

KOMISJONI OTSUS (EL) 2016/695,**17. juuli 2013,****riigiabi SA 30068 C 33/2010 (ex N 700/2009) kohta, mida antakse mitteraudmetallide tootjatele elektri hinnas sisalduvate süsinikdioksiidi kulude katmiseks***(teatavaks tehtud numbri C(2013) 4420 all)***(Ainult saksakeelne tekst on autentne)****(EMPs kohaldatav tekst)**

EUROOPA KOMISJON,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 108 lõike 2 esimest lõiku,

võttes arvesse Euroopa Majanduspiirkonna lepingut, eriti selle artikli 62 lõike 1 punkti a,

olles kutsunud huvitatud isikuid üles esitama märkusi vastavalt osutatud sätetele ⁽¹⁾ ja võttes nende märkusi arvesse

ning arvestades järgmist:

1. MENETLUS

- (1) 17. detsembri 2009. aasta kirjaga teatas Saksamaa komisjonile mitteraudmetallide tootjatele antavast abist. 16. veebruaril ja 9. juulil 2010 palus komisjon lisateavet, mille Saksamaa edastas 10. mail ja 21. septembril 2010.
- (2) 17. novembri 2010. aasta kirjaga teavitas komisjon Saksamaad oma otsusest algatada seoses kõnealuse abimeetmega ametlik uurimismenetlus vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 lõikele 2 (edaspidi „algatamisotsus“).
- (3) 21. veebruari 2011. aasta kirjaga edastas Saksamaa algatamisotsuse kohta oma märkused.
- (4) Algatamisotsus avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* ⁽²⁾. Komisjon kutsus huvitatud isikuid üles abi kohta arvamust avaldama.
- (5) Komisjon sai kolmandatelt isikutelt mitu märkust. 24. augustil 2011 edastas komisjon need Saksamaale, kes esitas 26. septembri 2011. aasta kirjaga nende kohta oma arvamuse.

2. MEETME ÜKSIKASJALIK KIRJELDUS**2.1. EESMÄRK**

- (6) Käesolevas otsuses käsitletakse kava, mille alusel Saksamaa kavatses anda mitteraudmetallide tootjatele abi. Meetme eesmärk on osaliselt hüvitada elektri hinnas sisalduvad kaudsed süsinikdioksiidi kulud, mis tekkisid 2009. aastal. Saksamaa väitel oli mitteraudmetallide tööstus, st tooralumiiniumi (NACE-kood 24.42), tsingi (NACE-kood 24.43) ja vase (NACE-kood 24.44) tootjad, sattunud majandusraskustesse.
- (7) Saksamaa nimetab selle olukorra kaks põhjust: esiteks tekitas 2008. aastal vallandunud finantskriis mitteraudmetallide maailmaturu hindade languse Londoni metallibörsil, teiseks jäid elektrikulud liidus heitkogustega

⁽¹⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22.⁽²⁾ Vt joonealune märkus 1.

kauplemise süsteemist (edaspidi „HKS“) tingitud kaudsete süsinikdioksiidi kulude tõttu kõrgele tasemele. Mitteraudmetallide madalad hinnad maailmaturul koos liidu kõrgete elektrihindadega nõrgendasid liidu mitteraudmetallide tootjate konkurentsivõimet võrreldes mitteraudmetallide tootjatega väljaspool liitu.

- (8) Saksamaa märgib, et konkurentsihalvemus võib ajendada Euroopa mitteraudmetallide tootjaid tootmisvõimsust vähendama või paigutama oma tootmise ümber liidust väljapoole jäävatesse riikidesse, kus ei teki suuri süsinikdioksiidi kulusid. Saksa mitteraudmetallide tootjate tootmiskohtade ümberpaigutamine võib mõjutada tõsiselt järgtööstuse harusid (nt ehitussektor, autotööstus, masinaehitus, lennundus ja kosmonautika), mis on Saksamaa ja Euroopa tööstuse jaoks suure tähtsusega. Lisaks tekitaks väljaspool liitu asuvatesse riikidesse ümberpaigutamine üleilmsel tasandil suurema CO₂-heite, sest mitteraudmetalle ei toodetaks sellisel juhul nii rangetel süsinikdioksiidi kohta kehtestatud tingimustel kui liidus, kus kehtib siduv heitkoguste piirmäär (kasvuhoonegaaside heite ülekandumine ehk süsinikdioksiidi leke).
- (9) Saksamaa teeb järelduse, et kavandatud meede on proportsionaalne vahend, et ennetada tootmise ümberpaigutamist ja selle ebasoodsaid tagajärgi liidu tööstuse ning liidu CO₂-heite vähendamiseks tehtavate jõupingutuste seisukohalt.
- (10) Enne praegusest kavast teatamist andis Saksamaa teada identsest kavast (mille võttis pärast tagasi), mida põhjendati aga Saksamaa mitteraudmetallide tootjate konkurentsivõime parandamisega võrreldes teiste liikmesriikide ja ELi-väliste riikide tootjatega.

2.2. ÕIGUSLIK ALUS

- (11) Abikava õiguslik alus on 2. juuli 2009. aasta seadus teise lisaelarve kohta, eelkõige eelarvejaotis 683 03, ning 6. augusti 2009. aasta suunis kliimasäästlike mitteraudmetallide tootmise edendamiseks.

2.3. ABISAAJAD

- (12) Abi võib anda alumiiniumi, tsingi (v.a plii ja tina) ja vase tootjatele tingimusel, et tootmisrajatis asub Saksamaal, tootmine nõuab aastas üle 10 GWh elektrit ja elektrikulud moodustavad üle 15 % kogulisandväärtusest. Aastase elektritarbimise esimese GWh-ga seotud kulusid ei hüvitata (omavastutus). Saksamaa on teatanud, et taotluse on esitanud 11 abisaajat. Olemasoleva teabe kohaselt läheb 80 % abist kolmele alumiiniumitootjale, kellest üks saab tervelt ([...]) (*) [...] % abist.

2.4. ABI SUURUS JA KESTUS

- (13) Abi kogusumma peaks olema vähemalt 40 miljonit eurot ja seda antaks 2009. aasta teise poole eest ⁽³⁾. Abikava sisaldab kavandatud meetmete rakendamise keeldu ja abi antakse alles pärast komisjoni heakskiitu.

2.5. ABI VORM JA RAHASTAMINE

- (14) Abisaajad pidid taotlema abi föderaalset majanduse ja ekspordikontrolli ametilt (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA). Üksikud abisummad sõltuvad asjaomase taotleja elektritarbimisest. Rahastamiskõlblik on ainult otseselt tootmisprotsessiga seotud elektritarbimine. Alumiiniumi puhul makstakse hüvitist ainult elektrolüüsi elektrikulude eest, vase ja tsingi puhul ka muude elektrimahukate tootmisprotsesside (nt elektriühjud) eest. Tsingi ja vase puhul ei ole esmase ja teisese tootmise eristamine võimalik ega ka vajalik, sest elektrimahukuse erinevus on väike.

(*) Kuulub ametisaladuse alla.

⁽³⁾ Nende arvude puhul on tegemist vaid esialgse hinnanguga. Tegelik summa sõltuks abisaajate tarbimisest ja eelarvehendite kättesaadavusest. Saksamaa nimetas täpsema summa: 47,2 miljonit eurot.

- (15) Abi antakse abisaajatele otsetoetustena. Seda rahastatakse föderaalearvest ja antakse süsinikdioksiidi kulude hüvitismaksetena kogu tarbitud elektri eest, mis ületab üht GWh aastas. Abisumma arvutamiseks korrutatakse taotleja iga-aastane elektritarbimine (millest arvatakse maha 1 GWh) teatava allsektori (alumiinium, vask, tsink) tasandil kindlaksmääratud summaga ühe MWh eest.
- (16) Saksamaa andmetel võetakse nende summade arvutamisel aluseks süsinikdioksiidi kulu 19 eurot MWh kohta, mida põhjendatakse sellega, et see on umbes 0,75 % liidu 2009. aasta teise poole keskmisest, umbes 24 euro suurusest CO₂ saastekvoodi hinnast. Sellest summast lahutab Saksamaa maha 10 % kindlusvaru, mille tulemusena saadakse alumiiniumi puhul maksimaalseks hüvitiseks 17 eurot MWh kohta. Teiste metallide hüvitamistegurid on väiksemad: tsingi puhul 16 eurot MWh kohta ja vase puhul 9 eurot MWh kohta. Iga abisaaja täpne abisumma sõltub tema elektritarbimisest 2009. aasta teisel poolel, sest abi arvutatakse välja abisaajate tegeliku tarbimise ja alumiiniumi, tsingi või vase tootmiseks kasutatud elektri MWh eelnimetatud hinna alusel.
- (17) Kui ettevõtja lõpetab tootmise 2010. aasta lõpuks või viib selle Saksamaalt välja, peab ta kogu selle ajani saadud abi tagasi maksma.

3. ALGATAMISOTSUS

- (18) Algamisotsuses väljendas komisjon kahtlusi riigiabi siseturuga kokkusobivuse suhtes ja kutsus kõiki huvitatud isikuid esitama abi erinevate aspektide kohta märkusi.
- (19) Olles kindlaks teinud, et ükski konkreetne ühenduse suunis ja direktiiv ilmselt kohaldamisele ei kuulu, uuris komisjon kolme väidet, mille Saksamaa oli Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punktidele b ja c tuginedes esitanud.
- (20) Esiteks märkis Saksamaa, et abi peaks aitama kõrvaldada mitteraudmetallide sektoris tõsise häire majanduses Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti b tähenduses. Selle kohta esitas komisjon küsimuse, kas mitteraudmetallide hinnalangust aastatel 2008–2009 tuleb tööpoolest hinnata tõsiseks häireks majanduses ja kas mitteraudmetallide tootjad on nii tihedalt järgsektoritega seotud, nagu Saksamaa väidab ⁽⁴⁾.
- (21) Teiseks selgitas Saksamaa, et teatud kava kujutab endast abi teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti c tähenduses, tuues kasu just tooralumiiniumi, tsingi ja vase tootjatele Saksamaal. Oma esimeses väidetes jadas väitis Saksamaa, et kaudsed süsinikdioksiidi kulud, mis kanduvad elektrihindade kaudu edasi, peidavad endas ohtu, et Saksamaa mitteraudmetallide tootjad vähendavad oma tootmisvõimsust ja võivad viia tootmise koguni liidust väljaspool asuvasse riikidesse ning seega kandub ühtlasi üle kasvuhoonegaaside heide.
- (22) Komisjon väljendas siiski kahtlust selle argumentatsiooni erinevate aspektide suhtes.
- Ei ole selge, kas abi on vajalik ja proportsionaalne, sest Saksamaa esitatud andmete alusel ei saa kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu kindlaks teha. Eelkõige puudub komisjonil teave abisaajate kulude kohta. Peale selle on mõni abisaaja teeninud kõnealusel ajavahemikul ilmselt kasumit, mis ei luba järeldada, et neid rõhub tööpoolest ümberpaigutamissurve. Lisaks ei ole olnud võimalik kindlaks teha reaalselt ohtu, et tootmist hakatakse väljaspool liitu või EMPd asuvasse riikidesse üle viima ⁽⁵⁾.
- Samuti jääb selgusetuks, kas abil, mida piirati 2009. aasta teise poolega, oleks abisaajatele selline ergutav mõju, et nad jätavad oma tootmiskohad Saksamaale ⁽⁶⁾.
- Lisaks pidas komisjon küsitavaks kava proportsionaalsust, sest Saksamaa ei ole edastanud piisavaid tõendeid selle kohta, et ülemäärast hüvitamist ei saa tekkida ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 92 jj.

