BESLUIT (EU) 2017/1436 VAN DE COMMISSIE

van 1 december 2015

inzake staatssteun voor de ombouw van de elektriciteitscentrale van Lynemouth tot een biomassacentrale SA.38762 (2015/C) die het Verenigd Koninkrijk van plan is ten uitvoer te leggen

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2015) 8441)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig het (de) genoemde artikel(en) te hebben aangemaand hun opmerkingen ([1]) te maken, en rekening houdende met deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Na aan de aanmelding voorafgaande contacten heeft het Verenigd Koninkrijk op 17 december 2014 overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) de steun aangemeld voor het project om de elektriciteitscentrale van Lynemouth tot een biomassacentrale om te bouwen. Op 5 februari 2015 heeft het VK de Commissie aanvullende bewijzen verstrekt.

(2) Bij schrijven van 19 februari 2015 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag ten aanzien van deze steun in te leiden (het „inleidingsbesluit").

(3) Op 23 maart 2015 heeft het Verenigd Koninkrijk zijn opmerkingen ingediend.

(4) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden is op vrijdag 10 april 2015 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (zie voetnoot 1). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen kenbaar te maken.

(5) De Commissie heeft van 30 belanghebbenden opmerkingen ontvangen en deze voor een reactie aan het Verenigd Koninkrijk doorgezonden op 20 mei 2015. Het Verenigd Koninkrijk heeft op 12 juni 2015 op deze opmerkingen gereageerd.

(6) Op 23 juli 2015 heeft de Commissie om verdere informatie verzocht, die door het Verenigd Koninkrijk op 29 juli 2015 is verstrekt. Op 7 oktober 2015 heeft het Verenigd Koninkrijk aanvullende informatie verstrekt.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. Het project voor de ombouw tot een biomassacentrale in Lynemouth en begunstigde

(7) In het kader van de procedure voor de Final Investment Decision Enabling for Renewables (FIDeR) heeft het Verenigd Koninkrijk acht projecten voor hernieuwbare energie geselecteerd ([2]). Steun voor de geselecteerde projecten wordt verleend op basis van investeringscontracten. Het aangemelde project maakt deel uit van de acht projecten die geselecteerd zijn op grond van FIDeR.

([1]) PB C 116 van 10.4.2015, blz. 52.

([2]) Voor zes van deze acht projecten heeft de Commissie een besluit genomen. Op 23 juli 2014 is een besluit van geen bezwaar aangenomen voor vijf windenergieprojecten op zee (zaken SA.38758, SA.38759, SA.38761, SA.38763 en SA.38812 (PB C 393 van 7.11.2014, blz. 7) en op 22 januari 2015 is een besluit van geen bezwaar aangenomen voor de warmtekrachtcentrale op biomassa in Teesside (SA. 38796, besluit nog niet gepubliceerd).

(8) De aangemelde steunmaatregel heeft betrekking op de ombouw van de kolencentrale van Lynemouth tot een centrale die volledig op biomassa draait. De elektriciteitscentrale is in Northumberland aan de noordoostelijke kust van Engeland gelegen. De elektriciteitscentrale is eigendom van en wordt geëxploiteerd door Lynemouth Power Limited, een volledige dochteronderneming van RWE Supply & Trading GmbH.

(9) Lynemouth is een kolencentrale van 420 MW die sinds 1972 commercieel geëxploiteerd wordt. Volgens het huidige voorstel wordt de centrale omgebouwd tot een centrale die uitsluitend op biomassa draait. De kenmerken van het verbrandingsproces brengen met zich mee dat de centrale uitsluitend houtpellets van industriële kwaliteit zal kunnen verbranden. De centrale zal elektriciteit leveren aan het Northern Power Grid, dat het noordoosten van Engeland van stroom voorziet. Het Verenigd Koninkrijk schat dat het project 0,7 % van de toekomstige energiebehoefte van het Verenigd Koninkrijk dekt.

(10) Volgens ramingen van het Verenigd Koninkrijk kan de CO_2-uitstoot tijdens de twaalfjarige looptijd van het project met circa 17,7 miljoen ton worden teruggedrongen en zal circa 2,3 TWh elektriciteit per jaar worden opgewekt. De centrale zal op basisbelasting werken en aldus planmatig elektriciteit met een lage CO_2-voetafdruk leveren.

(11) Volgens de Britse autoriteiten is de centrale ontworpen om 420 MW nominaal elektrisch vermogen te leveren bij een gemiddelde belastingsfactor van 77 % ([3]). De centrale gaat ongeveer 1,44-1,56 miljoen ton droge stof aan houtpellets per jaar gebruiken, waarvan het grootste deel uit het zuidoosten van de Verenigde Staten ingevoerd zal worden ([60 %-80 %] van de totale benodigde brandstof). Circa [5 %-20 %] van de brandstof wordt betrokken uit Europa en de rest uit Canada. De centrale wordt niet zodanig omgebouwd dat zij aan de voorschriften inzake afvalverbranding voldoet, en zal dus geen afvalhout kunnen verbranden.

(12) De tabel is een overzicht van de verwachte exploitatieparameters van de centrale van Lynemouth. Volgens de Britse autoriteiten is de belastingsfactor het product van de tijd dat de centrale technisch gezien elektriciteit kan opwekken (met aftrek van bijvoorbeeld de tijd die nodig is voor onderhoud of reparatie) en de tijd dat de centrale in werkelijkheid wordt ingezet om elektriciteit op te wekken (met aftrek van bijvoorbeeld de tijd waarin de beheerder van het distributienetwerk de centrale beperkingen oplegt wegens overbelasting van het netwerk; dit wordt ook wel de bruto belastingsfactor genoemd). De netto belastingsfactor uit de tabel wordt verkregen door een gemiddelde technische beschikbaarheid van 80,77 % te vermenigvuldigen met een bruto belastingsfactor van 95,51 %.

Exploitatieparameters Lynemouth.

Brandstofkosten (GBP/GJ)	Thermisch rendement (%)	Gemiddelde netto belastingsfactor (%)
7,17	36,9	77

2.2. **Nationale rechtsgrondslag, financiering en budget**

(13) De nationale rechtsgrondslag is de Energy Act 2013.

(14) De totale begroting voor dit project wordt op 0,8 miljard GBP geraamd. Het Verenigd Koninkrijk heeft bevestigd dat voorafgaand aan de opleverdatum geen steun aan de begunstigde wordt betaald.

(15) De steun zal worden uitgekeerd door een tegenpartij van de overheid en gefinancierd middels een wettelijke heffing ten laste van alle gelicentieerde elektriciteitsleveranciers, die gebaseerd wordt op het marktaandeel van die leveranciers zoals gedefinieerd door het gemeten elektriciteitsverbruik. Leveranciers moeten uit eigen middelen aan hun verplichtingen voldoen, maar zijn vrij om de kosten aan de klant door te berekenen als onderdeel van hun algemene prijsstrategie.

([3]) De belastingsfactor werd in de oorspronkelijke aanmelding geschat op 75,3 % en vervolgens door het Verenigd Koninkrijk gewijzigd.

2.3. **Vorm van de steun, duur en productiekosten**

(16) De steun aan het project zou worden toegekend in de vorm van een variabele premie (een zogenaamd Contract for Difference (CfD)), die gelijk is aan het verschil tussen een vooraf vastgestelde prijs (de uitoefenprijs) en de vastgestelde marktprijs voor elektriciteit (de referentieprijs). De referentieprijs is een prijs die gebaseerd is op termijnprijzen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit in een bepaalde periode. De begunstigde zal geld verdienen door elektriciteit op de markt te verkopen, maar wanneer de gemiddelde groothandelsprijs van elektriciteit lager is dan de uitoefenprijs, zal de begunstigde van een tegenpartij die in handen is van de Britse regering (Low Carbon Contracts Company Ltd, hierna „de CfD-tegenpartij" genoemd), een toeslag ten belope van het verschil ontvangen. Het risico dat de referentieprijs niet wordt bereikt, alsook een volumerisico dat de geraamde verkoopvolumes niet worden gehaald, blijft echter voor de begunstigde ([4]).

(17) De steun voor het biomassaproject wordt dienovereenkomstig bepaald op basis van een administratief vastgestelde uitoefenprijs. Om de transitie tussen de steunregelingen te vergemakkelijken, zijn uitoefenprijzen zodanig vastgesteld dat de steun krachtens de FIDeR nagenoeg gelijk is aan die van de huidige regeling inzake de verplichting tot gebruik van hernieuwbare energiebronnen ([5]).

(18) Om de uitoefenprijs voor specifieke, tot biomassacentrale om te bouwen centrales te berekenen (die toepasselijk is op de centrale van Lynemouth), heeft het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder rekening gehouden met de bandbreedten van gemiddelde elektriciteitskosten in het bereik van 105 GBP/MWh tot 115 GBP/MWh. Het Verenigd Koninkrijk heeft uitgelegd dat het niveau van de uitoefenprijs voor projecten voor de ombouw naar biomassa is berekend met inachtneming van een bandbreedte in drempelrendementen ([6]) van 8,8 %-12,7 %.

(19) De toepasselijke uitoefenprijs voor dit project is 105 GBP/MWh (prijzen van 2012 — jaarlijks geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex). Hetzelfde bedrag per MWh is de maximale uitoefenprijs die volgens de CfD-regeling aan tot biomassacentrale om te bouwen centrales zal worden geboden. De gemiddelde kosten omvatten de financieringskosten van nieuwe elektriciteitscentrales op basis van een discontopercentage van 10 % voor alle technologieën. Het Verenigd Koninkrijk heeft gedetailleerd uiteengezet hoe deze kosten zijn berekend, welke gegevensbronnen er zijn gebruikt en met welke drempelrendementen rekening is gehouden ([7]).

(20) De belangrijkste aannamen voor berekening van de uitoefenprijzen, daaronder begrepen de gemiddelde kosten, prijzen van fossiele brandstoffen, effectieve belastingtarieven en maximale capaciteitsopbouw, zijn vermeld in het verslag van de Britse regering over de gemiddelde kosten ([8]) en de verslagen van het ministerie van Energie en Klimaatverandering ([9]). In dit verband wordt uitgegaan van een groothandelsprijs van elektriciteit van ongeveer 55 GBP/MWh in reële prijzen, stijgend tot 65 GBP/MWh in 2020.

(21) Op basis van deze uitoefenprijs werd voor dit project het reële interne rendement vóór belastingen geraamd op 9,7 %. Het voorgestelde investeringscontract loopt af op 31 maart 2027, ongeacht de startdatum.

2.4. **Cumulatie**

(22) Het Verenigd Koninkrijk heeft verduidelijkt dat de projecten waaraan investeringscontracten zijn toegewezen geen CfD voor dezelfde energieopwekking kunnen krijgen krachtens de nieuwe steunregeling. Bovendien kan een project dat betalingen ontvangt op grond van de investeringscontracten geen Renewable Obligation Certificates (groencertificaten) voor dezelfde energieopwekking ontvangen. Ten slotte kan opwekking van hernieuwbare energie die gesteund wordt door middel van een investeringscontract niet meedoen op de capaciteitsmarkt of investeringssteun ontvangen gedurende de termijn van het investeringscontract.

([4]) Zie voor meer informatie over het vergoedingsmechanisme van CfD overweging 17 t/m 31 van het besluit van de Commissie over zaak SA.36196 Electricity Market Reform — Contract for Difference for Renewables (C(2014) 5079 definitief).

([5]) De regeling werd aanvankelijk goedgekeurd bij besluit van de Commissie van 28 februari 2001 in zaak N504/2000 en is daarna verschillende keren gewijzigd. In de huidige vorm is de regeling door de Commissie goedgekeurd in haar besluit van 2 april 2013 in de zaak SA.35565 (PB C 167 van 13.6.2013, blz. 5). Sommige specifieke elementen zijn naderhand goedgekeurd voor Noord-Ierland (zaak SA.36084) en Schotland (zaak SA.37453).

([6]) Het drempelrendement is het minimaal benodigde rendement om een project van deze aard te verwezenlijken.

([7]) Al deze elementen zijn door de Britse autoriteiten gepubliceerd in het document „Electricity Generation Costs", dat beschikbaar is op https://www.gov.uk/government/publications/electricity-generation-costs

([8]) „Electricity Generation Costs December 2013", DECC (2013), beschikbaar op https://www.gov.uk/government/publications/electricity-generation-costs

([9]) Beschikbaar op https://www.gov.uk/government/publications/electricity-market-reform-delivery-plan

(23) Op basis van de beginselen zoals beschreven in overweging 22, heeft het Verenigd Koninkrijk bevestigd dat noch de energieproducent, noch diens directe of indirecte belanghebbenden andere steun van het Verenigd Koninkrijk of een andere lidstaat hebben ontvangen, toegezegd hebben gekregen of hebben aangevraagd.

2.5. **Gebruik en beschikbaarheid van biomassa**

(24) Zoals uitgelegd in overweging 9 hierboven, zullen in het Lynemouth-project alleen houtpellets verbrand kunnen worden. Houtpellets die in de centrale van Lynemouth worden gebruikt, moeten voldoen aan de duurzaamheidscriteria van het Verenigd Koninkrijk, waaronder een daling met minimaal 60 % van de uitstoot van broeikasgassen in vergelijking met de gemiddelde intensiteit van het fossielebrandstoffennet in de Unie (namelijk in vergelijking met het gemiddelde van de energieopwekking uit kolen en gas in de Unie, gemeten volgens de methodologie zoals uiteengezet in de richtlijn voor hernieuwbare energie). Die streefcijfers zullen worden verhoogd tot een minimale besparing van broeikasgassen van 72 % vanaf april 2020 en van 75 % vanaf april 2025. De duurzaamheidscriteria van het Verenigd Koninkrijk bevatten ook bepalingen om de biodiversiteit te beschermen en niet-duurzame praktijken te vermijden ([10]).

(25) De wereldwijde handel in spaanders werd geraamd op 22 miljoen ton per jaar in 2011. De vraag in de Unie overtreft de productie, wat betekent dat houtpellets in de Unie worden ingevoerd. De netto-invoer van houtpellets in de Unie in datzelfde jaar werd geraamd op 3,2 miljoen ton per jaar en nam in 2012 toe tot ongeveer 4 miljoen ton per jaar.

(26) Het mondiale verbruik van houtpellets in 2012 werd geraamd op 22,4 tot 24,5 miljoen ton ([11]), waarvan ongeveer 15,1 miljoen ton in de Unie werd verbruikt. De lidstaten die de meeste houtpellets in elektriciteitscentrales verbruiken zijn het Verenigd Koninkrijk (1,3 miljoen ton in 2013) ([12]), België (1,3 miljoen ton), Nederland (1,2 miljoen ton), Denemarken (1 miljoen ton) en Zweden (1 miljoen ton).

2.6. **Transparantie**

(27) Met betrekking tot de verslaggeving en transparantie heeft het Verenigd Koninkrijk aangegeven dat alle in het FIDeR-proces toegekende investeringscontracten online gepubliceerd zijn in de vorm waarin ze zijn ondertekend ([13]).

2.7. **Besluit tot inleiding van het formele onderzoek**

(28) Op 19 februari 2015 heeft de Commissie besloten om de procedure van het formele onderzoek naar de verenigbaarheid van de steun met de interne markt in gang te zetten, in het bijzonder met het oog op de proportionaliteit van de steun en het risico van marktverstoring.

(29) Meer in het bijzonder heeft de Commissie geconcludeerd dat het risico van overcompensatie niet kan worden uitgesloten. De Commissie heeft aangetekend dat het interne rendement aanzienlijk werd beïnvloed door de aanvankelijk in de financiële berekeningen gebruikte aannamen en dat de aanvankelijk door het Verenigd Koninkrijk geschatte waarden van de operationele parameters niet geheel overeenkwamen met de beschikbare marktinformatie.

(30) De Commissie heeft een gevoeligheidsberekening uitgevoerd om de invloed te schatten die veranderingen in het gemiddelde thermische rendement, de belastingsfactor en de brandstofkosten van de centrale hebben op het interne rendement. Indien het thermische rendement en de belastingsfactor met 5 % zouden stijgen en de brandstofkosten met 5 % zouden dalen, zou het reële interne rendement voor belastingen volgens deze berekeningen zijn toegenomen van 9,7 % tot 23,1 %. Bij een gelijksoortige variatie van deze drie parameters met 10 % zou het interne rendement tot 31,7 % zijn gestegen. De Commissie heeft dan ook overwogen dat onzekerheden in de voor de kostenberekening gebruikte aannamen tot overcompensatie kunnen leiden.

(31) Bovendien heeft de Commissie haar zorg uitgesproken over de hoeveelheid grondstof die nodig is om de centrale van Lynemouth volledig op biomassa te laten draaien. Die is aanzienlijk in vergelijking met zowel de Europese Unie als de mondiale markt. Op basis van gegevens uit 2012 zou de elektriciteitscentrale van Lynemouth circa 7,4 % van het wereldwijde houtpelletverbruik, 11,2 % van het Europese verbruik en 88,2 % van het verbruik in het Verenigd Koninkrijk vertegenwoordigen, met een toenemende invoer.

([10]) Voor nadere bijzonderheden wordt verwezen naar: www.gov.uk/government/consultations/ensuring-biomass-affordability-and-value-for-money-under-the-renewables-obligation
([11]) AEBIOM European Bioenergy Outlook 2013.
([12]) AEBIOM European Bioenergy Outlook 2013.
([13]) Beschikbaar op de website https://www.gov.uk/government/publications/final-investment-decision-fid-enabling-for-renewables-investment-contracts

(32) De Commissie betwijfelt of de houtpelletmarkt zonder aanzienlijke marktverstoringen op korte termijn aan die vraagstijging kan voldoen. Verder heeft de Commissie aangetekend dat biomassa van hout in verschillende sectoren als grondstof wordt gebruikt (onder meer voor de productie van pulp, papier of karton) en dat marktverstoringen niet uitgesloten kunnen worden.

3. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

(33) De Commissie heeft 30 opmerkingen van belanghebbenden ontvangen. In opmerkingen van handelsorganisaties ([14]) en Britse parlementsleden wordt de nadruk gelegd op het economische en sociale belang van het project. Ook hebben Lynemouth Power LTD en de Spencer Group steunbrieven van verschillende belanghebbenden ingediend.

(34) Vier niet-gouvernementele organisaties hebben de milieurisico's van het project benadrukt ([15]). In het bijzonder wordt in de ingediende documenten de CO_2-besparing in twijfel getrokken die met de opwekking van elektriciteit uit ingevoerde biomassa verwezenlijkt zou kunnen worden en wordt bezorgdheid uitgesproken over de mogelijke negatieve invloed op de luchtvervuiling en biodiversiteit.

(35) Zes organisaties hebben argumenten aangedragen ter ondersteuning van de mening dat het Lynemouth-project de concurrentie op de grondstoffenmarkt voor houtvezel kan verstoren. De ingediende documenten hadden betrekking op: het effect van een toename in het gebruik van biomassa voor energie op de mondiale houtvezelmarkt (UK Wood Panel Industries Federation, WPF) en op de Europese prijs voor grondstoffen (European Panel Federation, EPF); de effecten op de houtpulpmarkt in het zuidoosten van de Verenigde Staten (VS) (de American Forest & Paper Association, Steptoe and Johnson namens een belanghebbende uit het zuidoosten van de VS en een in de VS gevestigde houtpulpgebruiker) en effecten op de Noord-Amerikaanse markt voor houtafval (Mulch & Soil Council).

(36) Een in de VS gevestigde houtpulpgebruiker en Steptoe and Johnson beweren dat halffabricaten naar de Unie worden uitgevoerd, hoewel de betrokken productielocaties in de VS liggen. Activiteiten in de Unie kunnen dus beïnvloed worden door potentiële marktverstoringen. In de door de WPF en de EPF ingediende bijdragen wordt aangevoerd dat het ombouwproject voor Lynemouth de concurrentie op de houtvezelmarkt in het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie kan verstoren. Om die bewering te onderbouwen, heeft de WPF gegevens verstrekt van een enquête waaruit een prijsstijging voor zaagsel, spaanders en rondhout in het Verenigd Koninkrijk blijkt. De gegevens (grafiek) laten een prijsstijging van circa 80 % zien (gegevens zijn niet gecorrigeerd voor inflatie). De EPF heeft een grafiek met de prijzen van rondhout, zaagsel en houtspaanders in Europa ingediend uit een onderzoek van consultant Ecofys ([16]). De gegevens laten een stijging van circa 40 % zien sinds 2009. Uit de gegevens blijkt evenwel dat de prijsstijging beperkt blijft tot een aantal landen (Oostenrijk, Frankrijk, Italië, Zweden, het Verenigd Koninkrijk), terwijl de prijzen in andere landen (België, Litouwen, Slowakije, Spanje) betrekkelijk constant zijn gebleven.

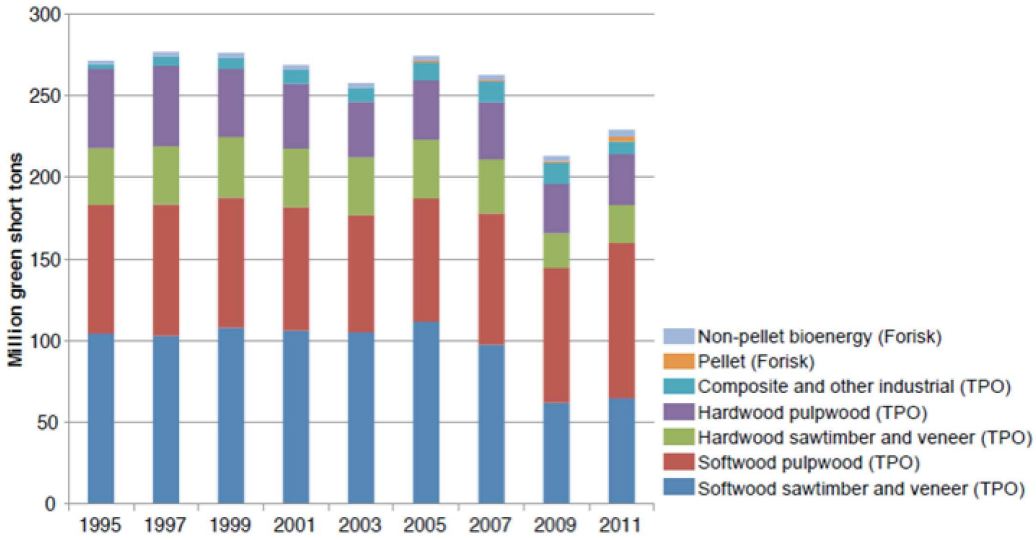
(37) In de ingediende documenten van een in de VS gevestigde houtpulpgebruiker, de American Forest & Paper Association („AFPA") en Steptoe and Johnson, wordt aangedragen dat de voorgestelde maatregel de concurrentie op de Amerikaanse markt kan verstoren, daar het merendeel van de houtpellets uit het zuidoosten van de VS ingevoerd zal worden.

(38) Een in de VS gevestigde houtpulpgebruiker en de AFPA merken op dat de totale houtproductie in het zuidoosten van de VS in 2011 opliep tot 230 miljoen Green Tonnes („GT", staat gelijk aan 107 ton droge stof, omdat er wegens het vochtgehalte 2,15 GT nodig is om 1 ton droge stof te verkrijgen ([17])). Circa 115 miljoen GT daarvan was houtpulp (grotendeels houtpulp van zachthout). Figuur 1 toont de totale oogst per productsoort in het zuidoosten van de VS ([18]).

([14]) North East Local Enterprise Partnership; North East Chamber of Commerce; UK Trade & Investment.
([15]) Friends of the Earth; Natural Resources Defense Council; Fern and Biofuel watch.
([16]) ECOFYS (2014), Carbon Leakage assessment for the European Panel Federation — Wood panel industry and the carbon leakage list 2015-2019 criteria.
([17]) Omwille van de consistentie zijn alle gegevens met betrekking tot de houtpulpmarkt en de markt in het zuidoosten van de VS in Green Tonnes weergegeven. De omrekenfactor van 2,15 GT per 1 ton droge stof werd consistent gebruikt.
([18]) Karen Lee Abt, Robert C. Abt, Christopher S. Galik en Kenneth E. Skogn. 2014. „Effect of Policies on Pellet Production and Forests in the U.S. South". Beschikbaar op http://www.srs.fs.usda.gov/pubs/47281. Dit rapport is ingediend in het kader van de openingsfase van het onderzoek door verschillende partijen

Figuur 1

Houtproductie in het zuiden van de VS van 1995-2011 (Abt et al., 2014).



(39) Uit de gegevens in het rapport blijkt dat de pelletproductie in het zuidoosten van de VS de laatste jaren is toegenomen en dat in dezelfde periode ook de uitvoer van pellets uit het zuidoosten van de VS is toegenomen. Volgens hetzelfde rapport is de productiecapaciteit voor houtpellets in het zuidoosten van de VS toegenomen van 2 miljoen GT in 2010 tot 6 miljoen GT in 2011. Die nieuwe productiecapaciteit is bijna volledig ontwikkeld om pellets te produceren voor uitvoer naar EU-lidstaten.

(40) Volgens gegevens die door Steptoe and Johnson zijn ingediend, is de prijs van naaldhoutpulp in het zuidoosten van de VS tussen 2011 en 2014 gestegen met 25 % en die van hardhoutpulp met 60 %. Volgens de AFPA stegen de prijzen voor naaldhout op stam in het zuidoosten van de VS in 2013 met 11 % en in 2014 met 10 %. Deze partijen beweren dat die stijging veroorzaakt is door de toegenomen houtpelletproductie. De in punt 36 hierboven genoemde houtpulpgebruiker verstrekt geen kostengegevens, maar doet soortgelijke beweringen over het risico op prijsstijgingen voor grondstoffen door het gebruik van gesubsidieerde houtpellets.

(41) Volgens gegevens die door Steptoe and Johnson zijn ingediend, is de prijs van naaldhoutpulp in het zuidoosten van de VS tussen 2011 en 2014 gestegen met 25 % en die van hardhoutpulp met 60 %. De genoemde partijen beweren dat de stijging veroorzaakt wordt door de toegenomen houtpelletproductie.

(42) Om die bewering te onderbouwen, hebben een in de VS gevestigde houtpulpgebruiker en de AFPA een theoretisch onderzoek ingediend waarin de economische gevolgen van een forse toename in de pelletproductie voor de houtvezelmarkt in het zuidoosten van de VS worden geanalyseerd ([19]). In dit onderzoek zijn scenario's met een hoge marktpenetratie van biomassa in een model gevat. De auteurs hebben de toekomstige vraag naar houtpellets geschat en daarbij rekening gehouden met een hoge marktpenetratie van bio-energie (daaronder begrepen nationale en internationale beleidsontwikkelingen en de vooruitzichten in de nationale actieplannen voor energie uit hernieuwbare bronnen in de EU). Het model gaat ervan uit dat het zuidoosten van de VS in 2020 jaarlijks maar liefst 44 miljoen ton GT aan pellets en houtspaanders zal produceren voor energieopwekking. Volgens het gebruikte model veroorzaakt dit grote volume aan extra vraag op korte termijn een aanzienlijke prijsstijging voor grondstoffen (gemiddeld ongeveer 70 % voor de totale markt). Op lange termijn zou de bosbouwcapaciteit echter toenemen om aan de vraag te voldoen en zouden de prijzen dalen.

(43) Steptoe and Johnson tekenden aan dat de commerciële bosaanplant in het zuidoosten van de VS al 3 decennia terugloopt. In combinatie met een toegenomen pelletproductie zou dat kunnen leiden tot negatieve groeicijfers in de regio en bijgevolg tot niet-duurzame milieupraktijken en verlies aan biodiversiteit.

([19]) Abt et al., 2014.

(44) Een in de VS gevestigde houtpulpgebruiker, de EPF en Steptoe and Johnson hebben hun bezorgdheid geuit over de gecumuleerde invloed van andere grote projecten (in het bijzonder die van de energiecentrale van Drax in het Verenigd Koninkrijk) en over het Europese beleid ten aanzien van biomassa in het algemeen.

(45) De Mulch & Soil Council heeft zich bezorgd getoond over een mogelijke verstoring van de Noord-Amerikaanse markt voor houtafval.

(46) De WPF, Steptoe and Johnson en de Mulch & Soil Council trokken de CO_2-besparing in twijfel die bereikt zou worden door elektriciteit op te wekken uit biomassa die wordt ingevoerd uit Noord-Amerika. Steptoe and Johnson plaatsten ook kanttekeningen bij de proportionaliteit van de steun en verschaften aanvullende gegevens over de herkomst van het hout dat gebruikt wordt voor de productie van pellets en de grondstofbehoeften van de verpakkingsindustrie.

