KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 28 päivänä marraskuuta 2007,

Yhdistyneen kuningaskunnan ilmoittamasta, paino- ja kirjoituspaperin tuotantoa koskevasta WRAP-ohjelmasta (tiedoksiannettu numerolla C 45/05)

(tiedoksiannettu numerolla K(2007) 5421)

(Ainoastaan englanninkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2008/440/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

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

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa [1] ja ottaa huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti komissiolle 22 päivänä heinäkuuta 2005 päivätyllä, 26 päivänä heinäkuuta 2005 komissioon saapuneeksi kirjatulla kirjeellä A/6948 ohjelmasta, jonka tarkoituksena oli lisätä kierrätyskuidusta valmistettavan paino- ja kirjoituspaperin tuotantokapasiteettia osana *Waste and Resources Action Programme* -toimintaohjelmaa (WRAP). Komissio kirjasi ilmoituksen viitteellä N 364/05. Komissio pyysi asiasta lisätietoja 9 päivänä syyskuuta 2005 päivätyllä kirjeellä D/56952. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi 28 päivänä lokakuuta 2005 päivätyllä ja 7 päivänä marraskuuta 2005 kirjatulla kirjeellä A/38954.

(2) Komissio päätti 7 päivänä joulukuuta 2005 aloittaa EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn. Yhdistynyt kuningaskunta lähetti 24 päivänä tammikuuta 2006 huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä. Komissio vastaanotti 10 ja 14 päivänä helmikuuta 2006 huomautuksia M-Realilta, joka valmistaa paino- ja kirjoituspaperia kierrätyskuidusta Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevissa tuotantolaitoksissa, ja Yhdistyneen kuningaskunnan paperiteollisuutta edustavalta *Confederation of Paper Industry* -liitolta, jäljempänä 'CPI'. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi kolmansien huomautuksiin 3 päivänä toukokuuta 2006. Komissio pyysi 19 päivänä maaliskuuta 2007 lisätietoja Yhdistyneeltä kuningaskunnalta. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi 11 päivänä toukokuuta 2007. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ja komission edustajat pitivät kokouksen 14 päivänä heinäkuuta 2007. Yhdistynyt kuningaskunta toimitti lisätietoja 21 päivänä elokuuta 2007 sekä 10 ja 14 päivänä syyskuuta 2007.

2. TOIMENPITEEN KUVAUS

Tuen myöntävä viranomainen

(3) WRAP on yritys, jonka Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on perustanut yhteistyössä muiden osakkaiden kanssa kestävän jätehuollon edistämiseksi ja erityisesti tehokkaasti toimivien markkinoiden luomiseksi kierrätysmateriaaleille ja -tuotteille. Yrityksen päätavoitteena on tehostaa kierrätysmarkkinoiden toimintaa edistämällä kierrätysmateriaalien ja -tuotteiden kysyntää sekä muuttamalla sitä kautta jätteiden keruuta taloudellisemmaksi. Vaikka WRAP:n toiminta täydentää hallituksen toimintaa ja politiikkaa, se on muodoltaan yksityinen yritys. WRAP:n osakkaisiin kuuluu useita paperiteollisuuden edustajia, joilla on kytköksiä jätehuoltoon, kuten *Confederation of Paper Industries* ja *Chartered Institute of Waste Management*, hyväntekeväisyysjärjestöjä, kuten *Wastewatch*, sekä hajautetun hallinnon ja Britannian hallituksen edustajia.

[1] EUVL C 9, 14.1.2006, s. 6.

Tavoitteet

(4) Ilmoitetun ohjelman tavoitteena on lisätä toimistojen ja yritysten paino- ja kirjoituspaperin keruuta ja kierrätystä kierrätyskapasiteettia lisäämällä jätepaperin keruun lisäämistä koskevan velvoitteen mukaisesti. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kierrätyskapasiteetin lisäys ja tuensaajan lakisääteinen velvoite käyttää aiemmin keräämättä jääneiden jätteiden keruusta saatua materiaalia, johtavat paino- ja kirjoituspaperijätteen keruun nettolisäykseen. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten käyttämä paino- ja kirjoituspaperin määritelmä kattaa seuraavat puuvapaat paperityypit: painetuissa julkaisuissa käytettävä paperi, kopiointi-/tulostuspaperi ja aikakauslehtipaperit. Yhdistynyt kuningaskunta on jättänyt tarjouskilpailun ulkopuolelle muut puuvapaat paperityypit, kuten pehmopaperin ja kaikki puupitoiset paperityypit. Tällä hetkellä valtaosa yritysten ja toimistojen paperijätteestä jää keräämättä ja lajittelematta kierrätystä varten erityisesti teknisten vaikeuksien, matalien kaatopaikkakustannusten ja hintavaihteluiden vuoksi. CPI:n tilastotiedot vuodelta 2006 osoittavat, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa kerätään talteen noin 10 prosenttia paino- ja kirjoituspaperista ([1]).

Tarjouskilpailu

(5) WRAP:n tarkoituksena on pyrkiä saavuttamaan tavoitteensa tukemalla paperintuottajia, jotta nämä lisäisivät kapasiteettia sellaiseen paino- ja kirjoituspaperin jälleenkäsittelyyn, jossa käytetään raaka-aineena pääasiassa toimistojen ja yritysten jätepaperia. Toimenpiteeseen on osoitettu määrärahoja 6–20 miljoonaa Englannin puntaa (noin 8,6–28,6 miljoonaa euroa). Määrärahojen kattama jakso ulottuu 31 päivään maaliskuuta 2011. Tuen odotetaan hyödyttävän kahdesta kymmeneen paperintuottajaa. Tuki rahoitetaan ympäristöstä, elintarvikkeista ja maaseutuasioista vastaavan osaston (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*, DEFRA) yleisestä talousarviosta.

(6) Ilmoitettu tuki myönnetään yhteisön julkisten hankintamenettelyiden mallin mukaisen tarjouskilpailumenettelyn perusteella. Seuraavia edellytyksiä pidetään erityisen tärkeinä:

Jätepaperin keruu eri lähteistä

(7) Tarjouskilpailun voittajat keräävät jätepaperia pääasiassa toimistoista ja yrityksistä ja kerättävä paperi on paino- ja kirjoituspaperijätettä. Tarjouskilpailuasiakirjassa ilmoitetaankin, että ”raaka-ainelähteenä on käytettävä tärkeysjärjestyksessä lueteltuina vähintään seuraavia:

— toimistoista tai asuntojen/kotitalouksien ulkopuolisista lähteistä kerättävät raaka-aineet, joita ei ole aiemmin kerätty kierrätykseen;

— yhdyskuntajätteiden lähteistä kerättävät raaka-aineet, joita ei ole aiemmin kerätty kierrätykseen;

— käynnissä oleva jätteiden keruu.”

Lisäksi vähintään 50 prosenttia käytetystä jätepaperista on oltava lähtöisin toimistoista ja yrityksistä. Vähintään 50 prosenttia käytetystä jätepaperista on myös tultava sellaisten raaka-aineiden vasta aloitetusta keruusta, joita ei ole aiemmin kerätty kierrätykseen.

(8) Asettamalla tarjouskilpailussa etusijalle jätepaperin keruun toimistoista tai yrityksistä suhteessa muihin raaka-ainelähteisiin Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset pyrkivät varmistamaan, ettei tarjouskilpailua voita tarjoaja, jonka keräämästä jätteestä suuri osa on kotitalousjätepaperia tai nykyisellään kerättävää paperijätettä, vaan tarjoaja, joka kerää puuvapaata paino- ja kirjoituspaperijätettä toimistoista ja/tai yrityksistä.

Tuki-intensiteetti ja tukikelpoiset kustannukset

(9) Kullekin tuensaajalle myönnettävän tuen lopullinen intensiteetti määritetään tarjouskilpailun perusteella. Suuriin yrityksiin sovellettava tuen enimmäisintensiteetti on kuitenkin 30 prosenttia ja pk-yrityksiin sovellettava tuen intensiteetti 40 prosenttia. Näitä intensiteettejä voidaan korottaa 5 prosenttia, jos tuensaaja sijaitsee 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisella tukialueella, tai 10 prosenttia, jos tuensaaja sijaitsee 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisella tukialueella.

(10) Jos kokonaisinvestointia ei olisi tehty ilman tukea ja investointi johtaa kokonaan tai osittain alan viimeisimmän teknisen kehitystason ylittymiseen, Yhdistynyt kuningaskunta käyttää tarkoituksenmukaista vertailukohdetta. Tukikelpoiset kustannukset lasketaan siten, että kustannuksista vähennetään mahdollisesta kapasiteetin kasvusta aiheutuneet edut, investoinnin käyttöajan viiden ensimmäisen vuoden kustannussäästöt ja samana aikana tuotetut ylimääräiset oheistuotteet.

([1]) http://www.paper.org.uk/info/reports/fact2006colour0707.pdf

(11) Jos tuki koskee esimerkiksi investointia uuteen paino- ja kirjoituspaperin tuotantolaitokseen, tukikelpoiset kustannukset koostuvat valtiontuesta ympäristönsuojelulle annettujen yhteisön suuntaviivojen, jäljempänä 'ympäristönsuojelusuuntaviivat' ([1]), mukaisesti uudesta tuotantolaitoksesta aiheutuvista investointikustannuksista, joista vähennetään kyseiseen tuotantolaitokseen verrattavissa olevan perinteisen paino- ja kirjoituspaperin tuotantolaitoksen kustannukset. Jos hanke kuitenkin koskee vain uuden siistauslaitoksen rakentamista entisten lisäksi tai tarkoituksena on rakentaa uutta perinteistä tuotantokapasiteettia mutta tukiohjelman kriteerien täyttämiseksi sovitaan ylimääräisen siistauslaitoksen rakentamisesta, ympäristötavoitteiden saavuttamisesta aiheutuviksi lisäkustannuksiksi katsotaan pelkästään ylimääräisistä siistauslaitoksista aiheutuvat kustannukset.

(12) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat sitoutuneet lähettämään komissiolle vuosittain selvityksen hankkeesta. Selvityksessä kuvaillaan kunkin tuensaajan osalta vertailukohtaa, jota käytetään ympäristönsuojelusuuntaviivojen 37 kohdassa tarkoitetun periaatteen mukaisesti sellaisen teknisesti vertailukelpoisen viiteinvestoinnin vähentämiseksi tukikelpoisista kustannuksista, jolla ei olisi mahdollista saavuttaa vastaavaa ympäristönsuojelun tasoa.

Investoinnin on mahdollistettava alan viimeisimmän teknisen kehitystason ylittäminen

(13) Yhdistynyt kuningaskunta myöntää tukea investointeihin, joita tehdään paino- ja kirjoituspaperin tuotantoon puuvapaasta paino- ja kirjoituspaperijätteestä, vain siinä tapauksessa, että investointi mahdollistaa alan viimeisimmän teknisen kehitystason ylittämisen. Hankkeissa olisi tämän vuoksi kehitettävä sellaisia uusia teknologioita ja prosesseja, joita testaamalla tai demonstroimalla voidaan ratkaista paino- ja kirjoituspaperin kierrätykseen liittyvä suurin tekninen ongelma eli puuvapaan jätepaperin siistaaminen. On olennaista, että siistausprosessi on erittäin tehokas, sillä paino- ja kirjoituspaperin kuluttajat haluavat käyttää painamiseen kirkasta, puhdasta ja valkoista paperia. Yhdistyneen kuningaskunnan ilmoituksen mukaan toimistopaperien painatuksessa käytetään seuraavia painatusprosesseja:

Toimistopaperin painatusprosessit (*)

Toimistopaperi	Painatusprosessi
Kopiointipaperit; tietokonetulosteet	Sähköstaattinen kopiointi (kserografia eli laserpainatus), pääasiassa mustavalkopainatus Mustesuihkupainatus, erityisesti väripainatuksen osalta
Kirjeet, lomakkeet jne.	Offsetpainatus heatset-rotaatiolla Arkkioffsetpainatus Kserografia Mustesuihkupainatus

(*) Carré B. ja Magin: *7th Research Forum on Recycling*, 2004.

([1]) EYVL C 37, 3.2.2001, s. 3.

(14) Edellä mainittuja painatusprosesseja käytetään huomattavasti (ja nopeasti kasvavassa määrin) sekä siten, ettei siistaus tehokkaasti ja ympäristönäkökohdat huomioon ottavalla tavalla ole mahdollista ([2]). Käytetyt musteet ovat erityisesti vesipohjaisia musteita, joita käytetään kaikissa mustesuihkutulostimissa, monissa kiinteää tooneria käyttävissä tulostimissa ja kaikissa ensimmäisen sukupolven nestemäistä tooneria käyttävissä tulostimissa. Lisäksi musteet, joiden partikkelit ovat kooltaan 10–100 mikrometriä, voidaan periaatteessa siistata, mutta siistausprosessin tehokkuus heikkenee merkittävästi kokojakauman alku- ja loppupäässä ([3]). Äskettäisen tutkimuksen mukaan jo pelkästään se, että kierrätyspaperimassassa on 10 prosenttia pigmenttipohjaista mustaa mustesuihkutulostimen mustetta, pilaa koko massan siistattavuuden eikä siitä voida enää valmistaa paino- ja kirjoituspaperia ([4]).

(15) Nykyiset paperintuottajat, jotka valmistavat paperia paino- ja kirjoituspaperijätteestä ja joista voidaan mainita esimerkkinä M-Real, käyttävät erikoistuneita paino- ja kirjoituspaperijätteen lähteitä, kuten painotaloja, jotka toimittavat luotettavia ja tasalaatuisia seoksia ja joiden käyttämien musteiden siistaus on useimmissa tapauksissa suhteellisen helppoa. Toimistoista tuleva tarjouskilpailun kohteena oleva sekajäte sisältää suuren määrän mustesuihkutulostinten ja tooneria käyttävien tulostinten musteita, joiden siistaukseen liittyy vielä ratkaisemattomia teknisiä ongelmia ([5]).

(16) Puhtaasti teknisten näkökohtien lisäksi tarjouskilpailun voittajan on osoitettava, että se aikoo käyttää teknologiaa ja/tai prosesseja, jotka ovat tähän mennessä kehitettyä ja jo käytössä olevaa teknologiaa kehittyneempiä eli jotka ovat "taloudellisesti kannattavia ja tavanomaisen käytännön mukaisia".

Suurten yksittäisten tukimäärien ilmoittaminen

(17) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat ympäristönsuojelusuuntaviivojen 76 kohdan mukaisesti sitoutuneet ilmoittamaan komissiolle ohjelmasta myönnettävistä yksittäisistä investointituista, kun tukikelpoiset kustannukset ylittävät 25 miljoonaa euroa ja bruttoavustusekvivalentti ylittää 5 miljoonaa euroa. Lisäksi ne ovat sitoutuneet olemaan myöntämättä tällaista tukea ennen kuin komissio on hyväksynyt sen.

([2]) Arviointi painatusmarkkinoiden muutoksista ja niiden mahdollisista vaikutuksista siistausalaan. Ks. Pira International: http://www.piranet.com/

([3]) *Digital Prints: a survey of the various deinkability behaviours*. B. Carré, L. Magnin ja C Ayala. Centre Technique du Papier Grenoble.

([4]) European Round Table "*Deinking of Digital Prints*". München, 31 päivänä tammikuuta 2007. Axel Fischer. INGEDE.

([5]) Ks. esim. International Association of the De-Inking Industry -liiton (INGEDE) laatimat asiakirjat. Niistä monet ovat saatavilla osoitteessa: http://www.ingede.com/ingindxe/publications.html

Aiheelliset toimenpiteet

(18) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat sitoutuneet mukauttamaan ohjelman uusiin ympäristönsuojelusuuntaviivoihin, kun ne tulevat voimaan, ja ilmoittamaan komissiolle ohjelman mukauttamiseksi toteutetuista aiheellisista toimenpiteistä.

3. SYYT 88 ARTIKLAN 2 KOHDAN MUKAISEN MENETTELYN ALOITTAMISEEN

(19) Komissio esitti 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään seuraavat epäilyt ohjelman soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

(20) Komissio suhtautuu epäillen Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten näkemykseen, jonka mukaan kierrätysmateriaalien nykyinen vähäinen käyttö yhteisön painoja kirjoituspaperien tuotannossa olisi riittävä peruste todeta, että kierrätyskuitua sisältävien paino- ja kirjoituspaperien valmistus ylittää alan viimeisimmän teknisen kehitystason yhteisössä.

(21) Komission mukaan oli syytä epäillä, että Yhdistyneen kuningaskunnan oli lisättävä paperintuotantokapasiteettiaan jätepaperin keruun suosion lisäämiseksi.

(22) Komissio epäili, että toimenpiteen tarkoituksena oli maksimoida ympäristöhyöty, sillä paino- ja kirjoituspaperijätettä voitiin käyttää monien muiden tuotteiden valmistukseen.

(23) Komissio esitti epäilyjä myös Yhdistyneen kuningaskunnan ehdottamasta tukikelpoisten kustannusten laskentamenetelmästä. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten alun perin ehdottama menetelmä perustui olettamukseen, että jos markkinat eivät tekisi kyseistä investointia, tukikelpoisiksi katsottaisiin kaikki investointikustannukset. Tukikelpoisista kustannuksista ei tällöin vähennettäisi kustannuksia viiteinvestoinnista, jolla luodaan saman verran tuotantokapasiteettia mutta josta ei saada yhtä suurta ympäristöhyötyä. Komissio katsoi, että jos viiteinvestoinnin kustannuksia ei otettaisi huomioon, laskelmat olisivat epäsuhtaiset ja ristiriidassa ympäristönsuojelusuuntaviivojen 37 kohdan kanssa.

(24) Komissio epäili lopuksi, oliko Yhdistyneen kuningaskunnan ehdottama toimenpide kilpailua vähiten vääristävä keino kyseisen ongelman ratkaisemiseksi.

4. KOLMANSIEN HUOMAUTUKSET

(25) Sekä M-Real että CPI katsoivat Yhdistyneen kuningaskunnan ehdottaman ohjelman ylittävän alan viimeisimmän teknisen kehitystason perustelematta tätä näkemystä kuitenkaan yksityiskohtaisemmin. CPI vetosi myös toimenpiteestä saatavaan ympäristöhyötyyn ja väitti, ettei ohjelmasta ollut odotettavissa kilpailun vääristymistä.

5. YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN HUOMAUTUKSET

(26) Menettelyn aloittamisen jälkeen Yhdistynyt kuningaskunta antoi ilmoitetun ohjelman toteutusta koskevia lisäsitoumuksia (ks. 2 jakso) sekä esitti lisätietoja ja perusteluita komission aluksi yksilöimien epäilyjen hälventämiseksi. Yhdistynyt kuningaskunta toimitti tieteellisiä ja tilastollisia tietoja paino- ja kirjoituspaperin kierrätyksen viimeisimmästä teknisestä kehityksestä.

(27) Ympäristöhyödystä Yhdistynyt kuningaskunta totesi, että paino- ja kirjoituspaperijäteen käyttö uuden paino- ja kirjoituspaperin tuotantoon on tehokkaampaa kuin sen käyttö pehmopaperin tuotantoon tai polttoaineena energiantuotannossa. Lisäksi nykyinen infrastruktuuri ja nykyiset paino- ja kirjoituspaperijätteen käyttötavat eivät riittäisi tällä hetkellä syntyvien paino- ja kirjoituspaperijätemäärien käyttämiseen kokonaisuudessaan. Tämä ongelman odotetaan pahenevan tulevaisuudessa, kun painoja kirjoituspaperin kulutus ja vastaavasti myös tuotettavan paino- ja kirjoituspaperijätteen määrä kasvaa. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo tämän vuoksi, että kehittämällä uusia paino- ja kirjoituspaperijätteen käyttötapoja voidaan vähentää kaatopaikoille vietävän tai tehottomammilla tavoilla, kuten polttoaineena, käytettävän paino- ja kirjoituspaperijätteen määrää.

(28) Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan markkinoiden perustavanlaatuinen toimintapuute johtuu siitä, ettei kasvavalle, käyttämättä jäävälle paino- ja kirjoituspaperijätteelle ole kestäviä käyttötapoja. Tämä on pääsyynä myös tämän ohjelmaehdotuksen tekemiseen. Kierrätyskapasiteetin suora lisääminen onkin paras tapa korjata tämä markkinoiden toimintapuute ja realisoida ympäristöhyöty.

6. TOIMENPITEEN ARVIOINTI

6.1 Onko kyse perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta tuesta?

(29) Perustamissopimuksen 87 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 yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.

(30) Kyseinen tukitoimenpide rahoitetaan varoista, jotka valtio on myöntänyt osana WRAP-ohjelmaa. Tuki myönnetään yksittäisille tuensaajille. On mahdollista, että tarjouskilpailuun perustuvilla valintamenettelyillä voidaan varmistaa, että tuen määrä rajoittuu vähimmäismäärään, mutta niillä ei voida poistaa sitä tosiseikkaa, että toimenpiteessä on kyse tuesta. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, sillä se saattaa kattaa merkittävän osan investointikustannuksista ja tuensaaja voi sen vuoksi veloittaa tuottamastaan paino- ja kirjoituspaperista alhaisemman hinnan. Toimenpide vaikuttaa paitsi uuden paperin tuotantomarkkinoihin, myös jätepaperimarkkinoihin. Jätepaperi on paperiteollisuuden alalla voimakkaan kysynnän kohteena oleva hyödyke. Toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sillä sekä uudella paperilla että jätepaperilla käydään kansainvälistä kauppaa. Suuri osa Yhdistyneen kuningaskunnan paperinkulutuksesta tuodaan pääasiassa muista jäsenvaltioista, ja Yhdistynyt kuningaskunta kuuluu suurimpiin jätepaperin viejiin ([1]).

(31) Ohjelma on sen vuoksi katsottava perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi.

(32) Yhdistynyt kuningaskunta on ilmoittanut ohjelmasta komissiolle ja noudattanut siten perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan mukaista velvoitettaan.

6.2 Paperin kierrätysasteen korottamiseen myönnettävän investointituen soveltuvuus yhteismarkkinoille ympäristönsuojelusuuntaviivojen nojalla

(33) Vaikka tuki myönnetään ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä, se ei kuulu ympäristönsuojelusuuntaviivojen soveltamisalaan. Ympäristönsuojelusuuntaviivojen 29 kohtaa ei sovelleta tukeen, jota myönnetään paperin kierrätyskapasiteettiin tehtäviin investointeihin, vaikka kyseisillä investoinneilla korotettaisiin paino- ja kirjoituspaperin kierrätysastetta. Kyseistä kohtaa sovelletaan tukeen, jolla tuensaajaa kannustetaan vähentämään aiheuttamaansa pilaantumista. Sitä ei sovelleta tukeen, jolla tuensaajaa kannustetaan vähentämään muiden yritysten toiminnasta aiheutuvaa pilaantumista. Ympäristönsuojelusuuntaviivat perustuvat yleiseen nk. saastuttaja maksaa -periaatteeseen, jota olisi noudatettava aina tiukasti suuntaviivojen tulkinnassa. Tämä tulkintatapa vahvistetaan ympäristönsuojelusuuntaviivojen 18 kohdan b alakohdassa, jonka mukaan ”tuella voi myös olla kannustava vaikutus, erityisesti rohkaisemalla yrityksiä ylittämään normit tai tekemään ylimääräisiä investointeja tuotantolaitostensa muuttamiseksi vähemmän saastuttaviksi”. Komissio on soveltanut tätä tulkintaa muissa tapauksissa, joissa on ollut kyse paperin kierrätyskapasiteettia lisäävistä investoinneista.

(34) Ohjelma saattaa johtaa paino- ja kirjoituspaperin tuotantokapasiteetin lisäykseen ja tämä puolestaan kasvattaa vain osittain kierrätykseen menevän jätepaperin määrää. Joka tapauksessa vain osa paino- ja kirjoituspaperin valmistukseen käytettävästä jätepaperista on tuensaajan itsensä myymää paperia. Komissio katsoo tämän vuoksi, että paperin kierrätysasteen korottaminen ei todennäköisesti vähennä tuensaajien aiheuttamaa pilaantumista. On todennäköisempää, että ympäristöhyöty saadaan jätepaperin tarjontaan ja kysyntään kohdistuvista välillisistä vaikutuksista, jotka vaikuttavat kaikkiin jätepaperin käyttäjiin ja toimittajiin eivätkä ainoastaan tuensaajaan.

(35) Muut tavat tulkita suuntaviivoja saattaisivat johtaa siihen, että jäsenvaltiot myöntäisivät tukia, joiden intensiteetti olisi erittäin korkea, investointeihin aloilla, joilla käytettyjä tuotteita voidaan käyttää tai käytetään yleisesti tuotantomateriaalina. Lisäksi muut tulkintatavat saattaisivat johtaa sääntöjen kiertämiseen, jos tukea ei myönnettäisi pilaantumisen aiheuttajalle, jolla ei yhteisön oikeuden nojalla olisi velvollisuutta huolehtia muiden yritysten aiheuttamasta pilaantumisesta, vaan tuensaajina olisivat sen sijaan pilaantumisesta vastuun ottavat yritykset.

(36) Kuten jäljempänä todetaan, on kuitenkin mahdollista, että valituksi tulleiden investointihankkeiden yksi tai useampi osa täyttää ympäristönsuojelutuen edellytykset muista syistä.

6.3 Paperin kierrätysasteen korottamiseen myönnettävän investointituen soveltuvuus yhteismarkkinoille aluetuen suuntaviivojen ja perustamissopimuksen muiden määräysten nojalla

(37) Yhdistynyt kuningaskunta ei ole esittänyt tietoja, jotka mahdollistaisivat ohjelman hyväksymisen vuodet 2007–2013 kattavien alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen ([2]) nojalla.

(38) Vaikka ohjelmaa on täydennetty ympäristönsuojelusuuntaviivojen korotetuilla aluetuki-intensiteeteillä, se ilmoitettiin pelkästään ympäristönsuojelutukiohjelmana. Komissio ottaa tämän vuoksi huomioon ohjelman korotetut aluetuki-intensiteetit, muttei voi katsoa ohjelmaa sinänsä alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen mukaiseksi. Kun komissio arvioi yksittäisiä ilmoituksia ja saa tietoja tuensaajista, se voi kuitenkin ottaa arvioinnissaan huomioon myös aluetukeen liittyvät näkökohdat, jolloin myös arvioinnin tulokset olisivat erilaiset.

([1]) CEPI, *Special Recycling 2004 Statistics*, s. 5. Saatavilla osoitteessa: http://www.cepi.org/files/Sp%20Rec%202005-135002A.pdf

([2]) EUVL C 54, 4.3.2006, s. 13.

(39) Komissio katsoo, että ohjelmaan ei voida soveltaa muita 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaan perustuvia sääntöjä eikä muita perustamissopimuksen 87 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrättyjä poikkeuksia.

6.4 **Tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla**

(40) Koska ympäristönsuojelusuuntaviivoja ei voida soveltaa, asia on arvioitava suoraan perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella. Komissio on käytännössä jo tehnyt niin aiemmin, muun muassa kahteen otteeseen WRAP:n hallinnoiman kierrätysohjelman tapauksessa ([1]) ja myös kahdessa muussa paperiteollisuuteen liittyvässä asiassa ([2]).

(41) Kun investointituen saajat vähentävät muiden yritysten tuottamaa jätettä (erityisesti jätehuollon ja kierrätyksen muodossa), komissio on johdonmukaisesti soveltanut seuraavia perusteita, jotka täydentävät ympäristönsuojelusuuntaviivoissa vahvistettuja edellytyksiä investointituen myöntämiselle:

a) tuella ei vapauteta välillisesti pilaantumisen aiheuttajia kustannuksista, joista niiden olisi yhteisön lainsäädännön mukaan vastattava, eikä kustannuksista, jotka olisi katsottava pilaantumisen aiheuttajien tavanomaisiksi liiketoimintakustannuksiksi;

b) investointi johtaa parannukseen verrattuna alan viimeisimpään tekniseen kehitystasoon tai mahdollistaa perinteisten teknologioiden innovatiivisen käytön;

c) muussa tapauksessa käsitellyt materiaalit hävitettäisiin tai niitä käsiteltäisiin vähemmän ympäristöystävällisellä tavalla; ja

d) investointi ei pelkästään lisää kierrätettävien materiaalien kysyntää lisäämättä materiaalien keruuta.

a) *Investoinnilla ei vapauteta pilaantumisen aiheuttajia välillisesti velvoitteesta, josta niiden olisi EU:n lainsäädännön mukaan vastattava*

(42) Vaikka kaatopaikoista 26 päivänä huhtikuuta 1999 annetussa neuvoston direktiivissä 99/31/EY ([3]) säädetään jätepaperin kierrätystä koskevista yhteisön tavoitteista, EU:n lainsäädännössä ei säädetä paperitehtaiden velvollisuudesta kerätä tai kierrättää myymäänsä paperia. EU:n lainsäädännössä ei myöskään säädetä toimistojen ja muiden yksityisellä sektorilla toimivien paino- ja kirjoituspaperin käyttäjien velvollisuudesta huolehtia käyttämänsä paperin keruusta ja kierrätyksestä. Komissio katsoo tämän vuoksi, että Yhdistyneen kuningaskunnan ehdottama ohjelma ei vapauta tuensaajia eikä jätepaperin toimittajia EU:n lainsäädännön mukaisista velvoitteista.

b) *Investointi johtaa parannukseen verrattuna alan viimeisimpään tekniseen kehitystasoon tai mahdollistaa perinteisten teknologioiden innovatiivisen käytön*

(43) Komission viimeaikaisessa käytännössä alan viimeisimmän teknisen kehitystason mukaisten prosessien on tulkittu tarkoittavan prosesseja, joissa jätetuotteen käyttö lopputuotteen valmistuksessa on taloudellisesti kannattavaa ja tavanomainen käytäntö. Käsitettä ”alan viimeisin tekninen kehitystaso” olisi tarvittaessa tarkasteltava Euroopan teknologiamarkkinoiden tai yhteismarkkinoiden kannalta.

(44) Jätepaperin käyttö paperin valmistukseen on yleisesti ottaen kannattavaa ja yleistymässä olevaa toimintaa ([4]). Komissio on katsonut aiemmissa tapauksissa tiettyjen paperityyppien osalta, ettei jätepaperin käytön pitäisi katsoa johtavan parannukseen verrattuna alan viimeisimpään tekniseen kehitystasoon yhteisössä ([5]).

(45) Yhdistyneen kuningaskunnan esittelemä ohjelma koskee kuitenkin vain sellaisen tuotantokapasiteetin lisäystä, jota käytetään paino- ja kirjoituspaperin valmistuksessa paino- ja kirjoituspaperijätteestä. Yhdistyneen kuningaskunnan esittämät tilastot osoittavat, että paino- ja kirjoituspaperijätteen kierrätysaste on EU:ssa poikkeuksellisen alhainen suhteessa muihin paperilaatuihin. Mikä tärkeintä, paino- ja kirjoituspaperin valmistukseen paino- ja kirjoituspaperijätteestä liittyy teknisiä ongelmia, jotka liittyvät erityisesti paino- ja kirjoituspaperin painatuksessa käytettävien musteiden siistaukseen. Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta varmistaa, että tukea ei myönnetä teknologiaan, joka on kehitetty jo aiemmin ja joka on käytössä nykyään, toisin sanoen teknologiaan, jonka käyttö on taloudellisesti kannattavaa ja sen vuoksi tavanomainen käytäntö.

(46) Komissio hyväksyy tämän vuoksi, että ohjelman mukaan tukikelpoinen investointi, jota kuvataan edellä ja joka liittyy paino- ja kirjoituspaperijätteen siistaukseen, merkitsee parannusta suhteessa alan viimeisimpään tekniseen kehitystasoon yhteisössä. Komission on kuitenkin arvioitava tämän perusteen täyttymistä yksityiskohtaisemmin, jos Yhdistynyt kuningaskunta ilmoittaa kyseisestä ohjelmasta myönnetyistä suurista yksittäisistä tuista edellä johdanto-osan 17 kappaleessa tarkoitetun sitoumuksensa mukaisesti.

([1]) EUVL L 102, 7.4.2004, s. 59, ja N 412/05.
([2]) EUVL L 314, 28.11.2003, s. 26, ja EUVL L 53, 26.2.2005, s. 66. Näissä asioissa sovellettuja kriteerejä kommentoidaan myös vuoden 2004 kilpailukertomuksessa.
([3]) EYVL L 182, 16.7.1999, s. 1.
([4]) CEPI, *Special Recycling 2004 Statistics*, s. 5. Saatavilla osoitteessa: http://www.cepi.org/files/Sp%20Rec%202005-135002A.pdf.
Ks. myös komission päätökset asioissa Hamburger AG (C 72/01), 9 päivänä huhtikuuta 2002 (EYVL L 296, 20.10.2002, s. 50), ja Kartogroup (N 184/2000), 18 päivänä heinäkuuta 2001 (EYVL C 5, 8.1.2002, s. 2).
([5]) Asia C 73/2003, Stora Enso LangerBrugge (EUVL L 53, 26.2.2005, s. 66). Komissio totesi kyseisessä asiassa, että sanomalehtipaperia sataprosenttisesta kierrätyssanomalehtipaperista valmistava tehdas on osa uusinta nykytekniikkaa EU:ssa.

c) *Muussa tapauksessa käsitellyt materiaalit hävitettäisiin tai niitä käsiteltäisiin vähemmän ympäristöystävällisellä tavalla ja d) investointi ei pelkästään lisää kierrätettävien materiaalien kysyntää lisäämättä materiaalien keruuta*

(47) Koska Yhdistynyt kuningaskunta asettaa tarkoituksenmukaisia edellytyksiä sellaisen jätepaperin vähimmäisosuudelle, joka muussa tapauksessa jäisi keräämättä ja vietäisiin kaatopaikalle, komissio on vakuuttunut siitä, että ohjelmasta saadaan huomattavaa ja todellista ympäristöhyötyä. Uusien teknologioiden kehittämisestä sekä paino- ja kirjoituspaperijätteen kysynnän kasvusta johtuvat toissijaiset vaikutukset saattavat entisestään lisätä ohjelmasta saatavaa ympäristöhyötyä.

(48) Tuki ei joka tapauksessa vaikuta pelkästään siihen, kuka paperia käyttää, vaan lisää tosiasiallisesti myös paperin keruuta.

(49) Edellytys, jonka mukaan vähintään 50 prosenttia raaka-aineesta on oltava paperia, jota ei ole kerätty aiemmin kierrätystä varten, on tärkeä tekijä mahdollisen kilpailun vääristymisen välttämiseksi suhteessa kilpailijoihin, jotka myös käyttävät paino- ja kirjoituspaperijätettä, kuten pehmopaperin valmistajat ja uusiomassan myyjät.

(50) Toimistoista ja yrityksistä kerättävien määrien, kerättävien lisämäärien ja pk-yrityksistä kerättävien määrien arviointi edellyttää, että komissio tutkii tarkemmin sellaisista yksittäistapauksista mahdollisesti aiheutuvaa kilpailun vääristymistä ja koituvaa ympäristöhyötyä, joista Yhdistynyt kuningaskunta saattaa ilmoittaa edellä johdanto-osan 17 kappaleessa antamansa sitoumuksen mukaisesti.

Tuki-intensiteetit

(51) Ilmoitetut tuki-intensiteetit ovat ympäristönsuojelusuuntaviivojen 34 ja 35 kohdan mukaiset.

Tukikelpoiset kustannukset

(52) Aiemmissa paperin kierrätyskapasiteetin lisäämistä koskevissa asioissa komissio on tukeutunut ympäristönsuojelusuuntaviivoihin ([1]). Ympäristönsuojelusuuntaviivojen 37 kohdassa edellytetään, että tukikelpoiset kustannukset rajataan tarkoin ympäristötavoitteiden saavuttamisesta aiheutuviin lisäkustannuksiin. Kuten edellä johdanto-osan 9–11 kappaleessa todetaan, Yhdistynyt kuningaskunta on sitoutunut noudattamaan kyseistä ympäristönsuojelusuuntaviivojen kohtaa. Komissio toteaa, että tukea saatetaan myöntää hyvin erilaisissa tilanteissa, kuten uuteen paperintuotantokapasiteettiin tehtäviin investointeihin (riippumatta siitä, korvataanko vanhoja laitteita uusilla), nykyisen paino- ja kirjoituspaperin tuotantokapasiteetin muuntamiseen tai muuttamiseen muulla tavalla tehtäviin investointeihin, uusiin pulpperointilaitteisiin tehtäviin investointeihin, nykyisten pulpperointilaitteiden muuntamiseen tai muuttamiseen muulla tavalla tehtäviin investointeihin, uusiin siistauslaitteisin tehtäviin investointeihin taikka nykyisten siistauslaitteiden muuntamiseen tai muuttamiseen muulla tavalla tehtäviin investointeihin sekä muihin investointeihin. Yhdistynyt kuningaskunta on sitoutunut laskemaan tukikelpoiset kustannukset aina vähentämällä investointikustannuksista tarkoituksenmukaisen vertailukohteen investointikustannukset ([2]). Komissio on tietoinen siitä, että tarkoituksenmukaisen vertailukohteen yksilöinti saattaa edellyttää monimutkaista teknistä arviointia. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat kuitenkin sitoutuneet lähettämään komissiolle vuotuisen selvityksen, josta ilmenee kunkin tuensaajan osalta kulloinkin käytetty tarkoituksenmukainen vertailukohde. Komissio katsoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan antamat sitoumukset mahdollistavat tukikelpoisten kustannusten rajaamisen tiukasti ympäristötavoitteen saavuttamisen kannalta välttämättömiin ylimääräisiin investointikustannuksiin ja että niissä otetaan aina huomioon vastaavanlaiseen kapasiteettiin tehtävä vertailukelpoinen investointi, joka ei mahdollista saman ympäristönsuojelun tason saavuttamista. Yhdistynyt kuningaskunta on sitoutunut noudattamaan ympäristönsuojelusuuntaviivojen 76 kohdan edellytyksiä, joiden mukaan sillä on velvollisuus ilmoittaa erikseen tuesta, jonka määrä ylittää 25 miljoonaa euroa, ja tuesta, jonka bruttoavustusekvivalentti on yli 5 miljoonaa euroa. Tämä sitoumus antaa komissiolle valmiudet tarkistaa tukikelpoisia kustannuksia koskevat laskelmat suurista tukimääristä annettavissa yksittäisissä ilmoituksissa.

7. **PÄÄTELMÄT**

(53) Ilmoitettu toimenpide on 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen määritelmän mukainen. Yhdistynyt kuningaskunta on noudattanut velvollisuuttaan ilmoittaa tuesta perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan nojalla.

(54) Ilmoitetun tuen tarkoituksena on vähentää muiden yritysten aiheuttamaa pilaantumista, mutta sillä ei vapauteta välillisesti kyseisiä pilaantumisen aiheuttajia EU:n lainsäädännön mukaisesta velvoitteesta. Tuki koskee investointeja, jotka johtavat vallitsevan teknisen kehitystason ylittymiseen, ja tuottaa todennäköisesti todellista ympäristöhyötyä, sillä se koskee materiaaleja, jotka vietäisiin muussa tapauksessa kaatopaikalle tai käsiteltäisiin vähemmän ympäristöystävällisellä tavalla. Tuki ei pelkästään lisää kierrätettävien materiaalien kysyntää lisäämättä kyseisten materiaalien keruuta.

([1]) Asia C 73/2003, Stora Enso LangerBrugge (EUVL L 53, 26.2.2005, s. 66).

([2]) Normien puuttuessa tukikelpoisiin kustannuksiin sisältyvät investointikustannukset, jotka ovat tarpeen sellaisen ympäristönsuojelun tason saavuttamiseen, joka on korkeampi kuin kyseisessä yrityksessä tai kyseisissä yrityksissä saavutettaisiin ilman ympäristönsuojelutukea.

(55) Ohjelman tukikelpoiset kustannukset lasketaan ympäristönsuojelusuuntaviivojen 37 kohdan mukaisesti.

(56) Ympäristönsuojelusuuntaviivojen 76 kohdan mukaisesti Yhdistynyt kuningaskunta ilmoittaa komissiolle ohjelmasta mahdollisesti myönnettävistä yksittäisistä investointituista, jos tukikelpoisten kustannusten määrä on yli 25 miljoonaa euroa ja tuen bruttoavustusekvivalentti on yli 5 miljoonaa euroa.

(57) Tämän vuoksi tuen katsotaan soveltuvan yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Ilmoitettu valtiontuki ”WRAP Printing and Writing Paper Scheme” (paino- ja kirjoituspaperin tuotantoa koskeva WRAP-ohjelma), jota koskevan tarjouskilpailun Yhdistynyt kuningaskunta suunnittelee järjestävänsä ja johon osoitetaan määrärahoja enintään 20 miljoonaa Englannin puntaa (noin 28,6 miljoonaa euroa) 31 päivänä maaliskuuta 2011 päättyvää jaksoa varten, on EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista.

Tämän vuoksi toimenpiteen täytäntöönpano hyväksytään.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Yhdistyneelle kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 28 päivänä marraskuuta 2007.

Komission puolesta

Neelie KROES

Komission jäsen