

II

(Actos no legislativos)

DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2017/1494 DE LA COMISIÓN

de 19 de diciembre de 2016

relativa a la ayuda estatal destinada a un contrato de inversión para la conversión a biomasa de la primera unidad de la central eléctrica de Drax SA.38760 (2016/C) que el Reino Unido tiene previsto ejecutar

[notificada con el número C(2016) 8442]

(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, el párrafo primero de su artículo 108, apartado 2,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Tras haber emplazado a las partes interesadas para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ⁽¹⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) El 2 de abril de 2015, tras los contactos previos a la notificación y de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del Tratado, el Reino Unido notificó a la Comisión el apoyo a la conversión a biomasa de la primera unidad de la central eléctrica de Drax. La Comisión solicitó al Reino Unido que proporcionase información adicional el 20 de mayo, el 24 de julio y el 23 de octubre de 2015. El Reino Unido presentó sus respuestas a la Comisión el 26 de mayo, el 25 de agosto y el 5 de noviembre de 2015.
- (2) Mediante carta de 5 de enero de 2016, la Comisión informó al Reino Unido de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado, relativo a la ayuda para la conversión a biomasa de la primera unidad de la central eléctrica de Drax (la Decisión de incoación).
- (3) El 18 de febrero de 2015, el Reino Unido facilitó a la Comisión sus observaciones sobre la Decisión de incoación.
- (4) El 5 de febrero de 2016, se publicó la Decisión de incoación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. La Comisión pidió también a las partes interesadas que presentaran sus observaciones.
- (5) La Comisión recibió observaciones al respecto de 49 partes interesadas. El 7 de abril de 2016 remitió estas observaciones al Reino Unido, al que se le dio la oportunidad de proporcionar una respuesta. El 9 de mayo de 2016, el Reino Unido respondió debidamente a las observaciones.

⁽¹⁾ DO C 46 de 5.2.2016, p. 19.

2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA MEDIDA

2.1. El proyecto de conversión a biomasa de Drax y su beneficiaria

- (6) El Reino Unido seleccionó ocho proyectos de energía renovable dentro del proceso Final Investment Decision Enabling for Renewables (FIDeR) ⁽²⁾. El apoyo a los proyectos seleccionados se prestará con arreglo a contratos de inversión. La medida notificada relativa a la primera unidad de la central eléctrica de Drax es uno de los ocho proyectos seleccionados dentro de FIDeR ⁽³⁾.
- (7) La ayuda notificada se refiere a la ayuda de funcionamiento para la electricidad generada por una unidad (primera unidad) de la central eléctrica de carbón de Drax, que ha sido convertida para que pueda funcionar exclusivamente con biomasa. La central eléctrica se encuentra en Selby (Yorkshire Septentrional), al noreste de Inglaterra, y Drax Power Limited (la beneficiaria), una filial al 100 % de Drax Holding Limited, es su propietaria y la encargada de su funcionamiento.
- (8) La de Drax es una central eléctrica de carbón de 3 960 MW que comenzó a operar comercialmente en 1974. Según la propuesta actual, una de las seis unidades de la central eléctrica se remodelará para funcionar exclusivamente con biomasa. Debido a las características del proceso de combustión, la central únicamente podrá quemar gránulos de madera industriales. La central proporcionará electricidad a la red eléctrica nacional y el Reino Unido calcula que el proyecto generará el 1,1 % del promedio anual de la electricidad futura del país.
- (9) De acuerdo con las estimaciones del Reino Unido, el proyecto notificado supondrá un ahorro de alrededor de 28,8 millones de toneladas de emisiones de CO₂ a lo largo de su vigencia y suministrará aproximadamente 3,6 TWh de electricidad anual. La central suministrará electricidad de carga base con baja emisión de carbono.
- (10) Según los cálculos del Reino Unido, la unidad de Drax está diseñada para funcionar a una potencia eléctrica nominal de 645 MW con un factor de carga medio de 78 % ⁽⁴⁾. La unidad consumirá aproximadamente 2,4 millones de toneladas secas de gránulos de madera anuales, que en su mayor parte se importarán del sudeste de los Estados Unidos. El desglose aproximado de las fuentes de gránulos de madera será el siguiente: a) el 60 % se importará del sudeste de los Estados Unidos ⁽⁵⁾; b) el 13 % se importará de Brasil; c) aproximadamente el 7 % se adquirirá en el mercado de gránulos de madera al contado; d) el 4 % se obtendrá de Europa. La parte restante, de aproximadamente el 16 %, se obtendrá del sudeste de los Estados Unidos y Canadá; sin embargo, algunos pequeños volúmenes podrán proceder del resto de Europa, en función de la disponibilidad. La primera unidad de Drax no estará diseñada para ajustarse a las leyes aplicables relativas a la normativa de incineración de residuos y, por tanto, no podrá quemar residuos de madera. La medida se ha diseñado con arreglo a las normas aplicables del RCDE UE, que no requieren la entrega de ningún derecho de emisión del RCDE para gases de efecto invernadero procedentes de la combustión de biomasa.
- (11) En el cuadro se recogen los parámetros de funcionamiento previstos de la unidad de Drax, actualizados por el Reino Unido tras incoarse el procedimiento de investigación formal. Según el Reino Unido, el factor de carga se define como el producto de la cantidad de tiempo en la que la central está técnicamente disponible para la generación de electricidad y el tiempo en que está previsto que realmente genere electricidad. El factor de carga neto que se indica en el cuadro se obtiene multiplicando una disponibilidad técnica media del 83,7 % y un factor de carga bruto del 93,1 % ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ La Comisión ha adoptado una decisión respecto a siete de los ocho proyectos de energía renovable. El 23 de julio de 2014 se adoptó una decisión de no plantear objeciones (C(2014) 5074 final) respecto a cinco proyectos eólicos marítimos (asuntos de ayuda estatal: SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) y SA.38812 (2014/N) — Reino Unido, Support for five Offshore Wind Farms: Walney, Dudgeon, Hornsea, BurboBank and Beatrice) (DO C 393 de 7.11.2014, p. 1); el 22 de enero de 2015, se adoptó una decisión de no plantear objeciones (C(2015) 168 cor) sobre el asunto de la ayuda estatal: SA.38796 (2014/N) — Reino Unido, Teesside Dedicated CHP Biomass project (DO C 406 de 4.11.2016, p. 1) y se adoptó una decisión de no plantear objeciones definitiva (C(2015) 8441 final) en el asunto de la ayuda estatal: SA.38762 (2015/C) (2014/N) — Reino Unido, Investment Contract for Lynemouth Power Station Biomass Conversion de 1 de diciembre de 2015 (decisión todavía no publicada).

⁽³⁾ Las centrales eléctricas de combustión combinada de biomasa acreditadas conforme al Régimen de obligación aplicable a las energías renovables que se someten a su conversión completa a biomasa pueden optar a participar en el proceso FIDeR.

⁽⁴⁾ Esta es la cifra actualizada tras incoarse el procedimiento de investigación formal en febrero de 2016. Inicialmente se calculó un factor de carga del 70,5 %.

⁽⁵⁾ La información presentada por el Reino Unido en respuesta a la Decisión de incoación también clarifica la estrategia de abastecimiento prevista de la beneficiaria.

⁽⁶⁾ El factor de carga neto medio, antes de la actualización introducida por el Reino Unido tras incoarse el procedimiento de investigación (70,5 %), era el producto de una disponibilidad técnica media del 83,7 % y un factor de carga bruto medio del 83,7 %.

Parámetros de funcionamiento de la central

Parámetros de funcionamiento de la unidad de Drax (actualizados) ⁽¹⁾		
Costes del combustible (GBP/GJ)	Eficiencia térmica (%)	Factor de carga neto medio (%)
8,18	38,6	78

⁽¹⁾ Los parámetros de funcionamiento iniciales con arreglo a la Decisión de incoación son los siguientes: a) costes del combustible 8,39 (GBP/GJ); b) eficiencia térmica 38,6 %; y c) factor de carga neto medio 70,5 %.

2.2. Base jurídica nacional, financiación y presupuesto

- (12) La legislación nacional británica aplicable a esta medida es la Ley de Energía de 2013.
- (13) El presupuesto total del proyecto notificado se calcula en 1 300 millones de GBP y el Reino Unido confirmó que no se abonará ninguna ayuda a la beneficiaria antes de la fecha de puesta en servicio.
- (14) La ayuda será abonada por una contraparte de titularidad pública, la Low Carbon Contracts Company Ltd, financiada mediante una exacción obligatoria impuesta a todos los proveedores de electricidad con licencia, con arreglo a la cuota de mercado del proveedor, calculada mediante referencia al consumo de electricidad medido de sus clientes. Los proveedores de electricidad deberán cubrir el coste de sus obligaciones con cargo a sus propios recursos, aunque, como parte de sus estrategias generales de precios, se les permitirá repercutir los costes a los consumidores.

2.3. Forma de la ayuda, duración y costes de producción

- (15) La ayuda correspondiente a la electricidad generada a partir del proyecto notificado se concederá sobre la base de una prima variable (conocida como contrato por diferencias o CFD), igual a la diferencia de pago entre un precio predeterminado (precio de ejercicio) y una medida del precio de mercado de la electricidad (precio de referencia). El precio de referencia es un precio basado en los precios de la electricidad en el mercado al por mayor de futuros durante un período concreto. La beneficiaria generará ingresos a partir de la venta de su electricidad en los mercados ⁽⁷⁾, pero cuando el precio medio de la electricidad al por mayor caiga por debajo del precio de ejercicio, la beneficiaria recibirá un pago complementario de una contraparte de titularidad pública, Low Carbon Contracts Company Ltd (la «contraparte del CFD») por el importe de la diferencia. No obstante, la beneficiaria seguirá expuesta al riesgo de no conseguir el precio de referencia, así como al riesgo de volumen, por no alcanzar los volúmenes de ventas previstos ⁽⁸⁾. Independientemente de la fecha de puesta en servicio, los pagos de la ayuda finalizarán el 31 de marzo de 2027.
- (16) Por lo tanto, la ayuda al proyecto se determina con arreglo a un precio de ejercicio fijado por la administración. Los precios de ejercicio fueron fijados por el Reino Unido a unos niveles que permitiesen garantizar que el apoyo dentro de FIDeR es en general equivalente al proporcionado dentro del Régimen de obligación aplicable a las energías renovables ⁽⁹⁾ a fin de permitir una transición fluida entre ambos regímenes de apoyo.
- (17) A los efectos de calcular el precio de ejercicio de las centrales específicas de conversión a biomasa, como es el caso de la unidad de Drax, el Reino Unido tuvo en cuenta los intervalos de los costes normalizados de la electricidad (LCOE) en la horquilla comprendida entre 105 GBP/MWh y 115 GBP/MWh. El Reino Unido explicó que el nivel del precio de ejercicio para los proyectos de conversión a biomasa se calculó considerando una horquilla de tasas críticas de ⁽¹⁰⁾ 8,8 %–12,7 %.

⁽⁷⁾ El Reino Unido aclaró que al proyecto notificado no se le aplica la condición modificada sobre la ausencia de incentivos para generar electricidad a precios negativos introducida para el régimen general de CFD (SA.36196).

⁽⁸⁾ Para obtener más información sobre el mecanismo de remuneración del CFD, véanse los considerandos 17 a 31 de la Decisión de la Comisión de 23 de julio de 2014 en el asunto de la ayuda estatal: SA.36196 (2014/N) Reino Unido, Electricity Market Reform — Contract for Difference for Renewables [C(2014) 5079 final] (DO C 393 de 7.11.2014, p. 1).

⁽⁹⁾ El régimen de obligación aplicable a las energías renovables fue aprobado originalmente mediante la Decisión de la Comisión de 28 de febrero de 2001 en el asunto de la ayuda estatal N 504/2000 — Reino Unido, Renewables Obligation and Capital Grants for Renewable Technologies C(2001) 3267 fin (DO C 30 de 2.2.2002, p. 14) y modificado posteriormente en varias ocasiones. En su formato actual, el régimen de obligación aplicable a las energías renovables fue aprobado por la Comisión mediante su Decisión de 2 de abril de 2013 en el asunto de la ayuda estatal SA.35565 (2013/N) — Reino Unido, Amendments to the Renewables Obligation (RO) scheme (DO C 167 de 13.6.2013, p. 5). Posteriormente se aprobaron determinados elementos concretos para Irlanda del Norte en el asunto de la ayuda estatal SA.36084 (13/N) Renewables Obligation in Northern Ireland (DO C 167 de 13.6.2013, p. 1) y Escocia, en el asunto de la ayuda estatal SA.37453 (2014/N) Enmienda a SA.35565 — Renewables Obligation (RO) scheme (DO C 172 de 6.6.2014, p. 1).

⁽¹⁰⁾ La tasa crítica se define como la tasa de rentabilidad mínima necesaria para aplicar un proyecto de este tipo.

- (18) El precio de ejercicio aplicable al proyecto notificado es de 100 GBP/MWh (precios de 2012, actualizados anualmente con arreglo al Índice de Precios de Consumo) y, por tanto, por debajo del intervalo que el Reino Unido ha definido como adecuado para los proyectos de conversión a biomasa. Los costes normalizados incluyen los costes de financiación de las nuevas centrales eléctricas basados en una tasa de descuento del 10 % para todas las tecnologías. El Reino Unido presentó de forma detallada cómo se calcularon estos costes, el origen de los datos empleados y las tasas críticas consideradas ⁽¹¹⁾.
- (19) Las hipótesis principales empleadas para calcular los precios de ejercicio, incluidos los costes normalizados, los precios de los combustibles fósiles, los tipos impositivos efectivos y los supuestos de construcción máxima figuran en el informe sobre el coste normalizado del gobierno del Reino Unido ⁽¹²⁾ y en los informes del Ministerio de Energía y Cambio Climático ⁽¹³⁾. A tal efecto, se supone que el precio de la electricidad al por mayor será aproximadamente de 55 GBP/MWh en términos reales, y que se incrementará hasta 65 GBP/MWh en 2020. Basándose en este precio de ejercicio y en los parámetros de funcionamiento iniciales ⁽¹⁴⁾, se estimó una tasa interna de rentabilidad (TIR) del proyecto notificado del 4,7 % sobre una base real antes de impuestos.

2.4. Acumulación

- (20) El Reino Unido aclaró que los proyectos a los que se han otorgado contratos FIDeR no podrán optar a recibir apoyo para generar la misma electricidad dentro del nuevo régimen de apoyo del CFD. Por otra parte, ningún proyecto que perciba pagos con arreglo a contratos FIDeR podrá optar a recibir certificados de obligación aplicable a las energías renovables para generar la misma electricidad. Por último, la generación de electricidad renovable que reciba apoyo por medio de un contrato de inversión no podrá participar en el mercado de capacidad ni recibir ayudas a la inversión durante la vigencia del contrato de inversión.
- (21) Con arreglo a las normas que se describen en el considerando 20, el Reino Unido ha confirmado que ni la beneficiaria ni ninguna de sus partes interesadas directas o indirectas ha recibido ninguna otra ayuda del Reino Unido ni de ningún otro Estado miembro, y tampoco le ha sido otorgada ni la ha solicitado.

2.5. Uso y disponibilidad de la biomasa

- (22) Tal como se expone en el considerando 8, la unidad de Drax únicamente podrá quemar gránulos de madera. Los gránulos de madera utilizados en la unidad de Drax deberán cumplir los criterios de sostenibilidad del Reino Unido, incluida una reducción mínima del 60 % de las emisiones de gases de efecto invernadero ⁽¹⁵⁾ respecto a la intensidad media de la red de combustibles fósiles de la Unión, es decir, respecto a la media de carbón y gas de la Unión. Estos objetivos aumentarán a partir de abril de 2020 a una reducción mínima del 72 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y posteriormente a una reducción mínima del 75 % a partir de abril de 2025. Los criterios de sostenibilidad también recogen disposiciones para proteger la biodiversidad y evitar las prácticas no sostenibles ⁽¹⁶⁾.
- (23) Se estimó que la demanda mundial de gránulos de madera fue de 25 millones de toneladas ⁽¹⁷⁾ anuales en 2014 y de 17 millones en 2012 ⁽¹⁸⁾. La demanda de la Unión es superior a su producción, lo que significa que importa gránulos de madera. Las importaciones netas de gránulos de madera a la Unión en 2012 se estimaron en 4 millones de toneladas anuales, y se prevé que esta cifra aumente hasta cerca de los 5,3 millones de toneladas anuales en 2014 ⁽¹⁹⁾.
- (24) En 2014, el consumo de gránulos de madera en la Unión fue de aproximadamente 18,8 ⁽²⁰⁾ millones de toneladas. De estos 18,8 millones de toneladas, aproximadamente 7,8 millones de toneladas se destinan a la producción de energía en la industria. Con 4,7 millones de toneladas consumidas en 2014, el Reino Unido constituye el mayor usuario de gránulos de madera de la industria.

⁽¹¹⁾ Todos estos elementos han sido publicados por las autoridades británicas en el documento «Electricity Generation Costs», que está disponible en <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⁾ Véase la nota 4 a pie de página del considerando 10.

⁽¹⁵⁾ Las emisiones de la biomasa se calcularían en función del ciclo de vida.

⁽¹⁶⁾ Para más información, consúltese: www.gov.uk/government/consultations/ensuring-biomass-affordability-and-value-for-money-under-the-renewables-obligation

⁽¹⁷⁾ Salvo que se especifique lo contrario, la unidad de toneladas se refiere en todos los casos a toneladas métricas secadas en horno.

⁽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. Transparencia

- (25) Con relación a la elaboración de informes y a la transparencia, el Reino Unido indicó que todos los contratos de inversión otorgados por medio del proceso FIDeR han sido publicados en línea en el formato en el que se suscribieron ⁽²¹⁾.

2.7. La decisión de incoar la investigación formal

- (26) El 5 de enero de 2016 la Comisión decidió incoar el procedimiento de investigación formal relativo a la compatibilidad de la ayuda notificada con el mercado interior, en especial teniendo en cuenta la proporcionalidad de la ayuda y el riesgo de distorsión en el mercado.
- (27) Más concretamente, la Comisión concluyó que no podía descartarse el riesgo de compensación excesiva debido a las incertidumbres existentes en las hipótesis y conforme a un cálculo de sensibilidad proporcionado por el Reino Unido para estimar el impacto sobre la TIR de las variaciones en la eficiencia térmica media de la central, su factor de carga y el coste del combustible. Si la eficiencia térmica y el factor de carga se incrementaran en un 5 % y los costes del combustible disminuyeran en un 5 %, la TIR (sobre una base real antes de impuestos) pasaría del 4,7 % previsto a más del 15,6 %. Por ello la Comisión manifestó sus dudas respecto a la ausencia de una compensación excesiva.
- (28) Asimismo, la Comisión señaló su inquietud al respecto de que la cantidad de gránulos de madera necesarios para que la unidad de Drax funcione únicamente con biomasa provocaría efectos negativos indebidos para otros participantes en el mercado de gránulos de madera. El proyecto de conversión a biomasa de Drax consumiría aproximadamente el 9 % de la producción mundial de gránulos de madera y el 16 % del consumo de la Unión, según las cifras de 2012. La Comisión expresó sus dudas respecto a que el mercado pudiese responder ante tal incremento de la demanda sin distorsiones indebidas en el mercado.
- (29) La Comisión señaló asimismo que, como materia prima, la biomasa de madera tiene distintos usos. El aumento de la demanda de gránulos de madera también podrá dar lugar a falseamiento en el mercado de fibra de madera que afecten a otros sectores, como la fabricación de pasta y de papel o de cartón. Teniendo en cuenta las dimensiones del proyecto de conversión a biomasa de Drax, la Comisión no podría descartar, con la certeza suficiente, que existan distorsiones indebidas en el mercado de las materias primas (es decir, el mercado de fibra de madera).

3. OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS

- (30) Tras la Decisión de incoación, la Comisión recibió 49 observaciones de partes interesadas. Asimismo recibió observaciones de los sindicatos y de diputados, tanto del Parlamento Europeo como del Parlamento británico, en apoyo al proyecto de conversión a biomasa de Drax, en las que se destacaba la importancia económica y social del proyecto notificado. El gobernador de Mississippi manifestó también su apoyo al proyecto notificado, haciendo mención a los beneficios del sector de los gránulos de madera para dicho estado. Se recibieron además cartas de apoyo al proyecto notificado de varias empresas de sectores distintos, como el de fabricación de vagones para el transporte de mercancías por ferrocarril, la industria forestal y el sector de los gránulos de madera ⁽²²⁾.
- (31) Fueron en total 33 las partes interesadas ⁽²³⁾ que presentaron observaciones en las que se hacía énfasis en la repercusión positiva del proyecto de conversión a biomasa de Drax y el riesgo limitado de falseamiento del mercado de fibra de madera que implicaría el proyecto notificado. Las observaciones se refirieron a distintos temas, entre ellos: la disponibilidad y la sostenibilidad de la biomasa; el impacto económico del proyecto notificado, el papel de la biomasa para alcanzar los objetivos de energía renovable establecidos en la Directiva sobre las energías renovables, los parámetros de funcionamiento estimados de la central y la logística del suministro de combustible.
- (32) Fueron varias las asociaciones de productores de gránulos de madera industriales que destacaron los beneficios de la bioenergía para el medio ambiente y la sostenibilidad de los gránulos de madera producidos en los Estados Unidos. Estas hicieron énfasis en la importancia del rol que debe desempeñar la biomasa para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
- (33) El European Pellet Council señaló en sus observaciones que la demanda de gránulos de madera no provocaría falseamientos indebidos del mercado de gránulos de madera ni para otros usuarios de biomasa. El European Pellet

⁽²¹⁾ www.gov.uk/government/publications/final-investment-decision-fid-enabling-for-renewables-investment-contracts Tras la publicación del contrato de inversión, el Reino Unido redujo el precio de ejercicio de 105 GBP/MWh a 100 GBP/MWh. En este sentido, los contratos de inversión publicados en línea no reflejan su versión definitiva.

⁽²²⁾ Por ejemplo, el Davis Group y 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; puerto de Tyne; American Forest Foundation.

Council proporcionó datos que indican que un incremento estimado de 6 millones de toneladas entre 2013 y 2015 en la demanda de gránulos de madera no provocó incrementos significativos de los precios y por el contrario demuestran que estos habían bajado desde 2014. Asimismo hizo énfasis en la insignificancia (2,4 %) de las extracciones de fibra de madera destinada a gránulos de madera en comparación con las extracciones destinadas a otras industrias. Por otra parte, entre otros aspectos señaló que, con referencia a un estudio ⁽²⁴⁾, el incremento de la demanda de gránulos de madera es menor que el descenso de la demanda del mercado de pasta.

- (34) La consultora, Forest2Market, presentó un informe ante la Comisión ⁽²⁵⁾ elaborado con el fin de cuantificar y contextualizar la fabricación, la oferta de madera y las tendencias de precios que se han registrado en el sudeste de los Estados Unidos antes de que surgiera la industria de los gránulos de madera y desde entonces. Según esta, la repercusión de la exportación de las fábricas de gránulos de madera sobre el inventario forestal y los precios de la fibra de madera en el sur de los Estados Unidos fue mínima, y las fábricas de gránulos de madera que exportan a la Unión, por sí mismas, no provocan cambios de precios ni cambios en la gestión y el inventario forestal.
- (35) Forest2Market calculó que las exportaciones adicionales de gránulos de madera a la Unión Europea suponían un 1 % del inventario total de madera para pasta de la parte sur de los Estados Unidos y el 0,3 % del inventario total de los Estados Unidos. Por otra parte, probablemente los precios de la fibra de madera habrían aumentado aunque no se hubiera producido un aumento de la demanda de gránulos de madera por parte de los mercados de la Unión. Entre los factores que afectan al precio de la fibra de madera, Forest2Market señaló los elementos siguientes: a) un descenso en la producción de astillas residuales de serrerías a consecuencia del desplome del mercado inmobiliario, que ha provocado un aumento de la demanda de madera para pasta; b) importantes desvíos con respecto a la media de los patrones de precipitaciones a largo plazo; y c) los cambios en la titularidad del suelo.
- (36) Forest2Market proporcionó también datos sobre el inventario forestal. Según estos datos, la oferta media de residuos entre 2007 y 2014 fue de un 21 % inferior a la oferta existente entre 2000 y 2006, lo que hizo que los precios residuales del pino aumentasen un 12,5 % y los precios residuales de la madera dura aumentasen un 10,7 % en comparación con las medias correspondientes esos dos períodos. Según Forest2Market, esto demuestra que la reducción de la disponibilidad de residuos de serrerías incidió sobre los precios de la madera.
- (37) Evolution Markets, dedicada al comercio de biomasa, proporcionó información sobre el mercado de gránulos de madera al contado. Según Evolution Markets, el mercado de gránulos de madera al contado había experimentado cierta volatilidad durante los 24 meses precedentes, pero el precio al contado de los gránulos de madera industriales registró mínimos históricos en 2016. El mercado de gránulos de madera al contado también es muy poco líquido y el volumen con el que se opera en condiciones de mercado al contado sigue siendo bajo en comparación con el volumen de operaciones mediante contratos a largo plazo. Según Evolution Markets, aunque actualmente es más barato determinar precios al contado que hacerlo mediante contratos a largo plazo, sería muy difícil obtener volúmenes suficientes para cubrir siquiera la mitad de las necesidades de consumo de la unidad de Drax.
- (38) Otras partes interesadas que apoyan el proyecto de conversión a biomasa de Drax presentaron argumentos similares a los recogidos en los considerandos 33 a 37. Según varias partes ⁽²⁶⁾, las fábricas de gránulos de madera utilizarán principalmente residuos y fibras de madera de baja calidad. Algunas de estas partes interesadas ⁽²⁷⁾ afirman que la industria de gránulos de madera es la que tiene la menor capacidad para pagar las fibras de madera y que, por lo tanto, la competencia con las industrias tradicionales sería limitada.
- (39) Otras partes interesadas ⁽²⁸⁾ afirmaron que la industria de gránulos de madera únicamente utiliza una pequeña parte del inventario total de madera del sudeste de los Estados Unidos. Por consiguiente, la industria de gránulos de madera por sí sola no condiciona la dinámica de la industria forestal del sudeste de los Estados Unidos y no tiene efecto sobre los precios, o este es muy escaso. Como consecuencia, no existe ninguna prueba convincente que respalde el argumento de que el mercado de exportación de gránulos de madera ha provocado el cierre de fábricas de papel o embalajes ⁽²⁹⁾.
- (40) Determinadas partes interesadas ⁽³⁰⁾ alegaron que los contratos a largo plazo necesarios para garantizar la cadena de suministro de la unidad de conversión a biomasa de Drax son más caros que los gránulos de madera procedentes del mercado al contado, que no es lo suficientemente líquido para abastecer a un proyecto de este tamaño. La US Industrial Wood Pellet Association (USIPA) indicó que entre los Estados Unidos y la Unión Europea únicamente existe un comercio limitado tanto de fibra de madera como de productos de madera. Por lo tanto, las posibilidades de falseamientos indebidos son limitadas.

⁽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; Highland Pellets; USIPA y Weyerhaeuser.

⁽²⁷⁾ Highland Pellets; Drax; Weyerhaeuser; CM Biomass Partners.

⁽²⁸⁾ Enviva; NAFO; Drax; Astec; Baesley; Drax; AEBIOM y REA.

⁽²⁹⁾ Baesley; Astec haciendo mención a un informe de Forest2Market; FRAM Renewable Fuels; NAFO.

⁽³⁰⁾ Hancock Natural Resources Group; la industria estadounidense de gránulos y Highland Pellets.

- (41) Según varias partes interesadas, la demanda de la industria de gránulos de madera es beneficiosa para la industria forestal, que se ve afectada por el descenso de los sectores tradicionales ⁽³¹⁾. Por lo tanto, no debería considerarse que tiene un efecto de distorsión indebido. La Westervelt Company presentó un informe de Forest Research ⁽³²⁾ en el que se evaluaba el riesgo del cambio indirecto del uso de la madera (IWUC, por su denominación en inglés) ⁽³³⁾. En dicho informe se llega a la conclusión de que el riesgo de cambio indirecto del uso de la madera en el sudeste de los Estados Unidos es pequeño, ya que se prevé que seguirán existiendo importantes excedentes de biomasa y las nuevas fábricas de gránulos de madera cuentan con una capacidad limitada para pagar la madera en comparación con la capacidad de procesamiento instalada actualmente.
- (42) La International Trade Administration (ITA) del Departamento de Comercio estadounidense facilitó datos comerciales sobre las exportaciones estadounidenses de gránulos de madera. La ITA no extrajo ninguna conclusión de estos datos, aunque hizo referencia a un artículo de *blog* del economista jefe del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos en el que se destacaban los impactos económicos positivos de la producción de gránulos de madera.
- (43) Tres de las partes interesadas argumentaron que el apoyo al proyecto de conversión a biomasa de Drax daría lugar a una compensación excesiva y a una distorsión en el mercado de fibra de madera. Según Renewable Energy Systems Ltd (RES), se infravaloraron los parámetros de funcionamiento de la central de Drax. Esta se refirió específicamente al factor de carga neto, y recomendó que se introdujese una cláusula de reembolso y se estableciese un límite al número de MWh que perciben de ayudas. RES indicó asimismo que un procedimiento de licitación podría haber reducido el precio de ejercicio.
- (44) FERN presentó observaciones en nombre de siete organizaciones ⁽³⁴⁾, que indicaron que las estimaciones bajas empleadas para el factor de carga y las estimaciones altas utilizadas en los costes del combustible darán lugar a una compensación excesiva. Por otra parte, en estas observaciones se señalaba que, debido a su tamaño, el proyecto de conversión a biomasa de Drax podría distorsionar el mercado de fibra de madera. Estas observaciones cuestionaban también las alegaciones sobre reducción del CO₂ por parte del proyecto notificado.
- (45) Por otra parte, según FERN, que citó datos de la consultora RISI, en el sur de los Estados Unidos entre 2011 y 2015 los precios aumentaron un 27 % en el caso de la madera blanda y un 56 % en el caso de la madera dura. En la comunicación de FERN se mencionaba un análisis de mercado de la consultora independiente FORISK ⁽³⁵⁾. El análisis supuso que la demanda mundial de fibra de madera por parte de la producción de gránulos de madera industriales aumentaría de 10,6 a 25 millones de toneladas anuales en el período de 2014 a 2019, y no tuvo en cuenta el efecto de los residuos de serrerías. Posteriormente concluía que los precios de la madera de fuste ⁽³⁶⁾ podrían aumentar entre un 30 % y un 40 % en el sudeste de los Estados Unidos.
- (46) En una comunicación independiente, Biofuelwatch reiteró que el apoyo al proyecto de conversión a biomasa de Drax daría lugar a una compensación excesiva a consecuencia de haber infravalorado el factor de carga y sobrealorado los costes del combustible. Dicha comunicación afirmaba además que, debido a su tamaño, el proyecto notificado distorsionaría el mercado del sudeste de los Estados Unidos, así como de América del Sur, de donde Drax obtendría aproximadamente el 16 % de su combustible, y mencionó el riesgo de acaparamiento de tierras derivado de la escasa regulación de las operaciones en América del Sur.
- (47) Tres de las partes interesadas ⁽³⁷⁾ respaldaron el punto de vista de que el proyecto de conversión a biomasa de Drax podría falsear la competencia en el mercado de materias primas de fibra de madera. La AFPA proporcionó estimaciones de la producción de gránulos de madera y las exportaciones en el sudeste de los Estados Unidos basándose en un estudio elaborado por la consultora independiente RISI. Las exportaciones de gránulos de madera a la Unión Europea aumentaron de 1,8 a 4,5 millones de toneladas anuales durante el período de 2012 a 2015. Según las proyecciones de RISI, las exportaciones podrían aumentar todavía más, hasta los 10,6 millones de toneladas anuales en 2019. El gráfico 1 muestra la producción estimada de gránulos de madera en los EE. UU.

⁽³¹⁾ Pinnacle; Onex; Scotia Atlantic Biomass; Georgia Biomass; Westervelt Renewable Energy; American Forest Foundation; Drax; Weyerhaeuser; Southern Group of State Foresters; CM Biomass Partners y Smart Green Shipping Alliance.

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

⁽³³⁾ El riesgo de que se produzcan gránulos de madera para la generación de electricidad y calor a gran escala expulsará del mercado a otros usuarios de esta misma materia prima de biomasa.

⁽³⁴⁾ Biofuelwatch; Dogwood Alliance; BirdLife; Oficina Europea del Medio Ambiente; FERN; NRDC y Southern Environmental Law Center.

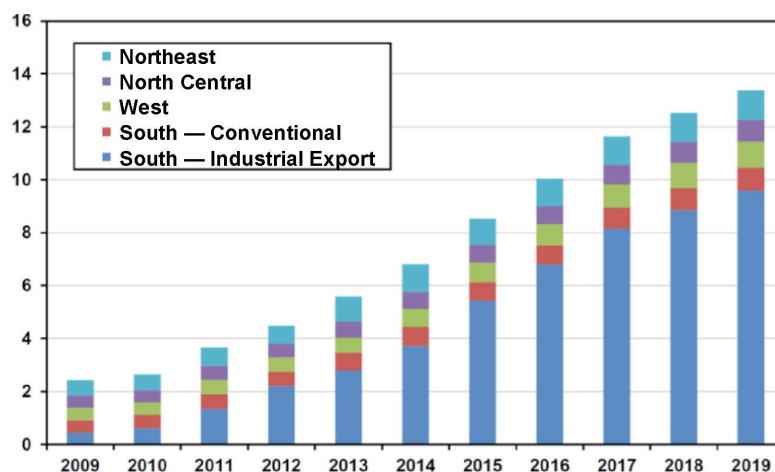
⁽³⁵⁾ «How can global demand for wood pellets affect local timber markets in the U.S. South?» Forisk Consulting, mayo de 2015: www.forisk.com/blog/2015/06/02/how-can-global-demand-for-wood-pellets-affect-local-timber-markets-in-the-u-s-south/

⁽³⁶⁾ A saber, el precio abonado por el derecho a talar árboles.

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

Gráfico 1

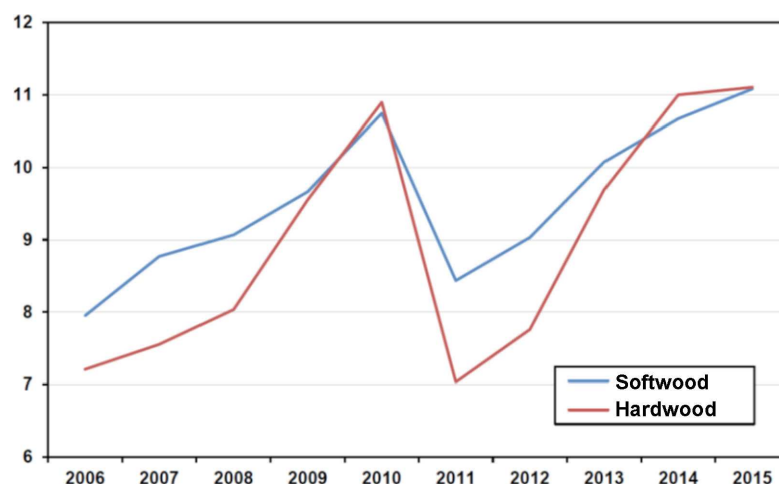
Producción estimada de gránulos de madera en los EE. UU. (millones de toneladas cortas; fuente, RISI)



- (48) Según la AFPA el incremento en la producción de gránulos de madera ya está provocando un aumento de los precios de la madera de fuste en el sudeste de los Estados Unidos. El gráfico 2 recoge los precios de la madera de fuste para pasta en el sudeste de los Estados Unidos correspondientes al período de 2006 a 2015 presentados por la AFPA.

Gráfico 2

Precios de la madera de fuste para pasta en el sudeste de EE. UU. (USD/cuerda, fuente, RISI)



- (49) El estudio de RISI recoge además un desglose detallado de los costes de producción de gránulos de madera en el sudeste de los Estados Unidos ⁽³⁸⁾, así como de su exportación al Reino Unido. Según estos datos, RISI calculó la capacidad máxima de la beneficiaria para pagar las fibras de madera con arreglo a un contrato CFD. Una central eléctrica que reciba un precio de ejercicio CFD de 105 GBP/MWh podría pagar hasta 275 USD por tonelada de gránulos de madera. Teniendo en cuenta el transporte, la producción y la tala, la cifra asciende a 57,9 USD por tonelada de madera de fuste, lo que podría suponer más de 4,7 veces el precio medio de dicha madera. Por lo tanto, la beneficiaria podría ofrecer un precio mejor que el de otros usuarios de fibras de madera.

⁽³⁸⁾ Durante el período comprendido entre 2009 y 2015, el precio medio de las importaciones de gránulos de madera en el Reino Unido fue de 194 USD/tonelada (175 USD/tonelada cif). El coste medio del transporte de ultramar (incluido el flete, la carga y el transporte al puerto) ascendió a 46 USD/tonelada durante ese mismo período. Si se tienen en cuenta los beneficios de las fábricas, el coste de la madera (cortada, puesta en la puerta de la fábrica de gránulos) supuso, en promedio, el 34 % del precio de importación. Según ese mismo informe, el coste de la tala y el transporte a la fábrica asciende a 22 USD por tonelada corta de madera verde (GST, por su denominación en inglés, que equivale a 49,3 USD por tonelada métrica seca).

- (50) Por otra parte, RISI calculó que los gránulos de madera procedentes del sur de los Estados Unidos se componen en un 64 % de madera para pasta blanda, en un 12 % de madera para pasta dura, en un 12 % de residuos de fábrica y en un 12 % de biomasa forestal, es decir, material residual forestal o de la tala demasiado pequeño o de mala calidad para destinarlo a pulpa. Por lo tanto, los gránulos de madera estarían hechos en gran parte de materiales que también utilizan otras industrias.
- (51) De igual modo, Graphic Package International Inc. (GPII) señaló que la madera empleada en la fabricación de gránulos de madera en el sudeste de los Estados Unidos era en su mayor parte madera no resinada de tamaño adecuado para pasta y residuos de fábricas, y los residuos forestales únicamente representaban una pequeña parte del total de la madera necesaria inferior al 20 %. Se prevé que el consumo de fibra de madera en el sur de los Estados Unidos por parte de la industria de productos forestales aumente de 170 millones de toneladas métricas secas en 2014 a 182 millones de toneladas en 2019, es decir, un crecimiento de aproximadamente el 1,4 % anual.
- (52) Citando datos de la consultora, Forest2Market, GPII añadió también que el aumento del uso de la fibra de madera por parte de la industria de gránulos de madera está incrementando el precio de la madera de fuste en el sudeste de los Estados Unidos. GPII indicó que en el sur de los Estados Unidos los precios de la madera de pino para pasta habían aumentado en promedio un 11 % en 2013 y un 10 % en 2014.
- (53) GPII proporcionó mapas con las instalaciones de gránulos de madera existentes y previstas situadas cerca de dos de sus fábricas de cartón. Pese a que en la zona en cuestión cerraron algunas fábricas de pasta, de papel y de productos de madera, las instalaciones de gránulos de madera superan el número de fábricas de pulpa, papel y productos de madera cerradas. Por lo tanto, GPII afirma que estas fábricas de gránulos de madera generan falseamientos adicionales.
- (54) Por último, GPII presentó también un estudio ⁽³⁹⁾ financiado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) sobre la repercusión de las exportaciones de gránulos de madera en los precios de la fibra de madera en el sudeste de los Estados Unidos. Según dicho informe, en el período entre 2016 y 2017 en el sur de los Estados Unidos se destinarán a la bioenergía 40 millones de toneladas cortas de madera verde, que equivalen a 16,9 toneladas métricas secas, incluidos 8,4 millones de toneladas de gránulos de madera. A consecuencia de esto, el modelo económico Drax Power Limited sugiere que los precios de la madera de fuste de determinados tipos, es decir, pino no destinado al aserrío, podrían duplicarse con creces.
- (55) Westrock, haciendo mención al estudio de RISI, señaló también que la cuota de residuos de biomasa forestal en los gránulos de madera procedentes del sur de los Estados Unidos no superaría el 12 %. Basándose en el estudio de RISI, Westrock señaló asimismo que se prevé que el consumo de fibra de madera por parte de los productores de gránulos de madera aumente un 14 % anual hasta 2019. Se prevé que durante el mismo período la oferta total de fibra de madera aumente únicamente un 2,0 % anual. Esto podría aumentar de forma significativa el precio de la madera de fuste en detrimento de las industrias madereras tradicionales.

4. OBSERVACIONES DEL REINO UNIDO

- (56) En respuesta a la decisión de abrir una investigación formal, el Reino Unido proporcionó información actualizada sobre los parámetros de funcionamiento de la unidad de conversión a biomasa de Drax. El factor de carga medio se aumentó del 70,5 % al 78 %. El Reino Unido explicó que la disponibilidad prevista de la central de Drax refleja la experiencia adquirida en una unidad similar convertida a biomasa y que contó con el respaldo de asesoramiento independiente. Sin embargo, el Reino Unido aumentó el tiempo previsto de funcionamiento de la central, en caso de estar técnicamente disponible, hasta el 93,3 % del tiempo disponible en un año con respecto a la anterior cifra del 84,1 %. Esto se debió a que se eliminaron los bajos factores de carga brutos que se habían incluido teniendo en cuenta las limitaciones potenciales de suministro de combustible. Dicha eliminación refleja el aumento del nivel de confianza en poder contratar suministros de gránulos de madera suficientes y gestionar el riesgo de quedarse con una biomasa excesiva al final de la vida de la central.
- (57) Además, el Reino Unido revisó la estimación correspondiente a la eficiencia térmica de la conversión a biomasa de Drax, y confirmó la anterior estimación de eficiencia térmica del 38,6 %, ya que refleja la experiencia en los proyectos de conversión a biomasa respaldada por el asesoramiento independiente recibido por Drax.

⁽³⁹⁾ Karen Lee Abt, Robert C. Abt, Christopher S. Galik y 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) Asimismo, el Reino Unido facilitó también un desglose actualizado de los costes de suministro de combustible. Actualmente se calcula que los costes medios del combustible son de 8,18 GBP/GJ, lo que supone un descenso con respecto a los 8,40 ⁽⁴⁰⁾ GBP/GJ previos. La nueva estimación de los costes del combustible refleja los contratos adicionales de gránulos de madera, la optimización de algunos costes relacionados con el combustible y los cambios en las variables macroeconómicas. En particular, el Reino Unido observa que el mercado de gránulos de madera al contado no es lo suficientemente líquido para que las grandes centrales de conversión a biomasa dependan de él.
- (59) Los precios basados en los contratos de suministro de gránulos de madera a largo plazo son por lo general superiores al precio al contado. En la comunicación actualizada, actualmente los costes del combustible se basan en la media ponderada de los contratos a largo plazo existentes, que suponen aproximadamente el 77 % de las necesidades de gránulos de madera, los contratos a largo plazo que todavía deben formalizarse, que representan aproximadamente el 15 % de las necesidades de gránulos de madera, y los precios al contado estimados, que suponen el 7 % de las necesidades de gránulos de madera. Se calcula que los costes de manipulación del combustible, como son los costes portuarios británicos, los costes ferroviarios británicos, el almacenamiento, los costes de sostenibilidad, la cobertura ante riesgos y el cambio de divisas, ascienden a 1,49 GBP/GJ. Por lo tanto, los costes de los gránulos de madera para biomasa entregados en un puerto británico ascenderían a [...] GBP/GJ menos [...] GBP/GJ, lo que es igual a [...] GBP/GJ. Esto reflejaría un coste de los gránulos de madera de 181 USD por tonelada [incluidos los costes de seguro y flete (cif)]. El Reino Unido explicó también que este precio está en consonancia con los costes comunicados por los proveedores estadounidenses, es decir, en el rango entre 6,27 GBP/GJ y 8,24 GBP/GJ (con arreglo a la estimación de la consultora independiente Ricardo Energy & Environment).
- (60) El Reino Unido hizo énfasis en el hecho de que las estimaciones correspondientes a los parámetros de funcionamiento de la central de Drax son sólidas, ya que han sido verificadas por expertos independientes ⁽⁴¹⁾. Por otra parte, el Reino Unido señaló que los tres parámetros de funcionamiento no están correlacionados entre sí. Por lo tanto, es poco probable que se produzcan variaciones simultáneas importantes en el comportamiento del aumento de los beneficios a lo largo de un período de 20 años.
- (61) Según el Reino Unido, estos acontecimientos afectaron de forma considerable a la rentabilidad del proyecto de conversión a biomasa de Drax. La TIR estimada es actualmente del [4-12] % conforme a una base real antes de impuestos, basada en parámetros sólidos y dentro de las tasas críticas.
- (62) El Reino Unido confirmó que la beneficiaria no obtendrá fibra de madera de bosques maduros. De acuerdo con los requisitos del reglamento Timber Standard del Reino Unido, la madera únicamente se obtendrá de bosques de explotación que se gestionen de forma sostenible y activa.
- (63) Con relación a la intención de la beneficiaria de adquirir gránulos de madera en América del Sur, el Reino Unido aclaró que los materiales obtenidos de Brasil provendrán únicamente de una sola empresa con sede en el estado de Río Grande do Sul. Parte de los excedentes de fibra de madera se destinarán a la fabricación de gránulos de madera. El material que se obtendrá estará o bien certificado por el sistema de gestión forestal del Forest Stewardship Council (FSC) o como Controlled Wood (madera controlada) por el FSC, y la empresa de gránulos de madera cuenta con la certificación Chain of Custody (cadena de custodia) del FSC. El Reino Unido confirmó que la empresa y sus operaciones han sido auditadas de forma independiente a fin de garantizar que cumple con los requisitos de sostenibilidad y legales del Reino Unido aplicables a la biomasa.
- (64) En respuesta a los datos de la AFPA sobre la composición de los gránulos de madera, el Reino Unido explicó que la fibra de madera obtenida de las prácticas forestales representa algo más del 80 % del material del que se surten las fábricas de gránulos de madera estadounidenses. El Reino Unido señala que esta cifra es acorde a los datos comunicados por RISI cuando se utilizan definiciones comparables para los distintos tipos de madera.
- (65) El Reino Unido proporcionó asimismo datos sobre el tamaño relativo de la industria estadounidense de gránulos de madera. Según un análisis elaborado por Forest2Market ⁽⁴²⁾, el inventario forestal del sur de los Estados Unidos aumentó en aproximadamente 1 200 millones de toneladas entre 2000 y 2014. La industria de exportación de gránulos de madera en esa región pasó de cero a 3,6 millones de toneladas entre 2008 y 2014. Esto representa el 0,3 % del total del inventario de madera de pino para pasta del sur de los Estados Unidos y el 0,09 % del total del inventario de pinos, es decir, madera para pasta y madera de aserrado.
- (66) Las necesidades de fibra de madera de 2,4 millones de toneladas de gránulos de madera por parte de la unidad de conversión a biomasa de Drax supusieron el 0,2 % del inventario total de madera para pasta dura y el 0,06 % del inventario total de madera dura, es decir, madera para pasta y madera de aserrado. En 2014, las extracciones totales de fibras de madera en el sur de los Estados Unidos, para el conjunto de los consumidores, fueron de 250,2 millones de toneladas, o el 3,3 % del inventario forestal total.

⁽⁴⁰⁾ En la notificación del Reino Unido de abril de 2015 se indicó que los costes del combustible ascendían a 8,39 GBP/GJ, cifra que posteriormente se actualizó hasta 8,40 GBP/GJ en la información adicional presentada en agosto de 2015.

⁽⁴¹⁾ El Reino Unido presentó un informe de Ricardo Energy & Environment.

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

- (67) Con respecto a la ubicación de las fábricas de gránulos de madera (véase la comunicación de GPII), el Reino Unido indica que será necesario que las nuevas fábricas de gránulos de madera se sitúen en zonas en las que no estén obligadas a competir de forma directa con otros usuarios de materias primas de la madera para conseguir financiación para la construcción de estas instalaciones. Refiriéndose a un informe elaborado por la consultora, Forest2Market ⁽⁴³⁾, el Reino Unido comunica que la ubicación de las fábricas de gránulos de madera depende de una serie de factores como son la demanda no cubierta, los incentivos al desarrollo económico, las deducciones fiscales, el suministro y el precio de la fibra, la proximidad al suministro de la fibra y la proximidad a las infraestructuras ferroviarias que dan servicio a un puerto de aguas profundas. Según el informe, el 61 % de las fábricas de gránulos de madera del sur de los Estados Unidos se encuentran a más de 30 millas de distancia de un competidor. Ese mismo informe también llegó a la conclusión de que todas las fábricas de gránulos de madera objeto de estudio se encuentran a 65 millas de un competidor. Según el informe, esta es una práctica común también en el caso de otros usuarios de fibra de madera que, históricamente, no han operado en ausencia de ningún otro competidor. Simultáneamente, el 72 % de las exportaciones procedentes de las fábricas de gránulos de madera analizadas por Forest2Market se encuentran a 65 millas de distancia de una instalación cerrada, lo cual indica que las exportaciones procedentes de fábricas de gránulos de madera se encuentran cerca de emplazamientos cerrados.
- (68) Al referirse a los estudios de FORISK y el USDA, que vinculan el aumento del uso de la biomasa a la subida del precio de la madera de fuste, el Reino Unido sugirió que las proyecciones relativas a la producción de gránulos de madera están sobrevaloradas. Por ejemplo, el estudio del USDA presentado por GPII supone una demanda de más de 40 millones de toneladas GST de fibra de madera en la zona de la costa sur de los Estados Unidos para 2017, lo que supone un aumento aproximado de 20 millones de GST con respecto a la cifra de 2015. Esto daría lugar a que únicamente en la zona costera sur de los Estados Unidos se produjesen aproximadamente 18 millones de toneladas de gránulos de madera para 2017. Esta cifra es considerablemente superior a las estimaciones proporcionadas por FORISK, de 11,6 millones de toneladas para 2019. Por otra parte, no se tienen en cuenta otros factores, como el aumento de la disponibilidad de residuos.
- (69) En lo que se refiere a las afirmaciones relativas a la capacidad de la beneficiaria para abonar la fibra de madera, el Reino Unido señala que las estimaciones facilitadas por RISI no tienen en cuenta el precio de ejercicio actualizado de 100 GBP/MWh, en lugar de 105 GBP/MWh, así como algunos costes adicionales relacionados con el combustible. Los costes medios actualizados del combustible de la primera unidad son de 8,18 GBP/GJ. Los costes de gránulos de biomasa ascienden a [...] GBP/GJ, mientras que otros costes relacionados con el combustible como los costes de uso portuario, transporte ferroviario, almacenamiento, certificación de sostenibilidad, cobertura y cambio de divisas, ascienden a [...] GBP/GJ (véase el considerando 51). El Reino Unido considera que esta cifra se encuentra dentro del rango de precios de los proveedores de gránulos de madera estadounidenses estimados por una consultora independiente, Ricardo Energy & Environment, entre 6,27 GBP/GJ y 8,24 GBP/GJ.
- (70) El Reino Unido observó que otros factores, incluida una reducción del suministro de residuos de serrería tras el desplome del mercado inmobiliario, contribuyeron al reciente aumento de los precios de la madera de fuste registrados. A fin de corroborar este punto, el Reino Unido afirmó que no existía una correlación visible entre la variación registrada en los precios de la madera de fuste de pino o la madera dura y la presencia de una producción significativa de gránulos de madera.
- (71) Asimismo, el Reino Unido alegó que los volúmenes de transacciones de madera industrial procedente de los Estados Unidos hacia la Unión Europea son limitados. En 2013, de una producción total de aproximadamente 270 millones toneladas verdes de madera no resinada industrial, los Estados Unidos exportaron al continente europeo aproximadamente 3,3 millones de toneladas verdes ⁽⁴⁴⁾. En comparación, en 2013 la Unión Europea importó aproximadamente 31 millones de toneladas verdes de madera no resinada y 15 millones de toneladas verdes de virutas y serrín de madera, sobre todo procedente de otros países europeos. Por lo tanto, la dependencia de materias primas no energéticas comerciadas entre los Estados Unidos y la Unión Europea es limitada.

5. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA

- (72) Una medida constituye ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado si se trata de «ayudas otorgadas por los Estados miembros o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones [...], en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros».
- (73) Como ya se indicó en la Decisión de incoación, la beneficiaria (Drax Power Limited) recibirá ayuda de funcionamiento a modo de una prima variable procedente de una contraparte CFD de titularidad pública a cambio de la

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

⁽⁴⁴⁾ Compuestas por 0,25 millones de toneladas verdes de astillas y serrín de madera; casi 2 millones de toneladas verdes de pulpa de madera, aproximadamente 0,97 millones de toneladas verdes de madera no resinada industrial y 0,056 millones de toneladas verdes de madera en rollo para serrar.

electricidad generada por la unidad convertida. Esta medida favorece la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovables (en este caso biomasa) por parte de la beneficiaria seleccionada. La electricidad es objeto de intensos intercambios entre los Estados miembros, y, por lo tanto, es probable que la medida notificada falsee la competencia en el mercado de la electricidad y afecte a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Por otra parte, la central competirá también por el combustible de biomasa en el mercado de materias primas, puesto que, a consecuencia de la falta de recursos forestales locales suficientes, la mayoría de los gránulos de madera necesarios para dotar de combustible a la unidad de Drax se importará del extranjero (véase el considerando 11).

- (74) La Comisión concluye que la medida notificada constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado ⁽⁴⁵⁾.

5.1. Legalidad de la ayuda

- (75) Conforme la información facilitada por el Reino Unido, la Comisión señala que todavía no se ha tomado ninguna decisión de inversión definitiva y que no se efectuará ningún pago antes de que se haya obtenido la autorización de la ayuda estatal. Por lo tanto, la Comisión considera que el Reino Unido ha cumplido sus obligaciones con arreglo al artículo 108, apartado 3, del Tratado.

5.2. Compatibilidad de la ayuda

- (76) La Comisión constata que la medida notificada pretende promover la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, en concreto de biomasa sólida. La medida notificada entra en el ámbito de aplicación de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección de medio ambiente y energía para 2014-2020 (OAME) ⁽⁴⁶⁾. Por consiguiente, la Comisión ha evaluado la medida notificada de conformidad con las disposiciones generales de compatibilidad, establecidas en la sección 3.2 de las OAME, y de conformidad con los criterios de compatibilidad específicos para la ayuda de funcionamiento otorgada a la electricidad procedente de fuentes de energía renovables, que se recogen en la sección 3.3.2.1 de las OAME.

5.2.1. Objetivo de interés común

- (77) Tal como se concluyó en la Decisión de incoación, la Comisión señala que el objetivo de la medida de ayuda notificada es ayudar al Reino Unido a conseguir sus objetivos de energía renovable ⁽⁴⁷⁾, así como los objetivos de reducción de CO₂ establecidos por la Unión como parte de su Estrategia Europa 2020 ⁽⁴⁸⁾. Tal como se describe en el considerando 9, y de conformidad con los puntos 30, 31 y 33, letra a), de las OAME, el Reino Unido calculó explícitamente la reducción de CO₂ y la capacidad de generación de electricidad renovable previstas del proyecto notificado. La Comisión concluye que la medida de ayuda notificada persigue un objetivo de interés común, de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.
- (78) Varias organizaciones medioambientales plantearon inquietudes respecto a los efectos del proyecto notificado en el medio ambiente. El Reino Unido confirmó que la ayuda notificada únicamente se otorgará a la biomasa, tal como se define en el punto 19(6), de las OAME. La Comisión recuerda que la ayuda notificada ayudará al Reino Unido a alcanzar los objetivos climáticos y energéticos de la Unión para 2020. Por otra parte, la Comisión observa que los gránulos de madera que utilizará la central de conversión a biomasa de Drax deberán cumplir los propios criterios de sostenibilidad del Reino Unido, incluida la reducción mínima de CO₂ calculada en función del ciclo de vida. Los criterios de sostenibilidad del Reino Unido contienen también disposiciones para evitar otros efectos medioambientales negativos, como es la pérdida de biodiversidad.

5.2.2. Necesidad de intervención estatal, efecto incentivador e idoneidad de la ayuda

- (79) La Comisión concluyó en su Decisión de incoación que la ayuda notificada es necesaria, que tiene un efecto incentivador y que es un instrumento adecuado. En concreto, con referencia a los puntos 38, 107 y 115 de las

⁽⁴⁵⁾ Véanse también las Decisiones de la Comisión correspondientes a los asuntos SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) y SA.38812 (2014/N); C(2014) 5074 final; (DO C 393 de 7.11.2014, p. 1) y los asuntos SA.38796 (2014/N); SA.387962 (2015/C)(2014/N) (decisión todavía no publicada) que se benefician de una ayuda CFD similar.

⁽⁴⁶⁾ DO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

⁽⁴⁷⁾ El Reino Unido tiene el objetivo de producir el 15 % de las necesidades de energía a partir de recursos renovables y su cuota de energía renovable en 2013 ascendió al 5,1 % (2013) — (SWD (2015)117 final).

⁽⁴⁸⁾ Véase la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16) y la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32) y también la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 15 de diciembre de 2011, sobre la Hoja de Ruta de la energía para 2050 [COM(2011) 885 final].

OAME, la Comisión señala que las deficiencias del mercado, como la no inclusión al completo de todas las externalidades generadas por el uso de combustibles fósiles en el precio de la energía, no se abordan de forma suficiente en el marco político existente y que, de no existir la ayuda de funcionamiento objeto de evaluación en esta Decisión, el proyecto de conversión a biomasa no sería económicamente viable.

- (80) Con referencia a los puntos 49 y 58 de las OAME, el Reino Unido demostró que los LCOE de la electricidad generada en la unidad convertida de Drax son muy superiores al precio de mercado de la electricidad previsto, y facilitó también un análisis financiero en el que se demuestra que sin la ayuda objeto de evaluación la TIR del proyecto notificado sería negativa. En una situación así, los agentes del mercado no querrían invertir en el proyecto de conversión a biomasa de Drax. Por tanto, la ayuda notificada cambiaría el comportamiento de la beneficiaria. El Reino Unido confirmó que se pidió a la beneficiaria que presentase solicitudes y que estas se enviaron antes del inicio del trabajo en el proyecto notificado, de conformidad con el punto 51 de las OAME.
- (81) Con referencia a los puntos 40 y 116 de las OAME, el Reino Unido demostró que la ayuda notificada constituye un instrumento adecuado. Tal como se explica en la Decisión de incoación, los LCOE son superiores al precio de mercado de la electricidad previsto y, sin la ayuda estatal, la TIR prevista, sería negativa. A fin de abordar la falta de ingresos suficientes para financiar la conversión a biomasa de una unidad de la central de Drax, el Reino Unido pretende otorgar una ayuda estatal, asignada de forma específica y que aborda las necesidades del proyecto sin superar la tasa crítica. El proyecto notificado se seleccionó entre otros con el fin de conseguir los objetivos de energía renovable de la Unión ⁽⁴⁹⁾ mediante la concesión de ayudas de funcionamiento por medio de un CFD. La Comisión, en su decisión sobre el asunto SA.36196 (2014/N), Reino Unido, Electricity Market Reform — Contract for Difference for Renewables (C(2014) 5079 final) ⁽⁵⁰⁾, concluyó que el CFD constituye un instrumento adecuado para materializar el objetivo de interés común.
- (82) Por consiguiente, la Comisión concluye que la ayuda destinada al proyecto notificado es necesaria, que tiene un efecto incentivador y que se otorga por medio de un instrumento adecuado.

5.2.3. Proporcionalidad

- (83) La Comisión recuerda que los LCOE para estos proyectos de biomasa, basados en una tasa de rentabilidad del 10 %, fueron calculados por el Reino Unido como de al menos 105 GBP/MWh ⁽⁵¹⁾. La Comisión considera los LCOE adecuados para este tipo de proyecto, dado que el coste ya ha sido confirmado en anteriores decisiones ⁽⁵²⁾. El Reino Unido demostró que la ayuda notificada por unidad de energía no supera la diferencia entre los LCOE y el precio de mercado previsto de la electricidad, puesto que el precio de ejercicio, que refleja el precio de mercado más la prima, establecido en 100 GBP/MWh, no supera los LCOE ⁽⁵³⁾. Por otra parte, el Reino Unido confirmó que la ayuda notificada seguirá otorgándose hasta que se haya amortizado la inversión con arreglo a las normas contables normales y que la ayuda notificada no se acumulará con ninguna otra ayuda.
- (84) La tasa crítica correspondiente al proyecto notificado se sitúa entre el 8,8 % y el 12,7 % conforme a una base real antes de impuestos ⁽⁵⁴⁾, lo cual fue aceptado por la Comisión en su Decisión de incoación. Esta estaba en consonancia con las tasas que ya había aprobado la Comisión para los proyectos de biomasa en el Reino Unido ⁽⁵⁵⁾. En su Decisión, la Comisión evaluará si la TIR del proyecto respeta la tasa crítica.
- (85) En la Decisión de incoación, la Comisión manifestó sus dudas al respecto de que la ayuda estatal no diese lugar a una compensación excesiva conforme a un análisis de sensibilidad facilitado por el Reino Unido ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁴⁹⁾ Véase el considerando 6 de la presente Decisión.

⁽⁵⁰⁾ DO C 393 de 7.11.2014, p. 1.

⁽⁵¹⁾ Véase el considerando 17.

⁽⁵²⁾ Véase, por ejemplo, la decisión correspondiente a los asuntos SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) y SA.38812 (2014/N) — Apoyo del Reino Unido a cinco parques eólicos marítimos: Walney, Dudgeon, Hornsea, Burbo Bank y Beatrice — C(2014) 5074 final, (DO C 393 de 7.11.2014, p. 1); y la decisión correspondiente a los asuntos SA.38796 (2014/N) — Reino Unido, proyecto Teesside Dedicated CHP Biomass (DO C 406 de 4.11.2016, p. 1); y la decisión de 1 de diciembre de 2015 en el asunto SA.38762 (2015/C) (2014/N) — Reino Unido, contrato de inversión para la conversión a biomasa de la central eléctrica de Lynemouth (decisión todavía no publicada).

⁽⁵³⁾ Para obtener más información sobre los LCOE del proyecto notificado, véanse los considerandos 26 a 29 de la Decisión de incoación.

⁽⁵⁴⁾ Véase el considerando 17.

⁽⁵⁵⁾ Véase, por ejemplo, el asunto de la ayuda estatal: SA.37453 (2014/N) Modificación a la SA.35565 — Régimen de obligación aplicable a las energías renovables (DO C 172 de 6.6.2014, p. 1).

⁽⁵⁶⁾ Véase el considerando 27.

La TIR, sobre una base real antes de impuestos, habría aumentado del 4,7 % previsto a más del 15,6 % si la eficiencia térmica y el factor de carga se incrementaran en un 5 % y los costes del combustible disminuyeran en un 5 %. La Comisión señaló las incertidumbres de dichas afirmaciones y, en especial, la reducción del factor de carga durante varios años de funcionamiento, por problemas logísticos relacionados con el suministro de gránulos de madera, y el nivel de los costes del combustible (ya que los contratos de suministro no cubrían por completo las necesidades de suministro de la unidad de biomasa)

- (86) Tras la Decisión de incoación, el Reino Unido presentó información actualizada sobre el proyecto notificado y en concreto revisó y actualizó los parámetros de funcionamiento. Con arreglo a dicha información actualizada la TIR correspondiente al proyecto notificado se sitúa ahora en aproximadamente [4-12] % conforme a una base real antes de impuestos, lo cual está en consonancia con la tasa crítica.
- (87) Tal como se describe en el considerando 11, el Reino Unido eliminó los bajos factores de carga brutos que se habían incluido y aumentó el factor de carga neto medio del 71 % al 78 % tras la Decisión de incoación. El Reino Unido justificó el nuevo factor de carga basándose en una comparación con otras centrales similares. La Comisión observa que el incremento es mayor de lo que se había supuesto en el análisis de sensibilidad y que el factor de carga estimado del 78 % actualmente es acorde con lo observado en centrales comparables ⁽⁵⁷⁾.
- (88) La revisión del factor de carga también aborda inquietudes planteadas por terceros al respecto del cálculo del bajo factor de carga ⁽⁵⁸⁾. RES Ltd indicó que un procedimiento de licitación podría haber tenido como resultado que se necesitara un importe de ayuda menor, basándose en la experiencia general con los procedimientos de licitación ⁽⁵⁹⁾. La Comisión señala que no es necesario un procedimiento de licitación y que la medida actual no da lugar a una compensación excesiva.
- (89) Con respecto a los costes del combustible, tal como se ha indicado en la Decisión de incoación, la Comisión reconoce que el suministro de gránulos de madera para el proyecto notificado se obtiene en gran medida mediante contratos a largo plazo cuyos precios pueden ser superiores a los precios al contado. No obstante, la Comisión observó que todavía había incertidumbres, ya que en la fecha de adopción de la Decisión de incoación los contratos de suministro no cubrían la totalidad del abastecimiento que requería el proyecto notificado.
- (90) El Reino Unido explicó de forma detallada los costes del combustible de un suministro suficiente de gránulos de madera y actualizó sus estimaciones de costes del combustible. Los costes del combustible se redujeron de 8,40 USD/GJ a 8,18 USD/GJ, por encima del 5 % del análisis de sensibilidad de 8,23 USD/GJ. El Reino Unido planteó que en la actualidad las estimaciones de los costes del combustible se basan en contratos a más largo plazo que abordan la mayor parte de las necesidades de gránulos de madera, así como las estimaciones de contratos de suministro futuros y precios al contado futuros ⁽⁶⁰⁾.
- (91) La documentación proporcionada por el Reino Unido incluía también un desglose pormenorizado de los principales elementos de costes en la cadena de suministro de la unidad de conversión a biomasa de Drax, incluidos los costes relacionados con el combustible, como el uso portuario, el transporte ferroviario, el almacenamiento, la certificación de sostenibilidad, la cobertura y el cambio de divisas. Conforme a la opinión de expertos independientes, también presentada por el Reino Unido, los costes medios del combustible estimados para la unidad de conversión a biomasa de Drax se encuentran dentro del rango de precios de los proveedores de gránulos de madera estadounidenses ⁽⁶¹⁾. Los costes de los combustibles actualizados reflejan un precio de los gránulos de madera (cif) de 181 USD por tonelada, lo cual está también en consonancia con la estimación de RISI ⁽⁶²⁾.
- (92) A fin de demostrar la afirmación relativa a la eficiencia térmica, el Reino Unido facilitó datos que demuestran que la eficiencia térmica de este tipo de proyecto de conversión a biomasa podría aumentar aproximadamente un 38 % hasta el 39 %. La Comisión señala que en este sentido no se plantearon dudas concretas en la Decisión de incoación y considera que la tasa de eficiencia está en consonancia con las tasas de eficiencia observadas en centrales comparables ⁽⁶³⁾.
- (93) Por último, la TIR del proyecto notificado ha cambiado a consecuencia de una serie de factores, entre los que se incluye la pérdida de aproximadamente un año de ayuda, ya que el contrato de inversión propuesto concluirá el 31 de marzo de 2027, independientemente de la fecha de inicio de la medida y también como consecuencia de la evolución negativa de los tipos de cambio. Por consiguiente, esta TIR es superior al valor del 4,7 % estimado en la notificación original a la Comisión. La diferencia se debe a las estimaciones revisadas de los parámetros de funcionamiento de la central.

⁽⁵⁷⁾ Por ejemplo, véase que la Comisión aprobó un factor de carga neto medio del 77 % para la central de Lynemouth en el asunto SA.38762 (2015/C) (2014/N) — Reino Unido, Investment Contract for Lynemouth Power Station Biomass Conversion (decisión todavía no publicada).

⁽⁵⁸⁾ Véase el considerando 44.

⁽⁵⁹⁾ Véase el considerando 43.

⁽⁶⁰⁾ Véase el considerando 59.

⁽⁶¹⁾ Véase el considerando 59.

⁽⁶²⁾ Véase la nota 38 a pie de página de la presente Decisión.

⁽⁶³⁾ Véase por ejemplo la Decisión de la Comisión SA.38762 (2014/N).

- (94) Teniendo en cuenta las cuestiones arriba mencionadas, la Comisión concluye que la TIR estimada del proyecto notificado se basa en estimaciones sólidas de los costes de la central y sus parámetros de funcionamiento. Por otra parte, la TIR estimada se sitúa dentro del rango de las tasas críticas exigidas en este tipo de proyectos. Por lo tanto, la ayuda no da lugar a una compensación excesiva y es proporcionada para alcanzar el objetivo de interés común.

5.2.4. *Prevención de efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios comerciales.*

- (95) A fin de evaluar la compatibilidad de una medida de ayuda estatal, la Comisión debe determinar que «sus efectos negativos en términos de falseamiento de la competencia e impacto en los intercambios comerciales entre los Estados miembros deben ser limitados e inferiores a los efectos positivos en cuanto a contribución al objetivo de interés común» ⁽⁶⁴⁾.
- (96) Con referencia a los puntos 94, 95 y 96 de las OAME, la Comisión considera que la medida notificada no provoca efectos manifiestamente negativos, ya que la ayuda es proporcional y no provoca meramente una reubicación de la actividad sin un efecto ambiental. La ayuda servirá de apoyo a la conversión de la unidad de Drax de carbón a biomasa, y aumentará la proporción de energía renovable en el Reino Unido ⁽⁶⁵⁾.
- (97) A fin de evaluar los efectos negativos de las medidas de ayuda, la Comisión centró su análisis del falseamiento de la competencia en la incidencia previsible que tienen las ayudas en la competencia en los mercados de productos afectados y en la localización de la actividad económica ⁽⁶⁶⁾.

5.2.4.1. *Efectos negativos en el mercado de la electricidad*

- (98) Dado que la ayuda se otorga para la producción de electricidad de fuentes de energía renovables, el mercado del producto afectado es el de la electricidad. Con referencia al punto 89 de las OAME, la Comisión identifica dos falseamientos potenciales principales provocados por la ayuda, a saber: la distorsión en el mercado de producto y los efectos de ubicación.
- (99) Con referencia al punto 101 de las OAME, la Comisión observa que el proyecto consiste en la adaptación de una unidad de una central eléctrica de carbón existente. Dado que el proyecto es de conversión de una central existente, no aumentará la capacidad de generación de la beneficiaria en el mercado eléctrico. Por lo tanto, esta medida no aumentará la cuota de mercado de generación de la beneficiaria.
- (100) Además, la Comisión recuerda que la capacidad de generación eléctrica de la unidad de conversión a biomasa de Drax corresponde a aproximadamente el 1,1 % del mercado de generación de electricidad del Reino Unido. Por consiguiente, esta medida no tendrá el efecto negativo de mejorar el poder de mercado de la beneficiaria.
- (101) Con relación a los puntos 94 a 96 de las OAME, la Comisión considera que el proyecto no implica una reubicación de la actividad, y tampoco tendría una repercusión significativa sobre la competencia en el mercado de generación de electricidad del Reino Unido. Por lo tanto, la Comisión concluye que la medida no tendría ningún impacto significativo sobre la competencia dentro del mercado de la electricidad. Por otra parte, dado el nivel de interconectividad del Reino Unido, la ayuda notificada no afectará de forma adversa a las condiciones del intercambio comercial dentro del mercado interior de la electricidad.
- (102) En su Decisión de incoación, la Comisión manifestó sus dudas al respecto de si el proyecto notificado falsea la competencia del mercado de gránulos de madera y de segmentos ascendentes del mercado de las materias primas en una medida contraria al interés común. Dadas las características concretas de este proyecto notificado individualmente, la Comisión amplió el análisis a los efectos indirectos sobre los mercados de insumos, que en este caso son mercados secundarios (véase más adelante).

5.2.4.2. *Efectos negativos en el mercado de gránulos de madera*

- (103) La Comisión señala en primer lugar que la unidad de Drax que nos ocupa únicamente podrá utilizar gránulos de madera industriales como combustible. Pese a que puede que algunas centrales sean capaces de sustituir parcialmente los gránulos de madera por otros combustibles, teniendo en cuenta su diseño, no se espera que la unidad de Drax sea capaz de sustituir los gránulos de madera por otros productos. Por lo tanto, a fin de analizar más a fondo la magnitud del falseamiento de la competencia y el comercio de la ayuda de funcionamiento otorgada a la electricidad generada por la unidad remodelada de Drax, el mercado de gránulos de madera industriales constituye el mercado de productos adecuado.

⁽⁶⁴⁾ Véase el punto 88 de las OAME.

⁽⁶⁵⁾ Véase el considerando 9.

⁽⁶⁶⁾ Véase el punto 97 de las OAME.

- (104) Basándose en los flujos comerciales, el volumen de las importaciones hacia la Unión y el crecimiento del mercado en los últimos años, al igual que en la Decisión de incoación, la Comisión extrae la conclusión de que, a efectos de evaluar las distorsiones en el mercado, el mercado de gránulos de madera no se limita a un único Estado miembro ni a la Unión Europea, sino que debería considerarse un mercado mundial. Esto se confirma con el gran volumen de gránulos de madera importados del extranjero para abastecer a la unidad de Drax y es acorde con la conclusión alcanzada en el asunto SA.38762 (2014/N).
- (105) La Comisión señala que actualmente la mayor parte del suministro de gránulos de madera se adquiere con arreglo a contratos a largo plazo que se negocian individualmente. Por otra parte, parece que las barreras del mercado a las nuevas instalaciones de producción son bajas. El reciente incremento de la capacidad de producción de gránulos de madera tanto en el sudeste de los Estados Unidos como en la Unión ⁽⁶⁷⁾ respalda esta observación, así como la celebración de contratos a largo plazo por parte de Drax con el fin de garantizar el abastecimiento de la unidad.
- (106) Con relación a las tendencias del pasado, también se observó que el precio al contado en el sudeste de los Estados Unidos, fuente principal prevista de gránulos de madera para el proyecto notificado, no cambió de forma significativa cuando aumentaron las importaciones a la Unión desde esa región. Esto también está respaldado por los datos presentados por el European Pellet Council ⁽⁶⁸⁾.
- (107) La conversión de la unidad de Drax generará 2,4 millones de toneladas de demanda adicional de gránulos de madera. Esto equivale al 12,8 % del consumo total de gránulos de madera de la Unión en 2014 ⁽⁶⁹⁾. No obstante, el consumo anual en la Unión aumentó casi un 25 %, o 3,7 millones de toneladas, entre 2012 y 2014. Por otra parte, la capacidad de producción de gránulos de madera en el sudeste de los Estados Unidos aumentó rápidamente y se prevé que también aumente en el futuro ⁽⁷⁰⁾.
- (108) Del procedimiento de investigación formal no ha surgido ningún indicio que sugiera que el mercado de gránulos de madera no será capaz de expandirse a unas tasas similares en los próximos años a fin de adaptarse al incremento de la demanda por parte del proyecto de Drax.

5.2.4.3. Efectos negativos en el mercado de materias primas

- (109) En los considerandos 81 a 84 de la Decisión de incoación la Comisión observó que el aumento de la demanda de gránulos de madera puede generar falseamientos adicionales en el mercado de materias primas, que es el mercado de fibra de madera.
- (110) Por motivos económicos, las instalaciones de fabricación de productos de madera para pasta semiacabados se abastecen de madera a una distancia media de aproximadamente entre 100 y 150 km, a la que se denomina radio de captación de las instalaciones. Por este motivo, las fibras de madera son un producto local, mientras que los gránulos son transportados largas distancias y su mercado es mundial. Como consecuencia, a fin de evaluar la repercusión de la medida notificada sobre la competencia y los intercambios comerciales, es necesario determinar de qué mercado local se obtendrán o es probable que se obtengan los gránulos de madera.
- (111) Tal como se explica en el considerando 10, con respecto a la Decisión de incoación, la unidad de Drax ha aclarado su suministro de combustible y obtendrá de los Estados Unidos el 60 % de sus necesidades totales de fibra de madera; aproximadamente el 13 % de sus necesidades de combustible se obtendrán de Brasil; el 7 % de sus necesidades de combustible se adquirirán en el mercado al contado; aproximadamente el 4 % de sus necesidades de combustible se obtendrán de los Estados bálticos de Europa; aproximadamente el 15 % de sus necesidades de combustible se comprarán a comerciantes ubicados en el sudeste de los Estados Unidos. El resto de las necesidades de combustible se obtendrán de Canadá y posiblemente de otros Estados miembros. Esto implica que cada año se obtendrán aproximadamente 100 000 toneladas secas de otros Estados miembros mediante contratos a largo plazo, lo que equivaldría a aproximadamente el 0,7 % de la producción de gránulos de madera de la Unión de 2014, que se había estimado en 13,5 millones de toneladas ⁽⁷¹⁾.
- (112) La Comisión observa que la mayor parte de los gránulos de madera se obtienen fuera de la Unión y que el mercado de materias primas es local. Por lo tanto, los efectos del aumento de la demanda de gránulos de madera sobre los mercados de materias primas se producirá en gran medida fuera de la Unión Europea. Por consiguiente, es poco probable que el proyecto notificado afecte a los precios del mercado de las materias primas de la Unión.
- (113) Dado que la mayor parte del suministro de gránulos de madera del proyecto se importará del sudeste de los Estados Unidos, el centro de atención de las posibles distorsiones en el mercado de materias primas de fibra de madera se encuentra en dicha región ⁽⁷²⁾.

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

⁽⁶⁸⁾ Véase el considerando 33.

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

⁽⁷⁰⁾ Véase el gráfico 1.

⁽⁷¹⁾ Véase la nota 20 a pie de página.

⁽⁷²⁾ Con relación a los gránulos de madera obtenidos en Brasil y al riesgo de un funcionamiento irregular en América del Sur, la Comisión observa que todos los gránulos serán suministrados por una única plantación bien establecida que cuenta con la certificación del FSC (véase el considerando 63).

- (114) La mayor parte de las comunicaciones recibidas durante el procedimiento de investigación formal respaldan el punto de vista de que los gránulos de madera industriales procedentes del sudeste de los Estados Unidos estarán formados en su mayor parte por fibra de madera obtenida de prácticas forestales. La Comisión constata que hasta 2019 el crecimiento previsto de la industria de gránulos de madera (de aproximadamente el 14 % anual ⁽⁷³⁾) es mucho mayor que el de la industria forestal tradicional, que se estima de aproximadamente el 1,4 % anual ⁽⁷⁴⁾. No obstante dada la escasa cuota de los fabricantes de gránulos de madera en el mercado de fibra de madera ⁽⁷⁵⁾, la tala total aumentaría a un porcentaje compuesto inferior al 1,8 % anual hasta 2019. Basándose en las estimaciones presentadas por Westrock, está previsto que la oferta total de fibra de madera aumente un 2,0 % anual y, por lo tanto, menos que el crecimiento estimado. Por consiguiente, cabe esperar que la repercusión del apoyo a la unidad de Drax sea limitada.
- (115) Según los datos presentados por el Reino Unido ⁽⁷⁶⁾ la cantidad de materia prima que requiere la unidad de Drax, es decir, 2,4 millones de toneladas anuales, supondrá menos del 1 % del total de las talas en bosques del sur de los Estados Unidos en 2014, que fue de aproximadamente 250 millones de toneladas. A su vez, se trata tan solo de una pequeña parte del inventario forestal total. Incluso si se tienen en cuenta las necesidades adicionales de otros proyectos de biomasa, como el proyecto de Lynemouth, estos bajos porcentajes no proporcionan indicios firmes de que existan falseamientos indebidos en el mercado de materias primas.
- (116) Fern et al. y GPII presentaron estudios de elaboración de modelos del mercado que muestran un incremento de precio de la madera de fuste provocado por el aumento de la producción de gránulos de madera. Por ejemplo, según el estudio FORISK, un aumento de la demanda mundial de gránulos de madera industriales de los 10,6 millones de toneladas anuales de 2014 a los 25 millones de toneladas de 2019, ignorando el efecto de los residuos de serrerías, podría aumentar los precios de la madera de fuste en el sudeste de los Estados Unidos entre un 30 % y un 40 % ⁽⁷⁷⁾. Según el informe del USDA presentado por GPII, el aumento de la producción de biomasa destinada a bioenergía hasta los 16,9 millones de toneladas para 2016 podría duplicar con creces los precios de algunos tipos de madera, por ejemplo el del pino no destinado al aserrío ⁽⁷⁸⁾.
- (117) Sin embargo, conforme a las observaciones planteadas por el Reino Unido ⁽⁷⁹⁾, la demanda de gránulos de madera empleados como insumo en estos estudios no refleja la demanda procedente del proyecto de conversión a biomasa de Drax, sino estimaciones generales y la demanda global. Además, la demanda global estimada en el estudio del USDA es inferior a la de estudios más recientes. Por ejemplo, el estudio del USDA calcula que aproximadamente 13 millones de toneladas de madera se destinarían a bioenergía en el sudeste de los Estados Unidos en 2015 y esta cifra es superior a la comunicada por RISI, que era inferior a 8 millones de toneladas para ese mismo año. Por otra parte, el supuesto incremento de precio de toda la estimación de la demanda también estaría limitado en el tiempo según el informe del USDA a medida que aumenta la respuesta del inventario forestal a dicha demanda.
- (118) Fueron varios los terceros que plantearon que el incremento en la producción de gránulos de madera ya ha provocado un aumento de los precios de la madera de fuste en el sudeste de los Estados Unidos. Por ejemplo, GPII menciona datos de la consultora Forest2Market que respaldan la afirmación de que los precios de la madera de pino para pasta en el sur de los Estados Unidos habían aumentado en promedio un 11 % en 2013 y un 10 % en 2014. FERN et al. indicaron que, entre 2011 y 2015, en el sur de los Estados Unidos los precios han aumentado un 27 % en el caso de la madera blanda y un 56 % en el caso de la madera dura. La AFPA ha hecho también afirmaciones similares ⁽⁸⁰⁾.
- (119) La Comisión señala en ese sentido que, a más largo plazo el precio medio de la madera de fuste no se sale del rango histórico ⁽⁸¹⁾. Además, la comunicación de Forest2Market ⁽⁸²⁾ llegó a la conclusión de que son varios los factores que han contribuido al aumento de precio observado. En concreto, Forest2Market citó un descenso de la producción de residuos de serrería, acontecimientos relacionados con el tiempo y variaciones en la titularidad del suelo que, según afirma, son factores que han contribuido a este descenso. Forest2Market concluyó que «es probable que los precios de la fibra de madera habrían aumentado sin que se hubiera producido una mayor demanda por parte de los mercados de exportación de gránulos de madera...» ⁽⁸³⁾. El hecho de que los precios de la madera de fuste se hayan incrementado con el tiempo parece ser, por consiguiente, consecuencia de varios acontecimientos que se han producido en el mercado.

⁽⁷³⁾ Véase el considerando 55.

⁽⁷⁴⁾ Véase el considerando 51.

⁽⁷⁵⁾ Véase el considerando 65.

⁽⁷⁶⁾ Véase el considerando 65.

⁽⁷⁷⁾ Véase el considerando 45.

⁽⁷⁸⁾ Véase el considerando 54.

⁽⁷⁹⁾ Véase el considerando 68.

⁽⁸⁰⁾ Véase el gráfico 2 del considerando 48.

⁽⁸¹⁾ Véase el gráfico 2 del considerando 48.

⁽⁸²⁾ Véase el considerando 34.

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

- (120) Con relación a las afirmaciones hechas al respecto de la capacidad de la beneficiaria para abonar la fibra ⁽⁸⁴⁾ la Comisión señala que los costes del combustible revisados y reducidos ⁽⁸⁵⁾ da lugar a un precio de los gránulos de madera de 181 USD por tonelada cif. Este es equivalente al precio cif de los gránulos de madera comunicado por RISI ⁽⁸⁶⁾.
- (121) Con relación a la ubicación de las fábricas de gránulos de madera, la Comisión observa la conclusión de que las fábricas exportadoras de gránulos de madera que actualmente están en funcionamiento en el sudeste de los Estados Unidos por lo general se ubican en un radio de 65 millas entre sí y principalmente en un radio de entre 30 y 65 millas ⁽⁸⁷⁾. Por lo tanto, la zona de atracción de dichas fábricas de gránulos de madera se solapa con la de otras industrias competidoras. No obstante, la Comisión señala que la gran mayoría de las fábricas exportadoras de gránulos de madera se encuentran a una distancia de 65 millas de una instalación de procesamiento de madera cerrada. Por otra parte, se aclaró que son varias las consideraciones que se han tenido en cuenta a fin de determinar la ubicación de una fábrica de gránulos de madera. Según el informe citado por el Reino Unido ⁽⁸⁸⁾, la mayoría de las fábricas de pasta y de papel que cerraron en la región sudeste de los Estados Unidos lo hicieron antes de 2010, lo que demuestra una escasa correlación con el crecimiento de la industria de gránulos de madera ⁽⁸⁹⁾.
- (122) Por último, el informe Poyry ⁽⁹⁰⁾ analizó el riesgo de la competencia desleal para las fibras de madera entre la industria de gránulos de madera y las industrias tradicionales que emplean fibras de madera. El informe no solo tuvo en cuenta la demanda de gránulos de madera derivada de la unidad de conversión a biomasa de Drax a la que se proporciona apoyo, sino también de otras centrales, incluida la de Lynemouth. El informe concluyó que la capacidad de las fábricas de gránulos de madera tanto existente como prevista en el sudeste de los Estados Unidos debería ser suficientes para hacer frente al incremento de la demanda de gránulos de madera y que el riesgo de cambio indirecto del uso de la madera debería ser reducido.
- (123) Por lo tanto, debería extraerse la conclusión de que no se prevé que la medida notificada genere falseamientos indebidos en el mercado de las materias primas. En concreto, la Comisión señala que los falseamientos locales del mercado, en la medida en que se produzcan, están teniendo lugar en el sudeste de los Estados Unidos y que por lo tanto tendrían un efecto limitado, si es que lo tienen, en los intercambios comerciales entre los Estados miembros. En este sentido, también se recuerda que la ayuda notificada se otorgaría para la producción de electricidad a partir de biomasa sólida y que cualquier efecto de la ayuda sobre el mercado de las materias primas sería indirecto.

5.2.4.4. Prueba de sopesamiento

- (124) Tal como se recoge en el punto 97 de las OAME, en el caso de las medidas de ayuda estatal bien enfocadas a las deficiencias del mercado que pretenden corregir, el riesgo de que la ayuda falsee de forma indebida la competencia es más limitado. La Comisión observa que la ayuda notificada tiene la finalidad directa de alcanzar los objetivos climáticos y energéticos de la Unión para 2020 de forma proporcionada y adecuada. Por lo tanto, el riesgo de que se produzcan falseamientos indebidos de la competencia en el mercado de la electricidad también es más limitado, tal como se explica en la sección 5.2.4.1. Tal como se recoge en la sección 5.2.4.2, la Comisión no encontró falseamientos indebidos en el mercado afectado de gránulos de madera, ni tampoco en el mercado ascendente de materias primas. La Comisión recuerda que los posibles falseamientos del mercado de las materias primas no surgen directamente a partir de la ayuda de funcionamiento, sino del aumento de la demanda de gránulos de madera como combustible para la generación de electricidad. Por otra parte, los efectos del mercado de materias primas son indirectos en comparación con los falseamientos del mercado de gránulos de madera.
- (125) Además, la Comisión debe evaluar si la medida falsea o amenaza falsear la competencia en la medida en que afecta a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Los efectos sobre el mercado de las materias primas son locales y en su mayor parte tienen lugar fuera de la Unión, ya que la mayoría de los gránulos de madera para la unidad de Drax se importarán de fuera de Europa (véase el considerando 10). Por lo tanto, la Comisión constata que cualquier efecto sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros derivado de un aumento del precio de la madera de fuste en el sudeste de los Estados Unidos sería limitado en cualquier caso.
- (126) De lo anteriormente expuesto la Comisión extrae la conclusión de que, en lo que se refiere a los falseamientos de la competencia y la repercusión sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros, tanto en el mercado de la electricidad como en los mercados secundarios, los efectos negativos de la ayuda notificada para la electricidad generada en el proyecto de conversión a biomasa de Drax son limitados y se ven compensados por los efectos positivos en lo que respecta a la contribución al objetivo de interés común, es decir, la producción de energía a partir de fuentes renovables y la reducción de las emisiones de CO₂ en la generación de electricidad, de forma que el balance general es positivo.

⁽⁸⁴⁾ Véase el considerando 49.

⁽⁸⁵⁾ Véase el considerando 69.

⁽⁸⁶⁾ Véase la nota 38 a pie de página.

⁽⁸⁷⁾ Véase el considerando 67.

⁽⁸⁸⁾ Véase el considerando 67.

⁽⁸⁹⁾ Véase el gráfico 1 del considerando 47.

⁽⁹⁰⁾ Véase el considerando 41.

5.2.5. Otros aspectos — conformidad con los artículos 30 y 110 del TFUE

- (127) En el contexto de la decisión sobre el asunto SA.36196 (2014/N) relativo al CFD para la energía de fuentes renovables, la decisión en los asuntos SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) y SA.38812 (2014/N) referente a la ayuda FIDeR a cinco proyectos eólicos marítimos, y los asuntos SA.38762(2015/C)(2014/N) y SA.38796(2014/N) referentes a los proyectos de biomasa de Lynemouth y Teesside, el Reino Unido se ha comprometido a ajustar la forma en la que se calculan las obligaciones de los proveedores de electricidad para los pagos de CFD, a fin de garantizar que la electricidad renovable admisible generada en la Unión Europea fuera del Reino Unido y suministrada a los clientes en este país no se tenga en cuenta como parte de las cuotas de mercado de dichos proveedores.
- (128) El Reino Unido se asegurará de que no se efectúen pagos de CFD antes de introducir este ajuste o, en caso de que no sea posible, de establecer un mecanismo para reembolsar a los proveedores la electricidad renovable admisible importada suministrada antes de que la exención entre en vigor pero después de que hayan comenzado a realizarse los pagos de CFD.
- (129) El compromiso por parte del Reino Unido al que se refiere el considerando 127 también se aplicará a la medida notificada. Teniendo en cuenta este compromiso, la Comisión considera que el mecanismo de financiación de la medida de ayuda notificada no debería introducir ninguna discriminación contraria al artículo 30 ni al artículo 110 del Tratado.
- (130) Habida cuenta de las cuestiones mencionadas, la Comisión considera que la medida de ayuda en apoyo a la unidad de conversión a biomasa de Drax notificada por el Reino Unido el 15 de abril de 2015 persigue un objetivo de interés común de forma necesaria y proporcionada de conformidad con las OAME y, por lo tanto, es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal notificada por el Reino Unido el 2 de abril de 2015 que prevé aplicar dicho Estado miembro en beneficio de Drax Power Limited como apoyo a una subvención para la conversión a biomasa de la primera unidad de la central eléctrica de Drax es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Hecho en Bruselas, el 19 de diciembre de 2016.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Miembro de la Comisión