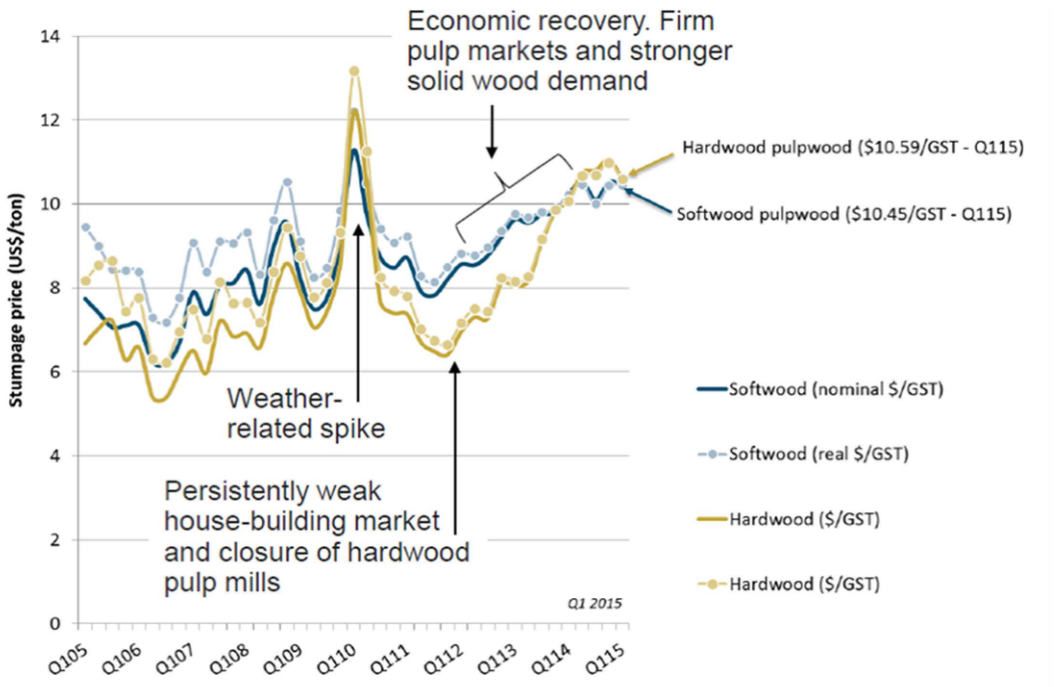
(47) Twaalf ([20]) ondernemingen en brancheorganisaties hebben technische argumenten ingediend om de doelmatigheid en de positieve invloed van het project te benadrukken. De ingediende documenten hebben betrekking op (onder meer): het interne rendement van het project; de beschikbaarheid en duurzaamheid van biomassa; de rol van energie uit biomassa om de doelstellingen van het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van hernieuwbare energie te halen; de verwachte operationele parameters van de centrale en de logistiek van de brandstofaanvoer.

(48) In het bijzonder heeft de United States Industrial Pellet Association gewezen op de emissiereductie die verband houdt met bio-energie en de duurzaamheid van in de VS geproduceerde pellets. Ze verstrekten ook gegevens over de prijs van grondstoffen in het zuidoosten van de VS (zie figuur 2 hieronder).

(49) De Wood Pellet Association of Canada verstrekte gegevens over de beschikbaarheid van houtpellets. In het bijzonder wordt in het ingediende document een onderzoek van consultant Poyry ([21]) aangehaald, dat stelt dat de toeleverende regio's — het zuidoosten van de Verenigde Staten, West-Canada en Rusland — gezamenlijk een overschot van 50 miljoen ton ovengedroogde biomassa hebben.

Figuur 2

Prijzen van hout op stam in het zuidoosten van de VS



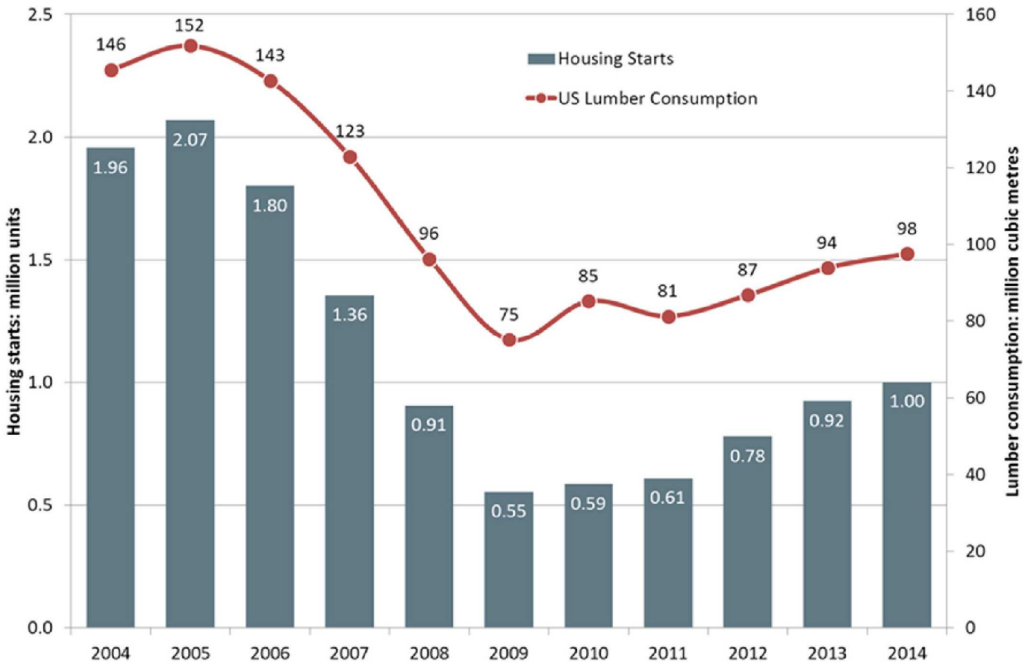
([20]) RWE Group; EDF; Lynemouth Power LTD; de Renewable Energy Association; Port of Tyne; Dong Energy; Energy UK; US pellets association; Canada pellet association; Enviva; Doosan; European Pellet Council.

([21]) Pöyry. The Risk of Indirect Wood Use Change, Final Report Prepared for Energie Nederland. juli 2014.

(50) Enviva heeft prognosegegevens ingediend voor vraag en aanbod van houtpellets. Volgens Enviva waren er in het eerste kwartaal van 2015 houtpelletprojecten in ontwikkeling die na voltooiing samen 18,1 miljoen ton droge stof aan de mondiale productiecapaciteit zullen toevoegen. Het ingediende document verschafte ook gegevens over de productie van timmerhout in de VS (zie figuur 3).

Figuur 3

Woningbouw en timmerhoutverbruik in de VS, 2004-2014



(51) De European Pellet Council heeft gegevens verstrekt over de prijs en beschikbaarheid van houtpellets en de prijzen van grondstoffen in de Unie en de VS. Volgens de European Pellet Council heeft de sterk gestegen vraag naar pellets tussen 2012 en 2014 niet tot een significante stijging van de pelletprijs geleid. Om dit argument te staven heeft de European Pellet Council gegevens ingediend over de prijs van houtpellets in de VS van december 2013 tot april 2015 en in de Unie van januari 2011 tot maart 2015. In geen van beide gevallen kon een prijsstijging worden waargenomen.

(52) Volgens deze gegevens heeft de sterk gestegen vraag naar pellets tussen 2012 en 2014 niet tot een significante stijging van de pelletprijs geleid.

(53) Ten slotte heeft één bijdrage (Société Générale) gegevens verstrekt over de winstgevendheid van het project.

4. OPMERKINGEN VAN HET VERENIGD KONINKRIJK

(54) Het Verenigd Koninkrijk heeft aanvullende informatie verstrekt over de operationele parameters van de elektriciteitscentrale van Lynemouth. Na een vergelijking met andere biomassacentrales is de belastingsfactor van de centrale verhoogd van 75,3 % naar 77 % (zoals weergegeven in de tabel, zie ook voetnoot 3). Bovendien heeft het Verenigd Koninkrijk aangetoond dat het thermische rendement van energiecentrales op poederkool in de periode 2009-2013 rond 36 % ligt voor de kolencentrales van het Verenigd Koninkrijk. Ten slotte heeft het Verenigd Koninkrijk een uitsplitsing van de brandstofkosten verstrekt en uitgelegd dat alle operationele parameters kloppen omdat ze werden vergeleken met andere centrales en nagekeken door onafhankelijke deskundigen ([22]).

(55) Het Verenigd Koninkrijk beweert dat de economische aspecten sinds de aanmelding aanzienlijk zijn gewijzigd. In het bijzonder werd verwacht dat het project in het derde kwartaal van 2016 van start zou gaan, maar het Verenigd Koninkrijk schat nu dat het project in de tweede helft van 2017 van start zal gaan. Aangezien de steun voor de ombouw tot een biomassacentrale ongeacht de startdatum afloopt in maart 2027, is het project ongeveer een jaar subsidie misgelopen. Het project heeft ook te maken gehad met toegenomen kapitaalkosten. Bovendien zouden hernieuwbare elektriciteitsbronnen als gevolg van een beleidswijziging vanaf augustus 2015 niet vrijgesteld zijn van de Climate Change Levy (klimaatveranderingsheffing, een koolstofbelasting). Ten slotte heeft de waardedaling van het Britse pond ten opzichte van de Amerikaanse dollar de winstgevendheid van het project verder ingeperkt.

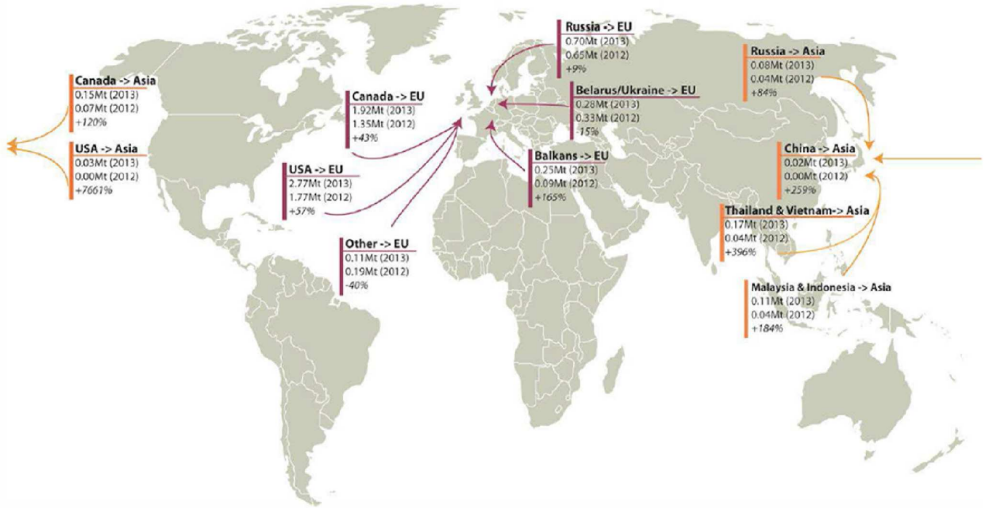
([22]) Oxera, Parsons, Brinckerhoff en Ramboll.

