KOMISSION PÄÄTÖS(EU) 2015/1072,

annettu 1 päivänä lokakuuta 2014,

Saksan toimenpiteistä yrityksen Propapier PM2 GmbH hyväksi – valtiontuki SA.23827 (2013/C) (ex NN 46/12) (ex N 582/07)

(tiedoksiannettu numerolla C(2014) 6837)

(Ainoastaan saksankielinen 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 sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

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

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Saksa ilmoitti 8 päivänä lokakuuta 2007 päivätyllä kirjeellä, joka kirjattiin komissiossa vastaanotetuksi samana päivänä, SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan nojalla tuesta, jota suunniteltiin Propapier PM2 GmbH:n (ks. tuensaajaa koskeva 2.2 jakso) suurelle investointihankkeelle Eisenhüttenstadtissa (Koillis-Brandenburg, Saksa) vuosille 2007–2013 annettujen alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen ([1]), jäljempänä ”aluetukisuuntaviivat” perusteella. Suunniteltu tuki kirjattiin tukirekisteriin numerolla N 582/2007.

(2) Saatuaan lisätietoja ja useita muodollisia kanteluja ([2]) ja tavattuaan Saksan ja tuensaajan edustajat komissio päätti ([3]) 2 päivänä huhtikuuta 2008 olla vastustamatta ilmoitettua tukea.

(3) Sen jälkeen kun komissio oli tehnyt päätöksensä 2 päivänä huhtikuuta 2008, se sai uusia tietoja kantelijoilta, jotka kyseenalaistivat komission arvioinnin ja päätöksen olla vastustamatta tukitoimenpidettä. Smurfit Kappa Group plc, jäljempänä ”Smurfit Kappa”, toimitti 24 päivänä kesäkuuta 2008 tietoja ja pyysi komissiota kumoamaan päätöksensä sillä perusteella, että Propapier PM2 GmbH & Co. KG oli saanut lisätukia infrastruktuuritukien muodossa. Komissio käynnisti näiden väitteiden tutkimiseksi erillisen tutkimuksen numerolla SA.36147 (C 30/10) ([4]).

(4) Smurfit Kappa nosti 5 päivänä elokuuta 2008 Euroopan unionin tuomioistuimessa kanteen komission 2 päivänä huhtikuuta 2008 antaman päätöksen kumoamiseksi.

(5) Saksa ilmoitti 7 päivänä marraskuuta 2008 päivätyllä kirjeellä komissiolle tuetun investoinnin toteuttamisesta. Saksa ilmoitti 22 päivänä joulukuuta 2008 ja 13 päivänä tammikuuta 2010 päivätyillä kirjeillä komissiolle ilmoitettuun hankkeeseen tehdyistä muutoksista.

(6) Tuomioistuin kumosi komission 2 päivänä huhtikuuta 2008 antaman päätöksen, jäljempänä ”kumottu päätös”, 10 päivänä heinäkuuta 2012 asiassa T-304/08, Smurfit Kappa Group plc v. komissio, antamallaan tuomiolla. Sen vuoksi komission oli arvioitava tukitoimenpide uudelleen ja annettava uusi päätös; näin ollen se on samassa tilanteessa kuin 2 päivänä huhtikuuta 2008 ([5]).

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

([2]) Näihin sisältyvät muodolliset kantelut seuraavilta järjestöiltä: Ruotsin ja Suomen metsäteollisuusjärjestöt, 20.12.2007 (kirjattu numerolla CP 365/07), Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken, 3.1.2008 (kirjattu numerolla CP 3/08) ja Procelpac – Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose, 22.2.2008 (kirjattu numerolla CP 47/08).

([3]) EUVL C 131, 29.5.2008, s. 6.

([4]) EUVL C 7, 12.1.2011, s. 10.

([5]) Ks. asia C 28/05, valtiontuki Glunz AG:lle, komission päätös 23.3.2011 (EUVL L 228, 3.9.2011, s. 22), ja asia SA.28855 (N 373/09) (ex C 10/09, ex N 528/08), rakenneuudistustuki ING:lle, komission päätös 11.5.2012 (EUVL C 260, 29.8.2012, s. 1).

(7) Komission, Saksan ja tuensaajan edustajat tapasivat 14 päivänä elokuuta 2012. Saksa toimitti huomautuksia 24 päivänä elokuuta 2012 ja 5 päivänä helmikuuta 2013 päivätyillä kirjeillä.

(8) On syytä huomata, että komission oli annettava hyväksyntä käsiteltävänä olevalle tuelle ennen kuin Saksa voi myöntää sen. Saksa aloitti tuen maksamisen vasta komission 2 päivänä huhtikuuta 2008 antaman ja tuomioistuimen myöhemmin kumoaman päätöksen jälkeen. Tuomioistuimen kumottua päätöksen on kuitenkin toimittava kuin kumottua komission päätöstä ei olisi koskaan annettu eikä Saksan suunnittelemalla tuella olisi asianmukaista komission hyväksyntää. Tämän vuoksi komissio kirjasi asian ilmoittamatta jätettyjen tukien rekisteriin numerolla SA.23827 (2012/NN-46).

(9) Komissio ilmoitti 15 päivänä toukokuuta 2013 Saksalle päätöksestään aloittaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely Propapier PM2 GmbH:lle myönnetystä valtiontuesta, jäljempänä ”menettelyn aloittamispäätös”. Komission päätös menettelyn aloittamisesta julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([6]) 8 päivänä elokuuta 2013. Asianomaisia kehotettiin esittämään huomautuksensa.

(10) Saksa toimitti huomautuksensa 15 päivänä heinäkuuta 2013 päivätyllä kirjeellä (2013/073407).

(11) Komissio pyysi 20 päivänä syyskuuta 2013 päivätyllä sähköpostiviestillä (2013/092832) ja 20 päivänä marraskuuta 2013 päivätyllä kirjeellä (2013/113552) lisätietoja, jotka Saksa toimitti 16 päivänä lokakuuta 2013 (2013/102801), 9 päivänä joulukuuta 2013 (2013/123872) ja 21 päivänä tammikuuta 2014 (2014/007118) päivätyillä kirjeillä.

(12) Smurfit Kappa toimitti asianomaisen ominaisuudessa huomautuksia 6 päivänä syyskuuta 2013 päivätyllä kirjeellä (2013/090228). Nämä huomautukset välitettiin Saksalle 13 päivänä syyskuuta 2013 päivätyllä kirjeellä (2013/091012). Se ilmoitti myös toimittavansa mahdollisesti lisähuomautuksia. Komissio pyysi 30 päivänä syyskuuta 2013 päivätyllä kirjeellä (2013/095929) Smurfit Kappaa esittämään huomautuksensa 30 päivään lokakuuta 2013 mennessä. Smurfit Kappa ilmoitti 30 päivänä lokakuuta 2013 lähetetyllä sähköpostiviestillä, ettei se aio esittää lisähuomautuksia, ja pyysi tietoja menettelystä. Komissio vastasi 29 päivänä marraskuuta 2013 päivätyllä kirjeellä (2013/119741). Saksa vastasi Smurfit Kappan huomautuksiin 14 päivänä lokakuuta 2013 päivätyllä kirjeellä (2013/101451).

(13) Komissio ilmoitti 30 päivänä syyskuuta 2013 päivätyillä kirjeillä (2013/095932, 2013/095939 2013/095941, 2013/095942) aikaisemmille kantelijoille (Ruotsin ja Suomen metsäteollisuusjärjestöt, Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken ja Procelpac – Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose), jotka olivat tehneet kantelut alustavan tutkimuksen aikana ennen kumotun päätöksen antamista (ks. johdanto-osan 2 kappale), muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta, ja kehotti niitä esittämään huomautuksensa. Yksikään näistä kantelijoista ei esittänyt huomautuksia.

2. **YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS**

2.1 *TAVOITE*

(14) Saksan tavoitteena oli tukea aluekehitystä myöntämällä Propapier PM2 GmbH & Co. KG:lle alueellista investointitukea uuden paperitehtaan rakentamiseksi Eisenhüttenstadtiin. Eisenhüttenstadt sijaitsee Koillis-Brandenburgissa, joka on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukainen tukialue, jolla tuen alueellinen enimmäismäärä on ajanjaksolla 1.1.2007–31.12.2013 sovelletun Saksan aluetukikartan mukaan 30 prosenttia bruttoavustusekvivalenttina ilmaistuna ([7]).

2.2 *TUENSAAJA*

(15) Kumotussa päätöksessä tuensaaja oli Propapier PM2 GmbH & Co. KG, joka on konserniin Progroup AG, jäljempänä ”Progroup”, kuuluva suuryritys.

([6]) EUVL C 230, 8.8.2013, s. 39.
([7]) Valtiontuki N 459/06 (EUVL C 295, 5.12.2006, s. 6).

(16) Tuensaajan ja konsernin välinen liikesuhde on seuraava: Propapier PM2 GmbH & Co. KG:n pääomasta […] (*) prosenttia omistaa Propapier PM2 Beteiligungs GmbH, jolla on kommandiittiyhtiön osakkaana henkilökohtainen rajoittamaton vastuu. Propapier PM2 Beteiligungs GmbH:n osakkaita ovat Propapier Papiererzeugung GmbH […] prosentin osuudella ja Jürgen Heindl […] prosentin osuudella. Propapier Papiererzeugung GmbH:n ainoa osakas oli Progroup, jonka osakkeista Jürgen Heindl omistaa […] prosenttia JH-Holding GmbH:n kautta. Jäljelle jääneet […] prosenttia Progroupin osakkeista jakautuivat seuraavasti: Kahdella osakkaalla oli kummallakin […] prosentin osuus ja yhdellä toisella osakkaalla […] prosentin osuus. Yhdelläkään näistä osakkaista ei ollut erityisiä äänioikeuksia.

(17) Progroup tuottaa ja myy tytäryhtiöidensä välityksellä aaltopahvin raaka-ainetta ja aaltopahvia. Ilmoituksen ajankohtana vuonna 2007 aaltopahvia tuottivat Euroopassa Prowell GmbH & Co. KG ja sen tytäryhtiöt Prowell SA Ranskassa, Prowell s.r.o. Tšekissä ja vuoden 2008 lopusta Prowell Sp. z.o.o. Puolassa. Aaltopahvin raaka-ainetta tuotti Propapier Papiererzeugung GmbH. Progroupin muut yhtiöt tarjoavat aaltopahvin myyntiin liittyviä palveluja.

(18) Alkuperäisen vuonna 2007 tehdyn ilmoituksen mukaan hankkeeseen sisältyi voimalaitoksen rakentaminen uuden paperitehtaan tarpeiden tyydyttämiseksi. Investointihankkeen keskeinen osa oli paperitehtaan rakentaminen. Propapier PM2 GmbH & Co. KG:n oli tarkoitus rakentaa se itse ja käyttää sitä itse. Sen sijaan voimalaitoksen, joka toimittaa höyryn ja sähkön paperitehtaan tuotantoprosessia varten, rakentaja ja rahoittaja olisi Propower GmbH, jäljempänä ”Propower”. Propower kuuluu samaan Progroup-konserniin kuin Propapier, ja sen hallussa on jäljellä oleva […] prosentin osuus Propapier PM2 GmbH & Co. KG:n osakkeista. Osapuolten välisellä vuokrasopimuksella oli tarkoitus siirtää Propapier PM2 GmbH & Co. KG:lle oikeus käyttää voimalaitosta.

(19) Saksa selitti, että Saksan vero-oikeuden mukaan taloudelliset hyödykkeet, jotka ovat osa henkilöyhtiön (tässä tapauksessa Propapier PM2 GmbH & Co. KG) yhden osakkaan (tässä tapauksessa Propower) erityistä liikepääomaa, katsotaan verotuksessa henkilöyhtiön omaisuudeksi eikä osakkaan omaisuudeksi, vaikka osakas olisi taloudellisen hyödykkeen siviilioikeudellinen omistaja. Tämä on seurausta henkilöyhtiöiden verotusta koskevasta avoimuudesta. Tämän vuoksi Propapier PM2 GmbH & Co. KG voisi hakea tukea koko investointihankkeelle mukaan lukien Propowerin operoiman voimalaitoksen rakentaminen.

(20) Kumotun päätöksen antamisen jälkeen Saksa ilmoitti komissiolle, että voimalaitos ei ole enää osa tuettua investointihanketta ja että voimalaitoksen rakentamiseen ei haeta eikä myönnetä tukea. Propower oli tarkoitus myydä EnBW Energy Solutions GmbH:lle, jäljempänä ”ESG”, joka on EnBW Energie Baden-Württemberg AG:n tytäryhtiö.

(21) Koska Saksan yhtiöoikeuden mukaan kommandiittiyhtiön on muodostuttava vähintään kahdesta osakkaasta, joista toisen vastuu on rajattu, Propapier PM2 GmbH & Co. KG lopetettiin Propowerin poistumisen jälkeen. Sijoitusyhtiö muodosti toisesta osakkaasta, Propapier PM2 Beteiligungs GmbH:sta, uuden yhtiön nimellä Propapier PM2 GmbH, jäljempänä ”Propapier”. Siitä tuli tukitoimenpiteen edunsaaja.

(22) Saksa totesi, että Propapier Papiererzeugung GmbH toimii nyt nimellä Propapier PM1 GmbH ja omistaa kaikki Propapier PM2 GmbH:n osakkeet.

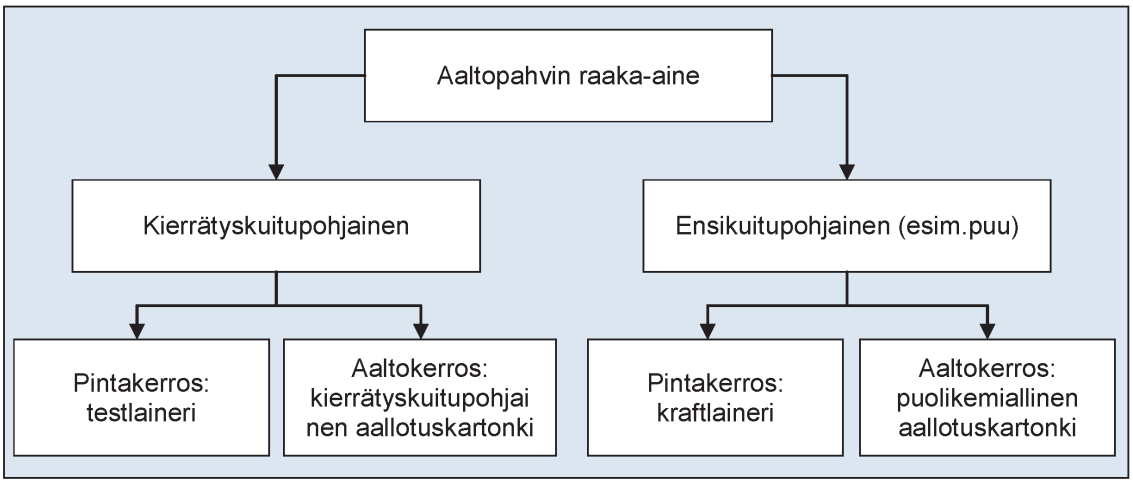
2.3 *INVESTOINTIHANKE*

2.3.1 TUOTTEET JA TEKNOLOGIA

(23) Aaltopahvin raaka-aine on kartonkia, jota tuotetaan aaltopahvin valmistusta varten. Se käsittää sekä lainerin (pintakartongin) että aallotuskartongin. Laineri muodostaa suoran sisä- tai ulkopinnan, kun taas aallotuskartonkia käytetään aaltokerroksessa. Aaltopahvin raaka-ainetta tehdään puukuidusta tai kierrätyskuidusta. Puukuidusta (jäljempänä ”ensikuitu”) valmistettua laineria kutsutaan kraftlaineriksi ja kierrätyskuidusta valmistettua laineria testlaineriksi. Ensikuidusta valmistettua aallotuskartonkia kutsutaan puolikemialliseksi aallotuskartongiksi ja kierrätyskuidusta valmistettua kierrätyskuitupohjaiseksi aallotuskartongiksi. Kierrätyskuidusta valmistettu aaltopahvin raaka-aine käsittää sekä testlainerin että kierrätyskuitupohjaisen aallotuskartongin. Kuviossa 1 havainnollistetaan aaltopahvin raaka-aineiden eri tyypit.

(*) Kuuluu salassapitovelvollisuuden piiriin.

Kuvio 1:



(24) Aaltopahvin raaka-aineista valmistetaan aaltopahvia liittämällä yhteen pintakerroksia ja aaltokerroksia. Aaltopahvista valmistetaan aaltopahvilaatikkoja pakkaustarkoituksiin.

(25) Paperitehtaassa on tarkoitus valmistaa kahdenlaista aaltopahvin raaka-ainetta: testlaineria, jonka paino on enintään 150 g/m^2, ja kierrätyskuitupohjaista aallotuskartonkia.

(26) Ilmoitusajankohdan aikaisen liiketoimintasuunnitelman mukaan suuri osa (noin 75 prosenttia) tuetussa tehtaassa valmistetusta aaltopahvin raaka-aineesta käytettäisiin Progroup-konsernin sisällä tuotantoketjun loppupään tuotteen, aaltopahvin, valmistuksessa. Progroup myy aaltopahvia lopputuotteena. Se osuus aaltopahvin raaka-aineista, jota ei käytetä konsernin sisällä, myytäisiin kolmansille. Progroup ei valmista aaltopahvilaatikoita loppuasiakkaille.

(27) Rakennettava paperitehdas käsittäisi kierrätyspaperin käsittelylaitteet, paperikoneen aaltopahvin raaka-aineen valmistusta varten, teollisuushallin, varaosavaraston, työpajarakennuksia ja paperirullavaraston.

(28) Voimalaitos tuottaisi tuotannossa tarvittavan höyryn. Lämpöenergian käyttämiseksi tehokkaasti voimalaitoksen odotettiin tuottavan myös sähköä määrän, jolla voitaisiin kattaa noin [< 60] prosenttia Propapierin sähköntarpeesta.

2.3.2 HANKKEEN TOTEUTTAMINEN

(29) Investointihankkeen toteuttaminen alkoi joulukuussa 2007 ja oli tarkoitus saada päätökseen vuoden 2010 puoliväliin mennessä. Täysi tuotantokapasiteetti olisi 615 000 tonnia aaltopahvin raaka-ainetta vuodessa, ja se oli tarkoitus saavuttaa vähitellen vuoteen 2015 mennessä.

2.4 *TUKIKELPOISET MENOT*

(30) Tukikelpoiset investointikustannukset lasketaan alkuinvestointikustannusten perusteella. Aluetukisuuntaviivojen mukaisesti lasketut rakennuksista, koneista ja laitteista sekä muista kustannuksista muodostuvat tukikelpoiset kustannukset olivat alkuperäisessä ilmoituksessa nimellismääräisesti 643 862 500 euroa ja diskontattuna 586 722 900 euroa ([8]).

(31) Muihin kustannuksiin sisältyivät muun muassa sisätilojen varustelusta, tietotekniikasta ja ohjelmistolisensseistä aiheutuneet kustannukset. Saksa vahvisti, että arvoltaan […] euron ohjelmistolisenssejä käytettäisiin ainoastaan tukea saavassa toimipaikassa ja että ne ovat poistokelpoisia omaisuuseriä, ne on hankittu kolmansilta ja ne pysyvät toimipaikassa viisi vuotta.

([8]) Tässä päätöksessä tukikelpoiset kustannukset ja tukimäärät diskontataan alkuperäisen ilmoituksen vuoteen soveltamalla ilmoitusajankohtana voimassa ollutta viitekorkoa, joka tässä tapauksessa oli 5,42 prosenttia (ks. aluetukisuuntaviivojen 41 kohta).

(32) Kumotun päätöksen hyväksymisen jälkeen Saksa ilmoitti komissiolle, että tukikelpoisia kustannuksia pienennettiin sen jälkeen, kun voimalaitos jätettiin tuetun hankkeen ulkopuolelle. Muutetun hankkeen tukikelpoiset kokonaiskustannukset ovat nimellismääräisesti 385 944 683 euroa ja diskontattuna 352 974 825 euroa.

2.5 *HANKKEEN RAHOITUS*

(33) Saksan alkuperäisen ilmoituksen mukaan noin 73 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista oli tarkoitus rahoittaa pankkilainoilla, joihin ei sisälly tukea (näillä lainoilla ei varsinkaan olisi valtion takauksia). Kokonaiskustannuksista 14 prosenttia rahoitettaisiin omista varoista ja loput rahoitettaisiin tuella.

(34) Saksa vahvisti, että voimalaitosinvestoinnin poisjäännin jälkeenkin täyttyisi edelleen se ehto, jonka mukaan tuensaajan on osallistuttava hankkeen tukikelpoisiin kustannuksiin yli 25 prosentin suuruisella rahoitusosuudella, johon ei sisälly tukea.

2.6 *OIKEUSPERUSTA*

(35) Alkuperäisessä ilmoituksessa tuelle ilmoitettiin seuraava oikeusperusta:

a) Investointitukilaki (Investitionszulagengesetz) 2007, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2006, sellaisena kuin se on julkaistuna 23 päivänä helmikuuta 2007 (BGBl. 2007 I, s. 282) (ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan kuuluva ohjelma XR 6/2007 ([9]));

b) Laki alueellisia elinkeinorakenteita edistävästä Saksan yhteisestä tukiohjelmasta (Gemeinschaftsausgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur'), annettu 6 päivänä lokakuuta 1969 (BGBl. I, s. 1861), muutettu viimeksi 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun asetuksen 102 artiklalla (BGBl. I, s. 2304), yhdessä alueellisia elinkeinorakenteita edistävän Saksan yhteisen tukiohjelman vuosia 2007–2010 koskevan 36. puitesuunnitelman kanssa (BT-Drs. 16/5215, 27.4.2007) (ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan kuuluva ohjelma XR 31/2007 ([10]));

c) Talousministeriön ohjeet elinkeinoelämän edistämiseksi 7 päivänä joulukuuta 2006 hyväksytyn alueellisia elinkeinorakenteita edistävän Saksan yhteisen tukiohjelman puitteissa (Brandenburgin virallinen lehti N:o 51, 27.12.2006, s. 798);

d) Talousarviolaki (Landeshaushaltsordnung, LHO), annettu 21 päivänä huhtikuuta 1999 (GVBl. I/99, s. 106), ja siihen liittyvät hallinnolliset määräykset.

(36) Saksa ilmoitti kumotun päätöksen antamisen jälkeen, että koko tuki myönnetään yksinomaan vuoden 2007 investointitukilain perusteella, toisin sanoen ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan kuuluvan tukiohjelman XR/2007 nojalla.

2.7 *TUKITOIMENPIDE*

(37) Tuensaaja oli hakenut tukea 15 päivänä toukokuuta 2007 eli ennen töiden aloittamista joulukuussa 2007. Saksa oli vastannut vahvistamalla kirjallisesti, että tukikelpoisuusedellytykset täyttyvät, jollei perusteellisessa tutkimuksessa muuta ilmene (Brandenburgin osavaltion investointipankin 24 päivänä toukokuuta 2007 päivätty kirje).

(38) Saksan ilmoittama tukimäärä oli yhteensä nimellismääräisesti 82 509 500 euroa ja diskontattuna 72 145 700 euroa. Saksa vahvisti, että tuki ei kasaudu samoihin tukikelpoisiin kustannuksiin myönnettyjen muiden tukien kanssa.

(39) Saksa ilmoitti myöhemmin, että tukea oli maksettu nimellismääräisesti 50 559 153 euroa ja diskontattuna 44 172 973 euroa Propapierin supistetulle investointihankkeelle. Lisäksi Saksa ilmoitti, että maksetun tuen tuki-intensiteetti ylitti kumotussa päätöksessä vahvistetun 12,30 prosentin tuki-intensiteetin bruttoavustusekvivalenttina ilmaistuna ja että pienempien tukikelpoisten kustannusten perusteella laskettu diskontattu määrä oli 43 415 903 euroa.

([9]) Julkaistu EUVL:ssä C 41, 24.2.2007, s. 9. Perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta kansalliseen alueelliseen investointitukeen 24 päivänä lokakuuta 2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1628/2006 nojalla täytäntöönpantu ohjelma (alueellisia investointitukia koskeva ryhmäpoikkeusasetus) (EUVL L 302, 1.11.2006, s. 29).

([10]) Julkaistu EUVL:ssä C 102, 5.5.2007, s. 11. Tukiohjelma pannaan täytäntöön alueellisia investointitukia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla (ks. alaviite 9).

(40) Alkuperäisen ilmoituksen yhteydessä Saksa oli sitoutunut noudattamaan 12,30 prosentin tuki-intensiteettiä bruttoavustusekvivalenttina ilmaistuna. Tämän seurauksena Saksa vahvisti 21 päivänä tammikuuta 2014 päivätyllä kirjeellä, että se oli perinyt Propapierilta takaisin yhteensä 1 099 539 euroa, mikä vastaa myönnetyn liiallisen tuen määrää korkoineen.

(41) Investointituen myöntänyt viranomainen on Frankfurtin (Oder) verotoimisto.

2.8 *ALUEKEHITYKSEN EDISTÄMINEN*

(42) Koillis-Brandenburgin alueella oli vakavia taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia, ja BKT henkeä kohden oli 76,3 prosenttia EU-27:n keskiarvosta ([11]) vuonna 2004. Työttömyysaste oli 19,8 prosenttia vuonna 2005, mikä on 220 prosenttia EU-27:n keskiarvosta ja 178 prosenttia Saksan keskiarvosta.

(43) Jotta voitaisiin edistää alueellista kehitystä tällä alueella, Saksa katsoi olevan välttämätöntä tukea ja edistää paperintuotantoa ja -jalostusta, koska tämä teollisuudenala toi uutta taloudellista potentiaalia Koillis-Brandenburgiin. Paperitehdas toi alueelle kehitystä vauhdittavaa keskeistä teknologiaa, ja sen odotettiin johtavan uuden primääriteollisuuden sijoittautumiseen alueelle ja arvoketjun laajentumiseen (aaltopahvikoneet, pakkausteollisuus jne.) Lisäksi investointi moderniin paperitehtaaseen osoittaisi, että Eisenhüttenstadt haluaa monipuolistaa taloudellista profiiliaan ja yksipuolista metalliteollisuuteen keskittynyttä elinkeinorakennettaan. Aaltopahvin raaka-aineen valmistus kierrätyskuidusta sopii yhteen Eisenhüttenstadtin kaupungin suunnitelman kanssa luoda alueelle kierrätysteollisuutta.

(44) Alkuperäisen ilmoituksen mukaan investointihankkeella odotettiin luotavan 150 suoraa työpaikkaa (niistä 36 voimalaitoksessa) ja noin 450 välillistä työpaikkaa ([12]).

3. **KILPAILUONGELMAT JA SYYT MENETTELYN ALOITTAMISEEN**

(45) Komissio päätteli kumotussa päätöksessä, että aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan a ja b alakohdassa vahvistetut kynnysarvot eivät ylittyneet. Lisäksi komissio totesi, että aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan mukaan komissiolla on valtuudet tutkia perusteellisesti, ovatko tukitoimenpiteen hyödyt kilpailun vääristymää suuremmat, ainoastaan silloin, kun yksi 68 kohdan a tai b alakohdassa vahvistetuista kynnysarvoista ylittyy. Komissio katsoi myös, että markkinaosuuksille ja kapasiteetin lisäykselle asetettujen kynnysarvojen noudattamisen ja aluetukisuuntaviivojen 67 kohdan mukaisen tuki-intensiteetin alentamisen avulla varmistetaan, että tuen aiheuttamat mahdolliset kilpailuongelmat ovat kohtuullisia suhteessa tavoitteena olevaan aluekehitykseen. Lisäksi se väitti, että aluetukisuuntaviivojen ehdot varmistavat, että tuki edistää aluekehitystä. Tämän perusteella komissio totesi toimenpiteen olevan EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukainen.

(46) Tuomioistuin katsoi asiassa T-304/08 antamassaan tuomiossa, että kaikkien aluetukisuuntaviivojen soveltuvuuskriteerien noudattaminen ei riitä osoittamaan, että kyseinen toimenpide vaikuttaa positiivisesti aluekehitykseen; lisäksi aluetukisuuntaviivojen 68 kohdasta ei ilmene, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen olisi pois suljettua silloin, kun markkinaosuuksia ja kapasiteetin lisätystä koskevat kynnysarvot eivät ylity ([13]). Tuomioistuin jatkoi, että komissio ei voinut poistaa kumotussa päätöksessä suoritettujen arviointien perusteella kaikkia epäilyksiä tukitoimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrätyn poikkeuksen mukaisesti, sillä mainitun poikkeuksen soveltaminen edellyttää, että toimenpiteestä saatavat hyödyt ovat suurempia kuin niistä aiheutuvat haitat, niin vähäisiä kuin viimeksi mainitut olisivatkin. Tuomioistuimen tuomiossa korostetaan, että komission velvollisuutena on aloittaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukainen muodollinen tutkintamenettely tapauksissa, joissa on epäilyjä tuen myönteisistä vaikutuksista, vaikka aluetukisuuntaviivojen 68 kohdassa vahvistetut kynnysarvot eivät ylittyisi.

(47) Menettelyn aloittamispäätöksen johdanto-osan 118 ja 127 kappaleessa komissio otti huomioon kantelijan väitteet, joiden mukaan Propapier-hankkeella luotu kapasiteetti ylittäisi aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan mukaista

([11]) Ostovoimastandardin perusteella mitattuna.

([12]) Kumotun päätöksen antamisen jälkeen Saksa ilmoitti, että alueelle on syntynyt hankkeen ansiosta yhteensä 675 työpaikkaa (joista 36 voimalaitoksessa). Propapier itse työllistää 123 tuotantotyöntekijää ja 23 toimihenkilöä. Lisäksi Propapier on luonut 11 oppisopimuskoulutuspaikkaa.

([13]) Ks. asiassa T-304/08 annetun tuomion 88 kohta.

arviointia varten määritetyillä merkityksellisillä markkinoilla 5 prosenttia ja Propapierille myönnetty tuki vääristäisi voimakkaasti kilpailua alalla, joka kärsii rakenteellisesta ylikapasiteetista. Kantelijan mukaan alalla on reagoitu vähentämällä kapasiteettia. Propapierin luoma uusi kapasiteetti kuitenkin pahentaisi alan ongelmia, sillä uudella kapasiteetilla korvattaisiin sellaisten tehtaiden kapasiteetti, jotka suljettiin tasapainoisen kilpailun palauttamiseksi aaltopahvin raaka-aineen markkinoille.

(48) Komissio epäili menettelyn aloittamispäätöksessään sitä, oliko alalla todella rakenteellista ylikapasiteettia ja vaikuttaisiko Propapierin saama tuki ylikapasiteetin säilymiseen tai vahvistumiseen. Lisäksi komissio jätti avoimeksi sen kysymyksen, olisiko kapasiteetinlisäys todella yli 5 prosenttia todettavissa olevasta kulutuksesta merkityksellisillä markkinoilla, ja pyysi asiasta kannanottoja kolmansilta. Komissio myönsi, että niiden tietojen perusteella, jotka sen käytettävissä olivat ennen kumotun päätöksen antamista, se ei pystynyt toteamaan täydellä varmuudella, olivatko tuen myönteiset vaikutukset suurempia kuin kielteiset vaikutukset (tuesta aiheutuva kilpailun vääristyminen ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan) ja että aluetukisuuntaviivojen 68 kohdassa vahvistettua kynnysarvoa ei ylitetty.

(49) Sen vuoksi komissio pyysi jäsenvaltioita ja asianomaisia ottamaan kantaa aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdan mukaisen arvioinnin oikeaan soveltamiseen. Erityisesti komissio pyysi toimittamaan tietoja, joiden perusteella olisi mahdollista päätellä, oliko merkityksellisillä markkinoilla rakenteellista ylikapasiteettia vuosina 2001–2006, olisiko ilmoitettu tuki voinut säilyttää tällaisen tilanteen tai vahvistaa sitä ja olisivatko Propapierille myönnetyn tuen myönteiset vaikutukset voineet olla suurempia kuin kielteiset vaikutukset, jotka ilmenivät kilpailun vääristymisen ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuneen vaikutuksen muodossa.

4. KANTELIJAN ELI SMURFIT KAPPAN HUOMAUTUKSET

4.1 *ALUSTAVAT HUOMAUTUKSET*

(50) Smurfit Kappa korostaa, että on ensi sijassa Saksan asia todistaa, että Propapier-hanke ei johda kohtuuttomaan kilpailun vääristymiseen, ei Smurfit Kappan.

(51) Smurfit Kappa väittää, että tuomioistuimen asiassa T-304/08 antaman tuomion mukaan komission velvollisuutena on tutkia, ovatko tuesta odotettavissa olevat hyödyt suurempia kuin kilpailun vääristyminen ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuva vaikutus, ja se huomauttaa, että aluetukisuuntaviivojen 68 kohdassa vahvistetuilla kynnysarvoilla ei ole enää merkitystä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen.

4.2 *MARKKINOIDEN MÄÄRITTELY*

(52) Smurfit Kappa ottaa kantaa komission menettelyn aloittamispäätöksessä esittämiin merkityksellisten tuotemarkkinoiden määritelmiin (jotka vastaavat kumotun päätöksen määritelmiä) ja viittaa 5 päivänä elokuuta 2008 tuomioistuimelle esittämäänsä kanteeseen alkuperäisen valtiontukipäätöksen N 582/07 kumoamiseksi, jäljempänä 'kanne'. Smurfit Kappa totesi kanteessa, että nämä määritelmät ovat virheellisiä.

(53) Smurfit Kappan mukaan ei ole olemassa markkinoita testlainerille, jonka paino on enintään 150 g/m^2, eikä kierrätyspaperista valmistetulle aallotuskartongille. Sen mukaan Propapier ei ole koskaan aikonut valmistaa uudella PM2-paperikoneellaan enintään 150 g/m^2:n testlaineria vaan ennemminkin 70–110 g/m^2:n aallotuskartonkia ja testlaineria III sekä 70–130 g/m^2:n aallotuskartonkia (lehdistötiedotteissa annetut tiedot). Tämä viittaa suppeampaan markkinamääritelmään. Sen vuoksi Smurfit Kappa pyytää komissiota määrittelemään merkitykselliset tuotemarkkinat tarkemmin.

4.3 *KAPASITEETIN LISÄYKSEN LASKEMINEN*

(54) Smurfit Kappa viittaa haastatteluissa ja lehdistötiedotteissa esitettyihin tietoihin, joiden mukaan uusi paperitehdas pystyisi tuottamaan vuodessa 650 000 tonnia tai jopa 750 000 tonnia aaltopahvin raaka-ainetta. Tämä ylittää selvästi Saksan ilmoittaman kapasiteetin. Smurfit Kappa päättelee, että komission ei pitäisi luottaa Saksan ilmoittamiin lukuihin, vaan sen olisi tehtävä omat tutkimuksensa.

(55) Smurfit Kappa käyttää väitteidensä perusteluna pääasiassa London Economicsin vuonna 2007 laatimaa tutkimusta (Economic analysis of State aid given to Progroup AG ([14])), jonka se itse oli tilannut. Tutkimuksen mukaan tuotannon laajentumisen seurauksena Progroup-konserni muuttuu aaltopahvin raaka-aineen netto-ostajasta sen nettomyyjäksi noin 250 000 tonnin vuotuisella myyntimäärällä. Koska uuden PM2-paperitehtaan kokonaiskapasiteetti on 650 000 tonnia vuodessa (Smurfit Kappan arvio), yrityksen tarve ostaa aaltopahvin raaka-ainetta muilta vähenisi 400 000 tonnia vuodessa. Tämän perusteella Smurfit Kappa päättelee, että koko 650 000 tonnia vuodessa olisi laskettava vapaille markkinoille (toisin sanoen kolmansille myynnin markkinoille ilman toimituksia sisäiseen käyttöön).

(56) Smurfit Kappa väittää, että niin sanottu siirtymävaikutus (London Economicsin tutkimuksessa esitetyn määritelmän mukaisessa merkityksessä) on otettava huomioon: Smurfit Kappan mukaan konsernin sisällä käytetty aaltopahvin raaka-aine syrjäyttää muiden tuottajien myynnin vapailla markkinoilla, toisin sanoen Progroup ei enää hanki kyseistä aaltopahvin raaka-ainetta vapailta markkinoilta. Todellinen kapasiteetin lisäys muodostuu sen vuoksi Propapierin uudesta myynnistä vapailla markkinoilla yhdessä muilta tuottajilta vapailla markkinoilla 'vapautuneen' myynnin kanssa. Smurfit Kappan mukaan tämä muodostaa todellisen uuden tuotantokapasiteetin.

(57) Smurfit Kappa esitti 30 päivänä kesäkuuta 2008 päivätyn Excel-taulukon (kanteen liite A.10) ja käyttää joitakin Henry Poole Consulting -yhtiön kertomuksessa ([15]) vuodelta 2007 saatuja tietoja. Taulukon mukaan Progroupin kysyntä kierrätyskuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen markkinoilla vuonna 2008 olisi 240 000 tonnia ja ennustettu määrä kierrätyskuitupohjaista aaltopahvin raaka-ainetta, jonka Propapier tuottaa ja myy markkinoilla vuonna 2010 (eli investointihankkeen jälkeen), olisi 285 000 tonnia vuodessa. Smurfit Kappa katsoo, että näiden määrien summa (525 000 tonnia vuodessa, joka saadaan laskemalla yhteen 285 000 tonnia vuodessa, jota ei käytetä konsernin sisällä, ja 240 000 tonnia vuodessa, jota Progroupin ei tarvitse enää hankkia vapailta markkinoilta) muodostaa tuetun investointihankkeen kokonaisvaikutuksen aaltopahvin raaka-aineen vapailla markkinoilla. Sen vuoksi kyseistä summaa on käytettävä laskettaessa kapasiteetin lisäys aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdan mukaisesti.

(58) Lisäksi Smurfit Kappa kiistää Propapierin ilmoittaman 150 000 tonnin suuruisen vuotuisen kapasiteetin lisäyksen aaltopahvin raaka-aineen vapailla markkinoilla. Smurfit Kappa toteaa, että Progroupin uusi aaltopahvitehdas Strykówissa (Puola) käyttää ainoastaan noin 100 000 tonnia kierrätyspaperia vuodessa. Vaikka tämä lisätarve vähennettäisiin 650 000 tonnista vuodessa, kokonaiskapasiteetti olisi yhä 550 000 tonnia vuodessa.

(59) Tämän perusteella Smurfit Kappa päättelee, että Propapierin tuetun investointihankkeen aikaansaama kapasiteetin lisäys ylittää aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdassa mainitun 5 prosentin kynnysarvon (mitattuna aaltopahvin raaka-aineen vapaita markkinoita vuonna 2006 koskevien tietojen perusteella).

4.4 *YLIKAPASITEETTI*

(60) Smurfit Kappa toteaa, että aaltopahvin raaka-aineen markkinoilla oli rakenteellista ylikapasiteettia asian kannalta merkityksellisellä ajanjaksolla vuosina 2001–2006. Smurfit Kappan mukaan markkinoille oli ominaista se, ettei kysynnän kasvu ollut riittävää. Samalla uutta kapasiteettia luotiin pääasiassa valtiontukien avulla, mikä pahensi ylikapasiteettia entisestään. Seurauksena oli, että muiden paperintuottajien oli suljettava tuotantolaitoksia pysyäkseen kilpailukykyisinä (Smurfit Kappa sulki 14 paperikonetta vuosina 2001–2008). Smurfit Kappa viittaa London Economicsin tutkimukseen, josta ilmenee, että uudella kapasiteetilla (erityisesti valtiontuella tuetulla kapasiteetilla) on vakavia kielteisiä vaikutuksia kilpailuun. Tutkimuksessa todetaan, että aaltopahvin raaka-aineen Euroopan markkinoilla oli vuosina 2002–2006 suuria vaikeuksia ja ylikapasiteetti oli alalla vakava ongelma. Luvut perustuvat Groupement Ondulén ja Smurfit Kappan tietoihin, ja niiden mukaan kapasiteetin käyttöaste oli vuosina 2003–2005 alle 90 prosenttia. Vuosina 2006 ja 2007 käyttöaste oli yli 90 prosenttia, mutta tutkimuksessa esitetään näille vuosille myös vaihtoehtoiset 90 prosentin alapuolelle jäävät luvut, jotka olisivat vallinneet 'ilman kapasiteetin supistamista'.

([14]) Economic analysis of State aid given to Progroup AG, London Economics, 9.11.2007.
([15]) Henry Poole Consulting: Strategic Planning Aid for Corrugated Europe (03/07).

4.5 *VAIKUTUS ALUEKEHITYKSEEN JA MYÖNTEISTEN JA KIELTEISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI*

(61) Kilpailun vääristymiseen rakenteellisesta ylikapasiteetista kärsivillä markkinoilla liittyvien tuen myönteisten ja kielteisten vaikutusten arvioinnin osalta Smurfit Kappa toteaa, että muualla rakennetun paperitehtaan siirtäminen asianomaiselle alueelle ja asentaminen sinne ei edistä alueen teknologista kehitystä. Smurfit Kappa lisää, että lukuun ottamatta voimalaitosta ja jätevedenkäsittelylaitosta, jotka ovat osa Propapier-hanketta, hanke ei houkuttele lisäinvestointeja alueelle eikä paperitehtaiden keskittymisestä ole odotettavissa tehokkuusetuja. Arvoketjun laajentumista ei ole odotettavissa, koska alueella ei esimerkiksi ole asiakkaita aaltopahville eikä sen vuoksi ole perusteltua rakentaa aaltopahvitehdasta.

(62) Lisäksi Smurfit Kappa toteaa, että jo vuonna 2007 oli nähtävissä, että riippumatta Propapier-investoinnin kautta luotujen työpaikkojen määrästä ja laadusta, muualla menetettyjen työpaikkojen määrä olisi suurempi.

(63) Menettelyn aloittamispäätöksessä esitettyjen lukujen perusteella Smurfit Kappa laskee, että tuen määrä on noin 350 000 euroa jokaista suoraan luotua työpaikkaa kohden. Smurfit Kappa asettaa kyseenalaiseksi, jäävätkö nämä työpaikat alueelle pysyvästi ja voidaanko ne luokitella korkealaatuisiksi työpaikoiksi. Lisäksi Smurfit Kappa epäilee sitä, hyötyykö alue todella näistä työpaikoista, sillä osa Propapierin työntekijöistä käy töissä muilta alueilta käsin. Smurfit Kappa epäilee, voidaanko sitä, että osa keskeisestä tuotantotiimistä tulee Propapierin Burgin tehtaalta (Sachsen-Anhalt), pitää tukiin oikeuttavana hyötynä.

(64) Luotavien 529 suoran työpaikan osalta Smurfit Kappa viittaa Propapierin hallituksen jäsenen lausuntoon vuodelta 2010, jonka mukaan suoria työpaikkoja luodaan ainoastaan 329 ja työntekijöistä (vain) vajaat 60 prosenttia on alueelta. Smurfit Kappa katsoo, että tarvitaan yksityiskohtaisempia tietoja (esim. onko huoltotöihin tai infrastruktuurihankkeisiin liittyvät työpaikat laskettu mukaan ja ovatko suorat työpaikat pysyviä työpaikkoja), jotta alueelle kohdistuvia vaikutuksia voitaisiin arvioida riittävästi, ja se kehottaa komissiota tutkimaan asiaa tarkkaan.

4.6 *INFRASTRUKTUURITUKI PROPAPIERILLE*

(65) Smurfit Kappa viittaa komission erilliseen päätökseen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta Propapierille myönnettävästä infrastruktuurituesta (asia SA.36147). Smurfit Kappan mielestä jätevedenkäsittelylaitoksen tukemisessa on kyse investointituesta, jota ei voida erottaa menettelyn aloittamisesta tehdyssä päätöksessä SA.23827 käsitellystä tuesta. Sen mielestä komission pitäisi arvioida molemmat toimenpiteet samassa menettelyssä tai selitettävä, miksi niitä ei voida pitää saman hankkeen osina.

5. **SAKSAN HUOMAUTUKSET**

5.1 *ALUSTAVAT HUOMAUTUKSET*

(66) Saksa katsoo, että komission ei olisi pitänyt aloittaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaista muodollista tutkintamenettelyä päätöksen N 582/2007 kumoamisen jälkeen. Sen sijaan sen olisi pitänyt tehdä alustavan tutkimuksen jälkeen asetuksen (EY) N:o 659/1999 ([16]) 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu päätös. Saksa korostaa, että tuomioistuimen asiassa T-304/08 antamassa tuomiossa ei vaadita komissiota aloittamaan muodollista tutkintamenettelyä. Saksa ei myöskään ymmärrä, miksi komissio nyt epäilee, että aaltopahvin raaka-aineen markkinoilla oli ylikapasiteettia ennen vuotta 2008, vaikka sille ei ole esitetty uusia tosiseikkoja. Kumotussa päätöksessä komissio oli todennut, että markkinoilla ei ollut ylikapasiteettia eikä aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdassa mainittu 5 prosentin kynnysarvo ylittynyt. Tätä kantaa komissio puolusti myös tuomioistuimen edessä.

(67) Saksa huomauttaa, että pelkästään yhden kantelijan esiintulo ei merkitse 'vakavien ongelmien' olemassaoloa komission määrittäessä sitä, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Se toteaa myös, että sovellettavan menettelyn valinta ei saa riippua 'kolmannesta markkinaosapuolesta'. Saksan mukaan näitä päätelmiä tukee se, että tuensaajalla ei ole

([16]) Neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1999, Euroopan yhteisön toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1), asetus sellaisena kuin se on muutettuna).

investoinnin jälkeen suurempaa vaikutusta kilpailuun kuin aikaisemmin (koska sen markkinaosuus ei nouse). Saksa korostaa, että paperitehdas oli ensi sijassa tarkoitettu täyttämään aaltopahvin raaka-aineen lisääntynyt tarve Progroupin sisällä.

(68) Saksa lisää, että komission päättäessä suorittaa perusteellisen tutkimuksen sen olisi katsottava, että se seikka, että aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan mukaisia kynnysarvoja ei ylitetä, on merkittävä osoitus siitä, että tuella on vain vähäisiä vaikutuksia kilpailuun.

(69) Saksa esitti seuraavat tutkimukset:

a) raportti Progroupille myönnetystä investointituesta vuonna 2013 laaditusta taloudellisesta analyysista, jäljempänä 'ECA-raportti' ([17]); analyysin oli tilannut Progroup valtiontukiasiaa SA.23827 varten. Raportti perustuu Pöyry Management Consulting Oy:n, jäljempänä 'Pöyry', tietoihin;

b) Roland Berger Strategy Consultants -yhtiön raportti vuodelta 2013 ([18]), jäljempänä 'Roland Berger -raportti', jonka tilaaja oli Progroup. Raportti sisältää jälkikäteen tehdyn vertailun Eisenhüttenstadtin ja vaihtoehtoisen investointipaikan ([…]) välillä;

c) Deutsche Bank Researchin analyysi Smurfit Kappasta vuodelta 2007 ([19]), jäljempänä 'Deutsche-Bankin tutkimus').

(70) Lisäksi Saksa esitti jäljennökset asiaan T-304/08 liittyvistä oikeudenkäyntikirjelmistä ja liitteistä.

5.2 *MARKKINOIDEN MÄÄRITTELY*

5.2.1 AALTOPAHVIN RAAKA-AINEEN MERKITYKSELLISET MARKKINAT – VAPAAT MARKKINAT / KOKONAISMARKKINAT

(71) Saksa kiistää Smurfit Kappan väitteet, joiden mukaan PM2-paperikone, joka on optimoitu neliömassaltaan 70 g/m^2–130 g/m^2 olevan paperin valmistukseen, voidaan kuitenkin milloin tahansa muuntaa painavamman tai kevyemmän paperin valmistukseen. Teknisesti PM2-paperikoneella voidaan valmistaa jopa neliömassaltaan 150 g/m^2 olevaa paperia. Lisäksi Propapierin kaupallisten etujen mukaista on valmistaa suuremman neliömassan papereita, jos niiden markkinahinta nousee. Saksa lisää, että Smurfit Kappan perustelut ovat ristiriidassa komission vakiintuneen päätöksentekokäytännön kanssa (Smurfit Kappan erittelyt alittavat pienimmän markkinasegmentoinnin, jota komissio on soveltanut samankaltaisissa asioissa).

(72) Saksa toteaa huomautuksissaan myös, että on välttämätöntä erottaa toisistaan vapaat markkinat ja kokonaismarkkinat. Vapaat markkinat eivät ole merkitykselliset tuotemarkkinat vaan aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinoiden osa. Saksa väittää, että vapaista markkinoista ei ole riippumattomia tilastotietoja ja että tuetun investoinnin vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan olisi mahdollista arvioida ainoastaan kokonaismarkkinoiden perusteella.

(73) Lisäksi Saksa väittää, että vertikaalisesti integroituneissa yrityksissä käytettävän aaltopahvin raaka-aineen ja vapaille markkinoille toimitettavan aaltopahvin raaka-aineen erottelu toisistaan on keinotekoista ja mielivaltaista. Vertikaalisesti integroituneissa yrityksissä käytettävät paperit ja vapailla markkinoilla tarjotut paperit ovat lähes täydellisesti korvattavissa toisillaan (sama raaka-aine ja samat tuoteominaisuudet). Vertikaalisesti integroituneet tuottajat toimivat markkinoilla sekä tarjonta- että kysyntäpuolella (mikä johtaa hintaan ja tarjontaan/kysyntään liittyviin markkinavaikutuksiin kokonaismarkkinoilla ja arvoketjussa), joten riippumattomia vapaita markkinoita ei ole. Konsernin sisällä käytetyn ja vapailla markkinoilla tarjotun aaltopahvin raaka-aineen välillä on yhteys: vertikaalisesti integroituneet valmistajat toimittavat aaltopahvin raaka-ainetta myös suoraan kilpailijoiden aaltopahvitehtaille ja ostavat myös aaltopahvin raaka-ainetta muiden kilpailijoiden tehtailta oman tuotantonsa ja logistiikan optimoimiseksi. Saksan mukaan tällaisessa optimoinnissa mukana oleva määrät olisi laskettava vapaille markkinoille, jos markkinoiden välille ylipäänsä tehdään eroa.

([17]) Economic analysis of investment aid to Progroup, Report for Federal Republic of Germany, 11.7.2013.
([18]) Propapier PM2 Investitionszulage, Diskussionsunterlage, Roland Berger Strategy Consultants, 15.7.2013.
([19]) Deutsche Bank AG Global Markets Research Division, Smurfit Kappa analysis report, 24. huhtikuuta 2007.

(74) Lisäksi Saksa toteaa, että aaltopahvin raaka-aineelle on olemassa yhtenäiset markkinat, jotka kattavat kierrätys- ja ensikuidusta valmistetun aaltopahvin raaka-aineen neliömassasta riippumatta. Yhtäältä testlaineri ja kierrätyskuitupohjainen aallotuskartonki ja toisaalta kraftlaineri ja ensikuitupohjainen aallotuskartonki ovat sekä kysyntä- että tarjontapuolen kannalta korvattavissa keskenään. Lähes jokaisella paperitehtaalla on tekniset valmiudet valmistaa samalla paperikoneella aaltopahvin raaka-ainetta niin kierrätyskuidusta kuin ensikuidusta. Eisenhüttenstadtin tehtaalla olisi tehtävä vain noin […] miljoonan euron kertainvestointi ensikuidun käyttämisen mahdollistamiseksi. Tämä on vain […] prosenttia kokonaisinvestoinnista.

(75) Valmistajat myös siirtyisivät tuottamaan neliömassaltaan kevyempää tai raskaampaa paperia, jos tietyn neliömassan papereiden hinnat laskevat; korvausketjut johtaisivat sitten hintojen ja tuotantomäärien mukautuksiin. Raskaampien ja kevyempien aaltopahvien raaka-aineiden hintaerojen ollessa merkittäviä asiakkaat (pakkausteollisuusyritykset) voisivat kysyntäpuolella korvata neliömassaltaan raskaammat paperit useilla kerroksilla edullisempaa kevyempää paperia.

(76) Lisäksi tarjontapuolella laineri ja aallotuskartongit ovat täysin korvattavissa toisillaan: koneilla pystyttäisiin tuottamaan molempia ilman ongelmia.

(77) Merkityksellisistä maantieteellisistä markkinoista Saksa toteaa, että useat seikat viittaavat siihen, että markkinat ovat Euroopan talousaluetta laajemmat. Suuria määriä aaltopahvin raaka-ainetta tuodaan Euroopan talousalueelle esimerkiksi Kiinasta ja viedään Euroopan talousalueelta esimerkiksi Afrikkaan, Lähi-itään, Aasiaan ja Turkkiin (585 000 tonnia vuonna 2005). Progroupin vuonna 2007 ostamasta aaltopahvin raaka-aineesta noin […] prosenttia tuotiin Euroopan talousalueen ulkopuolelta ([…] tonnia […]sta).

(78) Saksa huomauttaa lopuksi, että aaltopahvin raaka-aineelle on vain yhdet merkitykselliset, vähintään Euroopan talousalueen laajuiset markkinat, jotka kattavat konsernin sisäisen myynnin, lainerin ja aallotuskartongin, kaikki neliömassat ja sekä kierrätys- että ensikuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen. Saksan mukaan tätä päätelmää tukee voimakas hintakorrelaatio testlainerin kaikkien painoluokkien sekä testlainerin ja kraftlainerin välillä (myös silloin kun otetaan huomioon käytetystä raaka-aineesta aiheutuvat kustannukset) ([20]).

5.2.2 AALTOPAHVIN MERKITYKSELLISET MARKKINAT

(79) Saksa yhtyy komission menettelyn aloittamispäätöksessä esittämään kantaan, jonka mukaan aaltopahvi muodostaa erilliset merkitykselliset tuotemarkkinat (sekä tarjonta- että kysyntäpuolen kannalta).

(80) Saksa toteaa huomautuksissaan, että aaltopahvin merkitykselliset maantieteelliset markkinat kattavat Euroopan talousalueen (kuten myös aluetukisuuntaviivojen 70 kohdassa määrätään): ei ole olemassa kaupan esteitä, teknisiä eroja eikä kansallisia mieltymyksiä, aaltopahvin tuotannossa noudatetaan yhtenäisiä standardeja ja keskimääräiset hinnat vaihtelevat Euroopan talousalueella erittäin vähän. Saksa toteaa, että Progroupin suurin tehdas (Burg) toimittaa yli […] prosenttia aaltopahvituotannostaan (määrän mukaan mitattuna) yli 400 kilometrin päähän, yli […] prosenttia yli 500 kilometrin päähän ja noin […] prosenttia jopa 700–1 100 kilometrin päähän. Kun tarkastellaan kaikkia Progroupin tehtaita, Progroup vei vuonna 2007 […] prosenttia tuotannostaan ostajille, jotka sijaitsevat yli 400 kilometrin päässä Progroupin tehtaista, ja yleensä ylitettiin vähintään yksi valtionraja. Useimmat Progroupin toimitusalueista ovat päällekkäisiä, ja ne kattavat suurimman osan Euroopan talousalueesta. Progroup-tehtaiden aaltopahvitoimituksista […]–[…] prosenttia ylittää vähintään yhden rajan, joten markkinat olisivat ylikansalliset jopa silloin, jos merkitykselliset maantieteelliset markkinat määriteltäisiin tehdaskohtaisesti.

(81) Aaltopahvin keskimääräisten hintojen väliset erot niissä ETA-maissa, joihin toimitukset suuntautuvat, ovat alle 10 prosentin luokkaa. Tätä eroa on pidettävä pienenä, sillä Saksassa yksittäisten aaltopahvilajien hinnat voivat vaihdella jopa 20 prosenttia keskimääräisestä.

(82) Koko Progroup-konsernille aaltopahvin toimituksista aiheutuvat kuljetuskustannukset ovat toimituksissa alle 600 kilometrin etäisyydelle keskimäärin alle […] prosenttia kokonaisliikevaihdosta. Tämä osuus riippuu kuitenkin voimakkaasti toimitetusta laadusta.

([20]) ECA-raportti, s. 19.

(83) Saksa toteaa, että paikallisten markkinoiden päällekkäisyyksien vuoksi esiintyy korvausketjuvaikutusta, joka vaikuttaa hintoihin ja kilpailuedellytyksiin alueella, joka on paljon suurempi kuin tietyn tuotantopaikan myyntialue. Jos yksi tehdas laskee hintojaan, johtaa se toimitusalueen laajentumiseen lähimpänä sijaitsevien kilpailijoiden alueelle, jotka puolestaan reagoivat tuotteensa kysynnän laskuun ja kapasiteettinsa käyttöasteen alenemiseen aggressiivisella hintapolitiikalla, joka vaikuttaa myös sellaisiin alueisiin, joihin ensimmäinen toimitusalueen laajentuminen ei vaikuttanut. Hintavaikutukset ovat sitä voimakkaampia mitä suurempia toimitusalueiden päällekkäisyydet ovat. Aaltopahvin markkinoilla päällekkäisyydet ovat tuntuvia.

(84) Sen vuoksi Saksa väittää, ettei ole tähdellistä tarkastella lisäksi komission menettelyn aloittamispäätöksessä tarkastelemia markkinoita suppeampia markkinoita, jotka kattavat ainoastaan Propapier PM2:n päätoimitusmaat.

5.2.3 MARKKINAOSUUS

(85) Saksan ehdottamien markkinamääritelmien perusteella Progroupin markkinaosuus olisi merkityksellisillä markkinoilla selvästi alle 25 prosenttia sekä ennen investointia että sen jälkeen. Saksa esittää samat markkinaosuusluvut kuin komission menettelyn aloittamispäätöksessä esitettiin (aaltopahvin raaka-aineen ja aaltopahvin osalta) ja esittää lisälukuja aaltopahvin raaka-aineen osalta olettaen, että merkitykselliset maantieteelliset markkinat kattavat Euroopan talousalueen ja naapurimaat. Lisäluvut osoittavat vuoden 2011 markkinaosuudet, jotka ovat hieman komission menettelyn aloittamispäätöksessä esitettyjä alhaisemmat.

5.3 *KAPASITEETIN LISÄYKSEN LASKEMINEN*

(86) Saksa kiistää Smurfit Kappan esittämät kapasiteettiluvut, joissa oletetaan luodun kapasiteetin olevan 650 000 tonnia tai jopa 750 000 tonnia vuodessa. Saksa selittää, että Smurfit Kappan Propapierin kapasiteetiksi ilmoittama 650 000 tonnia vuodessa vastaa teknisesti mahdollista enimmäiskapasiteettia eikä se kuvasta Propapier PM2:n todellista tuotantokapasiteettia, joka on alhaisempi, koska Propapier PM2:n paperikoneella tuotetaan pääosin neliömassaltaan kevyempää aaltopahvin raaka-ainetta (ja valmistusprosessin monimutkaisuuden vuoksi tuotantomäärät ovat pienempiä). Saksa toteaa, että Propapier PM2:n vuonna 2012 tuottama määrä oli [< 615 000] tonnia.

(87) Saksa lisää, että vaikka kapasiteetin oletettaisiin olevan 650 000 tonnia vuodessa, kapasiteetin lisäys ei ylittäisi 5:tä prosenttia aaltopahvin raaka-aineen markkinoilla. Lisäksi Saksa selittää, että Smurfit Kappan mainitsemassa 750 000 tonnin vuosikapasiteetissa on kyse liittovaltion immissiosuojalain mukaiseen hyväksyntään liittyvästä teoreettisesta kapasiteetista.

(88) Saksa katsoo, että laskettaessa kapasiteetin lisäystä vapailla markkinoilla 615 000 tonnin kokonaisvuosikapasiteettia ei saa ottaa huomioon, koska tästä kokonaiskapasiteetista [> 365 000] tonnia vuodessa käytetään sisäisesti ja vain [< 250 000] tonnia vuodessa myydään vapailla markkinoilla. Saksa toteaa, että komissio on menettelyn aloittamispäätöksessään laskenut kapasiteetin lisäyksen oikein osuutena kokonaismarkkinoista ([21]) ja että kapasiteetin lisäyksen määrittäminen vapaiden markkinoiden koon perusteella ei ole asianmukaista.

(89) Saksa pitää Smurfit Kappan ilmoittamia kapasiteettilukuja virheellisinä, erityisesti sitä 285 000:ta tonnia vuodessa, joka Smurfit Kappan mukaan on Propapierin valmistaman kierrätyskuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen ylijäämä, joka vuonna 2010 myytiin vapailla markkinoilla. Saksan mukaan nämä tiedot perustuvat tuntemattomiin lähteisiin.

(90) Saksa torjuu kantelijan ehdottaman tavan laskea kapasiteetin lisäys vapailla markkinoilla siten, että otetaan huomioon niin sanottu siirtymävaikutus. Saksa väittää, että kapasiteetin lisäys pysyy samana vapailla markkinoilla ja kokonaismarkkinoilla riippumatta siitä, minkä osuuden Propapier todellisuudessa myy vapailla markkinoilla, ja näin laskettu kapasiteetin lisäys vapailla markkinoilla ei muuttuisi silloinkaan, jos Propapier ei tarjoaisi ollenkaan aaltopahvin raaka-ainetta vapailla markkinoilla vaan käyttäisi koko uuden tuotannon sisäisesti. Saksa selventää, että konsernin sisällä käytetty Propapier PM2:n kapasiteetti ei nosta kapasiteettia vapailla markkinoilla vaan ainoastaan laskee tyydytettävää kysyntää. Sen vuoksi Saksa väittää, että laskettaessa kapasiteetin lisäystä vapailla markkinoilla

([21]) Komissio teki samoin valtiontukiasioissa N 203/08 LIP – Saksa – Tuki Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG:lle, ja SA.32063 (2011/NN) Puola – LIP – Mondi Świecie.

voidaan ottaa huomioon ainoastaan vapailla markkinoilla myytävät [< 250 000] tonnia vuodessa, kun taas 240 000 tonnin suuruinen siirtynyt kysyntä on otettava huomioon nimittäjänä vapaiden markkinoiden kokonaiskoon pienentämiseksi.

(91) Saksa toteaa, että [< 250 000] tonnia vuodessa, joka myydään ulkoisesti, on realistinen luku, jonka komissio hyväksyi alkuperäisessä päätöksessä ja menettelyn aloittamispäätöksessä. Progroupin uuden aaltopahvitehtaan Strykówissa odotetaan käyttävän aaltopahvin raaka-ainetta noin [100 000–200 000] tonnia vuodessa. Lisäksi Saksa väittää Progroupin suunnittelevan uusien tehtaiden rakentamista Itä-Eurooppaan. Nämä tehtaat sitoisivat lisää Propapier PM2:n kapasiteettia sisäiseen käyttöön.

5.4 *MARKKINOIDEN KASVU JA YLIKAPASITEETTI*

(92) Aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdan mukaista arviointia varten on verrattava kyseisen tuotteen todettavissa olevan kulutuksen viiden viime vuoden keskimääräistä vuotuista kasvuastetta Euroopan talousalueen bruttokansantuotteen keskimääräiseen vuotuiseen kasvuasteeseen.

(93) Saksa kiistää komission menettelyn aloittamispäätöksessä esittämän päätelmän, jonka mukaan aaltopahvin raaka-aineen markkinat kasvoivat vuosina 2001–2006 volyymin ja ETA-alueen BKT:n reaalisen kasvuasteen perusteella (aaltopahvin raaka-aineen kasvuaste 2,15 prosenttia ja BKT:n 1,97 prosenttia), mutta arvon perusteella markkinat kuitenkin taantuivat (nimellinen kasvuaste 0,02 prosenttia aaltopahvin raaka-aineen markkinoilla ja ETA-alueen BKT:n nimellinen kasvuaste 3,98 prosenttia).

(94) Saksa toteaa, että ainoastaan volyymiin perustuva markkinoiden kasvu kuvastaa kysynnän todellista kasvua näillä markkinoilla. Saksa olettaa, että lisäkapasiteetti voidaan sulauttaa nopeasti markkinoille, joilla kysyntä kasvaa BKT:tä nopeammin, ja sen vuoksi sillä on vähäpätöinen vaikutus kilpailuun.

(95) Lisäksi Saksa toteaa, että komission menettelyn aloittamispäätöksen johdanto-osan 106 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa esittämä näkemys, jonka mukaan BKT kasvaa nopeammin kuin aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinat, antaa vääristyneen kuvan, koska siinä verrataan markkinoiden arvon kasvua BKT:n kasvuun käypiin hintoihin – toisin sanoen lukuihin, joita ei ole inflaatiokorjattu. Saksa katsoo, että arvoluvut kuvastavat tekijöitä, joilla on merkitystä hinnoittelun kannalta mutta joilla ei ole mitään tekemistä todellisen kysynnän kanssa (esimerkiksi tuotantopanoskustannusten nouseminen johtaisi kasvuun vaikka todellinen kysyntä pysyy samana). Aluetukisuuntaviivojen alaviite 62, jonka mukaan todettavissa oleva kulutus on laskettava tuotannon mukaan, viittaa siihen, että aluetukisuuntaviivojen 68 artiklan b alakohdan mukainen arviointi olisi suoritettava sen tuotannon perusteella, joka on seurausta investointihankkeesta (määrällisesti).

(96) Saksa viittaa Deutsche Bankin tutkimukseen vuodelta 2007, jossa todetaan suunnitellun Propapier PM2 -tehtaan osalta, että uusi kapasiteetti ei ole uhka vaan välttämättömyys kysynnän täyttämiseksi ([22]). Saksa katsoo, että tällainen selvä lausunto alan asiantuntijoilta vuonna 2007 on riittävä todiste siitä, ettei rakenteellista ylikapasiteettia ole.

(97) Saksa toteaa, että Smurfit Kappan mainitsemien, aaltopahvin raaka-aineiden alalla tapahtuneiden kapasiteetin sulkemisten taustalla ei ollut pyrkimys kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainon palauttamiseen markkinoilla vaan ne johtuivat pääasiassa vanhoista ja tehottomista koneista. Syitä sulkemisiin olivat muun muassa 1) asiakkaiden yhä suurempi mieltymys kevyempään aaltopahvin raaka-aineeseen, jota ei voida tuottaa vanhemmilla koneilla, 2) vanhempien koneiden pienemmät mittakaavaedut alhaisemman tuotantokapasiteetin vuoksi ja 3) aaltopahvikoneiden työleveyden standardisointi yhä suuremmassa määrin 2,5/2,8 metriin, mikä johtaa standardoimattomien koneiden tapauksessa liian suureen paperin hävikkiin, jos toimitetun aaltopahvin raaka-aineen leveys ei ole sama ([23]). Vaikka Smurfit Kappa on sulkenut omia tehtaitaan, se on myös samanaikaisesti investoinut uuteen kapasiteettiin

([22]) Deutsche Bankin tutkimus, s. 21.
([23]) ECA-raportti, s. 9.

Euroopan talousalueella. Tässä yhteydessä Saksa viittaa Deutsche Bankin tutkimukseen, jossa Smurfit Kappan konsolidointi (sen sulauduttua Jefferson Smurfit Groupiin vuonna 2005) luokitellaan yritykseksi parantaa sen omaisuuserien arvoa ([24]). Saksa lisää, että Smurfit Kappa on vuotta 2007 edeltäneistä kymmenestä vuodesta kahdeksan vuoden aikana sekä koko ajanjakson aikana jopa lisännyt kapasiteettiaan nettomääräisesti aaltopahvin raaka-aineen alalla Euroopan talousalueella sen sijaan, että sen kapasiteetti olisi pienentynyt ([25]).

(98) Deutsche Bankin tutkimuksesta ilmenee lisäksi, että Euroopassa vuodelle 2007 suunnitellut kolme tiedossa olevaa kapasiteetin lisäystä (Progroup, Mondi ja SAICA) olivat välttämättömiä vuosina 2009–2012 odotettavissa olevan kysynnän tyydyttämiseksi ja että kapasiteetin käyttöaste pysyisi korkeana näistä kapasiteetin lisäyksistä huolimatta. Saksa huomauttaa, että Deutsche Bankin tutkimuksen ja Pöyryn tietojen mukaan kapasiteetin käyttöasteet ovat vuosina 2006–2008 yli 90 prosenttia. Lisäksi tutkimuksessa todetaan, että BKT:n kasvu on keskeinen kysyntään aaltopahvin ja aaltopahvin raaka-aineen alalla vaikuttava tekijä ja viitataan siihen, että arvioitu BKT:n kasvuaste, joka on 2,2 prosenttia vuonna 2007 ja 2 prosenttia vuonna 2008, tukee tutkimuksessa arvioitua kysynnän CAGR:ää ([26]), joka on 2,9 prosenttia vuosina 2006–2009. Määriä koskevat, vuonna 2007 arvioidut Pöyryn tiedot osoittavat aaltopahvin raaka-aineen osalta vuotuisen kasvuasteen olevan vuosina 2005–2015 Länsi-Euroopassa 1,5 prosenttia ja vuosina 2005–2010 Itä-Euroopassa 6,2 prosenttia, laskien 3,8 prosenttiin vuosina 2010–2015. Saksan mielestä ajanjaksot, joilla hinnat laskevat, pitkät kapasiteetinlisäysajat ja vaihteleva kysyntä ovat tavallisia tällä syklisellä teollisuudenalalla. Näiden ilmiöiden ei pitäisi katsoa olevan osoitus rakenteellisesta ylikapasiteetista.

(99) Lopuksi Saksa huomauttaa, että kaikki kumotun päätöksen ajankohtana käytettävissä olleet tiedot ennustivat aaltopahvin raaka-aineen markkinoiden kehittyvän positiivisesti investointipäätöksen ajankohtana sekä vuoden 2007 jälkeen eikä ollut merkkejä epätasapainosta aaltopahvin raaka-aineen markkinoilla.

5.5 *KANNUSTAVA VAIKUTUS*

(100) Saksa katsoo, ettei ole tarpeen tutkia yksityiskohtaisesti, onko tuella kannustava vaikutus, koska Saksan esittämien lukujen perusteella aluetukisuuntaviivojen 68 kohdassa vahvistettuja markkinaosuutta ja kapasiteettia koskevia kynnysarvoja ei ylitetä. Saksa viittaa siihen, että kannustavaa vaikutusta arvioitiin kumotun päätöksen antamisajankohtana ainoastaan muodollisten kriteerien perusteella ja että kaikki muodolliset kriteerit täyttyivät. Kyseisenä ajankohtana ei ollut tarpeen esittää täydellistä liiketoimintasuunnitelmaa sen todistamiseksi, että tuki todella vaikutti ratkaisevasti päätökseen sijoittaa investointi tukialueelle. Sen vuoksi Progroup ei tuolloin laatinut tällaista yksityiskohtaista suunnitelmaa. Saksa viittaa kuitenkin siihen, että Progroupin toimitusjohtaja ja omistaja on vahvistanut, että tuki oli ratkaiseva seikka Progroupin valitessa Eisenhüttenstadtin Propapier PM2 -investointihankkeen sijoituspaikaksi ja muussa tapauksessa investointipaikaksi olisi valittu […]. Sen vuoksi Progroup pyysi yritystä Roland Berger Strategy Consultants vertaamaan […] sijaitsevaa sijaintipaikkaa taloudellisesti sijaintipaikkaan Eisenhüttenstadtissa.

(101) Roland-Berger-raportissa vuodelta 2013 todetaan, että investoinnin tavoitteena oli Progroupin […] parantaminen. […] pidetään […] vuoksi parempana sijaintipaikkana. Sijaintipaikan muita etuja ovat edullisempi […], edullisempi […] sekä alhaisemmat […] ja […] ([27]). Raportin mukaan Eisenhüttenstadtin valinta […] verrattuna aiheutti lisäkustannuksia […] miljoonasta eurosta […] miljoonaan euroon vuodessa. Diskontatut lisäkustannukset olisivat yhteensä […]–[…] miljoonaa euroa. Osa näistä lisäkustannuksista katettiin tuella ja odotetulla […]. Eisenhüttenstadt tarjosi lisäksi mahdollisuuksia myöhempiin laajennuksiin (alhaisemmat tonttikustannukset, taattu makean veden saanti, höyryn saaminen suunnitellusta voimalaitoksesta).

(102) Saksa toteaa, että […] kokonaisstrategian onnistuessa investointituki riittää juuri kattamaan epäsuotuisalla Koillis-Brandenburgin alueella sijaitsevasta sijaintipaikasta aiheutuvat kustannushaitat. Saksan mukaan Progroup teki tämän perusteella päätöksen toteuttaa investoinnin Eisenhüttenstadtissa ja sen vuoksi myönnetty investointituki antoi Progroupille tarvittavan kannustimen valita Eisenhüttenstadt Propapier PM2:n sijaintipaikaksi […] sijasta.

([24]) Deutsche Bankin tutkimus, s. 12.
([25]) ECA-raportti, s. 10.
([26]) Compound Annual Growth Rate (keskimääräinen vuotuinen kasvuaste).
([27]) Palkkaero, joka johtuu koulutuskustannuksista ja muista menoista, esim. vuokra- ja matkakulut, jotka perustuvat vertailuun olemassa oleviin Prowellin toimipaikkoihin […]ssa.

5.6 *ALUEKEHITYKSEN EDISTÄMINEN*

(103) Saksa selittää, että Propapier PM2 -investointihanke liittyy strategiaan, jolla tuetaan paperiteollisuuden alan osaamista Brandenburgin osavaltiossa. Paperiteollisuus on yksi niistä osaamisaloista, jotka vahvistettiin hallitusohjelmassa 4. vaalikaudella vuosina 2004–2009 Brandenburgin osavaltiossa ([28]).

(104) Brandenburgin talousministeriön tilaamassa Pöyryn asiakirjassa vuodelta 2007 ([29]) todetaan, että kaiken kaikkiaan paperiteollisuuden osaamisen odotettiin kehittyvän positiivisesti kumotun päätöksen antamisajankohtana. Vaikka uusia konkreettisia paperiteollisuuden investointisuunnitelmia (Propapier PM2:n lisäksi) ei ollut ilmoitettu, oli täysin mahdollista, että vakiintuneet yritykset lisäävät kapasiteettiaan tai monipuolistavat tai laajentavat tuotevalikoimaansa.

(105) Saksa korostaa, että investointi toteutettiin erittäin epäsuotuisalla alueella: BKT henkeä kohden oli 76,3 prosenttia EU-27:n keskiarvosta vuonna 2004, ja työttömyysaste oli 19,8 prosenttia vuonna 2005, mikä on 220 prosenttia EU-27:n keskiarvosta ja 178 prosenttia Saksan keskiarvosta. Eisenhüttenstadt kuuluu alueelliseen kasvukeskukseen Frankfurt (Oder)/Eisenhüttenstadt, jolla sosiaaliturvamaksua maksavien työntekijöiden lukumäärä oli 15 prosenttia (vastaa 7 573:a työntekijää) alhaisempi vuonna 2006 kuin vuonna 1998.

(106) Saksa toteaa, että Propapier-hankkeen odotettiin edistävän merkittävästi yksipuolisen talousrakenteen monipuolistamista alueella, joka on voimakkaasti riippuvainen rationalisointiuhkien kohteena olevasta terästeollisuudesta (Arcelor). Saksa viittaa satojen terästeollisuuden työpaikkojen menettämiseen Eisenhüttenstadtissa vuodesta 2003.

(107) Lisäksi Saksa viittaa etuihin, joita Propapier PM2 -investointihankkeella voi olla arvoketjun laajentumisen suhteen (esim. investoinnit aaltopahvitehtaisiin ja pakkausteollisuuden alalla).

(108) Saksa katsoo, että 150 korkealaatuisen suoran työpaikan (joista 82 prosenttia oli perustettu alueelle vuonna 2012) ja noin 450 välillisen työpaikan luominen vaikuttaa merkittävästi erittäin epäsuotuisan Brandenburgin alueen kehittymiseen. Lisäksi Saksa viittaa lukuisiin paikallisille työntekijöille suunnattuihin koulutustoimiin ([30]) ja yhteistyöhön Brandenburgin teknisen yliopiston Cottbusin kanssa. Koulutustoimet parantavat työntekijöiden yleistä osaamistasoa alueella, jolla on puutetta teknisesti pätevästä henkilöstöstä, ja voivat sen vuoksi houkutella muita investoijia. Saksa lisää, että ammattitaitoisen työvoiman tarve johtaa myös siihen, että alueelliset koulutuslaitokset luovat erityiskoulutusohjelmia.

(109) Saksa korostaa Propapier PM2 -paperikoneen erittäin innovatiivista luonnetta. Se oli ensimmäinen paperikone maailmassa, joka pystyi valmistamaan erityisen kevyttä aaltopahvin raaka-ainetta. Tällä tavoin Eisenhüttenstadtin alue on tullut alalla tunnetuksi knowhow-keskuksena.

(110) Saksa kiistää Smurfit Kappan väitteet toteamalla, että Progroup ei ole vähentänyt henkilöstöään Propapier PM2 -paperitehtaan rakentamisen yhteydessä. Lisäksi Saksa vakuuttaa, että paperikone koottiin Eisenhüttenstadtissa ja vain muutamat osat valmistettiin Saksan ulkopuolella.

(111) Saksa viittaa myös siihen, kuinka tärkeä investoinnin pitkä kesto on alueen kestävän kehityksen kannalta. Saksan mukaan Progroupin sitoumus oli alusta alkaen suunniteltu pitkäaikaiseksi hankkeeksi, joka on yhteydessä vertikaaliseen integraatioon ja Itä-Eurooppa-strategian toteuttamiseen. Näin ollen Propapier PM2 -investoinnilla on myös pitkäaikaisia positiivisia vaikutuksia.

(112) Saksa lisää, että Propapier PM2 -investointi edistää myös elintason nostamista alueella. Propapierin Brandenburgissa maksamat palkat olivat yleisesti korkeammat kuin Brandenburgin keskimääräiset bruttopalkat, jotka olivat 22 932 euroa vuonna 2008. Tämä edistää osaltaan henkeä kohden lasketun BKT:n kasvua ja siten alueen myönteistä

([28]) SPD-Landesverband Brandenburg und CDU-Landesverband Brandenburg, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 4. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2004 bis 2009, Potsdam, Oktober 2004.

([29]) Pöyry, Branchenstrategie Papier Brandenburg (Zusammenfassung) im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft des Landes Brandenburg vom November 2007.

([30]) Esim. seminaarit ja harjoittelujaksot Saksassa ja ulkomailla, hydrauliikkaa ja pneumatiikkaa koskeva ammattikoulutus, erityiskurssit Propapier PM2 -paperikoneen käyttäjille.

kehitystä. Lisäksi Saksa huomauttaa, että Propapier-investoinnin odotettu liikevaihto ja työpaikkojen luominen lisää alueen verotuloja, jonka ansiosta voidaan toteuttaa enemmän julkisia investointeja, jotka puolestaan vaikuttavat myös alueen sosioekonomiseen kehitykseen.

5.7 *KIELTEISET VAIKUTUKSET*

(113) Saksa korostaa, että tuki ei ole johtanut ylikapasiteettiin alalla. Kumotun päätöksen antamisen jälkeen komissio on hyväksynyt useita muita paperiteollisuuden alan tukitoimenpiteitä ([31]), joiden yhteydessä sen oli otettava huomioon Propapier-investoinnilla luotu kapasiteetti voidakseen arvioida kapasiteetin lisäystä merkityksellisillä markkinoilla. Saksa toteaa, että komissio ei olisi hyväksynyt näitä toimenpiteitä, jos alalla olisi ollut tuntuvaa ylikapasiteettia.

(114) Saksa väittää, että uusi tehdas olisi rakennettu ilman tukeakin, mutta toiseen paikkaan. Koska saatavilla oleva aaltopahvin raaka-aineen kapasiteetti merkityksellisillä markkinoilla (ETA) ei muuttuisi, Saksa olettaa, että tuki ei voi vaikuttaa kielteisesti kilpailuun. Sen vuoksi tuen ei voida Saksan mukaan katsoa olevan syy työpaikkojen vähentämiseen kilpailijoiden tehtailla, kuten Smurfit Kappa väittää, vaan ennemminkin se johtaa uusien työpaikkojen luomiseen Brandenburgissa.

(115) Saksa lisää, että aaltopahvin raaka-aineen Euroopan markkinoille on ominaista, että markkinoilla on yksi johtavassa asemassa oleva kilpailija (Smurfit Kappa), jonka kanssa lukuiset pienemmät toimijat kuten Progroup joutuvat kilpailemaan. Smurfit Kappa on selvästi suurin markkinatoimija, joka myös harjoittaa aggressiivista yrityspolitiikkaa hankkimalla omistukseensa lukuisia kilpailijoita. Sitä vastoin Progroup on pieni markkinatoimija, joka kilpailijoiden hankinnan sijasta keskittyy orgaaniseen kasvuun. Saksa katsoo, että Propapier PM2:n tuotteet kilpailevat suoraan Smurfit Kappan tuotteiden kanssa ja että Propapier PM2 -investointi auttaa heikentämään tämän määräävässä asemassa olevan markkinatoimijan ylivoimaista asemaa ja siten vahvistaa yleisesti kilpailua aaltopahvin raaka-aineen markkinoilla.

6. **TOIMENPITEEN ARVIOINTI**

6.1 *SEUT-SOPIMUKSEN 107 ARTIKLAN 1 KOHDASSA TARKOITETTU VALTIONTUKI*

(116) Saksa myönsi toimenpiteellä taloudellista tukea investointituen muodossa, joka rahoitettiin valtion varoista. Sen vuoksi tuen voidaan katsoa olevan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtion myöntämää tai valtion varoista myönnettyä tukea.

(117) Koska tuesta hyötyi vain yksi yritys, Propapier, on kyse valikoivasta toimenpiteestä.

(118) Taloudellinen tuki vapautti Propapierin kustannuksista, jotka yrityksen olisi tavallisesti katettava itse, ja loi sille siten taloudellisen edun kilpailijoihin verrattuna.

(119) Saksan myöntämä taloudellinen tuki liittyi investointiin, jonka tarkoituksena on mahdollistaa aaltopahvin erilaisten raaka-aineiden valmistus. Koska näillä tuotteilla käydään kauppaa jäsenvaltioiden välillä, tuki voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää kilpailua.

(120) Komissio päättelee tämän alustavan arvioinnin perusteella, että **toimenpide on** Propapierille myönnetty SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu **valtiontuki**.

6.2 *TUKITOIMENPITEEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS*

(121) SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava kaikista tukitoimenpiteistä ennen niiden toteuttamista, jolleivät ne kuulu ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan. Vaikka tuki myönnettiin ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan kuuluvan tukiohjelman XR 6/2007 nojalla (ks. johdanto-osan 35 ja 36 kappale), se ei kuulu asian kannalta merkityksellisen ryhmäpoikkeusasetuksen (tässä tapauksessa asetus (EY) N:o 1628/2006 ([32])) soveltamisalaan, koska se ylittää sovellettavan yksittäisen ilmoituksen raja-arvon (tässä tapauksessa 22,5 miljoonaa euroa).

([31]) Tukiasiat N 203/08 LIP – Saksa – Tuki Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG:lle, N 865/06 LIP – Saksa – Tuki Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH:lle ja SA.32063 (2011/NN) Puola – LIP – Mondi Świecie.

([32]) Alueellista investointitukea koskeva ryhmäpoikkeusasetus, ks. alaviite 9.

(122) Saksa noudatti asetuksen (EY) N:o 1628/2006 7 artiklan e alakohdan mukaista ilmoitusvelvollisuutta ilmoittaessaan tukitoimenpiteestä vuonna 2007. Sen jälkeen kun komission alkuperäinen päätös kumottiin ja ottaen huomioon, että tuki maksettiin ennen tuomioistuimen Smurfit Kappan nostamasta kumoamiskanteesta antamaa tuomiota, tukea on pidettävä sääntöjenvastaisena.

(123) Koska suunniteltu tuki ylittää asetuksen (EY) N:o 1628/2006 7 artiklan e alakohdan mukaisen ilmoitusraja-arvon, komissio arvioi toimenpidettä aluetukisuuntaviivojen perusteella.

6.3 *ARVIOINNIN KANNALTA MERKITYKSELLINEN AJANJAKSO JA SOVELLETTAVA MENETTELY*

(124) Kuten komissio totesi menettelyn aloittamispäätöksen johdanto-osan 47–50 kappaleessa, noudattaakseen tuomioistuimen tuomiota asiassa T-304/08 sen on tehtävä uusi alustava arviointi tukitoimenpiteestä sen tilanteen perusteella, joka vallitsi kumotun päätöksen antamishetkellä. Koska komission tehtävänä on antaa uudelleen päätös, jonka perustelut eivät ole puutteelliset tuomioistuimen edellä mainitussa tuomiossa todetulla tavalla, komissio voi ottaa huomioon ainoastaan ne tosiseikat, raportit ja muut tiedot, jotka olisivat olleet sen käytettävissä ennen alkuperäisen päätöksen tekemistä ([33]).

(125) Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa investointihankkeen laajuutta supistettiin sen jälkeen kun kumottu päätös annettiin 2 päivänä huhtikuuta 2008. Tämän seurauksena myös tukikelpoiset kustannukset vähenivät. Myönnettyä tukea supistettiin vastaavasti. Vaikka komissio antaa päätöksen tukitoimenpiteestä sellaisena kuin se toteutettiin ottaen huomioon, että tukikelpoiset kustannukset ja myös Saksan Propapierille myöntämän tuen määrä olivat alhaisemmat kuin alun perin oletettiin, komissio perustaa arviointinsa tietoihin, jotka olisivat olleet käytettävissä kumotun päätöksen antamishetkellä, ja soveltaa kyseisenä ajankohtana sovellettuja unionin valtiontukisääntöjä. Kun on kyse aluetuesta suurille investointihankkeille, komission on tavallisesti annettava päätös ennusteiden ja arvioitujen markkinatietojen perusteella ennen kuin investointi on saatu kokonaisuudessaan päätökseen. Hyväksyttyjä tukiintensiteettejä ei mukauteta myöhemmin, vaikka muutaman vuoden päästä ilmenisi, että markkinat ovat kehittyneet eri tavalla kuin oletettiin ajankohtana, jolloin komissio antoi päätöksensä.

(126) Menettely uuden päätöksen antamiseksi voidaan aloittaa uudelleen juuri siitä ajankohdasta, jolloin sääntöjenvastaisuus tapahtui ([34]). Valtiontukia koskevien toimintaohjeiden osalta tuomioistuin on todennut, että jos aikaisempaan päätökseen liittyvä komission tutkimus oli puutteellinen ja johti kyseisen päätöksen kumoamiseen, tämän päätöksen korvaamiseen tähtäävä menettely voidaan aloittaa tuosta ajankohdasta alkaen uudelleen tekemällä uusi tutkimus selvittämistoimista ([35]).

6.4 *YHDENMUKAISUUS ALUETUKISUUNTAVIIVOJEN YLEISTEN MÄÄRÄYSTEN KANSSA*

(127) Kumotun päätöksen antamisajankohtana vuonna 2008 Koillis-Brandenburgin alue oli oikeutettu aluetukiin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla.

(128) Ilmoitettu tuki oli tarkoitus myöntää aluetukisuuntaviivojen 4.1 jaksossa määriteltyyn alkuinvestointiin, ja tukikelpoiset kustannukset kattoivat aluetukisuuntaviivojen 4.2 jakson mukaisesti rakennuksista ja tuotantolaitteista aiheutuvat kustannukset (ks. johdanto-osan 30 kappale). Saksa on vahvistanut, että aineeton omaisuus täyttää aluetukisuuntaviivojen 56 kohdassa vahvistetut edellytykset (ks. johdanto-osan 31 kappale).

(129) Tuensaajan oma rahoitusosuus, johon ei sisälly tukea, ylittää aluetukisuuntaviivojen 4.1 jaksossa vahvistetun 25 prosentin kynnysarvon (ks. johdanto-osan 34 kappale).

(130) Aluetukisuuntaviivojen 38 kohdan sisältämiä kannustavaa vaikutusta koskevia muodollisia määräyksiä noudatettiin: alun perin suunnitellun suoran avustuksen osalta tuensaaja haki tukea 15 päivänä toukokuuta 2007 ja Saksa vahvisti 24 päivänä toukokuuta 2007 ennen hankkeeseen liittyvien töiden aloittamista (joulukuussa 2007) kirjallisesti, että

([33]) Ks. valtiontukiasiat C 28/05 Glunz AG; C 54/1996 Alitalia (komission päätös 2001/723/EY (EYVL L 271, 12.10.2001, s. 28), SA.23839 (C 44/2007) FagorBrandt (komission päätös 2013/283/EU (EUVL L 166, 18.6.2013, s. 1) ja SA.28855(2012/C) ING – Rakenneuudistustuki.

([34]) Asia 34/86, neuvosto v. parlamentti, tuomio 3.7.1986, Kok., s. 2155, 47 kohta; asia C-415/96, Espanja v. komissio, tuomio 12.11.1998, Kok., s. I-6993, 31 kohta; asia C-458/98 P, Industrie des poudres sphériques v. neuvosto, tuomio 3.10.2000, Kok., s. I-8147, 82 kohta.

([35]) Asia C-415/96, Espanja v. komissio, tuomio 12.11.1998, Kok., s. I-6993, 34 kohta.

hanke täyttää sovellettavassa tukiohjelmassa vahvistetut tukikelpoisuusedellytykset, jollei yksityiskohtaisesta tarkastelusta muuta johdu.

(131) Koko tukimäärä myönnettiin lopulta investointitukena, joka maksetaan automaattisesti, jos sovellettavan oikeusperustan (ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan kuuluva tukiohjelma XR 6/2007) objektiiviset kriteerit täyttyvät. Investointituki ei edellytä tukihakemusta eikä kirjallista vahvistusta siitä, että hanke täyttää periaatteessa tukikelpoisuuskriteerit. Aluetukisuuntaviivojen alaviitteen 41 mukaan jäsenvaltioiden ei hyväksyttyjen verotukiohjelmien, joissa verovapautus tai veronalennus myönnetään automaattisesti tukeen oikeutetuille kustannuksille ilman viranomaisten harkinnanvaltaa, tapauksessa tarvitse vahvistaa ennen hankkeeseen liittyvien töiden aloittamista kirjallisesti, että hanke täyttää periaatteessa ohjelmassa vahvistetut tukikelpoisuusedellytykset, jollei yksityiskohtaisesta tarkastelusta muuta johdu.

(132) Saksa on vahvistanut, että investointi on säilytettävä tukialueella vähintään viiden vuoden ajan hankkeen lopettamisesta (aluetukisuuntaviivojen 4.1 jakso).

(133) Lisäksi Saksa on vahvistanut, että tuen kasautumista koskevia sääntöjä oli noudatettava (aluetukisuuntaviivojen 4.4 jakso).

(134) Sen vuoksi komissio katsoo käytettävissään ennen kumotun päätöksen antamista olleiden tietojen perusteella, että **tukitoimenpide täyttää sovellettavat aluetukisuuntaviivojen soveltuvuuskriteerit**.

6.5 *YHDENMUKAISUUS ALUETUKISUUNTAVIIVOJEN SUURIA INVESTOINTIHANKKEITA KOSKEVIEN MÄÄRÄYSTEN KANSSA*

(135) Koska tuki myönnettiin suurelle investointihankkeelle, komission on arvioitava aluetukisuuntaviivojen 4.3 jaksoon sisältyvien, suurille investointihankkeille myönnettävää aluetukea koskevien erityisedellytysten täyttymistä.

6.5.1 TUKI-INTENSITEETTI (ALUETUKISUUNTAVIIVOJEN 67 KOHTA)

(136) Koska ilmoitetut tukikelpoiset kustannukset ovat diskontattuna 586 722 900 euroa ja Koillis-Brandenburgin alueella sovellettava aluetuen enimmäismäärä on 30 prosenttia bruttoavustusekvivalenttina ilmaistuna, sallittu enimmäistukiintensiteetti on aluetukisuuntaviivojen 67 kohdan mukaan 12,30 prosenttia bruttoavustusekvivalenttina ilmaistuna.

(137) Saksa ilmoitti komissiolle kumotun päätöksen antamisen jälkeen, että tukikelpoiset kustannukset pienenivät voimalaitoksen jäätyä tuetun hankkeen ulkopuolelle. Jos aluetukisuuntaviivojen 67 kohdassa vahvistettua alenevaa asteikkoa olisi sovellettu tähän alhaisempaan tukikelpoisten kustannusten määrään, tuki-intensiteetti olisi noussut. Tuensaaja kuitenkin aloitti hankkeeseen liittyvät työt tilanteessa, jossa komissiolle oli ilmoitettu 12,30 prosentin tuki-intensiteetti, jonka komissio oli myöhemmin hyväksynyt. Sen vuoksi voidaan päätellä, että aikaisemmin hyväksytty tuki-intensiteetti oli riittävä luomaan kannustimen investointipäätöksen tekemiseen eikä suurempi tuki-intensiteetti tuonut lisäkannustinta ([36]).

(138) Propapierille maksettiin pienennettyä investointihanketta varten tukea nimellismääräisesti 50 559 153 euroa, jonka nykyarvo on 44 172 973 euroa. Tämä vastaa 12,51 prosentin tuki-intensiteettiä bruttoavustusekvivalenttina ilmaistuna ja ylittää näin ollen sallitun enimmäistuki-intensiteetin, joka on 12,30 prosenttia. Saksa vahvisti kuitenkin, että Propapier on maksanut korkoineen takaisin liiallisen tuen, jonka määrä oli yhteensä 1 099 539 euroa. Sen vuoksi tuensaajalle jäävä tukimäärä on alle 43 415 903 euroa, joka vastaa bruttoavustusekvivalenttina ilmaistuna 12,30 prosentin tuki-intensiteettiä investointihankkeen pienennetyistä tukikelpoisista kustannuksista. Tämän perusteella voidaan päätellä, että myönnetyn tuen määrä noudattaa aluetukisuuntaviivojen 67 kohtaa.

(139) Menettelyn aloittamisesta asiassa SA.36147 (C 30/10) antamassaan päätöksessä ([37]) komissio esitti epäilyjä siitä, että investointi Propapierin paperitehtaaseen ja useat muut viranomaisten toteuttamat infrastruktuuritoimenpiteet teollisuusalueella, jolla Propapierin suunniteltu paperitehdas sijaitsee, voisivat muodostaa yhdessä aluetukisuunta-

([36]) Vrt. komission 21 päivänä syyskuuta 2005 tekemä päätös 2006/262/EY valtiontuesta N:o C 5/04 (ex N 609/03), jonka Saksa aikoo myöntää Kronoply-yritykselle (EUVL L 94, 1.4.2006, s. 50).

([37]) Ks. alaviite 4.

viivojen 60 kohdassa tarkoitetun yhden ainoan investointihankkeen. Sen vuoksi komissio totesi päätöksessään menettelyn aloittamisesta alueellista investointitukea koskevassa asiassa SA.23827 (2013/C) – Saksa – LIP – Propapier PM 2 GmbH, että jos komissio päättelee valtiontukea SA.36147 (C 30/10) – Saksa – Väitetty infrastruktuurituki yritykselle Propapier PM2 – koskevan muodollisen tutkintamenettelyn jälkeen, että muut tuetut investoinnit muodostavat yhdessä Propapierin paperitehdasinvestoinnin kanssa yhden ainoan investoinnin tai että Propapier on saanut muuta tukea infrastruktuuritoimenpiteiden muodossa, on koko tukipaketin osalta arvioitava, noudattaako se aluetukisuuntaviivojen 67 kohtaa.

(140) Kun komissio antaa lopullisen päätöksen asiassa SA.36147 (C 30/10) ([38]), se ottaa infrastruktuuritukien sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa huomioon Propapierille myönnetyn aluetuen.

6.5.2 ALUETUKISUUNTAVIIVOJEN 68 KOHDAN A JA B ALAKOHDAN MUKAISTEN ARVIOINTIPERUSTEIDEN SOVELTAMINEN

(141) Koska kaikista lähteistä myönnetyn tuen kokonaismäärä ylittää sovellettavan ilmoitusvelvollisuusrajan, komission on suoritettava aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan a ja b alakohdan mukainen arviointi.

(142) Tuki sellaisille suurille investointihankkeille, jotka kuuluvat aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan soveltamisalaan ja joiden tapauksessa

— tuensaajan osuus kyseisen tuotteen myynnistä asianomaisilla markkinoilla on yli 25 prosenttia ennen investointia tai investoinnin jälkeen, tai

— hankkeella luotu tuotantokapasiteetti on yli 5 prosenttia markkinoista mitattuna asianomaisen tuotteen todettavissa olevana kulutuksena, jollei todettavissa olevan kulutuksen keskimääräinen vuotuinen kasvu viiden edellisen vuoden aikana ylitä Euroopan talousalueen BKT:n keskimääräistä vuotuista kasvua,

voidaan hyväksyä ainoastaan sen jälkeen, kun SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen on tarkasteltu yksityiskohtaisesti sitä, onko tuki tarpeen kannustavan vaikutuksen luomiseksi investoinnille ja ovatko tukitoimenpiteen hyödyt kilpailun vääristymää ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta suuremmat.

(143) Voidakseen suorittaa aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan a ja b alakohdan mukaiset arvioinnit komission on määriteltävä ensin merkitykselliset tuote- ja maantieteelliset markkinat.

6.5.2.1 **Merkitykselliset tuotteet**

(144) Vaikka Progroupin tarkoituksena mahdollisesti oli käyttää Propapier-PM2-paperikonetta 70–110 g/m^2 painavan testlainerin ja 70–130 g/m^2 painavan aallotuskartongin valmistukseen (kuten Smurfit Kappa väittää), komissio katsoo, että markkinoiden rajaamisen olisi perustuttava paperikoneen tosiasialliseen mahdolliseen tuotantokapasiteettiin. Sen vuoksi komissio vahvistaa, että investointihanke, sellaisena kuin Saksa on sen ilmoittanut ja johdanto-osan 25 kappaleessa kuvaillaan, koskee suoraan kahta aaltopahvin raaka-aineen lajia: **testlaineria, jonka paino on enintään 150 g/m^2, ja kierrätyskuitupohjaista aallotuskartonkia.**

(145) Koska arviolta 75 prosenttia tukea saaneessa laitoksessa valmistetusta aaltopahvin raaka-aineesta on tarkoitus käyttää Progroupin sisällä tuotantoketjun jälkipään tuotteen valmistukseen, komissio katsoo, että tuotantoketjun jälkipään tuote, **aaltopahvi**, on aluetukisuuntaviivojen 69 kohdan mukaisesti myös investointihankkeen kattama tuote.

6.5.2.2 **Merkitykselliset tuotemarkkinat**

(146) Aluetukisuuntaviivojen 69 kohdan mukaan merkityksellisiin tuotemarkkinoihin kuuluvat kyseinen tuote ja tuotteet, joita kuluttaja (tuotteiden ominaisuuksien, hintojen ja käyttötarkoituksen vuoksi) tai tuottaja (tuotantolaitteiden joustavuuden vuoksi) pitää sen korvaavina tuotteina.

([38]) Ks. johdanto-osan 3 kappale.

Aaltopahvin raaka-aineen merkitykselliset tuotemarkkinat

(147) Saksa totesi, että molemmat aaltopahvin raaka-ainelajit, joita on tarkoitus valmistaa tukea saavassa tehtaassa, kuuluvat samoille aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinoille, joille kuuluvat näiden kahden lajin (enintään 150 g/m^2 painava testlaineri ja kierrätyskuitupohjainen aallotuskartonki) lisäksi myös kraftlaineri ja ensikuitupohjainen aallotuskartonki painosta riippumatta. Saksa perusteli kantaansa näiden tuotteiden keskinäisellä korvattavuudella.

(148) Myös komission mielestä kierrätyskuitupohjainen aallotuskartonki ja ensikuitupohjainen aallotuskartonki ovat korvattavissa keskenään. Kierrätyskuidusta aallotuskartonkia valmistavassa laitoksessa voidaan valmistaa aallotuskartonkia myös ensikuidusta. Ainoa tarvittava mukautus koskee raaka-aineen käsittelyä (kertainvestointi […] miljoonaa euroa, mikä on alle […] prosenttia kokonaisinvestointikustannuksista). Lisäksi ensikuitupohjainen aallotuskartonki valmistetaan käytännössä ensi- ja kierrätyskuitujen yhdistelmästä, joka sisältää 40–50 prosenttia kierrätyskuitua.

(149) Ensikuitupohjainen aallotuskartonki on noin 15 prosenttia kalliimpaa kuin pelkästään kierrätyskuidusta valmistettu aallotuskartonki. Ostajan kannalta molemmilla tuotteilla on samat ominaisuudet ja sama käyttötarkoitus. Ostajat voivat korvata kierrätyskuidusta valmistetun painavamman (esim. 140 g/m^2) aallotuskartongin kevyemmällä (esim. 127 g/m^2) ensikuidusta valmistetulla aallotuskartongilla. Hintaerot menettävät merkityksensä seurauksena siitä, että kierrätyskuitupohjaisen aallotuskartongin sijasta on mahdollista käyttää kevyempää ensikuitupohjaista aallotuskartonkia. Sen vuoksi komissio katsoo, että myös asiakkaan kannalta molemmat tuotteet ovat korvattavissa keskenään.

(150) Kierrätyskuitupohjaisen testlainerin ja ensikuitupohjaisen kraftlainerin kysyntäpuolen korvattavuuden osalta pätee sama: molempien käyttötarkoitus on sama, ja kraftlainerin korkeampi hinta tasoittuu sillä, että painavampi testlaineri voidaan korvata kevyemmällä kraftlainerilla.

(151) Aallotuskartonki (sekä ensi- että kierrätyskuitupohjainen) sekä testlaineri ja kraftlaineri ovat tarjontapuolen kannalta täysin korvattavissa keskenään, sillä kaikilla uudenaikaisilla paperikoneilla, tuensaajan paperikone mukaan lukien, voidaan tuottaa kumpaakin.

(152) Myös eri painoiset aaltopahvin raaka-aineet (toisin sanoen alle tai yli 150 g/m^2) kuuluvat samoille merkityksellisille markkinoille, koska ne ovat ostajan kannalta korvattavissa keskenään: ostaja voi korvata yhden kerroksen painavampaa aaltopahvin raaka-ainetta useammilla kerroksilla edullisempaa, kevyempää aaltopahvin raaka-ainetta.

(153) Edellä esitetyistä syistä voitaisiin päätellä, että aaltopahvin raaka-aineen merkitykselliset tuotemarkkinat ovat aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinat. Komissio on kuitenkin aikaisemmissa yrityskeskittymiä koskevissa päätöksissä ([39]) jättänyt merkitykselliset tuotemarkkinat ja varsinkin jaottelun ensikuidusta ja kierrätyskuidusta valmistettuihin tuotteisiin avoimeksi. Komissio toteaa, että Saksa on esittänyt tietoja myös suppeimmalla mahdollisella tavalla määritellyistä merkityksellistä tuotemarkkinoista (enintään 150 g/m^2 painava testlaineri ja kierrätyskuitupohjainen aallotuskartonki).

(154) Progroup on vertikaalisesti integroitunut paperintuottaja, joka kilpailee aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinoilla, joilla jokainen integroitunut tuottaja voi päättää parempien ehtojen vuoksi ostaa tietyt tuotteet Progroupilta sen sijaan, että valmistaisi ne itse. Saksan esittämät yksityiskohtaiset tutkimukset osoittivat, että jopa vertikaalisesti integroituneet tuottajat, jotka valmistavat itse aaltopahvin tuotannossaan tarvitsemansa raaka-ainemäärät (tonneina mitattuna), ostavat aaltopahvin raaka-ainetta kilpailijoilta tai myyvät sitä kilpailijoille riippuen tiettyjen raaka-ainelajien konkreettisesta tarpeesta ja logistiikan vaatimuksista. Vertikaalisesti integroituneiden tuottajien määräävän markkina-aseman vuoksi suuret markkinaosuudet vapailla markkinoilla (eli ainoastaan kolmansille suuntautuvien toimitusten markkinoilla) eivät välttämättä merkitse markkinavoimaa. Tämän perusteella Saksa päätti, että merkitykselliset tuotemarkkinat ovat aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinat, jotka kattavat sekä sisäiset toimitukset että toimitukset kolmansille (= kokonaismarkkinat). Saksa esitti kuitenkin tietoja myös pelkästään vapaista markkinoista.

([39]) Esim. COMP/M.3935 – Jefferson Smurfit / Kappa (10. marraskuuta 2005); COMP/M.2391 – CVC/Cinven/AssiDomän (10. toukokuuta 2001); COMP/M.2243 – Stora Enso / AssiDomän / JV (22. joulukuuta 2000); COMP/M.2020 – Metsä-Serla/MODO (4. elokuuta 2000).

(155) Komissio ei näe syytä poiketa käytännöstään aikaisemmissa valtiontukea ([40]) ja yrityskeskittymiä ([41]) koskevissa asioissa paperiteollisuuden alalla (joissa komissio joko erotti kaikkien aaltopahvin raaka-aineiden markkinat ja pelkästään kierrätyskuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen markkinat tai jätti markkinoiden määritelmän avoimeksi ja joko erotti kokonaismarkkinat ja vapaat markkinat tai jätti määritelmän avoimeksi tai määritteli markkinat aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinoiksi, mutta arvioi molemmat skenaariot). Komissiolla ennen kumotun päätöksen antamista käytössä olleiden tietojen ja menettelyn aloittamispäätöksen jälkeen esitettyjen, ennen kumotun päätöksen antamista vallinnutta tilannetta koskevien huomautusten perusteella komissio on sen vuoksi päättänyt suorittaa aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan mukaisen arvioinnin aaltopahvin kaikkien raaka-aineiden markkinoiden tasolla ja enintään 150 g/m^2 painavan testlainerin ja kierrätyskuitupohjaisen aallotuskartongin markkinoiden tasolla sekä kokonaismarkkinoilla että vapailla markkinoilla.

Aaltopahvin merkitykselliset tuotemarkkinat

(156) Tuetussa tehtaassa ei valmisteta aaltopahvia, vaan se on investointihankkeen kattama tuotantoketjun jälkipään tuote.

(157) Saksa toteaa, että aaltopahvi muodostaa tarjontapuolen kannalta erilliset markkinat, sillä aaltopahvin tuotantolaitoksia ei voida muuntaa muiden tuotteiden tuotantoon edes tuntuvilla kustannuksilla.

(158) Kysyntäpuolella aaltopahvi voidaan rinnastaa lähinnä pahvilaatikkoihin, mutta aaltopahvipakkaukset ovat kevyempiä, kestävämpiä ja halvempia. Aaltopahvin ostajat – pakkausten valmistajat – eivät sen vuoksi useimmissa pakkauksissa voi korvata aaltopahvia muilla tuotteilla.

(159) Koska tästä asiasta ei esitetty huomautuksia, komissio ei poikkea tähänastisesta käytännöstään edellä mainituissa yrityskeskittymäpäätöksissä ja vahvistaa kantansa, jonka se esitti myös kumotussa päätöksessä ja menettelyn aloittamispäätöksessä ja jonka mukaan **aaltopahvi** muodostaa erilliset merkitykselliset tuotemarkkinat.

6.5.2.3 **Merkitykselliset maantieteelliset markkinat**

(160) Aluetukisuuntaviivojen 70 kohdassa todetaan 68 kohdan a ja b alakohdan mukaisten arviointien osalta seuraavaa: ’Sovellettaessa a ja b alakohtaa myynti ja todettavissa oleva kulutus määritellään tavallisesti Prodcom-luokittelun soveltuvalla tasolla Euroopan talousalueella tai, jos tällaisia tietoja ei ole saatavilla tai ne eivät ole relevantteja, muun yleisesti hyväksytyn markkinasegmentoinnin perusteella, jota koskevia tilastotietoja on saatavilla.’

Aaltopahvin raaka-aineen merkitykselliset maantieteelliset markkinat

(161) Saksa katsoo, että aaltopahvin raaka-aineen merkitykselliset maantieteelliset markkinat kattavat vähintään Euroopan talousalueen ja ulottuvat jopa Euroopan talousalueen ulkopuolelle (käsittäen myös ETA:n lähialueet). Komissio ei näe kuitenkaan syytä poiketa käytännöstään aikaisemmissa valtiontukea ja yrityskeskittymiä koskevissa asioissa, joissa **Euroopan talousalueen** katsottiin muodostavan **aaltopahvin raaka-aineen merkitykselliset maantieteelliset markkinat**. Arvioidessaan markkinoita aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan mukaisesti komissio käyttää sen vuoksi aaltopahvin raaka-aineen ja kierrätyskuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden yleisesti hyväksyttyä segmentointia, jota koskevia tietoja on saatavilla – tässä tapauksessa nämä markkinat muodostaa Euroopan talousalue.

Aaltopahvin merkitykselliset maantieteelliset markkinat

(162) Aaltopahvia tuotetaan Progroupin muissa tuotantolaitoksissa Eisenhüttenstadtin tehtaassa valmistetusta raaka-aineesta. Ilmoitusajankohtana suunnitelmana oli, että Propapier toimittaa aaltopahvin raaka-ainetta Progroupin tehtaille Saksassa, Ranskassa ja Tšekissä ja tulevaisuudessa myös Puolaan Strykówin tehtaalle sen jälkeen, kun se valmistuu vuonna 2008. Näissä tehtaissa oli tarkoitus tuottaa tuotantoketjun jälkipään tuotetta, aaltopahvia.

(163) Saksa toteaa, että aaltopahvin merkitykselliset maantieteelliset markkinat eivät ole Euroopan talousaluetta suppeammat. Se esitti kuitenkin tietoja myös alueesta, joka käsittää Progroupin tärkeimmät toimitusmaat (Tšekki,

([40]) Tukiasiat N 203/08 LIP – Saksa – Tuki Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG:lle, N 865/06 LIP – Saksa – Tuki Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH:lle ja SA.32063 (2011/NN) Puola – LIP – Mondi Świecie.

([41]) Ks. alaviite 38.

Ranska, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat ja Puola). Ottaen huomioon huonoimman skenaarion ja aikaisemmissa yrityskeskittymäpäätöksissä ([42]) tehdyt havainnot, joiden mukaan aaltopahvia on taloudellisesti kannattavaa toimittaa 400 kilometrin päähän aaltopahvitehtaasta, komissio jättää avoimeksi aaltopahvin merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden määritelmän ja laskee markkinaosuudet sekä Euroopan talousalueen tasolla että alueella, joka käsittää Progroupin tärkeimmän toimitusmaat.

6.5.2.4 **Markkinaosuudet**

(164) Voidakseen todeta, että aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan a alakohdassa vahvistettu kynnysarvo ei ylity, komission on analysoitava tuensaajan markkinaosuutta konsernitasolla ennen investointia ja sen jälkeen. Vuonna 2007 aloitettu investointihanke saatiin päätökseen vuoden 2010 puolivälissä; täysimääräinen tuotantokapasiteetti saavutettaisiin kuitenkin vasta vuonna 2015. Saksa viittasi ilmoitusajankohtana siihen, että riippumattomista lähteistä peräisin olevia tietoja todettavissa olevasta kulutuksesta merkityksellisillä markkinoilla täysimääräisen tuotantokapasiteetin saavuttamista seuraavana vuonna eli vuonna 2016 ei ollut saatavilla. Sen vuoksi komissio päätti tutkia markkinaosuuksia vuonna 2011 (investoinnin loppuunsaattamisesta seuraava vuosi), jota koskevia riippumattomia ennusteita oli jo saatavilla. Tämä on hyväksyttävä lähestymistapa, sillä odotusten mukaan 92 prosenttia hankkeella luotavasta kapasiteetista olisi jo käytössä kyseisenä ajankohtana.

(165) Selvittääkseen Progroupin markkinaosuuden konsernitasolla komissio vertasi sen kaikkien toimitusten (kolmansille suuntautuvat ja konsernin sisäiset toimitukset) volyymia ja arvoa valittuna vuonna todettavissa olevaan kulutukseen merkityksellisillä markkinoilla. Lisäksi laskettiin erikseen markkinaosuudet aaltopahvin raaka-aineen vapailla markkinoilla (toisin sanoen ottaen huomioon ainoastaan Progroupin myynnin muuhun kuin sisäiseen käyttöön ([43])) ja kolmansille suuntautuvien toimitusten markkinoiden kokonaisvolyymi.

(166) Tiedot, jotka koskevat todettavissa olevan kokonaiskulutuksen volyymia ja arvoa aaltopahvin raaka-aineen, enintään 150 g/m^2 painavan testlainerin ja kierrätyskuitupohjaisen aallotuskartongin, sekä aaltopahvin markkinoilla Euroopan talousalueella, kokosi ilmoitusta varten tuensaajan pyynnöstä maailmanlaajuisesti toimiva konsultointi- ja suunnitteluyritys Pöyry, jonka erikoisaloja ovat energia, metsäteollisuus, infrastruktuuri ja ympäristö. Pöyry käytti tietojen kokoamisessa omaa tietopankkiaan ja julkisesti saatavilla olevia tietoja (esim. ammattilehdet ja toimialajärjestöt).

(167) Koska riippumattomista lähteistä peräisin olevia tietoja vapaiden markkinoiden volyymista ei ollut käytettävissä, Saksa käytti markkinoiden volyymin arvioinnissa Pöyryn kapasiteettitietoja vuodelle 2006 ja vertasi sitten jokaisen integroituneen tuottajan aaltopahvin raaka-aineen tuotantokapasiteettia sen aaltopahvin tuotantokapasiteettiin. Jos aaltopahvin tuotantokapasiteetti on suurempi kuin aaltopahvin raaka-aineen tuotantokapasiteetti, johtaa tämä teoreettisesti vastaavaan raaka-aineen kysyntään vapailla markkinoilla. Tähän integroituneiden aaltopahvin raaka-aineen tuottajien taholta tulevaan aaltopahvin raaka-aineen lisäkysyntään lisätään integroitumattomien aaltopahvin tuottajien aaltopahvin raaka-aineen kysyntä vapailla markkinoilla. Tämän laskelman mukaan aaltopahvin raaka-aineen vapaiden markkinoiden volyymi on noin 37 prosenttia aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinoista. Vapaiden markkinoiden volyymi vuonna 2011 arvioitiin käyttäen perustana tätä suhdetta ([44]).

(168) Tätä menetelmää ei voida käyttää kierrätyskuitupohjaisen testlainerin ja aallotuskartongin vapaiden markkinoiden volyymin arvioimiseen, koska kierrätyskuitupohjaisen ja ensikuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen tuotantokapasiteeteista ei ole saatavilla erillisiä tietoja. Koska kierrätyskuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen osuus aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinoista on noin 70–80 prosenttia, osuus on todennäköisesti korkea myös vapailla markkinoilla. Tämä merkitsee sitä, että Progroupin markkinaosuudet kierrätyskuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen vapailla markkinoilla ovat vain hieman suuremmat kuin aaltopahvin kaikkien raaka-ainelajien vapailla markkinoilla.

(169) Tiedot aaltopahvimarkkinoiden volyymista Progroupin päätoimitusalueella (Tšekki, Ranska, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat ja Puola) perustuvat FEFCO:n ([45]) tilastoihin, jotka toimitettiin ennen kumotun päätöksen antamista ja joiden mukaan tämä alue muodostaa 58 prosenttia Euroopan talousalueen kokonaismarkkinoista.

([42]) Esim. COMP/M.3935 – Jefferson Smurfit / Kappa; COMP/M.2391 – CVC/Cinven/AssiDomän.

([43]) Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että Progroup myy vapailla markkinoilla ainoastaan kierrätyskuitupohjaista aaltopahvin raaka-ainetta eli testlaineria, jonka paino on enintään 150 g/m^2, ja kierrätyskuitupohjaista aallotuskartonkia.

([44]) Koska integroituneet tuottajat harjoittavat toimintaa vapailla markkinoilla riittämättömän kapasiteetin lisäksi myös logistisista syistä, tämän menetelmän käyttäminen johtaa aaltopahvin eri raaka-aineiden tosiasiallisesta kysynnästä riippuen vapaiden markkinoiden volyymin aliarvioimiseen ja muodostaa siten huonoimman skenaarion.

([45]) FEFCO on eurooppalaisia aaltopahvintuottajia edustava järjestö.

(170) Taulukossa 1 esitetään Progroupin markkinaosuudet merkityksellisillä markkinoilla investointia edeltävänä ja sen jälkeisenä vuonna. Markkinaosuudet on laskettu Saksan esittämien (Pöyryn ja FEFCO:n toimittiin tietoihin perustuvien) tietojen perusteella.

Taulukko 1

Progroupin markkinaosuudet konsernitasolla merkityksellisillä markkinoilla

Markkinaosuudet (%)	2006		2011	
	Volyymi	Arvo	Volyymi	Arvo
Aaltopahvin raaka-aine (kokonaismarkkinat – ETA)	[0–10]	[0–10]	[0–10]	[0–10]
Vain kierrätyskuitupohjainen aaltopahvin raaka-aine (testlaineri, jonka paino on enintään 150 g/m^2, ja kierrätyskuitupohjainen aallotuskartonki) (kokonaismarkkinat – ETA)	[0–10]	[0–10]	[0–10]	[0–10]
Aaltopahvin raaka-aine (vapaat markkinat – ETA)	[0–10]	[0–10]	[0–10]	[0–10]
Aaltopahvi (ETA)	[0–10]	[0–10]	[0–10]	[0–10]
Aaltopahvi (päätoimitusmaat)	[0–10]	[0–10]	[0–10]	[0–10]

(171) Kaikilla tarkastelluilla markkinamääritelmillä Progroupin markkinaosuus on selvästi alle aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan a alakohdassa vahvistetun 25 prosentin kynnysarvon. Myöskään segmentoinnilla, joka perustuu enintään 130 g/m^2:n neliömassaan, markkinaosuuden 25 prosentin kynnysarvo ei ylittyisi.

(172) Sen vuoksi komissio katsoo, että tarkasteltavana oleva tuki ei ylitä aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan a alakohdassa mainittua kynnysarvoa.

6.5.2.5 **Kapasiteetin lisäys ja markkinoiden toimivuus**

(173) Komission on arvioitava tarkasteltavana olevaa tukea myös aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdan nojalla. Sen on arvioitava, onko investointihankkeella luotu kapasiteetti alle 5 prosenttia markkinoiden koosta mitattuna asianomaisen tuotteen todettavissa olevana kulutuksena, jollei todettavissa olevan kulutuksen keskimääräinen vuotuinen kasvu viiden edellisen vuoden aikana ylitä Euroopan talousalueen BKT:n keskimääräistä vuotuista kasvua.

(174) Ensin komission on todettava asianomaisen tuotteen todettavissa olevan kulutuksen keskimääräisen vuotuisen kasvun perusteella, kutistuvatko aaltopahvin raaka-aineen markkinat Euroopan talousalueella ([46]).

(175) Ilmoitusajankohtana saatavilla olleet viimeisimmät luvut koskivat vuosia 2001–2006. Näiden tietojen mukaan todettavissa olevan kulutuksen keskimääräinen vuotuinen kasvuaste aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinoilla Euroopan talousalueella oli 21,5 prosenttia volyymin mukaan ja 0,02 prosenttia arvon mukaan mitattuna. Enintään 150 g/m^2 painavan testlainerin ja kierrätyskuitupohjaisen aallotuskartongin tapauksessa keskimääräinen vuotuinen kasvuaste oli saman ajanjakson aikana 3,25 prosenttia volyymin mukaan ja 1,22 prosenttia arvon mukaan mitattuna.

(176) Koska BKT:n keskimääräinen vuotuinen kasvuaste ([47]) Euroopan talousalueella vuosina 2001–2006 oli 1,97 prosenttia kiinteisiin hintoihin (volyymi) ja 3,98 prosenttia käypiin hintoihin (arvo), sekä aaltopahvin raaka-aineen että enintään 150 g/m^2 painavan testlainerin ja kierrätyskuitupohjaisen aallotuskartongin kulutuksen keskimääräinen vuotuinen kasvuaste oli volyymin mukaan korkeampi, mutta arvon mukaan alhaisempi.

([46]) Aluetukisuuntaviivojen alaviitteessä 62 olevan määritelmän mukaan 'kyseisen tuotteen todettavissa oleva kulutus on tuotanto, johon lisätään tuonti ja josta vähennetään vienti'. Todettavissa olevaa kulutusta koskevat tiedot ilmoitusta varten kokosi Pöyry.

([47]) Perustuu EU-27:ää koskeviin tietoihin.

Volyymi ja/tai arvo

(177) Komissio ei yhdy Saksan toteamukseen, jonka mukaan keskimääräinen vuotuinen kasvuaste olisi laskettava yksinomaan volyymin eikä arvon perusteella (ks. johdanto-osan 93 ja 94 kappale). Tosin tarkasteltavana olevassa tapauksessa on tarpeen laskea, ylittyykö aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdassa mainittu 5 prosentin kynnysarvo, ainoastaan siksi, että arvo lasketaan kasvun perusteella. Arvoon perustuvien laskelmien yleinen hylkääminen olisi kuitenkin vastoin komission tähänastista käytäntöä ja heikentäisi kykyä havaita ylikapasiteetti esimerkiksi silloin, kun kysyntä kasvaa nopeasti, mutta tarjonta vielä sitäkin nopeammin, ja kun keskimääräiset muuttuvat kustannukset ovat suhteellisen alhaiset. Sen vuoksi komissio arvioi, onko investointihankkeella luotu kapasiteetti yli 5 prosenttia merkityksellisten markkinoiden koosta.

Kapasiteetin arviointi ja kapasiteetin lisäyksen laskeminen

(178) Kapasiteetin lisäys lasketaan aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdan määräysten mukaisesti osuutena asianomaisen tuotteen todettavissa olevasta kulutuksesta, mikä lähtökohtaisesti kattaa aaltopahvin raaka-aineen toimitukset kolmansille ja sisäiset toimitukset.

(179) Aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdan mukaisella kapasiteetin arvioinnilla on tarkoitus estää se, että merkittävä kapasiteetin lisäys (toisin sanoen yli 5 prosentin lisäys), joka ei vastaa kysynnän kasvua (eli kysynnän kasvu on Euroopan talousalueen BKT:n kasvua alhaisempi), vaikuttaa hintavaikutustensa vuoksi haitallisesti kilpailijoihin. Markkinoiden volyymi määrittää sen, mikä katsotaan merkittäväksi kapasiteetin lisäykseksi. Aaltopahvin raaka-aineen tapauksessa markkinoiden volyymi määräytyy viime kädessä tuotantoketjun jälkipään tuotteen markkinoiden volyymin perusteella riippumatta siitä, valmistaako yritys itse tätä tuotetta vai valmistavatko sitä kolmannet. Sen vuoksi luodun kapasiteetin mittaaminen pelkästään aaltopahvin raaka-aineen vapaiden markkinoiden volyymin perusteella ei ole asianmukaista. Lisäksi, kuten edellä on esitetty, kokonaismarkkinoiden ja vapaiden markkinoiden välisen vuorovaikutussuhteen vuoksi hintojen lasku vapailla markkinoilla vaikuttaisi integroituneiden tuottajien päätökseen siitä, tuottavatko ne raaka-ainetta sisäisesti vai ostavat sitä, ja johtaisi välittömästi kysynnän kasvuun vapailla markkinoilla. Sen vuoksi komissio tutkii yleensä kapasiteetin lisäystä kokonaismarkkinoilla ([48]).

(180) Saksa ilmoitti, että hankkeella luotava kokonaiskapasiteetti on 615 000 tonnia aaltopahvin raaka-ainetta (testlaineria ja kierrätyskuitupohjaista aallotuskartonkia) vuodessa, mikä vastaa arvoltaan […] miljoonaa euroa. Aaltopahvin raaka-aineen todettavissa oleva kulutus oli Saksan mukaan 23,363 miljoonaa tonnia vuonna 2006 (arvo: 9 409,76 miljoonaa euroa). Enintään 150 g/m^2 painavan testlainerin ja kierrätyskuitupohjaisen aallotuskartongin todettavissa oleva kulutus Euroopan talousalueella oli sen mukaan samana vuonna 18,281 miljoonaa tonnia (arvo: 6 752,698 miljoonaa euroa).

(181) Edellä esitettyjen tietojen perusteella Eisenhüttenstadtissa toteutettavalla Propapier-hankkeella luodaan kapasiteetti, joka vastaa 2,6:ta prosenttia aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinoista (arvo: [< 3] prosenttia) tai 3,4:ää prosenttia enintään 150 g/m^2 painavan testlainerin ja kierrätyskuitupohjaisen aallotuskartongin yhdistetyistä markkinoista (arvo: [< 5] prosenttia). Tästä seuraa, että hankkeella luotu kapasiteetti on alle 5 prosenttia asianomaisen tuotteen todettavissa olevasta kulutuksesta (Euroopan talousalueella).

(182) **Viiden prosentin kynnysarvo ei ylittyisi aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinoilla** myöskään huonoimmassa skenaariossa, jossa käytetään Smurfit Kappan olettamia korkeampia kapasiteetin lisäystä kuvaavia lukuja (650 000 tonnia vuodessa tai 750 000 tonnia vuodessa) (ks. taulukko 2).

Taulukko 2

Kapasiteetin lisäys aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinoilla (ETA)

Merkitykselliset markkinat (ETA)	Aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinat	Kierrätyskuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinat (testlaineri, jonka paino on enintään 150 g/m^2, ja kierrätyskuitupohjainen aallotuskartonki)
Volyymi vuonna 2006 (tuhatta tonnia)	*23 363*	*18 281*

([48]) Komissio teki samojen perustelujen perusteella saman päätelmän seuraavissa valtiontukiasioissa, jotka koskevat muita paperiteollisuusalan investointeja saman ajanjakson aikana: asia N 203/08 LIP – Saksa – Tuki Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG:lle, ja asia SA.32063 (2011/NN) Puola – LIP – Mondi Świecie.

Merkitykselliset markkinat (ETA)	Aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinat	Kierrätyskuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen kokonaismarkkinat (testlaineri, jonka paino on enintään 150 g/m^2, ja kierrätyskuitupohjainen aallotuskartonki)
Arvo vuonna 2006 (tuhatta euroa)	*9 409 760*	*6 752 698*
Kapasiteetin lisäys volyymin perusteella (kapasiteetti 615 000 tonnia vuodessa)	2,6 %	3,4 %
Kapasiteetin lisäys arvon perusteella (kapasiteetti 615 000 tonnia vuodessa)	[< 3] %	[< 5] %
Kapasiteetin lisäys volyymin perusteella (kapasiteetti 650 000 tonnia vuodessa)	2,8 %	3,6 %
Kapasiteetin lisäys arvon perusteella (kapasiteetti 650 000 tonnia vuodessa)	[< 3] %	[< 5] %
Kapasiteetin lisäys volyymin perusteella (kapasiteetti 750 000 tonnia vuodessa)	3,2 %	4,1 %
Kapasiteetin lisäys arvon perusteella (kapasiteetti 750 000 tonnia vuodessa)	[< 3] %	[< 5] %

(183) Ottaakseen huomioon huonoimman mahdollisen skenaarion komissio laski kapasiteetin lisäyksen myös osuutena aaltopahvin raaka-aineen myynnistä vapailla markkinoilla. Tässä tapauksessa olisi otettava huomioon vain se osa investoinnilla luodusta kokonaiskapasiteetista, joka on tarkoitettu myytäväksi vapailla markkinoilla. Saksan mukaan tämä määrä oli [< 250 000] tonnia vuodessa. Jäljellä jäävä määrä luotavasta kapasiteetista, toisin sanoen [> 365 000] tonnia vuodessa (joka Progroupin olisi ilman investointia ostettava kolmansilta ja joka siten käytännössä olisi kysyntää vapailla markkinoilla), jalostettaisiin nyt konsernin sisällä aaltopahviksi ja olisi sen vuoksi vähennettävä vapaiden markkinoiden volyymista.

(184) Koska aaltopahvin raaka-aineen vapaiden markkinoiden volyymi Euroopan talousalueella arvioitiin 8,644 miljoonaksi tonniksi vuonna 2006,([49]) hankkeella luotava kapasiteetti osuutena aaltopahvin raaka-aineen vapaiden markkinoiden volyymista olisi ainoastaan [< 3] prosenttia volyymin perusteella ([50]) (ks. taulukko 3).

(185) Alkuperäisen ilmoituksen ajankohtana Saksa ei pystynyt esittämään arviota kierrätyskuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen (kierrätyskuitupohjaisen testlainerin ja aallotuskartongin) vapaista markkinoista. Vastineessaan menettelyn aloittamispäätökseen Saksa totesi, että kyseisten markkinoiden volyymiksi voitaisiin arvioida Pöyryn aikaisempien tietojen perusteella 6,5 miljoonaa tonnia vuonna 2006. Tämä merkitsisi sitä, että kapasiteetin lisäys kierrätyskuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen vapailla markkinoilla on volyymin perusteella [< 3] prosenttia (ks. taulukko 3).

(186) Komissio teki laskelmat myös arvon perusteella. Tässä yhteydessä käytettiin pahimpana mahdollisena skenaariona sitä, että Propapier PM2 -hankkeella luotu lisäkapasiteetti vapailla markkinoilla olisi 285 000 tonnia vuodessa (Smurfit Kappan olettama arvo). Yhdessäkään skenaariossa **5 prosentin kynnysarvo ei ylittyisi aaltopahvin raaka-aineen vapailla markkinoilla** (ks. taulukko 3).

([49]) Johdanto-osan 167 kappaleessa esitetyn huonointa mahdollista skenaariota koskevan lähestymistavan perusteella.
([50]) Tämä arvo laskettiin seuraavasti: [< 250 000] tonnia vuodessa / (8 600 000 tonnia vuodessa – [> 365 000] tonnia vuodessa).

Taulukko 3

Kapasiteetin lisäys aaltopahvin raaka-aineen vapailla markkinoilla (ETA)

Merkitykselliset markkinat (ETA)	Aaltopahvin raaka-aineen vapaat markkinat	Kierrätyskuitupohjaisen aaltopahvin raaka-aineen vapaat markkinat (testlaineri, jonka paino on enintään 150 g/m^2, ja kierrätyskuitupohjainen aallotuskartonki)
Volyymi vuonna 2006 (tuhatta tonnia)	*8 644*	*6 500*
Arvo vuonna 2006 (tuhatta euroa)	*3 481 611*	*2 400 990*
Kapasiteetin lisäys volyymin perusteella (kapasiteetti 150 000 tonnia vuodessa)	[< 3] %	[< 3] %
Kapasiteetin lisäys arvon perusteella (kapasiteetti 150 000 tonnia vuodessa)	[< 3] %	[< 3] %
Kapasiteetin lisäys volyymin perusteella (kapasiteetti 285 000 tonnia vuodessa)	[< 5] %	[< 5] %
Kapasiteetin lisäys arvon perusteella (kapasiteetti 285 000 tonnia vuodessa)	[< 3] %	[< 5] %

(187) Komissio kiistää kantelijan esittämän teorian 'siirtymävaikutuksesta' (ks. johdanto-osan 56 ja 57 kappale), jonka mukaan 'vapautunut kapasiteetti' eli kapasiteetti, jota Progroup ei enää hanki vapailta markkinoilta, olisi lisättävä aaltopahvin raaka-aineen tuotantomäärään, jonka Progroup myy vapailla markkinoilla, jotta voitaisiin laskea kapasiteetti, joka Propapier-investoinnilla luodaan vapailla markkinoilla. Tällainen skenaario johtaisi (sovellettaessa 525 000 tonnin suuruista vuotuista kapasiteetin lisäystä) yli 5 prosentin suuruiseen kapasiteetin lisäykseen. Kuten Saksakin totesi, tällainen lähestymistapa johtaisi kuitenkin päätelmään, että kapasiteetin lisäys on sama vapailla markkinoilla ja kokonaismarkkinoilla. Lisäys olisi sama siinäkin tapauksessa, että Propapier ei tarjoaisi ollenkaan aaltopahvin raaka-ainetta vapailla markkinoilla vaan käyttäisi koko uuden tuotantonsa sisäisesti. Tällöin aaltopahvin raaka-aineen markkinoita ei tarvitsisi ollenkaan ottaa huomioon aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan mukaisessa arvioinnissa, sillä markkinoilla ei myytäisi aaltopahvin raaka-ainetta vaan ainoastaan tuotantoketjun jälkipään tuotetta (aaltopahvia).

(188) Lisäksi Smurfit Kappan toimittama excel-taulukko on kesäkuulta 2008, mutta komissio saa käyttää ainoastaan raportteja ja muita tietoja, jotka olisivat voineet olla sen käytettävissä ennen kumotun päätöksen antamispäivää eli 2 päivää huhtikuuta 2008. Vaikka asiakirjaan sisältyy joitakin tietoja vuonna 2007 tehdystä tutkimuksesta (Henry Poole Consulting, ks. alaviite 15), laskelmat perustuvat oletuksiin ja muihin tietoihin, jotka eivät näytä olevan suoraan tästä tutkimuksesta.

(189) Hankkeella ei luoda tuotantoketjun jälkipään tuotteen (aaltopahvi) tuotantokapasiteettia, vaan se kohdistuu pelkästään aaltopahvin raaka-aineen tuotantoon (aaltopahvin tuotantokapasiteetin lisäys 0 prosenttia). Tämän vuoksi **aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdan mukainen 5 prosentin kynnysarvo ei ylity aaltopahvin tapauksessa**.

(190) Yleisenä päätelmänä komissio katsoo edellä esitetyn perusteella, että Propapier PM2 -hankkeella luotu kapasiteetti on alle 5 prosenttia kyseessä olevista merkityksellisistä markkinoista **eikä tarkasteltavana oleva tuki luo tilannetta, jossa aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdassa vahvistettu kynnysarvo ylittyisi asianomaisten tuotteiden osalta**.

Rakenteellinen ylikapasiteetti

(191) Kuten johdanto-osan 60 kappaleessa todetaan, Smurfit Kappa katsoo, että aaltopahvin raaka-aineen markkinoilla oli vuosina 2001–2006 rakenteellista ylikapasiteettia ja että valtiontuki uusille investoinneille tällä alalla on huonontanut tilannetta entisestään. Komissio arvioi tätä väitettä, vaikka aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdan mukaisen arvioinnin tulosten perusteella kapasiteetin lisäystä rakenteellisesta ylikapasiteetista kärsivillä markkinoilla ei aiheudu.

(192) Smurfit Kappa perusti väitteensä London Economicsin tutkimukseen vuodelta 2007. Tutkimuksen mukaan kapasiteetin käyttöaste oli alle 90 prosenttia vuosina 2003–2005 ja olisi myös pysynyt alle 90 prosentissa vuosina 2006–2007, ellei alalla olisi suljettu kapasiteettia. Saksa puolestaan väittää, että kapasiteetin sulkeminen koski pääasiassa vanhoja ja tehottomia koneita ([51]). ECA-raportissa todetaan, että sulkemiset johtuivat pääasiassa luonnollisista kysynnän ja teknisen standardin muutoksista sekä pyrkimyksistä saavuttaa mittakaavaetuja ja että koneiden uusimistarve johtui 1) tuotantoteknologian muuttumisesta, 2) alan standardoimisprosessien kehittymisestä ja 3) suurempien koneiden tuomien mittakaavaetujen mahdollistamista kustannussäästöistä. Sen vuoksi Saksa kiisti Smurfit Kappan väitteen, jonka mukaan sulkemiset olivat alan tietoinen päätös kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainon palauttamiseksi markkinoilla.

(193) Komissio panee merkille, että riippumattomasta tutkimuksesta vuodelta 2007 (Deutsche Bankin tutkimus) todella ilmeni, että Smurfit Kappan aaltopahvin raaka-ainetta tuottavien tehtaiden sulkemisen tavoitteena oli parantaa sen omaisuuserien laatua. Tämä tutkimus osoittaa myös, että uutta kapasiteettia tarvitaan kysynnän kattamiseksi vuosina 2009–2012 (ja viitataan Mondin, Progroupin ja SAICAn uusiin investointeihin) ja että käyttöasteet pysyisivät terveellä tasolla huolimatta kapasiteetin lisäyksistä vuonna 2009 ([52]).

(194) Sen vuoksi komissio katsoo, ettei ole vakuuttavaa näyttöä siitä, että Propapierille myönnetty tuki vahvistaisi aaltopahvin raaka-aineen markkinoilla vallitsevaa rakenteellista ylikapasiteettia. Smurfit Kappan esittämät ylikapasiteettia kuvaavat luvut koskevat pääasiassa ajanjaksoa ennen investointia, kun taas kumotun päätöksen ajankohtana käytettävissä olleet ennusteet, joihin sisältyy myös riippumaton tutkimus (Deutsche Bank), osoittavat kysynnän kasvavan vuodesta 2007. Joka tapauksessa komissio on ottanut huomioon suhteellisen (arvon mukaan lasketun) kysynnän laskun vuosina 2001–2006 laskemalla merkityksellisillä markkinoilla luodun uuden kapasiteetin osuuden aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan b alakohdan mukaisesti.

6.5.3 PÄÄTELMÄ SIITÄ, ONKO TARPEEN SUORITTAA PERUSTEELLINEN ARVIOINTI SUURIA INVESTOINTIHANKKEITA KOSKEVIEN ARVIOINTIKRITEERIEN NOJALLA

(195) Aluetukisuuntaviivojen mukaan niissä tapauksissa, joissa aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan a ja b alakohdan mukaiset kynnysarvot ylittyvät, komissio hyväksyy alueellisen investointituen ainoastaan todettuaan EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamisen jälkeen tehdyn yksityiskohtaisen tarkastelun perusteella, että tuki on tarpeen kannustavan vaikutuksen luomiseksi investoinnille ja tukitoimenpiteen hyödyt ovat kilpailun vääristymää ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta suuremmat. Komissio toteaa, että tarkasteltavana olevassa asiassa aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan mukaiset kynnysarvot eivät ylity, joten perusteellinen arviointi soveltamalla komission tiedonantoa perusteista alueellisen tuen suurien investointihankkeiden perusteelliseksi arvioimiseksi ([53]) ei ole tarpeen. Komission on kuitenkin osoitettava, että tuen vaikutus alueelliseen investointitoimintaan on suurempi kuin mahdolliset kielteiset vaikutukset kauppaan ja kilpailuun.

6.5.4 TUEN MYÖNTEISTEN JA KIELTEISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

(196) Komissio toteaa, että aluetukisuuntaviivojen kannustavaa vaikutusta koskevat vaatimukset täyttyvät. Lisäksi komissio

([51]) ECA-raportissa todetaan, että Euroopassa vuosina 2000–2007 suljetut paperikoneet olivat keskimäärin 51 vuotta vanhoja (s. 55 ja lisäys 2).

([52]) 'Alan käyttöasteet ovat tärkeä mitta sille, miten terveet markkinaolosuhteet ovat, ja antavat osviittaa tuotehintojen kehityssuunnasta. Viime vuosina käyttöaste on ollut Euroopassa 92 prosenttia, ja on odotettavissa, että se nousee seuraavien kahden vuoden aikana (…). Terve kysynnän kasvu yhdistettynä uuden tarjonnan rajallisuuteen kiristää markkinoita entisestään.' (Deutsche Bankin tutkimus, s. 19).

([53]) EUVL C 223, 16.9.2009, s. 3.

toteaa unionin tuomioistuimen vahvistaneen, että komissio voi kannustavan vaikutuksen arvioinnissa viitata aikajärjestykseen liittyvään seikkaan ([54]). Sen vuoksi komissio katsoo, että tuella oli kannustava vaikutus investointiin ja että sillä oli myönteinen vaikutus kyseisen tukialueen kehitykseen.

(197) Aluetukisuuntaviivojen mukaan alueellinen tuki voi olla tehokasta ainoastaan silloin, kun sitä käytetään säästeliäästi ja oikeassa suhteessa ongelmiin ja sen myöntäminen keskittyy kaikkein epäedullisimmassa asemassa oleviin alueisiin Euroopan unionissa. Sallittujen tuen enimmäismäärien olisi etenkin vastattava kyseessä olevan alueen kehitykseen vaikuttavien ongelmien suhteellista vakavuutta. Lisäksi niiden etujen, joita tuella saavutetaan epäsuotuisan alueen kehittymisen muodossa, on oltava suurempia kuin tuesta aiheutuva kilpailun vääristyminen.

(198) SEUT-sopimuksen nojalla komissio voi hyväksyä kilpailun vääristymisen ja kauppaan kohdistuvia vaikutuksia edistääkseen SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla tukeen oikeutettujen alueiden kehitystä. Tuetun investoinnin myönteisille vaikutuksille annetaan enemmän painoarvoa, kun on kyse SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetuista erityisen epäsuotuisista alueista, verrattuna SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamisalaan kuuluviin alueisiin.

(199) Hankkeeseen sovellettuun 12,30 prosentin enimmäistuki-intensiteettiin (bruttoavustusekvivalenttina ilmaistuna) sovellettiin aluetukisuuntaviivojen 67 kohdan mukaista aluetuen vakioenimmäismäärän mukautusta. Tuki-intensiteetti ei ylitä voimassa olevaa alueellista enimmäismäärää. Sen vuoksi sen voidaan katsoa olevan oikeassa suhteessa korjattaviin haittoihin Brandenburgin alueella, joka oli kyseisenä ajankohtana oikeutettu aluetukeen SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla.

(200) Sen jälkeen kun on todettu, että tuki on ollut kannustimena investoinnin toteuttamiselle asianomaisella alueella ja on oikeasuhteinen, on tasapainotettava tuen myönteiset ja kielteiset vaikutukset.

(201) Tuettu investointi luo suoraan 150 ja välillisesti 450 uutta työpaikkaa ja laajentaa teollisuuspohjaa kyseisellä alueella. Näin ollen se edistää alueellista kehitystä alueella, joka on oikeutettu aluetukeen SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla. Komissio toteaa, että tukimäärä luotua työpaikkaa kohden (noin 300 000 euroa jokaista suoraan luotua työpaikkaa kohden, mutta ainoastaan 75 000 euroa suoraan tai välillisesti luotua työpaikkaa kohden) ei ole liian suuri verrattuna vastaavanlaisia pääomaintensiivisiä investointeja varten paperiteollisuuden alalla myönnettyihin aluetukiin, joihin sovellettiin samaa 30 prosentin suuruista aluetuen vakioenimmäismäärää ([55]).

(202) Tuensaaja ei saa tuen avulla määräävää markkina-asemaa, eikä tuki vahvista tällaista markkina-asemaa. Sitä paitsi investoinnilla luodulla kapasiteetilla on rajalliset vaikutukset merkityksellisiin tuotemarkkinoihin. Investointipäätöksen ja tuen myöntämisen ajankohtana markkinoilla ei voitu todeta eikä odottaa olevan rakenteellista ylikapasiteettia ajankohtana, jolloin investointi saadaan päätökseen.

(203) Koska tuki noudattaa suurten investointihankkeiden alennettua enimmäistuki-intensiteettiä aluetukisuuntaviivojen ja vuosille 2007–2013 hyväksytyn Saksan tukialuekartan mukaisesti, komissio katsoo, että tuki ei vaikuta kauppaan kohtuuttomasti sisämarkkinoiden toimintaan soveltumattomalla tavalla. Komissio toteaa erityisesti, että muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä esitetyistä huomautuksista ei ilmennyt, että investointihanke olisi ilman tukea toteutettu toisella Euroopan unionin alueella, jolla sovelletaan korkeampaa tai samaa tuen enimmäisintensiteettiä. Ei myöskään ole merkkejä siitä, että Propapier olisi tuen johdosta siirtänyt toimintojaan toisille alueille tai vähentänyt työpaikkoja muilla alueilla, jotka ovat vastaavassa tai huonommassa sosioekonomisessa tilanteessa kuin tuettu alue, jolla Propapier toteutti investoinnin.

(204) Komissio toteaa lopuksi, että Saksa on osoittanut, että Propapier PM2 -hanke edistää yleisen edun mukaisen koheesiotavoitteen saavuttamista ja että se toteutettiin johdonmukaisen aluekehitysstrategian puitteissa. Tuettu investointi edistää merkittävällä tavalla sosioekonomisen tilanteen parantumista ja kyseisen alueen kehitystä, erityisesti ottaen huomioon sen vaikutukset työllisyyteen, tulonmuodostukseen ja teollisuuspohjan laajentamiseen. Hankkeen luonteen ja koon perusteella komissio katsoo, että tuki ei johda kohtuuttomiin kilpailun vääristymisiin ja kauppaan kohdistuviin vaikutuksiin.

(205) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että tukitoimenpiteen tuomat hyödyt ovat suurempia kuin kilpailun

([54]) Asia T-162/06, Kronoply v. komissio, tuomio 14.1.2009, Kok., s. II-1, 80 kohta).

([55]) Vrt. asiat N 203/08 LIP – Saksa – Tuki Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG:lle (tuki noin 183 000 euroa luotua suoraa työpaikkaa kohden; 200 suoraa työpaikkaa; välillisten työpaikkojen määrää ei ilmoitettu) ja N 865/06 LIP – Saksa – Tuki Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH:lle (tuki noin 367 000 euroa luotua suoraa työpaikkaa kohden; 100 suoraa ja 100 välillistä työpaikkaa).

vääristyminen ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvat vaikutukset.

7. **PÄÄTELMÄ**

Komissio toteaa, että Saksa on myöntänyt tuen Propapier PM2 GmbH:lle sääntöjenvastaisesti ja rikkonut siten SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa. Komissio päättelee kuitenkin, että tuki täyttää aluetukisuuntaviivojen vakiokriteerit, se ei johda tilanteeseen, jossa aluetukisuuntaviivojen 68 kohdan a ja b alakohdassa vahvistetut kynnysarvot ylittyisivät asianomaisten tuotteiden osalta, sillä on kannustava vaikutus ja se on oikeassa suhteessa sillä poistettaviin alueellisiin haittoihin. Lisäksi komissio päättelee, että tuen tuomat hyödyt ovat suurempia kuin kilpailun vääristyminen ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvat vaikutukset. Sen vuoksi komissio päättelee, että tuki soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtiontuki, jonka Saksa on myöntänyt Propapier PM2 GmbH:lle ja jonka määrä on 43 415 903 euroa (diskontattu määrä), soveltuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla sisämarkkinoille.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle.

Tehty Brysselissä 1 päivänä lokakuuta 2014.

Komission puolesta

Joaquín ALMUNIA

Komission varapuheenjohtaja