⁽⁵⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 51 jj.

⁽⁶⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 69.

⁽⁷⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 71 jj.

— Veel oli komisjonil kahtlusi abikavast mõjutatud huvide tasakaalustamise suhtes, kuna ei ole võimalik välistada, et abi toob kaasa suured konkurentsimoonutused, mis kahjustavad eelkõige mitteraudmetallide tootjaid liidu/EMP teistes liikmesriikides, eriti kui neil on olemas loomulik asukohaeeelis, sest nende juures on elekter kättesaadav soodsama hinnaga ⁽⁸⁾.

- (23) Teises väidete jadas selgitas Saksamaa, et kava kujutab endast abi teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti c tähenduses, mille eesmärk on töökohtade kadumise ärahoidmine mitteraudmetallide tööstuses ja järgsektorites. Komisjon kahtles eelkõige selles, kas töökohtade kadumise ärahoidmist saab hinnata ühist huvi pakkuvaks eesmärgiks, kas mõju järgsektoritele on tõepoolest nii tugev ja kas riigiabi on selle eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend ⁽⁹⁾.

4. KOLMANDATE ISIKUTE JA HUVITATUD ISIKUTE MÄRKUSED

- (24) 3. maist 13. maini 2011 laekus komisjonile kaksteist märkust.

— Kuus neist tulid mitteraudmetallide tootjatelt, kes olid abi taotlenud ([...], [...], [...], [...] ja [...]), või kellel oli tütarettevõtja, kes oli võimalik abisaaja ([...]). [...] ja [...] on alumiiniumi tootjad. [...] toodab vaske ja [...] tsinki.

— Lisaks esitasid märkusi viis ettevõtjate ühendust, nendest kolm Saksamaa keemiatööstuse esindajat – Verband der chemischen Industrie (VCI), Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) ja Wirtschaftsvereinigung Metalle (WVM) – ning kaks Euroopa tasandi metallitööstuse esindajat: Euroalliages ja Eurométaux.

— Üks dokument tuli Saksa mäe-, keemia- ja energiatööstuse ametiühingult Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE).

- (25) Kõik huvitatud isikud väljendasid abimeetme suhtes kokkuvõttes nõusolekut ⁽¹⁰⁾. Nad selgitasid, et kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht on liidu õigusaktides juba tuvastatud ja seetõttu ei ole vaja selle kohta uusi tõendeid esitada. Isegi kui tõendid on vajalikud, võib öelda, et see oht ongi juba mitteraudmetallide tööstusse jõudnud, sest sektor on maailmaturul hinnavõtja ja elektriettevõtjad kannavad süsinikdioksiidi kulud edasi juba enne 2013. aastat (seega enne seda, kui hakatakse kohaldama suuniseid, mis käsitlevad teatavaid riigiabimeetmeid kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemis pärast 2012. aastat, edaspidi „HKS-i suunised“).

- (26) Peale selle olid nad seisukohal, et abil on ergutav mõju, sest ainuüksi kõnealusest kavast teatamine andis mõnele tootjale tõuke oma tootmine alles hoida. Lõpuks märkisid nad sõnaselgelt, et abi ei moonuta konkurentsi, vaid kõrvaldab HKS-i põhjustatud suure konkurentsimoonutuse võrreldes tootjatega väljaspool liitu/EMPd asuvates riikides. Selle väite kaitseks märkisid mõned võimalikud abisaajad ja üks ettevõtjate ühendus, et elektri hinnad liidus ühtlustuvad, nii et ümberpaigutumine ei toimuks liidus, vaid sellest väljaspool. Mõni huvitatud isik, näiteks Saksa ametiühing, tundub aga olevat arvamusel, et kaudsed HKS-i kulud mõjutavad Saksamaa tootjaid tugevamini kui tootjaid liidu teistes liikmesriikides, kus hinnad hoitakse pikaajaliste lepingutega madalal.

5. SAKSAMAA MÄRKUSED

- (27) Märkustes, mida Saksamaa algatamisotsuse kohta esitas, kinnitas ta veel kord oma seisukohta, et abikava on siseturuga kokkusobiv. Liit peab mõlemat abikava ajendiks olnud põhjust – finants- ja majanduskriis ning hüvitis sektoritele ja allsektoritele, mida ähvardab kasvuhoonegaaside heite ülekandumine – tunnustama teguritena, mida tuleb riigiabi kontrollimisel arvesse võtta.

⁽⁸⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 75.

⁽⁹⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 76 jj.

⁽¹⁰⁾ Mõned huvitatud isikud avaldasid siiski üldisemat laadi arvamust ja pooldasid pikaajalist toetust. Nad esitasid konkreetsemaid soovitusi, kuidas seda toetust (tollal veel ettevalmistusjärgus olevate) HKS-i suuniste kaudu tuleks kujundada. Näidiseks on HKS-i suunised vastu võetud (ELT C 158, 5.6.2012, lk 4).

- (28) Eelkõige väitis Saksamaa veel kord, et 2009. aastal abisaajaid ähvardanud kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu on juba arvesse võetud liidu olemasolevates õigusaktides, eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2009/29/EÜ⁽¹⁾ ning komisjoni otsuses 2010/2/EL,⁽²⁾ ja et Saksamaa on igal juhul esitanud selle ohu olemasolu kohta juba piisavalt tõendeid. Seda kinnitavad ka viimased ettevõtete sulgemised Saksamaal ja Ühendkuningriigis. Lisaks leidis Saksamaa, et abikava on sobiv vahend kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmiseks, sest komisjoni algatamisotsuses nimetatud alternatiivid on vähem mõjusad.
- (29) Samuti jäi Saksamaa oma seisukoha juurde, et abi on eelkõige selle lühikest, kuuekuulist kohaldamisega arvestades proportsionaalne. Saksamaa küll möönis, et meede võib kaasa tuua ülemäärase hüvitamise, kuid osutas sellele, et seepärast ongi ette nähtud kindlusvaru 10 % ja põhiomavastutus (1 GWh tarbimise kaudsete kulude ulatuses). Lisaks teatas Saksamaa, et on valmis tegema komisjoni asjakohase ettepaneku alusel muudatusi abisummade arvutamises. Lõpuks viitas Saksamaa komisjoni 22. veebruari 2008. aasta teatisele nõukogule ja Euroopa Parlamendile metallitööstuse konkurentsivõime kohta – „Panus ELi majanduskasvu ja tööhõive strateegiasse“ – ning komisjoni 28. oktoobri 2010. aasta teatisele Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Üleilmastumise ajastu terviklik tööstuspoliitika. Jätkusuutlikkus ja konkurentsivõime keskele kohale“, milles komisjon rõhutas, kui oluline on metallitööstuse ja energiamahukate sektorite konkurentsivõime üldine säilitamine⁽³⁾.
- (30) Huvitatud isikute dokumente käsitledes tõstis Saksamaa esile, et keegi ei ole väljendanud kartust võimalike konkurentsimoonutuste tõttu siseturul, vaid pigem avaldasid kõik huvitatud isikud, eelkõige ka ettevõtjate ühendused, kes esindasid abisaajate võimalikke konkurente riiklikul ja Euroopa tasandil, meetmele toetust. Huvitatud isikud olid esitanud ka lisateavet ja argumente, mis kinnitasid, et 2009. aasta teisel poolel esines mitteraudmetallide tööstuses kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht.

6. ABI HINDAMINE

- (31) Komisjon uuris esitatud meedet kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 107 jj ning Euroopa Majanduspiirkonna lepingu artikliga 61 jj⁽⁴⁾. Komisjon teeb pärast Saksamaa ja teiste huvitatud isikute esitatud väidete uurimist järelduse, et tema algatamisotsuses sisalduv hinnang teatatud abikava kohta jääb alljärgnevaid selgitusi piiramata kehtima, kuna ei ole esitatud ühtegi uut tahku, mis võiksid seda hinnangut muuta.

6.1. RIIGIABI OLEMASOLU

- (32) Meede kujutab endast riigiabi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, kui täidetud on neli tingimust. Esiteks annab meede saajatele eelise. Teiseks rahastatakse meedet liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest. Kolmandaks soodustab meede valikuliselt teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist. Neljandaks võib meede kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust ja konkurentsi siseturul.
- (33) Nagu komisjon on algatamisotsuses selgitanud, täidab abikava kõik need tingimused⁽⁵⁾. Abi pärineb riigi ressurssidest, sest seda rahastatakse föderaalearvest. See annab abisaajatele eelise, vähendades koormust, „mida ettevõtja peaks tavaliselt kandma“⁽⁶⁾ (st elektrikulusid). Meede on valikuline, sest seda antakse ainult eelnevalt kindlaks määratud sektorite (alumiiniumi-, vase- ja tsingisektor) abisaajatele ja piiratakse nende sektorite suurte elektri lõpptarbijatega (ostjad, kelle aastatarbimine ületab 10 GWh). Meede võib kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust ja konkurentsi, kuna abisaajad tegutsevad majandusharus, kus liidus valitseb konkurents. Sõltumata

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/29/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, et täiustada ja laiendada ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi (ELT L 140, 5.6.2009, lk 63).

⁽²⁾ Komisjoni 24. detsembri 2009. aasta otsus 2010/2/EL, millega määratakse kindlaks vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2003/87/EÜ selliste sektorite ja allsektorite loetelu, mille puhul kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu peetakse märkimisväärseks (ELT L 1, 5.1.2010, lk 10).

⁽³⁾ KOM(2008) 108 lõplik ja KOM(2010) 614 lõplik.

⁽⁴⁾ Siin tehtud hindamise aluseks on Euroopa Liidu toimimise leping ja ka Euroopa Majanduspiirkonna leping. Lihtsuse huvides osutatakse siiski ainult Euroopa Liidu toimimise lepingu sätetele.

⁽⁵⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 29 jj.

⁽⁶⁾ Kohtuotsus, 15. märts 1994, Banco Exterior de España vs. Ayuntamiento de Valencia, C-387/92, EKL 1994, lk I-877, punktid 12 ja 13.

sellest, kas liikmesriikide vahel kaubeldakse ka tegelikult teatud mitteraudmetallidega, konkureerivad liidu tootjad maailmaturul üksteisega, ja nendest ühele antav eelis võib põhjustada teiste müügi vähenemist või raskendada müügi suurendamist.

- (34) Seetõttu kujutab teatatud meede endast riigiabi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. Saksamaa ja huvitatud isikud seda ei vaidlusta.

6.2. ABI SEADUSLIKKUS

- (35) Teatatud kava rakendamist käsitlevas seaduseelnõus on kirjas, et abi makstakse alles pärast Euroopa Komisjoni heakskiitu. Saksamaa on rakendamiseelse abimeetmest teatamisega täitnud oma kohustuse vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 lõikele 3.

6.3. ABI KOKKUSOBIVUS SISETURUGA

- (36) Kuna meede kujutab endast riigiabi, peab komisjon kontrollima, kas see on siseturuga kokkusobiv. Erinevalt üldisest abikeelust vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõikele 1 võib abi käsitleda siseturuga kokkusobivana, kui see kuulub ühte artikli 107 lõikes 3 nimetatud kategooriatest.
- (37) Saksamaa käsitleb kava siseturuga kokkusobiva abina ja on selgitanud, et abikava eesmärk on aidata kõrvaldada tõsine häire liikmesriigi majanduses Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti b tähenduses.
- (38) Edasi väidab Saksamaa, et abi on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti c alusel siseturuga kokkusobiv, sest meetme eesmärk on soodustada teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengut.
- (39) Komisjonil on riigiabijuhtumite puhul vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõikele 3⁽¹⁷⁾ põhimõtteliselt laiaulatuslik hindamisruum ja ta on avaldanud suuniseid ja teatise, kus on esitatud kriteeriumid, mille kohaselt on võimalik tunnistada teatud liiki abi siseturuga kokkusobivaks. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on komisjon kohustatud riigiabi kontrollimise valdkonnas avaldatud suuniseid ja teatise järgima, kui need ei ole vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepingu sätetega ja kui liikmesriigid neid tunnustavad⁽¹⁸⁾.
- (40) Esiteks tuleb kindlaks teha, et riigiabi, mida Saksamaa soovib mitteraudmetallide tootjatele anda, on võimalik liigitada tegevusabiks, st see peab olema „abi, mille eesmärk on vabastada ettevõtte kuludest, mida ta peaks tavaliselt kandma jooksva majandamise või tavapärase tegevuse raames“⁽¹⁹⁾. Selline abi mõjutab kohtu hinnangul kaubandustingimusi määral, „mis oleks vastuolus ühiste huvidega“,⁽²⁰⁾ ja seda ei saa põhimõtteliselt pidada siseturuga kokkusobivaks.
- (41) Selgelt piiritletud olukordades võib siiski erandkorras tegevusabi anda. Komisjon kontrollib seetõttu esitatud meetme kokkusobivust. Esiteks tuleb kontrollida, kas teatatud abi kuulub ühe või mitme suunise või teatise kohaldamisalasse. Kui see on nii, siis on komisjon kohustatud oma Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 kohase hindamisruumi rakendamisel sellesisulisi suuniseid või teatise järgima. Kui see ei ole nii, peab komisjon selgitama, kas abi võib Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti b ja/või artikli 107 lõike 3 punkti c alusel pidada otseselt siseturuga kokkusobivaks.

6.3.1. Konkreetsed suunised, raamistikud ja määrad

- (42) Algamisotsuses on komisjon juba välistanud teatud suuniste kohaldamise, näiteks ühenduse suunised raskustes olevate äriühingute päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta,⁽²¹⁾ mis kehtivad raskustes

⁽¹⁷⁾ Kohtuotsus, 21. märts 1990, Belgia vs. komisjon, C-142/87, EKL 1990, lk I-959, punkt 56; ja kohtuotsus, 11. juuli 1996, SFEI ja teised vs. komisjon, C-39/94, EKL 1996, lk I-3547, punkt 36.

⁽¹⁸⁾ Kohtuotsus, 24. märts 1993, CIRFS ja teised vs. komisjon, C-313/90, EKL 1993, lk I-1125, punkt 36; Kohtuotsus, 15. oktoober 1996, IJssel-Vliet/Minister van Economische Zaken, C-311/94, EKL 1996, lk I-5023, punkt 43; kohtuotsus, 26. oktoober 2002, Hispaania vs. komisjon, C-351/98; EKL 2002, lk I-8031, punkt 53.

⁽¹⁹⁾ Kohtuotsus, 8. juuni 1995, Siemens vs. komisjon, T-459/93, EKL 1995, lk II-1675, punkt 48.

⁽²⁰⁾ Kohtuotsus, 6. november 1990, Itaalia vs. komisjon, C-86/89, EKL 1990, lk I-3891, punkt 18.

⁽²¹⁾ ELT C 244, 1.10.2004, lk 2. Nende suuniste kohaldamist pikendati hilisema teatisega (ELT C 296, 2.10.2012, lk 3).

ettevõtjate, eelkõige nende suhtes, kes vastavad siseriiklikus õiguses ettenähtud tingimustele ühismenetluse algatamiseks, mis eeldab võlgniku maksejõuetust. Saksamaa teatatud abikavas on aga ettevõtjad, kelle suhtes on taotletud maksejõuetusmenetluse algatamist või see algatatud, sõnaselgelt abisaajatena välistatud⁽²²⁾ ja Saksamaa ei ole märku andnud, et kõnealuste suuniste tähenduses raskustes ettevõtjad tulevad võimalike meetmest abisaajatena mingil muul viisil kõne alla.

- (43) Komisjon on välistanud ka võimaluse kohaldada komisjoni määrust (EÜ) nr 800/2008⁽²³⁾. Määrus (EÜ) nr 800/2008 sisaldab küll raamistikku teatud liiki investeerimis- või tööhõivealase riigiabi jaoks, kuid teatud kavale ei laienenud ükski kõnealuse määruse eranditest⁽²⁴⁾.
- (44) Keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevate ühenduse suunistega⁽²⁵⁾ seoses jõudis komisjon seisukohale, et ükski nende suuniste sätetest ei hõlma kasvuhoonegaaside heite ülekandumist. Seetõttu ei kätke need suunised võimalust, et liikmesriik annab abi kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmiseks⁽²⁶⁾.
- (45) Lisaks väljendas komisjon arvamust, et abikavale ei saa kohaldada ühenduse riigiabi meetmete ajutist raamistikku praeguses finants- ja majanduskriisis rahastamisele juurdepääsu toetamiseks („ajutine raamistik“),⁽²⁷⁾ mis töötati välja selleks, et „taas suurendada pankade laenamist ettevõtjatele ja seega tagada neile pidev juurdepääs rahastamisele“. Komisjon jõudis selle tulemuseni seepärast, et – nagu Saksamaa ise tunnistas –,⁽²⁸⁾ meetme eesmärk ei olnud toetada võimalike abisaajate juurdepääsu rahastamisele.
- (46) Mis puudutab regionaalabi suuniseid aastateks 2007–2013,⁽²⁹⁾ siis asus komisjon seisukohale, et meede ei kuulu käesoleval hetkel nende suuniste kohaldamisalasse⁽³⁰⁾. Meetme eesmärgipüstitusest nähtub selgelt, et teatud meetme eesmärk ei ole tegeleda tüüpiliste puudustega (näiteks eriti madal elatustase või väike rahvastikutihedus) piirkondades, kus on abisaajate asukoht.
- (47) Kuna Saksamaa ega teised huvitatud isikud ei esitanud lisateavet määruse (EÜ) nr 800/2008, keskkonnakaitseks antavat riigiabi käsitlevate ühenduse suuniste, ajutise raamistiku või 2007.–2013. aasta regionaalabi suuniste võimaliku kohaldamise kohta, ei näe komisjon põhjust oma esialgsest hinnangust kõrvale kalduda.
- (48) Algamisotsusele järgneval ajal avaldas komisjon HKSi suunised⁽³¹⁾. Nende punktis 3.1 on loetletud tingimused, mille puhul võivad liikmesriigid anda riigiabi elektrihindadesse ülekandunud HKSi kulude („HKSi kaudsed kulud“) osaliseks hüvitamiseks. Suuniste punktis 6 määratletakse kohaldamisala järgmiselt: „Kuna direktiivis 2009/29/EÜ kehtestatud sätteid kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2013, ei saa pidada nimetatud direktiivi alusel koormuse vähendamiseks antud riigiabi enne seda kuupäeva vajalikuks. Seepärast saab käesolevate suunistega hõlmatud meetmeid lubada vaid alates 1. jaanuarist 2013 tekkinud kulude puhul“. Suuniste kohaldamisala piirdub ELi kolmanda heitkogustega kauplemise perioodiga („HKS-3“), mis algab 2013. aastal, kuna komisjonile ei ole ühelt poolt esitatud selgeid andmeid kasvuhoonegaaside ülekandumise kohta juba enne seda perioodi ja teiselt poolt pänevad kogutud teave ja olemasolevad uuringud mõtlema, et koos HKSi saastekvootidega seotud heitkoguste piirmäära alandamisega ja kiirema üleminekuga tasuta kvootide eraldamiselt enampakkumisele võib selline ülekandumise oht tegelikkuseks saada.
- (49) Komisjon jõuab seetõttu tulemuseni, et meede ei kuulu mitte mingite suuniste kohaldamisalasse.

6.3.2. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkt b

- (50) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti b kohaselt võib komisjon pidada siseturuga kokkusobivaks abi „liikmesriigi majanduses tõsise häire kõrvaldamiseks“. Tõsine häire liikmesriigi majanduses on

⁽²²⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 36.

⁽²³⁾ Komisjoni 6. augusti 2008. aasta määrus (EÜ) nr 800/2008/EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks (üldine grupierandi määrus) (ELT L 214, 9.8.2008, lk 3).

⁽²⁴⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 39.

⁽²⁵⁾ ELT C 82, 1.4.2008, lk 1.

⁽²⁶⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 41 jj.

⁽²⁷⁾ ELT C 83, 7.4.2009, lk 1.

⁽²⁸⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 40.

⁽²⁹⁾ ELT C 54, 4.3.2006, lk 13.

⁽³⁰⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 37 jj.

⁽³¹⁾ Vt joonealune märkus 10.

igasugune häire, mis viib suurte majanduslike ja ühiskondlike raskusteni ja mõjutab asjaomase liikmesriigi majandust tervikuna, mitte üksnes ühe selle piirkonna või territooriumi mõne osa majandust. Kuna säte kujutab endast erandit, tuleb seda tõlgendada kitsalt ⁽³²⁾.

- (51) Saksamaa selgitas, et 2008. aasta majanduskriis põhjustas mitteraudmetallide maailmaturuhindade languse Londoni metallibörsil, samal ajal kui tööstuse elektri hinnad püsisid eelkõige HKSi tõttu kõrgel tasemel. Mitteraudmetallide tootjad on seetõttu hinnavõtjad, mis tähendab, et neil ei olnud võimalust Londoni metallibörsi hindasid mõjutada või suuremaid tootmiskulusid oma klientidele edasi kanda. Võttes arvesse nende tihedat koostööd ja vastastikust sõltuvust järgsektoritega (eelkõige autotööstuse ja elektroonikasektoriga), avaldaks aga võimsuse piiramine või koguni tootmiskohtade ümberpaigutamine teistesse majandussektoritesse tugevat mõju. Saksamaa näeb kriisi tõttu tervete väärtusahelate pöördumatu kadumise ohtu.
- (52) Teised huvitatud isikud on Saksamaa selgitustega ühinenud ja hoiatanud mitteraudmetallide tootmisvõimsuse kadumise eest. Nii osutab [...] raskustele, millega Euroopa tööstus seisab silmitsi Hiinast pärit haruldaste muldmetallidega varustamisel, ja märgib, et mitteraudmetalle vajavatel järgsektoritel võivad seista ees samasugused raskused, kui liidusisene tootmisvõimsus kaob. Huvitatud isikud, nagu [...], on peale selle viidanud tihedale koostööle mitteraudmetallide tootjate ja nende järgklientide vahel uute toodete väljatöötamisel ja innovatsiooni edendamisel. Nad kardavad, et see innovatsioonipotentsiaal võib taastumatult kaduma minna, kui mitteraudmetallide tootjaid ei toetata.
- (53) Komisjon võttis 2009. aastal vastu ajutise raamistiku ⁽³³⁾. Nagu põhjenduses 45 juba märgitud, tunnistas komisjon selle raamistikuga, et finantskriis tähendab tõsist häiret liikmesriikide majanduses, kusjuures see häire seisnes nii kriisi otseses mõjus pangandussektorile kui ka selle kaudses mõjus reaalmajandusele, sest ettevõtjatel oli raskusi, et leida hinnalt soodne juurdepääs rahastamisvahenditele. See ei ole siiski see häire, mida Saksamaa soovis abikavaga kõrvaldada.
- (54) Küsimuses, kas mitteraudmetallide tootjate majanduslikku olukorda 2009. aasta teisel poolel tuleb hinnata tõsiseks häireks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti b tähenduses, ei ole ametliku uurimismenetluse käigus selgunud andmeid sellise häire olemasolu kohta. Komisjon on seisukohal, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti b tuleb tõlgendada kitsalt, nimelt selles mõttes, et selle eesmärk on kõrvaldada ulatuslikud häired, mis mõjutavad arvukaid majandussektoreid või sektoreid, mille toimimine on nende süsteemse tähtsuse tõttu kogumajanduse jaoks eriti oluline. Sellega seoses on Euroopa Liidu Esimese Astme Kohus otsustanud, et asjaomane häire peab mõjutama asjaomase liikmesriigi majandust tervikuna, mitte üksnes ühte selle piirkonda või mõnda territooriumi osa ⁽³⁴⁾. Selle põhjal on komisjon teinud otsuse, et suurt häiret majanduses ei ole võimalik kaotada abiga, mis „on mõeldud ühe abisaaja ... , mitte kogu majandusharu raskuste kõrvaldamiseks“ ⁽³⁵⁾. Nimetatud kohtupraktikast ilmneb, et artikli 107 lõike 3 punkt b eeldab teatud ulatusega häiret. Seni ei ole esitatud ühtegi tõendit, et oluline osa Saksa majandusest kannatas tõsise häire tõttu. Lisaks on ebaselge, kuidas leevendab tõsist häiret liikmesriigi majanduses see, kui riigiabi antakse ainult 11 abisaajale.
- (55) Väitele, et mitteraudmetallide tootmise vähenemine Saksamaal avaldab järgtööstusele tugevat mõju, räägib teatud määral vastu üks teiste huvitatud isikute esitatud märkus: üks mitteraudmetallide tootja osutas mitteraudmetallide tööstuse kaubavahetuse mahule Saksamaal ja Euroopas ning tõi seejuures esile, et Euroopa tootjatel on võimalik võrreldes oma ülemerekonkurentidega seni veel rõhutada kliendiläheduse eelist. Kui konkurendid peavad Euroopa turu varustamiseks tegema investeeringuid ladustamiseks, siis Euroopa ettevõtjatel on võimalik toota tellimuse alusel, sest nad on oma klientide ettevõtetele ruumiliselt lähedal. Selle väite esitanud tootja kartis siiski, et kasvavad elektrikulud koos samaaegsete suhteliselt väikeste lisakuludega klientide jaoks võivad selle eelise juba varsti kaotada. Kui elektrikulud peaksid Euroopas tõepoolest veelgi kasvama, võib klientidel tekkida üha suurem huvi osta mitteraudmetalle mitte enam liidu tootjatelt, vaid kolmandate riikide tootjatelt (kes veaksid oma tooted Euroopasse ja ladustaksid seal). Selle seisukoha järgi oleksid järgsektorid põhimõtteliselt suutelised maailmaturul

⁽³²⁾ Kohtuotsus, 15. detsember 1999, Freistaat Sachsen ja Volkswagen AG vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-132/96 ja T-143/96, EKL 1999, lk II-3663, punkt 167; kohtuotsus, 30. september 2003, Saksamaa vs. komisjon, C-301/96, EKL 2003, lk I-9919, punkt 106.

⁽³³⁾ Vt joonealune märkus 27.

⁽³⁴⁾ Kohtuotsus, 15. detsember 1999, Freistaat Sachsen ja Volkswagen AG vs. komisjon, liidetud kohtuasjad T-132/96 ja T-143/96, EKL 1999, lk II-3663, punkt 167.

⁽³⁵⁾ Riigiabi juhtum NN 25/2008 (ex CP 15/2008) WestLB riskikaitse, Saksamaa (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/225266/225266_1154234_37_2.pdf, põhjendus 41).

ostma, ilma et see seaks nende olemasolu ohtu. Ainuüksi asjaolu, et eelneva sektori tootjatel on võimalik oma tootmine ümber paigutada, lubab järeldada, et järgsektoritel on täiesti võimalik tugineda Saksamaa-välistele tarnijatele.

- (56) Saksamaa ei ole siiski esitanud piisavalt andmeid, mille põhjal saaks teha järelduse, et kolme kõnealuse sektori majanduslikud raskused on sellises suurusjärgus või mõjutavad nendega seotud sektoreid sellisel määral, et uuritud olukord kujutab endast tõsist häiret liikmesriigi majanduses Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti b tähenduses.

6.3.3. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkt c

- (57) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punktis c on kirjas, et siseturuga võib kokkusobivaks pidada abi „teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks, kui niisugune abi ei mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega“. Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt võib komisjon tunnistada riigiabi siseturuga kokkusobivaks, kui abiga järgitakse ühist huvi pakkuvat eesmärki, ⁽³⁶⁾ abi on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik ⁽³⁷⁾ ega mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega.
- (58) Komisjoni alalise praktika kohaselt ⁽³⁸⁾ võib meetmeid pidada siseturuga kokkusobivaks otseselt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti alusel, kui need on vajalikud ja proportsionaalsed ning positiivne mõju ühist huvi pakkuva eesmärgi saavutamisele kaalub üles negatiivse mõju kaubandusele ja konkurentsile. Seetõttu peab komisjon asjakohaseks uurida järgmisi küsimusi:

- 1) kas kavandatud abimeetme eesmärk on täpselt määratletud ühist huvi pakkuv eesmärk?
- 2) Kas abivahend on kavandatud nii, et sellega on võimalik saavutada ühist huvi pakkuv eesmärk? Eelkõige:
 - a) kas abimeede on sobiv ja vajalik vahend, st kas on olemas muid paremini sobivaid vahendeid;
 - b) kas sellel on ergutav mõju, st kas see muudab ettevõtjate käitumist;
 - c) kas abi on proportsionaalne, st kas vähesema abiga saavutatakse sama käitumuslik muutus?
- 3) Kas konkurentsimoonutused ja mõju kaubandusele on piiratud, nii et kogumõju on positiivne?

- (59) Et põhjendada abi kokkusobivust siseturuga Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti c tähenduses, esitas Saksamaa kaks väidete jada: esiteks selgitas ta, et abi on vajalik, et vältida ettevõtete sulgemist Saksamaal eesmärgiga paigutada need ümber kolmandatesse riikidesse, mis ei ole HKSiiga ühinenud ega pea kandma võrreldavaid süsinikdioksiidi kulusid (kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmine). Teiseks pidas Saksamaa abi vajalikuks seepärast, et takistada tootmise üleviimist kolmandatesse riikidesse, mis avaldaks kahjulikku mõju nii tööstuse struktuurile kui ka tööhõivele (töökohtade kadumise ärahoidmine).

6.3.3.1. Kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmine

Ühist huvi pakkuv eesmärk

- (60) Keskkonnakaitse on ühist huvi pakkuv tunnustatud eesmärk. Kuna liidu keskkonnaõiguse tõttu võidakse kasvuhoonegaaside heite kanda üle maailma teistesse osadesse, kus see kujutab endast keskkonna jaoks endiselt ohtu, võib kasvuhoonegaaside sellise ülekandumise ärahoidmist käsitleda keskkonnakaitse osana. Seda on üheselt väljendatud liidu õigusaktides, eelkõige direktiivis 2009/29/EÜ, ⁽³⁹⁾ mille põhjenduses 27 on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad pidada vajalikuks ajutiselt hüvitise maksmist teatavatele käitistele, mille puhul on kindlaks tehtud, et seal esineb märkimisväärne süsinikdioksiidi lekke oht kasvuhoonegaaside heitkogustega seotud kulude elektrihindades kajastamise tõttu. Nimetatud toetust tuleks anda ainult juhul, kui see on vajalik ning proportsionaalne, ning sellega peaks tagatama, et säilivad ühenduse süsteemi stiimulid energia säästmiseks ja tavaenergia asemel rohelise elektri nõudluse suurenemise ergutamiseks“.

⁽³⁶⁾ Kohtuotsus, 14. jaanuar 2009, Kronoply vs. komisjon, T-162/06, EKL 2009, lk II-1, eelkõige punktid 65, 66, 74 ja 75.

⁽³⁷⁾ Vrd kohtuotsus, 7. juuni 2001, Agrana Zucker und Stärke vs. komisjon, T-187/99, EKL 2001, lk II-1587, punkt 74; kohtuotsus, 14. mai 2002, Graphischer Maschinenbau vs. komisjon, T-126/99: EKL 2002, lk II-2427, punktid 41–43; kohtuotsus, 15. aprill 2008, Nuova Agricast Srl vs. Ministero delle Attività Produttive, C-390/06, EKL 2008, lk I-2577, punktid 68–69.

⁽³⁸⁾ Ühenduse raamistik teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi kohta (ELT C 323, 30.12.2006, lk 1), punkt 1.3; keskkonnakaitseks antava riigiabi käsitlevad ühenduse suunised (ELT C 82, 1.4.2008, lk 1, punkt 1.3).

⁽³⁹⁾ Vt joonealune märkus 11.

- (61) Lisaks tunnustati kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmist keskkonnanäesmärgina HKSi suunistes, ⁽⁴⁰⁾ eelkõige punktides 7 ja 8:

„7. HKSi direktiivi artikli 10a lõike 6 kohaselt võivad liikmesriigid anda riigiabi sellistele sektoritele või allsektoritele, mille puhul leitakse, et seal esineb märkimisväärne kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht kasvuhoonegaaside heitkogustest põhjustatud kulude (edaspidi „kaudsed heitkoguste kulud“) elektrihindadesse kandmise tõttu, et hüvitada neid kulusid kooskõlas riigiabieeskirjadega. Käesolevates suunistes käsitletakse kasvuhoonegaaside heite ülekandumise all maailma kasvuhoonegaaside heitkoguste võimalikku suurenemist juhul, kui äriühingud viiksid tootmise väljapoole liitu, sest neil ei ole võimalik ELi HKSt tulenevate kulude suurenemist kanda üle oma klientidele, ilma et nad kaotaksid olulise osa oma turust.

8. Kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu ärahoidmine kannab keskkonnanäesmärgi, sest abiga püütakse vältida maailma kasvuhoonegaaside heitkoguse suurenemist tootmise liidust välja viimise tagajärjel, kuna kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise kohta ei ole siduvat rahvusvahelist kokkulepet. Samal ajal võib kaudsete heitkogustega seotud kuludega abi mõjuda negatiivselt ELi HKSi tõhususele. Kui selline abi on halvasti suunatud, vabastaks see abisaaja kaudsete heitkogustega seotud kuludest, piirates seejuures stiimulit heitkoguste vähendamiseks ja innovatsiooniks selles valdkonnas. Selle tulemusena aga jääksid heitkoguste vähendamise seotud kulud peamiselt teiste majandussektorite kanda. Lisaks võib selline riigiabi oluliselt moonutada konkurentsi siseturul, eelkõige juhul, kui sama valdkonna ettevõtjaid koheldakse erinevatest eelarvepiirangutest tulenevalt liikmesriigiti erinevalt. Seepärast tuleb käesolevates suunistes käsitleda kolme konkreetset eesmärki: kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu minimeerimine, ELi HKSi stiimulite säilitamine ja konkurentsimoonutuste minimeerimine siseturul“.

- (62) Kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmist võib seetõttu seostada keskkonna säilitamise ja eelkõige kliimakaitse kui ühist huvi pakkuva eesmärgiga.

Sobiv ja vajalik vahend

- (63) Antav abi peab olema seatud eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik vahend. Vahend on sobiv ja vajalik, kui samu eesmärgi ei ole võimalik saavutada muude, konkurentsi vähem moonutavate vahenditega.
- (64) Et käesoleval juhul oleks võimalik kindlaks teha, kas teatatud meetme raames tehtud abimakse on vajalik ja proportsionaalne, tuleb esmalt tõestada, et rahastamiskõrvalikes sektorites (alumiiniumi, vase ja tsingi tootmine Saksamaal) esines 2009. aasta teisel poolel tõepoolest kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht.
- (65) Saksamaa on väitnud, et kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht 2009. aastal on juba tuvastatud, nimelt otsuses 2010/2/EL ⁽⁴¹⁾. Oht esines juba teisel heitkogustega kauplemise perioodil (2008–2012, HKSi-2) ja üleminek kolmandale heitkogustega kauplemise perioodile ei toonud kaasa kvalitatiivset hüpet.
- (66) Komisjon tuletas algatamisotsuses muu hulgas meelde, et liikmesriigid leppisid direktiivis 2009/29/EÜ ⁽⁴²⁾ kokku võtta kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmise mehhanism kasutusele alles alates 2013. aastast. See tundus õigustatud, sest alates 2013. aastast kehtib CO₂-heitte rangem piirmäär, mis muidu muutumatute tingimuste korral põhjustaks ilmselt varasemast kõrgema süsinikdioksiidi hinna ⁽⁴³⁾. Peale selle märkis komisjon, et arutelu kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu teemal teisel heitkogustega kauplemise perioodil (2008–2012) ei ole selle ohu ulatuse tõttu andnud veenvat tulemust. Ühes uuemas uuringus vihjatakse kasvuhoonegaaside heite ülekandumise võimalusele alumiiniumisektoris 2009. aastal, kuid mitte vase- ja tsingitootmises. Igal juhul tundus mõistlik koostada sellise abi jaoks kogu liidu ulatuses ühtsed kriteeriumid ⁽⁴⁴⁾. Kolmanda heitkogustega kauplemise perioodi puhul võib need kriteeriumid leida HKSi suunistest.
- (67) Huvitatud isikud väidavad samuti nagu Saksamaa, et kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht mitteraudmetallide tööstuses on tuvastatud juba direktiivi 2009/29/EÜ artikli 10a lõikes 6 ja otsuses 2010/2/EL. Seetõttu seadsid nad küsimuse alla eraldi uurimise vajalikkuse, millele komisjon oli oma algatamisotsuses osutanud.

⁽⁴⁰⁾ Vt joonealune märkus 10.

⁽⁴¹⁾ Vt joonealune märkus 12.

⁽⁴²⁾ Vt joonealune märkus 39.

⁽⁴³⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 53.

⁽⁴⁴⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 54.

- (68) Lisaks rõhutas paar huvitatud isikut sõnaselgelt, et uurimist ei tohiks ellu viia liiga rangelt: pidades silmas algatamisotsuses sisalduvat komisjoni märkust, et kõige olulisemad abisaajad teenivad kavandatud abiperioodil endiselt kasumit, ⁽⁴⁵⁾ toonitas osa mitteraudmetallide tootjatest, et nende Saksa tegevuskohtade kasumlikkus on tegelikkuses suhteliselt väike ja mõnikord ei saavuta nad seda liiki sektoris vastuvõetavat tootlust ning et seetõttu oleks liiga kitsas lähenemine tunnistada abi vajalikkust ja ergutavat mõju üksnes siis, kui abisaaja seisab juba maksejõuetuse lävel.
- (69) Peale selle selgitas mõni tootja, nt [...], [...], [...] ja [...], et kasvuhoonegaaside heite ülekandumise puhul ei ole asi ainult selles, kas tootmiskoht lõpptulemusena suletakse ja paigutatakse ümber ELi-välisesse riiki. Küsimus on pigem selles, kas abisaajad on valmis tegema oma Saksa tegevuskohtades investeringuid või hoiduvad sellest. Teatatud meetmel on investeringuid soodustav mõju ja just abi saamise väljavaade on stiimul tootmise säilitamiseks ja oluliste investeringute tegemiseks Saksamaa tootmiskohtadesse.
- (70) Need väited ei ole paraku veenvad. Ennekõike ei ole õige väide, et kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht 2009. aasta teisel poolel on juba tuvastatud direktiivis 2009/29/EÜ. Direktiivi 2009/29/EÜ artikli 10a lõikes 6 on sätestatud: „Liikmesriigid võivad samuti võtta vastu finantsmeetmeid selliste sektorite või allsektorite kasuks, mille puhul on kindlaks tehtud, et seal esineb märkimisväärne süsinikdioksiidi lekke oht kasvuhoonegaaside heitkogustest põhjustatud kulude elektrihindadesse suunamise tõttu, et hüvitada neid kulusid, ja kui need finantsmeetmed on kooskõlas selles valdkonnas kohaldatavate ja vastu võetavate riigiabinormidega“. Artikli 10a lõige 6 ei ole seega tõend kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu kohta, vaid selles öeldakse lihtsalt, et riigiabi on võimalik, kui selline risk on kindlaks tehtud. Ülejäänud osas puudutab direktiiv 2009/29/EÜ vaid HKS-3, st perioodi pärast 2013. aastat.
- (71) Sama kehtib otsuse 2010/2/EL ⁽⁴⁶⁾ kohta, mis sisaldab sektorite ja allsektorite loetelu, mille puhul kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohtu peetakse märkimisväärseks – seda aga alles alates 2013. aastast, pärast HKS-i kolmanda etapi jõustumist. Seda lähtepunkti silmas pidades ei tõenda see otsus, et 2009. aastal esines kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht.
- (72) Otsuse 2010/2/EL eesmärk oli eelkõige siiski koostada loetelu sektoritest ja allsektoritest, millele eraldatakse tasuta ELi HKS-i saastekvoote. Saastekvootide tasuta eraldamine on ette nähtud direktiivi 2009/29/EÜ artikli 10a lõikes 12. Otsus 2010/2/EL põhineb direktiivi 2009/29/EÜ artikli 10a lõikel 13, mis omakorda osutab ühetähenduslikult artikli 10a lõikele 12. Kuna saastekvootide tasuta jagamine on asjaomastes tööstussektorites (nt nende enda tootmistevõime tõttu) tekkivate otsese süsinikdioksiidi kulude vähendamise meede, ei saa otsust kasutada nende sektorite ja allsektorite kindlaksmääramiseks, mis võivad vajada hüvitist *kaudsete* süsinikdioksiidi kulude eest ⁽⁴⁷⁾.
- (73) Komisjon on kooskõlas HKS-i suunistega seisukohal, et abimeede saab olla vajalik ja proportsionaalne ainult *kaudsetest* CO₂-ga seotud kuludest tuleneva kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmiseks, kui täidetud on vähemalt kolm tingimust. Esiteks tuleb näidata, et võimalikud abisaajad kannavad oma elektrikulude kaudu olulise osa elektrihindadesse edasikantavatest *kaudsetest* süsinikdioksiidi kuludest. Teiseks peavad need *kaudsed* süsinikdioksiidi kulud moodustama olulise osa abisaajate tootmiskuludest. Kolmandaks ei tohi abisaajatel olla võimalik neid kulusid klientidele edasi kanda. Isegi kui need tingimused on täidetud, tuleks veel tõendada, et tootmine korraldatakse või paigutatakse ümber liidust/EMPst väljapoole jäävatesse riikidesse, st tootmine viiakse riikidesse, kus heite vähendamise nõuded ei ole nii ranged. Tootmise ümberpaigutamine ELi HKS-i raames ei kujuta endast kasvuhoonegaaside heite ülekandumist.
- (74) Kuigi enamik HKS-i saastekvootide eraldati elektritootjatele tasuta, väitis Saksamaa esimese tingimuse kohta, et elektritettevõtjad lisasid süsinikdioksiidi kulud alternatiivkuludena hindadele ja kandsid need oma klientidele edasi juba 2009. aastal. Elektritootmisel kasutatavaid kvote eraldatakse küll tasuta, kuid sellele vaatamata on neil hind, sest põhimõtteliselt on neid võimalik müüa. See alternatiivkulu on hindadele lisatud ja klientidele edasi antud.

⁽⁴⁵⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 64.

⁽⁴⁶⁾ Vt joonealune märkus 41.

⁽⁴⁷⁾ Vastasel juhul tekiks olukord, et sektoritele, mis on otsuses 2012/2/EL loetletud üksnes nende otsese CO₂-heite tõttu, makstakse hüvitist ka nende *kaudsete* süsinikdioksiidi kulude eest.

- (75) HKSi suuniste mõju hindamise aruandes (*impact assessment report*) jõudis komisjon samamoodi järeldusele, et teisel heitkogustega kauplemise perioodil (2008–2012) suutsid elektritootjad suure osa oma süsinikdioksiidi kuludest edasi kanda, isegi kui see ei olnud hinnanguliselt 100 %⁽⁴⁸⁾.
- (76) Teise tingimuse puhul tuleb märkida, et Saksamaa ei ole esitanud konkreetseid andmeid kaudsete süsinikdioksiidi kulude osakaalu kohta abisaajate tootmise kogukuludes.
- (77) Saksamaa edastas üldise teabe elektrikulude osakaalu kohta kogukuludes: vasetootmises moodustab energia- või elektrikulude osakaal tootmiskuludes 13–40 %. Tsingitootmises on see ligikaudu 50 %, alumiiniumi puhul 46 %. Komisjon märgib, et erinevate abisaajate jaoks ei kasutatud ühtset kogukulude määratlust, nii et arve ei ole võimalik üksteisega võrrelda. Edasi esitas Saksamaa andmed nelja abisaaja kaudsete süsinikdioksiidi kulude kohta (eurot MWh kohta), mis ulatuvad [...] eurost MWh kohta (üks vasetootja) kuni [...] euronni MWh kohta (üks tsingitootja); alumiiniumitootmises on need [...] eurost kuni [...] euronni MWh kohta. Teiste abisaajate kohta andmeid ei esitatud.
- (78) [...], üks huvitatud isikutest, kes on samal ajal abisaaja, selgitas, et kaudsed süsinikdioksiidi kulud olid 2009. aastal [...] eurot MWh kohta, mis vastas [...] %le tema tootmise kogukuludest. [...] märkis, et elektrikulud moodustasid ligikaudu [...] % käibest.
- (79) Nende väga ebamääraste andmete alusel ei ole komisjonil võimalik kindlalt tuvastada, et teine tingimus on täidetud.
- (80) Pealegi ei kanta süsinikdioksiidi kulusid ilmselt täies ulatuses elektrihindadesse edasi, nagu on märgitud põhjenduses 75. Süsinikdioksiidi kulude edasikandmise ulatus sõltub suure osas lepingu liigist ja lepingu sõlmimise ajahetkest. Nii osutavad [...] andmed sellele, et elektri hinnas sisalduvate süsinikdioksiidi kulude osakaal oli asjaomasel ajavahemikul (2009. aasta juulist kuni detsembrini) 2009. aasta saastekvootide aastastest forvardhinnast tunduvalt väiksem.
- (81) Tõendamaks, et 2009. aastal esines kasvuhooonegaaside heite ülekandumise oht, on Saksamaa ja erinevad huvitatud isikud osutanud andmetele, mida komisjon kogus HKSi suuniseid ette valmistades. Seda teavet ei ole siiski võimalik kasutada ülekandumise ohu tõendamiseks Saksamaa tööstuse jaoks 2009. aastal. Esiteks põhineb mõju hindamise aruandes sisalduv komisjoni analüüs Euroopa tasandi koondandmetel. Võimaliku ülekandumisohtu uurimiseks erinevates tööstussektorites liikmesriikide tasandil saab neid seetõttu ainult piiratud ulatuses kasutada.
- (82) Esmajoones aga hõlmavad mõju hindamise aruandes antud selgitused eranditult HKSi-3 ega ole kohaldatavad 2009. aasta suhtes. Ülejäänud osas põhinesid mõju hindamise aruandes esitatud erinevad riskistsenaariumid eeldusel, et HKSi-3 ajal toimub heitkoguste piirmäärade alandamine ja üleminek enampakumistele, ja need ei kajastanud olukorda 2009. aastal⁽⁴⁹⁾.
- (83) Komisjonile ei esitatud seega veenvaid tõendeid kaudsete süsinikdioksiidi kulude tegeliku osakaalu kohta tootmiskuludes.
- (84) Kui vaadelda kolmandat tingimust, st küsimust abisaajate kaudsete süsinikdioksiidi kulude võimalikust edasikandmisest klientidele, siis on Saksamaa ja mitu huvitatud isikut selgitanud, et abisaajatel ei olnud metallihinnale mingit mõju. Kuna mitteraudmetallide tootmine kätkeb endas maailmaturgu, kujundatakse hind Londoni metallibörsil. Seega puudub tootjatel käegakatsutav võimalus tõsta hindu, ilma et nad kaotaksid sealjuures turuosa.
- (85) Edastatud teave kaldub kinnitama, et kolmas tingimus on täidetud, sest tootjatel ei ole võimalik kulude märkimisväärset kasvu edasi kanda, kuna konkurents kujuneb üleilmsel tasandil ja põhiliselt hinna kaudu.

⁽⁴⁸⁾ Impact Assessment Report accompanying the document Guidelines on certain State aid measures in the context of Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme, 22.5.2012, SWD(2012) 130 final, http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/impact_assessment_main%20report_en.pdf, lk 16.

⁽⁴⁹⁾ Piirmäära alandamisele eelnenu ajavahemikuga seoses juhtis komisjon isegi tähelepanu sellele, et kasvuhooonegaaside heite ülekandumist käsitlevate analüüside autorid ei leidnud selle ülekandumise kohta empiirilisi tõendeid („carbon leakage literature [did] not find empirical proof of carbon leakage“), vt Impact Assessment Report, joonealune märkus 48, lk 13.

- (86) Komisjon märgib kokkuvõtteks, et Saksamaa ja huvitatud isikute edastatud teave ei sisalda veenvaid tõendeid selle kohta, et võimalike abisaajate jaoks tekkis kaudsete süsinikdioksiidi kulude suure osakaalu tõttu tootmiskuludes kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht. Seega ei leidnud tõendust, et meede on vajalik ja proportsionaalne ühist huvi pakkuva eesmärgi – kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmise – saavutamiseks.

Ergutav mõju

- (87) Riigiabil on ergutav mõju, kui abisaaja muudab ühist huvi pakkuva eesmärgi saavutamist silmas pidades oma käitumist. Komisjon väljendas algatamisotsuses muu hulgas kahtlusi selle suhtes, kas teatatud meetme raames antud abi on tõepoolest otsustav element, mis mõjutab abisaajaid säilitama oma tootmine Saksamaal. Ükskõik kas kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht oli 2009. aastal reaalne ja kätte jõudnud, hinnati meetme ajavahemik, mis puudutas põhimõtteliselt ainult 2009. aasta teist poolt, liiga lühikeseks, et võimaldada investeerimisotsuste sellekohast mõjutamist ⁽⁵⁰⁾.
- (88) Saksamaa väidab, et abikava eesmärk on luua üleminekuvahend ajavahemikuks, mis kestis kõige raskemast kriisiaastast – 2009. aastast – 2013. aastani, mil HKSi suuniste alusel on võimalik kasutusele võtta pikaajaline toetuskava. Pealegi on nii Saksamaa kui ka erinevad huvitatud isikud väitnud, et ainuüksi teatatud meetmest teavitamine 2009. aastal tõi kaasa tootmisvõimsuse säilitamise ⁽⁵¹⁾. Üks abisaaja, [...], esitas sisedokumendid selle tõendamiseks, et pelgalt föderaalvalitsuse teade hoidis tõepoolest ära tema tootmistehase sulgemise Saksamaal.
- (89) Komisjon märgib, et olemasolev teave abi ergutava mõju kohta on vastuoluline. Ühest küljest on mitteraudmetallide tootmine tsükliline äritegevus, mille puhul võib majanduse elavnemine panna tootmise märkimisväärselt kasvama, nii et nõudluse vähenemisel tekib ülemäärane võimsus ⁽⁵²⁾. Teisest küljest on meetme ajendiks olnud kasvuhoonegaaside heite ülekandumise probleem seotud keskkonnapoliitikaga ja see püsib vaatamata võimalikele ülemäärase tootmisvõimsuse probleemidele. Nagu erinevad huvitatud isikud on selgitanud, on kasvuhoonegaaside heite ülekandumist võimalik ära hoida ainult juhul, kui ettevõtjad näevad pikaajalist kindlust, see tähendab kauakestvaid stabiilseid tingimusi, sest ainult see ajendab neid tegema investeeringuid oma Euroopa tootmiskohtade säilitamiseks järgmise 10–20 aasta jooksul.
- (90) Iseenesest on küll küsitav, kas – nagu mõni huvitatud isik väidab – tegevusabi on tõesti sobiv vahend, et panna turuosalisi tegema suuri investeeringuid (võrreldes näiteks sihipärase investeeringute toetamisega). Isegi kui see oleks nii, ei ole abimeede siiski mõeldud mitteraudmetallide tootjate pikaajaliste äritingimuste mõjutamiseks. Selle ainuke mõju seisneb abisaajate seisundi tugevdamises ülemäärase võimsuse etapis, samal ajal kui teised konkurendid peavad ülemäärase võimsuse probleemiga enda vahendite abil toime tulema. Muus osas kinnitavad huvitatud isikute märkused abi positiivse mõju kohta, et meede takistaks pigem majanduskasvu aeglustumist, kui aitaks lahendada võimalikku struktuurset probleemi, et keskkonnakaitse meetmed toovad kaasa kõrgemad elektrikulud ja põhjustavad kasvuhoonegaaside heite ülekandumise.
- (91) Kuna meede oli kavas ellu viia ainult 2009. aasta teisel poolel ja nii mitteraudmetallide tootjate turuolukord kui ka liidu saastekvootide forvardhinnad kõikusid enne ja pärast seda ajavahemikku tugevasti, peab komisjon ebatõenäoliseks, et ajaliselt rangelt piiritletud toetus võib avaldada otsustavat mõju abisaajate keskmise ja pika tähtajaga strateegiatele, mis on seotud nende võimsuse säilitamise ja võimaliku suurendamisega liidus. Peale selle oli komisjoni arvates võimalike abisaajate jaoks ettenähtav, et esiteks võtab abikava heakskiitmine komisjonis palju aega ja teiseks on toetusraamistik HKS-3 kaudu niikuinii olemas. See ja asjaolu, et ükski abisaajatest ei ole praeguseks tootmist seisma pannud ega ümber paigutanud, viib komisjoni järelduseni, et mitteraudmetallide tehaste käitamine jätkumist mõjutavad muud tegurid kui lootus teatatud abikavale. [...] esitatud sisedokumendid viitavad sellele, et pigem on otsustav tegur pikaajaline (2009. aastal algav ja pärast 2013. aastat jätkuv) toetus.

⁽⁵⁰⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 69.

⁽⁵¹⁾ Saksamaa valitsus oli teatanud, et abikava võetakse kasutusele kohe, kui Euroopa Komisjon on selle heaks kiitnud.

⁽⁵²⁾ ECORYS, Competitiveness of the EU Non-Ferrous Metals Industries, 5. aprill 2011, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf, lk 31.

- (92) Komisjon märgib seetõttu, et meetme raames antava abi ergutav mõju ei ole tõendatud.

Proportsionaalsus

- (93) Riigiabi on proportsionaalne juhul, kui abisaajatele antav abi on piiratud ühist huvi pakkuva eesmärgi saavutamiseks piisava miinimumiga. Selle kohaselt ei tohi abisaajad saada rohkem abi, kui on vaja sellise rahalise koormuse katmiseks, mida kavatakse ühist huvi pakkuvat eesmärki silmas pidades vähendada.
- (94) Saksamaa väidab, et tema meetodika välistab abisaajatele ülemäärase hüvitise maksmise ja et niikuinii makstakse hüvitist ainult osaliselt. Esiteks näeb Saksamaa ette 1 GWh elektritarbimise tulemusena tekkivate kaudsete süsinikdioksiidi kulude suuruse omavastutuse, nii et abisaajale makstakse hüvitist ainult seda summat ületavate kaudsete süsinikdioksiidi kulude eest. Teiseks rõhutab Saksamaa, et abi suurus väheneb 10 % kindlusvaru võrra. Kolmandaks tagatakse kolme erineva metalli jaoks erinevate abisummade kindlaksmääramise kaudu, et hüvitis piirdub miinimumiga.
- (95) Huvitatud isikud nõustuvad üldjoontes Saksamaa seisukohaga⁽⁵³⁾ ja mõni nendest pooldab isegi kaudsete süsinikdioksiidi kulude täielikku hüvitamist.
- (96) See meetodika tundub siiski mitmeti vigane. Esiteks on see seotud kaudsete süsinikdioksiidi kulude kindlaksmääramise õigsusega. Nii võtab Saksamaa lähtealuseks ELi saastekvoodi ühiku forvardhinna 2009. aastal (24 eurot t CO₂ kohta) ja eeldab Saksamaa piirelektrijaama keskmisest CO₂-heitkogusest lähtudes (0,8 t CO₂/MWh),⁽⁵⁴⁾ et elektrikuludes sisalduv kaudsete süsinikdioksiidi kulude osa on 19 eurot MWh kohta. Samal ajal on Saksamaa tunnistanud, et süsinikdioksiidi kulude tegelik osakaal abisaaja elektrikuludes varieerub olenevalt viimase tarnekokkulepetest, sest asjaomased ettevõtjad olid üldjuhul sõlminud teatud ajahetkel pikaajalised lepingud kindla elektrihinna ja üldise lubatud heitkoguse ühiku hinna alusel. Seda kinnitasid ka huvitatud isikute selgitused. Osa huvitatud isikuid teatas, et ettevõtjad, kes ostavad elektrit pikaajaliste lepingute raames, on elektris sisalduvate kaudsete süsinikdioksiidi hindade eest tõepoolest kaitstud. Peale selle näitavad [...] selgitused, et elektrihinda ei kanta edasi mitte kõiki süsinikdioksiidi kulusid. Eelduses, et kaudsed süsinikdioksiidi kulud on 19 eurot MWh kohta, ei arvestata selle asjaoluga ega välistata tingimata ülemäärast hüvitamist. Komisjon leiab seetõttu, et Saksamaa ei ole veenvalt tõendanud, et 10 % kindlusvaru ülemäärase hüvitamise vältimiseks on piisav, sest ta ei ole uurinud, millises ulatuses kanduvad süsinikdioksiidi kulud elektrihindadesse edasi. Eelkõige ei ole Saksamaa näidanud, kuidas see 10 % kindlaks määrati. Peale selle näitavad huvitatud isikute andmed, et 10 % kindlusvaru ei ole ülemäärase hüvitamise ärahoidmiseks piisav.
- (97) Teiseks on Saksamaa otsustanud alumiiniumi-, tsingi- ja vasetootmise erinevate asjaoludega arvestamise püüdluste käigus ebaselgetel põhjustel, et alumiiniumi puhul makstakse pärast 10 % kindlusvaru mahaarvamist kõige suuremat hüvitist (17 eurot MWh kohta), samal ajal kui toetus tsingile ja vasele kujuneb väiksemaks (16 ja 9 eurot MWh kohta). See võib tõesti õige olla, et majanduskriis tabab tooralumiiniumi tootmist tugevamini kui näiteks vasetootmist, kuid Saksamaa esitatud teabest ei nähtu piisava selgusega, kuidas need erinevad abisummad kindlaks määrati. Samal ajal ilmneb mõnedest esitatud andmetest ühetähenduslikult, et peamine abisaaja oleks saanud ülemäärast hüvitist⁽⁵⁵⁾. Peale selle, et puudub täpne selgitus tsingi ja vase abisummade kohta, on veel küsitav, kui tõhusalt need asjaomastes sektorites kasvuhuonegaaside heite ülekandumist aitaksid ära hoida.
- (98) Komisjon teeb selle põhjal järelduse, et abikava ei taga hüvitise piiramist vajaliku miinimumiga.

⁽⁵³⁾ Näiteks väitis üks huvitatud isik – ettevõtjate ühendus –, et vasetootmine on alumiiniumitootmisest vähem energiamahukas ja seetõttu on asjakohane maksta ainult pool sellest hüvitissummast (9 EUR/MWh), mida makstakse alumiiniumi eest (17 EUR/MWh).

⁽⁵⁴⁾ Ilmselt on tegemist ümardatud arvuga täpsema väärtuse alusel, mille Saksamaa esitas teatamismenetluse käigus, nimelt 0,75 t CO₂/MWh.

⁽⁵⁵⁾ Nagu märkis alumiiniumitootja [...], olid tema kaudsed süsinikdioksiidi kulud 2009. aastal [...] eurot MWh kohta. See näitaja on märkimisväärselt väiksem abisummast 17 eurot MWh kohta, mis kavatakse abikava raames alumiiniumitootjatele kehtestada.

Konkurentsimoонutused, kaubanduse kahjustamine ja tasakaalustatuse kriteerium

- (99) Et riigiabi oleks siseturuga kokkusobiv, peavad abist tingitud konkurentsimoонutused ja kaubanduse kahjustamine olema piiratud, nii et kogutulemus kujuneb ühist huvi pakkuvat eesmärki silmas pidades positiivseks.
- (100) Saksamaa väidab, et abikava ei too kaasa suuri konkurentsimoонutusi ja kogutulemus kujuneb seetõttu positiivseks. Esiteks osutab Saksamaa abikavaga järgitavale eesmärgile toetada Euroopa tööstuse alussammast ning hoida ära kasvuhoonegaaside heite ülekandumine ja tööstuse oskusteabe kadumine. Teiseks selgitab Saksamaa, et abikava kujutab endast HKS-i põhjustatud halvemuse tasakaalustamist ja taastab seetõttu ausa konkurentsi, mitte ei moonuta seda.
- (101) Huvitatud isikud rõhutasid, et konkurentsimoонutuste oht siseturul on äärmisel juhul väike, sest abikava eesmärk on leevendada liidu tootjate halvemat olukorda väljaspool liitu paiknevate tootjatega konkureerimisel. Kahjustada ei saa ka sektoritevaheline konkurents, kuna mitteraudmetallide sektor on teinud juba arvukalt jõupingutusi oma CO₂-heite vähendamiseks ja on muutunud energiatõhusamaks. Peale selle on elektri hinnad liidus/EMPs ühesugused või vähemalt lähenevad üksteisele, nii et Saksa tootjate jaoks ei ole oma tootmistehaste ümberpaigutamine teistesse ELi/EMP liikmesriikidesse otstarbekas.
- (102) Komisjon ei pea siiski vastuvõetavaks väidet, et kava ei tekita suuri konkurentsimoонutusi, vaid avaldab kokkuvõttes positiivset mõju. Sellega seoses tuleb meenutada, et komisjonil on Euroopa Liidu artikli 107 lõike 3 kohaldamisalasse kuuluvate riigiabi juhtumite puhul lai hindamisruum.
- (103) Esiteks kuulub see abi vorm riikliku toetuse liikide hulka, mis moonutavad konkurentsi kõige enam. Siemensi kohtuasjas tehtud otsuses selgitas kohus, et „tegevusabi, see tähendab selline abi, mille eesmärk on vabastada ettevõtte kuludest, mida ta peaks tavaliselt kandma jooksva majandamise või tavapärase tegevuse raames, ei kuulu põhimõtteliselt [Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3] kohaldamisalasse“, sest „see abi [moonutab] nimelt põhimõtteliselt konkurentsitingimusi sektorites, kus seda antakse, ilma et see oma olemusest tulenevalt sobiks [ühist huvi pakkuva eesmärgi] saavutamiseks“⁽⁵⁶⁾.
- (104) Samamoodi leidis kohus kohtuasjas C-86/89: Itaalia vs. komisjon, et „vaidlusalust abi, mida antakse konkreetse tingimusega ning üksnes vastavalt kasutatud kogustele, tuleks käsitleda tegevusabina asjaomastele ettevõtjatele ning see mõjutab sellisena ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis on vastuolus ühiste huvidega“⁽⁵⁷⁾.
- (105) Ka komisjon järgis seda arusaama eelkõige alumiiniumisektori elektrikulude katmiseks antavate toetuste puhul⁽⁵⁸⁾.
- (106) Kõik tookordsete juhtumite puhul üle kerkinud kahtlused on ka siin olemas: abi seisneb toetuses, mida antakse asjaomastele tootjatele nende elektrikulude vähendamiseks. Nagu huvitatud isikud kinnitasid, on elektrikulud abikavaga hõlmatud sektorites üks tootmiskulude kõige olulisemaid osasid ja pealegi üks tähtsaimatest tootmisteguritest, mille üle tootjad konkureerivad.
- (107) Lisaks antakse abi tarbitud MWh kohta ja seega avaldab see otsest mõju rahastamiskõlblike ettevõtjate konkurentsivõimele iga ühiku puhul, mille nad esimesele tarbitud GWh-le lisaks toodavad. Samuti ei ole abi seotud tõhususe võrdlusnäitajaga. Lõppude lõpuks ei ole abi seotud isegi abisaajate tegelike süsinikdioksiidi kuludega, mis elektri hindades sisalduvad. See võiks isegi vähendada stiimulit kasutada energiatõhusamaid tootmismeetodeid.

⁽⁵⁶⁾ Kohtuotsus, 8. juuni 1995, Siemens vs. komisjon, T-459/93, EKL 1995, lk II-1675, punkt 48.

⁽⁵⁷⁾ Kohtuotsus, 6. november 1990, Itaalia vs. komisjon, C-86/89, EKL 1990, lk I-3891, punkt 18. Vt ka kohtuotsus, 14. veebruar 1990, Prantsusmaa vs. komisjon, C-301/87, EKL 1990, lk I-307, punkt 50.

⁽⁵⁸⁾ Vt komisjoni 14. detsembri 1985. aasta otsus 86/60/EMÜ riigiabi kohta Ludwigshafeni tooralumiiniumi tootjale (EÜT L 72, 15.3.1986, lk 30); komisjoni 19. novembri 2009. aasta otsus 2010/460/EÜ riigiabi meetmete C 38/A/04 (ex NN 58/04) ja C 36/B/06 (ex NN 38/06) kohta, mida Itaalia Vabariik rakendas äriühingu Alcoa Trasformazioni suhtes (ELT L 227, 28.8.2010, lk 62); komisjoni 13. juuli 2011. aasta otsus 2012/339/EL väidetava riigiabi SA 26117 – C 2/10 (ex NN 62/09) kohta ettevõtjale Aluminium of Greece SA (ELT L 166, 27.6.2012, lk 83). Vt ka otsus SA. 33624 (ex 2011/CP) elektrienergia soodustariifide kohta äriühingu ALRO Slatina S. A. suhtes (ELT C 268, 5.9.2012, lk 21).

- (108) Üldiselt ei jaga komisjon seisukohta, mille kohaselt ei tooks abikava kaasa konkurentsi moonutamist liidus. Komisjon osutab sellele, et esiteks oli juba võetud parandusmeetmeid, näiteks eraldati tasuta ELi HKSi saastekvoote⁽⁵⁹⁾. Kuigi see mehhanism ei olnud suunatud konkreetset kaudselt HKSt tulenevatele kuludele, vähendas see ometi liidu tööstuse koormust. Teiseks on väga suur oht, et meede kahjustaks konkurentsi, sest see on ajutine, väljaspool igasugust ühtlustatud raamistikku ja kehtib ainult riigi tasandil, mistõttu see toob kasu ainult asjaomases liikmesriigis paiknevatele ettevõtjatele.
- (109) Lisaks vaadatakse probleemist mööda Saksamaa ja mõne huvitatud isiku esitatud väitega, et meede ei saa liidusisest konkurentsi kahjustada, sest selle eesmärk on taastada põhimõtteliselt aus konkurents liidust väljaspool paiknevate konkurentidega. Kui toetust antakse ainult Saksa tootjatele, et tugevdada nende konkurentsivõimet võrreldes kolmandatest riikidest pärit konkurentidega, on ühtlasi olemas oht, et tugevdatakse ka nende seisundit nende konkurentide suhtes liidus⁽⁶⁰⁾. Selle poolt räägib ka asjaolu, et abisaajad peaksid abikava kohaselt abi tagasi maksma, kui nad sulgevad tootmiskoha või paigutavad tootmise ümber *väljaspool Saksamaad* asuvasse riiki (seega isegi mitte veel liidust või EMPst väljapoole ümberpaigutamisel).
- (110) Veenvus puudub ka väites, et Saksa mitteraudmetallide tootjad ei viiks oma tootmist elektrihinna võrreldavat taset silmas pidades niikuinii teistesse ELi/EMP liikmesriikidesse. Siseturu konkurentsimoonusi ei saa mõõta ainult selle järgi, kas tootmiskohad paigutatakse ümber teistesse liikmesriikidesse. Sedalaadi moonutused tekivad juba siis, kui riigiabiga võimaldatakse liikmesriigis tootmisvõimsuse säilitamist, sest see avaldab omakorda mõju tootmisvõimsuse tasuvusele teistes liikmesriikides. Saksamaa on mõne asjaomase mitteraudmetallide tootja jaoks küll liidus kõige tähtsam tootmiskoht, aga siiski mitte ainuke,⁽⁶¹⁾ nii et abi moonutaks väga tõenäoliselt tootjatevahelist konkurentsi kogu liidu ja EMP territooriumil. Eelneva abikavast teatamise ajal selgitas Saksamaa koguni, et Saksa tootjad on halvemas olukorras ka teiste liikmesriikide konkurentidega võrreldes.
- (111) Peale selle näeb komisjon ohtu, et selline abikava, nagu käesoleval juhul, võib panna liikmesriigid võistlema toetuste nimel, mille tulemusena tekiksid siseturul liikmesriikide erinevate rahaliste võimaluste tõttu märkimisväärsed konkurentsimoonused. See oht on ilmne eriti käesoleval juhul, kuna 2009. aasta kohta puudub ühtlustatud raamistik, mille tingimustest peavad kõik liikmesriigid kinni pidama.
- (112) Isegi kui ühist huvi pakkuvat eesmärki – nagu on keskkonnapoliitika eesmärk hoida ära kasvuhoonegaaside heite ülekandumine – on tunnustatud, peab kindlasti olema tagatud, et abimeetmete konkurentsi moonutav mõju on piiratud miinimumiga ja siseturul säilitatakse kõikidele turuosalistele võrdsed tingimused.
- (113) Üks konkreetsetest eesmärkidest, mida HKSi suuniste vastuvõtmisega (kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmise ja HKSi tõhususe säilitamise kõrval) järgiti, oli siseturul moonutuste vähendamine miinimumini⁽⁶²⁾. Sellised moonutused ei pruugi tekkida mitte ainult üksikutes majandussektorites, vaid ka nende vahel: kui liikmesriik teeb otsuse võtta toetusmeetmeid, mis kehtivad ainult mõnes sektoris, peavad toetusest ilma jäänud sektorid kandma asjaomase liikmesriigi heitkoguste eesmärkide saavutamise nimel võib-olla raskemat koormust. Nagu põhjenduses 48 siiski juba selgitati, ei kuulu Saksa abikava HKSi suuniste kohaldamisalasse. Need kehtivad alles kolmanda heitkogustega kauplemise perioodi kohta.
- (114) Edasi märgib komisjon, et peale selle, et abikava võib kaasa tuua kaubandustingimuste olulise kahjustamise, on ka ebaselge, mis suhtes see positiivset mõju avaldaks. Saksamaa ei ole eelkõige põhjenduses 63 jj toodud põhjustel esitanud veenvaid tõendeid selle kohta, et teatatud meede oli proportsionaalne ja vajalik.

⁽⁵⁹⁾ Direktiivi 2003/87/EÜ artikli 10 kohaselt eraldavad liikmesriigid teisel heitkogustega kauplemise perioodil „vähemalt 90 % saastekvootidest tasuta“.

⁽⁶⁰⁾ Kohtuotsus, 14. veebruar 1990, Prantsusmaa vs. komisjon, C-301/87, EKL 1990, lk I-307, punkt 50.

⁽⁶¹⁾ 2009. aastal olid ELi liikmesriikide neli juhtivat alumiiniumitootjat Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa ja Itaalia. Suurimad tooralumiiniumi tootjad olid 2009. aastal Prantsusmaa, Hispaania, Madalmaad ja Saksamaa (kusuures Saksamaa tootis seda aastatel 2000–2008 siiski kõige suuremas koguses). Vasetootmise poolest asetsid Saksamaa ja Poola 2009. aastal esikohale, järgnesid Hispaania, Belgia, Luksemburg ja Skandinaavia riigid. Suurimad tsingitootjad on Hispaania, Soome ja Madalmaad. Vt ECORYS, Competitiveness of the EU Non-Ferrous Metals Industries, 5. aprill 2011, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf, lk 43 jj.

⁽⁶²⁾ Vt Impact Assessment Report, joonealune märkus 48, lk 22.

- (115) Komisjon on seetõttu seisukohal, et teatatud meetme kogumõju ei kujune positiivseks, sest kava võib tuua mitteraudmetallide siseturul kaasa suuri konkurentsimoanutusi ja samal ajal ei ole selle positiivset mõju veenvalt tõendatud.

Järeldus kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmise kohta

- (116) Komisjon on seetõttu seisukohal, et meede ei kujuta endast vajalikku ja proportsionaalset vahendit, millega on võimalik kasvuhoonegaaside heite ülekandumine tasakaalustatud viisil ära hoida ja et igal juhul mõjutab meede ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis on vastuolus ühiste huvidega. Seetõttu ei saa pidada seda siseturuga kokkusobivaks.
- (117) Isegi kui Saksamaa oleks, nagu pakutud, muutnud abikava abi arvutamise meetodi muutmise või ümberkorraldamise kaudu, et võtta arvesse komisjoni proportsionaalsusega seotud kahtlusi, ei muudaks see midagi komisjoni hinnangus vajalikkuse ja proportsionaalsuse puudumise kohta ning konkurentsi moonutamise kohta liidus. Eelkõige ei ole tõendatud kasvuhoonegaaside heite ülekandumise oht 2009. aastal, samuti oleksid abikaval endiselt konkurentsi mõttes negatiivsed tagajärjed.

6.3.3.2. Töökohtade kaitsmine

- (118) Saksamaa rõhutas lisaks, et riigis on vaja ära hoida töökohtade vähenemist, mis tekiks nii mitteraudmetallide tööstuses kui ka järgsektorites, kui mitteraudmetallide tootjad kahandaksid oma võimsust või paigutaksid tootmise kolmandatesse riikidesse ümber.
- (119) Komisjon väljendas algatamisotsuses kahtlust, kas juba tootmise ümberpaigutamise ärahoidmist töökohtade kaitsmise eesmärgil saab hinnata ühist huvi pakkuvaks eesmärgiks. Ent igal juhul seadis komisjon küsimuse alla Saksamaa esitatud väite, et mitteraudmetallide tööstus on läbi elanud välisajenditest tingitud šoki, mida tuleb pidada turutõrkeks, mis viib omakorda töökohtade kadumiseni. Peale selle kahtles komisjon, kas ettevõtjate ümberpaigutamise ärahoidmiseks antav tegevusabi on konkurentsi kõige vähem moonutav vahend töökohtade kaitsmiseks, sest tööturu olukorra parandamiseks antav abi läheb üldjuhul jätkusuutlikele meetmetele, nt töötajate hariduse ja koolituse parandamisele või uute investeeringute tegemiseks vajalikule rahastamisele juurdepääsu toetamisele ⁽⁶³⁾.
- (120) Erinevate huvitatud isikute väidete kohaselt oli 2008. aasta majandus- ja finantskriisi ja kaudseid süsinikdioksiidi kulusid silmas pidades reaalne oht, et mitteraudmetallide tootmist Euroopas ei jätkata.
- (121) Komisjon tuletab meelde, et ei tema otsustuspraktikas ega liidu kohtute praktikas ei ole olnud juhtumit, kus tootmise väidetava liiduvälisesse riikidesse ümberpaigutamise oht iseenesest oleks riigiabi andmise põhjendusena vastuvõetavaks tunnistatud ⁽⁶⁴⁾. Kuna Saksamaa ei ole veenvat põhjendust esitanud, ei pea komisjon vajalikuks oma otsustuspraktikast kõrvale kalduda.
- (122) Isegi sellise eesmärgi tunnustamise korral ei oleks teised kokkusobivuskriteeriumid komisjoni arvates veel täidetud. Nimelt on meede siseturuga kokkusobiv ainult siis, kui on tõendatud, et see pakub abisaajatele ühetähenduslikult stiimulit muuta oma käitumist eesmärgiks seatud tulemusi silmas pidades.
- (123) Nagu põhjenduses 87 jj on siiski juba selgitatud, ei pea komisjon abi lühikest perioodi (alla kuue kuu) ja asjassepuutuva sektori väidetavaid struktuuriprobleeme arvesse võttes tõendatuks, et abimeede mõjutaks abisaajate käitumist.
- (124) Pealegi peab riigiabi olema piiratud ühist huvi pakkuva eesmärgi saavutamiseks vajaliku miinimumiga. Käesoleval juhul peaks teatatud abikava seega tagama, et abi piirdub töökohtade kadumise ärahoidmiseks vajaliku summaga.

⁽⁶³⁾ ELT C 111, 9.4.2011, lk 22, põhjendus 77 jj.

⁽⁶⁴⁾ Komisjoni 20. novembri 2007. aasta otsus 2008/408/EÜ riigiabi C 36/A/06 (ex NN 38/06) kohta, mida Itaalia andis äriühingutele ThyssenKrupp, Cementir ja Nuova Terni Industrie Chimiche (ELT L 144, 4.6.2008, lk 37), põhjendus 145. Vt ka otsus 2010/460/EÜ põhjendus 244.

- (125) Nagu kindlaks tehti, ei ole teatatud meede proportsionaalne vahend kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmiseks, sest selles ei nähta ette piisavaid ettevaatusabinõusid ülemäärase hüvitamise vastu (vt põhjendus 93 jj). See järeldus on ka siin õige, kuna nii kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmise kui ka töökohtade kadumise ärahoidmise ühine nimetaja on tootmisvõimsuse tagamine. Kui esimese eesmärgi puhul tekib ülemäärane hüvitamine (kuna abi ei ole proportsionaalses suhtes tootmisvõimsuse säilitamise eesmärgiga), siis on ka teise eesmärgi puhul tegemist ülemäärase hüvitamisega.
- (126) Muus osas kehtib ka siin põhjenduses 99 jj juba esitatud seisukoht, et seoses kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmisega kujuneb meetme kogumõju negatiivseks: tegevusabi selliste jooksvate kulude katmiseks, mida ettevõtja peab tavaliselt kandma, on ülimalt konkurentsi moonutav ja põhimõtteliselt ei ole sellele õigustust; sealjuures ei ole oluline, millist ühist huvi pakkuvat eesmärki järgitakse (kas töökohtade kadumise ärahoidmine või kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ärahoidmine). Asjaolu, et abi oleks antud ajutiselt ja väljaspool ühtlustatud raamistikku, kinnitab seda järeldust. Kui meede oleks heaks kiidetud, oleks see võinud põhjustada töökohtade kadumise teistes liikmesriikides ja seega tekitada liidus võidujooksu toetuste nimel.

7. KOKKUVÕTE

- (127) Komisjon märgib neid kaalutlusi silmas pidades, et teatatud abikava ei saa pidada siseturuga kokkusobivaks.
- (128) Kuna abi ei makstud välja, on tagastamise nõue üleliigne,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Riigiabi, mida Saksamaa kavatseb alates 6. augustist 2009 anda mitteraudmetallide tootmise edendamist käsitleva teatatud suunise raames, ei ole siseturuga kokkusobiv.

Seega ei tohi abi anda.

Artikkel 2

Kahe kuu jooksul pärast käesoleva otsuse teatavakstegemist esitab Saksamaa komisjonile teabe meetmete kohta, mida ta võtab käesoleva otsuse täitmiseks.

Artikkel 3

Käesolev otsus on adresseeritud Saksamaa Liitvabariigile.

Brüssel, 17. juuli 2013

Komisjoni nimel
asepresident
Joaquín ALMUNIA