(56) Volgens de Britse autoriteiten hebben deze ontwikkelingen de winstgevendheid van het project aanzienlijk verlaagd. Het reële interne rendement voor belastingen wordt nu geraamd op ongeveer [3 %-8 %].

(57) In 2014 groeide de mondiale houtpelletmarkt tot een omvang van 27 miljoen ton droge stof. Het Verenigd Koninkrijk heeft ook gegevens verstrekt over de handel op de mondiale houtpelletmarkt (zie figuur 4). Het verbruik van houtpellets in de Unie is bijna verdubbeld, van circa 8 miljoen ton droge stof in 2009 tot circa 16 miljoen ton droge stof in 2013 ([23]).

Figuur 4

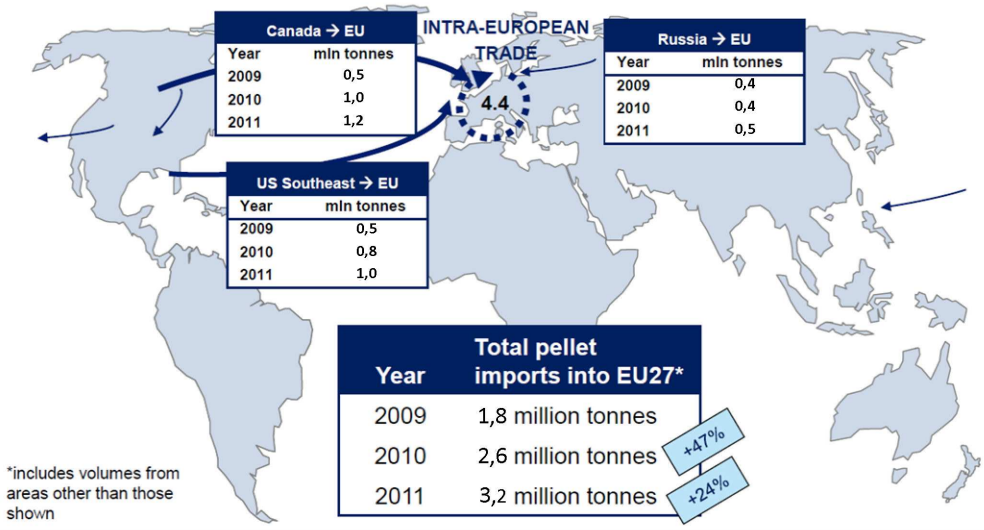
Handel in ingevoerde houtpellets in de EU in ton droge stof



(58) Figuur 5 toont dat de pelletinvoer in de Unie is toegenomen van 1,8 miljoen ton droge stof in 2009 tot 3,2 miljoen droge stof in 2011. In 2012 bedroeg de invoer in de Unie circa 4 miljoen ton droge stof en de verwachting is dat de invoer in de komende jaren zal toenemen. In 2014 bedroeg de invoer van houtpellets uit het zuidoosten van de VS naar de EU circa 7,3 miljoen ton droge stof ([24]).

Figuur 5

Invoer van houtpellets in de EU in ton droge stof



Bron: gegevens VK.

([23]) AEBIOM, 2013.
([24]) Gegevens VK.

(59) Het Verenigd Koninkrijk heeft ook verduidelijkt dat het overgrote deel van het beschikbare pelletaanbod momenteel wordt gekocht in het kader van individueel overeengekomen contracten (meestal met een looptijd van 5 tot 10 jaar). De spotmarkt voor houtpellets vertegenwoordigt een zeer beperkt aandeel van het totale pelletaanbod. Pelletfabrieken kunnen in 18 tot 30 maanden worden gebouwd en eventueel worden gesteund met een langlopend leveringscontract. Wegens de lage drempels voor toetreding tot de markt beweren de Britse autoriteiten dat de houtpelletmarkt de vraagstijging aankan die nodig is om Lynemouth van pellets te voorzien.

(60) Om dit punt te onderbouwen vergeleek het Verenigd Koninkrijk het pelletverbruik in de Unie met de prijs op de spotmarkt in het zuidoosten van de VS. Zoals blijkt uit figuur 5 is de invoer uit het zuidoosten van de VS naar de Unie verdubbeld tussen 2009 en 2011. Zoals weergegeven in figuur 6 zijn de prijzen op de spotmarkt in deze periode ondanks een gestegen invoer naar de Unie niet wezenlijk veranderd.

Figuur 6

Verbruik van houtpellets en FOB-houtpelletprijzen op de spotmarkt in het zuidoosten van de VS (2009-2013)

[…] (*)

(61) Het Verenigd Koninkrijk heeft tevens gegevens verstrekt over de voorgestelde toeleveringsketen. Lynemouth is van plan om circa [60 %-80 %] van de benodigde pellets te betrekken uit het zuidoosten van de VS. Circa [5 %-20 %] wordt betrokken uit andere lidstaten en de rest uit West-Canada. Lynemouth heeft […] mogelijke leveranciers gevonden, waarvan […] in […] verschillende staten in het zuidoosten van de VS en […] in Europa. Lynemouth is niet van plan om biomassa te betrekken uit het Verenigd Koninkrijk.

(62) Volgens het Verenigd Koninkrijk is de stijging van grondstofprijzen te verklaren door een gebrek aan zaagafval. Het Verenigd Koninkrijk heeft uitgelegd dat houtzagerijen bij het verwerken van timmerhout grote hoeveelheden zaagsel produceren dat gebruikt kan worden voor de productie van houtpellets, alsook voor andere toepassingen. De beschikbaarheid van zaagafval is echter beperkt en hangt samen met de productie van zaaghout. Volgens het Verenigd Koninkrijk is de bouwsector in de VS na de financiële crisis niet volledig hersteld. Het aanbod van zaagafval dat voor productie van houtpulp en houtpellets in aanmerking komt, is geslonken doordat er minder nieuwe huizen gebouwd worden en de productie van zaaghout is teruggelopen. Naar de mening van het Verenigd Koninkrijk draagt de schaarsheid van zaagafval aanzienlijk bij tot de stijging van de grondstofprijzen.

(63) Tot staving van dit argument voert het Verenigd Koninkrijk aan dat de stijging van de grondstofprijs op de lokale markten geen verband houdt met de toegenomen productie van pellets. Figuur 7 toont de prijsstijging op lokale markten in de VS van het tweede kwartaal van 2013 tot het eerste kwartaal van 2015 en geeft aan welke markten te maken hadden met een aanzienlijke toename van de pelletproductie.

Figuur 7

Prijsstijging voor naaldhout op stam op lokale markten van de VS kwartaal 2 2013 — kwartaal 1 2015

[…] (*)

(64) Ten slotte heeft het Verenigd Koninkrijk bevestigd dat de centrale van Lynemouth er door een aanpassing van de contractvoorwaarden toe verplicht kan worden de in overweging 24 beschreven duurzaamheidscriteria aan te passen, bijvoorbeeld in geval van een toekomstig verplicht Europees duurzaamheidscriterium voor vaste biomassa.

5. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

(65) Een maatregel is staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU als deze „door een lidstaat is toegekend of met staatsmiddelen is bekostigd in welke vorm ook die de concurrentie vervalst of dreigt te vervalsen door bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen te begunstigen […] voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.

(*) Bedrijfsgeheim.

(66) Zoals uiteengezet in het inleidingsbesluit van 19 februari 2015 ontvangt de begunstigde exploitatiesteun voor de opgewekte elektriciteit in de vorm van een variabele premie (zie overweging 16 tot en met 19 hierboven) van de tegenpartij die in handen is van de Britse overheid, de Low Carbon Contracts Company Ltd De maatregel begunstigt de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen (in dit geval biomassa) door de geselecteerde begunstigde. Elektriciteit wordt op ruime schaal tussen de lidstaten verhandeld. De aangemelde maatregel zou derhalve de concurrentie op de elektriciteitsmarkt kunnen vervalsen en de handel tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Bovendien zal de centrale op de grondstoffenmarkt concurreren om biobrandstof. Meer in het bijzonder zal het merendeel van de vaste biomassa die nodig is als brandstof voor de centrale wegens een gebrek aan voldoende lokale bosbouwcapaciteit uit het buitenland ingevoerd worden (zie overweging 61).

(67) De Commissie concludeert dat de aangemelde maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 107 van het Verdrag ([25]).

5.1. **Wettigheid van de steunmaatregel**

(68) Op basis van de informatie die het Verenigd Koninkrijk heeft verschaft, merkt de Commissie op dat er geen definitieve investeringsbeslissing is genomen. Er zullen geen betalingen worden verricht voordat goedkeuring voor de staatssteun is verkregen. De Commissie oordeelt bijgevolg dat het Verenigd Koninkrijk zijn verplichtingen krachtens artikel 108, lid 3 van het VWEU heeft vervuld.

5.2. **Verenigbaarheid van de steun**

(69) De Commissie merkt op dat de aangemelde maatregel beoogt de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, met name uit vaste biomassa, te bevorderen. De aangemelde maatregel valt daarmee onder het toepassingsgebied van de richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (milieu- en energiesteunkader of MESK) ([26]). De Commissie heeft de aangemelde maatregel daarom getoetst aan de algemene verenigbaarheidsvoorwaarden (onderdeel 3.2. MESK) en de specifieke verenigbaarheidscriteria voor exploitatiesteun ten behoeve van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen (deel 3.3.2.1 MESK).

5.2.1. *Doelstelling van algemeen belang*

(70) Zoals geconcludeerd in haar inleidingsbesluit, tekent de Commissie aan dat de aangemelde steunmaatregel ten doel heeft om het Verenigd Koninkrijk te helpen de doelstellingen ten aanzien van hernieuwbare energie en CO_2-reductie te bereiken die door de EU zijn vastgesteld als deel van de EU-strategie voor 2020 ([27]). Zoals beschreven in overweging 10 hierboven zal de centrale volgens ramingen van het Verenigd Koninkrijk waarschijnlijk circa 2,3 TWh hernieuwbare energie opwekken en 17,7 miljoen ton CO_2 besparen. Overeenkomstig alinea 30, 31 en 33, onder a MESK, heeft het Verenigd Koninkrijk uitdrukkelijk voorzien in de van het project verwachte CO_2-reductie en hernieuwbare elektriciteit. De Commissie concludeert dat de aangemelde steunmaatregel gericht is op een doelstelling van gemeenschappelijk belang, in overeenstemming met artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag.

(71) Milieuorganisaties en Steptoe and Johnson hebben hun bezorgdheid geuit over de milieueffecten van het project. Het Verenigd Koninkrijk heeft bevestigd dat alleen steun zal worden verleend voor biomassa die voldoet aan de definities van het MESK (zie overweging 6 MESK). De Commissie roept in herinnering dat de steunmaatregel aan de milieudoelstellingen van overweging 69 zal voldoen en bijgevolg de in het kader van het toezicht op de staatssteun uit te voeren milieutest doorstaat. Behalve dat de centrale deze test in het kader van staatssteun moet doorstaan, moet ook worden voldaan aan alle toepasselijke milieuwetgeving, met name wat betreft de invloed op de luchtverontreiniging. De centrale valt onder en moet voldoen aan Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad ([28]), die beperkingen stelt aan de uitstoot van NO_x, SO_2 en deeltjes door grote verbrandingscentrales. Daarnaast tekent de Commissie aan dat de door de centrale van Lynemouth gebruikte houtpellets

([25]) Zie ook de besluiten in de zaken SA.38758, SA.38759, SA.38761, SA.38763 en SA.38812 en zaak SA.38796 (besluit nog niet bekendgemaakt) waarin het gaat om een soortgelijke CfD-steun.
([26]) PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1.
([27]) Zie Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PB L 140 van 5.6.2009, blz. 16) en Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32) en Mededeling COM(2011) 885 definitief.
([28]) Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17).

moeten voldoen aan de duurzaamheidscriteria van het Verenigd Koninkrijk. Volgens de autoriteiten van het VK worden deze criteria, inclusief de minimale CO_2-reductie, berekend op basis van de levenscyclus. De duurzaamheidscriteria van het Verenigd Koninkrijk bevatten ook bepalingen om andere negatieve milieueffecten (zoals verlies aan biodiversiteit) te voorkomen.

5.2.2. *Noodzaak van staatssteun, stimulerend effect en gepastheid van de steun*

(72) De Commissie heeft tevens in haar inleidingsbesluit geconcludeerd dat de steun noodzakelijk is, een stimulerend effect heeft en gepast is. Met verwijzing naar alinea 38, 107 en 115 MESK merkt de Commissie in het bijzonder op dat het marktfalen (dat wil zeggen het onvermogen om neveneffecten van het gebruik van fossiele brandstoffen in de energieprijs te verwerken) onvoldoende worden opgeheven door het bestaande beleidskader en dat het project zonder de ter beoordeling voorliggende exploitatiesteun financieel niet haalbaar zou zijn.

(73) Met verwijzing naar alinea 49 en 58 MESK heeft het Verenigd Koninkrijk aangetoond dat de gemiddelde elektriciteitskosten ruim boven de verwachte marktprijs van elektriciteit liggen. De Britse autoriteiten hebben een financiële analyse voorgelegd waaruit blijkt dat het interne rendement van het project zonder de ter beoordeling voorliggende steun negatief zou zijn. In een dergelijke situatie zouden marktspelers niet in het biomassaproject willen investeren. De steun wijzigt derhalve het gedrag van de begunstigde. Het Verenigd Koninkrijk heeft bevestigd dat de begunstigde aanvragen heeft moeten indienen en dat deze zijn ingediend voordat het werk aan het project is begonnen (alinea 51 MESK).

(74) Met verwijzing naar met name alinea 40 en 116 MESK heeft het Verenigd Koninkrijk aangetoond dat de steun een gepast instrument is. Zoals uitgelegd in het inleidingsbesluit liggen de gemiddelde kosten van elektriciteit boven de verwachte marktprijs van elektriciteit en zou het verwachte interne rendement zonder staatssteun negatief zijn. Om het gebrek aan voldoende inkomsten voor het specifieke project te verhelpen, verleent het Verenigd Koninkrijk staatssteun, die in het bijzonder op het specifieke project en de behoeften van het te ondernemen project gericht is, zonder het verwachte interne rendement te overschrijden (bv. binnen de in overweging 18 hierboven beschreven drempelrendementen). In het bijzonder is het Lynemouth-project uit verschillende andere geselecteerd teneinde de doelstellingen voor hernieuwbare energie van de Unie te halen (zie overweging 7 hierboven) en werd er staatssteun aan toegekend in de vorm van een CfD. De Commissie heeft in haar beslissing in zaak SA.36196 ([29]) (Electricity Market Reform — Contract for Difference for Renewables) geconcludeerd dat het CfD een geschikt instrument is om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te bereiken.

(75) Daarom concludeert de Commissie dat de steun voor het aangemelde project noodzakelijk is, een stimulerend effect heeft en toegekend wordt middels een gepast instrument.

5.2.3. *Evenredigheid*

(76) In haar inleidingsbesluit heeft de Commissie betwijfeld of de steun proportioneel is (zie overweging 28 hierboven). De Commissie herinnert eraan dat de gemiddelde elektriciteitskosten voor dat biomassaproject, op basis van een intern rendement van 10 %, door het Verenigd Koninkrijk becijferd waren op ten minste 105 GBP/MWh (zie overweging 19). De Commissie acht de gemiddelde elektriciteitskosten gepast, zoals al bevestigd werd in vorige beslissingen ([30]). Het Verenigd Koninkrijk heeft aangetoond dat de steun per energie-eenheid niet hoger is dan het verschil tussen de gemiddelde elektriciteitskosten en de verwachte marktprijs van elektriciteit, aangezien de uitoefenprijs (de marktprijs plus de premie) niet hoger is dan de gemiddelde elektriciteitskosten ([31]). Voorts heeft het Verenigd Koninkrijk bevestigd dat de steun zal worden toegekend tot de investering is afgeschreven volgens normale boekhoudregels.

(77) Het daadwerkelijke drempelrendement van het project vóór belastingen ligt tussen 8,8 % en 12,7 %, zoals beschreven in overweging 18 hierboven en door de Commissie aanvaard in haar inleidingsbesluit. Het kwam overeen met de rendementen die de Commissie eerder had goedgekeurd voor biomassaprojecten in het Verenigd Koninkrijk ([32]). De Commissie zal vaststellen of het interne rendement van het project past bij het drempelrendement.

([29]) PB C 393 van 7.11.2014, blz. 2.
([30]) Zie bijvoorbeeld de besluiten in de zaken SA.38758, SA.38759, SA.38761, SA.38763 en SA.38812 en de besluiten in zaak SA.38796 (besluit nog niet bekendgemaakt).
([31]) Zie overweging 20 t/m 33 van het inleidingsbesluit voor meer bijzonderheden over de gemiddelde elektriciteitskosten van het project.
([32]) Zie bijvoorbeeld de regeling inzake de verplichting tot gebruik van hernieuwbare energiebronnen — SA.35565 (PB C 167 van 13.6.2013, blz. 5).

(78) Na het inleidingsbesluit heeft het Verenigd Koninkrijk geactualiseerde informatie over het project ingediend waaruit blijkt dat het interne rendement van het Lynemouth-project aanzienlijk lager is dan in de aanmelding, voornamelijk door het verlies van circa één jaar subsidie, hogere kapitaalkosten, afschaffing van de vrijstelling van de Climat Change Levy en ongunstige wisselkoersontwikkelingen. Bovendien hebben de Britse autoriteiten de belastingsfactor, een van de operationele parameters, ten voordele bijgesteld.

(79) Volgens de ingediende financiële berekening bedraagt het reële interne rendement voor belastingen nu circa [3 %-8 %], wat ruim onder het drempelrendement is en er al op duidt dat er geen sprake is van overcompensatie. Niettemin merkt de Commissie op dat de operationele parameters, zoals het gemiddelde thermische rendement, de belastingsfactor en de brandstofkosten, nog steeds kunnen wijzigen.

(80) Vanuit dat oogpunt heeft het Verenigd Koninkrijk gegevens verstrekt waaruit blijkt dat het thermische rendement van centrales op poederkool rond 36 % is. Marktinformatie wijst erop dat een project voor ombouw tot een biomassacentrale van dit type een thermisch rendement van circa 38 % tot 39 % kan bereiken. Een stijging van het thermische rendement met 10 % zoals vermeld in het inleidingsbesluit lijkt dan ook niet realistisch.

(81) Zoals hierboven uiteengezet, is de belastingsfactor van het project (zie overweging 12) verhoogd naar 77 % op basis van een analyse van gegevens van andere biomassacentrales door het Verenigd Koninkrijk volgend op het inleidingsbesluit. Bovendien geeft door het Verenigd Koninkrijk ingediende informatie aan dat de netto belastingsfactor van dit type centrale niet hoger wordt dan circa 80 % ([33]).

(82) Wat de brandstofkosten betreft, heeft het Verenigd Koninkrijk een gedetailleerde opgave gedaan van de kosten die gemoeid zijn met het veiligstellen van een toereikende voorraad houtpellets. De verstrekte documentatie werd door onafhankelijke deskundigen geverifieerd en omvat een gedetailleerde uitsplitsing van de voornaamste kostenposten in de toeleveringsketen van Lynemouth, daaronder begrepen de productiekosten, het transport en de logistiek (met inbegrip van de kosten voor het verbeteren van de door Lynemouth benodigde havenfaciliteiten). Op basis van de verschafte uitleg concludeert de Commissie dat het bedrag van 7,17 GBP/GJ een redelijke raming van de te verwachten brandstofkosten is.

(83) Het interne rendement is geschat met de aanname dat het thermische rendement en de belastingsfactor met 5 % zullen stijgen en de brandstofkosten met 5 % zullen dalen. Veranderingen in deze orde van grootte worden geacht overeen te komen met het realistische bereik van de exploitatieparameters zoals besproken in overweging 79 t/m 81. Dergelijke cumulatieve wijzigingen zouden het reële interne rendement voor belastingen doen stijgen van circa [3 %-8 %] tot […]. Deze waarde valt nog binnen het bereik van de door het Verenigd Koninkrijk voorziene drempelrendementen.

(84) Gezien het bovenstaande concludeert de Commissie dat de steunmaatregel niet leidt tot overcompensatie. Daarom is de aangemelde maatregel proportioneel om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te bereiken.

5.2.4. *vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer*

(85) Bij het beoordelen van de verenigbaarheid van een staatssteunmaatregel moet de Commissie vaststellen dat „de negatieve effecten van de steunmaatregel in termen van mededingingsdistorsies en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten beperkt zijn en dat de positieve effecten ervan in termen van bijdrage aan de doelstelling van gemeenschappelijk belang opwegen tegen die negatieve effecten” (zie alinea 88 MESK).

(86) Met verwijzing naar alinea 94-96 MESK, komt de Commissie tot de bevinding dat de maatregel niet merkbaar leidt tot negatieve effecten, daar de steun proportioneel is en niet puur leidt tot verplaatsing van de activiteit zonder milieueffect. De steunmaatregel helpt het Lynemouth-project om de transitie van steenkool naar biomassa te maken en op die manier de CO_2-uitstoot te reduceren (zie overweging 10 hierboven).

(87) Bij het beoordelen van de negatieve effecten van de steunmaatregel concentreert de Commissie zich op de voorzienbare effecten die de steunmaatregel heeft op de mededinging in de betrokken productmarkten en de locatie van economische activiteiten (zie alinea 97 MESK). Daar de steun wordt verleend voor het opwekken van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, is de elektriciteitsmarkt de betrokken productmarkt.

([33]) Deze aannamen komen overeen met de door Société Générale in het ingediende document verschafte gegevens (zie overweging 53 hierboven).

(88) Ten eerste roept de Commissie het beperkte marktaandeel van de begunstigde in herinnering (0,7 % van de markt voor elektriciteitsopwekking in het Verenigd Koninkrijk). Ten tweede, met verwijzing naar alinea 101 MESK, tekent de Commissie voorts aan dat het project bestaat uit het ombouwen van een bestaande kolencentrale en daarom niet tot negatieve effecten zal leiden, zoals met name vergroting van de marktmacht van de begunstigde. De Commissie concludeert dan ook dat de steunmaatregel geen significante gevolgen zou hebben voor de mededinging op de Britse markt voor elektriciteitsopwekking.

(89) In haar inleidingsbesluit betwijfelde de Commissie of het project de mededinging op de houtpelletmarkt en op de grondstoffenmarkt hogerop in de keten verstoort in een mate die strijdig is met het gemeenschappelijk belang. Met het oog op de specifieke kenmerken van dit individueel aangemelde project heeft de Commissie de analyse uitgebreid tot de indirecte gevolgen voor de secundaire markten.

5.2.5. *Verstoring van de houtpelletmarkt*

(90) De Commissie herhaalt allereerst dat de centrale van Lynemouth alleen houtpellets van industriële kwaliteit zal kunnen gebruiken. Terwijl andere centrales in staat kunnen zijn om houtpellets deels te vervangen door andere brandstoffen, wordt gezien het ontwerp niet verwacht dat de centrale van Lynemouth houtpellets door een ander product zal kunnen vervangen. Voor het doel om de schaal van concurrentievervalsing van het project te analyseren, is de industriële houtpelletmarkt de aangewezen productmarkt.

(91) Uit door het Verenigd Koninkrijk verschafte gegevens (zie figuur 4) blijkt dat houtpellets worden verhandeld tussen de voornaamste productie- en verbruiksgebieden. Bovendien zijn de handelsstromen de laatste paar jaar aanzienlijk in omvang toegenomen (meer dan 40 % in één jaar). Daarnaast blijkt uit door het Verenigd Koninkrijk verstrekte gegevens dat de invoer van houtpellets in de EU vanuit het zuidoosten van de VS is verdubbeld tussen 2009 en 2011 (zoals figuur 5 aangeeft).

(92) Op basis van de handelsstromen en de omvang van de invoer in de Unie concludeert de Commissie dan ook dat de houtpelletmarkt niet beperkt is tot één lidstaat of de Unie, maar als mondiale markt moet worden beschouwd om concurrentievervalsing op de houtpelletmarkt te kunnen vaststellen.

(93) In 2014 groeide de mondiale houtpelletmarkt tot een omvang van 27 miljoen ton droge stof. Het Europese verbruik van houtpellets verdubbelde tussen 2009 en 2012 (zoals figuur 5 aangeeft). Ondanks deze toename illustreren de gegevens in figuur 6 dat de prijzen op de spotmarkt niet aanzienlijk zijn veranderd.

(94) Voorts maakt de Commissie uit de informatie die in antwoord op het inleidingsbesluit is ingediend op dat het merendeel van de houtpelletvoorraad momenteel wordt aangekocht in het kader van individueel overeengekomen langetermijncontracten. Pelletfabrieken kunnen in twee jaar worden gebouwd als (of voordat) nieuwe contracten worden ondertekend en de verkoop gewaarborgd is. Bijgevolg lijken de belemmeringen die de markt opwerpt voor nieuwe productiefaciliteiten laag. De recente toename van de pelletproductiecapaciteit in zowel het zuidoosten van de VS als de Unie ([34]) onderbouwt deze waarneming.

(95) De hoeveelheid houtpellets die Lynemouth nodig heeft, bedraagt circa 5,5 % van de mondiale houtpelletmarkt van 2014. Dat is aanzienlijk minder dan de raming van 7,4 % in het inleidingsbesluit, die gebaseerd is op gegevens van 2012. Gezien het feit dat nieuwe pelletfabrieken wat de duur betreft min of meer gelijktijdig met het ombouwproject kunnen worden gebouwd (zie overweging 59 en 60), kan worden voorzien dat met de extra vraag ook extra capaciteit beschikbaar zal komen, zoals bevestigd door de voor het project beschouwde toeleveringsketen.

(96) Ook in het verleden zijn de niveaus van invoer en verbruik in de Unie snel gegroeid, wat nog een aanwijzing is dat de houtpelletmarkt grote stijgingen van de vraag naar houtpellets kan opvangen. Tevens wordt opgemerkt dat de prijs op de spotmarkt in het zuidoosten van de VS, het gebied waaruit het project naar verwachting het merendeel van de houtpellets zal betrekken, niet significant is gewijzigd (figuur 6), terwijl de invoer in de Unie uit die regio is gestegen (figuur 5).

(97) Uit de analyse blijkt dat de markt voor houtpellets mondiaal is en een stijging van de vraag naar houtpellets zoals die naar verwachting uit het project zal voortvloeien, aankan. De Commissie concludeert dan ook dat de steun geen nadelige gevolgen heeft voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer op de houtpelletmarkt plaatsvindt in een mate die strijdig is met het gemeenschappelijk belang (CO_2-besparing en meer opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen).

([34]) Zie bijvoorbeeld figuur 2 in het inleidingsbesluit (PB C 116 van 10.4.2015, blz. 52).

5.2.6. *Verstoring van de grondstoffenmarkt*

(98) De Commissie tekende in het inleidingsbesluit aan (zie overweging 75 van het inleidingsbesluit) dat een gestegen vraag naar houtpellets kan leiden tot verdere verstoringen op de grondstoffenmarkt (namelijk de houtvezelmarkt). In dit verband wordt herhaald dat de steun wordt verleend voor het aantal MWh aan elektriciteit dat door de centrale van Lynemouth wordt geproduceerd. De potentiële verstoringen op de houtpelletmarkt en grondstoffenmarkt vloeien niet voort uit rechtstreekse subsidies voor houtpellets of grondstof, maar uit de gestegen vraag naar brandstof voor opwekking van energie. Bovendien zijn de gevolgen voor de grondstoffenmarkt indirect in vergelijking met de verstoringen op de houtpelletmarkt.

(99) Terwijl pellets over zee vervoerd kunnen worden, kunnen de grondstoffen die door de houtpelletindustrie worden gebruikt om economische redenen gewoonlijk slechts over beperkte afstanden worden vervoerd. Fabrieken waar half afgewerkte houtpulpproducten worden vervaardigd, betrekken het hout daarvoor binnen een gemiddelde afstand van circa 100 tot 150 km (de zogenaamde verzorgingsradius van de fabriek). Om de invloed van die fabrieken op de concurrentie vast te stellen is het daarom nodig om te bepalen van welke lokale markt de pellets zullen worden betrokken of waarschijnlijk zullen worden betrokken.

(100) Zoals uitgelegd in overweging 11 hierboven zal de centrale van Lynemouth [60 %-80 %] van de in totaal als brandstof benodigde houtpellets betrekken uit het zuidoosten van de VS. Circa [5 %-20 %] tot 15 % zal worden betrokken uit andere lidstaten. Dit impliceert dat circa […] miljoen ton droge stof per jaar zal worden betrokken uit andere lidstaten, van circa 16 verschillende leveranciers. Dit zou gelijkstaan aan circa […] van het houtpelletverbruik van de EU (zie figuur 6). Bovendien zijn er voor het Lynemouth-project geen plannen om grondstoffen uit het Verenigd Koninkrijk te betrekken. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat het project een stijging van de grondstofprijzen in het Verenigd Koninkrijk of op de markt van de Europese Unie zal veroorzaken, zoals het EPF en het WPF beweren. Het wordt daarom niet verwacht dat de steunmaatregel tot concurrentievervalsing in de Unie zal leiden. Daar het merendeel van de houtpellets buiten de Unie wordt betrokken en de markt voor grondstoffen lokaal is, vinden de gevolgen buiten de Unie plaats.

(101) Circa [10 %-30 %] van de benodigde houtpellets wordt uit Canada betrokken. Mogelijke leveringen uit Canada worden geacht aanzienlijk omvangrijker te zijn dan uit Europa. Uit de door de Canadian Pellet Association ingediende gegevens rijst een geschat overschot van 14 miljoen ton droge stof aan biomassa in West-Canada op. De aanvoer uit Canada zou oplopen tot […] van het geschatte overschot. Naar verwachting zal het project dan ook geen ongewenste invloed op de Canadese grondstoffenmarkt voor houtpellets hebben.

(102) De meeste grondstoffen voor het project worden ingevoerd uit het zuidoosten van de VS. Het onderzoek naar mogelijke marktverstoringen op de grondstoffenmarkt (houtvezel) richt zich dan ook op die regio.

(103) Lynemouth zal circa 2 miljoen GT (ofwel circa 0,9 miljoen ton droge stof) invoeren uit het zuidoosten van de VS. Dat komt neer op 1,7 % van het totale houtpulpaanbod in het zuidoosten van de VS in 2011 en 0,9 % van de totale productie in die regio in hetzelfde jaar. Dergelijke lage percentages vormen op zichzelf geen sterke aanwijzing dat er sprake is van overmatige verstoring van de grondstoffenmarkt. Met name wanneer rekening wordt gehouden met de totale productie, zou de invloed niet leiden tot overmatige marktverstoringen. Voorts hebben deze cijfers alleen betrekking op houtpulp en wordt er geen rekening gehouden met andere grondstoffen zoals kap- en zaagafval, die tot op zekere hoogte eveneens gebruikt kunnen worden om houtpellets te produceren.

(104) Sommige derden hebben echter aangevoerd dat de toename van de pelletproductie een stijging van de prijs van grondstoffen (houtpulp) heeft veroorzaakt in het zuidoosten van de VS. In het bijzonder hebben Steptoe and Johnson en AFPA gegevens ingediend waaruit blijkt dat de prijs in de periode 2011-2014 is gestegen. Dezelfde gegevens, maar voor een langere periode, werden ingediend door de US Industrial Pellet Association (figuur 3).

(105) De Commissie tekent aan dat de gemiddelde prijs van grondstoffen (hout op stam) in het zuidoosten van de VS niet buiten de historische bandbreedte valt, zoals figuur 2 aangeeft. De prijsstijging sinds 2011 lijkt dan ook niet ongewoon. In 2010 waren de prijzen nog hoger, naar verluidt door de weersomstandigheden.

(106) Bovendien heeft het Verenigd Koninkrijk opgemerkt dat de Amerikaanse markt nog steeds invloed ondervond van de vraagdaling als gevolg van de financiële crisis. In het bijzonder liep de productie van zaaghout terug met ongeveer 57 miljoen GT in vergelijking met 2005. Als deze hoeveelheid beschikbaar zou zijn, zou dat circa 28-19 miljoen GT afval genereren dat als bron zou kunnen dienen voor houtpellets of concurrerende producten. Bovendien beweert het Verenigd Koninkrijk dat er geen correlatie is tussen gebieden met een hoge pelletproductie en stijging van de houtpulpprijzen op lokale markten (figuur 7).

(107) Uit figuur 1 blijkt inderdaad dat er vóór 2008 grotere volumes zaaghout en bijgevolg zaagafval beschikbaar waren. Een beperktere beschikbaarheid van afval had de prijs van houtpulp daarom negatief kunnen beïnvloeden. Voorts heeft het Verenigd Koninkrijk aangetoond dat een hoge pelletproductie niet noodzakelijkerwijs samenhangt met stijgingen van de grondstofprijs (zie overweging 63 hierboven).

(108) Zoals hierboven uiteengezet (zie overweging 62 hierboven) wordt de houtpulpprijs beïnvloed door elementen als de weersomstandigheden en de beschikbaarheid van zaagafval (in samenhang met de markt voor zaaghout), en zijn er ook in het verleden prijsschommelingen waargenomen. Bovendien doen prijsstijgingen en -dalingen zich zowel in gebieden met een hoge als met een lage pelletproductie voor. Daarom wordt niet verwacht dat de indirecte vraag naar grondstoffen die voortvloeit uit het Lynemouth-project tot overmatige marktverstoringen zal leiden.

(109) Belanghebbende partijen hebben tevens een theoretisch onderzoek ingediend waarin de mogelijke effecten van toekomstige scenario's met een hoge marktpenetratie van bio-energie in een model gevat zijn. Het onderzoek peilt niet naar de invloed van het Lynemouth-project op de markt, maar naar de gevolgen van de verwachte wereldwijde vraag naar biomassa, met inachtneming van bestaand en toekomstig beleid. Het is echter onzeker in hoeverre de toekomstige plannen voor biomassa verwezenlijkt zullen worden en, mocht dit gebeuren, onder welke voorwaarden en uit welke regio's de biomassa dan werkelijk betrokken zou worden. Het onderzoek verandert dan ook niets aan de conclusies ten aanzien van de mogelijke invloed van het Lynemouth-project, daar het zich in het bijzonder richt op de mogelijke gevolgen van toekomstige ontwikkelingen.

(110) Ten slotte is Lynemouth volgens door het Verenigd Koninkrijk ingediende gegevens van plan om biomassa te betrekken van circa […] fabrieken uit […] staten in het zuidwesten van de VS. Het risico op verstoring van lokale markten wordt verder ingeperkt door de verscheidenheid van de toeleveringsketen.

(111) De Commissie concludeert derhalve dat de maatregel naar verwachting niet zal leiden tot overmatige verstoring van de grondstoffenmarkt. In dit verband wordt eraan herinnerd dat de steun wordt verleend voor de productie van elektriciteit uit vaste biomassa en dat die steun hooguit indirect gevolgen kan hebben voor de grondstoffenvoorziening van de houtpelletindustrie.

5.2.7. *Afweging*

(112) Zoals uiteengezet in alinea 97 MESK lopen staatssteunmaatregelen die zijn toegespitst op het marktfalen dat ze beogen te verhelpen minder risico de concurrentie sterk te verstoren. De Commissie merkt op dat de steun er op een proportionele en gepaste manier rechtstreeks op gericht is de doelstellingen ten aanzien van hernieuwbare energie en CO_2-reductie te halen. Daarom is ook het risico op concurrentievervalsing beperkter. Zoals uiteengezet in overweging 110 hierboven heeft de Commissie geen overmatige verstoringen op de betrokken productmarkt (houtpellets) vastgesteld. Ook op markten hogerop in de keten (grondstoffen) zijn geen overmatige verstoringen gevonden.

(113) Bovendien moet de Commissie beoordelen of de maatregel de concurrentie vervalst of dreigt te vervalsen voor zover de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. De gevolgen voor de grondstoffenmarkt zijn lokaal en doen zich meestal buiten Europa voor aangezien de houtpellets worden ingevoerd. De gevolgen op de handel tussen lidstaten zouden daarom in elk geval beperkt zijn.

(114) Derhalve oordeelt de Commissie dat de negatieve effecten van de steun aan het Lynemouth-project in termen van concurrentievervalsing en invloed op het handelsverkeer tussen lidstaten beperkt zijn en dat de positieve effecten ervan in termen van bijdrage aan de doelstelling van gemeenschappelijk belang (energieproductie uit hernieuwbare bronnen en CO_2-reductie bij opwekking van elektriciteit) opwegen tegen die negatieve effecten, zodat de balans positief is.

5.2.8. *Andere aspecten — Naleving van de artikelen 30 en 110 VWEU*

(115) In de context van het besluit ten aanzien van CfD voor hernieuwbare energiebronnen (SA.36196) en het besluit met betrekking tot FIDeR-steun voor vijf windenergieprojecten op zee (SA.38758, SA.38759, SA.38761, SA.38763 en SA.38812), en voor een warmte-krachtcentrale op biomassa (SA.38796), heeft het Verenigd Koninkrijk toegezegd dat het de manier waarop de aansprakelijkheid van elektriciteitsleveranciers voor CfD-betalingen wordt berekend zal aanpassen zodat de in aanmerking komende hernieuwbare elektriciteit die in EU-lidstaten buiten het Verenigd Koninkrijk wordt opgewekt en geleverd wordt aan klanten in het Verenigd Koninkrijk, niet in het marktaandeel van leveranciers wordt meegerekend.

(116) Het Verenigd Koninkrijk zal erop toezien dat er geen CfD-betalingen worden verricht voordat deze vrijstelling is ingesteld, of, als dat niet mogelijk is, zal het Verenigd Koninkrijk een mechanisme in werking stellen om leveranciers schadeloos te stellen voor in aanmerking komende ingevoerde hernieuwbare elektriciteit die geleverd wordt voordat de vrijstelling in werking treedt, maar nadat de CfD-betalingen in gang zijn gezet.

(117) De toezegging waarnaar wordt verwezen in overweging 114 is ook van toepassing op de aangemelde maatregel.

(118) In het licht van de toezegging waarnaar in overweging 114 wordt verwezen, oordeelt de Commissie dat het financieringsmechanisme van de aangemelde steunmaatregelen geen beperkingen met zich zou moeten meebrengen die strijdig zijn met artikel 30 of artikel 110 VWEU.

6. **CONCLUSIE**

(119) Gezien het bovenstaande oordeelt de Commissie dat de aangemelde steunmaatregel op noodzakelijke en proportionele wijze een doelstelling van gemeenschappelijk belang dient in overeenstemming met het MESK en bijgevolg verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het VWEU.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De door het Verenigd Koninkrijk aangemelde steunmaatregel is verenigbaar met de interne markt krachtens artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Gedaan te Brussel, 1 december 2015.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie