässä tapauksessa jälkimarkkinoihin (ks. jäljempänä).

5.2.4.2 Kielteiset vaikutukset puupellettimarkkinoihin

- (103) Komissio toteaa aluksi, että kyseessä olevassa Draxin voimalan yksikössä voidaan käyttää polttoaineena vain teollisuuslaatuista puupellettiä. Vaikka jotkin laitokset saattavat pystyä käyttämään puupellettien sijasta osittain muita polttoaineita, ei ole odotettavissa, että Draxin yksikkö pystyisi korvaamaan puupelletit muilla tuotteilla, kun otetaan huomioon se, miten yksikkö on suunniteltu. Jotta voidaan analysoida tarkemmin, kuinka laajasti Draxin voimalan jälkiasennetun yksikön tuottamalle sähkölle myönnetty toimintatuki vääristää kilpailua ja kauppaa, tuotemarkkinoista on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon puupellettimarkkinat.

⁽⁶⁴⁾ Ks. suuntaviivojen 88 kohta.

⁽⁶⁵⁾ Ks. johdanto-osan 9 kappale.

⁽⁶⁶⁾ Ks. suuntaviivojen 97 kohta.

- (104) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen mukaisesti komissio totesi kauppavirtojen, unioniin suuntautuvan tuonnin kokonaismäärän ja viime vuosien markkinak kasvun perusteella, että markkinavääristymiä arvioitaessa puupellettimarkkinat eivät rajoitu vain yhteen jäsenvaltioon tai Euroopan unioniin vaan niitä olisi tarkasteltava maailmanlaajuisina markkinoina. Tästä on osoituksena Draxin voimalayksikön tarpeisiin ulkomailta tuotujen puupellettien suuri määrä, ja se on myös yhdenmukaista asiassa SA.38762 (2014/N) tehdyn päätelmän kanssa.
- (105) Komissio panee merkille, että suurin osa puupellettihankinnoista tehdään nykyisin erikseen neuvotelluilla pitkäaikaisilla sopimuksilla. Lisäksi uusien tuotantolaitosten markkinoille pääsyn esteet ovat vähäiset. Puupellettien tuotantokapasiteetin viimeaikainen lisäys sekä Yhdysvaltojen kaakkoisosissa että unionissa ⁽⁶⁷⁾ ja Draxin tekemät pitkäaikaiset sopimukset yksikön hankintojen turvaamiseksi vahvistavat tämän.
- (106) Aikaisempien suuntausten perusteella on myös huomattava, ettei spot-hinta muuttunut merkittävästi Yhdysvaltojen kaakkoisosissa, jonka ennakkoidaan olevan ilmoitetussa hankkeessa tarvittavien puupellettien päätoimittaja, vaikka niiden tuonti kyseiseltä alueelta unioniin kasvoi. Tätä tukevat myös eurooppalaisen pellettialan keskusjärjestön toimittamat tiedot ⁽⁶⁸⁾.
- (107) Draxin voimalan yksikön muuntaminen lisää puupellettien kysyntää 2,4 miljoonaa tonnia. Tämä vastaa 12,8:aa prosenttia puupellettien kokonaiskulutuksesta unionissa vuonna 2014 ⁽⁶⁹⁾. Vuotuinen kulutus unionissa kasvoi kuitenkin lähes 25 prosenttia eli 3,7 miljoonaa tonnia vuosina 2012–2014. Lisäksi puupellettien tuotantokapasiteetti lisääntyi nopeasti Yhdysvaltojen kaakkoisosissa, ja sen odotetaan lisääntyvän myös tulevaisuudessa ⁽⁷⁰⁾.
- (108) Muodollisesta tutkintamenettelystä ilmenneiden seikkojen perusteella mikään ei viittaa siihen, etteivät puupellettimarkkinat pystyisi laajentumaan samaan tahtiin tulevina vuosina vastatakseen Draxin voimalahankkeen synnyttämään kasvaneeseen kysyntään.

5.2.4.3 Kielteiset vaikutukset raaka-ainemarkkinoihin

- (109) Komissio totesi menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 81–84 kappaleessa, että puupellettien lisääntynyt kysyntä voi aiheuttaa uusia vääristymiä raaka-ainemarkkinoilla eli puukuitumarkkinoilla.
- (110) Puolivalmiita kuitupuutuotteita valmistavat tuotantolaitokset hankkivat tarvitsemansa puun taloudellisista syistä keskimäärin noin 100–150 kilometrin päästä, ja tällä tarkoitetaan laitoksen markkinasädettä. Tästä syystä puukuidut ovat paikallinen tuote, kun taas pelletit tuodaan pitkien matkojen päästä ja niiden markkinat ovat maailmanlaajuiset. Jotta voidaan arvioida ilmoitetun toimenpiteen vaikutus kilpailuun ja kauppaan, on tarpeen määritellä, missä sijaitsevilta paikallisilta markkinoilta puupelletit aiotaan hankkia tai todennäköisesti hankitaan.
- (111) Johdanto-osan 10 kappaleessa on tarkennettu polttoainehankintoja koskevia tietoja menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen verrattuna. Kyseisessä kappaleessa todetaan, että Draxin voimalayksikkö hankkii 60 prosenttia puukuidun kokonaistarpeestaan Yhdysvalloista; noin 13 prosenttia sen tarvitsemasta polttoaineesta hankitaan Brasiliasta, 7 prosenttia ostetaan spot-markkinoilta, noin 4 prosenttia hankitaan Baltian maista ja noin 15 prosenttia ostetaan Yhdysvaltojen kaakkoisosissa sijaitsevilta kauppakumppaneilta. Loput tarvittavasta polttoaineesta hankitaan Kanadasta ja mahdollisesti muista jäsenvaltioista. Tämä tarkoittaa, että noin 100 000 kuivatonna vuodessa hankitaan muista jäsenvaltioista pitkäaikaisilla sopimuksilla. Tämä on noin 0,7 prosenttia unionin vuoden 2014 puupellettituotannosta, jonka määräksi oli arvioitu 13,5 miljoonaa tonnia ⁽⁷¹⁾.
- (112) Komissio toteaa, että suurin osa puupelleteistä hankitaan unionin ulkopuolelta ja että raaka-ainemarkkinat ovat paikalliset. Puupellettien lisääntyneen kysynnän vaikutukset raaka-ainemarkkinoilla ilmenevät siis suureksi osaksi Euroopan unionin ulkopuolella. Onkin epätodennäköistä, että ilmoitettu hanke vaikuttaisi hintoihin unionin raaka-ainemarkkinoilla.
- (113) Koska hankkeessa käytettävät puupelletit tuodaan suureksi osaksi Yhdysvaltojen kaakkoisosista, mahdolliset vääristymät raaka-aineena käytettävän puukuidun markkinoilla ilmenevät kyseisellä alueella ⁽⁷²⁾.

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

⁽⁶⁸⁾ Ks. johdanto-osan 33 kappale.

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

⁽⁷⁰⁾ Ks. kaavio 1.

⁽⁷¹⁾ Ks. alaviite 20.

⁽⁷²⁾ Brasiliasta hankittavista puupelleteistä ja sääntöjenvastaisten toimien vaarasta Etelä-Amerikassa komissio toteaa, että kaikki pelletit tulevat samalta Hyvän metsänhoidon neuvoston sertifioimalta (ks. johdanto-osan 63 kappale) hyvin hoidetulta viljelmältä.

- (114) Suurin osa muodollisen tutkintamenettelyn kuluessa saaduista huomautuksista tukee näkemystä, jonka mukaan Yhdysvaltojen kaakkoisosista tuotavat teolliset puupelletit koostuvat pääasiassa metsänhoidon yhteydessä saatavasta puukuidusta. Komissio toteaa, että vuoteen 2019 saakka puupellettiteollisuuden arvioitu kasvu (noin 14 prosenttia vuodessa ⁽⁷³⁾) on paljon suurempi kuin perinteisen metsäteollisuuden kasvu, jonka on arvioitu olevan noin 1,4 prosenttia vuodessa ⁽⁷⁴⁾. Koska puupellettien valmistajien osuus puukuitumarkkinoilla on kuitenkin vähäinen ⁽⁷⁵⁾, yhdistetty vuotuinen kokonaispoistuma kasvaisi alle 1,8 prosenttia vuoteen 2019 saakka. Westrockin toimittamien arvioiden perusteella puukuidun kokonaistarjonnan ennakoitua lisäntyvän vuosittain 2,0 prosenttia eli vähemmän kuin arvioidun kasvun. Draxin voimalayksikölle myönnetyn tuen vaikutuksen odotetaan näin ollen jäävän vähäiseksi.
- (115) Yhdistyneen kuningaskunnan toimittamien tietojen mukaan ⁽⁷⁶⁾ Draxin voimalayksikön tarvitseman raaka-aineen määrä (2,4 miljoonaa tonnia vuodessa) on alle 1 prosentti Yhdysvaltojen eteläosien metsien vuoden 2014 kokonaispoistumasta, joka oli noin 250 miljoonaa tonnia. Tämä on vuorostaan vain pieni osuus kokonaismetsävaroista. Vaikka otettaisiin huomioon muista biomassahankkeista, kuten Lynemouthin voimalan hankkeesta, aiheutuvat lisätarpeet, nämä pienet prosenttiosuudet eivät anna selviä viitteitä kohtuuttomista vääristymistä raaka-ainemarkkinoilla.
- (116) Fern ym. ja GPII esittivät markkinamallinnustutkimuksia, jotka osoittivat kantohintojen nousseen puupelletti-tuotannon lisääntymisen seurauksena. Esimerkiksi FORISKin tutkimuksen mukaan teollisten puupellettien maailmanlaajuisen kysynnän kasvu 10,6 miljoonasta tonnista 25 miljoonaan tonniin vuosina 2014–2019 – kun ei oteta huomioon sahausjätteen vaikutusta – voisi nostaa kantohintoja Yhdysvaltojen kaakkoisosissa 30–40 prosenttia ⁽⁷⁷⁾. GPII:n esittämän USDAn raportin mukaan bioenergiaan käytettävän biomassan tuotannon kasvu 16,9 miljoonaan tonniin vuoteen 2016 mennessä voisi yli kaksinkertaistaa tietynlaatuisten puun eli muun kuin sahapuuna käytettävän mäntypuun hinnan ⁽⁷⁸⁾.
- (117) Kuten Yhdistynyt kuningaskunta kuitenkin huomautti ⁽⁷⁹⁾, näissä tutkimuksissa lähtökohtana käytetty puupellettien kysyntä ei kuvasta Draxin voimalan biomassaa koskevan muuntamishankkeen synnyttämää kysyntää vaan pikemminkin kokonaisarviointia ja kokonaiskysyntää. Lisäksi kokonaiskysyntä on USDAn tutkimuksessa arvioitu vähäisemmäksi kuin uudemmissa tutkimuksissa. USDAn tutkimuksessa arvioidaan esimerkiksi, että Yhdysvaltojen kaakkoisosissa käytettäisiin vuonna 2015 noin 13 miljoonaa tonnia puuta bioenergian tuotantoon, mikä on enemmän kuin RISIn raportissa saman vuoden osalta ilmoitettu määrä, joka on alle 8 miljoonaa tonnia. Lisäksi arvioidusta kokonaiskysynnästä aiheutuva väitetty hinnannousu olisi USDAn raportin mukaan väliaikainen, koska tällainen kysynnän kasvu katetaan metsävaroista.
- (118) Useat kolmannet osapuolet huomauttivat, että puupellettituotannon lisäys on jo nostanut kantohintoja Yhdysvaltojen kaakkoisosissa. Esimerkiksi GPII viittaa konsulttiyritys Forest2Marketin tietoihin tukeakseen väitettä, jonka mukaan mäntykuitupuun kantohinnat Yhdysvaltojen eteläosissa nousivat keskimäärin 11 prosenttia vuonna 2013 ja 10 prosenttia vuonna 2014. Fern ym. ilmoitti, että vuosina 2011–2015 havupuun hinnat Yhdysvaltojen eteläosissa ovat nousseet 27 prosenttia ja lehtipuun hinnat 56 prosenttia. Myös AFPA on esittänyt samanlaisia väitteitä ⁽⁸⁰⁾.
- (119) Komissio toteaa tältä osin, että pidemmällä aikavälillä keskimääräinen kantohinta ei ole aiemman vaihtelualan ulkopuolella ⁽⁸¹⁾. Lisäksi Forest2Marketin huomautuksissa ⁽⁸²⁾ todettiin, että useat tekijät ovat vaikuttaneet todettuun hinnannousuun. Vaikuttavina tekijöinä Forest2Market mainitsi erityisesti sahausjätteen tuotannon vähenemisen, säähän liittyvät tapahtumat ja maanomistuksessa tapahtuneet muutokset. Forest2Market totesi, että "on todennäköistä, että puukuidun hinnat olisivat nousseet ilman pellettien vientimarkkinoiden aiheuttamaa lisäkysyntää ..." ⁽⁸³⁾. Se, että kantohinnat nousevat ajan mittaan, vaikuttaa näin ollen olevan seurausta useista markkinoiden kehityssuunnista.

⁽⁷³⁾ Ks. johdanto-osan 55 kappale.

⁽⁷⁴⁾ Ks. johdanto-osan 51 kappale.

⁽⁷⁵⁾ Ks. johdanto-osan 65 kappale.

⁽⁷⁶⁾ Ks. johdanto-osan 65 kappale.

⁽⁷⁷⁾ Ks. johdanto-osan 45 kappale.

⁽⁷⁸⁾ Ks. johdanto-osan 54 kappale.

⁽⁷⁹⁾ Ks. johdanto-osan 68 kappale.

⁽⁸⁰⁾ Ks. kaavio 2 johdanto-osan 48 kappaleessa.

⁽⁸¹⁾ Ks. kaavio 2 johdanto-osan 48 kappaleessa.

⁽⁸²⁾ Ks. johdanto-osan 34 kappale.

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

- (120) Väitteistä, joita on esitetty tuensaajan valmiudesta maksaa kuidusta ⁽⁸⁴⁾, komissio toteaa, että tarkistettujen ja alentuneiden polttoainekustannusten ⁽⁸⁵⁾ seurauksena puupellettien hinta on 181 Yhdysvaltain dollaria tonnia kohti (kulut, vakuutus ja rahti maksettuina). Tämä vastaa RISIn ilmoittamaa puupellettien hintaa (kulut, vakuutus ja rahti maksettuina) ⁽⁸⁶⁾.
- (121) Puupellettitehtaiden sijainnin osalta komissio ottaa huomioon sen, että Yhdysvaltojen kaakkoisosissa toimivat nykyiset vientiä harjoittavat puupellettitehtaat sijaitsevat yleensä noin 104 kilometrin säteellä toisistaan ja enimmäkseen noin 48–104 kilometrin säteellä ⁽⁸⁷⁾. Näin ollen tällaisten puupellettitehtaiden markkina-alue liittyy muun kilpailevan teollisuuden kanssa. Komissio kuitenkin huomauttaa, että valtaosa tällaisista vientiä harjoittavista puupellettitehtaista sijaitsee noin 104 kilometrin säteellä lakkautetusta puunjalostuslaitoksesta. Lisäksi on selvennetty, että puupellettitehtaan sijainnin määrittämisessä otetaan huomioon useita seikkoja. Yhdistyneen kuningaskunnan lainaaman raportin mukaan ⁽⁸⁸⁾ suurin osa Yhdysvaltojen kaakkoisosien lakkautetuista sellu- ja paperitehtaista suljettiin ennen vuotta 2010, mikä ei juurikaan korreloi puupellettiteollisuuden kasvun kanssa ⁽⁸⁹⁾.
- (122) Lopuksi Pöyryn raportissa ⁽⁹⁰⁾ tarkasteltiin puukuituihin liittyvää epäreilun kilpailun riskiä puupellettiteollisuuden ja puukuituja käyttävien perinteisten toimialojen välillä. Raportissa otettiin huomioon sekä tukea saavasta Draxin voimalan biomassaa hyödyntävästä muunnetusta yksiköstä että muista laitoksista, kuten Lynemouthissa sijaitsevasta laitoksesta, johtuva puupellettien kysyntä. Raportissa todettiin, että Yhdysvaltojen kaakkoisosien nykyisen ja suunnitellun puupellettitehdaskapasiteetin pitäisi riittää kattamaan puupellettien kysynnän kasvu ja että puun epäsuoran käytön muutoksen riskin pitäisi olla vähäinen.
- (123) Näin ollen on todettava, että ilmoitetun toimenpiteen ei odoteta vääristävän raaka-ainemarkkinoita kohtuuttomasti. Komissio huomauttaa erityisesti, että paikallisten markkinoiden vääristyminen, siinä määrin kuin sitä tapahtuisi, ilmenisi Yhdysvaltojen kaakkoisosissa ja vaikuttaisi siksi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vain vähän – jos lainkaan. Tältä osin todetaan myös, että ilmoitettu tuki myönnettäisiin sähköntuotantoon kiinteästä biomassasta ja että kaikki tuen vaikutukset raaka-ainemarkkinoihin olisivat epäsuoria.

5.2.4.4 Tasapainotesti

- (124) Kuten suuntaviivojen 97 kohdassa todetaan, valtiontukitoimenpiteissä, jotka on kohdennettu hyvin siihen markkinoiden toimintapuutteeseen, joka niillä pyritään korjaamaan, kilpailun kohtuuttoman vääristymisen riski on pienempi. Komissio toteaa, että ilmoitetun tuen välittömänä tarkoituksena on saavuttaa vuotta 2020 koskevat unionin ilmasto- ja energiatavoitteet oikeasuhteisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Siksi kilpailun kohtuuttoman vääristymisen riski sähkömarkkinoilla on vähäisempi kuin 5.2.4.1 kohdassa selitettiin. Kuten 5.2.4.2 kohdassa todettiin, komissio ei havainnut kohtuuttomia vääristymiä kyseisillä puupellettituotteiden markkinoilla eikä myöskään tuotantoketjun alkupään raaka-ainemarkkinoilla. Komissio muistuttaa, että raaka-ainemarkkinoiden mahdollinen vääristyminen ei johdu suoraan toimintatuesta vaan sähköntuotannossa polttoaineena käytettävien puupellettien kysynnän kasvusta. Lisäksi raaka-ainemarkkinoiden vaikutukset ovat välillisiä puupellettimarkkinoilla ilmeneviin vääristymiin verrattuna.
- (125) Komission on myös arvioitava, vääristääkö toimenpide tai uhkaako se vääristää kilpailua sikäli kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vaikutukset raaka-ainemarkkinoilla ovat paikallisia ja ilmenevät enimmäkseen unionin ulkopuolella, koska valtaosa Draxin voimalayksikön tarvitsemista puupelletteistä tuodaan Euroopan ulkopuolelta (ks. johdanto-osan 10 kappale). Siksi komissio toteaa, että kaikki jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvat vaikutukset, jotka ovat seurausta kantohinnan noususta Yhdysvaltojen kaakkoisosissa, ovat joka tapauksessa vähäisiä.
- (126) Komissio toteaa edellä esitetyn perusteella, että Draxin voimalan biomassaa koskevan muuntamishankkeen sähköntuotantoon myönnetystä ilmoitetusta tuesta johtuvat kielteiset vaikutukset, kuten kilpailun vääristyminen ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan sähkömarkkinoilla samoin kuin jälkemarkkinoilla, ovat vähäiset. Tuen myönteiset vaikutukset, jotka edistävät yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista eli uusiutuvista lähteistä tuotettua energiaa ja sähköntuotannosta syntyvien hiilidioksidipäästöjen vähentämistä, ylittävät ne, joten yleisvaikutus on myönteinen.

⁽⁸⁴⁾ Ks. johdanto-osan 49 kappale.

⁽⁸⁵⁾ Ks. johdanto-osan 69 kappale.

⁽⁸⁶⁾ Ks. alaviite 38.

⁽⁸⁷⁾ Ks. johdanto-osan 67 kappale.

⁽⁸⁸⁾ Ks. johdanto-osan 67 kappale.

⁽⁸⁹⁾ Ks. kaavio 1 johdanto-osan 47 kappaleessa.

⁽⁹⁰⁾ Ks. johdanto-osan 41 kappale.

5.2.5 Muita näkökohtia – SEUT 30 ja 110 artiklan noudattaminen

- (127) Asiassa SA.36196 (2014/N) annetun päätöksen, joka koskee uusiutuvien energialähteiden hinnanerosopimusta, asioissa SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) ja SA.38812 (2014/N), annetun päätöksen, joka koskee FIDeR-tukea viidelle merituulivoimahankkeelle, sekä Lynemouthin ja Teessiden voimaloiden biomassahankkeita koskevien asioiden SA.38762(2015/C)(2014/N) ja SA.38796(2014/N) yhteydessä Yhdistynyt kuningaskunta on sitoutunut mukauttamaan tapaa, jolla sähköntoimittajien hinnanerosopimuksiin liittyvät maksusitoumukset lasketaan, siten, että EU:n jäsenvaltioissa Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella uusiutuvista energialähteistä tuotettua ja asiakkaille Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimitettua tukikelpoista sähköä ei oteta huomioon toimittajien markkinaosuuksissa.
- (128) Yhdistynyt kuningaskunta varmistaa, ettei hinnanerosopimuksiin liittyviä maksuja suoriteta ennen tämän mukautuksen tekemistä. Ellei se ole mahdollista, Yhdistynyt kuningaskunta ottaa käyttöön korvausmekanismin maksaakseen sähköntoimittajille korvauksen sellaisesta uusiutuvista energialähteistä tuotetusta tuontisähköstä, jota ne ovat mahdollisesti toimittaneet asiakkaille ennen poikkeuksen voimaantuloa mutta kuitenkin sen jälkeen, kun hinnanerosopimuksiin liittyviä maksuja on alettu suorittaa.
- (129) Johdanto-osan 127 kappaleessa tarkoitettua Yhdistyneen kuningaskunnan sitoumusta sovelletaan myös ilmoitettuun toimenpiteeseen. Tämän sitoumuksen perusteella komissio katsoo, että ilmoitetun tukitoimenpiteen rahoitusmekanismiin ei pitäisi johtaa perussopimuksen 30 tai 110 artiklan vastaiseen syrjintään.
- (130) Edellä esitettyjen seikkojen valossa komissio katsoo, että Draxin voimalan biomassaa hyödyntävän muunnetun yksikön hyväksi toteutettavalla tukitoimenpiteellä, josta Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 15 päivänä huhtikuuta 2015, pyritään suuntaviivojen mukaisesti yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen tarpeellisella ja oikeasuhteisella tavalla ja että se näin ollen soveltuu sisämarkkinoille perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Yhdistyneen kuningaskunnan 2 päivänä huhtikuuta 2015 ilmoittama valtiontuki, jonka kyseinen jäsenvaltio aikoo toteuttaa myöntämällä tukea Drax Power Limitedille Draxin voimalan yksikön 1 muuntamiseksi biomassaa hyödyntäväksi, soveltuu sisämarkkinoille perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneelle kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 19 päivänä joulukuuta 2016.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen