

**KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2016/695,
annettu 17 päivänä heinäkuuta 2013,
valtioneuvoston ohjelmasta SA.30068 C 33/2010 (ex N 700/2009) sähkön hintaan sisältyvien hiilidioksidikustannusten korvaamiseksi ei-rautametallien tuottajille**

(tiedoksiannettu numerolla C(2013) 4420)

(Ainoastaan saksankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'ETA-sopimus', ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

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

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Saksa ilmoitti komissiolle 17 päivänä joulukuuta 2009 päivätyllä kirjeellä tuesta ei-rautametallien valmistajille. Komissio pyysi 16 päivänä helmikuuta ja 9 päivänä heinäkuuta 2010 lisätietoja, jotka Saksa toimitti 10 päivänä toukokuuta 2010 ja 21 päivänä syyskuuta 2010.
- (2) Komissio ilmoitti Saksalle 17 päivänä marraskuuta 2010 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa kyseisestä tukitoimenpiteestä SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukainen muodollinen tutkintamenettely, jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös'.
- (3) Saksa toimitti 21 päivänä helmikuuta 2011 huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä.
- (4) Menettelyn aloittamista koskeva päätös on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ⁽²⁾. Komissio on kehottanut asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa tukiohjelmasta.
- (5) Komissio sai asianomaisilta useita huomautuksia. Se toimitti ne 24 päivänä elokuuta 2011 Saksalle, joka otti niihin kantaa 26 päivänä syyskuuta 2011 päivätyllä kirjeellä.

2. YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS TOIMENPITEESTÄ

2.1 TAVOITE

- (6) Tämä päätös koskee ohjelmaa, jonka avulla Saksa aikoi myöntää tukea ei-rautametallien tuottajille. Toimenpiteellä on tarkoitus kattaa osa sähkön hintaan sisältyneistä, vuonna 2009 syntyneistä välillisistä hiilidioksidikustannuksista. Saksan mukaan ei-rautametalliteollisuus, eli primaarialumiiniin (NACE-koodi 24.42), sinkin (NACE-koodi 24.43) ja kuparin (NACE-koodi 24.44) tuotanto oli taloudellisissa vaikeuksissa.
- (7) Saksan mukaan tilanteeseen on kaksi syytä. Ensinnäkin vuonna 2008 alkanut finanssikriisi johti ei-rautametallien maailmanmarkkinahinnan laskemiseen Lontoon metallipörsissä ja toiseksi sähkön hinnat pysyivät unionissa korkealla tasolla Euroopan unionin päästökauppajärjestelmästä johtuvien välillisten hiilidioksidikustannusten

⁽¹⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22.

⁽²⁾ Ks. alaviite 1.

vuoksi. Ei-rautametallien alhaiset maailmanmarkkinahinnat yhdessä unionin korkeiden sähkön hintojen kanssa heikensivät unionin ei-rautametallien tuottajien kilpailukykyä verrattuna ei-rautametallien tuottajiin unionin ulkopuolella.

- (8) Saksa toteaa, että tämä kilpailuhaitta voisi kannustaa eurooppalaisia ei-rautametallien tuottajia supistamaan tuotantokapasiteettiaan tai siirtämään tuotantonsa unionin ulkopuolisiin maihin, joissa ei synny korkeita hiilidioksidikustannuksia. Saksalaisten ei-rautametallien tuottajien toimipaikan siirrot voisivat vaikuttaa vakavasti tuotantoketjun jälkipään teollisuusaloihin (kuten rakennusteollisuus, autoteollisuus, koneenrakennus, ilmailu- ja avaruusteollisuus), jotka ovat erittäin tärkeitä Saksan ja Euroopan teollisuudelle. Lisäksi toimintojen siirtäminen unionin ulkopuolisiin maihin johtaisi maailmanlaajuisella tasolla suurempiin hiilidioksidipäästöihin, koska ei-rautametallien tuotanto tapahtuisi tällöin lievempien hiilidioksidivaatimusten mukaisesti kuin unionissa, jossa sovelletaan sitovaa päästökattoa (hiilidioksidipäästöjen siirtyminen, niin sanottu hiilivuoto).
- (9) Saksa pääättelee, että suunniteltu toimenpide on tarkoituksenmukainen keino välttää tuotantolaitosten siirrot ja niiden kielteiset vaikutukset unionin teollisuuteen ja unionin ponnisteluihin pienentää hiilidioksidipäästöjä.
- (10) Ennen nyt tarkasteltavana olevan ohjelman ilmoittamista Saksa oli tehnyt ilmoituksen (ja sen jälkeen peruuttanut sen) samanlaisesta ohjelmasta, jota kuitenkin perusteltiin saksalaisten ei-rautametallien tuottajien kilpailukyvyn parantamisella suhteessa tuottajiin muissa jäsenvaltioissa ja EU:n ulkopuolisissa maissa.

2.2 OIKEUSPERUSTA

- (11) Ohjelman oikeusperusta on 2 päivänä heinäkuuta 2009 hyväksytty laki toisesta lisätalousarviosta, erityisesti talousarvion osastosta 683 03, ja 6 päivänä elokuuta 2009 annetut ohjeet ympäristöystävällisten ei-rautametallien valmistuksen tukemisesta (Richtlinie zur Förderung der Herstellung von klimaschonenden NE-Metallen).

2.3 TUENSAAJAT

- (12) Tukea voidaan myöntää alumiinin, sinkin (lukuun ottamatta lyijyä ja tinaa) ja kuparin tuottajille edellyttäen, että tuotantolaitos sijaitsee Saksassa, tuotannossa kuluu vuosittain sähköä yli 10 gigawattituntia (GWh) ja sähkökustannukset ovat yli 15 prosenttia bruttoarvonlisäyksestä. Vuotuisen sähkökulutuksen ensimmäisestä gigawattitunnista aiheutuvat kustannukset jätetään korvauksen ulkopuolelle (omavastuu). Saksan ilmoituksen mukaan 11 tuensaajaa on hakenut tukea. Käytettävissä olevien tietojen mukaan 80 prosenttia tuesta menee kolmelle alumiiniin tuottajalle, joista pelkästään yksi ([...] (*)) saisi tuesta [...] prosenttia.

2.4 TUEN MÄÄRÄ JA KESTO

- (13) Tuen kokonaismäärän oli tarkoitus olla vähintään 40 miljoonaa euroa ja se oli tarkoitus myöntää vuoden 2009 loppupuoliskolla ⁽³⁾. Tukiohjelmaan sisältyy standstill-lauseke, jonka mukaan tuet myönnetään vasta komission hyväksynnän jälkeen.

2.5 TUKIMUOTO JA RAHOITUSLÄHTEET

- (14) Tuensaajien oli haettava tukea Saksan talous- ja vientivalvontavirastolta (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA). Yksittäiset tukimäärät riippuivat kunkin hakijan sähkökulutuksesta. Ainoastaan suoraan tuotantoprosessiin liittyvä sähkökulutus on tukikelpoista. Alumiinin tapauksessa korvausta myönnetään ainoastaan elektrolyysin sähkökustannuksista, kuparin ja sinkin tapauksessa myös muille sähköintensiivisille tuotantoprosesseille (esim. sähkökäyttöiset sulatusunit). Sinkin ja kuparin tapauksessa ei ole mahdollista eikä myöskään tarpeen erottaa toisistaan primaari- ja sekundaarituotantoa, koska erot sähköintensiiviteetissä ovat vähäisiä.

(*) Kuuluu salassapitovelvollisuuden piiriin.

(3) Ilmoitettu luku on vain alustava arvio. Todellinen määrä riippuisi tuensaajien tarpeista ja käytettävissä olevista talousarviovaroista. Saksa on ilmoittanut tarkempana lukuna 47,2 miljoonaa euroa.

- (15) Tuki myönnetään tuensaajille suorina avustuksina. Se rahoitetaan liittovaltion talousarviosta ja maksetaan korvauksena hiilidioksidikustannuksista, joita syntyy yhden gigawattitunnin vuotuisen määrän ylittävästä sähkönkulutuksesta. Tuki lasketaan hakijan vuotuisen sähkönkulutuksen perusteella (josta vähennetään 1 GWh) kerrottuna alakohtaisesti (alumiini, kupari, sinkki) määritetyllä summalla megawattituntia kohden.
- (16) Saksan toimittamien tietojen mukaan laskelmien perustana olevat hiilidioksidikustannukset ovat 19 euroa/MWh. Tätä perustellaan sillä, että se vastaa noin 0,75:tä prosenttia keskimääräisistä, noin 24 euron suuruisista päästöoikeuskustannuksista unionissa vuoden 2009 loppupuoliskolla. Tästä summasta Saksa vähentää 10 prosentin turvamarginaalin, jolloin enimmäiskorvaukseksi saadaan alumiinin tapauksessa 17 euroa/MWh. Muiden metallien korvauskertoimet ovat alhaisemmat: sinkin tapauksessa 16 euroa/MWh ja kuparin tapauksessa 9 euroa/MWh. Tarkat tukimäärät riippuvat yksittäisten tuensaajien sähkönkulutuksesta vuoden 2009 loppupuoliskolla, sillä tuki lasketaan tuensaajien todellisen kulutuksen ja edellä mainitun alumiinin, sinkin ja kuparin tuotannossa tarvittun sähkön megawattituntihinnan perusteella.
- (17) Jos tuotanto lopetetaan tai siirretään pois Saksasta ennen vuoden 2010 loppua, kyseisen yrityksen on maksettava siihen mennessä saamansa tuki kokonaisuudessaan takaisin.

3. MENETTELYN ALOITTAMISTA KOSKEVA PÄÄTÖS

- (18) Komissio ilmaisi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä epäilyjä valtiontuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ja kehotti kaikkia asianomaisia esittämään huomautuksensa tuen eri puolista.
- (19) Todettuaan, että tukeen ei ilmeisesti ollut mahdollista soveltaa tiettyjä puitteita tai suuntaviivoja, komissio tarkasteli Saksan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdan nojalla esittämiä kolmea perustelua.
- (20) Saksa totesi ensinnäkin, että tuen tarkoituksena on auttaa ei-rautametallialaa poistamaan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettu taloudessa oleva vakava häiriö. Komissio kyseenalaisti tältä osin, voidaanko ei-rautametallien hintojen laskua vuosina 2008–2009 todellakin pitää taloudessa olevana vakavana häiriönä ja onko ei-rautametallien tuottajilla niin tiivis yhteys tuotantoketjun jälkipään aloihin kuin Saksa väittää ⁽⁴⁾.
- (21) Toiseksi Saksa väitti, että ilmoitetussa ohjelmassa on kyse tuesta tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisessa merkityksessä, tarkemmin sanottuna tuesta saksalaisille primaarialumiinin, sinkin ja kuparin tuottajille. Ensimmäisenä perusteluna Saksa väitti, että sähkön hintojen kautta siirrettyihin välillisiin hiilidioksidikustannuksiin sisältyi riski, että Saksassa sijaitsevat ei-rautametallien tuottajat supistaisivat tuotantokapasiteettiaan ja mahdollisesti jopa siirtäisivät tuotantonsa unionin ulkopuolisiin maihin ja siten siirtäisivät samalla hiilidioksidipäästöt muualle (hiilivuoto).
- (22) Komissio epäili kuitenkin useita tämän perustelun osia.
- Ei ole selvää, onko tuki välttämätön ja tarkoituksenmukainen, sillä Saksan esittämien tietojen perusteella ei ole mahdollista todeta hiilivuotoriskiä. Komission käytettävissä ei varsinkaan ollut mitään tietoja tuensaajien kustannuksista. Lisäksi näyttää siltä, että muutamat tuensaajat olivat kyseessä olevan ajanjakson aikana tehneet voittoa, minkä vuoksi ei ole selvää, että ne todella tunsivat painetta tuotannon siirtämiseen. Ei myöskään voitu todeta todellista riskiä tuotannon siirtämisestä unionin tai ETA:n ulkopuolisiin maihin ⁽⁵⁾.
 - Epäselvää on myös se, olisiko tuella, joka oli rajoitettu vuoden 2009 loppupuoliskoon, tuensaajiin sellainen kannustava vaikutus, että ne säilyttäisivät tuotantopaikkansa Saksassa ⁽⁶⁾.
 - Komissio kyseenalaisti myös ohjelman kohtuullisuuden, sillä Saksa ei ollut esittänyt riittäviä todisteita siitä, ettei ohjelman perusteella makseta liian suuria korvauksia ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 92 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

⁽⁵⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 51 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

⁽⁶⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 69 kappale.

⁽⁷⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 71 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

- Komissio epäili myös ohjelman vaikutusalaan kuuluvien intressien tasapainoa, koska ei voitu sulkea pois mahdollisuutta, että tuki johtaisi vakaviin kilpailun vääristymiin, joista olisi erityisesti haittaa ei-rautametallien tuottajille muissa unionin/ETA:n jäsenvaltioissa, varsinkin niille tuottajille, joilla oli luonnollinen sijaintipaikkaetu halvemman sähkön ansiosta ⁽⁸⁾.
- (23) Toisena perusteluna Saksa totesi, että ohjelmassa on kyse tuesta tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisessa merkityksessä. Tuella on tarkoitus estää työpaikkojen menetys ei-rautametalliteollisuudessa ja tuotantoketjun jälkipään aloilla. Komissio epäili erityisesti sitä, voidaanko työpaikkojen menetyksen estämistä pitää yhteisen edun mukaisena tavoitteena, kohdistuuko tuotantoketjun jälkipään aloihin todella niin voimakas vaikutus ja onko valtiontuki tarkoituksenmukainen väline tämän tavoitteen saavuttamiseksi ⁽⁹⁾.

4. KOLMANSIEN OSAPUOLTEN JA ASIANOMAISTEN HUOMAUTUKSET

- (24) Komissio sai 3 päivän toukokuuta ja 13 päivän toukokuuta 2011 välisenä aikana huomautuksia 12 osapuolelta:
- Niistä kuusi oli ei-rautametallien tuottajia, jotka olivat hakeneet tukia ([...], [...], [...], [...] ja [...]) tai joilla oli tytäryhtiö, joka oli mahdollinen tuensaaaja ([...]). [...], [...] ja [...] ovat alumiinin tuottajia. [...] valmistaa kuparia ja [...] sinkkiä.
- Lisäksi huomautuksia esitti viisi elinkeinoelämän järjestöä, joista kolme edusti Saksan tasolla kemianteollisuutta (Verband der chemischen Industrie, VCI), teollisia energiankäyttäjiä (Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft, VIK) ja ei-rautametalliteollisuutta (Wirtschaftsvereinigung Metalle, WVM), ja kaksi edusti metalliteollisuutta Euroopan tasolla, Euroalliances ja Eurométaux.
- Saksalainen kaivos-, kemia- ja energia-alan ammattiyhdistys (Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, IG BCE) esitti myös huomautuksia
- (25) Kaikki asianomaiset suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti tukitoimenpiteeseen ⁽¹⁰⁾. Ne totesivat, että unionin lainsäädännössä oli jo tunnustettu hiilivuodon riski ja sen vuoksi ei olisi tarpeen esittää uudelleen todisteita. Vaikka todisteet olisivat välttämättömiä, asianomaisten mukaan ei-rautametalliteollisuuden osalta riski voitaisiin katsoa osoitetuksi, sillä kyseinen teollisuusala on maailmanmarkkinoilla hinnanottaja ja sähköntoimittajat olivat siirtäneet hiilidioksidikustannukset edelleen jo ennen vuotta 2013 (eli ennen kuin tietyistä päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä vuoden 2012 jälkeen annettujen suuntaviivojen, jäljempänä 'päästökauppasuuntaviivat', soveltaminen alkoi).
- (26) Ne katsoivat lisäksi, että tuella on kannustava vaikutus, sillä jo pelkkä ohjelmasta ilmoittaminen sai jotkin tuottajat jatkamaan tuotantoaan. Lopuksi ne korostivat, että tuki ei vääristä kilpailua vaan poistaa merkittävän, päästökauppajärjestelmään liittyvän kilpailun vääristymisen verrattuna tuottajiin unionin/ETA:n ulkopuolisissa maissa. Tämän kannan tueksi eräät mahdolliset tuensaaajat ja yksi toimialajärjestö totesivat sähkön hintojen lähentyvän unionissa, jonka seurauksena toimintoja ei siirrettäisi unionin sisällä vaan unionin ulkopuolelle. Eräät asianomaiset, kuten Saksan ammattiliittojen keskusjärjestö, näyttävät olevan sitä mieltä, että päästökauppajärjestelmästä aiheutuvat välilliset kustannukset vaikuttavat voimakkaammin saksalaisiin tuottajiin kuin tuottajiin unionin muissa jäsenvaltioissa, joissa hinnat pidetään alhaisina pitkäaikaisilla sopimuksilla.

5. SAKSAN HUOMAUTUKSET

- (27) Menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä esittämässään huomautuksissa Saksa vahvisti vielä kerran kantansa, jonka mukaan tukiohjelma soveltuu sisämarkkinoille. Sen mukaan unionin olisi hyväksyttävä ohjelman taustalla olevat syyt – nimittäin finanssi- ja talouskriisi sekä korvauksen maksaminen niille toimialoille ja toimialojen osille, joita uhkaa hiilivuoto, tekijöiksi, jotka on otettava huomioon valtiontukien valvonnessa.

⁽⁸⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 75 kappale.

⁽⁹⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 76 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

⁽¹⁰⁾ Jotkin asianomaisista menivät kannanotossaan pidemmälle ja kannattivat pitkäaikaisempaa tukea. Ne esittivät konkreettisia suosituksia siitä, kuinka tämä tuki olisi muotoiltava (tuolloin vielä valmisteltavana olleissa) päästökauppasuuntaviivoissa. Päästökauppasuuntaviivat on sittemmin hyväksytty (EUVL C 158, 5.6.2012, s. 4).

- (28) Erityisesti Saksa esitti uudelleen kantansa, jonka mukaan tuensaaajia koskevan hiilivuotoriskin olemassaolo on jo todettu olemassa olevassa unionin lainsäädännössä, varsinkin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/29/EY⁽¹¹⁾ ja komission päätöksessä 2010/2/EU⁽¹²⁾, ja että Saksa on joka tapauksessa jo esittänyt riittävät todisteet tämän riskin olemassaolosta. Tästä ovat osoituksena myös viimeaikaiset tuotantolaitosten sulkemiset Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Lisäksi Saksa kuvaili tukiohjelman olevan tarkoituksenmukainen väline hiilivuodon estämiseksi, koska komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä mainitut vaihtoehdot eivät ole yhtä tehokkaita.
- (29) Saksa piti myös kiinni kannastaan, jonka mukaan tuki on kohtuullinen erityisesti kuuden kuukauden mittaisen lyhyen keston vuoksi. Vaikka se myönsi, että toimenpide voisi johtaa liian suuriin korvauksiin, se korosti, että ohjelmaan sisältyi sen vuoksi 10 prosentin turvamarginaali ja perusomavastuu (joka vastaa 1 GWh:n kulutuksesta aiheutuvia välillisiä kustannuksia). Se totesi myös olevansa valmis tekemään komission ehdotuksen pohjalta muutoksia tukimäärien laskentaan. Lopuksi Saksa viittasi 22 päivänä helmikuuta 2008 neuvostolle ja Euroopan parlamentille annettuun komission tiedonantoon metalliteollisuuden kilpailukyvyistä – EU:n kasvu- ja työllisyysstrategiaan liittyvä tiedonanto, sekä 28 päivänä lokakuuta 2010 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle annettuun komission tiedonantoon ”Globalisaation aikakauden yhdenmennyttävä teollisuuspolitiikka – Kilpailukyky ja kestävyys keskeiselle sijalle”. Komissio korosti näissä tiedonannoissa sitä, kuinka tärkeää on säilyttää metalliteollisuuden ja yleensä energiantensiivisten toimialojen kilpailukyky⁽¹³⁾.
- (30) Asianomaisten esittämien huomautusten perusteella Saksa totesi, että yksikään asianomaisista ei ollut sanonut pelkäävänsä mahdollista kilpailun vääristymistä sisämarkkinoilla, vaan ennemminkin kaikki asianomaiset, erityisesti myös elinkeinoelämän järjestöt, jotka edustivat tuensaaajien mahdollisia kilpailijoita kansallisella ja eurooppalaisella tasolla, olivat puoltaneet toimenpidettä. Asianomaiset olivat myös esittäneet lisätietoja ja perusteluita, jotka Saksan mukaan vahvistivat, että ei-rautametalliteollisuus oli vuoden 2009 loppupuoliskolla altis hiilivuodon riskille.

6. ARVIOINTI

- (31) Komissio on arvioinut ehdotetun toimenpiteen SEUT-sopimuksen 107 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen perusteella ja ETA-sopimuksen 61 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen perusteella⁽¹⁴⁾. Saksan ja muiden asianomaisten esittämät huomautukset tutkittuaan komissio päättää, että menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ilmoitetusta ohjelmasta tehty arviointi on edelleen pätevä jäljempänä esitettyjen selvitysten mukaisesti, koska ei ole esitetty uusia tekijöitä, jotka johtaisivat tämän arvioinnin muuttamiseen.

6.1 VALTIONTUEN OLEMASSAOLO

- (32) Toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, kun seuraavat neljä edellytystä täyttyvät: Ensinnäkin toimenpide luo edun sen kohteena oleville. Toiseksi toimenpiteen rahoittaa valtio tai se rahoitetaan valtion varoista. Kolmanneksi toimenpide suosii valikoivasti tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja. Neljänneksi toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua sisämarkkinoilla.
- (33) Kuten komissio totesi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, tukiohjelma täyttää kaikki nämä edellytykset⁽¹⁵⁾. Tuki on peräisin valtion varoista, sillä se rahoitetaan liittovaltion talousarviosta. Se luo tuensaaajille edun, sillä se pienentää kustannuksia, jotka yrityksen on tavallisesti katettava⁽¹⁶⁾ (toisin sanoen sähkökustannuksia). Toimenpide on valikoiva, koska se myönnetään ainoastaan tietyillä toimialoilla (alumiini-, kupari- ja sinkkiala) toimiville tuensaaajille ja on lisäksi rajoitettu näillä toimialoilla suuriin sähkön loppukäyttäjiiin (joiden kulutus on yli 10 GWh:ta vuodessa). Se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua, sillä tuensaaajat toimivat alalla, jolla esiintyy unionin sisäistä kilpailua. Riippumatta siitä,

⁽¹¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/29/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaan koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi (EUVL L 140, 5.6.2009, s. 63).

⁽¹²⁾ Komission päätös 2010/2/EU, annettu 24 päivänä joulukuuta 2009, luettelon laatimisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY nojalla niistä toimialoista ja toimialojen osista, joiden katsotaan olevan alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille (EUVL L 1, 5.1.2010, s. 10).

⁽¹³⁾ KOM(2008) 108 lopullinen ja KOM(2010) 614 lopullinen.

⁽¹⁴⁾ Tämä arviointi on tehty sekä SEUT-sopimuksen että ETA-sopimuksen perusteella. Yksinkertaisuuden vuoksi kuitenkin viitataan ainoastaan SEUT-sopimukseen.

⁽¹⁵⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 29 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

⁽¹⁶⁾ Asia C-387/92, Banco Exterior de España v. Ayuntamiento de Valencia, tuomio 15.3.1994, Kok., s. I-877, 12 ja 13 kohta.

käydäänkö tietyillä ei-rautametalleilla todellisuudessa kauppaa jäsenvaltioiden välillä, unionin tuottajat kilpailevat maailmanmarkkinoilla keskenään, ja etu, joka luodaan niistä yhdelle, voisi johtaa toisten myynnin vähenemiseen tai myynnin kasvattamisen vaikeutumiseen.

- (34) Tästä syystä ilmoitettu toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Saksa ja asianomaiset osapuolet eivät ole kiistäneet tätä.

6.2 TUEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

- (35) Ilmoitetun ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa lakiesityksessä todetaan, että tuki maksetaan vasta Euroopan komission hyväksynnän jälkeen. Saksa on noudattanut SEUT-sopimuksen 108 artiklan mukaista velvollisuuttaan ilmoittamalla tukitoimenpiteestä ennen sen toteuttamista.

6.3 TUEN SOVELTUVUUS SISÄMARKKINOILLE

- (36) Koska toimenpide on valtiontukea, komission on tutkittava, onko se sisämarkkinoille soveltuvaa. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesta yleisestä tukikiellosta poiketen tuki voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos se kuuluu johonkin 107 artiklan 3 kohdassa mainituista luokista.
- (37) Saksa katsoo ohjelman olevan sisämarkkinoille soveltuvaa tukea ja se on todennut, että tukiohjelman tarkoituksena on poistaa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettu jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö.
- (38) Saksa toteaa myös, että tuki soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella, koska toimenpiteellä on tarkoitus edistää tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehitystä.
- (39) Komissiolla on valtiontukea koskeissa asioissa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan nojalla⁽¹⁷⁾ periaatteessa laaja harkintavalta, ja se on julkaissut suuntaviivoja ja tiedonantoja, joissa esitetään arviointiperusteet, joiden nojalla tietyntyyppiset tukimuodot voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuviksi. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissiota sitovat suuntaviivat ja tiedonannot, joita se antaa valtiontuen valvonnan alalla, mikäli ne eivät poikkea SEUT-sopimuksen määräyksistä ja jäsenvaltiot hyväksyvät ne⁽¹⁸⁾.
- (40) Ensinnäkin on todettava, että valtiontuet, jotka Saksa haluaisi myöntää ei-rautametallien tuottajille, voidaan luokitella toimintatuiksi, toisin sanoen tuiksi, ”joiden tarkoituksena on vapauttaa yritys sellaisista menoista, joista se olisi normaalisti vastannut juoksevassa hallinnossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan”⁽¹⁹⁾. Tuomioistuimen mukaan tällaiset tuet muuttavat kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella⁽²⁰⁾ tavalla eikä niitä periaatteessa voida katsoa sisämarkkinoille soveltuviksi.
- (41) Toimintatukia on kuitenkin mahdollista myöntää poikkeuksellisesti tarkoin kuvailluissa tilanteissa. Sen vuoksi komissio arvioi ehdotetun toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Ensin on arvioitava, kuuluuko ilmoitettu tuki yksien tai useampien suuntaviivojen tai tiedonantojen soveltamisalaan. Jos näin on, komissiota sitovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan mukaista harkintavaltaa käyttäessään kyseiset suuntaviivat tai tiedonannot. Jos näin ei ole, komission on selvitettävä, voidaanko tuki katsoa suoraan sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b ja/tai c alakohdan perusteella.

6.3.1 Erityiset suuntaviivat, puitteet ja asetukset

- (42) Komissio totesi jo menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, ettei eräitä suuntaviivoja voida soveltaa. Kyse oli yhteisön suuntaviivoista valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi⁽²¹⁾,

⁽¹⁷⁾ Asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, Kok., s. I-959, 56 kohta, ja asia C-39/94, SFEI ym. v. komissio, tuomio 11.7.1996, Kok., s. I-3547, 36 kohta.

⁽¹⁸⁾ Asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993, Kok., s. I-1125, 36 kohta; asia C-311/94, IJssel-Vliet v. Minister van Economische Zaken, tuomio 15.10.1996, Kok., s. I-5023, 43 kohta; asia C-351/98, Espanja v. komissio, tuomio 26.10.2002, Kok., s. I-8031, 53 kohta.

⁽¹⁹⁾ Asia T-459/93, Siemens v. komissio, tuomio 8.6.1995, Kok., s. II-1675, 48 kohta.

⁽²⁰⁾ Asia C-86/89, Italia v. komissio, tuomio 6.11.1990, Kok., s. I-3891, 18 kohta.

⁽²¹⁾ EUVL C 244, 1.10.2004, s. 2. Näiden suuntaviivojen soveltamista jatkettiin myöhemmällä tiedonannolla (EUVL C 296, 2.10.2012, s. 3).

jotka koskevat vaikeuksissa olevia yrityksiä, erityisesti sellaisia yrityksiä, jotka täyttävät kansallisen lainsäädännön mukaiset edellytykset yleistäytöntöönpanomenettelyyn asettamiselle, joka edellyttää velallisen maksukyvyttömyyttä. Saksan ilmoittamassa tukiohjelmassa yritykset, joita on haettu maksukyvyttömyysmenettelyyn tai joiden osalta on aloitettu maksukyvyttömyysmenettely, jätetään kuitenkin nimenomaisesti tuen ulkopuolelle ⁽²²⁾. Saksa ei myöskään ole todennut, että näissä suuntaviivoissa tarkoitettujen vaikeuksissa olevat yritykset voisivat olla ohjelman mahdollisia edunsaajia.

- (43) Komissio totesi myös, ettei komission asetusta (EY) N:o 800/2008 ⁽²³⁾ voida soveltaa. Asetus (EY) N:o 800/2008 sisältää puitteet tietyille investointi- ja työllisyystuen muodoille, mutta ilmoitettu ohjelma ei kuulunut yhtenkään tässä asetuksessa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan ⁽²⁴⁾.
- (44) Ympäristönsuojelulle myönnettävästä valtiontuesta annetuista yhteisön suuntaviivoista ⁽²⁵⁾ komissio totesi, että yksikään näiden suuntaviivojen määräyksistä ei koske hiilivuotoa. Sen vuoksi nämä suuntaviivat eivät kata mahdollisuutta, että jäsenvaltio myöntää tukea hiilivuodon estämiseksi ⁽²⁶⁾.
- (45) Lisäksi komissio katsoi, että tukiohjelma ei kuulu valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkessä finanssi- ja talouskriisissä annettujen tilapäisten yhteisön puitteiden soveltamisalaan, jäljempänä 'tilapäiset puitteet' ⁽²⁷⁾, jotka laadittiin, koska "on vapautettava pankkien lainanantoa yrityksille ja näin varmistettava, että rahoitusta saa jatkossakin". Komissio päätteli näin, koska toimenpiteen tavoitteena ei ole helpottaa mahdollisten tuensaajien mahdollisuuksia saada rahoitusta, kuten Saksa itsekin on todennut ⁽²⁸⁾.
- (46) Alueellisia valtiontukia koskevista suuntaviivoista vuosille 2007–2013 ⁽²⁹⁾ komissio totesi, että toimenpide ei tässä vaiheessa näyttänyt kuuluvan näiden suuntaviivojen soveltamisalaan ⁽³⁰⁾. Toimenpiteen tavoitteiden perusteella on selvää, ettei ilmoitetulla toimenpiteellä pyritä poistamaan tavanomaisia haittoja alueilla, joilla tuensaajat sijaitsevat (kuten erityisen alhainen elintaso tai pieni väestötiheys).
- (47) Koska Saksa ja muut asianomaiset eivät ole esittäneet lisätietoja asetuksen (EY) N:o 800/2008, valtiontuesta ympäristönsuojelulle annettujen yhteisön suuntaviivojen, tilapäisten puitteiden tai alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen vuosille 2007–2013 mahdollisesta soveltamisesta, komissio ei näe syytä poiketa alkuperäisestä arviostaan.
- (48) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamisen jälkeen komissio on julkaissut päästökauppasuuntaviivat ⁽³¹⁾. Näiden suuntaviivojen 3.1 jaksossa esitetään edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltiot saavat myöntää valtiontukea sähkön hintoihin siirrettyjen päästökauppajärjestelmän kustannusten ("välilliset päästökauppajärjestelmän kustannukset") korvaamiseksi osittain. Suuntaviivojen 6 kohdassa määritellään niiden soveltamisala seuraavasti: "Direktiivillä 2009/29/EY käyttöön otettuja säännöksiä sovelletaan 1. tammikuuta 2013 alkaen, eikä valtiontukea voida katsoa direktiivistä johtuvan tilanteen helpottamisen kannalta välttämättömäksi ennen kyseistä päivää. Tämän vuoksi näiden suuntaviivojen soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä voidaan hyväksyä vain sellaisten kustannusten osalta, jotka ovat aiheutuneet aikaisintaan 1. tammikuuta 2013." Suuntaviivojen soveltamisala rajoittuu EU:n kolmanteen päästökauppakauteen, joka alkoi vuonna 2013, koska komissiolla ei ollut selviä todisteita hiilivuodosta ennen kyseistä kautta ja toisaalta koska kerätyt tiedot ja toteutetut tutkimukset osoittivat, että tällainen riski voisi toteutua päästöoikeuksien päästökaton laskemisen ja ilmaisaosta huutokauppajärjestelmään siirtymisen seurauksena.
- (49) Sen vuoksi komissio päätelee, että toimenpide ei kuulu minkään suuntaviivojen soveltamisalaan.

6.3.2 SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohta

- (50) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan komissio voi todeta tuen soveltuvan sisämarkkinoille, jos tuki on tarkoitettu "jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen". Jäsenvaltion

⁽²²⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 36 kappale.

⁽²³⁾ Komission asetusta (EY) N:o 800/2008, annettu 6 päivänä elokuuta 2008, tiettyjen tukimuotojen toteuttamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus) (EUVL L 214, 9.8.2008, s. 3).

⁽²⁴⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 39 kappale.

⁽²⁵⁾ EUVL C 82, 1.4.2008, s. 1.

⁽²⁶⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 41 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

⁽²⁷⁾ EUVL C 83, 7.4.2009, s. 1.

⁽²⁸⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 40 kappale.

⁽²⁹⁾ EUVL C 54, 4.3.2006, s. 13.

⁽³⁰⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 37 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

⁽³¹⁾ Ks. alaviite 10.

taloudessa oleva vakava häiriö on sellainen häiriö, joka johtaa tuntuviin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin vaikeuksiin ja koskee kyseisen jäsenvaltion koko taloutta eikä ainoastaan jonkin sen alueen tai osan taloutta. Koska määräys muodostaa poikkeuksen, sitä on tulkittava suppeasti ⁽³²⁾.

- (51) Saksa totesi, että vuoden 2008 talouskriisi johti ei-rautametallien maailmanmarkkinahintojen laskemiseen Lontoon metallipörssissä (LME) samalla kun sähkön hinnat säilyivät alalla korkealla tasolla pääasiassa päästökaup-pajärjestelmän vuoksi. Sen vuoksi ei-rautametallien tuottajat ovat hinnanottajia siinä mielessä, ettei niillä ole mahdollisuutta vaikuttaa Lontoon metallipörssin hintoihin tai siirtää korkeampia tuotantokustannuksia asiakkailleen. Koska ne tekevät tiivistä yhteistyötä ja ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa tuotantoketjun jälkipään alojen kanssa (erityisesti autoteollisuus ja elektroniikkateollisuus), kapasiteetin supistuminen tai tuotanto-laitosten siirtäminen muualle vaikuttaisi voimakkaasti muihin talouden aloihin. Saksan mukaan riskinä olisi kriisistä johtuva kokonaisten arvoketjujen peruuttamaton häviäminen.
- (52) Muut asianomaiset ovat yhtyneet Saksan esittämiin väitteisiin ja varoittaneet ei-rautametallien tuotantokapasiteetin vähentymisestä. Esimerkiksi [...] viittaa vaikeuksiin, joita Euroopan teollisuus on kohdannut hankkiessaan harvinaisia maametalleja Kiinasta, ja toteaa, että ei-rautametalleja käyttävät tuotantoketjun jälkipään alat kohtaisivat mahdollisesti samanlaisia ongelmia, jos tuotantokapasiteettia ei säilytetä unionissa. Asianomaiset kuten [...] ovat lisäksi viitanneet ei-rautametallien tuottajien ja niiden tuotantoketjun jälkipäässä toimivien asiakkaiden yhteistyöhön uusien tuotteiden kehittämisessä ja innovaatioiden edistämässä. Ne pelkäävät, että tämä innovointi-potentiaali menetetään peruuttamattomasti, jos ei-rautametallien tuotantoa ei tueta.
- (53) Komissio antoi vuonna 2009 tilapäiset puitteet ⁽³³⁾. Kuten johdanto-osan 45 kappaleessa todetaan, komissio tunnusti näillä puitteilla sen, että finanssikriisi merkitsee vakavaa häiriötä jäsenvaltioiden taloudessa. Häiriö muodostui kriisin suorasta vaikutuksesta pankkisektoriin ja sen välillisistä vaikutuksista reaalisalouteen siltä osin kuin yrityksillä oli vaikeuksia saada rahoitusta kohtuuhintaan. Saksa ei kuitenkaan pyrkinyt poistamaan ohjelmalla tätä häiriötä.
- (54) Sen kysymyksen osalta, onko ei-rautametallien tuottajien taloudellinen tilanne vuoden 2009 loppupuoliskolla katsottava SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetuksi vakavaksi häiriöksi, voidaan todeta, että muodollisessa tutkintamenettelyssä ei löydetty perusteita, jotka tukisivat tällaisen häiriön olemassaoloa. Komissio katsoo, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan määräystä on tulkittava suppeasti siten, että sen avulla on tarkoitus poistaa laaja-alaisia häiriöitä, jotka koskevat useita talouden aloja tai aloja, joiden toiminta on niiden systeemisen merkityksen vuoksi erityisen tärkeää koko talouden kannalta. Euroopan unionin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on tältä osin todennut, että häiriön on koskettava kyseisen jäsenvaltion koko taloutta eikä ainoastaan jonkin sen alueen tai osan taloutta ⁽³⁴⁾. Sen vuoksi komissio on päättänyt, että vakavaa taloudellista häiriötä ei voida poistaa sellaisella tuella, jonka tarkoituksena on "yhden ainoan tuensaajan [...] eikä koko toimialan vaikeuksien poistaminen" ⁽³⁵⁾. Tämän oikeuskäytännön mukaan 107 artiklan 3 kohdan b alakohta edellyttää tietyn suuruista häiriötä. Tähän mennessä ei ole osoitettu, että huomattava osa Saksan taloudesta kärsi vakavasta häiriöstä. Ei myöskään ole selvää, kuinka jäsenvaltion taloudessa olevaa vakavaa häiriötä lievennettäisiin myöntämällä valtiontukea ainoastaan 11 tuensaajalle.
- (55) Yksi muiden asianomaisten esittämä toteamus on tietystä määrin ristiriidassa sen väitteen kanssa, jonka mukaan ei-rautametallien tuotannon lasku Saksassa aiheuttaisi suuria vaikutuksia tuotantoketjun jälkipään teollisuusaloihin: Eräs ei-rautametallien tuottaja viittasi ei-rautametallituotannon kaupan intensiteettiin Saksassa ja Euroopassa ja totesi siinä yhteydessä, että asiakkaiden läheisyys merkitsi eurooppalaisille tuottajille toistaiseksi vielä etua merentakaisiin kilpailijoihinsa verrattuna. Kilpailijoiden täytyi investoida varastointiin voidakseen toimittaa Euroopan markkinoille, kun taas eurooppalaiset yritykset pystyivät tilausvalmistukseen, koska niiden tuotantolaitokset sijaitsevat lähellä asiakkaita. Tämän kannan esittänyt tuottaja kuitenkin pelkäsi, että tämä etu voisi pian kadota sähkön hintojen nousussa ja asiakkaiden lisäkustannusten pysyessä siihen verrattuna alhaisina. Jos sähkön hinnat Euroopassa todella nousisivat vielä, asiakkaat voisivat olla entistä kiinnostuneempia ostamaan ei-rautametalleja unionin tuottajien sijasta kolmansien maiden tuottajilta (jotka kuljettavat tuotteensa Eurooppaan ja varastoivat ne siellä). Tällöin tuotantoketjun jälkipään toimialat pystyisivät periaatteessa tekemään hankintansa maailmanmarkkinoilta eikä niiden olemassaolo vaarantuisi. Jo pelkästään se mahdollisuus, että tuotantoketjun

⁽³²⁾ Yhdistetyt asiat T-132/96 ja T-143/96, Freistaat Sachsen ja Volkswagen AG v. komissio, tuomio 15.12.1999, Kok., s. II-3663, 167 kohta; asia C-301/96, Saksa v. komissio, tuomio 30.9.2003, Kok., s. I-9919, 106 kohta.

⁽³³⁾ Ks. alaviite 27.

⁽³⁴⁾ Yhdistetyt asiat T-132/96 ja T-143/96, Freistaat Sachsen ja Volkswagen AG v. komissio, tuomio 15.12.1999, Kok., s. II-3663, 167 kohta.

⁽³⁵⁾ Asia NN 25/2008 (ex CP 15/2008) WestLB Risikoabschirmung, Saksa (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/225266/225266_1154234_37_2.pdf, johdanto-osan 41 kappale).

alkupään tuottajat siirtäisivät tuotantolaitoksensa muualle, osoittaa, että tuotantoketjun jälkipään teollisuusalat voisivat hyvin käyttää Saksan ulkopuolisia toimittajia.

- (56) Saksa ei ole esittänyt riittäviä todisteita, joiden mukaan kyseisten kolmen toimialan taloudelliset vaikeudet ovat sitä suuruusluokkaa tai vaikuttaisivat siinä määrin niihin yhteydessä oleviin aloihin, että arvioitavana oleva tilanne olisi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettu jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö.

6.3.3 SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohta

- (57) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää ”tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio voi todeta valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos tuki edistää yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista ⁽³⁶⁾, on välttämätön tämän tavoitteen saavuttamiseksi ⁽³⁷⁾ eikä muuta kaupan edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

- (58) Komission vakiintuneen käytännön ⁽³⁸⁾ mukaan toimenpiteet voidaan julistaa sisämarkkinoille soveltuviksi suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, jos ne ovat välttämättömiä ja tarkoituksenmukaisia ja jos niiden myönteinen vaikutus yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen on suurempi kuin kaupan ja kilpailun kohdistuvat kielteiset vaikutukset. Sen vuoksi komission mielestä on asianmukaista tarkastella seuraavia kysymyksiä:

- 1) Onko tukitoimenpiteellä hyvin määritelty yhteisen edun mukainen tavoite?
- 2) Onko tukiväline tarkoituksenmukainen yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi? Erityisesti:
 - a) Onko valtiontuki tarkoituksenmukainen ja välttämätön väline vai onko olemassa muita, paremmin soveltuvia välineitä?
 - b) Onko tuella kannustava vaikutus eli muuttaako tuki yritysten käyttäytymistä?
 - c) Onko tuki oikeasuhteista eli voitaisiinko sama käyttäytymisen muutos saada aikaan vähemmällä tuella?
- 3) Onko kilpailun vääristyminen ja vaikutus kaupan rajoitettua siten, että kokonaisuudessaan tuen vaikutus on myönteinen?

- (59) Saksa esitti kaksi perustelua tuen soveltuvuudelle sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Ensinnäkin Saksa esitti, että tuki on välttämätön, jotta voitaisiin estää tuotantolaitosten sulkeminen Saksassa seurauksena tuotannon siirtämisestä kolmansiin maihin, jotka eivät ole päästökauppajärjestelmän piirissä ja joissa ei ole vastaavia hiilidioksidikustannuksia (hiilivuodon estäminen). Toiseksi Saksa totesi, että tuki on välttämätön, jotta voitaisiin estää tuotannon siirtäminen kolmansiin maihin, josta olisi haittaa sekä teollisuusrakenteelle että työllisyydelle (työpaikkojen menettämisen estäminen).

6.3.3.1 Hiilivuodon estäminen

Yhteisen edun mukainen tavoite

- (60) Ympäristönsuojelu on tunnistettu yhteisen edun mukaiseksi tavoitteeksi. Koska unionin ympäristöoikeus voisi johtaa hiilidioksidipäästöjen siirtymiseen maailman muihin osiin, joissa ne voivat edelleen muodostaa ympäristöriskin, tällaisen hiilivuodon estämistä voidaan pitää osana ympäristönsuojelutavoitetta. Tämä on todettu selvästi unionin lainsäädännössä, erityisesti direktiivissä 2009/29/EY ⁽³⁹⁾, jonka johdanto-osan 27 kappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat katsoa tarpeelliseksi antaa tilapäisesti tasoitusta tietyille laitoksille, joiden on todettu olevan sellaisen merkittävän hiilivuodon riskin uhkaamia, joka koskee kasvihuonekaasupäästöjen kustannusten siirtymistä sähkön hintoihin. Tällaista tukea olisi annettava vain, kun se on tarpeellista ja oikeasuhteista, ja sillä olisi varmistettava, että yhteisön järjestelmän energiansäästöä ja siirtymistä ”harmaasta” sähköstä ”vihreään” sähköön koskevat kannustimet säilyvät.”

⁽³⁶⁾ Asia T-162/06, Kronoply v. komissio, tuomio 14.1.2009, Kok., s. II-1, erityisesti 65, 66, 74 ja 75 kohta.

⁽³⁷⁾ Vrt. asia T-187/99, Agrana Zucker und Stärke v. komissio, tuomio 7.6.2001, Kok., s. I-1587, 74 kohta; asia T-126/99, Graphischer Maschinenbau v. komissio, tuomio 14.5.2002, Kok., s. II-2427, 41–43 kohta; asia C-390/06, Nuova Agricast Srl v. Ministero delle Attività Produttive, tuomio 15.4.2008, Kok., s. I-2577, 68–69 kohta.

⁽³⁸⁾ Yhteisön puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuella, EUVL C 323, 30.12.2006, s. 1, 1.3 jakso; yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle, EUVL C 82, 1.4.2008, s. 1, 1.3 jakso.

⁽³⁹⁾ Ks. alaviite 11.

- (61) Lisäksi hiilivuodon estäminen tunnustettiin ympäristötavoitteeksi päästökauppasuuntaviivoissa ⁽⁴⁰⁾, erityisesti niiden 7 ja 8 kohdassa:

”7. Päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää valtiontukea sellaisten toimialojen tai toimialojen osien hyväksi, joihin todennäköisesti kohdistuu merkittävä hiilivuotoriski, koska kasvihuonekaasupäästöihin liittyvät kustannukset siirtyvät sähkön hintoihin, jäljempänä ’välilliset päästökustannukset’, näiden kustannusten kompensoimiseksi valtiontukisääntöjen mukaisesti. Näissä suuntaviivoissa ”hiilivuodolla” tarkoitetaan mahdollista kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjen lisääntymistä, kun yritykset siirtävät tuotantoa EU:n ulkopuolelle, koska ne eivät pysty siirtämään EU:n päästökauppajärjestelmän kustannuksia asiakkailleen ilman markkinaosuuden merkittävää vähentymistä.

8. Hiilivuotoriskin välttämällä on ympäristötavoite, sillä tuella pyritään välttämään kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjen lisääntyminen sen vuoksi, että tuotantoa siirtyy EU:n ulkopuolelle eikä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä ole tehty sitovaa kansainvälistä sopimusta. Toisaalta välillisiin päästökustannuksiin annettavalla tuella voi olla kielteinen vaikutus EU:n päästökauppajärjestelmän tehokkuuteen. Jos tuki olisi kohdistettu huonosti, sillä poistettaisiin tuensaajille näiden omista päästöistä aiheutuvat välilliset kustannukset ja rajoitettaisiin päästöjen vähentämisen kannustimia ja alan innovatiivisuutta. Näin päästöjen vähentämisen kustannukset päätyisivät pääasiassa talouden muiden toimialojen vastattaviksi. Tällainen valtiontuki voi lisäksi johtaa kilpailun merkittävään vääristymiseen sisämarkkinoilla, erityisesti, kun samalla toimialalla toimivia yrityksiä kohdellaan budjettisyistä eri jäsenvaltioissa eri tavoin. Suuntaviivoilla on siis oltava kolme erityistavoitetta: minimoida hiilivuotoriski, säilyttää EU:n päästökaupan tavoite eli hiilidioksidipäästöjen kustannustehokas vähentäminen ja minimoida sisämarkkinoiden kilpailun vääristyminen.”

- (62) Tämän vuoksi hiilivuodon estämisen voidaan katsoa olevan ympäristön säilyttämisen ja erityisesti ilmaston-suojelun kanssa yhteisen edun mukainen tavoite.

Tarkoituksenmukainen ja välttämätön väline

- (63) Myönnetyn tuen on oltava tarkoituksenmukainen ja välttämätön väline asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Väline on tarkoituksenmukainen ja välttämätön, kun ei ole muita vähemmän kilpailua vääristäviä välineitä, joilla voitaisiin saavuttaa samat tulokset.
- (64) Jotta tarkasteltavana olevassa asiassa voitaisiin todeta, ovatko ilmoitetun toimenpiteen yhteydessä maksetut tuet välttämättömiä ja tarkoituksenmukaisia, ensin on osoitettava, että tukikelpoisilla aloilla (alumiinin, kuparin ja sinkin tuotanto Saksassa) oli vuoden 2009 loppupuoliskolla todella hiilivuotoriski.
- (65) Saksa on esittänyt, että hiilivuotoriskin olemassaolo vuoden 2009 loppupuoliskolla on jo tunnustettu päätöksessä 2010/2/EU ⁽⁴¹⁾. Riski oli sen mukaan olemassa jo toisella päästökauppakaudella (2008–2012), eikä siirtyminen kolmannelle päästökauppakaudelle merkinnyt ”laadullista edistysaskelta”.
- (66) Komissio muistutti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, että jäsenvaltiot olivat direktiivissä 2009/29/EY ⁽⁴²⁾ sopineet hiilivuodon estämismekanismiin käyttöönotosta vasta vuodesta 2013. Tämä vaikutti perustellulta, sillä vuodesta 2013 sovellettaisiin tiukempaa päästökattoa, jonka odotettiin johtavan muiden olosuhteiden säilyessä ennallaan korkeampiin hiilidioksidin hintoihin ⁽⁴³⁾. Lisäksi komissio totesi, että hiilivuotoriskiä toisen päästökauppakauden (2008–2012) aikana koskeva keskustelu ei mahdollistanut päätelmien tekemistä kyseisen riskin laajuudesta. Uudemman tutkimuksen mukaan alumiinialalla oli mahdollisesti hiilivuotoriski vuonna 2009, mutta kuparin ja sinkin tuotannon alalla ei ollut. Joka tapauksessa näytti tarkoituksenmukaiselta luoda tällaiselle tuelle unionin laajuiset yhtenäiset arviointiperusteet ⁽⁴⁴⁾. Kolmatta päästökauppakautta varten tällaiset arviointiperusteet ovat päästökauppasuuntaviivoissa.
- (67) Asianomaiset väittivät Saksan tavoin, että ei-rautametalliteollisuuden hiilivuotoriski on jo tunnustettu direktiivin 2009/29/EY 10 a artiklan 6 kohdassa sekä päätöksessä 2010/2/EU. Sen vuoksi ne kyseenalaistivat tarpeen erilliseen arviointiin, johon komissio viittasi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään.

⁽⁴⁰⁾ Ks. alaviite 10.

⁽⁴¹⁾ Ks. alaviite 12.

⁽⁴²⁾ Ks. alaviite 39.

⁽⁴³⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 53 kappale.

⁽⁴⁴⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 54 kappale.

- (68) Lisäksi jotkin asianomaiset ovat korostaneet painokkaasti, että arviointi ei saisi olla liian tiukka. Komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esittämän toteamuksen osalta, jonka mukaan tärkeimmät tuensaajat olivat suunnitellun tukiajanjakson aikana edelleen kannattavia ⁽⁴⁵⁾, eräät ei-rautametallien tuottajista korostivat, että niiden saksalaisten toimintojen kannattavuus oli todellisuudessa suhteellisen alhainen, joskus tämänkaltaisella toimialalla hyväksyttävän tuottoasteen alapuolella, ja sen vuoksi olisi liian tiukkaa tunnustaa tuen välttämättömyys ja kannustava vaikutus ainoastaan, jos tuensaaja on lähes maksukyvytön.
- (69) Lisäksi muutamat tuottajat, esimerkiksi [...], [...], [...] ja [...], totesivat, että hiilivuodossa ei ole kyse vain siitä, suljetaanko tuotantolaitos lopulta ja siirretäänkö tuotanto EU:n ulkopuoliseen maahan. Ennemminkin kysymys on siitä, ovatko tuensaajat valmiita toteuttamaan investointeja saksalaisissa toimipisteissään vai pidäytyvätkö ne investoinneista. Ilmoitettu toimenpide edistää investointeja, ja nimenomaan mahdollisuus saada tukea kannustaa jatkamaan tuotantoa ja toteuttamaan merkittäviä investointeja Saksassa.
- (70) Nämä perustelut eivät ole kuitenkaan vakuuttavia. Ensinnäkään ei pidä paikkaansa, että hiilivuotoriskin olemassaolo vuoden 2009 loppupuoliskolla olisi tunnustettu jo direktiivissä 2009/29/EY. Direktiivin 2009/29/EY 10 a artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön myös taloudellisia toimenpiteitä sellaisten toimialojen tai toimialojen osien hyväksi, joihin todennäköisesti kohdistuu huomattava hiilivuodon riski, joka johtuu kasvihuonekaasupäästöihin liittyvien kustannusten siirtymisestä sähkön hintoihin, näiden kustannusten kompensoimiseksi silloin, kun tämä on tällä alalla sovellettavien ja hyväksyttävien valtion tukea koskevien sääntöjen mukaista." Näin ollen 10 a artiklan 6 kohdassa ei todeta hiilivuotoriskin olemassaoloa, vaan pelkästään sanotaan, että valtiontukea on mahdollista myöntää, jos tällainen riski havaitaan. Joka tapauksessa direktiivi 2009/29/EY koskee ainoastaan kolmatta päästökauppapakutta eli vuoden 2013 jälkeistä ajanjaksoa.
- (71) Sama pätee päätökseen 2010/2/EU ⁽⁴⁶⁾, joka sisältää luettelon niistä toimialoista ja toimialojen osista, joiden katsotaan olevan alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille, mutta vasta vuodesta 2013, jolloin päästökauppajärjestelmän kolmas vaihe alkaa. Kun otetaan huomioon tämä lähtökohta, päätöksessä ei todeta, että vuonna 2009 oli hiilivuotoriski.
- (72) Joka tapauksessa päätöksen 2010/2/EU tavoitteena oli laatia luettelo niistä toimialoista ja toimialan osista, joille olisi jaettava maksutta EU:n päästöoikeuksia. Tällaisesta päästöoikeuksien jakamisesta maksutta säädetään direktiivin 2009/29/EY 10 a artiklan 12 kohdassa. Päätös 2010/2/EU perustuu direktiivin 2009/29/EY 10 a artiklan 13 kohtaan, jossa puolestaan viitataan selvästi 10 a artiklan 12 kohtaan. Koska päästöoikeuksien jakaminen maksutta on toimenpide, jonka tavoitteena on vähentää kyseisillä teollisuuden aloilla (esim. omassa tuotantotoiminnassa) syntyviä *suoria* hiilidioksidikustannuksia, päätökseen ei voida vedota sellaisten toimialojen ja toimialan osien määrittämiseksi, jotka mahdollisesti tarvitsevat korvauksia *välillisistä* hiilidioksidikustannuksista ⁽⁴⁷⁾.
- (73) Komissio katsoo päästökauppasuuntaviivojen mukaisesti, että tukitoimenpide voi olla välttämätön ja tarkoituksenmukainen välillisistä hiilidioksidikustannuksista aiheutuvan hiilivuodon estämiseksi ainoastaan silloin, kun vähintään kolme edellytystä täyttyy. Ensinnäkin on osoitettava, että mahdolliset tuensaajat kattavat sähkökustannustensa kautta huomattavan osan sähkön hintojen kautta siirretyistä välillisistä hiilidioksidikustannuksista. Toiseksi näiden välillisten hiilidioksidikustannusten on muodostettava huomattava osa tuensaajan tuotantokustannuksista. Kolmanneksi tuensaajilla ei saa olla mahdollisuutta siirtää näitä kustannuksia edelleen asiakkailleen. Vaikka nämä edellytykset täyttyisivät, on vielä osoitettava, että tuotantoa mukautettaisiin tai siirrettäisiin unionin/ETA:n ulkopuolisiin maihin, toisin sanoen että tuotanto siirtyisi maihin, joissa päästövähennyksiä koskevat vaatimukset ovat lievempiä. Tuotannon siirtämistä EU:n päästökauppajärjestelmän sisällä ei katsottaisi hiilivuodoksi.
- (74) Vaikka suurin osa päästöoikeuksista jaettiin sähköntuottajille maksutta, Saksa väitti ensimmäisen edellytyksen osalta, että sähköntoimittajat ottivat hiilidioksidikustannukset huomioon hinnoittelussa vaihtoehtokustannuksina jo vuonna 2009 ja siirsivät ne asiakkailleen. Huolimatta siitä, että sähköntuotannossa käytetyt päästöoikeudet jaettiin maksutta, niillä oli Saksan mukaan kuitenkin "hinta", sillä ne oli periaatteessa mahdollista myydä eteenpäin. Nämä vaihtoehtokustannukset otettiin huomioon hinnoittelussa ja siirrettiin edelleen asiakkaille.

⁽⁴⁵⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 64 kappale.

⁽⁴⁶⁾ Ks. alaviite 41.

⁽⁴⁷⁾ Muutoin syntyisi tilanne, että toimialat, jotka on mainittu päätöksessä 2010/2/EU pelkästään suorien hiilidioksidikustannustensa vuoksi, saisivat korvauksia myös välillisistä hiilidioksidikustannuksistaan.

- (75) Päästökauppassuuntaviivoista tehdyssä vaikutustenarviointiraportissa komissio päätteli samoin, että sähköntuottajat pystyivät toisella päästökauppakaudella (2008–2012) siirtämään suurimman osan hiilidioksidikustannuksistaan edelleen, vaikka arvioiden mukaan määrä jääkin alle 100 prosentin ⁽⁴⁸⁾.
- (76) Toisen edellytyksen osalta Saksa ei ole toimittanut erityisiä tietoja siitä, mikä välillisten hiilidioksidikustannusten osuus tuensajien kokonaistuotantokustannuksista on ollut.
- (77) Saksa on toimittanut yleisiä tietoja sähkökustannusten osuudesta kokonaiskustannuksista. Kuparin tuotannon alalla energia- tai sähkökustannusten osuus tuotantokustannuksista vaihtelee 13 prosentista yli 40 prosenttiin. Sinkin tuotannon alalla ne ovat lähes 50 prosenttia ja alumiinin tuotannon alalla 46 prosenttia. Komissio toteaa, että eri tuensajiin ei sovellettu yhtenäistä kokonaiskustannusten määritelmää, minkä vuoksi luvut eivät ole keskenään verrattavissa. Lisäksi Saksa on esittänyt tiedot neljän tuensajan välillisistä hiilidioksidikustannuksista (euroina/MWh). Ne vaihtelevat [...] eurosta/MWh (kuparintuottaja) [...] euroon/MWh (sinkintuottaja); alumiinin tuotannon alalla ne ovat [...] euroa/MWh – [...] euroa/MWh. Muista tuensajista ei esitetty tietoja.
- (78) Yksi asianomaisista, [...], joka on myös tuensaja, totesi, että välilliset hiilidioksidikustannukset olivat vuonna 2009 [...] euroa/MWh, mikä vastasi [...] prosenttia sen kokonaistuotantokustannuksista. [...] ilmoitti, että sähkökustannusten osuus liikevaihdosta oli noin [...] prosenttia.
- (79) Näiden erittäin epätarkkojen tietojen perusteella komissio ei voi varmuudella todeta, että toinen edellytys täyttyy.
- (80) Lisäksi, kuten johdanto-osan (75) kappaleessa jo todettiin, näyttää siltä, että hiilidioksidikustannuksia ei siirretä kokonaisuudessaan sähkön hintoihin. Se, missä laajuudessa hiilidioksidikustannukset siirretään edelleen, riippuu pääasiassa sopimusmuodosta ja sopimuksen tekoajankohdasta. [...] esittämien tietojen mukaan sähkön hintaan sisältyneiden hiilidioksidikustannusten osuus kyseessä olevalla ajanjaksolla (heinä–joulukuu 2009) jäi selvästi alle vuodelle 2009 vahvistetun päästöoikeuksien yhden vuoden termiinihinnan.
- (81) Todistaakseen, että vuonna 2009 oli hiilivuotoriski, Saksa ja eri asianomaiset ovat viitanneet tietoihin, jotka komissio keräsi valmistellessaan päästökauppassuuntaviivoja. Näiden tietojen perusteella ei kuitenkaan voida osoittaa Saksan teollisuutta koskevaa hiilivuotoriskiä vuonna 2009. Ensinnäkin vaikutustenarviointiraporttiin sisältyvä komission analyysi perustuu tietoihin, jotka on koottu eurooppalaisella tasolla. Sen vuoksi niitä voidaan käyttää ainoastaan rajoitetusti tutkittaessa mahdollista hiilivuotoriskiä yksittäisillä teollisuuden aloilla jäsenvaltioiden tasolla.
- (82) Ennen kaikkea vaikutustenarviointiraportissa esitetyt tiedot koskevat kaikki kolmatta päästökauppakautta eikä niitä voida soveltaa vuoteen 2009. Vaikutustenarviointiraportissa esitetyt eri riskiskenaariot perustuvat myös oletukseen, että kolmannella päästökauppakaudella alennetaan päästökattoja ja siirrytään huutokauppaamiseen; näin ollen ne eivät kuvasta asiointilaa vuonna 2009 ⁽⁴⁹⁾.
- (83) Näin ollen komissiolle ei ole esitetty vakuuttavia todisteita siitä, mikä välillisten hiilidioksidikustannusten todellinen osuus tuotantokustannuksista on.
- (84) Kolmannen edellytyksen eli sen osalta, onko tuensajien mahdollista siirtää välilliset hiilidioksidikustannukset edelleen asiakkailleen, Saksa ja useat asianomaiset ovat todenneet, että tuensajat eivät voi vaikuttaa metallien hintoihin. Koska ei-rautametallien tuotanto muodostaa maailmanmarkkinat, hinnanmuodostus tapahtuu Lontoon metallipörssissä. Näin ollen tuottajilla ei niiden mukaan ole mahdollisuutta nostaa hintoja menettämättä markkinaosuuksia.
- (85) Toimitetut tiedot vahvistavat kolmannen edellytyksen täyttyvän, sillä tuottajat eivät voi siirtää merkittäviä kustannusten nousuja eteenpäin, koska kilpailu on maailmanlaajuista ja sitä käydään pääasiassa hinnalla.

⁽⁴⁸⁾ Asiakirjaan ”Suuntaviivat tietyistä päästökaupparjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä vuoden 2012 jälkeen” liittyvä vaikutustenarviointiraportti, 22.5.2012, SWD(2012) 130 final, http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/impact_assessment_main%20report_en.pdf, s. 16.

⁽⁴⁹⁾ Päästökaton alentamista edeltävän ajanjakson osalta komissio itse asiassa totesi, että hiilivuotoa koskevien analyysien laatijat eivät löytäneet empiriisiä todisteita hiilivuodosta (”carbon leakage literature [did] not find empirical proof of carbon leakage”), ks. vaikutustenarviointiraportti, alaviite 48, s. 13.

- (86) Kaiken kaikkiaan komissio toteaa, että Saksan ja asianomaisten toimittamat tiedot eivät todista vakuuttavasti, että mahdollisten tuensaajien tapauksessa välillisten hiilidioksidikustannusten osuus tuotantokustannuksista oli niin suuri, että oli olemassa hiilivuotoriski. Näin ollen ei ole todistettu, että toimenpide on välttämätön ja tarkoituksenmukainen yhteisen edun mukaisen tavoitteen (hiilivuodon estäminen) saavuttamiseksi.

Kannustava vaikutus

- (87) Valtiontuella on kannustava vaikutus, jos tuensaaja muuttaa käyttäytymistään saavuttaakseen yhteisen edun mukaisen tavoitteen. Komissio epäili menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään muun muassa sitä, onko ilmoitetun toimenpiteen nojalla myönnettävä tuki todella se ratkaiseva tekijä, jonka perusteella tuensaajat säilyttäisivät tuotantonsa Saksassa. Riippumatta siitä, oliko hiilivuotoriski todellinen ja olemassa vuonna 2009, katsottiin toimenpiteen keston, joka kattoi ainoastaan vuoden 2009 loppupuoliskon, olevan liian lyhyt investointipäätöksiin vaikuttamiseksi ⁽⁵⁰⁾.
- (88) Saksa väittää, että ohjelman tarkoituksena oli kuroa umpeen kuilu vaikeimman kriisivuoden eli vuoden 2009 ja vuoden 2013 välillä, jolloin on mahdollista ottaa päästökauppuunaviivojen perusteella käyttöön pitkäaikainen tukiohjelma. Lisäksi Saksa ja eri asianomaiset ovat esittäneet, että jo pelkästään ilmoitetusta toimenpiteestä ilmoittaminen vuonna 2009 johti tuotantokapasiteettien säilyttämiseen ⁽⁵¹⁾. Yksi tuensaaja, [...], on esittänyt sisäisiä asiakirjoja todisteeksi siitä, että Saksan hallituksen ilmoitus sai sen luopumaan tuotantolaitoksensa sulkemisesta Saksassa.
- (89) Komissio toteaa, että tuen kannustavasta vaikutuksesta toimitetut tiedot ovat ristiriitaisia. Yhtäältä ei-rautametallien tuotanto on syklistä liiketoimintaa. Tämä voi johtaa tuotannon merkittävään lisääntymiseen myönteisen suhdannekehityksen aikana ja liikakapasiteettiin kysynnän laskiessa ⁽⁵²⁾. Toisaalta hiilivuoto-ongelma, joka on syynä toimenpiteeseen, on yhteydessä ympäristöpolitiikkaan eikä se liity mahdollisiin liikakapasiteettiongelmiin. Kuten eri asianomaiset ovat todenneet, hiilivuodon estäminen edellyttää sitä, että yrityksillä on pitkäaikainen varmuus eli vakaat pitkän aikavälin olosuhteet, koska ainoastaan tällöin ne tekevät investointeja eurooppalaisten tuotantolaitostensa säilyttämiseksi seuraavien 10–20 vuoden aikana.
- (90) On jo sinällään kyseenalaista, onko – kuten eräät asianomaiset väittävät – toimintatuki todella tarkoituksenmukainen väline kannustamaan markkinatoimijoita merkittäviin investointeihin (verrattuna esimerkiksi kohdennettuun investointitukeen). Vaikka niin olisikin, tukitoimenpidettä ei kuitenkaan ole suunnattu vaikuttamaan ei-rautametallien tuottajien pitkän aikavälin liiketoimintaedellytyksiin. Sen ainoana vaikutuksena on vähvistää tuensaajien asemaa liikakapasiteettitilanteessa, kun muut kilpailijat joutuvat hoitamaan liikakapasiteettiongelman omilla varoillaan. Itse asiassa asianomaisten huomautukset tuen myönteisistä vaikutuksista vahvistavat, että toimenpide vaikuttaa ennemminkin talouden laskusuhdannetta vastaan kuin edistää sen mahdollisen rakenteellisen ongelman ratkaisemista, joka liittyy ympäristönsuojelutoimenpiteiden mukanaan tuomiin korkeampiin sähkökustannuksiin ja hiilivuotoon.
- (91) Koska toimenpide oli tarkoitus panna täytäntöön ainoastaan vuoden 2009 loppupuoliskolla ja koska sekä ei-rautametallien tuottajien markkinatilanne että päästöoikeuksien termiinihinnat vaihtelivat voimakkaasti ennen tätä ajanjaksoa ja sen jälkeen, komissio pitää epätodennäköisenä, että näin lyhytaikainen tuki on omiaan vaikuttamaan ratkaisevasti tuensaajien keskipitkän ja pitkän aikavälin strategioihin, jotka koskevat kapasiteetin säilyttämistä tai mahdollista muuttamista unionissa. Lisäksi komissio katsoo, että mahdollisten tuensaajien ennakoitavissa oli, että ensinnäkin kestäisi kauan ennen kuin komissio hyväksyisi ohjelman, ja että toiseksi kolmannella päästökauppu-kaudella olisi joka tapauksessa olemassa puitteet tuelle. Tämän perusteella ja koska yksikään tuensaajista ei tähän mennessä ole sulkenut tuotantolaitostaan ja siirtänyt toimintaansa muualle, komissio päättelee, että ei-rautametallien tuotantolaitosten toiminnan jatkamiseen ovat vaikuttaneet muut tekijät kuin ilmoitetun ohjelman mahdollinen toteuttaminen. [...] esittämät sisäiset asiakirjat viittaavat siihen, että pitkäaikainen tuki (joka alkaa vuonna 2009 ja jatkuu vuoden 2013 jälkeen) on ennemminkin ratkaiseva tekijä.

⁽⁵⁰⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 69 kappale.

⁽⁵¹⁾ Saksan hallitus oli ilmoittanut, että ohjelma otetaan käyttöön heti kun Euroopan komissio on hyväksynyt sen.

⁽⁵²⁾ ECORYS, Competitiveness of the EU Non-Ferrous Metals Industries, 5.4.2011, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf, s. 31.

- (92) Sen vuoksi komissio toteaa, että toimenpiteen nojalla myönnettävän tuen kannustavaa vaikutusta ei ole osoitettu.

Oikeasuhteisuus

- (93) Valtiontuki on oikeasuhteista, jos tuensaajalle myönnetty tuki on rajoitettu vähimmäismäärään, joka on välttämätön yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä merkitsee sitä, että tuensaajat eivät saa saada enempää tukea kuin mikä on välttämätöntä sen taloudellisen rasituksen kattamiseksi, jota on tarkoitus pienentää yhteisen edun mukaisen tavoitteen nimissä.
- (94) Saksa väittää, että sen menetelmät estävät liian suurten korvausten myöntämisen tuensaajille ja että korvaukset kattavat joka tapauksessa vain osan kustannuksista. Ensinnäkin Saksa soveltaa omavastuuta, jonka suuruus vastaa 1 GWh:n suuruudesta sähkönkulutuksesta aiheutuvia välillisiä hiilidioksidikustannuksia. Näin ollen tuensaajalle maksettaisiin korvauksia ainoastaan tämän määrän ylittävistä välillisistä hiilidioksidikustannuksista. Toiseksi Saksa korostaa, että tuen määrää vähennettäisiin vielä varmuuden vuoksi 10 prosenttia. Kolmanneksi asettamalla eri tukimäärät kyseessä oleville kolmelle eri metallille varmistetaan, että korvaus pysyy mahdollisimman pienenä.
- (95) Asianomaiset yhtyvät yleisesti ottaen Saksan kantaan⁽⁵³⁾, ja muutamat niistä jopa kannattavat välillisten hiilidioksidikustannusten täydellistä korvaamista.
- (96) Menetelmään näyttää kuitenkin liittyvän virheitä monessa suhteessa. Tämä koskee ensinnäkin välillisten hiilidioksidikustannusten määrittämisen oikeellisuutta. Saksa ottaa lähtökohdaksi päästöoikeuksien termiinihinnan vuonna 2009 (24 euroa/hiilidioksiditonni (t CO₂)) ja olettaa Saksassa sijaitsevan marginaalivoimalan keskimääräisten päästöjen (0,8 t CO₂/MWh⁽⁵⁴⁾) perusteella, että sähkökustannuksiin sisältyvä välillisten hiilidioksidikustannusten osuus tuensaajan sähkökustannuksista vaihtelee toimitussopimusten perusteella, koska kyseiset yritykset olivat yleensä tehneet pitkäaikaisia sopimuksia tietynä ajankohtana kiinteiden sähkö- ja päästöoikeushintojen perusteella. Asianomaisten toimittamat tiedot vahvistivat tämän. Muutamat asianomaiset totesivat, että yritykset, jotka hankkivat sähkönsä pitkäaikaisilla sopimuksilla, ovat itse asiassa suojattuja sähköön sisältyviltä välillisiltä hiilidioksidikustannuksilta. Lisäksi [...] toimittamat tiedot osoittavat, että kaikkia hiilidioksidikustannuksia ei siirretty sähkön hintoihin. Kun välillisten hiilidioksidikustannusten oletetaan olevan 19 euroa/MWh, ei oteta huomioon tätä seikkaa eikä liian suuria korvauksia suljeta pois. Sen vuoksi komissio toteaa, että Saksa ei ole osoittanut vakuuttavasti, että 10 prosentin vähennys olisi riittävä liian suurten korvausten välttämiseksi, koska se ei ole tutkinut sitä, missä määrin hiilidioksidikustannukset siirrettiin sähkön hintoihin. Se ei varsinkaan ole osoittanut, kuinka päädyttiin 10 prosentin vähennykseen. Lisäksi asianomaisten toimittamat tiedot osoittavat, että 10 prosentin vähennys ei riitä estämään liian suuria korvauksia.
- (97) Toiseksi pyrkiessään ottamaan huomioon alumiinin, sinkin ja kuparin tuotannon erilaiset olosuhteet Saksa on epäselvistä syistä päättänyt, että alumiinille myönnettäisiin 10 prosentin vähennyksen jälkeen suurin korvaus (17 euroa/MWh), kun taas sinkki ja kupari saisivat vähemmän tukea (sinkki 16 euroa/MWh ja kupari 9 euroa/MWh). Voi olla totta, että primaarialumiinin tuotanto on kärsinyt enemmän talouskriisistä kuin esimerkiksi kuparin tuotanto, mutta Saksan toimittamista tiedoista ei kuitenkaan ilmene riittävässä määrin, kuinka eri tukimäärät on määritetty. Samanaikaisesti osa tiedoista osoittaa selvästi, että suurin tuensaaja olisi saanut liikaa tukea⁽⁵⁵⁾. Koska sinkin ja kuparin tukimääristä ei ole tarkempia selvityksiä, on lisäksi kyseenalaista, kuinka tehokkaasti tuet auttaisivat estämään hiilivuotoa kyseisillä aloilla.
- (98) Tämän perusteella komissio päätelee, että ohjelmassa ei rajoiteta korvauksia välttämättömään vähimmäismäärään.

⁽⁵³⁾ Esimerkiksi yksi asianomainen osapuoli – toimialajärjestö – esitti, että koska kuparintuotannossa kulutetaan vähemmän energiaa kuin alumiinintuotannossa, on asianmukaista maksaa vain puolet (9 euroa/MWh) siitä korvaussummasta, joka myönnetään alumiinille (17 euroa/MWh).

⁽⁵⁴⁾ Tämä näyttää olevan pyöristetty luku, joka perustuu Saksan ilmoitusmenettelyn yhteydessä ilmoittamaan tarkempaan lukuun, joka oli 0,75 t CO₂/MWh.

⁽⁵⁵⁾ Alumiinintuottaja [...] ilmoitti, että sen välilliset hiilidioksidikustannukset olivat vuonna 2009 [...] euroa/MWh eli selvästi alle tukimäärän (17 euroa/MWh), jota tukiohjelmassa sovelletaan alumiinin tuotantoon.

Kilpailun vääristyminen, vaikutus kauppaan ja tasapainotesti

- (99) Valtiontuen soveltumiseksi sisämarkkinoille tuen aiheuttaman kilpailun vääristymisen ja kauppaan kohdistuvan vaikutuksen on oltava rajoitettua, jotta kokonaisvaikutus suhteessa yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen jää myönteiseksi.
- (100) Saksa väittää, että ohjelma ei johda tuntuviin kilpailun vääristymiin ja sen vuoksi kokonaisvaikutus on myönteinen. Ensinnäkin Saksa viittaa siihen, että ohjelman tavoitteena on tukea yhtä eurooppalaisen teollisuuden peruspilaria sekä estää hiilivuoto ja teollisen taitotiedon menettäminen. Toiseksi Saksa toteaa, että ohjelmalla korvataan päästökauppajärjestelmästä aiheutuva haitta, minkä vuoksi se palauttaa oikeudenmukaisen kilpailun eikä suinkaan vääristä kilpailua.
- (101) Asianomaiset totesivat, että kilpailun vääristymisen riski sisämarkkinoilla olisi joka tapauksessa pieni, koska ohjelman tarkoituksena on pienentää haittaa, joka unionin tuottajilla on niiden kilpaillessa unionin ulkopuolisten tuottajien kanssa. Myöskään eri toimialojen väliseen kilpailuun ei kohdistuisi haitallista vaikutusta, sillä ei-rautametallialalla on jo toteutettu useita toimia hiilidioksidipäästöjen alentamiseksi ja energiatehokkuuden lisäämiseksi. Lisäksi sähkön hinnat ovat unionin/ETA:n sisällä samat tai ainakin lähentymässä toisiaan, joten saksalaisten tuottajien ei olisi järkevää siirtää tuotantolaitoksiaan toisiin EU-/ETA-valtioihin.
- (102) Komissio ei kuitenkaan voi hyväksyä väitettä, jonka mukaan ohjelma ei aiheuta tuntuva kilpailun vääristymistä vaan sillä on kaiken kaikkiaan myönteinen vaikutus. Tässä yhteydessä muistutetaan, että komissiolla on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvissa valtiontukiasioissa laaja harkintavalta.
- (103) Ensinnäkin tällaiset tukimuodot kuuluvat kilpailua eniten vääristäviin valtiontuen muotoihin. Tuomioistuini totesi Siemens-tuomiossa, että "toimintatuet, eli tuet, joiden tarkoituksena on vapauttaa yritys sellaisista menoista, joista se olisi normaalisti vastannut juoksevassa hallinnossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan, eivät periaatteessa kuulu [SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan] soveltamisalaan", koska "nämä tuet periaatteessa vääristävät kilpailua aloilla, joilla niitä myönnetään, eikä niiden avulla jo niiden luonteensakaan perusteella voida saavuttaa [jotakin yhteisen edun mukaista tavoitetta]" ⁽⁵⁶⁾.
- (104) Asiassa C-86/89, Italia v. komissio, tuomioistuini totesi vastaavasti, että kyseistä tukea, joka oli myönnetty ilman erityisiä edellytyksiä ja yksinomaan suhteessa käytettyihin määriin, oli pidettävä kyseisille yrityksille myönnettynä toimintatukena ja että sillä sellaisena muutettiin kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun vastaisella tavalla ⁽⁵⁷⁾.
- (105) Myös komissio noudatti tätä lähestymistapaa erityisesti tutkiessaan avustuksia sähkökustannusten kattamiseksi alumiinialalla ⁽⁵⁸⁾.
- (106) Kaikki näissä aikaisemmissa asioissa esitetyt huolenaiheet ovat läsnä myös tässä asiassa: tuki muodostuu avustuksesta, joka myönnetään kyseisille tuottajille niiden sähkökustannusten alentamiseksi. Kuten asianomaiset ovat vahvistaneet, sähkökustannukset ovat ohjelman soveltamisalaan kuuluvilla aloilla yksi merkittävimmistä tuotantokustannuksista ja yksi tärkeimmistä tuotantotekijöistä, jolla tuottajat kilpailevat.
- (107) Lisäksi tuki myönnetään kulutettua megawattituntia kohden, minkä vuoksi se vaikuttaa suoraan tukikelpoisten yritysten kilpailukykyyn jokaisen yksikön osalta, jonka ne tuottavat ensimmäisen kulutetun gigawattitunnin jälkeen. Tukea ei myöskään ole liitetty mihinkään tehokkuuden vertailuarvoon. Lopuksi on vielä todettava, että tukea ei ole liitetty edes tuensaajien todellisiin hiilidioksidikustannuksiin, jotka sisältyvät sähkön hintoihin. Se voisi jopa pienentää kannustinta käyttäjä energiatehokkaampia tuotantomenetelmiä.

⁽⁵⁶⁾ Asia T-459/93, Siemens v. komissio, tuomio 8.6.1995, Kok., s. II-1675, 48 kohta.

⁽⁵⁷⁾ Asia C-86/89, Italia v. komissio, tuomio 6.11.1990, Kok., s. I-3891, 18 kohta. Ks. myös asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok., s. I-307, 50 kohta.

⁽⁵⁸⁾ Ks. komission päätös 86/60/ETY, annettu 14 päivänä joulukuuta 1985, valtiontuesta primaarialumiinin valmistajalle Ludwigshafenissa (EYVL L 72, 15.3.1986, s. 30); komission päätös 2010/460/EY, tehty 19 päivänä marraskuuta 2009, valtiontuista C 38/A/04 (ex NN 58/04) ja C 36/B/06 (ex NN 38/06), jotka Italia on toteuttanut Alcoa Trasformazionein hyväksi (EUVL L 227, 28.8.2010, s. 62); komission päätös 2012/339/EU, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2011, valtiontuesta SA.26117 – C 2/10 (ex NN 62/09), jota Kreikka on myöntänyt Alouminion tis Ellados A.E.:lle (EUVL L 166, 27.6.2012, s. 83). Ks. myös asia SA.33624 (ex 2011/CP) ALRO Slatina S.A.:han sovellettavista sähkön suosituimmuustariffeista (EUVL C 268, 5.9.2012, s. 21).

- (108) Komissio ei myöskään katso, että tukiohjelma ei aiheuttaisi unionissa kilpailun vääristymistä. Komissio viittaa siihen, että korjaustoimenpiteitä oli jo toteutettu, esimerkiksi EU:n päästöoikeuksien jakaminen maksutta⁽⁵⁹⁾. Vaikka tämä menettely ei koskenut suoraan päästökauppajärjestelmästä aiheutuvia välillisiä kustannuksia, se vähensi kuitenkin unionin teollisuuden kustannuksia. Toiseksi on erittäin suuri riski, että toimenpide häittäisi kilpailua, koska se myönnetään tapauskohtaisesti ilman yhdenmukaistettuja puitteita ja se koskee ainoastaan kansallista tasoa, minkä vuoksi se hyödyttää ainoastaan yrityksiä, jotka ovat sijoittautuneet kyseiseen jäsenvaltioon.
- (109) Saksan ja joidenkin asianomaisten esittämä perustelu, jonka mukaan toimenpide ei voisi haitata kilpailua unionissa, koska sen tavoitteena on oikeudenmukaisen kilpailun palauttaminen suhteessa unionin ulkopuolisiin kilpailijoihin, sivuuttaa itse ongelman. Kun tukea myönnetään vain saksalaisille tuottajille niiden kilpailukyvyyn vahvistamiseksi suhteessa kolmansien maiden kilpailijoihin, riskinä on, että samalla vahvistetaan myös niiden asemaa suhteessa kilpailijoihin unionissa⁽⁶⁰⁾. Tämän puolesta puhuu myös se, että ohjelman mukaan tuensaajien olisi maksettava tuki takaisin, jos ne sulkevat tuotantolaitoksen tai siirtävän tuotannon *Saksan ulkopuoliseen* maahan (siis ei ainoastaan unionin tai ETA:n ulkopuoliseen maahan).
- (110) Myöskään perustelu, jonka mukaan saksalaiset ei-rautametallien tuottajat eivät siirtäisi tuotantoaan muihin EU-/ETA-maihin vastaavanlaisen sähkön hintatason vuoksi, ei ole vakuuttava. Kilpailun vääristymistä sisämarkkinoilla ei mitata pelkästään sillä, siirretäänkö tuotantolaitokset muihin jäsenvaltioihin. Kilpailun vääristymistä voi syntyä jo silloin, kun valtiontuella mahdollistetaan tuotantokapasiteetin säilyttäminen yhdessä jäsenvaltiossa, sillä tämä vaikuttaa tuotantokapasiteettien kannattavuuteen muissa jäsenvaltioissa. Vaikka Saksa on joidenkin asianomaisten ei-rautametallien tuottajien tärkein toimipaikka unionissa, se ei kuitenkaan ole ainoa⁽⁶¹⁾, joten tuki on omiaan vääristämään kilpailua tuottajien välillä unionin ja ETA:n koko alueella. Ilmoittaessaan tukiohjelmasta Saksa jopa totesi, että saksalaiset tuottajat olivat huonommassa asemassa myös muiden jäsenvaltioiden kilpailijoihin verrattuna.
- (111) Komissio pitää riskinä myös sitä, että tarkasteltavana olevan ohjelman kaltainen ohjelma voisi käynnistää tukikilpailun jäsenvaltioiden välillä, jolloin kilpailu sisämarkkinoilla vääristyisi merkittävästi jäsenvaltioiden erilaisten talousarvioresurssien vuoksi. Tämä riski on tarkasteltavana olevassa asiassa erityisen suuri, koska vuonna 2009 ei ollut yhtenäisiä puitteita, joiden ehtoja kaikkien jäsenvaltioiden olisi noudatettava.
- (112) Myös silloin kun on tunnustettu yhteisen edun mukainen tavoite – kuten ympäristöpoliittinen tavoite estää hiilivuoto – on ehdottomasti varmistettava, että tukitoimenpiteiden kilpailua vääristävät vaikutukset on rajattu vähimmäismäärään ja että kaikkiin markkinatoimijoihin sisämarkkinoilla sovelletaan samoja ehtoja.
- (113) Yksi päästökauppassuuntaviivojen antamisen erityistavoitteista (hiilivuodon estämisen ja päästökauppajärjestelmän tehokkuuden säilyttämisen lisäksi) oli minimoida vääristymät sisämarkkinoilla⁽⁶²⁾. Tällaiset vääristymät eivät ole mahdollisia ainoastaan yksittäisten toimialojen sisällä, vaan myös toimialojen välillä. Kun jäsenvaltio päättää tukitoimenpiteistä, jotka koskevat ainoastaan joitakin toimialoja, tukea saamattomien toimialojen on mahdollisesti katettava suurempi taakka, jotta kyseisen jäsenvaltion päästötavoitteet saavutetaan. Kuten johdanto-osan 48 kappaleessa jo todettiin, Saksan tukiohjelma ei kuulu päästökauppassuuntaviivojen soveltamisalaan. Niitä sovelletaan vasta kolmanteen päästökauppakauteen.
- (114) Komissio toteaa lisäksi, että sen lisäksi, että tukiohjelma voi vaikuttaa merkittävästi kaupankäynnin edellytyksiin, on myös epäselvää, kuinka paljon myönteistä vaikutusta sillä olisi. Erityisesti on todettava, että Saksa ei ole johdanto-osan 63 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa esitetyistä syistä ole esittänyt vakuuttavia todisteita siitä, että ilmoitettu toimenpide oli tarkoituksenmukainen ja välttämätön.

⁽⁵⁹⁾ Direktiivin 2003/87/EY 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on jaettava ”vähintään 90 prosenttia päästöoikeuksista maksutta” toisella päästökauppakaudella.

⁽⁶⁰⁾ Asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok., s. I-307, 50 kohta.

⁽⁶¹⁾ Vuonna 2009 Saksa, Espanja, Ranska ja Italia olivat neljä johtavaa alumiinintuottajaa EU:ssa. Suurimmat primaarialumiinin tuottajat vuonna 2009 olivat Ranska, Espanja, Alankomaat ja Saksa (Saksa oli kuitenkin suurin tuottaja vuosina 2000–2008). Kuparin tuotannossa Saksa ja Puola olivat vuonna 2009 johdossa, ja niiden jälkeen tulivat Espanja, Belgia, Luxemburg ja Skandinavian maat. Suurimmat sinkin tuottajat ovat Espanja, Suomi ja Alankomaat. Ks. ECORYS, Competitiveness of the EU Non-Ferrous Metals Industries, 5.4.2011, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf, s. 43 ja sitä seuraavat sivut.

⁽⁶²⁾ Ks. vaikutustentarviointiraportti, alaviite 48, s. 22.

- (115) Sen vuoksi komissio katsoo, että ilmoitetun toimenpiteen kokonaisvaikutus ei ole myönteinen, koska ohjelma voi aiheuttaa merkittävää kilpailun vääristymistä ei-rautametallien sisämarkkinoilla ja sen myönteisiä vaikutuksia ei ole osoitettu vakuuttavalla tavalla.

Hiilivuodon estämistä koskeva päätelmä

- (116) Komissio katsoo, että toimenpide ei ole välttämätön ja tarkoituksenmukainen väline hiilivuodon estämiseksi tasapainoisella tavalla ja että se on joka tapauksessa omiaan muuttamaan kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun vastaisella tavalla. Sen vuoksi sitä ei voida katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi.
- (117) Vaikka Saksa muuttaisi ohjelmaa poistaakseen tuen oikeasuhteisuutta koskevat komission epäilyt muuttamalla tuen laskentatapaa, kuten se on tarjoutunut tekemään, tämä ei muuttaisi komission arviota, jonka mukaan tuki ei ole välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista ja se vääristää kilpailua unionin sisällä. Ennen kaikkea ei ole todistettu, että vuonna 2009 olisi ollut hiilivuotoriski, ja ohjelmalla olisi edelleen kielteinen vaikutus kilpailuun.

6.3.3.2 Työpaikkojen turvaaminen

- (118) Saksa korosti myös sitä, että on estettävä Saksassa työpaikkojen menettäminen, joka kohtaisi sekä ei-rautametallisteollisuutta että tuotantoketjun jälkipään toimialoja, jos ei-rautametallien tuottajat supistaisivat kapasiteettiaan tai siirtäisivät tuotantonsa kolmansiin maihin.
- (119) Komissio ilmaisi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään epäilevänsä sitä, voitaisiinko toimipaikan siirtämisen estämistä työpaikkojen turvaamiseksi pitää yhteisen edun mukaisena tavoitteena. Joka tapauksessa se asetti kyseenalaiseksi Saksan esittämän perustelun, jonka mukaan ei-rautametalliteollisuus on kärsinyt ulkoisesta shokista, jota on pidettävä markkinoiden toimintapuutteena, joka puolestaan johtaisi työpaikkojen menettämiseen. Lisäksi komissio epäili, ovatko toimintatuet yritysten toimipaikan siirtämisen estämiseksi vähiten kilpailua vääristävä keino turvata työpaikat, sillä tuet työmarkkinatilanteen parantamiseksi kohdistuvat yleensä kestäviin toimenpiteisiin kuten työntekijöiden koulutus ja jatkokoulutus tai rahoituksensaannin helpottaminen uusille investoinneille ⁽⁶³⁾.
- (120) Asianomaisten mukaan vuoden 2008 talous- ja finanssikriisin ja välillisten hiilidioksidikustannusten vuoksi oli todellinen riski, että ei-rautametallien tuotanto ei jatkuisi Euroopassa.
- (121) Komissio muistuttaa, että sen enempää komission päätöksentekokäytännössä kuin unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä ei ole sellaista tapusta, jossa väitetty toimipaikan siirtämistä unionin ulkopuolisiin maihin koskeva riski olisi hyväksytty perusteeksi valtiontuen myöntämiselle ⁽⁶⁴⁾. Koska Saksa ei ole esittänyt vakuuttavia perusteluja, komissio ei pidä tarpeellisena poiketa päätöksentekokäytännöstään.
- (122) Vaikka tällainen tavoite tunnustettaisiin, komission mielestä muut soveltuvuuskriteerit eivät täytyisi. Toimenpide nimittäin soveltuu sisämarkkinoille vain silloin, kun osoitetaan, että se selvästi kannustaa tuensaajaa muuttamaan käyttäytymistään tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi.
- (123) Kuten johdanto-osan 87 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa kuitenkin jo todettiin, lyhyen tukijakson (alle kuusi kuukautta) ja kyseisen alan väitettyjen rakenteellisten ongelmien vuoksi komissio katsoo, ettei ole osoitettu, että tukitoimenpide vaikuttaisi tuensaajien käyttäytymiseen.
- (124) Lisäksi valtiontuki on rajattava vähimmäismäärään, joka on välttämätön yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tarkasteltavana olevassa asiassa ilmoitetussa ohjelmassa olisi varmistettava, että tuki on rajattu määrään, joka on välttämätön työpaikkojen menettämisen estämiseksi.

⁽⁶³⁾ EUVL C 111, 9.4.2011, s. 22, johdanto-osan 77 kappale ja sitä seuraavat kappaleet.

⁽⁶⁴⁾ Komission päätös 2008/408/EY, tehty 20 päivänä marraskuuta 2007, valtiontuesta C 36/A/06 (ex NN 38/06), jota Italia on myöntänyt yrityksille ThyssenKrupp, Cementir ja Nuova Terni Industrie Chimiche (EUVL L 144, 4.6.2008, s. 37), johdanto-osan 145 kappale. Ks. myös päätös 2010/460/EY, johdanto-osan 244 kappale.

- (125) Kuten jo todettiin, ilmoitettu toimenpide ei ole oikeasuhteinen väline hiilivuodon estämiseksi, koska siihen ei sisälly riittäviä takeita siitä, että liian suuria korvauksia ei myönnetä (ks. johdanto-osan 93 kappale ja sitä seuraavat kappaleet). Tämä toteamus pitää paikkansa myös työpaikkojen osalta, sillä niin hiilivuodon estämisellä kuin työpaikkojen menettämisen estämisellä on yhteisenä nimittäjänä tuotantokapasiteetin säilyttäminen. Jos ensimmäiseen tavoitteeseen liittyy liiallisia korvauksia (koska tuki ei ole oikeassa suhteessa tavoitteena olevaan tuotantokapasiteetin säilyttämiseen), myös toiseen tavoitteeseen liittyy silloin liiallisia korvauksia.
- (126) Joka tapauksessa myös työpaikkojen turvaamiseen voidaan soveltaa johdanto-osan 99 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa esitettyjä perusteluja sille, että toimenpiteen kokonaisvaikutus on kielteinen hiilivuodon estämisen osalta: toimintatuet sellaisten juoksevien kustannusten kattamiseksi, jotka yrityksen on tavallisesti katettava, vääristävät kilpailua merkittävästi eivätkä ne periaatteessa ole oikeutettuja riippumatta siitä, mitä yhteisen edun mukaista tavoitetta niillä ajetaan (työpaikkojen menettämisen estäminen vai hiilivuodon estäminen). Se, että tuki olisi myönnetty tapauskohtaisesti yhtenäisten puitteiden ulkopuolella, vahvistaa tämän päätelmän. Jos toimenpide olisi hyväksytty, se olisi johtanut työpaikkojen menettämiseen muissa jäsenvaltioissa ja siten voinut käynnistää tukikilpailun unionissa.

7. PÄÄTELMÄ

- (127) Edellä esitetyn perusteella komissio toteaa, että ilmoitettua tukiohjelmaa ei voida katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi.
- (128) Koska tukea ei ole maksettu, ei ole tarpeen vaatia sen takaisin perimistä,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtiontuki, jota Saksa aikoo myöntää 6 päivästä elokuuta 2009 alkaen ilmoitettujen ei-rautametallien tuotannon tukemista koskevien ohjeiden nojalla, ei sovellu sisämarkkinoille.

Tämän vuoksi kyseistä tukea ei saa panna täytäntöön.

2 artikla

Saksan on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluttua tämän päätöksen tiedoksiantamisesta toimenpiteet, jotka se on toteuttanut päätöksen täytäntöönpanemiseksi.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle.

Tehty Brysselissä 17 päivänä heinäkuuta 2013.

Komission puolesta
Joaquín ALMUNIA
Varapuheenjohtaja