

PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2017/70,

annettu 25 päivänä heinäkuuta 2016,

valtioneuosta SA.37185 (2015/C) (ex 2013/N), jonka Espanja on myöntänyt ja osittain toteuttanut Antequeran huipputeknologiarautatien testauskeskuksen (CEATF) rahoittamiseksi

(tiedoksiannettu numerolla C(2016) 4573)

(Ainoastaan espanjankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

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

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Espanja ilmoitti komissiolle ennakkoon 5 päivänä elokuuta 2013 päivätyllä kirjeellä tuesta, jota oli tarkoitus myöntää Antequeran huipputeknologiarautatien testauskeskuksen (Centro de Ensayos de Alta Tecnología Ferroviaria de Antequera, jäljempänä 'CEATF') rahoittamista varten. Ilmoitus kirjattiin vastaanotetuksi 30 päivänä syyskuuta 2013. Komissio pyysi asiasta lisätietoja kirjeillä, jotka oli päivätty 28 päivänä marraskuuta 2013 sekä 28 päivänä maaliskuuta, 25 päivänä heinäkuuta ja 5 päivänä joulukuuta 2014. Espanjan viranomaiset vastasivat pyyntöön kirjeillä, jotka oli päivätty 6 päivänä helmikuuta, 20 päivänä toukokuuta ja 15 päivänä lokakuuta 2014 sekä 23 päivänä tammikuuta 2015.
- (2) Komissio ilmoitti Espanjalle 23 päivänä maaliskuuta 2015 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa kyseisen toimenpiteen osalta SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa säädetty menettely.
- (3) Komission päätös menettelyn aloittamisesta, jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös', on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ⁽²⁾. Komissio on kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa tuesta.
- (4) Komission ehdotuksesta Espanjan viranomaisten kanssa järjestettiin kokous 28 päivänä toukokuuta 2015. Espanja toimitti huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä 2 päivänä heinäkuuta 2015. Komissio pyysi lisätietoja kirjeillä, jotka oli päivätty 8 päivänä syyskuuta ja 15 päivänä lokakuuta 2015 sekä 15 päivänä tammikuuta 2016. Espanjan viranomaiset vastasivat kirjeillä, jotka oli päivätty 28 päivänä syyskuuta ja 13 päivänä marraskuuta 2015 sekä 21 päivänä tammikuuta 2016.
- (5) Komissio sai huomautuksia rautatiealalla toimivilta yrityksiltä 7, 9, 10, 16, 17 ja 23 päivänä heinäkuuta 2015. Nämä kymmenen yhtiötä ovat rautatieyhtiöitä, junavaunujen valmistajia sekä yrityksiä, jotka testaavat materiaaleja tai tarjoavat käyttöön virtuaalisia testausympäristöjä.

⁽¹⁾ EUVL C 188, 5.6.2015, s. 10.

⁽²⁾ Ks. alaviite 1.

- (6) Komissio välitti huomautukset Espanjalle 24 päivänä syyskuuta 2015 päivätyllä kirjeellä, johon Espanja vastasi 14 päivänä lokakuuta 2015 päivätyllä kirjeellä.
- (7) Lopuksi mainittakoon, että Espanjan viranomaiset ilmoittivat hankkeen 26 päivänä heinäkuuta 2013 komission alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle suurhankkeena, joka rahoitetaan tuolloin Espanjassa voimassa olleesta usean alueen käsittävstä toimenpideohjelmasta⁽³⁾. Ilmoituksesta annettiin tieto myös kilpailun pääosastolle 30 päivänä syyskuuta 2013. Espanjan viranomaiset luopuivat hankkeesta 14 päivänä huhtikuuta 2015 päivätyllä kirjeellä.

2. TOIMENPITEEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS

2.1 CEATF-hankkeen tavoitteet ja kuvaus

- (8) Ilmoitettu toimenpide koskee julkista rahoitusta tutkimusinfrastruktuurille, joka on suunniteltu testauskeskukseksi suurten nopeuksien liikkuvalla kalustolla ja siihen liittyville laitteistoille. CEATF-hankkeen tavoitteena on tarjota Euroopan mittakaavassa ainutkertainen infrastruktuuri, jossa voidaan suorittaa suurten nopeuksien liikkuvalla kalustolta edellytettävää testausta, validointia ja hyväksymismenettelyjä.
- (9) CEATF-hanke koostuu kehän muotoisesta rautatiestä, jossa junat voivat kulkea erittäin suurella nopeudella (jopa 520 km/h), sekä oheistoiminnoista. Näiden avulla on mahdollista tutkia ja virittää liikkuvaa rautatiekalustoa, infrastruktuuri-elementtejä ja radan päällysrakenteita sekä tehdä hyväksyntöjä. Lisäksi keskuksen tiloilla ja laitteilla voidaan tutkia rautateiden dynamiikkaa, uuden sukupolven kiskoliikenne- ja jarrutustekniikkaa sekä rautatieinfrastruktuurin merkinantojärjestelmiä.
- (10) Kehän muotoisen rautatien pituus on 58 kilometriä, ja siinä on yhdeksän kilometrin mittainen suora osuus, jolla kulkunopeus voi olla jopa 520 km/h. Kehässä on kaarevuussäteeltään loivia mutkia, joiden kallistus on valittu siten, että niissä voidaan ajaa tiettyä nopeutta ja sivuttaiskiivyyttä käyttäen.
- (11) Espanja ilmoitti, että kehärautatie on suunniteltu käytettäväksi sellaisen liikkuvan kaluston tyyppihyväksynnässä, jonka kulkunopeus on enintään 520 km/h, mikä vastaa kaarevuussäteeltään loivissa ja erittäin loivissa kaarteissa tehtävässä tyyppihyväksynnässä käytettävää arvoa⁽⁴⁾.
- (12) Kehärautatiessä on lisäksi kaksi kaksoisraiteilla ja laitureilla varustettua osuutta, joita voidaan käyttää enintään 250 km/h:n nopeudella kulkevan liikkuvan kaluston tyyppihyväksynnöissä⁽⁵⁾ sekä infrastruktuuri- ja päällysrakennetesteissä.
- (13) Kehärautatiessä on myös yhdysraiteita, joita voidaan käyttää jyrkissä ja erittäin jyrkissä kaarteissa tehtävissä tyyppihyväksynnöissä.
- (14) Eräs oheistoiminnoista on Centro Integral de Servicios Ferroviarios (integroitu raidepalvelukeskus, jäljempänä 'CISF'), jossa on laboratorioita sekä toimisto- ja koulutustiloja. Laboratoriot käsittävät monitorointiyöpajan ja testien valmistelualueen, jossa on valmiudet junien laitteiden kokoonpanoa ja purkamista varten, junan erilaisten sisäisten järjestelmien kehittämiseen sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan ('T&K&I-toimintaan'). Osa alueesta on varattu liikkuvan kaluston toiminnan testaamiseen rautatiekaluston myöhempää validointia ja hyväksyntää varten.
- (15) Oheistoimintoihin kuuluvat myös raiteet erikoiskokeita varten, useita jännitteitä käyttävä muuntoasema, josta saadaan kehärautatien tarvitsemää sähkövirtaa, sekä liikenteenohjauskeskus.

⁽³⁾ Komissio hyväksyi usean alueen käsittävän toimenpideohjelman Investigación, Desarrollo e Innovación por y para el beneficio de las empresas – Fondo Tecnológico ("Yritysten tutkimus-, kehitys- ja innovointitoimintaa yritysten hyväksi – Teknologiarahasto") 7 päivänä joulukuuta 2007 tehdyllä päätöksellä C/2007/6316. Ohjelmassa hyödynnetään yhteisön tukea kaikilla Espanjan alueilla lähentymistä, alueellista kilpailukykyä ja työllisyyttä koskevien tavoitteiden puitteissa.

⁽⁴⁾ Espanjan viranomaisten toinen vastaus, kirjattu vastaanotetuksi 20 päivänä toukokuuta 2014, s. 12; sama vahvistettu Espanjan viranomaisten 22 päivänä tammikuuta 2015 päivätyssä vastauksessa.

⁽⁵⁾ Jäljempänä 2.3.1 jaksossa kuvatun mukaisesti hankkeen tekniseen suunnitteluun tehtiin muutoksia vielä alustavan toteutettavuustutkimusvaiheen aikana. Lopullisessa muodossaan hanke oli huhtikuussa 2013, jolloin ADIF haki sille julkisista töistä ja liikenteestä vastaavan ministeriön hyväksyntää.

- (16) Kehärautatieiden rakentamisesta ja toiminnasta vastaisi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus, jonka osapuolet ovat Espanjan rautatieinfrastruktuurista vastaava laitos ADIF (Administrador de Infraestructura ferroviaria, ks. johdanto-osan 24 kappale) sekä yritysten muodostama konsortio. Yritysten muodostaman konsortion oikeudellinen muoto on erillisyyhtiö (Sociedad de Propósito Especifico, SPE) ⁽⁶⁾, ja se vastaa testauskeskuksen rakentamisesta ja tämän jälkeen sen toiminnasta 25 vuoden ajan. ADIF on nimetty CEATF:n omistajaksi.
- (17) Ennen tarjouspyynnön julkaisemista Espanjan virallisessa lehdessä 2 päivänä heinäkuuta 2013 ⁽⁷⁾ Espanjan viranomaiset ilmoittivat, että hankkeesta mahdollisesti kiinnostuneiden yritysten kanssa oli pidetty kokouksia ja että koordinoituja tutkimuksia oli tehty. Espanjan viranomaisten mukaan vastausten perusteella oli selvää, että yksityisellä sektorilla oltiin erittäin kiinnostuneita hankkeen toteuttamisesta ⁽⁸⁾. Hanke herätti eniten kiinnostusta yrityksissä, jotka toimivat rakennusalalla (40,43 % vastaanotetuista kyselylomakkeista) tai liikkuvan kaluston valmistuksessa (12,76 % vastaanotetuista kyselylomakkeista). Nämä yritykset ilmaisivat olevansa kiinnostuneita hankkeeseen osallistumisesta ja riskien ottamisesta sillä ehdolla, että niiden investoinnit voitiin taata ainakin osittain, sillä hankkeen kannattavuudesta ei ollut tutkimuksen tekohetkellä riittävästi tietoa vahvaa sitoutumista varten ⁽⁹⁾.
- (18) Ensimmäinen erillisyyhtiön valitsemista koskeva tarjouskilpailu todettiin kuitenkin mitättömäksi lokakuussa 2013, sillä yksikään tarjoaja ei ollut ilmaissut olevansa kiinnostunut hankkeesta. Tämän jälkeen tarjoajan valintaprosessi keskeytyi siksi ajaksi, kun komissiolta odotettiin lopullista päätöstä hankkeesta.
- (19) Espanjan viranomaiset vahvistivat, että CEATF:ssä on tarkoitus suorittaa vain taloudellista toimintaa. Jos ADIF tai sen tytäryhtiö ADIF Alta Velocidad aikovat käyttää keskusta omiin testeihinsä, niiden on noudatettava tässä samojen ehtojen kuin muidenkin käyttäjien koko 25 vuoden sopimuskauden ajan.
- (20) Espanjan viranomaiset ilmoittivat, että Euroopassa toimii tällä hetkellä kolme rautateiden testauskeskusta (Cerhenice (Velim) Tšekissä, Wildenrath Saksassa ja Valenciennes Ranskassa). Espanjan viranomaisten mukaan näissä laitoksissa voidaan tehdä testejä vain pienemmällä nopeuksilla (ks. taulukko 1).

Taulukko 1

Vertailua muiden Euroopan maissa toimivien ja yhden Yhdysvalloissa toimivan rautateiden testauskeskuksen sekä CEATF:n välillä

	Velim (Tšekki)	Wegberg-Wilden- rath (Saksa)	Valenciennes ⁽¹⁾ (Ranska)	TTCI – Puebla (USA)	CEATF (Espanja)
Rakentamisvuosi	1963	1997	1999	1998	Rakenteilla
Kehien määrä	2	5	4	4	1
Pituus (km)	3,9 ja 13,3	0,4–6,1	1,6–2,7	5,6–21,7	Suora osuus 9 km Kehän osuus 58 km
Huippunopeus (km/h)	210	160 (suuri kehä)	110	265 (suuri kehä)	520
Omistaja	Kansalliseen rautatietiehtiöön kuuluva rautati- etutkimuslaitos	Siemens	CEF SA (61 % Alstomin omis- tuksessa)	Association of American Rail- roads	Kansallinen rauta- tiehtiö ADIF

Lähde: Espanjan viranomaiset.

⁽¹⁾ <http://www.c-e-f.fr/>

⁽⁶⁾ Tarkempi kuvaus on menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 2.4 jaksossa.

⁽⁷⁾ Espanjan virallinen lehti (BOE) nro 157, 2.7.2013.

⁽⁸⁾ Deloitte, Final conclusions on the questionnaires received on the project for the development, construction, maintenance and operation of ADIF's railway ring in Antequera under public-private partnership ("Lopulliset päätelmät kyselylomakkeista koskien hanketta, jossa on kyse ADIF:n Antequeraan tulevan kehärautatieen suunnittelusta, rakentamisesta, kunnossapidosta ja toiminnan harjoittamisesta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutena"), 8.10.2012.

⁽⁹⁾ Deloitte'n raportin tiivistelmä, josta on jäljennös Espanjan viranomaisten 22 päivänä tammikuuta 2015 päivätyssä kirjeessä.

- (21) Espanjan viranomaiset ilmoittivat, että espanjalaiset liikkuvan kaluston valmistajat käyttävät raidetestauksessa yleensä Velimin ja Wildenrathin laitoksia, mutta myös Yhdysvaltojen Pueblassa sijaitsevaa TTCI-testauskeskusta.
- (22) Suurten nopeuksien liikkuvaa kalustoa testataan myös kaupallisessa käytössä olevilla rautateillä, joiden enimmäis-suunnittelunopeus on 350 km/h. Testeissä käytettävä nopeus on tällöin jopa 385 km/h, kuten standardissa edellytetään (10 prosenttia yli junan nimellisoikeuden). Testit suoritetaan öisin, jolloin kaupallista matkustajaliikennettä ei ole.

2.2 Tuensaja

- (23) Suunniteltu omistaja ADIF on hakenut julkista rahoitusta CEATF:n rakentamista varten.
- (24) Vuonna 2005 perustettu ADIF on valtion kokonaan omistama yritys, joka toimii Espanjan julkisista töistä ja liikenteestä vastaavan ministeriön (Ministerio de Fomento) alaisuudessa. ADIF omistaa Espanjan rautatieinfrastruktuurin ja vastaa sen hoitamisesta (rakentamisesta, kunnossapidosta, korjauksista ja hallinnoinnista).
- (25) Uusi julkisessa omistuksessa oleva yhtiö nimeltä ADIF Alta Velocidad perustettiin 13 päivänä joulukuuta 2013 annetulla kuninkaallisella asetuksella ADIF:n uudelleenjärjestelystä⁽¹⁰⁾. Tämän seurauksena tavanomaisen kansallisen rautatieverkoston rakentamisesta ja hoitamisesta vastaava yhtiö (ADIF) on nyt erillinen suurnopeusrautatielinjojen hoitamisesta vastaavasta yhtiöstä (ADIF Alta Velocidad).
- (26) Espanjan viranomaisten mukaan ADIF:n toimintaan kuuluu raiteista, asemista ja rahtiterminaaleista koostuvan rautatieinfrastruktuurin rakentaminen ja hallinnointi, rautatieliikenteen järjestäminen, kapasiteetin jakaminen rautatieliikenteen harjoittajien kesken, infrastruktuurin, asemien ja rahtiterminaalien käytöstä perittävien maksujen kerääminen sekä oman omaisuuden (kuten teollis- ja tekijänoikeusportfolion) hallinnointi. Nämä kaikki ovat taloudellista toimintaa. Muuhun taloudelliseen toimintaan kuuluu ADIF:n hoitamien asemien tilojen vuokraaminen myymälöille sekä messuja, näyttelyitä, messuosastoja, kampanjoita tai esityksiä varten⁽¹¹⁾. ADIF:n liikevaihdosta 99,97 prosenttia muodostuu tästä toiminnasta. Espanjan viranomaiset ilmoittivat kuitenkin, että ADIF:llä voi olla myös muuta toimintaa, joka heidän kantansa mukaan on luonteeltaan muuta kuin taloudellista, esimerkiksi tutkimus- ja kehitystyötä.

2.3 Tukitoimenpiteen kuvaus

2.3.1 Hankkeen suunnittelu, oikeusperusta ja rahoitus

- (27) Helmikuussa 2009 Espanjan julkisista töistä ja liikenteestä vastaava ministeriö antoi ADIF:lle tehtäväksi etsiä toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja sellaista rautateiden testauslaitosta varten, joka soveltuisi suurnopeusrautatiealan kehittyneitä ratkaisuja koskevaan T&K&I-toimintaan.
- (28) ADIF ja Andalusian hallitus (Junta de Andalucía, innovoinnista, tieteestä ja yritystoiminnasta vastaavan neuvostonsa kautta) hyväksyivät virallisesti 15 päivänä joulukuuta 2009 yhteisymmärryspöytäkirjan, joka koski molempien osapuolten sitoutumista rautatieteknologiakeskuksen (Centro de Tecnologías Ferroviarias, jäljempänä 'CTF'⁽¹²⁾) rakentamiseen Andalusian teknologiapuistoon sekä rautateiden testauslaitoksen eli CEATF:n rakentamiseen Málagaan maakuntaan.
- (29) Hankkeen ensimmäisessä versiossa, joka esitettiin julkisista töistä ja liikenteestä vastaava ministeriölle 1 päivänä kesäkuuta 2010, oli tarkoitus rakentaa 57 km:n mittainen pääkehärautatie suurnopeusjunille (joiden enimmäistestausnopeus on 450 km/h) sekä kaksi lisäkehää (pituudet 20 km ja 5 km) enintään 220 km/h:n nopeudella kulkevien metrojunien ja raitiotievaunujen testaamista varten. Pääkehän rakentamista varten tutkittiin eri paikkoja ja useita mallivaihtoehtoja. Ensimmäisessä asiakirjassa esitettiin pääkehälle neljä ja lisäkehille kaksi vaihtoehtoa, ja asiakirjan työstämistä jatkettiin hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin aloittamista varten.

⁽¹⁰⁾ Ley 39/2003 del Sector Ferroviario, julkaistu Espanjan virallisessa lehdessä (BOE) nro 299, 14.12.2013.

⁽¹¹⁾ Kaupallisesta hallinnoinnista vastaa ADIF:n matkustaja-asemista vastaava osasto (lähde: www.adif.es).

⁽¹²⁾ Samalla alueella toimiva rautatieteknologiakeskittymä; ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 12 kappale.

- (30) Samaan aikaan kun ADIF jatkoi tutkimuksia sopivimmasta vaihtoehdosta suurnopeusratojen testauskeskukselle, Espanja sisällytti hanketta koskevia esityksiä toimenpideohjelmaansa (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006⁽¹³⁾ nojalla), jotta sille maksettaisiin EAKR-rahoitusta⁽¹⁴⁾.
- (31) ADIF hyväksyi 1 päivänä joulukuuta 2010 alustavasti asiakirjan Estudio Informativo de las Instalaciones de Ensayos y Experimentación asociadas al Centro de Tecnologías Ferroviarias de ADIF en Málaga ("Informatiivinen tutkimus ADIF:n Málagaan rakennettavan rautatieteknologiakeskuksen testauslaitteista ja -laitteista"). Asiakirjassa analysoitiin usean kriteerin pohjalta pääkehän kahta vaihtoehtoa (1A ja 1B) ja lisäkehän kahta vaihtoehtoa (1B1 ja 1B2). Asiakirjan johtopäätöksenä oli, että 1B ja 1B1 olivat sopivimmat vaihtoehdot.
- (32) Sopimus (convenio de colaboración) suurnopeusrateiden teknologiakeskuksen rakentamisen ja laitteiston rahoittamisesta allekirjoitettiin Espanjan tiede- ja innovaatioministeriön ja ADIF:n välillä 27 päivänä joulukuuta 2010. Sopimuksessa valtio lupasi ADIF:lle rahoitusta lainojen ja avustuksen muodossa. Avustus hyväksyttiin ennakkomaksuksi EAKR-varoista⁽¹⁵⁾.
- (33) ADIF sai ensimmäiset suoritukset valtiolta tammikuussa 2011. Espanjan viranomaisten mukaan⁽¹⁶⁾ kyseisiä ennakkomaksuja käytettiin osin toteutettavuustutkimuksiin, osin laboratorioden (CISF) rakentamiseen Antequeran maakuntaan paikalle, jossa CEATF-hanke oli määrä toteuttaa.
- (34) Pitkäkestoisen hallinnollisen menettelyn ja kuulemisprosessin jälkeen ja ensimmäisissä julkisissa kuulemisissa esitettyjen huomautusten perusteella ADIF päätti tarkastella uudelleen hankkeen laajuutta. Asiakirjoissa esiteltiin ja analysoitiin tarkemmin uusi vaihtoehto (1C), joka koostui kehästä, jonka suoralla osuudella junat voivat kulkea jopa 520 km/h:n tuntinopeudella, ja josta lisäkehät oli poistettu ja korvattu kahdella pääkehään liittyvistä yhdysraiteista muodostuvalla osuudella.
- (35) ADIF teki tämän jälkeen lisätutkimuksen ja laati asiakirjan Proyecto Básico de las Instalaciones de Ensayo y Experimentación del Centro de Tecnologías Ferroviarias de Adif en Málaga. Circuito principal, secundario y conexiones ("Perussuunnitelma ADIF:n Málagaan rakennettavan rautatieteknologiakeskuksen testauslaitteista ja -laitteista. Pääkehä, lisäkehä ja yhdysraiteet"). Tässä vaihtoehtoon 1C perustuvassa asiakirjassa hanke esitettiin sellaisena kuin se on kuvattu edellä 2.1 jaksossa. Suunnitelma esitettiin julkisista töistä ja liikenteestä vastaavan ministeriön rautateistä vastaavalle pääosastolle, joka päätti käynnistää julkisen kuulemisen 8 päivänä huhtikuuta 2013⁽¹⁷⁾.
- (36) Julkisen kuulemisen jälkeen hanke hyväksyttiin ministeriötasolla 27 päivänä kesäkuuta 2013 (hyväksyjänä julkisista töistä ja liikenteestä vastaavan ministeriön rautateistä vastaava pääosasto) sillä ehdolla, että Espanjan hallitus (Consejo de Ministros) antaa sille lopullisen hyväksynnän.
- (37) Espanjan hallitus antoi hankkeelle ja sen rahoitukselle muodollisen hyväksyntänsä 28 päivänä kesäkuuta 2013⁽¹⁸⁾ ja valtuutti julkisista töistä ja liikenteestä vastaavan ministeriön käynnistämään ADIF:n kautta tarjouskilpailun CEATF:n rakentamisesta ja hyödyntämisestä⁽¹⁹⁾.
- (38) Ilmoitetun hankkeen rahoitus perustui siis ensinnäkin 27 päivänä joulukuuta 2010 tehtyyn sopimukseen ja toisekseen 28 päivänä kesäkuuta 2013 tehtyyn Espanjan hallituksen päätökseen.

⁽¹³⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25).

⁽¹⁴⁾ I+D+I por y para el beneficio de las empresas – Fondo tecnológico 2007–2013 -toimenpideohjelman seurantarvymän pöytäkirja 11 päivänä kesäkuuta 2010 pidetystä kokouksesta. Seurantarvymän puheenjohtajana toimii Espanjan elinkeinoministeriön EAKR-rahastosta vastaava pääjohtaja, ja sen kokouksiin osallistuu edustajia toimenpideohjelmaan osallistuvista yrityksistä ja julkishallinnon yksiköistä sekä komissiosta.

⁽¹⁵⁾ Espanjan viranomaiset toimittivat sopimustekstin 2 päivänä heinäkuuta 2015 päivätyllä sähköpostilla.

⁽¹⁶⁾ Espanjan viranomaisten sähköpostiviestit 1 ja 8 päivänä kesäkuuta 2015; sama vahvistettu 13 päivänä marraskuuta 2015 päivätyin kirjeen sivulla 5 sekä liitteissä.

⁽¹⁷⁾ Julkaistu Espanjan virallisessa lehdessä (BOE) 17.4.2013.

⁽¹⁸⁾ Lopullisiksi määriteltävien teknisten ominaisuuksien perusteella (enimmäisnopeus, kehien lukumäärä ja muoto, sijainti sekä testattavan liikkuvan kaluston tyyppi).

⁽¹⁹⁾ Infrastruktuurista, liikenteestä ja asumisesta vastaavan valtionviraston päätös, jossa hanke hyväksytään ja sen tavoitteet ja tuleva menettely esitellään. Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 10 kappale.

2.3.2 Tukivälineen kuvaus

- (39) Hankkeen kokonaiskustannukset ovat 28 päivänä kesäkuuta 2013 tehdyn päätöksen mukaan 358,6 miljoonaa euroa ⁽²⁰⁾. Julkinen rahoitus kattaa hankkeen kustannukset kokonaisuudessaan, ja elinkeino- ja kilpailukykyministeriö myöntää rahoituksen seuraavasti:
- a) Lainoina 99,6 miljoonaa euroa (91,3 miljoonaa euroa Convenio INNVENTA 2010 -sopimuksesta, 1,7 miljoonaa euroa Programa INNPLANTA 2010 -ohjelmasta ja 6,6 miljoonaa euroa Programa INNPLANTA 2011 -ohjelmasta) ⁽²¹⁾.
- b) Avustuksena 259 miljoonaa euroa; maksettu valtion yleisestä talousarviosta ja hyväksytyt ennakkomaksuksi Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) rahoituksesta (253,2 miljoonaa euroa Convenio INNVENTA 2010 -sopimuksesta, 3,9 miljoonaa euroa Programa INNPLANTA 2010 -ohjelmaan kuuluvista ehdotuspyynnöistä ja 1,9 miljoonaa euroa Programa INNPLANTA 2011 -ohjelmasta).
- (40) Lainoista, jotka myönnetään ADIF:lle hanketta varten edellä johdanto-osan 39 kappaleen a kohdassa kuvatulla tavalla, Espanjan viranomaiset antoivat seuraavat tiedot:

Taulukko 2

CEATF-hankkeen lainojen rakenne ja takaisinmaksu

OHJELMA	KORKO (%)	TAKAISINMAKSUAIKA	ENIMMÄISMÄÄRÄ (miljoonaa euroa)
INNVENTA 2010	1,17	2016-2024	91,3
INNPLANTA 2010	1,17	2015-2025	1,7
INNPLANTA 2011	0,00	2014-2018	0,8
	3,06	2015-2025	5,8
			99,6

Lähde: Espanjan viranomaiset.

- (41) Lainoista peritään erisuuruista korkoa riippuen nostoeristä ja ohjelmasta, jonka puitteissa ne myönnetään.
- (42) Edellä mainittujen lainojen korkotasojen ja toteutuneiden markkinakorkojen vertailua varten Espanjan viranomaiset toimittivat luettelon kaupallisista lainoista, joita ADIF:lle / ADIF Alta Velocidadille oli myönnetty kuluneen viiden vuoden aikana, sekä lainaehdoista ⁽²²⁾ (EIP:n myöntämiä lainoja lukuun ottamatta):
- a) Vuonna 2010 ADIF:lle myönnettiin seitsemän lainaa: kolmessa lainassa oli 4,036–4,580 prosentin kiinteä korko ja neljä muuta myönnettiin 3–12 kuukauden Euribor-koron perusteella lasketulla vaihtuvalla korolla, johon lisättiin 100–170 korkopisteen marginaali lainan keston mukaan.
- b) Vuonna 2011 ADIF:lle myönnettiin 11 lainaa 3–6 kuukauden Euribor-koron perusteella lasketulla vaihtuvalla korolla, johon lisättiin 210–250 korkopisteen marginaali lainan keston mukaan. Esimerkiksi 8 päivänä huhtikuuta 2011 ADIF:lle myönnettiin seitsemäksi vuodeksi 75 miljoonan euron laina kuuden kuukauden Euribor-koron perusteella lasketulla vaihtuvalla korolla, johon lisättiin 230 korkopisteen marginaali (lyhennysvapaa aika kolme vuotta ja lyhennyserien maksu puolivuositain).

⁽²⁰⁾ Tarkka summa on 358 552 309,00 euroa, joka pyöristetään ylöspäin 358,6 miljoonaan euroon; ks. Espanjan hallituksen päätös 28 päivänä kesäkuuta 2013. [http://prensa.adif.es/ade/u08/GAP/Prensa.nsf/0/80A8FA05AE117307C1257B9B00284BC1/\\$file/130628%20Anillo%20Ferroviario%20Antequera%20Consejo%20Ministros.pdf?OpenElement](http://prensa.adif.es/ade/u08/GAP/Prensa.nsf/0/80A8FA05AE117307C1257B9B00284BC1/$file/130628%20Anillo%20Ferroviario%20Antequera%20Consejo%20Ministros.pdf?OpenElement)

⁽²¹⁾ Lähde: Ilmoitusmuistion sivu 85 (syyskuu 2013), jota täydentävät 2 päivänä heinäkuuta 2015 päivätty sähköpostiviesti ja 13 päivänä marraskuuta 2015 päivätty kirje. Avustuksen (joka on hyväksytty "ennakkomaksuksi avustuksesta") ja lainojen muodossa myönnetyn rahoituksen rakenne perustuu vuonna 2010 allekirjoitettuun sopimukseen, mutta talousarviota on päivitetty 28 päivänä kesäkuuta 2013 tehdyn päätöksen jälkeen.

⁽²²⁾ Espanjan viranomaisten luettelo käsitti kaikki lainat, joita ADIF:lle ja ADIF Alta Velocidadille oli myönnetty ja jotka tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013 alkaen eli sen jälkeen, kun ADIF oli jaettu ADIF:ksi ja ADIF Alta Velocidadiksi. Kehärautatiehen liittyvät omaisuuserät ovat pysyneet ADIF:n omistuksessa.

- c) Komissio panee merkille, että ADIF:lle myönnettyihin lainoihin sovellettavien marginaalien pisteluku kasvoi vuosina 2013 ja 2014 aina 450 korkopisteeseen ⁽²³⁾.

2.3.3 ADIF:lle jo maksetut varat

- (43) Espanja ilmoitti myös, että marraskuuhun 2015 mennessä avustuksista ADIF:lle maksetuista ennakkomaksuista ja ADIF:lle myönnettyistä lainoista oli kertynyt yhteensä 139,9 miljoonaa euroa nettona. Taulukoissa 3, 4 ja 5 kuvataan tarkemmin ADIF:lle tammikuun 2011 jälkeen maksettua rahoitusta:

Taulukko 3

ADIF:lle maksetut päivitetyt summat – marraskuu 2015

(miljoonaa euroa)

	INNVENTA	INNPLANTA 2010	INNPLANTA 2011	YHTEENSÄ (netto)
Avustuksista maksetut ennakkomaksut	130,0	3,9	1,25	135,2
Lainat	—	1,7	3,0	4,7
YHTEENSÄ	130,0	5,6	4,2	139,9

Lähde: Espanjan viranomaiset.

Taulukko 4

Tiedot avustuseristä

AVUSTUKSISTA MAKSETUT ENNAKKOMAKSUT				
	Päivämäärä	Toimenpide		Määrät (euroa)
Convenio INNVENTA -sopimus				
1	17.1.2011			30 000 000
2	17.1.2012			100 000 000
			INNVENTA yhteensä (1 + 2)	130 000 000
Programa INNPLANTA 2010 -ohjelma				
3	17.1.2011	Toimenpide 2		3 023 790
4	11.1.2012	Toimenpide 2		966 210
5	28.2.2013	Toimenpide 2	lyhennys	– 25 084
			INNPLANTA 2010 yhteensä (3 + 4 + 5)	3 964 916

⁽²³⁾ Vuonna 2012 kiinteä korko oli 4,884 prosenttia ja vaihtuva korko laskettiin 3–6 kuukauden Euribor-koron perusteella lisätynä 275–400 korkopisteen marginaalilla lainan keston mukaan. Vuonna 2013 kiinteä korko oli 6,28 prosenttia ja vaihteleva korko laskettiin kuuden kuukauden Euribor-koron perusteella lisätynä 400–450 korkopisteen marginaalilla lainan määrän mukaan.

AVUSTUKSISTA MAKSETUT ENNAKKOMAKSUT				
	Päivämäärä	Toimenpide		Määrät (euroa)
Programma INNPLANTA 2011 -ohjelma				
6	2.5.2012	Toimenpide 16		161 000
7	13.2.2013	Toimenpide 16		857 500
8	10.1.2014	Toimenpide 16		857 500
9	16.7.2014	Toimenpide 16	lyhennys	- 627 591
			INNPLANTA 2011 yhteensä (6 + 7 + 8 + 9)	1 248 409
10	Maksut yhteensä kaikissa ohjelmissa (1 + 2 + 3 + 4 + 6 + 7 + 8)			135 866 000
11	Lyhennykset yhteensä kaikissa ohjelmissa (5 + 9)			- 652 675
	Jäljellä yhteensä kaikissa ohjelmissa (netto) (10 + 11)			135 213 325,00

Lähde: Espanjan viranomaiset.

Taulukko 5

Tiedot lainaeristä ja lainojen koroista

LAINAT				
	Päivämäärä	Toimenpide	Korko (%)	Määrät (euroa)
Convenio INNVENTA -sopimus				
			Yhteensä	0
Programa INNPLANTA 2010 -ohjelma				
1	17.1.2011	Toimenpide 2	1,17	1 295 910
2	11.1.2012	Toimenpide 2	1,17	414 090
3	28.2.2013	Toimenpide 2	1,17	lyhennys - 10 750
			INNPLANTA 2010 yhteensä (1 + 2 + 3)	1 699 250

LAINAT					
	Päivämäärä	Toimenpide	Korko (%)		Määrät (euroa)
Programma INNPLANTA 2011 –ohjelma					
4	2.5.2012	Toimenpide 13	3,06		236 000
5	13.2.2013	Toimenpide 13	3,06		5 087 000
6	27.11.2013	Toimenpide 13	3,06	<i>Lyhennys</i>	– 2 839 388
7	2.5.2012	Toimenpide 16	3,06		69 000
8	13.2.2013	Toimenpide 16	3,06		367 500
9	10.1.2014	Toimenpide 16	3,06		367 500
10	16.7.2014	Toimenpide 16	3,06	<i>Lyhennys</i>	– 268 467
				INNPLANTA 2011 yhteensä (4 + 5 + 6 + 7 + 8 + 9 + 10)	3 019 145
11	Maksut yhteensä kaikissa ohjelmissa (1 + 2 + 4 + 5 + 7 + 8 + 9)				7 837 000
12	Lyhennykset yhteensä kaikissa ohjelmissa (3 + 6 + 10)				– 3 118 605
	Jäljellä yhteensä kaikissa ohjelmissa (netto) (11 + 12)				4 718 395

Lähde: Espanjan viranomaiset.

- (44) Espanjan valtion ADIF:lle maksamasta kokonaissummasta ⁽²⁴⁾ 143 703 000 euroa kaikkiaan 135 866 000 euroa on avustuksia ja 7 837 000 euroa lainoja. Komissio panee merkille, että Espanjan viranomaisten toimittamien tietojen perusteella ADIF on jo maksanut takaisin avustuksia 652 675 euroa ja lyhentänyt lainoja 3 118 605 euron edestä vuosina 2011–2014. Espanjan viranomaisten mukaan jäljellä oleva velkasumma on 139 931 720 euroa (netto), josta 135 213 325 euroa on avustuksia ja 4 718 395 euroa lainoja. Espanjan viranomaiset ilmoittivat, että tästä summasta ADIF on jo käyttänyt 20,46 miljoonaa euroa ⁽²⁵⁾.
- (45) Muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä Espanjan viranomaiset vahvistivat, että jo käytetyt 20,46 miljoonaa euroa olivat peräisin edellä mainituista ohjelmista (INNVENTA 2010 sekä INNPLANTA 2010 ja 2011), eikä mitään menoja ole katettu ADIF:n taloudellisesta toiminnasta peräisin olevilla varoilla. Lisäksi Espanjan viranomaiset toimittivat luettelon allekirjoitetuista sopimuksista ja suoritetuista töistä (ks. edellä johdanto-osan 33 kappale, jossa käsitellään suoritettuja töitä). Sopimukset oli luokiteltu tavoitteidensa mukaan sekä sen perusteella, mihin kokonaishankkeen osa-alueeseen ne liittyivät. ADIF käytti 6,54 miljoonaa euroa testiratojen tutkimuksiin ja esitöihin ja 13,92 miljoonaa euroa CISF:n rakentamiseen ja laitteistoihin.

⁽²⁴⁾ Mainitusta 139 931 720 euron summasta on jo vähennetty avustusten takaisinmaksut ja lainojen lyhennykset.

⁽²⁵⁾ Toukokuun 20 päivänä 2014 päivätyn kirjeen liitteen II sivulla 10 mainitaan, että hankkeen toteuttamatta jättämisestä aiheutuneet kulut ovat 19,8 miljoonaa euroa. Espanjan viranomaisten 28 päivänä syyskuuta 2015 päivättyssä kirjeessä summaa on tarkistettu 20,46 miljoonaan euroon.

3. PÄÄTÖS MUODOLLISEN TUTKINTAMENETTELYN ALOITTAMISESTA

(46) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio esitti epäilyjä seuraavista seikoista:

a) Väitteet siitä, etteivät toimenpiteet ole tukea:

- ADIF:n tasolla: Tältä osin komissio toteaa, että ADIF on julkinen yritys, joka harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa ja saa julkista rahoitusta elinkeino- ja kilpailukykyministeriöltä eli valtion varoista. Tukea on maksettu ADIF:lle taloudellisen toiminnan harjoittamista varten (laitoksen vuokraaminen kolmansille osapuolille; ks. edellä johdanto-osan 19 kappale) ja ADIF on merkitty infrastruktuurin omistajaksi ilman minkäänlaista kilpailutusta, minkä vuoksi toimenpide vaikuttaa olevan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jota on maksettu ADIF:n hyväksi;
- erillisyyhtiön tasolla: Olisi mahdollista olettaa, että toimenpiteet eivät ole valtiontukea, jos tarjouskilpailumenettelyllä olisi saatu toimiluvan arvoa vastaava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Heinäkuussa 2013 käynnistetty tarjouskilpailu todettiin kuitenkin mitättömäksi lokakuussa 2013, eikä tämän jälkeen ole käynnistetty enää tarjouskilpailumenettelyjä. Tästä syystä menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettiin epäily siitä, että kyseessä olisi valtiontuki tällä tasolla ⁽²⁶⁾;
- CEATF:n käyttäjien tasolla: Infrastruktuurin oli määrä olla kaikkien halukkaiden käytössä, mutta uskottavan liiketoimintasuunnitelman puuttumisen vuoksi komissio esitti epäilyjä siitä, olisivatko suunnitellut käyttömaksut tosiasiasa olleet markkinahintojen mukaisia.

b) Tuen sääntöjenmukaisuus:

- Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen teko hetkellä saatavana olleiden tietojen perusteella komissio pani merkille, että 19,8 miljoonaa euroa oli jo käytetty ennen kuin toimenpiteestä ilmoitettiin komissiolle, minkä vuoksi se tiedusteli, olivatko ennen toimenpiteen ilmoittamista suoritettuihin töihin käytetyt varat julkisia vai yksityisiä;

c) Rahoituksen yhteensopivuus komission tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävän valtiontuen puitteiden (jäljempänä "T&K&I-puitteet") ⁽²⁷⁾ kanssa:

- Komissio ilmaisi huolensa hankkeen vaikutuksista selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen, tukitoimenpiteen tarpeesta ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä tuen kannustavasta vaikutuksesta ja oikeasuhteisuudesta. Komissio totesi lisäksi, ettei kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan voida sulkea pois.

4. ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET

(47) Kuten edellä johdanto-osan 5 kappaleessa on mainittu, muodollisen tutkintamenettelyn aikana saatiin huomautuksia kymmeneltä rautatiealalla toimivalta yritykseltä.

(48) Ensiksikin useimmat vastaajat kyseenalaistivat sen, onko näin suuria nopeuksia (yli 385 km/h) käytettävälle testauslaitokselle kysyntää, ja huomauttivat, että nopean rautatieliikenteen tällä hetkellä Euroopassa käyttämät nopeudet ovat suurimmillaan 320–350 km/h ⁽²⁸⁾. Erään rautatieliikenteen harjoittajan mukaan 300 km/h on nopeus, jossa energiankulutus ja matkustusaika ovat parhaiten tasapainossa markkinoiden tehokkaan toiminnan kannalta.

(49) Teknisestä näkökulmasta kaksi yritystä huomautti, että suurnopeusradat on tällä hetkellä rakennettu sepelikerrosten päälle, jolloin liikkuvan kaluston kulkunopeus voi olla enintään 350 km/h. Kaupallisessa liikenteessä käytettävien nopeuksien merkittävä nostaminen vaatisi infrastruktuurin muuttamista ja nykyisten raiteiden korvaamista betonilaatoilla, mistä koituisi kohtuuttoman suuria investointi- ja käyttökustannuksia. Kaupallisessa käytössä olevien raiteiden käyttö- ja kunnossapitokustannukset nousevat nopeuksien kasvaessa, joten matkustajilta perittävien lippujen kalleuden vuoksi toiminta ei olisi kilpailukykyistä lentoliikenteeseen verrattuna.

⁽²⁶⁾ Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 43 kappale.

⁽²⁷⁾ EUVL C 198, 27.6.2014, s. 1.

⁽²⁸⁾ Kaupallisessa liikenteessä enintään 350 km/h:n nopeus edellyttäisi testaamista 385 km/h:n enimmäisnopeudella.

- (50) Toiseksi itse testauksesta eräs liikkuvan kaluston valmistaja painotti, että vaikka suurten nopeuksien liikkuvan kaluston laitteiden, infrastruktuurin ja päällysrakenteiden testaaminen, validointi ja hyväksyntä laitoksessa on mahdollista, eräät testit voidaan suorittaa paremmin kaupallisessa käytössä olevilla rautateillä eli todellista infrastruktuuria hyödyntäen. Toinen liikkuvan kaluston valmistaja ilmoitti, että valmistetut junat testattaisiin lisäksi kohdemaan normaalikäytössä olevalla rataverkostolla. Kysynnän puute käy ilmi molemmista huomautuksista.
- (51) Eräs testausympäristöä käyttöön tarjoava yritys huomautti lisäksi, että kehittyneiden tieto- ja viestintätekniisten alustojen avulla voidaan jo tehdä virtuaalisia testejä. Ne saattavat olla kustannustehokas ratkaisu tuleviin suurnopeustesteihin, sillä näin vältetään fyysisten testauslaitosten käyttö- ja ylläpitokustannukset, millä rautatieyhtiöiden T&K-menoja saadaan huomattavasti pienennettyä.
- (52) Kolmanneksi vain yksi yritys, joka myös tarjoaa materiaalien testausta, ilmoitti, että CEATF tarjoaisi mahdollisuuden uusille kehityshankkeille. Kaksi muuta yritystä ilmoitti, että ne käyttäisivät testauslaitosta, jos se rakennetaan.
- (53) Näistä kahdesta yrityksestä toinen totesi, että Espanjan valtion alueella toimiville liikkuvan kaluston valmistajille olisi kilpailuetua siitä, että niiden käytössä olisi paikallinen testauskeskus.
- (54) Neljänneksi testauskeskuksen rakentamiseen ja käyttämiseen liittyen muutamat asianomaiset osapuolet painottivat, että investoinnin tueksi tarvittaisiin selkeät ja kestävät liiketaloudelliset perusteet, jotta hanketta olisi syytä jatkaa. Useissa huomautuksissa painotettiin myös sitä, että jos testauskeskus rakennetaan ja otetaan käyttöön, sillä on oltava avoimet ja syrjimättömät markkinaehtoiset käyttöehdot.
- (55) Useat kolmannet osapuolet esittivät myös huomautuksia CEATF:n maantieteellisestä sijainnista. Ne korostivat, että Etelä-Espanja sijaitsee kaukana useimmista eurooppalaisista rautatieyhtiöistä ja liikkuvan kaluston valmistajista. Sijainnista aiheutuu huomattavia riskejä ja kustannuksia, sillä prototyyppijunien kuljetus on erittäin kallista, mikä tuottaisi väistämättä hyötyä espanjalaisille liikkuvan kaluston valmistajille.

5. ESPANJAN HUOMAUTUKSET

5.1 Tuen olemassaolo

- (56) Espanjan viranomaiset muuttivat tuen olemassaoloa koskevaa kantaansa osittain etenkin sen suhteen, aiheuttiko tuki mahdollisesti kilpailun vääristymistä. Espanjan viranomaiset ilmoittivat, että nopeustestauksessa voitiin erottaa kolme vaihteluväliä, joissa CEATF-hanke saattaa kilpailla muiden Euroopan unionin alueella sijaitsevien laitosten kanssa.
- a) Testit alle 210 km/h:n nopeuksilla: Espanjan viranomaiset vahvistivat, että tällaiset CEATF:ssä tehtävät testit saattaisivat kilpailla muissa eurooppalaisissa laitoksissa tehtävien testien kanssa. Espanjan viranomaiset kuitenkin totesivat, ettei CEATF:llä olisi mitään kilpailuetua näissä testeissä, sillä näitä nopeuksia käytettäessä Antequeran keskuksen käytöstä ja ylläpidosta aiheutuvat kiinteät kulut olisivat liian korkeat verrattuna keskuksiin, jotka on suunniteltu näiden nopeuksien testaamista varten.
- b) Testit 210–385 km/h:n nopeuksilla: Espanjan viranomaiset myönsivät, että tässä segmentissä saattaa syntyä kilpailua CEATF:ssä ja olemassa olevilla kaupallisilla rautateillä suoritettavien testien välillä. Espanjan viranomaiset totesivat kuitenkin, että tällaiset testit muodostavat vain pienen osan kaikista raideinfrastruktuurin ja päällysrakenteiden sekä liikkuvan kaluston välisen vuorovaikutuksen osa-alueiden testauksesta. Näitä testejä suoritettaisiin siis vain tietynlaiselle liikkuvalle kalustolle, jota testataan perinteisissä käyttöolosuhteissa. Lisäksi edellä mainitun mukaisesti Espanjan viranomaiset totesivat, että CEATF:ssä tehtyinä tällaiset testit eivät korkean hintansa vuoksi olisi kilpailukykyisiä.
- c) Testit yli 385 km/h:n nopeuksilla: Espanjan viranomaisten kantana oli, että koska näillä nopeuksilla suoritettaville testeille ei ole markkinoita, ei tukena ole syytä pitää sitä osuutta rahoituksesta, joka vastaa testauslaitoksen rakentamista yli 385 km/h:n nopeuksille.

- (57) Espanjan viranomaiset pitivät kiinni kannastaan, jonka mukaan eri nopeuksilla suoritettavien testien erottamista olisi pidettävä teoreettisena, sillä käytännössä korkeat ylläpito- ja käyttökustannukset rajoittaisivat alle 210 km/h:n tai 210–385 km/h:n nopeuksilla tehtävien testien suorittamista CEATF:ssä.
- (58) Harkittuaan osittain uudelleen alkuperäistä kantaansa tuen olemassaolosta Espanja esittää johtopäätöksensä, että valtiontuen olisi pidettävä ja T&K&I-puitteiden mukaisesti arvioitava vain rahoitusta sellaisten CEATF:n osajalojen rakentamiseen, jotka mahdollistavat testauksen alle 385 km/h:n nopeudella. Espanjan viranomaiset toimittivat 2 päivänä heinäkuuta 2015 päivätyssä kirjeessään arvion, jonka mukaan kyseiset kustannukset muodostivat hankkeen kustannuksista 25,1 prosenttia eli 90,2 miljoonaa euroa ilman arvonlisäveroa. Näin ollen Espanjan viranomaiset arvioivat, että tukena ei ole syytä pitää sitä osuutta kustannuksista, joka vastaa CEATF-laitoksen yli 385 km/h:n nopeuksilla tehtäviä testejä varten tarkoitettuja osuuksia, eli yhteensä 240,6 miljoonaa euroa ⁽²⁹⁾.

5.2 Soveltuvuus sisämarkkinoille

- (59) Huomautuksissaan Espanjan viranomaiset toistavat myös kantansa valtiontuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille:
- a) CEATF-laitos vaikuttaisi yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen, sillä T&K&I-investointeja lisätessään se soveltuisi Espanjan helmikuussa 2015 hyväksytyyn älykkään kasvun toimenpideohjelmaan ⁽³⁰⁾, jonka tavoitteisiin kuuluu T&K&I-infrastruktuurien ajantasaistaminen ja Espanjan innovointikapasiteetin vahvistaminen tätä kautta. Espanjan mukaan maan suurnopeusrataverkko on Euroopan kattavin, ja testauslaitos voisi selkeästi johtaa uusiin teknologisiin läpimurtoihin.
- b) Espanjan viranomaiset perustelevat valtiontuen tarvetta hankkeessa suoritettavien teknisten testien monitieteisellä luonteella. Espanjan viranomaisten näkemyksen mukaan testeissä mukana olevien yritysten toimialojen laajan kirjon (esimerkiksi yhdyskuntarakentaminen, viestintä, merkinantojärjestelmät, kiskoliikenne ja liikkuvan kaluston valmistus) vuoksi millään yksittäisellä yrityksellä ei voisi olla riittävän suurta kriittistä massaa tai rahoituskapasiteettia investointiin, joka vastaisi CEATF:n edellyttämää panostusta, eikä yksittäinen yritys kykenisi muodostamaan tätä varten yhteenliittymää toisten yritysten kanssa. Hankkeen rahoitukseen sekä puutteellisesta ja epäsymmetrisestä tiedosta johtuvaan markkinoiden puutteelliseen toimintaan liittyen Espanjan viranomaiset vahvistivat, että CEATF:n rakentamiseen ei ole saatavana julkisen rahoituksen ohella muita rahoituslähteitä, kun otetaan huomioon ADIF:n tekemät kannattavuustutkimukset.
- c) Näin ollen Espanja vahvisti, että tukitoimenpide on tarkoituksenmukainen, sillä julkisen rahoituksen lisäksi muita soveltuvia tuki-instrumentteja ei ole. Syynä tähän on se, että hankkeen kassavirta kattaisi investoinnista vain 8,13 prosenttia (jolloin rahoitusvajetta olisi 91,87 prosenttia). Kassavirtatilanne selittää myös sen, miksi erillisyyhtiön valitseminen ensimmäisellä tarjouskilpailulla epäonnistui, sillä yritykset arvioivat, ettei kassavirta riitä alkuinvestoinnin kattamiseen.
- d) Espanjan viranomaisten mukaan tuella on kannustavaa vaikutusta. Espanja pysyi kannassaan, jonka mukaan hankkeen taloudellinen analyysi tosin osoittaa 362,5 miljoonan euron negatiivista nettonykyarvoa, mutta sosioekonomisesta näkökulmasta hankkeella olisi 17,3 miljoonan euron positiivinen nettonykyarvo, kun otetaan huomioon uudet työpaikat ja muu toimelaisuus, jota CEATF:n perustaminen alueella synnyttää.
- e) Espanjan viranomaiset ilmoittivat, että valtiontukisumman ja hankkeeseen sovellettavan tuen enimmäisintensiteetin laskemisessa huomioon on otettava vain se osuus investoinnista, joka vastaa muiden laitosten kanssa tosiasiallisesti kilpailevaa osuutta hankkeesta (Espanjan viranomaisten mukaan siis 90,2 miljoonaa euroa). Kuten edellä johdanto-osan 58 kappaleessa on mainittu, Espanjan viranomaiset katsovat, että tämä osuus muodostaa kokonaisinvestoinnista 25,1 prosenttia. Espanjan viranomaisten näkemys on, että koska taloudellista toimintaa harjoittavalle tutkimusinfrastruktuurille sallittu tuki-intensiteetti on 60 prosenttia, kuten T&K&I-puitteiden 89 kohdassa vahvistetaan, ADIF:ltä vaadittava osuus investoinnista olisi vain 10 prosenttia ($0,4 \times 25,1 \% = 10 \%$). Tästä huolimatta Espanjan viranomaiset ilmoittavat, että suoraan 39,2 miljoonaa euroa maksamalla ADIF voisi huolehtia suuremmasta rahoitusosuudesta, joka vastaisi 20:tä prosenttia investoinnin siitä osuudesta, jota ei kateta hankkeen tuloilla, kun se saisi lainan 1,17 prosentin korolla. Lisäksi Espanjan mukaan tarjouskilpailu- ja sopimusmenettelyillä taataan, että tuen osuus jää mahdollisimman pieneksi. Tästä syystä Espanjan viranomaiset katsovat, että tuki on oikeasuhteinen ja rajoittuu välttämättömään vähimmäismäärään.

⁽²⁹⁾ Espanjan viranomaiset myöntävät, että erät lisäkustannukset ovat yhteisiä CEATF-laitoksen molemmille osuuksille, eikä niitä voi erottaa tarkasti toisistaan tai osoittaa jommallekummalle osuudelle. Tämän vuoksi mainittuja arvoja ei ole syytä pitää täsmällisenä kustannuserittelyinä.

⁽³⁰⁾ https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/announcements/new-eu-regional-funds-programme-will-transform-spain-smarter-and-more-competitive-economy_en

- f) Espanjan mukaan kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan ei synny, sillä alle 210 km/h:n nopeuksilla tehtävissä testeissä CEATF:n suhteellinen kilpailuasema on epäedullinen korkeiden käyttö- ja kunnossapitokustannusten vuoksi. Suurnopeusradan hyödyntämis- ja ylläpitokustannukset ovat kolminkertaiset tavanomaisesti hyödynnettävään rataan nähden, minkä vuoksi CEATF jäisi tosiasiallisesti näiden testien markkinoiden ulkopuolelle.
- g) Espanja vakuuttaa, että tuki vastaa kaikkia sovellettavissa unionin säädöksissä edellytetyjä avoimuusvaatimuksia.
- (60) Kuten edellä johdanto-osan 6 kappaleessa on mainittu, kolmansilta osapuolilta saadut huomautukset lähetettiin Espanjan viranomaisille 24 päivänä syyskuuta 2015. Espanjan viranomaiset totesivat 14 päivänä lokakuuta 2015 päivättyssä vastauksessaan, että mahdollista CEATF-keskuksen käyttöä käsitellessään kyseiset huomautukset olivat varsin yleisluonteisia ja perustuivat yksittäisten yritysten omaan käsitykseen rautateiden testausmarkkinoiden kehittämisestä.

6. TUEN ARVIOINTI

6.1 Tuen olemassaolo

- (61) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.
- (62) Komissio harkitsee, katsotaanko ADIF:lle 27 päivänä joulukuuta 2010 tehdyn sopimuksen perusteella myönnettyt varat sekä Espanjan hallituksen 28 päivänä kesäkuuta 2013 tekemän päätöksen perusteella myönnetty kokonaisrahoitus tueksi.

6.1.1 Taloudellinen toiminta

- (63) Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti määritellyt yritykset taloudellista toimintaa harjoittaviksi yksiköiksi riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta ⁽³¹⁾. Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta.
- (64) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi vuonna 1999, että taloudellisesta toiminnasta voi olla kyse myös silloin, kun infrastruktuurien hallinnoinnista vastaavat yhteisöt antavat niitä kolmansien käyttöön ⁽³²⁾. Näin ollen on selvää, että kaupallisesti hyödynnettäväksi tarkoitettua infrastruktuurin rakentaminen on taloudellista toimintaa ⁽³³⁾.
- (65) Käsiteltävänä olevassa tapauksessa CEATF:n rakentaminen on suoraan yhteydessä sen hyödyntämiseen, ja Espanjan viranomaiset vahvistivat, että CEATF:ssä suoritettava testaustoiminta on luonteeltaan taloudellista. Tähän toimintaan liittyy palveluita, joita tarjotaan markkinoilla.
- (66) Komissio katsoo, että CEATF:n rakentaminen ja hyödyntäminen ovat tästä syystä taloudellista toimintaa.

6.1.2 Valtion varat

- (67) Hanke rahoitetaan elinkeino- ja kilpailukykyministeriön myöntämällä avustuksista maksettavilla ennakkomaksuilla ja lainoilla. Kyseessä ovat siis valtion varat.

⁽³¹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, Pavlov ym., yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 74 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, 107 kohta.

⁽³²⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.2000, Aéroports de Paris v. komissio, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, vahvistettu valituksessa annettulla yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla 24.10.2002, Aéroports de Paris v. komissio, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, 75–80 kohta.

⁽³³⁾ Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2012, Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle v. komissio, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, 43 ja 44 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio, 14.1.2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 42 kohta.

6.1.3 Valikoiva taloudellinen etu

6.1.3.1 ADIF:n hyväksi

- (68) Toimenpide on myönnetty vain yhdelle yritykselle, ADIF:lle ⁽³⁴⁾, joten kyseessä on valikoiva etu.
- (69) Toimenpiteestä on ADIF:lle etua, koska avustuksista maksettavien ennakkomaksujen ja lainojen kautta sillä rahoitetaan osaltaan CEATF:ää.
- (70) Avustuksista maksettavat ennakkomaksut ovat ensinnäkin valtion varojen suoraa siirtämistä ADIF:lle, mistä koituu selkeää taloudellista etua.
- (71) Toinen asia on, että ADIF:lle myönnettyjen lainojen osalta on selvitettävä, vastaako korko markkinakorkoa.
- (72) Komission tiedonannossa viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta ⁽³⁵⁾ (jäljempänä 'vuoden 2008 tiedonanto') määritetään lainoihin sovellettavia markkinakorkoja koskeva kuvaaja. Espanjan viranomaisten marraskuussa 2015 antamien tietojen mukaan viranomaiset olivat noudattaneet tätä menetelmää ja lisänneet Espanjassa sovellettavaan korkotasoon 100 pisteen marginaalin. Espanjan viranomaiset laativat tällä perusteella arvion siitä, kuinka suuri säästö markkinakoron ja ohjelmassa sovelletun korkotason välisestä erosta oli koitunut, kun otetaan huomioon kunkin lainan erityisehdot (lyhennykset, kokonaiskesto ja lyhennysvapaa aika). Johtopäätöksenä oli, että INNPLANTA 2010 -ohjelman puitteissa maksettujen erien osalta sovellettavat markkinakorot ovat ohjelmassa käytettyjä korkeammat, mutta INNPLANTA 2011 -ohjelman puitteissa maksettujen erien osalta ne ovat matalammat kuin ohjelman 3,06 prosentin korko ⁽³⁶⁾.
- (73) Vuoden 2008 tiedonannon perusteella laskettuihin korkoihin sovellettavat marginaalit riippuvat yrityksen luottoluokituksesta ja tarjottujen vakuuksien tasosta. Tähän liittyen komissio toteaa, että ADIF:n luottoluokitus on olennaisesti sidoksissa Espanjan valtion luottoluokitukseen ⁽³⁷⁾. Komissio toteaa lisäksi, etteivät Espanjan viranomaiset antaneet tarkempia tietoja vakuuksista, joita eri ohjelmien puitteissa myönnettyistä lainoista tarjottiin. Oheisesta taulukosta 6 käy ilmi, että jossakin vaiheessa vuoden 2012 alkupuoliskolla ADIF:n luottoluokitusta laskettiin A:sta B:hen. Espanjan viranomaiset lisäsivät kaikkiin ADIF:lle myönnettyihin lainoihin 100 korkopisteen marginaalin. Huomattakoon, että jos yrityksen luottoluokitus on A, kyseinen marginaali tarkoittaa, että vakuudet ovat vähäiset. Sen sijaan yritykselle, jonka luottoluokitus on B, 100 korkopisteen marginaali tarkoittaa tasoltaan tavanomaisia vakuuksia (vähäisten asemasta).
- (74) Muodollisen tutkintamenettelyn aikana komissio pyysi Espanjan viranomaisilta tietoja lainoista, joita ADIF sai markkinoilta 20 päivänä heinäkuuta 2010–20 päivänä heinäkuuta 2015 (EIP:n myöntämiä lainoja lukuun ottamatta). Espanjan viranomaiset toimittivat luettelon kaupallisista lainoista, joita ADIF:lle / ADIF Alta Velocidadille oli myönnetty viimeiseksi kuluneiden viiden vuoden aikana, ja niiden ehdoista ⁽³⁸⁾ (EIP:n myöntämiä lainoja lukuun ottamatta) ⁽³⁹⁾.
- (75) Kyseisistä markkinoilta saaduista lainoista saadaan riittävästi tietoa sen määrittämiseen, mikä on ollut asianmukainen markkinakorko vuosina 2011–2014.

⁽³⁴⁾ Taloudelliseen toimintaan suunnitellun infrastruktuurin omistajana ADIF:n katsotaan valtioneuvoston liittyvissä asioissa olevan "yritys". Espanjan viranomaiset eivät kiistäneet asiaa muodollisen tutkintamenettelyn aikana.

⁽³⁵⁾ EUVL C 14, 19.1.2008, s. 6.

⁽³⁶⁾ Peruskorko, johon vuoden 2008 tiedonannon mukaisesti lisätään 100 korkopisteen vähimmäismarginaali, oli vuoden 2011 tammikuussa 2,49 prosenttia, vuoden 2012 tammikuussa 3,07 prosenttia, vuoden 2012 toukokuussa 2,67 prosenttia, vuoden 2013 helmikuussa 1,66 prosenttia ja vuoden 2014 tammikuussa 1,53 prosenttia.

⁽³⁷⁾ <https://www.moodys.com/credit-ratings/Administrador-de-Infraestruct-Ferrovias-credit-rating-3010> ADIF:n luottoluokitus on sidottu Espanjan valtion luokitukseen.

⁽³⁸⁾ Espanjan viranomaisten luettelo käsitti kaikki lainat, joita ADIF:lle ja ADIF Alta Velocidadille oli myönnetty. Kehärautatien liittyvät omaisuuserät ovat olleet ADIF:n hallussa sen jälkeen, kun ADIF jaettiin ADIF:ksi ja ADIF Alta Velocidadiksi 1 päivänä tammikuuta 2013. Espanjan viranomaiset antoivat tiedot lainojen nostopäivästä, eräntymispäivästä, pankista, rahoitettavasta hankkeesta, summasta, takaisinmaksussa sovellettavasta korosta sekä lyhennysvapaasta ajasta.

⁽³⁹⁾ Ks. edellä johdanto-osan 42 kappale.

Taulukko 6

ADIF:lle maksettuihin lainoihin sovellettavien markkinakorkojen laskennassa käytetyt tiedot

Nostopäivä	ADIF:lle myönnetyn lainan korko (%)	ADIF:n luottoluokitus	Vuoden 2008 tiedonanto		Espanjan viranomaisten esitys laskennallisesta markkinakorosta (%)	ADIF:n saamat kaupalliset lainat	Kaupallisten lainojen ehtojen perusteella laskettu markkinakorko (%)
			Peruskorko (%)	Lisättävä marginaali (korkopisteinä), kun vakuudet ovat tavanomaiset tai vähäiset			
1	2	3	4	5	6	7	8
17.1.2011	1,17	Aa1	1,49	75–100	2,49	Vuosi 2011: 6 kk:n Euribor (3.1.2011) + 227 kp (keskiarvo)	1,224 + 2,27 = 3,494
11.1.2012	1,17	Aa2	2,07	75–100	3,07	Vuosi 2012: 6 kk:n Euribor (2.1.2012) + 352 kp (keskiarvo)	1,606 + 3,52 = 5,126
2.5.2012	3,06	Baa1	1,67	100–220	2,67	– (2.5.2012)	0,992 + 3,52 = 4,512
13.2.2013	1,17 / 3,06	Ba1	0,66	100–220	1,66	Vuosi 2013: 6 kk:n Euribor (1.2.2013) + 425 kp (keskiarvo)	0,38 + 4,25 = 4,63
10.1.2014	3,06	Ba1	0,53	100–220	1,53	Vuosi 2014: 6 kk:n Euribor (2.1.2014) + 215 kp (keskiarvo)	0,387 + 2,15 = 2,537

(76) Taulukosta 6 käy ilmi, että ADIF:n saamien kaupallisten lainojen markkinakorot (oikeanpuoleinen sarake) ovat jatkuvasti korkeampia kuin Espanjan esittämät korot. Vuoden 2008 tiedonannossa esitetään vain markkinakorkojen kuvaaja, eikä Espanja esittänyt mitään näyttöä vakuuksien tasoa koskevan päättelyn tueksi. Asiakirja-aineistosta käy johdonmukaisesti ilmi, että korot, joita ADIF tosiasiallisesti maksoi markkinoilla, olivat huomattavasti korkeampia. Näiden syiden vuoksi komissio katsoo, että asiakirja-aineisto muodostaa sopivan vertailukohteen, kun tutkitaan, koituuiko hankkeeseen liittyvistä lainoista etua ADIF:lle.

(77) Taulukon 6 perusteella voidaan todeta, että hankkeen yhteydessä ADIF:lle myönnettyjen lainojen korot ovat matalampia kuin markkinakorot, jotka on laskettu ADIF:n saamien kaupallisten lainojen ehtojen perusteella, pois lukien vuonna 2014 myönnettyt lainat. Näin ollen vuosina 2011–2013 ADIF:lle myönnettyistä lainoista, määrältään yhteensä 7 469 500 euroa, on koitunut ADIF:lle SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua.

6.1.3.2 Erillisyhtiön ja CEATF:n tulevien käyttäjien hyväksi

- (78) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ⁽⁴⁰⁾ komissio ilmoitti, että toimenpiteiden olisi mahdollista olettaa olevan muuta kuin valtiontukea vain siinä tapauksessa, jos tarjouskilpailumenettelyllä olisi saatu toimiluvan markkina-arvoa vastaava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous ja jos kyseinen jäsenvaltio diskontatun rahavirran analyysia käyttämällä ja vastaavista palveluista muualla maksettuja korvauksia vertaamalla tarkistaa, että toimiluvasta perittävät maksut noudattavat markkinahintoja ⁽⁴¹⁾. Komissio totesi, että vaikka Espanja on määrittänyt eräät maksurakenteen peruselementit etukäteen, tämä ei yksin riitä perusteeksi olla kyseenalaistamatta menettelyn avoimuutta ja syrjimättömyyttä.
- (79) Komissio tarkasteli myös infrastruktuurin käyttäjien tasolla mahdollisesti koituvaa epäsuoraa hyötyä.
- (80) Ensimmäisen tarjouskilpailun epäonnistumisen vuoksi erillisyhtiötä ei valittu, eikä mikään viittaa siihen, että toista tarjouskilpailua käynnistettäisiin. Tämän vuoksi ei ole mahdollista tehdä ehdottomia johtopäätöksiä siitä, onko hankkeesta koitunut hyötyä erillisyhtiön tasolla. Varmoja päätelmiä ei vastaavasti ole mahdollista tehdä myöskään siitä, onko kyse tuesta käyttäjien tasolla.

6.1.4 Kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan

- (81) Silloin, kun jäsenvaltion myöntämä tuki vahvistaa tiettyjen yritysten asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ⁽⁴²⁾.
- (82) On selvää, että ADIF:lle myönnetty edut vahvistavat kyseisen yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna.
- (83) Kuten edellä 5.1 jaksossa on mainittu, Espanjan viranomaiset tunnustavat, että CEATF voi kilpailla muiden Euroopassa sijaitsevien laitosten kanssa alle 210 km/h:n nopeuksilla suoritettavissa testeissä sekä nykyisten liikenteelle avoimien rautateiden kanssa 210–385 km/h:n nopeuksilla suoritettavissa testeissä. Tämän johdosta Espanjan viranomaiset katsovat nyt, että valtiontukea olisi pidettävä ja T&K&I-puitteiden mukaisesti arvioitava vain rahoitusta sellaisten CEATF:n osa-alueiden rakentamiseen, jotka mahdollistavat testauksen alle 385 km/h:n nopeudella. Tässä yhteydessä Espanjan viranomaiset esittävät lisäksi, että näiden toimien julkinen rahoitus olisi vain 90,2 miljoonaa euroa.
- (84) CEATF kilpailisi muiden Euroopan unionin alueella sijaitsevien, suurnopeusratojen testaamispalveluita tarjoavien laitosten kanssa, sillä siellä voidaan aivan hyvin tarjota alle 385 km/h:n tuntinopeudella tehtäviä testejä. On olemassa näyttöä siitä, että tätä suuremmilla nopeuksilla tehtäville testeille on kysyntää hyvin vähän tai ei lainkaan (asiasta tarkemmin edellä johdanto-osan 48–51 kappaleessa), minkä vuoksi alle 385 km/h:n nopeuksilla tehtävistä testeistä muodostuisi todennäköisesti CEATF:n päätoimintaa.
- (85) Tästä johtuen CEATF:n rakentamista varten ADIF:lle myönnettyillä valtion varoilla tuettaisiin uuden kilpailijan pääsyä markkinoille.
- (86) Kun otetaan huomioon edellä johdanto-osan 82–85 kappaleessa esitetyt seikat, ADIF:lle myönnetty tuki saattaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

6.1.5 Päätelmä tuen olemassaolosta

- (87) Komissio katsoo, että ADIF:lle CEATF:n rakentamista varten 28 päivänä kesäkuuta 2013 tehdyn päätöksen ja 27 päivänä joulukuuta 2010 tehdyn sopimuksen perusteella myönnettyt julkiset varat ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

⁽⁴⁰⁾ Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 43 ja 44 kappale.

⁽⁴¹⁾ Asia SA.38302 (investointituki Salernon satamalle), päätös 27.3.2014, johdanto-osan 46 kappale.

⁽⁴²⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 66 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 8.5.2013, Libert ym., C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, 77 kohta.

6.2 Tuen sääntöjenmukaisuus

- (88) Espanjan viranomaiset ilmoittivat toimenpiteestä SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan nojalla 20 päivänä syyskuuta 2013. Espanjan viranomaiset ovat ilmoittaneet myös, ettei kehärautatietä rakenneta ennen kuin komissio on sen hyväksynyt ⁽⁴³⁾.
- (89) Espanja myönsi tuen 27 päivänä joulukuuta 2010 tehdyn sopimuksen ja 28 päivänä kesäkuuta 2013 tehdyn hallituksen päätöksen perusteella. Osa tuesta on jo maksettu, kuten edellä johdanto-osan 44 kappaleessa on mainittu.
- (90) Tuki myönnettiin ennen kuin komissio hyväksyi sen, minkä vuoksi tuki on katsottava neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 ⁽⁴⁴⁾ 1 artiklan f kohdassa tarkoitetuksi sääntöjenvastaiseksi tueksi.

6.3 Soveltuvuus sisämarkkinoille

- (91) Komissio on todennut, että toimenpiteessä on kyse SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuesta, minkä jälkeen komission on arvioitava, voidaanko valtiontukea pitää sisämarkkinoille soveltuvana.
- (92) Unionin tuomioistuin on todennut, että "silloin kun komissio päättää aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn, jäsenvaltiolla ja uuden tuen mahdollisella saajalla [on] velvollisuus toimittaa komissiolle sellaiset tiedot, joilla näytetään toteen, että tämä tuki soveltuu yhteismarkkinoille" ⁽⁴⁵⁾. Kuten jäljempänä todetaan, Espanjan viranomaiset tai tuensaaja ADIF eivät toimittaneet tästä vakuuttavaa näyttöä ilmoituksessa, sitä seuranneissa kirjeissä, menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä koskevissa huomautuksissa tai muodollisen tutkintamenettelyn aikana toimitetuissa tiedoissa.
- (93) Espanjan viranomaiset ilmoittivat, että se osuus CEATF:n saamista julkisesta rahoituksesta, joka on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, olisi katsottava sisämarkkinoille soveltuvaksi yleisen T&K&I-tavoitteen ja T&K&I-infrastruktuureihin sovellettavien T&K&I-puitteiden sääntöjen nojalla ⁽⁴⁶⁾.
- (94) Edellä olevan 6.2 jakson johtopäätöksen perusteella kyseessä on sääntöjenvastainen tuki. T&K&I-puitteiden 126 kohdan mukaan "sääntöjenvastaista T&K&I-tukea arvioidaan niiden sääntöjen mukaisesti, joita sovellettiin tuen myöntämishetkellä".
- (95) Tuen myöntämishetkellä vuoden 2006 T&K&I-puitteet olivat jo voimassa ⁽⁴⁷⁾.
- (96) Vuoden 2006 T&K&I-puitteissa ei ole erityisiä säännöksiä tutkimusinfrastruktuureille annettavasta tuesta. Näin ollen komissio katsoo, että tukitoimenpiteen arvioinnin olisi pohjaututtava suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaan. Kyseisen kohdan mukaan "tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla" voidaan pitää soveltuvana sisämarkkinoille.

⁽⁴³⁾ Ks. Espanjan viranomaisten 6 päivänä helmikuuta 2014 päivätyssä kirjeessä sivulla 13 esitetty Espanjan julkishallinto- ja valtiovarainministeriön vastaus kysymykseen 7.

⁽⁴⁴⁾ Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9).

⁽⁴⁵⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 16.12.2010, *AceaElectrabel Produzione v. komissio*, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁽⁴⁶⁾ T&K&I-puitteiden 15 kohdan ff alakohdan mukaan "tutkimusinfrastruktuurilla" [tarkoitetaan] laitteistoja, resursseja ja liitännäisiä palveluja, joita tiedeyhteisö käyttää tutkimuksen tekemiseen eri aloilla, ja sen piiriin kuuluvat tieteelliset välineistöt tai välinekokonaisuudet, tietopohjaiset resurssit, kuten kokoelmat, arkistot, jäsennelty tieteellinen tieto- ja viestintäteknologiaan perustuvat infrastruktuurit, kuten grid-verkot, tietojenkäsittelylaitteet, ohjelmistot ja viestintävälineet tai muut tutkimuksessa tarvittavat luonteeltaan ainutkertaiset välineet. Tällaiset tutkimusinfrastruktuurit voivat sijaita yhdessä paikassa tai hajautettuina (järjestettynä resurssien verkostona)."

⁽⁴⁷⁾ Yhteisön puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle (EUVL C 323, 30.12.2006, s. 1).

- (97) Komissio tutkii, soveltuuko toimenpide sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti, suorittamalla tasapainotestin, jossa punnitaan toisaalta myönteisiä vaikutuksia selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen ja toisaalta kielteisiä vaikutuksia kauppaan ja kilpailuun yhteismarkkinoilla. Tässä komissio ottaa huomioon seuraavat periaatteet ⁽⁴⁸⁾:
- a) vaikutus selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen: valtiontukitoimenpiteen tavoitteena on oltava yhteisen edun mukainen tavoite perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan mukaisesti;
 - b) valtion toteuttamien toimien tarve: valtiontukitoimenpide on kohdennettava tilanteeseen, jossa tuella saadaan aikaan sellainen merkittävä vaikutus, johon ei päästä markkinoiden omin toimin, esimerkiksi korjaamalla markkinoiden toimintapuute tai puuttamalla oikeudenmukaisuutta tai koheesiota koskevaan ongelmaan;
 - c) tukitoimenpiteen tarkoituksenmukaisuus: ehdotetun tukitoimenpiteen on oltava yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen soveltuva politiikan väline;
 - d) kannustava vaikutus: tuen on muutettava yrityksen toimintatappaa niin, että se harjoittaa sellaista ylimääräistä toimintaa, jota se ei harjoittaisi ilman tukea tai harjoittaisi rajoitetusti tai eri tavalla taikka eri paikassa;
 - e) tuen oikeasuhteisuus: tuen määrä ja intensiteetti on rajattava vähimmäismäärään, joka tarvitaan kyseisen yrityksen tekemien investointien tai harjoittamien toimintojen lisäämiseksi;
 - f) kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen: tuen kielteisten vaikutusten on oltava riittävän rajoitettuja niin, että toimenpiteen kokonaisvaikutus on myönteinen;
 - g) tuen läpinäkyvyys: jäsenvaltioilla, komissiolla, talouden toimijoilla ja kansalaisilla on oltava mahdollisuus saada helposti käyttöönsä kaikki tarvittavat säädökset ja muut tuen myöntämistä koskevat tarpeelliset tiedot.

6.3.1 Vaikutus selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen

- (98) Espanjan viranomaiset korostivat ilmoituksessaan sekä vastauksessaan menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen (ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 59 kappale sekä edellä 5.2 jakso), että hankkeella lisätään Espanjan T&K&I-investointeja, mikä on yksi EU 2020 -strategiassa määriteltyjä yhteisen edun mukaisia tavoitteita ja soveltuu Espanjan helmikuussa 2015 hyväksytyyn älykkään kasvun toimenpideohjelmaan. Espanjan viranomaisten mukaan CEATF on tieteellis-tekninen infrastruktuuri, jonka avulla on mahdollisuus testata monitieteisesti erilaisia rautatieliikennealan teknisiä seikkoja. Espanjan viranomaisten mukaan CEATF:ään tehty investointi myös vahvistaa korkeasta työttömyysasteesta kärsivän alueen eli Andalusiassa taloudellista kehitystä.
- (99) Tällaisia väitteitä on ensinnäkin arvioitava kyseisen tutkimuslaitoksen kysynnän ja laitoksen mahdollistaman T&K&I-toiminnan perusteella.
- (100) Kuten menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 60–62 kappaleesta ilmenee, komissio kyseenalaisti sen, onko juuri tällaiselle tutkimusinfrastruktuurille kysyntää liikkuvan kaluston ja rautateiden laitteiden valmistajien keskuudessa. Tässä komissio nosti esiin etenkin sen, että ensimmäinen CEATF:n rakentamista ja käyttöä koskeva tarjouskilpailu epäonnistui, sekä sen, että yli 350 km/h:n nopeuksia kaupallisissa kuljetuspalveluissa käytävien rautatieverkkojen rakentaminen ja käyttö on erittäin kallista, eikä se ole taloudellisesti kannattavaa nykyisissä markkinaolosuhteissa tai lähitulevaisuudessa ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁸⁾ Esimerkiksi SA 32835 (2011/N) – Northwest Urban Investment Fund (JESSICA) (EUVL C 281, 24.9.2011, s. 2), http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240234/240234_1247477_97_2.pdf, ja SA 38769 (2015/N) – Green Deal for Electric Vehicle Charging Infrastructure, ei vielä julkaistu, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/258489/258489_1710979_137_2.pdf

⁽⁴⁹⁾ Espanjan viranomaisten vastaväitteessä muistutettiin, että kyselylomake lähetettiin yli 80 yritykselle, joista 47 vastasi ja 26 ilmoitti olevansa valmis osallistumaan hankkeen riskeihin. Tässä yhteydessä on syytä huomioda, että kyseiset yritykset olivat pääasiassa rakennusalan yrityksiä, joiden liiketaloudelliset intressit liittyvät hankkeen rakennusvaiheeseen, mutteivät laitoksessa tehtävään T&K&I-toimintaan. Yksikään yrityksistä ei lisäksi vahvistanut olevansa tosiasiallisesti kiinnostunut hankkeesta osallistumalla vuonna 2013 järjestettyyn tarjouskilpailuun, joka jouduttiin mitätöimään osallistujien puutteen vuoksi.

- (101) Kolmansilta osapuolilta menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen saadut huomautukset vahvistavat komission kantaa, jonka mukaan erittäin suurta nopeutta käyttävien junien (testinopeus yli 385 km/h kaupallisille kuljetuspalveluille, joita tarjotaan yli 350 km/h:n nopeudella) testaamiseen tarkoitettulle tutkimusinfrastruktuurille ei ole markkinoilla tarvetta.
- (102) Yksikään liikkuvan kaluston valmistaja ei suunnittele näin suuria nopeuksia käyttävien tuotteiden kehittämistä, sillä tällaisten junien kaupalliselle käytölle ei ole kysyntää markkinoilla. Eräät rautatieyhtiöt nostavat esiin markkinoiden tehokasta toimintaa koskevat argumentit (energiankulutuksen ja matkustusajan välinen tasapaino), jotka asettavat katon suurnopeusjunien kaupalliselle hyödyntämiselle huomattavasti pienemmillä nopeuksilla (Euroopan keskiarvo 280–300 km/h, suurin nopeus 320–350 km/h) sekä sen, että infrastruktuurin investointi-, hyödyntämis- ja ylläpitokustannukset nousevat eksponentiaalisesti yli 300 km/h:n nopeuksilla, minkä vuoksi junalippujen hinnat eivät pysty kilpailemaan lentolippujen hintojen kanssa. Ei ole olemassa mitään näyttöä markkinakysynnästä, joka kohdistuisi uusien kaupallisten rautatieyhteyksien rakentamiseen ja/tai nykyisten ratojen ajanmukaistamiseen sitä varten, että niillä voitaisiin tarjota kuljetuspalveluja yli 320–350 km/h:n nopeuksilla – tai kysynnästä, joka kohdistuisi ratatestauslaitokseen, joka on erityisesti tarkoitettu näitä raja-arvoja suuremmille nopeuksille ⁽⁵⁰⁾.
- (103) Muut erityiset perustelut CEATF-infrastruktuuriin kohdistuvan kysynnän puutteelle pohjautuvat laitoksen maantieteelliseen sijaintiin, joka eräiden vastaajien mukaan tekisi kuljetuksista kalliita ja aikaa vieviä.
- (104) Oman fyysisen testauslaitoksen tarpeellisuutta vastaan puhuvat myös argumentit, joiden mukaan tulevaisuuden suurnopeustestejä varten saadaan käyttöön kehittyneempiä ja kustannustehokkaampia ratkaisuja, kuten tieto- ja viestintätekniikkaan perustuvia virtuaalisia testausratkaisuja.
- (105) Näin ollen komission keräämät tiedot kumoavat väitteen, jonka mukaan ilmoitetulla tuella olisi suurnopeustestauslaitoksen infrastruktuurin rakentamisen myötä saatu aikaan lisää T&K&I-toimintaa rautatiealalla.
- (106) Toiseksi muilla poliittisilla tavoitteilla, joihin Espanjan viranomaiset vetosivat – etenkin Antequeran alueelle syntyvien uusien työpaikkojen tuottamat sosioekonomiset hyödyt ⁽⁵¹⁾ – ei ole merkitystä silloin, kun arvioidaan ilmoitetun tuen vaikutusta yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen T&K&I-alalla. Espanjan viranomaisten mukaan sosioekonomisesta näkökulmasta tarkasteltuna CEATF-hankkeella saavutettaisiin 17,3 miljoonan euron positiivinen nettohyöty, mutta viranomaiset eivät ole esittäneet minkäänlaisia vakuuttavia todisteita sellaisen suuruusluokan hyödyistä, jotka kumoaisivat suunnitellun infrastruktuurin rakentamiskustannukset ja koko sen käyttöaikana koituvat liiketoiminnan tappiot. Väitetyt hyödyt näyttäisivät rajoittuvan työpaikkojen syntymiseen rakennusalueella infrastruktuurin rakentamisvaiheessa. Tämä tarkoittaa, että Andalusiassa alueen pitkän aikavälin kestävä kehityksen tavoitteeseen vaikuttamisen sijasta hankkeella olisi päinvastoin vain lyhytaikaisia, ohimeneviä vaikutuksia paikallistalouteen ⁽⁵²⁾.
- (107) Edellä olevien johdanto-osan 98–106 kappaleessa esitettyjen huomioiden perusteella komissio katsoo, että Espanja ei ole esittänyt riittäviä todisteita siitä, että hankkeella olisi vaikutusta selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen.

6.3.2 Valtion toteuttamien toimien tarve

- (108) Espanjan viranomaiset perustelevat tarvetta valtiontuella hankkeessa suoritettavien teknisten testien monitieteisellä luonteella. Espanjan viranomaisten mukaan testeissä mahdollisesti mukana olevien yritysten toimialojen laajan

⁽⁵⁰⁾ Ei ole yllättävää, että ainoa yritys, joka suhtautui myönteisesti hankkeen tukemiseen, on espanjalainen yritys, jolla – kuten muiden vastaajien huomautuksissa vahvistetaan – saattaisi tosiasiallisesti olla etuuskohteluun perustuva mahdollisuus käyttää laitosta, koska yritys sijaitsee laitoksen läheisyydessä. Kyseisen yrityksen huomautuksen vaikuttimena on siis luultavasti mahdollisuus saada kilpailuetua, ei puolueeton arvio laitoksen tarpeellisuudesta.

⁽⁵¹⁾ Katso myös menettelyn aloittamista koskevan päätöksen alaviite 17.

⁽⁵²⁾ Esimerkiksi alueellisia valtiontukia koskeissa suuntaviivoissa vuosille 2014–2020 (EUVL C 209, 23.7.2013, s. 1), joissa erityisesti käsitellään työpaikkojen syntymistä, tämä tavoite asetetaan osallistavan ja kestävä kasvun aikaansaamisen laajempaan yhteyteen (korostus lisätty). Silloinkin, kun komissio on antanut erityiset suuntaviivat työpaikkojen luomista varten annettavasta tuesta (Luonnos työllisyystuen suuntaviivoista, EYVL C 334, 12.12.1995, s. 4), niissä on todettu, että komissio ei yleensä suhtaudu myönteisesti työpaikkojen luomiseen tarkoitettuun tukeen, joka on ylikapasiteetti- tai kriisitilanteissa rajoitettu yhdelle tai useammalle herkälle alalle, sillä kielteiset vaikutukset kilpailevien alojen työllisyyteen muissa jäsenvaltioissa olivat yleensä suuremmat kuin työllisyyden vähentämiseen tarkoitettujen aktiivisten toimenpiteiden yhteiset edut (ks. 23 kohta).

kirjon (esimerkiksi yhdyskuntarakentaminen, viestintä, merkinantojärjestelmät, kiskoliikenne ja liikkuvan kaluston valmistus) vuoksi yhdelläkään yrityksellä ei yksinään voisi olla riittävän suurta kriittistä massaa tai rahoituskapasiteettia CEATF:ää varten tarvittavan panostuksen suuruiseen investointiin, eikä yksittäinen yritys kykenisi muodostamaan investointia varten yhteenliittymää toisten yritysten kanssa. Hankkeen rahoituksesta Espanjan viranomaiset totesivat, että CEATF:n rakentamista varten ei ole saatavana julkisen rahoituksen ohella muita rahoituslähteitä, kun otetaan huomioon ADIF:n tekemät kannattavuustutkimukset.

- (109) Espanjan viranomaisten esittämässä kannanotossa annetaan ymmärtää, että suunnitellun laitoksen rakentamisen rahoitusta ei saada koordinoitua markkinoiden puutteellisen toiminnan vuoksi. Kannanoton pohjana näyttää olevan olettaus, että koska yhdelläkään yksittäisellä yrityksellä ei olisi riittäviä kannustimia ryhtyä hankkeen rahoittajaksi kustannusten ja odotettavissa olevien hyötyjen välisen (yksittäisen yrityksen tasolla vallitsevan) epätasapainon vuoksi, ainoa tapa suoriutua investoinnista olisi luoda konsortio, joka koostuisi eri tekniikanaloilla toimivista yrityksistä, jolloin yhteisellä käytöllä varmistettaisiin laitoksen mahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen.
- (110) Toimitetuissa tiedoissa ei kuitenkaan ole mitään viitteitä siitä, että tehokasta yhteistyötä haittaavat objektiiviset vaikeudet olisivat estäneet tällaisesta yhteistyöstä mahdollisesti kiinnostuneita yrityksiä muodostamasta konsortiota. Se, että Espanjan valtio puuttui asiaan helpottaakseen erillisyhtiön muodostamista avoimella tarjouskilpailulla, sekä se, että tarjouskilpailu epäonnistui, viittaavat päinvastoin siihen, että ilmoitetun hankkeen rahoittamista vaikeuttava todellinen ongelma piilee toisaalla eli hankkeen taloudellisessa kannattamattomuudessa. Espanjan viranomaisten väitteen kestävämmyyden vahvistaa se, että edes Espanjan valtion päätös myöntää julkista rahoitusta ADIF:lle töiden aloittamiseen ei saanut yhtäkään yksityistä sijoittajaa kiinnostumaan rahoittamiseen osallistumisesta.
- (111) Komissio päätelee tästä, että Espanja ei ole esittänyt riittäviä todisteita markkinoiden puutteellisesta toiminnasta CEATF:n rahoituksen koordinoinnissa.
- (112) Lisäksi on syytä huomata, että komission T&K&I-asioita koskevassa päätöksentekokäytännössä erotetaan kolme markkinoiden puutteellisen toiminnan erityismuotoa: puutteellinen tai epäsymmetrinen informaatio, T&K&I-toiminnan koordinoinnin tai verkoston toimintahäiriöt sekä tiedon leviäminen. Espanjan viranomaiset eivät kuitenkaan ole osoittaneet minkään näistä erityismuodoista toteutuvan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.
- (113) CEATF-hankkeen rahoitusvaikeuksiin liittyen ei ole esitetty todisteita siitä, että yksityinen sektori ei olisi kiinnostunut hankkeen rahoittamisesta tunnistettavaan, riskipitoiseen T&K&I-toimintaan erityisesti liittyvän informaation mahdollisen puutteellisuuden tai epäsymmetrisyyden vuoksi. T&K&I-toiminnan koordinoinnin tai verkoston toimintahäiriöihin liittyen Espanjan viranomaisten lausunnoista käy selväksi, ettei ADIF:n ja teollisuuden välistä yhteistyötä testauskeskuksessa ollut suunnitteilla. Vaikuttaa siltä, että tuen tarkoituksena on houkuttaa yrityksiä osallistumaan CEATF-infrastruktuurin suunnitteluun tai käyttöön, mutta tuella ei ole tarkoitus saada aikaan erityistä yhteistyötä niiden välillä keskuksessa tehtävää yhteistä T&K&I-toimintaa varten. Lopuksi mainittakoon, että Espanja ei ole esittänyt mitään todisteita CEATF-hankkeesta johtuvasta tiedon leviämisestä kolmansien osapuolten hyväksi.
- (114) Espanja ei ole esittänyt muita väitteitä tukeakseen johtopäätöstään, jonka mukaan tuella voidaan saada aikaan olennainen parannus, jota markkinat eivät pysty yksin tuottamaan.
- (115) Edellä johdanto-osan 108–113 kappaleessa esitettyjen näkökohtien perusteella komissio toteaa, että valtion toteuttamien toimien tarpeesta ei ole todisteita.

6.3.3 Tukitoimenpiteen tarkoituksenmukaisuus

- (116) Jäsenvaltioiden valittavissa on erilaisia politiikan välineitä, eikä valtiontuen valvonnalla määrätä, että talouteen saa puuttua vain tietyllä tavalla. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea voidaan kuitenkin perustella vain sillä, että tietty väline on tarkoituksenmukainen julkisen politiikan tavoitteen saavuttamisessa ja sillä vaikutetaan yhteen tai useampaan yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen ⁽⁵³⁾.

⁽⁵³⁾ Tarkoituksenmukaisuutta käsitellään esimerkiksi asioissa C 25/2004 – Maanpäälliset digitaalitelevisionlähetykset (DVB-T) Berlin-Brandenburgissa (EUVL L 200, 22.7.2006, s. 14) tai N 854/06 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL (EUVL C 182, 4.8.2007, s. 5).

- (117) Komissio katsoo yleensä toimenpiteen tarkoituksenmukaiseksi välineeksi, kun jäsenvaltio on tutkinut, onko olemassa muita toimintavaihtoehtoja, jotka sopivat yhtä hyvin yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen, mutta jotka samalla vääristävät kilpailua vähemmän kuin valikoiva valtiontuki, ja kun jäsenvaltio pystyy osoittamaan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden tehokkuutta ja/tai tasapuolisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamisessa.
- (118) Espanjan viranomaiset eivät toimittaneet mitään tietoja mahdollisista muista toimintavaihtoehtoista tai muista hankkeen rahoittamiseen tarkoitetuista tukivälineistä. Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettyihin kysymyksiin Espanjan viranomaiset vastasivat ainoastaan toteamalla, että kun otetaan huomioon hankkeelle esitetty 91,87 prosentin rahoitusvaje, ainoa tässä tapauksessa tarkoituksenmukainen väline on julkinen rahoitus.
- (119) Komissio huomauttaa, että valtiontuen tarkoituksenmukaisuutta välineenä ei voi osoittaa pelkästään sillä, että ilmoitettu hanke jää tuettunakin huomattavan tappiolliseksi.
- (120) Hankkeen vaikutus yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen eli T&K&I-toiminnan lisäämiseen on myös jäänyt näyttämättä toteen, joten Espanjan viranomaisten valitseman investointivälineen tarkoituksenmukaisuutta ei ole osoitettu. Muut toimenpiteet, joilla todella saataisiin aikaan lisää T&K&I-toimintaa, olisivat tarkoituksenmukaisempia kyseisen yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamisessa.
- (121) Sama pätee muihin yhteisen edun mukaisiin tavoitteisiin, joihin Espanja vetosi. Kuten edellä johdanto-osan 106 kappaleessa on todettu, uusia työpaikkoja syntyisi lähinnä rakennusalalle, ja nekin olisivat tilapäisiä. Valtiontuen käyttäminen sellaisen infrastruktuurin rakentamiseen, jota ei todennäköisesti edes käytetä, ei ole tarkoituksenmukainen tapa luoda kasvua ja työpaikkoja.

6.3.4 Kannustava vaikutus

- (122) Valtiontuella on oltava kannustava vaikutus. Vaadittavaa kannustavaa vaikutusta syntyy silloin, jos tuella muutetaan tuensaajan käyttäytymistä yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamisen ja markkinoiden havaittuun puutteelliseen toimintaan puuttumisen suuntaan.
- (123) Espanjan viranomaiset ilmoittivat, että ilman tukea CEATF jäisi rakentamatta. Tuella on viranomaisten näkemyksen mukaan siis kannustava vaikutus, sillä hanketta ei toteuteta ilman tukea.
- (124) Käsiteltävänä olevasta tapauksesta komissio kuitenkin huomauttaa, että tuki mahdollistaa rautateiden testauslaitoksen rakentamisen tulevan omistajansa ADIF:n käyttöön. Tuella ei kuitenkaan ilmeisesti muuteta ADIF:n tai muiden käyttäytymistä siten, että testauslaitoksessa toteutettaisiin entistä enemmän T&K&I-toimintaa.
- (125) Muodollisen tutkintamenettelyn aikana Espanjan viranomaiset eivät antaneet mitään uutta tietoa tai esittäneet väitteitä siitä, että tuella muutettaisiin ADIF:n käyttäytymistä. Saatavana olevien tietojen perusteella ilmoitettu hanke pysyy tappiollisena myös tuettuna, joten Espanjan viranomaiset eivät ole onnistuneet osoittamaan, että hankkeella kuitenkin tuotettaisiin merkittäviä T&K&I-toimintaan liittyviä hyötyjä yhteiskunnalle. Sen sijaan infrastruktuurin mahdollisilta käyttäjiltä muodollisen tutkintamenettelyn aikana saadut huomautukset päinvastoin viittaavat siihen, että nykyisessä muodossaan hankkeella ei täytetä rautatiealan T&K&I-toimintaa harjoittavien yritysten kysyntätarpeita.
- (126) Mitään perusteita sille, että komission olisi syytä poiketa menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetystä alkuperäisestä kannastaan, ei ole esitetty. Kannustavan vaikutuksen luomisen sijasta tuen kohteena on sellaisen infrastruktuurin rakentaminen, jonka tuottamaa lisäarvoa nykyisiin vaihtoehtoihin verrattuna (eli testiajot tavanomaisilla rautateillä) ei ole osoitettu.

6.3.5 Tuen oikeasuhteisuus

- (127) Komissio katsoo, että tuki on oikeasuhteinen, jos samaa vaikutusta ei olisi saavutettu pienemmällä tuella.

- (128) Espanjan viranomaiset ilmoittivat tuen olevan T&K&I-puitteiden mukainen, mikä tarkoittaa, että taloudellisen toiminnan harjoittamiseen käytettäviin tutkimusinfrastruktuureihin kohdistuvien investointien kattamiseen tarkoitettua tuen sallittu enimmäisintensiteetti on enintään ylimääräisten nettokustannusten suuruinen ja rajattu 60 prosenttiin tukikelpoisista kustannuksista (T&K&I-puitteiden 89 kohta). Käsiteltävänä olevassa tapauksessa julkinen tuki kattaa kustannuksista 100 prosenttia.
- (129) CEATF-infrastruktuuriin kohdistuvien yksityisten investointien puutteellisuuden tai riittämättömyyden vuoksi kyseinen tuki ei vaikuta oikeasuhteiselta.

6.3.6 Kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen

- (130) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa edellytetään, että tietyn toimenpiteen tuloksena syntyneiden myönteisten vaikutusten on oltava tasapainossa kauppaan ja kilpailuun kohdistuvien kielteisten vaikutusten kanssa.
- (131) Komissio katsoo, että Espanjan viranomaiset eivät ole osoittaneet käsiteltävänä olevasta toimenpiteestä aiheutuvan myönteisiä vaikutuksia. Komissio päättää siis, että CEATF:n rakentamisella ei saavuteta hankkeen tavoitetta eli lisätä tutkimus- ja kehitystoimintaa erittäin suurilla nopeuksilla käyttävien raideliikennepalveluiden erityisalalla, sillä markkinoilla kysyntä tällaiselle infrastruktuurille ja siihen liittyville tutkimus- ja kehityspalveluille on parhaimmillaankin vähäistä tai jopa täysin olematonta. Komissio toteaa myös, että markkinoiden puutteellisesta toiminnasta ei ole näyttöä eikä myöskään todisteita siitä, että toimenpiteellä saadaan aikaan merkityksellinen muutos tuensaajan käyttäytymisessä.
- (132) Toimenpiteen muista myönteisistä vaikutuksista, joihin Espanja vetoaa, komissio katsoo, että tilapäisten työpaikkojen syntyminen pääasiassa rakennusosalalle tulee hyvin kalliiksi ja on myönteisiltä vaikutuksiltaan rajallinen.
- (133) Toimenpiteellä annetaan lisäksi uudelle kilpailijalle mahdollisuus päästä markkinoille massiivisen julkisen rahoituksen turvin, millä komissio katsoo olevan kielteistä vaikutusta kilpailuun. Tuella kyseenalaistettaisiin kilpailijoiden omiin testauslaitoksiinsa tekemien aiempien investointien kannattavuus sekä vähennettäisiin tulevia investointeja näiden infrastruktuurien ylläpitoon ja kehittämiseen.
- (134) Markkinat, joihin tuki vaikuttaa, muodostuvat rautatielaitteistojen testauspalveluista Euroopan unionissa. Kuten menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä on todettu, näillä markkinoilla toimii tällä hetkellä kolme Euroopan unionin alueella olevaa rautatietestauskeskusta: Tšekin Cerhenice (Velim), Saksan Wildenrath sekä Ranskan Valenciennes, joissa tehdään testejä enintään 210 km/h:n nopeuksilla. Suurten nopeuksien liikkuvaa kalustoa testataan myös kaupallisessa käytössä olevilla rautateilla⁽⁵⁴⁾, joiden enimmäissuunnittelunopeus on 350 km/h. Testeissä käytettävä nopeus on tällöin jopa 385 km/h, kuten standardissa edellytetään (10 prosenttia yli junan nimellisopeuden).
- (135) Tästä seuraa, että toisaalta CEATF:n testauspalvelujen ja toisaalta muiden testauslaitosten sekä kaupallisilla radoilla tehtävien testien välillä ei ole täyttä vastaavuutta toisistaan poikkeavien enimmäistestausnopeuksien vuoksi. Kaupallisilla radoilla on kuitenkin jo nyt mahdollisuus tehdä testejä enintään 385 km/h:n nopeuksilla, mikä kattaa tähän kaupallisesti kannattavaan nopeuteen asti ulottuvien testauspalvelujen todellisen ja mahdollisen kysynnän. Kysymykseen, onko jatkossa mahdollisesti tarvetta jopa 520 km/h:n nopeuksilla tehtäville testeille, voidaan käytettävissä olevien tietojen ja markkinaosapuolilta saatujen huomautusten perusteella vastata, ettei toiminnasta muodostu kaupallisesti kannattavaa ainakaan lähitulevaisuudessa. CEATF-testauslaitoksesta tulee siis suora kilpailija sekä mainituille nykyisille laitoksille että julkisille rautatieverkoille. Tästä syystä komissio katsoo, että toimenpiteellä on tarkoitus tukea uuden kilpailijan pääsyä markkinoille täysin valtion varojen turvin, minkä vuoksi toimenpide todennäköisesti vääristää kilpailua kyseisillä markkinoilla huomattavassa määrin.
- (136) Tukitoimenpiteellä saattaa olla kielteistä vaikutusta myös kilpailuun testattavien raideliikennetuotteiden (mukaan lukien liikkuva kalusto ja laitteistot) tuotantoketjun loppupään markkinoilla. Kuten menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen saaduissa huomautuksissa todettiin, laitoksen maantieteellinen sijainti voi luoda tosiasiallista kilpailuetua kansallisille liikkuvan kaluston valmistajille, jotka todennäköisemmin käyttäisivät CEATF:ää testaustarkoituksiin ilman, että niille koituisi huomattavia kuljetuskustannuksia.

⁽⁵⁴⁾ Esimerkiksi Italian Rete Ferroviaria Italiana, Ranskan SNCF tai Saksan DB Bahn.

- (137) Kun otetaan huomioon, ettei ilmoitetun tuen myönteisiä vaikutuksia ole riittävällä tavalla näytetty toteen, kuten komissio 6.3.1–6.3.5 jaksossa huomauttaa, toimenpiteen kielteisten vaikutusten kilpailun tosiasiallisen ja mahdollisen kilpailun vääristymisen muodossa katsotaan olevan sen väitetyjä tehokkuushyötyjä suuremmat.

6.3.7 Tuen läpinäkyvyys

- (138) Edellä esitettyjen huomioiden perusteella ei ole tarpeen tarkastella tuen läpinäkyvyyttä.

6.3.8 Päätelmät tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille

- (139) Edellä 6.3.1–6.3.7 jaksossa esitettyjen huomioiden perusteella komissio esittää johtopäätöksensä, että ilmoitettua tukitoimenpidettä ei voi pitää soveltuvana sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella.

6.4 Sisämarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperintä

- (140) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti asetuksen (EU) 2015/1589 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta [– –]”.
- (141) Unionin tuomioistuimet ovat niin ikään johdonmukaisesti katsoet, että jäsenvaltion velvollisuudella poistaa komission sisämarkkinoille soveltumattomaksi katsoma tuki on tarkoitus palauttaa aikaisempi tilanne ⁽⁵⁵⁾. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimet ovat vahvistaneet, että tavoite on saavutettu, kun tuensaaja on palauttanut sääntöjenvastaisella tuella saamansa rahasummat (korkoineen), jolloin se menettää markkinoilla kilpailijoihinsa verrattuna saamansa edun ja tuen suorittamista edeltänyt tilanne palautuu ⁽⁵⁶⁾.
- (142) Komissio on todennut, että Espanjan ADIF:lle myöntämä tuki on sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta. Tuki on sen vuoksi perittävä takaisin, jotta voidaan palauttaa tilanne, joka vallitsi markkinoilla ennen sen myöntämistä. Takaisinperinnän olisi koskettava ajanjaksoa, joka alkaa siitä, kun tuensaajat alkoivat saada etua eli tuki saatettiin tuensaajien käyttöön. Takaisinperittäville summille lasketaan korkoa, jota kertyy siihen saakka, kun takaisinperintä on toteutunut kokonaisuudessaan.
- (143) Johdanto-osan 43 ja 44 kappaleessa sekä taulukoissa 3, 4 ja 5 esitettyjen Espanjalta saatujen tietojen mukaan ADIF:lle on maksettu varoja vuosina 2011–2014 yhteensä 143 703 000 euron edestä (summa sisältää 135 866 000 euroa avustuksia ja 7 837 000 euroa lainoja).
- (144) Espanja on toimittanut tiedot ADIF:lle tällä ajanjaksolla tosiasiallisesti myönnettyistä kaupallisista lainoista, ja näiden perusteella komissio on laskenut koron, joka olisi ollut markkinoilla saatavilla tänä aikana. Komissio ottaa kuitenkin huomioon, että laskelman tulokseen saattavat vaikuttaa mahdolliset muut lainat, joista ei ole ilmoitettu. ADIF:lle myönnettyille lainoille tosiasiallisesti määrättyjen korkojen ja markkinakoron välisen eron eli takaisinperittävän tukiosuuden laskemista varten Espanjalle annetaan tämän päätöksen hyväksymispäivästä laskettuna kaksi kuukautta aikaa, jonka kuluessa se voi toimittaa komissiolle tietoja muista ADIF:n kyseisellä ajanjaksolla saamista kaupallisista lainoista.
- (145) Espanjan on siis perittävä ADIF:ltä takaisin sekä avustuksista maksetut ennakkomaksut, jotka on tosiasiallisesti maksettu ADIF:lle ja joita se ei ole vielä maksanut takaisin, sekä vuosina 2011, 2012 ja 2013 myönnettyihin lainoihin sisältyvä tukiosuus, joka muodostuu lainan koron ja edellä taulukossa 6 esitetyn markkinakoron välisestä erosta (ks. edellä johdanto-osan 75 kappale), sanotun kuitenkin rajoittamatta edellisessä kappaleessa mainittua mahdollisuutta. Takaisin perittävään kokonaissummaan sisältyy korkoa, jota kertyy avustuksen tai lainan maksamispäivän ja takaisinmaksun väliseltä ajalta.

⁽⁵⁵⁾ Ks. esim. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.9.1994, Espanja v. komissio, yhdistetyt asiat C-278/92–C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, 75 kohta.

⁽⁵⁶⁾ Ks. esim. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.6.1999, Belgia v. komissio, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, 64 ja 65 kohta.

- (146) Avustusten osalta tämä korko lasketaan avustuksen pääoman perusteella ja lainojen osalta lainoihin sisältyvän tukiosuuden perusteella.
- (147) Espanja ei saa suorittaa uusia maksuja käsiteltävänä olevaan hankkeeseen liittyen.
- (148) Kuten edellä johdanto-osan 88 kappaleessa on todettu, Espanjan viranomaiset ovat ilmoittaneet, että CEATF-kehärautatietä ei rakenneta ilman komission hyväksyntää. Tällä perusteella komissio katsoo, ettei ADIF:llä ole mitään syytä pitää lainasummia itsellään, kun otetaan huomioon, että lainat on myönnetty yksinomaan tätä hanketta varten. Tästä syystä komissio pyytää, että ADIF:lle myönnettyt lainat irtisanotaan ja määrätään välittömästi maksettaviksi takaisin.

7. PÄÄTELMÄT

- (149) Espanjan ADIF:lle myöntämät avustuksista maksetut ennakkomaksut ja lainat ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Tukea myöntäessään Espanja laiminlöi SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa säädettyjä ilmoitus- ja lykkäämisvelvoitteita.
- (150) Komissio on todennut, että tuki ei sovellu sisämarkkinoille.
- (151) Tämän vuoksi tuki ja siitä kertyvä korko on perittävä takaisin tuensaajalta ADIF:ltä,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Julkinen rahoitus, jota Espanja on myöntänyt Administrador de Infraestructura ferroviarialle (ADIF) CEATF:n rakentamista varten 27 päivänä joulukuuta 2010 tehdyn sopimuksen ja Espanjan hallituksen (Consejo de Ministros) 28 päivänä kesäkuuta 2013 tekemän päätöksen perusteella lainoina, joista maksettava korko on alle markkinakoron, sekä avustuksina, yhteensä 358 552 309 euroa, on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

2 artikla

Päätöksen 1 artiklassa tarkoitettu tuki on sääntöjenvastaista, koska sitä myönnettäessä ei ole noudatettu SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisia ilmoitus- ja lykkäämisvelvoitteita.

3 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitettu tuki ei sovellu sisämarkkinoille.

4 artikla

1. Espanjan on perittävä takaisin välittömästi se osuus 1 artiklassa tarkoitettusta tuesta, joka on jo maksettu ADIF:lle.
2. Takaisin perittäville määrille on laskettava korkoa siitä päivästä, jona tuki saatettiin ADIF:n käyttöön, sen tosiasialliseen takaisinperintään asti.
3. Korolle on laskettava korkoa komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 ⁽⁵⁷⁾ V luvun säännösten mukaisesti. Takaisin perittäville määrille on laskettava korkoa alkaen siitä päivästä, jona tuki saatettiin tuensaajien käyttöön, eli avustus- ja lainaerien maksupäivästä alkaen, sen tosiasialliseen takaisinperintään asti.
4. Espanjan on peruttava kaikki 1 artiklassa tarkoitettujen tuen jäljellä olevat maksuerät tämän päätöksen hyväksymispäivästä lukien.
5. Espanjan on irtisanottava ADIF:lle myönnettyt lainat ja määrättävä ne maksettaviksi takaisin.

⁽⁵⁷⁾ Komission asetus (EY) N:o 794/2004, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 täytäntöönpanosta (EUVL L 140, 30.4.2004, s. 1).

5 artikla

Espanjan on varmistettava, että tämä päätös pannaan täytäntöön neljän kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

6 artikla

1. Kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta Espanjan on toimitettava komissiolle seuraavat tiedot:

- a) ADIF:ltä takaisinperittävä kokonaismäärä (tuki ja siitä perittävä korko),
- b) yksityiskohtainen kuvaus tämän päätöksen noudattamiseksi jo toteutetuista ja suunnitelluista toimenpiteistä,
- c) asiakirjat, jotka osoittavat, että ADIF on määrätty maksamaan tuki takaisin.

2. Espanjan on ilmoitettava komissiolle tämän päätöksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden edistymisestä siihen saakka, kunnes 1 artiklassa tarkoitetun tuen takaisinperintä on saatettu loppuun. Sen on annettava viipymättä komission pyynnöstä tiedot toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi. Sen on annettava myös yksityiskohtaiset tiedot ADIF:ltä jo perityistä tukimääristä ja koroista.

7 artikla

Tämä päätös on osoitettu Espanjan kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 25 päivänä heinäkuuta 2016.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen
