

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2017/1494 DE LA COMMISSION

du 19 décembre 2016

relative à l'aide d'État en faveur d'un contrat d'investissement pour la conversion à la biomasse de la première unité de la centrale électrique de Drax SA.38760 (2016/C) que le Royaume-Uni envisage de mettre à exécution

[notifiée sous le numéro C(2016) 8442]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽¹⁾, et vu leurs commentaires,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Le 2 avril 2015, à la suite de contacts précédant la notification, le Royaume-Uni a notifié à la Commission, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'aide apportée à la conversion à la biomasse de la première unité de la centrale électrique de Drax. La Commission a demandé au Royaume-Uni de lui fournir des renseignements complémentaires les 20 mai, 24 juillet et 23 octobre 2015. Le Royaume-Uni a répondu à la Commission les 26 mai, 25 août et 5 novembre 2015.
- (2) Par lettre du 5 janvier 2016, la Commission a informé le Royaume-Uni qu'elle avait décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité au sujet de la mesure d'aide en faveur de la conversion à la biomasse de la première unité de la centrale électrique de Drax (ci-après, la «décision d'ouvrir la procédure»).
- (3) Le 18 février 2015, le Royaume-Uni a présenté ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure prise par la Commission.
- (4) Ladite décision a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 5 février 2016. La Commission a également invité les parties intéressées à lui présenter leurs observations à ce sujet.
- (5) La Commission a reçu des observations de 49 parties intéressées. Le 7 avril 2016, elle a transmis ces observations au Royaume-Uni, qui a été invité à y répondre. Le 9 mai 2016, le Royaume-Uni a dûment répondu aux observations.

⁽¹⁾ JO C 46 du 5.2.2016, p. 19.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

2.1. Le projet de conversion à la biomasse de la centrale de Drax et son bénéficiaire

- (6) Le Royaume-Uni a sélectionné huit projets en faveur des énergies renouvelables dans le cadre du processus de la Final Investment Decision Enabling for Renewables (FIDeR) ⁽²⁾. Les projets sélectionnés seront soutenus au moyen de contrats d'investissement. La mesure notifiée concernant la première unité de la centrale électrique de Drax est l'un des huit projets sélectionnés au titre de la FIDeR ⁽³⁾.
- (7) L'aide notifiée concerne une aide au fonctionnement pour l'électricité produite dans une unité (unité n° 1) de la centrale électrique au charbon de Drax entièrement convertie à la biomasse. La centrale est située à Selby, dans le Yorkshire du Nord, un comté du Nord-Est de l'Angleterre, et est détenue et exploitée par Drax Power Limited (le bénéficiaire), une filiale à part entière de Drax Holding Limited.
- (8) Drax est une centrale électrique au charbon de 3 960 MW dont l'exploitation commerciale a débuté en 1974. Selon le projet actuel, l'une des six unités de la centrale sera modernisée de manière à fonctionner exclusivement avec de la biomasse. Compte tenu des caractéristiques du processus de combustion, la centrale ne pourra brûler que des granulés de bois industriels. Elle alimentera le réseau national en électricité et, d'après les estimations du Royaume-Uni, ce projet devrait générer 1,1 % de la future production d'électricité annuelle moyenne du Royaume-Uni.
- (9) Selon ces mêmes estimations, il permettra également de réduire les émissions de CO₂ d'environ 28,8 millions de tonnes sur toute la durée de vie du projet, et de fournir environ 3,6 térawatts-heure (TWh) d'électricité par an. La centrale produira une électricité de base à faible intensité carbonique.
- (10) Selon les estimations du Royaume-Uni, l'unité de Drax a été conçue pour fonctionner avec une puissance électrique nominale de 645 MW et un facteur de charge moyen de 78 % ⁽⁴⁾. Elle consommera environ 2,4 millions de tonnes sèches de granulés de bois par an, importés principalement du sud-est des États-Unis. Les sources de granulés de bois se répartiront approximativement comme suit: a) 60 % seront importés du sud-est des États-Unis ⁽⁵⁾; b) 13 % seront importés du Brésil; c) environ 7 % seront achetés sur le marché au comptant des granulés de bois; d) 4 % proviendront d'Europe. Le reste, soit environ 16 %, proviendra du sud-est des États-Unis et du Canada mais de petites quantités pourraient aussi provenir du reste de l'Europe, en fonction des disponibilités. La première unité de Drax ne sera pas conçue de manière à respecter la réglementation relative à l'incinération des déchets. Dès lors, elle ne pourra pas brûler de déchets de bois. La mesure d'aide a été conçue sur la base des règles applicables du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (ci-après le «SEQUE de l'Union européenne»), qui n'exigent pas la restitution de quotas du SEQUE de l'Union européenne pour les émissions de gaz à effet de serre issues de la combustion de biomasse.
- (11) Le tableau présente les paramètres d'exploitation estimés de l'unité de Drax, actualisés par le Royaume-Uni après l'ouverture de la procédure formelle d'examen. Selon le Royaume-Uni, le facteur de charge est le produit de la période durant laquelle la centrale est techniquement disponible pour produire de l'électricité et de la période durant laquelle il est effectivement prévu que la centrale produise de l'électricité. Le facteur de charge net présenté au tableau s'obtient en multipliant une disponibilité technique moyenne de 83,7 % par un facteur de charge brut de 93,1 % ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ La Commission a adopté une décision sur sept des huit projets en faveur des énergies renouvelables. Le 23 juillet 2014, une décision de ne pas soulever d'objections [C(2014)5074 final] a été adoptée pour cinq projets de parcs éoliens en mer [affaires relatives aux aides d'État: SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) et SA.38812 (2014/N) — Royaume-Uni — Support for five Offshore Wind Farms: Walney, Dudgeon, Hornsea, BurboBank and Beatrice (Aides en faveur de cinq parcs éoliens en mer: Walney, Dudgeon, Hornsea, BurboBank et Beatrice)] (JO C 393 du 7.11.2014, p. 1 –); le 22 janvier 2015, une décision de ne pas soulever d'objections [C(2015)168 cor] a été adoptée dans l'affaire relative à l'aide d'État: SA.38796 (2014/N) — Royaume-Uni — Teesside Dedicated CHP Biomass project (Projet dédié à la cogénération biomasse dans le Teesside) (JO C 406 du 4.11.2016, p. 1), et une décision finale de ne pas soulever d'objections [C(2015) 8441 final] a été adoptée dans l'affaire relative à l'aide d'État: SA.38762 (2015/C) (2014/N) — Royaume-Uni — Investment Contract for Lynemouth Power Station Biomass Conversion (Contrat d'investissement pour la conversion à la biomasse de la centrale électrique de Lynemouth) le 1^{er} décembre 2015 (décision non encore publiée).

⁽³⁾ Les centrales électriques à combustion combinée fonctionnant à la biomasse accréditées au titre du régime de soutien «Renewables Obligation» qui sont entièrement converties à la biomasse sont admissibles au processus de la FIDeR.

⁽⁴⁾ Il s'agit du chiffre actualisé après l'ouverture de la procédure formelle d'examen en février 2016. Le facteur de charge avait été estimé initialement à 70,5 %.

⁽⁵⁾ Les informations transmises par le Royaume-Uni en réponse à la décision d'ouvrir la procédure clarifient également la stratégie d'approvisionnement prévue par le bénéficiaire.

⁽⁶⁾ Le facteur de charge net moyen, avant l'actualisation par le Royaume-Uni après l'ouverture de la procédure formelle d'examen (70,5 %), était le produit d'une disponibilité technique moyenne de 83,7 % et d'un facteur de charge brut moyen de 83,7 %.

Paramètres d'exploitation de la centrale

Paramètres d'exploitation de l'unité de Drax (actualisés) ⁽¹⁾		
Coût du combustible (GBP/GJ)	Rendement thermique (%)	Facteur de charge net moyen (%)
8,18	38,6	78

⁽¹⁾ Les paramètres d'exploitation initiaux tels que définis dans la décision d'ouvrir la procédure sont les suivants: a) coût du combustible 8,39 (GBP/GJ); b) rendement thermique 38,6 %; et c) facteur de charge net moyen 70,5 %.

2.2. Base juridique nationale, financement et budget

- (12) La base juridique nationale est la loi britannique sur l'énergie de 2013 (*Energy Act 2013*).
- (13) Le budget total du projet notifié est estimé à 1,3 milliard GBP et le Royaume-Uni a confirmé qu'aucune aide ne serait versée au bénéficiaire avant la date de mise en service.
- (14) L'aide sera versée par une contrepartie détenue par le gouvernement, la société Low Carbon Contracts Company Ltd, et financée au moyen d'une taxe obligatoire à laquelle seront assujettis tous les fournisseurs d'électricité autorisés, en fonction de leur part de marché, calculée sur la base de la consommation d'électricité mesurée de leurs clients. Les fournisseurs d'électricité devront supporter le coût de leurs obligations en utilisant leurs propres ressources mais seront autorisés à répercuter ces coûts sur les consommateurs dans le cadre de leur stratégie tarifaire globale.

2.3. Forme de l'aide, durée et coûts de production

- (15) L'aide octroyée en faveur de l'électricité produite dans le cadre du projet notifié prendra la forme d'une prime variable (appelée «contrat d'écart compensatoire» ou «CEC»), calculée comme la différence entre un prix fixé à l'avance (le prix d'exercice) et une estimation du prix de l'électricité relevé sur le marché (le prix de référence). Le prix de référence est basé sur les prix de l'électricité relevés sur le marché de gros à terme pendant une période donnée. Le bénéficiaire tirera des revenus de la vente de son électricité sur le marché ⁽⁷⁾, mais si le prix de gros moyen de l'électricité chute en deçà du prix d'exercice, une contrepartie détenue par le gouvernement, la société Low Carbon Contracts Company Ltd (ci-après la «contrepartie au CEC»), lui versera un paiement complémentaire pour compenser la différence. Le bénéficiaire demeurera toutefois exposé au risque de ne pas atteindre le prix de référence et au risque de ne pas atteindre les volumes de vente escomptés ⁽⁸⁾. Le paiement des aides prendra fin le 31 mars 2027, quelle que soit la date de mise en service.
- (16) L'aide en faveur du projet est donc déterminée sur la base d'un prix d'exercice fixé administrativement. Le Royaume-Uni a fixé les prix d'exercice à des niveaux tels que le soutien accordé au titre de la FIDeR est globalement équivalent à celui fourni au titre du programme «Renewables Obligation» ⁽⁹⁾, afin que la transition entre les deux régimes de soutien s'effectue sans heurts.
- (17) Aux fins du calcul du prix d'exercice pour les centrales devant être converties à la biomasse, comme l'unité de Drax, le Royaume-Uni a pris en compte une fourchette de coûts moyens actualisés de l'électricité allant de 105 GBP/MWh à 115 GBP/MWh. Le Royaume-Uni a expliqué que le prix d'exercice pour les projets de conversion à la biomasse était calculé en tenant compte d'une fourchette de taux de rendement minimaux ⁽¹⁰⁾ allant de 8,8 % à 12,7 %.

⁽⁷⁾ Le Royaume-Uni a précisé que la condition modifiée relative à l'absence d'incitations à produire de l'électricité à des prix négatifs introduite pour le régime général des CEC (SA.36196) ne s'applique pas au projet notifié.

⁽⁸⁾ Pour de plus amples informations sur le mécanisme de rémunération des CEC, voir les considérants 17 à 31 de la décision de la Commission du 23 juillet 2014 dans l'affaire relative aux aides d'État: SA.36196 (2014/N) — Royaume-Uni — Electricity market reform — Contract for difference for renewables (Réforme du marché de l'électricité — contrat d'écart compensatoire pour les énergies renouvelables) — [C(2014) 5079 final]. (JO C 393 du 7.11.2014, p. 1).

⁽⁹⁾ Le régime «Renewables Obligation» a été autorisé initialement par la décision de la Commission du 28 février 2001 dans l'affaire relative à l'aide d'État N 504/2000 — Royaume-Uni — Renewables Obligation and Capital Grants for Renewable Technologies (Obligation en matière d'énergies renouvelables et aides en capital en faveur des technologies renouvelables) [C(2001) 3267 final] (JO C 30 du 2.2.2002, p. 14), puis modifié à plusieurs reprises. La Commission a autorisé le programme sous sa forme actuelle par sa décision du 2 avril 2013 dans l'affaire relative à l'aide d'État SA.35565 (2013/N) — Royaume-Uni — Amendments to the Renewables Obligation (RO) scheme (Modifications au programme Renewables Obligation (RO)) (JO C 167 du 13.6.2013, p. 5). Certains éléments spécifiques ont été autorisés ultérieurement pour l'Irlande du Nord dans l'affaire relative à l'aide d'État SA.36084 (13/N) — Renewables Obligation in Northern Ireland (Renewables Obligation en Irlande du Nord) (JO C 167 du 13.6.2013, p. 1), et pour l'Écosse dans l'affaire relative à l'aide d'État SA.37453 (2014/N) Amendment to SA.35565 — Renewables Obligation (RO) scheme (Modification de SA.35565 — Programme Renewables Obligation) (JO C 172 du 6.6.2014, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Un taux de rendement minimal est nécessaire pour réaliser un projet de ce genre.

- (18) Le prix d'exercice applicable au projet notifié est de 100 GBP/MWh (prix 2012 — indexé annuellement sur l'indice des prix à la consommation), soit en deçà de la fourchette définie par le Royaume-Uni comme la fourchette appropriée pour les projets de conversion à la biomasse. Les coûts moyens actualisés incluent les coûts de financement des nouvelles centrales électriques, avec un taux d'actualisation de 10 % pour toutes les technologies. Le Royaume-Uni a présenté en détail les méthodes de calcul de ces coûts, les sources des données utilisées et les taux de rendement minimaux pris en compte ⁽¹¹⁾.
- (19) Les principales hypothèses utilisées pour le calcul des prix d'exercice, notamment pour les coûts moyens actualisés, les prix des combustibles fossiles, les taux d'imposition effectifs et les hypothèses de construction maximales, sont énumérées dans le rapport du gouvernement britannique sur les coûts moyens actualisés ⁽¹²⁾ et les rapports du ministère de l'énergie et du changement climatique (*Department of Energy and Climate Change — DECC*) ⁽¹³⁾. À cette fin, le prix de gros de l'électricité est estimé à environ 55 GBP/MWh en termes réels et devrait passer à 65 GBP/MWh en 2020. Sur la base de ce prix d'exercice, et des paramètres d'exploitation initiaux ⁽¹⁴⁾, le taux de rendement interne (TRI) du projet notifié a été estimé à 4,7 % en termes réels, avant impôts.

2.4. Cumul

- (20) Le Royaume-Uni a expliqué que les projets ayant obtenu des contrats FIDeR ne pourraient pas recevoir d'aide pour la même production d'électricité dans le cadre du nouveau régime de CEC. En outre, aucun projet bénéficiant de paiements dans le cadre de contrats FIDeR ne pourra bénéficier de certificats «Renewables Obligation» pour la même production d'électricité. Enfin, la production à partir de sources d'énergie renouvelables soutenue au moyen d'un contrat d'investissement ne sera pas admissible au marché de la capacité ni éligible à une aide à l'investissement pendant la durée de validité du contrat d'investissement.
- (21) Conformément aux règles énoncées au considérant 20, le Royaume-Uni a confirmé que ni le bénéficiaire ni aucun de ses partenaires, directs ou indirects, n'avaient reçu, obtenu ni demandé une quelconque autre aide du Royaume-Uni ou d'un autre État membre.

2.5. Utilisation et disponibilité de la biomasse

- (22) Comme indiqué au considérant 8, l'unité de Drax ne pourra brûler que des granulés de bois. Ces granulés devront satisfaire aux critères de durabilité du Royaume-Uni, notamment une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 60 % ⁽¹⁵⁾ par rapport à l'intensité moyenne des réseaux à base d'énergies fossiles dans l'Union, c'est-à-dire par rapport à la moyenne des centrales au charbon et au gaz dans l'Union. Ces objectifs seront encore relevés pour atteindre une réduction minimale des émissions de gaz à effet de serre de 72 % à partir d'avril 2020, puis de 75 % à partir d'avril 2025. Les critères de durabilité comportent également des dispositions visant à protéger la biodiversité et à éviter les pratiques non durables ⁽¹⁶⁾.
- (23) La demande mondiale de granulés de bois était estimée à 25 millions de tonnes ⁽¹⁷⁾ par an en 2014 et à 17 millions en 2012 ⁽¹⁸⁾. Dans l'Union européenne, la demande est supérieure à la production, ce qui signifie que des granulés de bois sont importés dans l'Union. Les importations nettes de granulés de bois dans l'Union européenne étaient estimées à 4 millions de tonnes par an en 2012, et ce chiffre devrait augmenter pour atteindre environ 5,3 millions de tonnes par an en 2014 ⁽¹⁹⁾.
- (24) Quelque 18,8 millions de tonnes de granulés de bois ont été consommées dans l'Union européenne ⁽²⁰⁾ en 2014. Sur ces 18,8 millions de tonnes, environ 7,8 millions de tonnes sont affectées à la production d'énergie dans l'industrie. Avec 4,7 millions de tonnes consommées en 2014, le Royaume-Uni est le plus grand consommateur industriel de granulés de bois.

⁽¹¹⁾ Tous ces éléments ont été publiés par les autorités britanniques dans le document «Electricity Generation Costs», consultable à l'adresse suivante: <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⁾ Voir note 4 de bas de page du considérant 10.

⁽¹⁵⁾ Les émissions issues de la biomasse seraient calculées sur le cycle de vie.

⁽¹⁶⁾ Pour de plus amples informations, voir: www.gov.uk/government/consultations/ensuring-biomass-affordability-and-value-for-money-under-the-renewables-obligation.

⁽¹⁷⁾ Sauf spécification contraire, l'unité de tonnes désigne toujours des tonnes métriques séchées au four.

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

⁽¹⁹⁾ Rapport annuel 2015 de l'AEBIOM (Association européenne pour la biomasse).

⁽²⁰⁾ Rapport statistique 2015 de l'AEBIOM.

2.6. Transparence

- (25) En ce qui concerne les rapports et la transparence, le Royaume-Uni a indiqué que tous les contrats d'investissement attribués dans le cadre du processus de la FIDeR ont été publiés en ligne tels qu'ils ont été conclus ⁽²¹⁾.

2.7. La décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen

- (26) Le 5 janvier 2016, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen afin de vérifier la compatibilité de l'aide notifiée avec le marché intérieur, en s'intéressant en particulier à la proportionnalité de l'aide et au risque de distorsion du marché.
- (27) Plus précisément, la Commission a conclu que le risque de surcompensation ne pouvait être exclu en raison d'incertitudes liées aux hypothèses, et sur la base d'un calcul de sensibilité communiqué par le Royaume-Uni pour estimer les effets sur le TRI de variations du rendement thermique moyen, du facteur de charge et du coût du combustible de la centrale. Si le rendement thermique et le facteur de charge devaient augmenter de 5 % et le coût du combustible diminuer de 5 %, le TRI (en termes réels, avant impôts) passerait de 4,7 % (chiffre estimé) à plus de 15,6 %. La Commission a donc exprimé des doutes quant à l'absence de surcompensation.
- (28) Par ailleurs, la Commission craignait que la quantité de granulés de bois nécessaire pour assurer le fonctionnement de l'unité de Drax exclusivement avec de la biomasse ait des effets négatifs non désirés sur les autres opérateurs du marché des granulés de bois. Le projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax consommerait environ 9 % de la production mondiale de granulés de bois et représenterait 16 % de la consommation de l'Union européenne, d'après les chiffres de 2012. La Commission a exprimé des doutes quant à la capacité du marché de faire face à un tel accroissement de la demande sans que cela ne donne lieu à des distorsions injustifiées du marché.
- (29) La Commission a également fait remarquer que la biomasse ligneuse, comme matière première, a différentes applications. L'accroissement de la demande de granulés de bois risque également de créer des distorsions sur le marché des fibres de bois et ainsi d'avoir des répercussions sur d'autres industries, comme celles de la fabrication de pâte à papier et papier ou de la fabrication de carton. Compte tenu de l'ampleur du projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax, la Commission ne saurait exclure avec suffisamment de certitude l'existence de distorsions injustifiées sur le marché des matières premières (c'est-à-dire le marché des fibres de bois).

3. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES

- (30) À la suite de la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a reçu 49 contributions de parties intéressées. Elle a également reçu des observations de syndicats et de députés, aussi bien du Parlement européen que du parlement britannique, qui soutenaient le projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax, en insistant sur l'importance du projet notifié sur les plans économique et social. Le gouverneur du Mississippi a également exprimé son soutien au projet notifié, invoquant les bienfaits de l'industrie des granulés de bois pour cet État. Diverses entreprises appartenant à différents secteurs, comme la fabrication de wagons de marchandises, l'industrie forestière et l'industrie des granulés de bois, ont également envoyé des lettres de soutien au projet notifié ⁽²²⁾.
- (31) Au total, 33 parties intéressées ⁽²³⁾ ont présenté des observations, dans lesquelles elles mettaient l'accent sur les retombées positives du projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax et insistaient sur le risque limité de distorsions sur le marché des fibres de bois lié au projet. Ces observations couvraient différents thèmes, parmi lesquels: la disponibilité et la durabilité de la biomasse; les retombées économiques du projet notifié, le rôle de l'énergie de la biomasse dans la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables définis dans la directive sur les énergies renouvelables, les paramètres d'exploitation estimés de la centrale et la logistique de l'approvisionnement en combustible.
- (32) Plusieurs associations de producteurs de granulés de bois industriels ont mis en avant les avantages de la bioénergie pour l'environnement et la durabilité des granulés de bois produits aux États-Unis. Elles ont souligné que la biomasse pouvait jouer un rôle important dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- (33) Le European Pellet Council a indiqué dans ses observations que la demande de granulés de bois ne créerait pas de distorsions injustifiées, ni sur le marché des granulés de bois ni pour les autres utilisateurs de biomasse.

⁽²¹⁾ www.gov.uk/government/publications/final-investment-decision-fid-enabling-for-renewables-investment-contracts. Après la publication du contrat d'investissement, le Royaume-Uni a abaissé le prix d'exercice de 105 GBP/MWh à 100 GBP/MWh. À cet égard, les contrats d'investissement publiés en ligne ne correspondent pas aux versions finales.

⁽²²⁾ Par exemple, le Davis Group et TANAC.

⁽²³⁾ Shaw Resources; CANFOR; FIBRECO; Pinnacle; Smart Green Shipping; Astec; European Pellet Council (Conseil européen du granulé); 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; Évolution Markets; USIPA; Scotia Atlantic; Drax; Beasley Forest Products; Cosan; OPANO, WPAC; Port of Tyne; American Forest Foundation.

Il a présenté des données montrant qu'une augmentation de la demande de granulés de bois de six millions de tonnes (chiffre estimé) entre 2013 et 2015 n'avait pas entraîné de hausse des prix significative et qu'au contraire, les prix étaient en baisse depuis 2014. Il a également insisté sur le niveau insignifiant (2,4 %) des prélèvements de fibres de bois pour les granulés de bois par rapport aux prélèvements de fibres de bois pour d'autres industries. Il a par ailleurs indiqué, en se référant notamment à une étude ⁽²⁴⁾, que l'accroissement de la demande de granulés de bois était inférieur à la baisse de la demande émanant du marché de la pâte à papier.

- (34) La société de conseil Forest2Market a présenté à la Commission ⁽²⁵⁾ un rapport élaboré dans le but de quantifier et de contextualiser les tendances en matière de fabrication, d'approvisionnement en bois et de prix observées dans le sud-est des États-Unis avant et depuis l'émergence de l'industrie des granulés de bois. Ce rapport conclut que l'incidence des usines de fabrication de granulés de bois d'exportation sur le stock forestier et le prix des fibres de bois dans le sud des États-Unis a été minime, et que les fabricants qui exportent leurs granulés de bois vers l'Union européenne n'ont, eux-mêmes, aucune influence sur les prix ni sur le stock forestier et la gestion des forêts.
- (35) Selon les estimations de Forest2Market, les exportations supplémentaires de granulés de bois vers l'Union européenne représentent 1 % du stock total de bois de trituration du sud des États-Unis et 0,3 % du stock total des États-Unis. En outre, le prix des fibres de bois aurait probablement augmenté même si la demande émanant des marchés de granulés de bois de l'Union n'avait pas augmenté. Parmi les facteurs qui influencent le prix des fibres de bois, Forest2Markets a désigné les éléments suivants: a) une diminution de la production de copeaux de bois résiduels consécutive à l'effondrement du marché du logement, qui a entraîné un accroissement de la demande de bois de trituration; b) des écarts importants par rapport aux régimes de précipitations moyens à long terme; et des c) changements de régime foncier.
- (36) Forest2Market a également transmis des données relatives au stock forestier. D'après ces données, l'offre moyenne de résidus entre 2007 et 2014 a été inférieure de 21 % à l'offre observée entre 2000 et 2006, ce qui a entraîné une hausse des prix des résidus de pin de 12,5 % et une hausse des prix des résidus de feuillus de 10,7 %, si l'on compare les moyennes de ces deux périodes. Selon Forest2Market, ces chiffres illustrent l'effet d'une diminution de la disponibilité des chutes de sciage sur le prix du bois.
- (37) Le négociant en biomasse, Évolution Markets, a fourni des informations sur le marché au comptant des granulés de bois. D'après Évolution Markets, ce marché avait connu une certaine volatilité au cours des 24 mois précédents mais le prix au comptant des granulés de bois industriels a atteint le niveau le plus bas de son histoire en 2016. Le marché au comptant des granulés de bois est aussi très peu liquide, et le volume de granulés de bois négociés au comptant demeure faible par rapport au volume négocié dans le cadre de contrats à long terme. Selon Évolution Markets, bien que le prix au comptant soit actuellement inférieur au prix des contrats à long terme, il serait extrêmement difficile de se procurer des volumes suffisants pour pourvoir ne fût-ce qu'à la moitié des besoins de l'unité de Drax.
- (38) D'autres parties intéressées favorables au projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax ont avancé des arguments similaires à ceux exposés aux considérants 33 à 37. Plusieurs parties ⁽²⁶⁾ ont fait valoir que les usines de fabrication de granulés de bois utiliseront principalement des résidus et des fibres de bois de mauvaise qualité. Certaines d'entre elles ⁽²⁷⁾ affirment que l'industrie des granulés de bois est celle dont la capacité de payer pour des fibres de bois est la plus faible, et que la concurrence avec les industries traditionnelles sera donc limitée.
- (39) D'autres parties intéressées ⁽²⁸⁾ ont indiqué que l'industrie des granulés de bois n'utilise qu'une petite partie du stock forestier total du sud-est des États-Unis. Par conséquent, elle n'influence pas à elle seule la dynamique de l'industrie forestière dans cette région, et son incidence sur les prix est très faible voire nulle. Dès lors, il n'existe aucun élément convaincant permettant d'étayer l'argument selon lequel le marché de l'exportation des granulés de bois aurait entraîné la fermeture d'usines de papeterie ou de fabrication d'emballage ⁽²⁹⁾.
- (40) Certaines parties intéressées ⁽³⁰⁾ ont fait valoir que les contrats à long terme nécessaires pour assurer l'approvisionnement de l'unité de Drax à convertir à la biomasse sont plus onéreux que les granulés de bois du marché au comptant, qui n'est pas suffisamment liquide pour pourvoir aux besoins d'un projet de cette envergure. La US Industrial Wood Pellet Association (USIPA) a indiqué que les échanges de fibres de bois et de produits du bois entre les États-Unis et l'Union européenne sont très limités. Par conséquent, les risques de distorsions injustifiées sont également limités.

⁽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 et Weyerhaeuser.

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

⁽²⁸⁾ Enviva; OPANO, Drax; Astec; Baesley; Drax; AEBIOM et REA.

⁽²⁹⁾ Baesley; Astec citant un rapport de Forest2Market; FRAM Renewable Fuels; OPANO.

⁽³⁰⁾ Hancock Natural Resources Group; industrie américaine des granulés de bois et Highlands Pellets.

- (41) D'après plusieurs parties intéressées, la demande de l'industrie des granulés de bois est bénéfique pour l'industrie forestière frappée par le déclin des industries traditionnelles ⁽³¹⁾. Elle ne devrait donc pas être considérée comme créant des distorsions injustifiées. L'entreprise Westervelt a présenté un rapport de Forest Research ⁽³²⁾ dans lequel est évalué le risque de changement indirect dans l'affectation du bois ⁽³³⁾. Ce rapport conclut que ce risque dans le sud-est des États-Unis est faible, étant donné que d'importants excédents de biomasse devraient subsister et que les nouvelles usines de fabrication de granulés de bois ont une capacité de paiement du bois limitée par rapport à la capacité de traitement installée actuellement.
- (42) La direction du commerce international (*International Trade Administration — ITA*) du ministère américain du commerce (*US Department of Commerce*) a fourni des données commerciales relatives aux exportations américaines de granulés de bois. L'ITA n'a tiré aucune conclusion de ces données, mais a attiré l'attention sur un billet publié sur le blog de l'économiste en chef du ministère américain de l'agriculture (*US Department of Agriculture*), qui met l'accent sur les retombées économiques positives de la production de granulés de bois.
- (43) Trois parties intéressées ont affirmé que le soutien au projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax entraînerait une surcompensation et des distorsions sur le marché des fibres de bois. Renewable Energy Systems Ltd (RES) a affirmé que les paramètres d'exploitation de la centrale de Drax étaient sous-estimés, en faisant spécifiquement référence au facteur de charge net. Elle a recommandé la mise en place d'une clause de rattrapage («clawback») ainsi que la limitation du nombre de MWh pouvant faire l'objet d'une aide. RES a également indiqué qu'une procédure de mise en concurrence aurait pu réduire le prix d'exercice.
- (44) Fern a présenté des observations au nom de sept organisations ⁽³⁴⁾, selon lesquelles les chiffres peu élevés utilisés pour l'estimation du facteur de charge et les chiffres élevés pour le coût du combustible donneraient lieu à une surcompensation. Dans ces observations, Fern indiquait en outre que, du fait de son ampleur, le projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax risquait de créer des distorsions sur le marché des fibres de bois. Elle contestait également les allégations selon lesquelles le projet notifié permettrait de réduire les émissions de CO₂.
- (45) Par ailleurs, Fern a fait remarquer, citant des données de la société de conseil RISI, que, de 2011 à 2015, les prix dans le sud des États-Unis avaient augmenté de 27 % pour les résineux et de 56 % pour les feuillus. À l'appui de cette observation, Fern a cité une analyse de marché réalisée par le consultant indépendant FORISK ⁽³⁵⁾. Cette analyse était fondée sur l'hypothèse que la demande mondiale en fibres de bois pour la fabrication de granulés de bois industriels augmenterait de 10,6 à 25 millions de tonnes par an au cours de la période 2014-2019, et ne tenait pas compte de l'effet des chutes de sciage. Elle a conclu que les prix du bois sur pied ⁽³⁶⁾ dans le sud-est des États-Unis pourraient augmenter de 30 % à 40 %.
- (46) Dans une contribution distincte, Biofuelwatch a répété que le soutien au projet de conversion à la biomasse de Drax entraînerait une surcompensation en raison de la sous-estimation du facteur de charge et de la surestimation du coût du combustible. Dans ses observations, Biofuelwatch affirmait également que, compte tenu de son ampleur, le projet notifié créerait des distorsions sur le marché dans le sud-est des États-Unis, et en Amérique du Sud où Drax se procurerait environ 16 % de son combustible, évoquant le risque d'accaparement de terres en raison d'une réglementation lacunaire des activités en Amérique du Sud.
- (47) Trois parties intéressées ⁽³⁷⁾ ont soutenu le point de vue selon lequel le projet de conversion à la biomasse de Drax pourrait fausser la concurrence sur le marché des matières premières pour les fibres de bois. L'AFPA a présenté des estimations de la production et des exportations de granulés de bois dans le sud-est des États-Unis fondées sur une étude réalisée par la société de conseil indépendante RISI. Les exportations de granulés de bois vers l'Union européenne sont passées de 1,8 à 4,5 millions de tonnes par an entre 2012 et 2015. D'après les projections de RISI, les exportations pourraient encore augmenter pour atteindre 10,6 millions de tonnes par an en 2019. La graphique 1 illustre la production estimée de granulés de bois aux États-Unis.

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

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

⁽³³⁾ Le risque que la production de granulés de bois en vue de la production d'électricité et de chaleur à grande échelle chasse du marché les autres utilisateurs de la même matière première biomasse.

⁽³⁴⁾ Biofuelwatch; Dogwood Alliance; BirdLife; Bureau européen de l'environnement; FERN; NRDC et Southern Environmental Law Center.

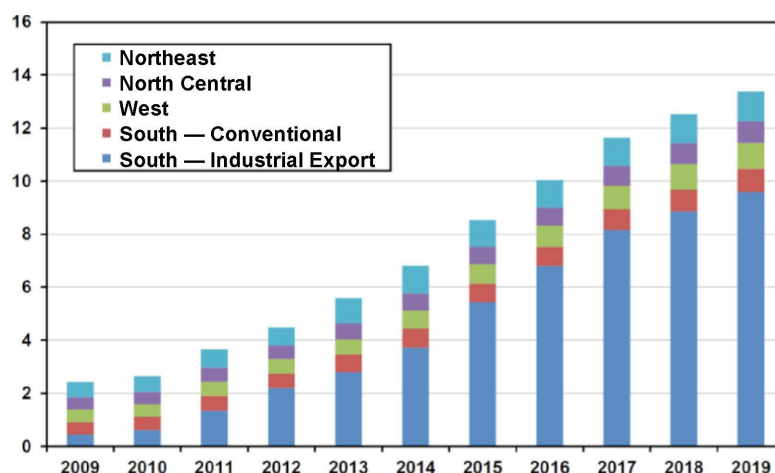
⁽³⁵⁾ «How can global demand for wood pellets affect local timber markets in the U.S. South?», Forisk Consulting, mai 2015: www.forisk.com/blog/2015/06/02/how-can-global-demand-for-wood-pellets-affect-local-timber-markets-in-the-u-s-south/.

⁽³⁶⁾ À savoir, le prix payé pour le droit d'abattre des arbres.

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

Graphique 1

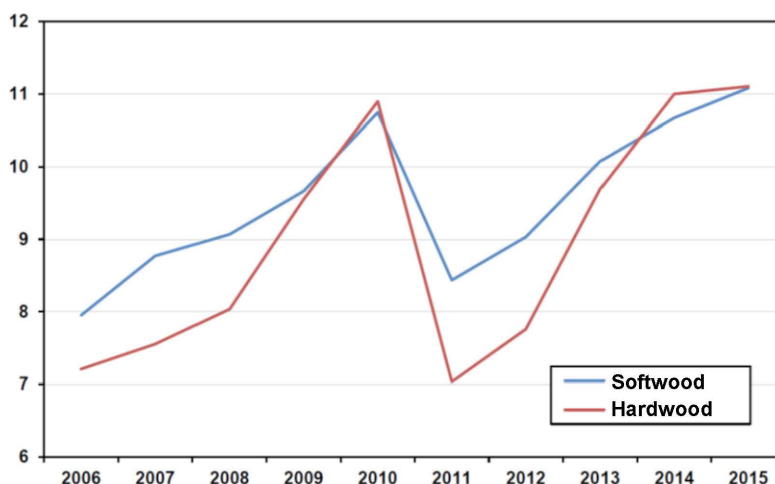
Estimation de la production de granulés de bois aux États-Unis (en millions de tonnes courtes; source: RISI)



- (48) D'après l'AFPA, l'accroissement de la production de granulés de bois entraîne déjà une hausse des prix du bois sur pied dans le sud-est des États-Unis. Le graphique 2 illustre les prix du bois sur pied pour le bois de trituration dans le sud-est des États-Unis pour la période 2006-2015, tels que présentés par l'AFPA.

Graphique 2

Prix du bois sur pied pour le bois de trituration dans le sud-est des États-Unis (USD/corde; source: RISI)



- (49) L'étude de RISI présente également une ventilation détaillée des coûts liés à la production des granulés de bois dans le sud-est des États-Unis⁽³⁸⁾ et à leur exportation vers le Royaume-Uni. À partir de ces données, RISI a estimé la capacité maximale de paiement des fibres de bois du bénéficiaire dans le cadre d'un contrat d'écart compensatoire (CEC). Une centrale électrique recevant un prix d'exercice de 105 GBP/MWh au titre d'un CEC pourrait payer jusqu'à 275 USD la tonne de granulés de bois. En tenant compte du transport, de la production et de l'abattage, cela revient à 57,9 USD par tonne de bois sur pied, soit plus de 4,7 fois le prix moyen du bois sur pied. Par conséquent, le bénéficiaire pourrait payer plus que les autres utilisateurs de fibres de bois.

⁽³⁸⁾ Au cours de la période 2009-2015, le prix moyen pour les importations de granulés de bois vers le Royaume-Uni était de 194 USD/tonne (175 USD/tonne, CAF). Le coût moyen du transport international (y compris le fret, le chargement et le transport routier vers le port) s'élevait à 46 USD/tonne pour la même période. Si on prend en compte les bénéfices des usines, le coût du bois (coupé, à la sortie de l'usine de granulés) représentait, en moyenne, 34 % du prix d'importation. D'après ce même rapport, le coût de l'abattage et du transport vers l'usine s'élève à 22 USD par tonne courte verte (équivalant à 49,3 USD par tonne métrique sèche).

- (50) En outre, RISI a estimé que les granulés de bois provenant du sud des États-Unis étaient composés à 64 % de bois de trituration résineux, à 12 % de bois de trituration feuillus, à 12 % de résidus d'usine et à 12 % de biomasse forestière, c'est-à-dire de résidus forestiers ou de résidus de coupe trop petits ou de trop mauvaise qualité pour être utilisés pour la pâte à papier. Les granulés de bois seraient donc essentiellement constitués de matériaux aussi utilisés par d'autres industries.
- (51) De la même manière, Graphic Package International Inc. (GPII) a indiqué que le bois utilisé pour la fabrication des granulés de bois dans le sud-est des États-Unis était principalement composé de bois rond de faible diamètre et de résidus d'usine, les résidus forestiers ne représentant qu'une petite partie de la totalité du bois nécessaire inférieure à 20 %. D'après les projections, la consommation de fibres de bois dans le sud des États-Unis par l'industrie des produits forestiers devrait passer de 170 millions de tonnes métriques sèches en 2014 à 182 millions de tonnes en 2019, soit une croissance d'environ 1,4 % par an.
- (52) GPII a également ajouté, citant des données de la société de conseil Forest2Market, que l'utilisation accrue des fibres de bois par l'industrie des granulés de bois faisait grimper le prix du bois sur pied dans le sud-est des États-Unis. Elle a indiqué que les prix du bois sur pied pour le pin de trituration dans le sud des États-Unis avaient augmenté en moyenne de 11 % en 2013 et de 10 % en 2014.
- (53) GPII a présenté des cartes indiquant les usines de fabrication de granulés de bois existantes et prévues situées à proximité de deux de ses usines de carton. Alors que quelques usines de pâte à papier, de papier et de produits du bois ont fermé dans la zone visée, les usines de fabrication de granulés de bois sont plus nombreuses que les usines de pâte à papier, de papier et de produits du bois qui ont été fermées. Aussi GPII affirme-t-elle que ces usines de fabrication de granulés de bois créent des distorsions supplémentaires.
- (54) Enfin, GPII a également présenté une étude ⁽³⁹⁾, financée par le ministère américain de l'agriculture, sur l'incidence des exportations de granulés de bois sur le prix des fibres de bois dans le sud-est des États-Unis. Selon ce rapport, sur la période 2016-2017, 40 millions de tonnes courtes vertes, soit 16,9 tonnes métriques sèches, seront affectées à la bioénergie dans le sud des États-Unis, dont 8,4 millions de tonnes de granulés de bois. Le modèle économique de Drax Power Limited indique qu'en conséquence, les prix du bois sur pied pour certains types de bois, à savoir le bois de pin autre que de sciage, pourraient plus que doubler.
- (55) Westrock, citant l'étude de RISI, a également fait remarquer que la proportion de résidus de biomasse forestière dans les granulés de bois provenant du sud des États-Unis ne dépasserait pas 12 %. Se fondant sur cette même étude, Westrock a aussi affirmé que, selon les prévisions, la consommation de fibres de bois par les producteurs de granulés de bois devrait augmenter de 14 % par an jusqu'en 2019. D'après les projections, sur cette même période, l'offre totale de fibres de bois ne devrait augmenter que de 2,0 % par an, ce qui pourrait entraîner une hausse significative du prix du bois sur pied, au détriment des filières bois traditionnelles.

4. OBSERVATIONS DU ROYAUME-UNI

- (56) En réponse à la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, le Royaume-Uni a transmis des informations actualisées sur les paramètres d'exploitation de l'unité de Drax concernée par la conversion à la biomasse. Le facteur de charge moyen a ainsi été relevé, passant de 70,5 % à 78 %. Le Royaume-Uni a expliqué que l'estimation de la disponibilité de la centrale de Drax était fondée sur l'expérience acquise dans le cadre de la conversion à la biomasse d'une unité similaire, et qu'elle était étayée par des conseils indépendants. Le Royaume-Uni a toutefois augmenté la durée de fonctionnement prévue de la centrale, si elle est techniquement disponible, de 84,1 % à 93,3 % du temps de disponibilité sur un an. Ce changement fait suite à la suppression des faibles facteurs de charge bruts qui avaient été inclus compte tenu de contraintes potentielles en matière d'approvisionnement en combustible. La suppression de ces facteurs reflète le regain de confiance dans la capacité d'obtenir un approvisionnement suffisant en granulés de bois et de gérer le risque d'être confronté à un excédent de biomasse à la fin de la durée de vie de la centrale.
- (57) Le Royaume-Uni a également réexaminé l'estimation relative au rendement thermique du projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax, et a confirmé la précédente estimation de 38,6 %, qui est fondée sur l'expérience acquise dans le cadre de projets de conversion à la biomasse et qui a été corroborée par les conseils indépendants fournis à Drax.

⁽³⁹⁾ Karen Lee Abt, Robert C. Abt, Christopher S. Galik, et 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) Le Royaume-Uni a par ailleurs transmis une ventilation actualisée des coûts liés à l'approvisionnement en combustible. Le coût moyen du combustible est désormais estimé à 8,18 GBP/GJ, contre 8,40 GBP/GJ ⁽⁴⁰⁾ précédemment. Cette nouvelle estimation tient compte des nouveaux contrats de granulés de bois, de l'optimisation de certains coûts liés au combustible et de certains changements dans les variables macroéconomiques. Le Royaume-Uni observe notamment que le marché au comptant des granulés de bois n'est pas suffisamment liquide pour que les grandes centrales de conversion à la biomasse puissent en s'en satisfaire.
- (59) Les prix liés à des contrats d'approvisionnement en granulés de bois à long terme sont généralement plus élevés que les prix au comptant. Dans les informations actualisées, le coût du combustible est désormais fondé sur la moyenne pondérée des contrats à long terme existants, qui représentent environ 77 % des besoins en granulés de bois, des contrats à long terme non encore finalisés, qui représentent environ 15 % des besoins en granulés de bois, et des prix au comptant estimés, qui représentent 7 % des besoins en granulés de bois. Les frais de manutention du combustible, tels que les frais portuaires et ferroviaires au Royaume-Uni, le stockage, les coûts liés à la durabilité, la couverture des risques et les taux de change, sont estimés à 1,49 GBP/GJ. Par conséquent, le coût des granulés de bois issus de la biomasse livrés dans le port britannique s'élèverait à [...] GBP/GJ moins [...] GBP/GJ, ce qui revient à [...] GBP/GJ. Cela correspondrait à un coût de 181 USD par tonne de granulés de bois (coût, assurance et fret compris — CAF). Le Royaume-Uni a également expliqué que ce prix était conforme aux coûts indiqués par les fournisseurs américains, qui se situent dans une fourchette de 6,27 GBP/GJ à 8,24 GBP/GJ (estimation de la société de conseil indépendante Ricardo Energy & Environment).
- (60) Le Royaume-Uni a insisté sur le fait que les estimations des paramètres d'exploitation de la centrale de Drax étaient solides car elles ont été vérifiées par des experts indépendants ⁽⁴¹⁾. Il a par ailleurs fait remarquer qu'il n'existait pas de corrélation entre les trois paramètres d'exploitation. Dès lors, il est peu probable que d'importantes variations se produisent simultanément dans le sens de l'augmentation des bénéfices sur une période de 20 ans.
- (61) Selon le Royaume-Uni, ces évolutions ont eu une incidence non négligeable sur la rentabilité du projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax. Le TRI est désormais estimé à [4-12] % en termes réels, avant impôts, sur la base de paramètres solides et dans les limites des taux de rendement minimaux.
- (62) Le Royaume-Uni a confirmé que le bénéficiaire n'achèterait pas de fibres de bois provenant de forêts anciennes. Conformément aux exigences de la réglementation britannique relative aux normes du bois, le bois sera prélevé uniquement dans des forêts exploitables gérées de manière durable et active.
- (63) En ce qui concerne l'intention du bénéficiaire de se procurer des granulés de bois en Amérique du Sud, le Royaume-Uni a expliqué que les matériaux achetés au Brésil proviendraient d'une seule et même entreprise établie dans l'état de Rio Grande do Sul, dans le sud du pays. Une partie de l'excédent en fibres de bois sera utilisée pour produire des granulés de bois. Les matériaux achetés seront soit certifiés par le système de gestion forestière du Conseil de bonne gestion forestière (FSC) soit certifiés «Bois contrôlé» FSC, et l'entreprise de fabrication de granulés de bois possède le certificat «chaîne de contrôle» FSC. Le Royaume-Uni a confirmé que l'entreprise et ses activités avaient été soumises à un audit indépendant afin de vérifier leur conformité avec les exigences en matière de durabilité et les exigences légales du Royaume-Uni concernant la biomasse.
- (64) En réponse aux données d'AFPA relatives à la composition des granulés de bois, le Royaume-Uni a expliqué que les fibres de bois issues de l'exploitation forestière représentent un peu plus de 80 % des matières premières utilisées par les usines de fabrication de granulés de bois américaines. Il fait observer que ce chiffre est conforme aux données communiquées par RISI lors de l'utilisation de définitions comparables pour les différents types de bois.
- (65) Le Royaume-Uni a également fourni des données concernant la taille relative de l'industrie américaine des granulés de bois. D'après une analyse réalisée par Forest2Market ⁽⁴²⁾, le stock forestier du sud des États-Unis a augmenté de près de 1,2 milliard de tonnes entre 2000 et 2014. L'industrie de l'exportation des granulés de bois dans cette zone a connu une forte expansion entre 2008 et 2014, passant de zéro à 3,6 millions de tonnes. Cela représente 0,3 % du stock total de bois de pin de trituration dans le sud des États-Unis et 0,09 % du stock total de pins, c'est-à-dire incluant le bois de trituration et le bois de sciage.
- (66) Les besoins en fibres de bois pour le projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax, soit 2,4 millions de tonnes de granulés de bois, représentaient 0,2 % du stock total de bois de trituration feuillus et 0,06 % du stock total de résineux, soit le bois de trituration et le bois de sciage. En 2014, le total des prélèvements de fibres de bois dans le sud des États-Unis, pour tous les consommateurs, a atteint 250,2 millions de tonnes, soit 3,3 % du stock forestier total.

⁽⁴⁰⁾ Le Royaume-Uni avait estimé le coût du combustible à 8,39 GBP/GJ dans sa notification d'avril 2015, et avait ensuite actualisé ce coût à 8,40 GBP/GJ dans les informations complémentaires communiquées en août 2015.

⁽⁴¹⁾ Le Royaume-Uni a présenté un rapport de la société Ricardo Energy&Environment.

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

- (67) En ce qui concerne l'emplacement des usines de fabrication de granulés de bois (voir observations de GPII), le Royaume-Uni estime que les nouvelles usines devront être situées dans des zones où elles ne seront pas en concurrence directe avec d'autres utilisateurs de matières premières ligneuses pour obtenir un financement pour la construction de ces installations. S'appuyant sur un rapport de la société de conseil Forest2market ⁽⁴³⁾, le Royaume-Uni estime que l'emplacement des usines de fabrication de granulés de bois dépend de plusieurs facteurs, comme la demande non satisfaite, les incitations au développement économique, les abattements fiscaux, l'offre et le prix des fibres, la proximité d'une source d'approvisionnement en fibres et la proximité d'infrastructures ferroviaires desservant un port en eau profonde. Le rapport montre que 61 % des usines de fabrication de granulés de bois du sud des États-Unis sont situées à plus de 30 miles (environ 50 km) d'un concurrent. Le même rapport conclut également que toutes les usines de fabrication de granulés de bois étudiées sont situées à moins de 65 miles (environ 100 km) d'un concurrent. Toujours d'après ce rapport, cette pratique est également courante chez les autres utilisateurs de fibres de bois qui, généralement, n'opèrent pas en l'absence totale de concurrence. Parallèlement, 72 % des usines de fabrication de granulés de bois d'exportation étudiées par Forest2Markets se situent à moins de 65 miles d'une usine fermée, ce qui indique que les usines de fabrication de granulés de bois d'exportation sont situées à proximité de sites fermés.
- (68) À propos des études de FORISK et de l'USDA, qui établissent un lien entre l'utilisation accrue de biomasse et la hausse du prix du bois sur pied, le Royaume-Uni a indiqué que les projections concernant la production de granulés de bois étaient surestimées. Par exemple, l'étude de l'USDA présentée par GPII table sur une demande de plus de 40 millions de tonnes courtes vertes de fibres de bois dans la partie côtière du sud des États-Unis d'ici 2017, contre environ 20 millions de tonnes courtes vertes en 2015. Cela signifie qu'environ 18 millions de tonnes de granulés de bois seraient produites d'ici 2017 dans la seule partie côtière du sud des États-Unis. Ce chiffre est considérablement supérieur aux estimations de FORISK, qui prévoit 11,6 millions de tonnes d'ici 2019. Par ailleurs, d'autres facteurs, tels que la disponibilité accrue des résidus, ne sont pas pris en compte.
- (69) En ce qui concerne les affirmations relatives à la capacité du bénéficiaire de payer les fibres de bois, le Royaume-Uni fait remarquer que les estimations de RISI ne prennent pas en compte le prix d'exercice actualisé de 100 GBP/MWh (au lieu de 105 GBP/MWh) ni certains coûts supplémentaires liés au combustible. Le coût moyen du combustible actualisé pour la première unité est de 8,18 GBP/GJ. Les coûts liés aux granulés de biomasse s'élèvent à [...] GBP/GJ, tandis que les autres coûts liés au combustible, à savoir les coûts liés à l'utilisation des ports, au transport ferroviaire, au stockage, à la certification de la durabilité, à la couverture et aux taux de change, s'élèvent à [...] GBP/GJ (voir considérant 51 ci-dessus). Le Royaume-Uni considère que ce chiffre se situe dans la fourchette de prix des fournisseurs américains de granulés de bois estimée par la société de conseil indépendante Ricardo Energy & Environment, qui varie entre 6,27 et 8,24 GBP/GJ.
- (70) Le Royaume-Uni a indiqué que d'autres facteurs, notamment la baisse de l'offre de résidus de sciage à la suite de l'effondrement du marché du logement, avaient contribué à l'augmentation des prix du bois sur pied observée récemment. Pour étayer ce point, le Royaume-Uni a affirmé qu'il n'existait aucune corrélation visible entre l'évolution des prix du bois sur pied pour le pin ou les feuillus et l'existence d'une production importante de granulés de bois.
- (71) Il a également fait valoir que le volume des échanges de bois industriel entre les États-Unis et l'Union européenne était limité. En 2013, sur une production totale d'environ 270 millions de tonnes vertes de bois rond industriel, les États-Unis ont exporté vers le continent européen environ 3,3 millions de tonnes vertes ⁽⁴⁴⁾. À titre de comparaison, en 2013, l'Union européenne a importé environ 31 millions de tonnes vertes de bois rond et 15 millions de tonnes vertes de copeaux de bois et de sciure, principalement à partir d'autres pays européens. La dépendance de l'Union européenne à l'égard des matières premières non énergétiques provenant des États-Unis est donc limitée.

5. APPRÉCIATION DE LA MESURE

- (72) Constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité «dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (73) Ainsi qu'indiqué dans la décision d'ouvrir la procédure, le bénéficiaire (Drax Power Limited) recevra une aide au fonctionnement sous forme de prime variable de la part d'une contrepartie au CEC détenue par le gouvernement

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

⁽⁴⁴⁾ À décomposer comme suit: 0,25 million de tonnes vertes de copeaux et de sciure; environ 2 millions de tonnes vertes de pâte de bois, environ 0,97 million de tonnes vertes de bois rond industriel, et 0,056 million de tonnes vertes de grumes de sciage.

pour l'électricité produite par l'unité convertie. Cette mesure favorise la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables (en l'espèce, la biomasse) par le bénéficiaire choisi. L'électricité fait l'objet d'échanges importants entre les États membres. La mesure notifiée est donc susceptible de fausser la concurrence sur le marché de l'électricité et d'affecter les échanges entre États membres. En outre, la centrale sera également en concurrence pour le combustible biomasse sur le marché des matières premières puisque, les ressources forestières locales étant insuffisantes, la majorité des granulés de bois nécessaires à l'alimentation de l'unité de Drax seront importés de l'étranger [voir considérant 11 ci-dessus].

- (74) La Commission en conclut que la mesure notifiée constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité ⁽⁴⁵⁾.

5.1. Légalité de l'aide

- (75) Sur la base des informations fournies par le Royaume-Uni, la Commission constate qu'aucune décision d'investissement définitive n'a encore été prise et qu'aucun paiement ne sera effectué avant l'autorisation de l'aide d'État. Elle considère dès lors que le Royaume-Uni a satisfait aux obligations que lui impose l'article 108, paragraphe 3, du traité.

5.2. Compatibilité de l'aide

- (76) La Commission constate que la mesure notifiée vise à favoriser la production d'électricité à l'aide de sources d'énergie renouvelables, en l'occurrence à partir de biomasse solide. Cette mesure relève du champ d'application des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (LDAEE) ⁽⁴⁶⁾. Par conséquent, la Commission a apprécié la mesure notifiée conformément aux dispositions générales en matière de compatibilité énoncées à la section 3.2 des LDAEE, et conformément aux critères de compatibilité spécifiques applicables aux aides au fonctionnement en faveur de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, énoncés à la section 3.3.2.1 des LDAEE.

5.2.1. Objectif d'intérêt commun

- (77) Comme elle l'a conclu dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission note que la mesure d'aide notifiée a pour objet d'aider le Royaume-Uni à atteindre les objectifs en matière d'énergies renouvelables ⁽⁴⁷⁾ et de réduction des émissions de CO₂ fixés par l'Union européenne dans le cadre de sa stratégie Europe 2020 ⁽⁴⁸⁾. Comme décrit au considérant 9, et conformément aux points 30 et 31 et au point 33 a), des LDAEE, le Royaume-Uni a explicitement estimé les réductions d'émissions de CO₂ et la capacité de production d'électricité à partir de sources renouvelables attendues du projet notifié. La Commission en conclut que la mesure d'aide notifiée poursuit un objectif d'intérêt commun conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.
- (78) Plusieurs organisations environnementales ont exprimé leurs préoccupations quant aux effets du projet notifié sur l'environnement. Le Royaume-Uni a confirmé que l'aide notifiée serait octroyée uniquement pour la biomasse, telle que définie au point 19 6), des LDAEE. La Commission rappelle que l'aide notifiée aidera le Royaume-Uni à atteindre les objectifs climatiques et énergétiques de l'Union européenne pour 2020. Elle indique par ailleurs que les granulés de bois qui seront utilisés dans le cadre de la conversion à la biomasse de la centrale de Drax devront satisfaire aux critères de durabilité du Royaume-Uni, et notamment au niveau minimal de réduction des émissions de CO₂ calculé sur la base du cycle de vie. Les critères de durabilité du Royaume-Uni contiennent également des dispositions visant à éviter d'autres effets négatifs sur l'environnement, comme la perte de biodiversité.

5.2.2. Nécessité d'une intervention de l'État, effet incitatif et caractère approprié de l'aide

- (79) La Commission a conclu, dans sa décision d'ouvrir la procédure, que l'aide notifiée était nécessaire, qu'elle avait un effet incitatif et qu'elle constituait un instrument approprié. En ce qui concerne les points 38, 107 et 115

⁽⁴⁵⁾ Voir également les décisions de la Commission dans les affaires SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) et SA.38812 (2014/N); C(2014) 5074 final (JO C 393 du 7.11.2014, p. 1), et les affaires SA.38796 (2014/N); SA.387962 (2015/C)(2014/N) (décision non encore publiée) qui bénéficient d'une aide similaire dans le cadre du régime de CEC.

⁽⁴⁶⁾ JO C 200 du 28.6.2014, p. 1.

⁽⁴⁷⁾ Le Royaume-Uni doit produire 15 % de l'énergie dont il a besoin à partir de sources renouvelables, et la part d'énergie provenant de sources renouvelables s'élevait à 5,1 % en 2013(2013) — [SWD(2015) 117 final].

⁽⁴⁸⁾ Voir la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JO L 140 du 5.6.2009, p. 16), la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32), ainsi que la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 15 décembre 2011 intitulée «Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050» [COM(2011) 885 final].

des LDAEE, elle constate que le cadre d'intervention existant n'est pas suffisant pour remédier aux défaillances du marché, à savoir à l'incapacité d'inclure intégralement tous les effets externes générés par l'utilisation de combustibles fossiles dans le prix de l'énergie, et que, sans l'aide au fonctionnement examinée dans la présente décision, le projet de conversion à la biomasse ne serait pas viable financièrement.

- (80) En ce qui concerne les points 49 et 58 des LDAEE, le Royaume-Uni a démontré que les coûts totaux moyens actualisés de l'énergie produite dans l'unité convertie de la centrale de Drax étaient largement supérieurs au prix du marché escompté pour l'électricité, et a également présenté une analyse financière démontrant que, sans l'aide faisant l'objet de l'appréciation, le TRI du projet notifié serait négatif. Dans de telles conditions, les acteurs du marché renonceraient à investir dans le projet de conversion à la biomasse de Drax. L'aide notifiée aurait donc pour effet de modifier le comportement du bénéficiaire. Le Royaume-Uni a confirmé que le bénéficiaire avait dû introduire des demandes et que ces demandes avaient été présentées avant le début des travaux liés au projet notifié, conformément au point 51 des LDAEE.
- (81) En ce qui concerne les points 40 et 116 des LDAEE, le Royaume-Uni a démontré que l'aide notifiée constituait un instrument approprié. Ainsi qu'expliqué dans la décision d'ouvrir la procédure, les coûts moyens actualisés de l'électricité sont supérieurs au prix du marché escompté pour l'électricité et, sans l'aide d'État, le TRI escompté serait négatif. Afin de combler le manque de revenus nécessaires pour financer la conversion à la biomasse d'une unité de la centrale de Drax, le Royaume-Uni envisage d'octroyer une aide d'État qui sera spécifiquement ciblée et répondra aux besoins du projet sans dépasser les limites des taux de rendement minimaux. Le projet notifié a été sélectionné parmi plusieurs autres projets aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière d'énergies renouvelables ⁽⁴⁹⁾, au moyen de l'octroi d'une aide au fonctionnement sous forme de CEC. Dans sa décision dans l'affaire SA.36196 (2014/N), Royaume-Uni — Electricity Market Reform — Contract for Difference for Renewables C(2014) 5079 final ⁽⁵⁰⁾, la Commission a conclu que le CEC constituait un instrument approprié pour atteindre l'objectif d'intérêt commun.
- (82) Par conséquent, la Commission conclut que la mesure d'aide en faveur du projet notifié est nécessaire, qu'elle a un effet incitatif et qu'elle est octroyée au moyen d'un instrument approprié.

5.2.3. Proportionnalité

- (83) La Commission rappelle que les coûts moyens actualisés de l'électricité pour de tels projets en rapport avec la biomasse, basés sur un taux de rendement de 10 %, ont été estimés par le Royaume-Uni à au moins 105 GBP/MWh ⁽⁵¹⁾. La Commission considère les coûts moyens actualisés de l'électricité comme appropriés pour ce type de projet étant donné que le coût a déjà été confirmé dans de précédentes décisions ⁽⁵²⁾. Le Royaume-Uni a démontré que l'aide notifiée par unité d'énergie n'excédait pas la différence entre les coûts moyens actualisés de l'électricité et le prix du marché escompté pour l'électricité, puisque le prix d'exercice, qui reflète le prix du marché auquel s'ajoute la prime, fixé à 100 GBP/MWh, n'excède pas les coûts moyens actualisés de l'électricité ⁽⁵³⁾. Le Royaume-Uni a également confirmé que l'aide notifiée serait octroyée jusqu'à l'amortissement complet de l'investissement selon les règles comptables ordinaires, et qu'elle ne serait cumulée avec aucune autre aide.
- (84) Le taux de rendement minimal du projet notifié se situe entre 8,8 % et 12,7 %, en termes réels avant impôts ⁽⁵⁴⁾, ce que la Commission a accepté dans sa décision d'ouvrir la procédure. Ce taux était conforme aux taux approuvés précédemment par la Commission pour des projets de biomasse au Royaume-Uni ⁽⁵⁵⁾. La Commission appréciera, dans la présente décision, si le TRI du projet est conforme au taux de rendement minimal.
- (85) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a exprimé des doutes quant au fait que l'aide d'État n'entraînerait pas de surcompensation, sur la base d'une analyse de sensibilité fournie par le Royaume-Uni ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁴⁹⁾ Voir considérant 6 de la présente décision.

⁽⁵⁰⁾ JO C 393 du 7.11.2014, p. 1.

⁽⁵¹⁾ Voir considérant 17.

⁽⁵²⁾ Voir, par exemple, la décision dans les affaires SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) et SA.38812 (2014/N) — Royaume-Uni — Support for five Offshore Wind Farms: Walney, Dudgeon, Hornsea, Burbo Bank and Beatrice — C(2014) 5074 final, (JO C 393 du 7.11.2014, p. 1); la décision dans les affaires SA.38796 (2014/N) — Royaume-Uni — Teesside Dedicated CHP Biomass project (JO C 406 du 4.11.2016, p. 1); et la décision du 1^{er} décembre 2015 dans l'affaire SA.38762 (2015/C) (2014/N) — Royaume-Uni — Investment Contract for Lynemouth Power Station Biomass Conversion (décision non encore publiée).

⁽⁵³⁾ Pour de plus amples informations sur les coûts moyens actualisés de l'électricité du projet notifié, voir les considérants 26 à 29 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁵⁴⁾ Voir considérant 17.

⁽⁵⁵⁾ Voir, par exemple, l'affaire relative à l'aide d'État: SA.37453 (2014/N) Amendment to SA.35565 — Renewables Obligation (RO) scheme (JO C 172 du 6.6.2014, p. 1).

⁽⁵⁶⁾ Voir considérant 27.

Le TRI, en termes réels avant impôts, passerait de 4,7 % (chiffre estimé) à plus de 15,6 % si le rendement thermique et le facteur de charge devaient augmenter de 5 % et le coût du combustible diminuer de 5 %. La Commission a noté les incertitudes liées à ces hypothèses et notamment la réduction du facteur de charge durant certaines années de fonctionnement, en raison de problèmes logistiques liés à la fourniture des granulés de bois, et le niveau du coût du combustible (étant donné que les contrats d'approvisionnement ne couvraient pas l'intégralité des besoins de l'unité de biomasse).

- (86) À la suite de la décision d'ouvrir la procédure, le Royaume-Uni a présenté des informations actualisées sur le projet notifié, et a notamment réexaminé et actualisé les paramètres d'exploitation. Sur la base de ces informations actualisées, le TRI pour le projet notifié est à présent d'environ [4-12] %, en termes réels avant impôts, ce qui est conforme au taux de rendement minimal.
- (87) Comme expliqué au considérant 11, à la suite de la décision d'ouvrir la procédure, le Royaume-Uni a supprimé les facteurs de charge bruts peu élevés qui avaient été inclus et a relevé le facteur de charge net moyen pour le faire passer de 71 % à 78 %. Le Royaume-Uni a justifié le nouveau facteur de charge par une comparaison avec d'autres centrales similaires. La Commission note que l'augmentation est plus importante que ce qui était supposé dans l'analyse de sensibilité, et que le facteur de charge estimé de 78 % est à présent conforme aux valeurs observées dans des centrales comparables ⁽⁵⁷⁾.
- (88) La révision du facteur de charge répond également aux préoccupations exprimées par des tiers au sujet du calcul du facteur de charge, jugé peu élevé ⁽⁵⁸⁾. RES Ltd a indiqué que, si l'on se fonde sur l'expérience générale en matière d'appels d'offres, une procédure de mise en concurrence aurait pu faire baisser le montant de l'aide nécessaire ⁽⁵⁹⁾. La Commission indique qu'aucune procédure de mise en concurrence n'est requise et que la mesure actuelle n'entraîne pas de surcompensation.
- (89) En ce qui concerne le coût du combustible, comme indiqué dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission reconnaît que l'achat de granulés de bois pour le projet notifié s'effectue principalement au moyen de contrats à long terme, dont les prix peuvent être supérieurs aux prix au comptant. Elle a toutefois constaté qu'il subsistait des incertitudes, étant donné que les contrats d'approvisionnement existants à la date à laquelle a été adoptée la décision d'ouvrir la procédure ne couvraient pas intégralement les besoins du projet notifié.
- (90) Le Royaume-Uni a expliqué en détail le coût du combustible pour des stocks de granulés de bois suffisants, et a actualisé ses estimations pour ce coût. Celui-ci a été revu à la baisse, passant de 8,40 USD/GJ à 8,18 USD/GJ, au-delà de la valeur de 8,23 USD/GJ de l'analyse de sensibilité de 5 %. Le Royaume-Uni a indiqué que l'estimation du coût du combustible était désormais fondée sur un plus grand nombre de contrats à long terme couvrant l'essentiel des besoins en granulés de bois ainsi que sur des estimations des futurs contrats d'approvisionnement et des futurs prix au comptant ⁽⁶⁰⁾.
- (91) La documentation fournie par le Royaume-Uni incluait également une ventilation détaillée des principaux éléments de coût de la chaîne d'approvisionnement de l'unité de Drax convertie à la biomasse, notamment les coûts liés au combustible tels que les frais portuaires, de transport ferroviaire, de stockage et liés à la certification de la durabilité, à la couverture et aux taux de change. Selon des experts indépendants, dont l'avis a également été présenté par le Royaume-Uni, le coût moyen du combustible estimé pour l'unité de Drax concernée par la conversion à la biomasse se situe dans la fourchette de prix des fournisseurs de granulés de bois américains ⁽⁶¹⁾. Le coût du combustible actualisé reflète un prix des granulés de bois (CAF) de 181 USD par tonne, ce qui est également conforme à l'estimation de RISI ⁽⁶²⁾.
- (92) Pour justifier son estimation du rendement thermique, le Royaume-Uni a présenté des données démontrant que le rendement thermique de ce type de projet de conversion à la biomasse pourrait augmenter d'environ 38 % à 39 %. La Commission note qu'aucun doute particulier n'a été émis à cet égard dans la décision d'ouvrir la procédure, et elle considère que le taux de rendement thermique est conforme aux taux généralement observés dans des centrales comparables ⁽⁶³⁾.
- (93) Enfin, le TRI pour le projet notifié a changé sous l'effet de différents facteurs, notamment la perte d'environ une année d'aide étant donné que le contrat d'investissement proposé prendra fin le 31 mars 2027 quelle que soit la date d'entrée en vigueur de la mesure, ainsi qu'en raison de fluctuations défavorables des taux de change. Ce TRI est, par conséquent, supérieur à la valeur de 4,7 % estimée dans la notification initiale à la Commission. La différence est due à la révision des estimations des paramètres d'exploitation de la centrale.

⁽⁵⁷⁾ Par exemple, la Commission a approuvé un facteur de charge net moyen de 77 % pour la centrale de Lynemouth dans l'affaire SA.38762 (2015/C) (2014/N) — Royaume-Uni — Investment Contract for Lynemouth Power Station Biomass Conversion (décision non encore publiée).

⁽⁵⁸⁾ Voir considérant 44.

⁽⁵⁹⁾ Voir considérant 43.

⁽⁶⁰⁾ Voir considérant 59.

⁽⁶¹⁾ Voir considérant 59.

⁽⁶²⁾ Voir la note 38 de bas de page.

⁽⁶³⁾ Voir, par exemple, la décision de la Commission dans l'affaire SA.38762 (2014/N).

- (94) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission conclut que le TRI estimé pour le projet notifié est fondé sur une estimation correcte des coûts et des paramètres d'exploitation de la centrale. En outre, le TRI estimé se situe dans les limites des taux de rendement minimaux exigés pour ce type de projet. Dès lors, la mesure d'aide n'entraîne pas de surcompensation et est proportionnée à l'objectif d'intérêt commun.

5.2.4. Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges

- (95) Lors de l'appréciation d'une mesure d'aide d'État, la Commission doit établir que «ses effets négatifs en termes de distorsion de la concurrence et d'affectation des échanges entre États membres doivent être limités et inférieurs aux effets positifs en matière de contribution à l'objectif d'intérêt commun» ⁽⁶⁴⁾.
- (96) En ce qui concerne les points 94, 95 et 96 des LDAEE, la Commission estime que la mesure notifiée n'a pas d'effets négatifs manifestes, étant donné qu'elle est proportionnée et qu'elle ne se limite pas à entraîner un déplacement de l'activité sans aucune incidence sur l'environnement. La mesure d'aide contribuera à la conversion de l'unité de Drax du charbon à la biomasse et, partant, à l'accroissement de la part des énergies renouvelables au Royaume-Uni ⁽⁶⁵⁾.
- (97) Pour apprécier les effets négatifs de la mesure d'aide, la Commission s'est intéressée essentiellement aux distorsions de concurrence résultant de l'incidence prévisible de ladite mesure sur la concurrence sur les marchés de produits concernés et sur l'emplacement de l'activité économique ⁽⁶⁶⁾.

5.2.4.1. Effets négatifs sur le marché de l'électricité

- (98) La mesure d'aide étant octroyée pour la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, le marché de produits concerné est le marché de l'électricité. En ce qui concerne le point 89 des LDAEE, la Commission distingue deux formes principales de distorsions potentielles provoquées par une aide, à savoir les distorsions des marchés de produits et les effets liés au choix du site.
- (99) En ce qui concerne le point 101 des LDAEE, la Commission indique que le projet consiste en la transformation d'une unité d'une centrale au charbon existante. Étant donné qu'il s'agit de la conversion d'une centrale existante, le projet n'entraînera pas d'augmentation de la capacité de production du bénéficiaire sur le marché de l'électricité. Dès lors, la mesure n'accroîtra pas sa part sur le marché de la production.
- (100) La Commission rappelle par ailleurs que la capacité de production électrique de l'unité de Drax concernée par la conversion à la biomasse correspond à environ à 1,1 % du marché de la production électrique du Royaume-Uni. Par conséquent, la mesure n'aura pas pour effet négatif d'accroître le pouvoir de marché du bénéficiaire.
- (101) En ce qui concerne les points 94 à 96 des LDAEE, la Commission considère que le projet ne consiste pas en un déplacement de l'activité, et qu'il n'aura pas non plus d'effet important sur la concurrence sur le marché de la production d'électricité du Royaume-Uni. Elle conclut dès lors que la mesure n'aura pas d'incidence sensible sur la concurrence sur le marché de l'électricité. En outre, l'aide notifiée (du fait du niveau d'interconnectivité du Royaume-Uni) n'altérera pas les conditions des échanges sur le marché intérieur de l'électricité.
- (102) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a émis des doutes quant à la question de savoir si le projet notifié fausse la concurrence sur le marché des granulés de bois et, plus en amont, sur le marché des matières premières, dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Compte tenu des caractéristiques particulières de ce projet notifié individuellement, la Commission a étendu son analyse aux effets indirects sur les marchés d'intrants, en l'occurrence des marchés secondaires (voir ci-dessous).

5.2.4.2. Effets négatifs sur le marché des granulés de bois

- (103) Tout d'abord, la Commission note que l'unité de Drax en cause ne pourra utiliser que des granulés de bois de qualité industrielle comme combustible. Bien que certaines centrales puissent remplacer partiellement les granulés de bois par d'autres combustibles, il n'est pas prévu, au vu de sa conception, que l'unité de Drax puisse remplacer les granulés de bois par d'autres produits. Par conséquent, le marché des granulés de bois industriels constitue le marché de produits approprié pour analyser avec plus de précision l'ampleur des distorsions de la concurrence et des échanges liées à l'aide au fonctionnement octroyée pour la production d'électricité de l'unité convertie de Drax.

⁽⁶⁴⁾ Voir point 88 des LDAEE.

⁽⁶⁵⁾ Voir considérant 9.

⁽⁶⁶⁾ Voir point 97 des LDAEE.

- (104) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission conclut, sur la base des flux commerciaux, du volume des importations vers l'Union européenne et de la croissance du marché au cours des dernières années, qu'aux fins de l'appréciation des distorsions sur le marché, le marché des granulés de bois ne se limite pas à un seul État membre ou à l'Union européenne mais doit être considéré comme un marché mondial. Cette conclusion est corroborée par le volume important de granulés de bois importés de l'étranger pour approvisionner l'unité de Drax, et conforme à la conclusion adoptée dans l'affaire SA.38762 (2014/N).
- (105) La Commission note qu'actuellement, l'achat de granulés de bois s'effectue majoritairement au moyen de contrats à long terme négociés individuellement. Par ailleurs, les entraves à l'accès au marché pour les nouvelles structures de production semblent relativement faibles. La récente augmentation de la capacité de production de granulés de bois dans le sud-est des États-Unis et dans l'Union ⁽⁶⁷⁾ corrobore cette observation, de même que la conclusion de contrats à long terme par Drax pour assurer l'approvisionnement de l'unité concernée.
- (106) Au vu des tendances passées, la Commission constate également que le prix au comptant dans le sud-est des États-Unis, qui devrait être la principale source de granulés de bois pour le projet notifié, n'a pas enregistré de fluctuations significatives lorsque les importations de cette région à destination de l'Union européenne ont augmenté. Cette observation est étayée par les données présentées par le European Pellet Council ⁽⁶⁸⁾
- (107) La conversion de l'unité de Drax générera une demande de 2,4 millions de tonnes de granulés de bois supplémentaires, ce qui équivaut à 12,8 % de la consommation totale de granulés de bois dans l'Union européenne en 2014 ⁽⁶⁹⁾. Toutefois, la consommation annuelle dans l'Union européenne a augmenté de près de 25 %, soit de 3,7 millions de tonnes, entre 2012 et 2014. En outre, la capacité de production de granulés de bois dans le sud-est des États-Unis a augmenté rapidement et devrait encore s'intensifier à l'avenir ⁽⁷⁰⁾.
- (108) Il ne ressort de la procédure formelle d'examen aucun élément indiquant que le marché des granulés de bois ne pourra pas se développer à un rythme similaire au cours des prochaines années et ainsi répondre à une augmentation de la demande émanant du projet Drax.

5.2.4.3. Effets négatifs sur le marché des matières premières

- (109) La Commission a fait observer aux considérants 81 à 84 de la décision d'ouvrir la procédure que l'accroissement de la demande de granulés de bois pouvait également créer des distorsions sur le marché des matières premières, qui est le marché des fibres de bois.
- (110) Pour des raisons économiques, les usines de fabrication de produits semi-finis à base de bois de trituration se procurent leur bois dans un rayon d'environ 100 à 150 km en moyenne, appelé «rayon d'attraction» de l'usine. Les fibres de bois sont donc un produit local, tandis que les granulés sont transportés sur de longues distances et ont un marché mondial. Par conséquent, pour apprécier les effets de la mesure notifiée sur la concurrence et les échanges, il est indispensable de déterminer de quel marché local les granulés de bois proviendront ou devraient provenir.
- (111) Ainsi qu'expliqué au considérant 10, par rapport à la décision d'ouvrir la procédure, l'unité de Drax a précisé ses sources d'approvisionnement en combustible: 60 % du volume total de fibres de bois nécessaire proviendront des États-Unis; environ 13 % du combustible nécessaire lui seront fournis par le Brésil; 7 % du combustible nécessaire seront achetés sur le marché au comptant; environ 4 % du combustible nécessaire proviendront des pays baltes en Europe; environ 15 % du combustible nécessaire seront achetés auprès de négociants du sud-est des États-Unis. Le reste proviendra du Canada et, éventuellement, d'autres États membres. Cela signifie qu'environ 100 000 tonnes sèches par an seront achetées à d'autres États membres dans le cadre de contrats à long terme. Cela représenterait environ 0,7 % de la production de granulés de bois de l'Union européenne en 2014, qui avait été estimée à 13,5 millions de tonnes ⁽⁷¹⁾.
- (112) La Commission note que la plupart des granulés de bois proviennent de pays tiers et que le marché des matières premières est un marché local. Les effets d'un accroissement de la demande de granulés de bois sur le marché des matières premières se produiront donc dans une large mesure en dehors de l'Union européenne. Il est dès lors peu probable que le projet notifié ait une incidence sur les prix des matières premières sur le marché de l'Union européenne.
- (113) Étant donné que la majorité des granulés de bois nécessaires au projet seront importés du sud-est des États-Unis, les éventuelles distorsions sur le marché des matières premières seront concentrées sur le marché des fibres de bois de cette région ⁽⁷²⁾.

⁽⁶⁷⁾ Rapport statistique d'AEBlOM «2013 European Bioenergy Outlook»: www.aebiom.org/2013-european-bioenergy-outlook-aebiom-statistical-report/.

⁽⁶⁸⁾ Voir considérant 33.

⁽⁶⁹⁾ Rapport statistique d'AEBlOM «2015 European Bioenergy Outlook»: www.aebiom.org/library/statistical-reports/statistical-report-2015/.

⁽⁷⁰⁾ Voir graphique 1.

⁽⁷¹⁾ Voir note 20 de bas de page.

⁽⁷²⁾ S'agissant des granulés de bois provenant du Brésil et du risque d'activités irrégulières en Amérique du Sud, la Commission indique que tous les granulés proviendront d'une seule et même plantation bien établie et certifiée FSC [voir considérant 63].

- (114) La majorité des observations reçues au cours de la procédure formelle d'examen souscrivent au point de vue selon lequel les granulés de bois industriels provenant du sud-est des États-Unis seront principalement composés de fibres de bois issues de l'exploitation forestière. La Commission note que, jusqu'en 2019, la croissance estimée de l'industrie des granulés de bois (d'environ 14 % par an ⁽⁷³⁾) est beaucoup plus élevée que celle de l'industrie forestière traditionnelle, laquelle est estimée à environ 1,4 % par an ⁽⁷⁴⁾. Toutefois, les usines de fabrication de granulés de bois ne représentant qu'une faible part du marché des fibres de bois ⁽⁷⁵⁾, le total des prélèvements augmenterait à un taux composé de moins de 1,8 % par an jusqu'en 2019. Selon les estimations fournies par Westrock, l'offre totale de fibres de bois devrait augmenter de 2,0 % par an et, par conséquent, à un rythme inférieur à la croissance estimée. L'incidence du soutien fourni à l'unité de Drax devrait donc être limitée.
- (115) D'après les données communiquées par le Royaume-Uni ⁽⁷⁶⁾, la quantité de matière première nécessaire à l'unité de Drax, soit 2,4 millions de tonnes par an, sera inférieure à 1 % du total des prélèvements sur les forêts du sud des États-Unis en 2014, qui se chiffrait à quelque 250 millions de tonnes. D'un autre côté, cela ne représente qu'une petite partie du stock forestier total. Même en tenant compte des besoins des autres projets de conversion à la biomasse, tels que le projet Lynemouth, ces faibles pourcentages ne constituent pas des indications probantes de distorsions injustifiées sur le marché des matières premières.
- (116) Fern et al. et GPII ont présenté des études de modélisation du marché qui mettent en évidence une hausse du prix du bois sur pied due à une augmentation de la production de granulés de bois. Par exemple, d'après l'étude de FORISK, si, sans tenir compte de l'effet des résidus de sciage, la demande mondiale de granulés de bois industriels devait passer de 10,6 millions de tonnes par an en 2014 à 25 millions de tonnes en 2019, les prix du bois sur pied dans le sud-est des États-Unis pourraient grimper de 30 % à 40 % ⁽⁷⁷⁾. Selon le rapport de l'USDA présenté par GPII, l'augmentation de la production de biomasse pour la bioénergie à 16,9 millions de tonnes d'ici 2016 pourrait faire plus que doubler les prix de certains types de bois, à savoir le bois de pin autre que de sciage ⁽⁷⁸⁾.
- (117) Toutefois, comme l'a indiqué le Royaume-Uni ⁽⁷⁹⁾, la demande de granulés de bois sur laquelle sont fondées ces études ne reflète pas la demande liée au projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax mais bien des estimations globales et une demande globale. De surcroît, la demande globale telle qu'estimée dans l'étude de l'USDA est inférieure à celle mise en évidence dans des études plus récentes. Ainsi, selon les estimations de l'étude de l'USDA, environ 13 millions de tonnes de bois seraient utilisées pour la bioénergie dans le sud-est des États-Unis en 2015, soit un chiffre plus élevé que celui indiqué par RISI, qui était inférieur à 8 millions de tonnes pour la même année. En outre, d'après le rapport de l'USDA, la prétendue hausse de prix liée à l'ensemble de la demande estimée serait également limitée dans le temps, le stock forestier répondant de mieux en mieux à cette demande.
- (118) Plusieurs tiers ont indiqué que l'accroissement de la production de granulés de bois avait déjà entraîné une hausse des prix du bois sur pied dans le sud-est des États-Unis. Par exemple, GPII affirme que les prix du bois sur pied pour le bois de pin de trituration dans le sud des États-Unis ont augmenté en moyenne de 11 % en 2013 et de 10 % en 2014, citant à l'appui de ses dires des données de la société de conseil Forest2Market. D'après Fern et al., de 2011 à 2015, les prix dans le sud des États-Unis ont augmenté de 27 % pour les résineux et de 56 % pour les feuillus. L'AFPA a présenté des affirmations similaires ⁽⁸⁰⁾.
- (119) La Commission note à cet égard que, sur le long terme, le prix moyen du bois sur pied se maintient dans sa fourchette historique ⁽⁸¹⁾. En outre, dans ses observations, Forest2Market ⁽⁸²⁾ a conclu que plusieurs facteurs avaient contribué à la hausse des prix observée. Forest2Market citait notamment parmi ces facteurs une baisse de la production de résidus de sciage, des événements liés aux conditions météorologiques et des changements de régime foncier. La société a conclu qu'il était probable que le prix des fibres de bois aurait augmenté sans augmentation de la demande des marchés des granulés d'exportation ⁽⁸³⁾. Le fait que les prix du bois sur pied aient augmenté au fil du temps semble donc résulter de plusieurs évolutions du marché.

⁽⁷³⁾ Voir considérant 55.

⁽⁷⁴⁾ Voir considérant 51.

⁽⁷⁵⁾ Voir considérant 65.

⁽⁷⁶⁾ Voir considérant 65.

⁽⁷⁷⁾ Voir considérant 45.

⁽⁷⁸⁾ Voir considérant 54.

⁽⁷⁹⁾ Voir considérant 68.

⁽⁸⁰⁾ Voir graphique 2 au considérant 48.

⁽⁸¹⁾ Voir graphique 2 au considérant 48.

⁽⁸²⁾ Voir considérant 34.

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

- (120) En ce qui concerne les affirmations relatives à la capacité du bénéficiaire de payer les fibres ⁽⁸⁴⁾, la Commission note qu'après révision et réduction du coût du combustible ⁽⁸⁵⁾, le prix des granulés de bois s'élève à 181 USD par tonne CAF, soit un prix équivalent au prix CAF des granulés de bois indiqué par RISI ⁽⁸⁶⁾.
- (121) En ce qui concerne l'emplacement des usines de fabrication des granulés de bois, la Commission note la conclusion selon laquelle les usines de fabrication de granulés de bois d'exportation actuellement en activité dans le sud-est des États-Unis se trouvent généralement dans un rayon de 65 miles (environ 100 km) d'une autre usine, et le plus souvent dans un rayon de 30 à 65 miles (50 à 100 km environ) ⁽⁸⁷⁾. Par conséquent, la zone d'attraction de ces usines chevauchera celle d'autres industries concurrentes. La Commission observe toutefois que la grande majorité de ces usines de fabrication de granulés de bois d'exportation sont situées dans un rayon de 65 miles (100 km) d'installations de traitement du bois fermées. Par ailleurs, il a été expliqué que plusieurs considérations étaient prises en compte pour déterminer l'emplacement d'une usine de fabrication de granulés de bois. Selon le rapport cité par le Royaume-Uni ⁽⁸⁸⁾, la majorité des usines à pâte à papier et à papier de la région du sud-est des États-Unis qui ont fermé leurs portes l'ont fait avant 2010, ce qui atteste une faible corrélation avec la croissance de l'industrie des granulés de bois ⁽⁸⁹⁾.
- (122) Enfin, la société Poyry ⁽⁹⁰⁾ a élaboré un rapport sur le risque de concurrence déloyale concernant les fibres de bois entre l'industrie des granulés de bois et les industries traditionnelles utilisant des fibres de bois. Ce rapport a pris en compte non seulement la demande de granulés de bois émanant de l'unité de Drax convertie à la biomasse concernée par la mesure d'aide mais aussi celle émanant d'autres centrales, notamment celle de Lynemouth. Il conclut que la capacité existante et escomptée des usines de fabrication de granulés de bois du sud-est des États-Unis devrait être suffisante pour faire face à l'augmentation de la demande de granulés de bois, et que le risque de changement indirect dans l'affectation du bois devrait être très limité.
- (123) Il convient dès lors de conclure que la mesure notifiée ne devrait pas entraîner de distorsions injustifiées sur le marché des matières premières. La Commission note en particulier que les distorsions locales sur le marché, si elles se produisaient, concerneraient le sud-est des États-Unis et que, dès lors, elles auraient un effet limité, voire nul, sur les échanges entre États membres. À cet égard, il convient également de rappeler que l'aide notifiée serait octroyée pour la production d'électricité à partir de biomasse solide et que ses éventuels effets sur le marché des matières premières seraient indirects.

5.2.4.4. Mise en balance des effets positifs et des effets négatifs

- (124) Comme indiqué au point 97 des LDAEE, lorsque les mesures d'aide d'État ciblent bien la défaillance du marché à laquelle elles sont censées remédier, le risque que l'aide fausse indûment la concurrence est plus limité. La Commission constate que l'aide notifiée vise directement à atteindre les objectifs climatiques et énergétiques de l'Union européenne pour 2020 de façon proportionnée et appropriée. Par conséquent, le risque de distorsions injustifiées de la concurrence sur le marché de l'électricité est également plus limité, comme expliqué à la section 5.2.4.1. Comme le requiert la section 5.2.4.2, la Commission n'a pas constaté de distorsions injustifiées sur le marché des granulés de bois concerné, ni sur le marché des matières premières en amont. La Commission rappelle que les distorsions potentielles sur le marché des matières premières ne résultent pas directement de l'aide au fonctionnement mais bien de l'accroissement de la demande de granulés de bois comme combustible pour la production d'électricité. Par ailleurs, les effets sur le marché des matières premières sont indirects par rapport aux distorsions sur le marché des granulés de bois.
- (125) En outre, la Commission est tenue d'examiner si la mesure fausse ou menace de fausser la concurrence dans la mesure où elle affecte les échanges entre États membres. Les effets sur le marché des matières premières se produisent au niveau local et principalement en dehors de l'Union européenne, étant donné que la majorité des granulés de bois destinés à l'unité de Drax seront importés de pays tiers [voir considérant 10]. Par conséquent, la Commission note que tout effet sur les échanges entre États membres découlant d'une hausse du prix du bois sur pied dans le sud-est des États-Unis serait, en tout état de cause, limité.
- (126) Elle conclut des éléments qui précèdent que les effets négatifs de l'aide notifiée en faveur de la production d'électricité dans le cadre du projet de conversion à la biomasse de l'unité de Drax, en ce qui concerne les distorsions de la concurrence et les répercussions sur les échanges entre États membres sur le marché de l'électricité mais aussi sur les marchés secondaires, sont limités et plus que compensés par ses effets positifs en ce qu'elle contribue à l'objectif d'intérêt commun, à savoir la production d'énergie à partir de sources renouvelables et la réduction des émissions de CO₂ lors de la production d'électricité, de sorte que, globalement, la balance est positive.

⁽⁸⁴⁾ Voir considérant 49.

⁽⁸⁵⁾ Voir considérant 69.

⁽⁸⁶⁾ Voir note 38 de bas de page.

⁽⁸⁷⁾ Voir considérant 67.

⁽⁸⁸⁾ Voir considérant 67.

⁽⁸⁹⁾ Voir graphique 1 au considérant 47.

⁽⁹⁰⁾ Voir considérant 41.

5.2.5. Autres aspects — conformité avec les articles 30 et 110 du TFUE

- (127) Dans le cadre de la décision rendue dans l'affaire SA.36196 (2014/N) relative au CEC en faveur des énergies renouvelables, de la décision rendue dans les affaires SA.38758 (2014/N), SA.38759 (2014/N), SA.38761 (2014/N), SA.38763 (2014/N) et SA.38812 (2014/N) concernant l'aide en faveur de cinq projets de parcs éoliens en mer dans le cadre du processus de FIDEr, et des affaires SA.38762(2015/C)(2014/N) et SA.38796(2014/N) relatives aux projets de conversion à la biomasse de Lynemouth et Teesside, le Royaume-Uni s'est engagé à adapter la méthode de calcul des passifs des fournisseurs d'électricité liés à des paiements au titre des CEC de façon à garantir que l'électricité renouvelable éligible produite dans l'Union européenne en dehors du Royaume-Uni et fournie à des clients au Royaume-Uni n'est pas prise en compte dans les parts de marché desdits fournisseurs.
- (128) Le Royaume-Uni veillera à ce qu'aucun paiement au titre des CEC ne soit effectué avant l'entrée en vigueur de cette modification ou, si cela n'est pas possible, mettra en place un mécanisme permettant le remboursement aux fournisseurs d'électricité de toute électricité renouvelable éligible importée fournie avant l'entrée en vigueur de l'exonération mais après le début des paiements au titre des CEC.
- (129) L'engagement du Royaume-Uni mentionné au considérant (127) s'appliquera également à la mesure notifiée. À la lumière de cet engagement, la Commission considère que le mécanisme de financement de la mesure d'aide notifiée ne devrait pas introduire de discrimination contraire à l'article 30 ou à l'article 110 du traité.
- (130) Compte tenu des éléments qui précèdent, la Commission considère que la mesure d'aide en faveur de la conversion à la biomasse de l'unité de Drax notifiée par le Royaume-Uni le 15 avril 2015 poursuit un objectif d'intérêt commun de façon nécessaire et proportionnée, conformément aux LDAEE, et qu'elle est dès lors compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article 1

L'aide d'État notifiée par le Royaume-Uni le 2 avril 2015, que ledit État membre envisage de mettre à exécution en faveur de Drax Power Limited afin de permettre l'octroi d'une subvention pour la conversion à la biomasse de la première unité de la centrale électrique de Drax est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

Article 2

Le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 19 décembre 2016.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission