ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer — uitgebreid)

1 december 2004 *

In zaak T-27/02,

Kronofrance SA, gevestigd te Sully-sur-Loire (Frankrijk), vertegenwoordigd door R. Nierer, advocaat,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz en J. Flett als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

ondersteund door

Glunz AG

en

OSB Deutschland GmbH,

* Procestaal: Duits.

gevestigd te Meppen (Duitsland), vertegenwoordigd door H.-J. Niemeyer en K. Ziegler, advocaten, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking SG (2001) D van de Commissie van 25 juli 2001 om geen bezwaar te maken tegen de door de Duitse autoriteiten aan Glunz AG verleende steun,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: H. Legal, kamerpresident, V. Tiili, M. Vilaras, I. Wiszniewska-Bialecka en V. Vadapalas, rechters,

griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 juli 2004,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 De ten tijde van de feiten geldende multisectorale kaderregeling betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten (PB 1998, C 107, blz. 7; hierna: „multisectorale kaderregeling") bepaalt de regels ter beoordeling van binnen de werkingssfeer van de betrokken regeling verleende steunmaatregelen.

2 Krachtens de multisectorale kaderregeling bepaalt de Commissie voor elk geval afzonderlijk wat de maximaal toegestane steunintensiteit is voor projecten die aan de aanmeldingsplicht zijn onderworpen.

3 Punt 3.10 van de multisectorale kaderregeling beschrijft de berekeningsformule op basis waarvan de Commissie deze intensiteit vaststelt. Deze formule berust in de eerste plaats op de vaststelling van de maximaal toegestane steunintensiteit voor grote ondernemingen in het betrokken gebied, „regionaal steunplafond" (factor R) genaamd, waarop vervolgens drie coëfficiënten worden toegepast, respectievelijk de factor mededinging in de betrokken sector (factor T), de factor verhouding kapitaal/arbeid (factor I) en de factor regionale gevolgen van de betrokken steunmaatregel (factor M). De maximaal toegestane steunintensiteit volgt aldus uit de formule: R x T x I x M.

4 Volgens de punten 3.2 en 3.3 van de multisectorale kaderregeling houdt de factor „mededinging" in, dat wordt onderzocht of het aangemelde project zal worden uitgevoerd in een sector of een subsector met een structurele overcapaciteit. Ter bepaling of al dan niet van een dergelijke overcapaciteit sprake is, gaat de Commissie na welk verschil er op gemeenschapsvlak bestaat tussen het gemiddelde benuttingspercentage van de productiecapaciteit in de fabrieksnijverheid als geheel en het benuttingspercentage van de capaciteit in de betrokken (sub)sector. Als referentieperiode voor dit onderzoek gelden de laatste vijf jaren waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

5 Structurele overcapaciteit bestaat wanneer, gemiddeld over de laatste vijf jaren, het benuttingspercentage van de capaciteit in de betrokken (sub)sector meer dan twee procentpunten lager ligt dan in de fabrieksnijverheid als geheel. De (sub)sector wordt vastgesteld in de laagst mogelijke afdeling van de algemene nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschappen (NACE-classificatie), die is opgesteld bij verordening (EEG) nr. 3037/90 van de Raad van 9 oktober 1990 betreffende de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap (PB L 293, blz. 1), zoals gewijzigd. Structurele overcapaciteit wordt als ernstig aangemerkt wanneer het verschil met het gemiddelde voor de fabrieksnijverheid meer dan vijf procentpunten bedraagt (punt 7.7 van de multisectorale kaderregeling).

6 In punt 3.4 van de multisectorale kaderregeling is gespecificeerd dat de Commissie, wanneer onvoldoende gegevens over de capaciteitsbenutting beschikbaar zijn, onderzoekt of de betrokken investeringen plaatsvinden in een krimpende markt. Hiertoe vergelijkt zij de ontwikkeling van het schijnbaar verbruik van het (de) betrokken product(en) (anders gezegd, de productie plus de invoer min de uitvoer) met het groeiritme van de fabrieksnijverheid in de Europese Economische Ruimte (EER) in haar geheel.

7 De betrokken productmarkt wordt geacht een krimpende markt te zijn indien gedurende de laatste vijf jaren de gemiddelde jaarlijkse groei van het schijnbaar verbruik, aanzienlijk lager is (meer dan 10 %) dan het jaargemiddelde van de EER-

fabrieksnijverheid als geheel, tenzij er een sterk stijgende tendens is in het relatieve groeipercentage van de vraag naar dat (die) product(en). Een absoluut krimpende markt is een markt waarin het gemiddelde jaarlijks groeipercentage van het schijnbaar verbruik gedurende de laatste vijf jaren negatief is (punt 7.8 van de multisectorale kaderregeling).

8 Krachtens punt 3.10.1 van de multisectorale kaderregeling wordt op factor T (mededinging) correctiecoëfficiënt 0,25, 0,5, 0,75 of 1 toegepast, afhankelijk van de volgende criteria:

„i) Project dat leidt tot capaciteitsuitbreiding in een sector met ernstige structurele overcapaciteit en/of absolute afnemende vraag: 0,25

ii) Project dat leidt tot een capaciteitsuitbreiding in een sector met structurele overcapaciteit en/of een krimpende markt en dat waarschijnlijk een hoog marktaandeel zal versterken: 0,50

iii) Project dat leidt tot capaciteitsuitbreiding in een sector met structurele overcapaciteit en/of een krimpende markt: 0,75

iv) Waarschijnlijk geen negatieve gevolgen in de zin van i)-iii): 1,00."

Feiten

9 Bij brief van 4 augustus 2000, ingeschreven op 7 augustus daaraanvolgend, heeft de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 2, lid 1, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG] (PB L 83, blz. 1), bij de Commissie haar voornemen aangemeld om binnen het raam van de multisectorale kaderregeling aan de vennootschap Glunz AG investeringssteun voor de bouw van een geïntegreerd centrum voor houtverwerking te Nettgau in het Land Sachsen-Anhalt (Duitsland), te verlenen.

10 In antwoord op de brief van 28 augustus 2000 waarin de Commissie liet weten dat de aanmelding niet volledig kon worden geacht, hebben de Duitse autoriteiten bij brieven van 15 november 2000 en 12 januari 2001 aanvullende inlichtingen verstrekt. Daar de Commissie de inhoud van deze brieven niet geheel toereikend vond, hebben deze autoriteiten bij brief van 2 maart 2001 nieuwe inlichtingen verstrekt op grond waarvan zij de aanmelding als volledig heeft kunnen beschouwen.

11 Op 25 juli 2001 heeft de Commissie krachtens artikel 4, lid 3, van verordening nr. 659/1999 een beschikking gegeven om geen bezwaar te maken tegen deze steunverlening (hierna: „beschikking").

12 Blijkens de beschikking zal het investeringsproject worden uitgevoerd in een streek die voor steunmaatregelen in aanmerking komt in de zin van artikel 87, lid 3, sub a, EG, en waarvoor de maximale steunintensiteit ter bevordering van nieuwe investeringen in grote ondernemingen, regionaal steunplafond geheten, 35 % bruto

bedraagt. De steun bestaat uit een niet-terugvorderbare subsidie van 46 201 868 EUR en een investeringspremie van 23 596 120 EUR, in totaal dus 69 797 988 EUR, voor een in aanmerking komende investering met een totale kostprijs van 199 400 000 EUR.

13 Deze steun is voor 28,61 miljoen EUR bestemd voor de bouw van een OSB (Oriented Strand Board)-platenfabriek en voor 41,18 miljoen EUR voor de bouw van een spaanplatenfabriek.

14 Op basis van de toetsing van de aangemelde steunmaatregel aan de criteria van de multisectorale kaderregeling, heeft de Commissie in de beschikking uiteengezet waarom de op het regionaal steunplafond van 35 %, zijnde de maximale steunintensiteit die voor een grote onderneming in de betrokken streek geldt, toepasselijke correctiefactoren moesten worden vastgesteld op:

— 1 voor factor T met betrekking tot de mededinging in de betrokken sector,

— 0,8 voor factor I (verhouding kapitaal/arbeid),

— 1,5 voor factor M met betrekking tot de regionale gevolgen van de voorgenomen steunmaatregel,

wat neerkomt op een maximaal toegestane steunintensiteit van 42 % (= 35 % x 1 x 0,8 x 1,5).

15 Wat meer bepaald de toetsing van factor T inzake de mededinging betreft, heeft de Commissie gepreciseerd dat zij overeenkomstig de punten 3.3 en 3.4 van de multisectorale kaderregeling enkel moest onderzoeken of in de betrokken sector al dan niet een structurele overcapaciteit bestaat wanneer voldoende gegevens over de capaciteitsbenuttingspercentages beschikbaar zijn. Aangezien de twee door Glunz vervaardigde producten een zeer groot aandeel van de totale productie van houten platen in Europa vertegenwoordigden en met toepassing van de laagste indeling van de NACE-classificatie, heeft de Commissie besloten haar onderzoek te baseren op de gegevens over de capaciteitsbenuttingspercentages van klasse 20.20 van de NACE-classificatie, die de vervaardiging van houten platen omvat.

16 Op basis van gegevens over de periode 1994 tot en met 1998 in een door de Duitse autoriteiten overgelegde studie, heeft de Commissie geconcludeerd dat het betrokken investeringsproject zou leiden tot een verhoogde capaciteit in een sector zonder overcapaciteit, hetgeen de toepassing van correctiecoëfficiënt 1 op de factor mededinging rechtvaardigde.

17 Na te hebben vastgesteld dat het steunbedrag dat de Bondsrepubliek Duitsland voornemens was aan Glunz te verlenen, overeenstemde met de volgens de multisectorale kaderregeling berekende maximaal toegestane steunintensiteit, heeft de Commissie de aangemelde steunmaatregel met het EG-Verdrag verenigbaar verklaard.

Procesverloop en conclusies van partijen

18 In deze omstandigheden heeft verzoekster bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 februari 2002, het onderhavige beroep ingesteld.

19 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 juli 2002, hebben Glunz en OSB Deutschland GmbH verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

20 Bij beschikking van 10 september 2002 heeft de president van de Vierde kamer (uitgebreid) van het Gerecht dit verzoek toegewezen. De interveniënten hebben op 4 november 2002 hun memorie in interventie ingediend en verzoekster heeft binnen de gestelde termijn haar opmerkingen daarover gemaakt.

21 Partijen zijn ter terechtzitting van 8 juli 2004 in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

22 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

23 De Commissie, ondersteund door interveniënten, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

24 De Commissie en interveniënten hebben ter terechtzitting de ontvankelijkheid van het beroep betwist.

25 Zij hebben verklaard dat de goedgekeurde steun verzoeksters positie op de betrokken markt niet wezenlijk had aangetast. Gelet op de locatie van de productie-installaties en de afzetgebieden van de betrokken producten, die door de vervoerskosten worden bepaald, was de overlapping van de gebieden waar verzoekster en de steunontvangende onderneming hun producten afzetten, marginaal.

26 Verzoekster voert aan dat de Commissie, waar zij ten onrechte niet de formele onderzoeksprocedure van artikel 6 van verordening nr. 659/1999 heeft ingeleid, haar procedurele rechten heeft geschonden. In het kader van deze procedure had zij als belanghebbende partij, alvorens de Commissie haar beschikking gaf, immers opmerkingen kunnen indienen.

27 Zij herinnert eraan dat de definitie van „belanghebbende" in artikel 1, sub h, van verordening nr. 659/1999 ook de concurrerende ondernemingen omvat. Aangezien verzoekster en Glunz dezelfde producten vervaardigen die vervolgens op dezelfde markt worden afgezet, zijn zij rechtstreekse concurrenten. De steunverlening tast verzoeksters concurrentiepositie op de betrokken markt dus aan.

28 In deze omstandigheden stelt verzoekster dat zij door de beschikking rechtstreeks en individueel wordt geraakt en dat zij dus een beroep tot nietigverklaring daarvan kan instellen.

Beoordeling door het Gerecht

29 De Commissie en interveniënten hebben voor het eerst ter terechtzitting een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep, gebaseerd op verzoeksters gebrek aan procesbevoegdheid, opgeworpen.

30 Volgens vaste rechtspraak vormt het middel van niet-ontvankelijkheid, ontleend aan het ontbreken van procesbevoegdheid van de verzoekende partij, een middel van openbare orde dat de gemeenschapsrechter ambtshalve kan en zelfs moet onderzoeken (arrest Hof van 29 april 2004, Italië/Commissie, C-298/00 P, Jurispr. blz. I-4087, punt 35) en dat bijgevolg in elk stadium van de procedure door de verwerende partij kan worden aangevoerd (zie, bij analogie, arrest Hof van 20 februari 1997, Commissie/Daffix, C-166/95 P, Jurispr. blz. I-983, punt 25, en arrest Gerecht van 13 december 2001, Krupp Thyssen Stainless en Acciai speciali Terni/Commissie, T-45/98 en T-47/98, Jurispr. blz. II-3757, punt 125).

31 Het onderhavige beroep tot nietigverklaring is ingesteld tegen een na een eerste onderzoek gegeven beschikking van de Commissie waarbij een individuele steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is verklaard.

32 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat in het kader van het toezicht op staatssteun door de Commissie een onderscheid moet worden gemaakt tussen het bij artikel 88, lid 3, EG ingestelde en bij artikel 4 van verordening nr. 659/1999 geregelde eerste onderzoek van de steunmaatregelen, dat er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste mening te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steun, en de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG en artikel 6 van verordening nr. 659/1999, die de Commissie in staat moet stellen zich volledig te informeren over alle gegevens van de zaak. Slechts in het kader van deze laatste procedure is de Commissie volgens het Verdrag verplicht de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen te maken (arresten Hof van 19 mei 1993, Cook/Commissie, C-198/91, Jurispr. blz. I-2487, punt 22; 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 16; 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 38, en arrest Gerecht van 13 januari 2004, Thermenhotel Stoiser Franz e.a./Commissie, T-158/99, Jurispr. blz. II-1, punt 57).

33 Wanneer de Commissie, zonder de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden, op basis van lid 3 van dat artikel vaststelt dat een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, kunnen degenen voor wie de procedurele waarborgen van lid 2 zijn bedoeld, de naleving daarvan slechts afdwingen indien zij deze beschikking van de Commissie voor de gemeenschapsrechter kunnen aanvechten (arresten Cook/Commissie, reeds aangehaald, punt 23; Matra/Commissie, reeds aangehaald, punt 17; Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 47, en Thermenhotel Stoiser Franz e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 69).

34 Wanneer een verzoekende partij bijgevolg via een beroep tot nietigverklaring van een na een eerste onderzoek door de Commissie gegeven beschikking haar procedurele rechten uit hoofde van artikel 88, lid 2, EG beoogt af te dwingen,

volstaat dat zij de hoedanigheid van belanghebbende in de zin van deze bepaling heeft om te worden beschouwd als rechtstreeks en individueel geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG (arresten Cook/Commissie, reeds aangehaald, punten 23-26; Matra/Commissie, reeds aangehaald, punten 17-20, en arrest Gerecht van 15 september 1998, BP Chemicals/Commissie, T-11/95, Jurispr. blz. II-3235, punten 89 en 90).

35 In casu staat vast dat verzoekster nietigverklaring van de beschikking vordert op grond dat de Commissie, zoals uiteengezet in haar tweede middel, ten onrechte heeft geweigerd de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden.

36 Verder stelt verzoekster dat zij belanghebbende partij is op grond dat zij een rechtstreekse concurrente van Glunz is, want in haar fabriek te Sully-sur-Loire (Frankrijk) vervaardigt zij dezelfde producten als deze onderneming, die vervolgens op dezelfde markten worden afgezet.

37 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak belanghebbenden zijn, personen, ondernemingen of verenigingen die eventueel door de verlening van de steun in hun belangen worden geraakt, met name concurrerende ondernemingen en beroepsorganisaties (arrest Hof van 14 november 1984, Intermills/Commissie, 323/82, Jurispr. blz. 3809, punt 16). Deze zienswijze uit de rechtspraak ligt ten grondslag aan artikel 1, sub h, van verordening nr. 659/1999 waarin het heet dat onder belanghebbende wordt verstaan, „een lidstaat en een persoon, onderneming of ondernemersvereniging waarvan de belangen door de toekenning van steun kunnen worden getroffen, in het bijzonder de begunstigde van de steun, concurrerende ondernemingen en beroepsverenigingen".

38 In de onderhavige zaak staat vast dat verzoekster en de steunontvangende onderneming beiden houten platen vervaardigen en dat deze twee ondernemingen gedeeltelijk dezelfde afzetgebieden hebben.

39 Vastgesteld moet worden dat Glunz, in tegenspraak met de verklaringen van de Commissie, volgens dewelke de steunontvangende onderneming haar producten bijna uitsluitend aan op het grondgebied van de voormalige Duitse Democratische Republiek gevestigde ondernemingen verkoopt, ter terechtzitting heeft gepreciseerd dat zij haar producten op het volledige grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland en voor een groot gedeelte aan ondernemingen uit de meubelindustrie in een regio in het noord-westen van Duitsland verkoopt.

40 Glunz heeft tevens erkend dat verzoekster op de Duitse meubelmarkt aanwezig was, zij het met een klein marktaandeel; deze verklaring wordt evenwel niet door enig bewijs gestaafd.

41 Bovendien heeft de Commissie in de beschikking weliswaar te kennen gegeven dat langeafstandsvervoer voor zware en omvangrijke houten platen te duur was zodat zij slechts in een straal van ongeveer 800 kilometer konden worden vervoerd, maar heeft zij toch geconcludeerd dat de EER de betrokken geografische markt vormt.

42 Indien een onderneming in haar natuurlijk afzetgebied concurreert met andere ondernemingen die ieder ook zelf een eigen afzetgebied hebben dat het hare overlapt, reikt de mededinging van die onderneming tot de natuurlijke afzetgebieden van die andere ondernemingen, en kan het daarom passend zijn de Gemeenschap in haar geheel, of in casu de EER, als de geografische referentiemarkt te beschouwen (zie, in deze zin, arrest Gerecht van 30 maart 2000, Kish Glass/Commissie, T-65/96, Jurispr. blz. II-1885, punten 84-95).

43 Uit de beschikking blijkt eveneens dat Glunz een dochteronderneming is van Tableros de Fibras SA, die in Frankrijk fabrieken in de houtsector heeft welke zij in 1999 van Glunz heeft gekocht.

44 In deze omstandigheden is verzoekster wel degelijk een concurrente van de steunontvangende onderneming en kan zij dus als belanghebbende in de zin van artikel 1, sub h, van verordening nr. 659/1999 worden aangemerkt.

45 In dit verband is de uitdrukkelijke verwijzing van de Commissie naar de beschikking van het Gerecht van 27 mei 2004, Deutsche Post en DHL/Commissie (T-358/02, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), ten betoge dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat verzoeksters positie op de betrokken markt door de steunmaatregel niet wezenlijk is aangetast, niet ter zake dienend. Deze beschikking houdende niet-ontvankelijkverklaring, die ervan uitgaat dat de concurrentiepositie van de twee verzoekende ondernemingen niet wezenlijk is aangetast, is immers gegeven in een zaak die hierin van de onderhavige zaak verschilt dat het beroep was ingesteld tegen een beschikking van de Commissie die na de procedure van artikel 88, lid 2, EG was gegeven en in het kader waarvan de belanghebbenden naar behoren waren verzocht hun opmerkingen te maken.

46 Het beroep moet dus ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

Voorafgaande opmerkingen

47 Tot staving van haar vordering tot nietigverklaring van de beschikking voert verzoekster in wezen vier middelen aan: schending van artikel 87 EG en van de

multisectorale kaderregeling; schending van artikel 88, lid 2, EG; misbruik van bevoegdheid door de Commissie, en schending van de motiveringsplicht.

48 Met haar tweede middel tot nietigverklaring stelt zij dat de Commissie, waar zij na een eerste onderzoek de door de Duitse autoriteiten aan Glunz verleende steun goedkeurt, artikel 88, lid 2, EG en artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999, op grond waarvan zij de formele onderzoeksprocedure moet inleiden wanneer de aangemelde maatregel „twijfel doet rijzen" over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt, heeft geschonden.

49 Er zij aan herinnerd dat het bij artikel 88, lid 3, EG ingestelde en bij artikel 4 van verordening nr. 659/1999 geregelde eerste onderzoek enkel tot doel heeft de Commissie een voldoende periode van overweging en onderzoek te gunnen om zich een eerste mening te kunnen vormen over de aangemelde steunprojecten om, zonder dat een diepgaand onderzoek noodzakelijk is, te kunnen concluderen dat zij verenigbaar zijn met het Verdrag dan wel dat de strekking ervan dienaangaande twijfel doet rijzen (arrest Hof van 15 februari 2001, Oostenrijk/Commissie, C-99/98, Jurispr. blz. I-1101, punten 53 en 54).

50 De formele onderzoeksfase die de Commissie in staat stelt zich vooraleer haar beschikking te geven volledig over alle aspecten van de zaak te laten voorlichten, is volstrekt noodzakelijk wanneer de Commissie bij de beoordeling of een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, ernstige moeilijkheden ondervindt (arrest Matra/Commissie, reeds aangehaald, punt 33).

51 Om met betrekking tot een steunmaatregel een beschikking om geen bezwaar te maken te geven, kan de Commissie zich dus alleen dan tot een eerste onderzoek beperken indien zij na dit onderzoek tot de overtuiging kan komen dat dit project verenigbaar is met het Verdrag.

52 Is de Commissie na dit eerste onderzoek evenwel tot de tegenovergestelde overtuiging gekomen, of heeft zij niet alle problemen weten op te lossen die zich bij de beoordeling van de verenigbaarheid van deze steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt stellen, dan is zij verplicht alle nodige adviezen in te winnen en daartoe de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden (arresten Hof van 20 maart 1984, Duitsland/Commissie, 84/82, Jurispr. blz. 1451, punt 13; Cook/Commissie, reeds aangehaald, punt 29; Matra/Commissie, reeds aangehaald, punt 33, en Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 39).

53 In het kader van haar middel ontleend aan schending van artikel 88, lid 2, EG, voert verzoekster niet alleen aan dat de duur en de omstandigheden van het eerste onderzoek op het bestaan van ernstige moeilijkheden wijzen, maar tevens dat een nauwgezet onderzoek van de situatie op de spaanplatenmarkt bij de Commissie twijfel had moeten doen rijzen zodat de formele onderzoeksprocedure had moeten worden ingeleid. Verzoekster stelt verder nog dat zij de Commissie in de loop van deze procedure gegevens zou hebben verschaft over het schijnbaar verbruik van spaanplaten die aantonen dat de betrokken investering in een krimpende markt plaatsvindt.

54 Uit de beschikking blijkt evenwel duidelijk dat de Commissie bewust enkel heeft onderzocht of er eventueel een structurele overcapaciteit bestond en, tegen de achtergrond van de bewoordingen van de punten 3.2 tot en met 3.4 van de multisectorale kaderregeling en omdat zij over voldoende gegevens met betrekking tot de capaciteitsbenuttingspercentages van de betrokken sector beschikte, van mening was dat zij niet diende na te gaan of de betrokken investeringen in een krimpende markt zouden plaatsvinden. Een dergelijke benadering maakte de mededeling door verzoekster van gegevens over het verbruik van spaanplaten in elk geval overbodig.

55 Aldus blijkt dat een voorafgaande en algemene vraag rijst inzake de uitlegging, in het licht van artikel 87 EG, van de relevante punten van de multisectorale kaderregeling om te bepalen welk criterium of welke criteria voor de beoordeling van de factor „mededinging" moeten worden gebruikt.

56 In het kader van de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht, staat het aan het Gerecht om deze eerste vraag van uitlegging van de toepasselijke voorschriften te beantwoorden en dus om te controleren of de Commissie op goede gronden tot de in punt 54 supra vermelde conclusie is gekomen, hetgeen verzoekster met haar eerste middel tot nietigverklaring, ontleend aan schending van artikel 87 EG en van de multisectorale kaderregeling, uitdrukkelijk betwist.

Schending van artikel 87 EG en van de multisectorale kaderregeling

Argumenten van partijen

57 Verzoekster betwist de beoordeling door de Commissie van de maximaal toegestane steunintensiteit en meer bepaald van factor T betreffende de mededinging. De Commissie heeft in casu de marktsituatie onjuist beoordeeld waar zij, ten eerste, geen onderscheid tussen de spaanplatenmarkt en de OSB-platenmarkt heeft gemaakt en, ten tweede, niet heeft gecontroleerd of de spaanplatenmarkt krimpt en met deze omstandigheid geen rekening heeft gehouden.

— Ontbreken van differentiatie tussen de spaanplatenmarkt en de OSB-platenmarkt

58 Verzoekster verklaart dat de betrokken steun verschillend had moeten worden onderzocht en beoordeeld, naargelang hij voor de productie van spaanplaten dan wel voor die van OSB-platen was bestemd. Zij merkt op dat de Commissie in het onderdeel van de beschikking betreffende de bepaling van de betrokken productmarkt stelt: „In deze omstandigheden stellen wij voor [OSB-platen] en multiplex-

hout, enerzijds, en spaanplaten, anderzijds, als afzonderlijke markten te beschouwen". Zij maakt verweerster het verwijt dat zij bij de beoordeling van factor T, „mededinging", met deze marktafbakening geen rekening heeft gehouden, doch integendeel een uniforme benadering heeft toegepast.

59 Zij stelt dat de spaanplatenmarkt en de OSB-platenmarkt teveel verschillen om ze als een en dezelfde markt te behandelen. Deze twee producten zijn immers slechts voor een zeer klein percentage, namelijk 10 % volgens de Commissie zelf, onderling substitueerbaar. Verder ontwikkelen de markten van deze twee producten zich verschillend, aangezien de spaanplatenmarkt krimpt terwijl die van OSB-platen groeit.

60 De Commissie benadrukt dat het betrokken investeringsproject de oprichting betreft van een geïntegreerd centrum voor houtverwerking met twee sterk verbonden productielijnen en gemeenschappelijke installaties. Zij stelt dat zij overeenkomstig punt 7.2 van de multisectorale kaderregeling dit project moest beschouwen als een „samenhangend geheel en het ook als een samenhangend geheel moest behandelen", daar het project juist de oprichting van een „vestiging" in de zin van dit punt 7.2 betreft. De Commissie heeft tevens punt 7.7 van de multisectorale kaderregeling nageleefd, waar zij zich voor haar beoordeling op de gegevens van klasse 20.20 van de NACE-classificatie, die spaanplaten en OSB-platen omvat, heeft gebaseerd.

61 De Commissie stelt dat zij, ook in het geval van een verschillende beoordeling van de investering naargelang de betrokken fabrieken, krachtens de laatste zin van punt 3.2 van de multisectorale kaderregeling, inhoudende dat in de eerste plaats de sector en niet de verschillende productmarkten dienen te worden onderzocht, de twee in deze fabrieken vervaardigde producten samen zou hebben moeten beschouwen. Verder

zou ook bij het afzonderlijk in aanmerking nemen van het capaciteitsbenuttingspercentage voor spaanplaten en dat voor OSB-platen, voor factor T correctiecoëfficiënt 1 zijn verkregen, aangezien in de twee sectoren geen overcapaciteit bestond.

62 Interveniënten stellen dat de voorgenomen steunmaatregel één enkel investeringsproject betreft voor de oprichting van een geïntegreerd centrum voor houtverwerking dat een vestiging in de zin van punt 7.2 van de multisectorale kaderregeling vormt, en dus vanuit organisatorisch oogpunt een eenheid is. In deze omstandigheden doet het er niet toe dat de OSB-platen en de spaanplaten tot verschillende productmarkten behoren of dat de steun, louter boekhoudkundig gezien, aan twee productielijnen kan worden toegekend.

63 Interveniënten voeren aan dat de vaststelling van het capaciteitsbenuttingspercentage, in casu het enige relevante element, in elk geval volledig losstaat van de vraag of het investeringsproject al dan niet één geheel vormt. Zelfs wanneer twee voorgenomen steunmaatregelen duidelijk zijn gedifferentieerd, moet overeenkomstig de punten 3.2 en 3.3 in samenhang met punt 7.7 van de multisectorale kaderregeling de factor mededinging worden vastgesteld op basis van het capaciteitsbenuttingspercentage in de NACE-subsector waartoe de twee betrokken producten behoren.

— Verzuim te controleren of de spaanplatenmarkt krimpt en niet in aanmerking nemen van dit element

64 Verzoekster stelt dat het aan de Commissie stond overeenkomstig de punten 7.7 en 7.8 van de multisectorale kaderregeling de relevante cijfergegevens over de periode 1995 tot en met 1999 te onderzoeken om te controleren of er sprake was van een structurele overcapaciteit en/of een krimpende markt, welke beoordeling een noodzakelijke voorwaarde is voor de bepaling van de factor „mededinging".

65 Onder verwijzing naar een in bijlage bij het verzoekschrift gevoegde studie verklaart verzoekster dat het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage, uitgaand van de waarde, van het schijnbaar verbruik van spaanplaten in de EER in de jaren 1995 tot en met 1999 - 3,72 % bedroeg (tegen + 24,57 % voor OSB-platen), hetgeen volgens punt 7.8 van de multisectorale kaderregeling betekent dat deze productmarkt op het ogenblik waarop de beschikking is gegeven absoluut krimpend was. Gelet op deze vaststelling geldt overeenkomstig punt 3.10 van de multisectorale kaderregeling, met betrekking tot de steun aan de spaanplatenfabriek, voor de factor „mededinging" niet correctiecoëfficiënt 1, maar wel 0,25.

66 Verzoekster betwist de redenering op grond waarvan de Commissie in de beschikking voor de factor „mededinging" tot correctiecoëfficiënt 1 heeft besloten.

67 Zij verwijt de Commissie dat zij, met het argument dat zij over voldoende gegevens met betrekking tot de capaciteitsbenutting in de betrokken sector beschikte, enkel rekening heeft gehouden met het al dan niet bestaan van een structurele overcapaciteit, zonder zich af te vragen of er sprake is van een krimpende markt, terwijl een bevestigend antwoord op een van deze twee vragen de toepassing van correctiecoëfficiënt 1 op de factor „mededinging" moest uitsluiten.

68 Ten eerste volgt uit de bewoordingen van punt 3.10 van de multisectorale kaderregeling dat ook dan moet worden onderzocht of de investeringen in een krimpende markt plaatsvinden wanneer gegevens over het capaciteitsbenuttingspercentage beschikbaar zijn.

69 Ten tweede vloeit de verplichting voor de Commissie om na te gaan of er een structurele overcapaciteit bestaat en/of er sprake is van een krimpende markt, voort uit artikel 87, leden 1 en 3, EG. De Commissie moet bij de toepassing van dit artikel rekening houden met het gemeenschappelijk belang, op grond waarvan zij in casu had moeten onderzoeken of er sprake was van een krimpende markt.

70 De Commissie herinnert eraan dat de multisectorale kaderregeling voor haar dwingend is en dat zij in casu niet mocht onderzoeken of de investeringen in een krimpende markt plaatsvonden, aangezien overeenkomstig punt 3.4 van de multisectorale kaderregeling een dergelijk onderzoek slechts subsidiair is toegestaan, wanneer over de capaciteitsbenutting onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Op de datum waarop de steun is aangemeld, beschikte de Commissie evenwel voor de periode 1993-1998 over gegevens met betrekking tot het capaciteitsbenuttingspercentage in de betrokken sector, op basis waarvan de beschikking is gegeven.

71 Zij stelt dat verzoekster een onjuiste uitlegging van de multisectorale kaderregeling geeft. Volgens verweerster volgt uit de volgorde van de punten 3.3 en 3.4 van de multisectorale kaderregeling alsmede uit de in punt 3.4 gestelde voorwaarde om te onderzoeken of de investeringen in een krimpende markt plaatsvinden, namelijk dat over de capaciteitsbenutting onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, dat de vaststelling van het capaciteitsbenuttingspercentage voorrang dient te krijgen. Verder wordt met de vermelding „en/of" enkel gepreciseerd dat, indien over de capaciteitsbenutting onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, in ieder geval het schijnbaar verbruik van de betrokken producten moet worden bepaald. Tenzij moet worden aangenomen dat de voorschriften tegenstrijdig zijn, kan uit punt 3.10 van de multisectorale kaderregeling, waarin de volgorde van toepassing van de twee methoden ter beoordeling van de factor mededinging niet aan de orde is, niet worden afgeleid dat van de punten 3.2 en 3.4 van deze kaderregeling dient te worden afgeweken, zij het slechts gedeeltelijk.

72 De voorrang van het criterium van het capaciteitsbenuttingspercentage valt te verklaren doordat het ontegenzeglijk een betrouwbaarder beeld van de situatie in een bepaalde sector verschaft dan het schijnbaar verbruik. Dit verbruik is onderhevig aan talrijke schommelingen die geen verband houden met de situatie in de sector en het capaciteitsbenuttingspercentage, hetgeen naar gelang van de periode van vijf jaar die in aanmerking wordt genomen, tot aanzienlijk verschillende conclusies over de marktsituatie leidt. De Commissie preciseert dat de doelstellingen van de multisectorale kaderregeling worden bereikt wanneer de bijzondere bepalingen ervan, zoals in het onderhavige geval, in acht worden genomen.

73 Uit de nieuwe multisectorale kaderregeling betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten (PB 2002, C 70, blz. 8), in punt 19 waarvan het capaciteitsbenuttingspercentage uitdrukkelijk is vermeld, kan niet worden afgeleid dat „de marktsituatie op grond van het onderzoek van een structurele overcapaciteit niet nuttig kan worden beoordeeld" of dat de Commissie de irrelevantie van het aangehaalde criterium van het capaciteitsbenuttingspercentage heeft erkend.

74 Volgens verweerster verliest verzoekster uit het oog dat de factor „mededinging" slechts een van de vier relevante factoren is om de maximaal toegestane steunintensiteit te bepalen en dat het aangemelde project, ook met toepassing van haar berekeningsmethode, nog steeds voor steun in aanmerking komt. Voorts heeft het gemaakte voorbehoud geen betrekking op de multisectorale kaderregeling als zodanig, doch wel op een specifiek toepassingsgeval ervan, en berust het op de onjuiste premisse, dat het enige nuttige criterium dat van een krimpende markt is en dat, om die markt te omschrijven, enkel het schijnbaar verbruik in aanmerking moet worden genomen.

75 Interveniënten voeren aan dat de benadering van de Commissie zowel met de tekst van punt 3.10 van de multisectorale kaderregeling als met de doelstelling daarvan in overeenstemming is.

76 Zij stellen in de eerste plaats dat de vermelding „en/of" in punt 3.10 van de multisectorale kaderregeling, geen eigen betekenis heeft. Het verband tussen de criteria van de overcapaciteit en de krimpende markt is immers reeds in de punten 3.3 en 3.4 van de multisectorale kaderregeling geregeld, in die zin dat het onderzoek van een eventuele overcapaciteit voorrang krijgt. In punt 3.10 wordt enkel de berekeningsformule van de drie factoren van de maximaal toegestane steunintensiteit herhaald. Verder kon de Commissie zich op goede gronden op het capaciteitsbenuttingspercentage voor de periode 1994-1998 baseren. Interveniënten betogen dat op de datum van aanmelding van de voorgenomen steunmaatregel de gegevens over het capaciteitsbenuttingspercentage voor klasse 20.20 van de NACE-classificatie nog niet beschikbaar waren en dat de gegevens met betrekking tot de fabrieksnijverheid over 1999 nog niet door Eurostat waren opgesteld.

77 Ten tweede voeren zij aan dat de factor mededinging enkel een middel is om concreet vorm te geven aan de afweging die de Commissie moet maken tussen twee onderling tegenstrijdige doelstellingen van het EG-Verdrag, namelijk de vrije mededinging en de communautaire solidariteit, waarbij deze laatste de grondslag vormt voor de uitzonderingen van artikel 87, lid 3, sub a en b, EG ten gunste van regionale steun. Door die factor in aanmerking te nemen kan worden vermeden dat via steunmaatregelen een sectorieel probleem op gemeenschapsniveau ontstaat dat ernstiger is dan het aanvankelijke regionale probleem (arrest Gerecht van 15 september 1998, BFM en EFIM/Commissie, T-126/96 en T-127/96, Jurispr. blz. II-3437, punt 101).

78 Verder gaat verzoekster eraan voorbij dat, krachtens artikel 87 EG en de multisectorale kaderregeling, nog steeds enkel de vraag van belang is of op de gemeenschappelijke markt overcapaciteit wordt gecreëerd. De evolutie van het marktvolume houdt geen rekening met de bronnen via welke het schijnbaar verbruik wordt gevoed. Interveniënten stellen dat hoewel dit bij volledige capaciteitsbenutting in de Gemeenschap hoofdzakelijk via invoer gebeurt, een investering in een krimpende markt niet noodzakelijk in tegenspraak is met artikel 87, lid 3, sub a en c, EG en de multisectorale kaderregeling. Dat producenten uit derde landen daarbij eventueel van de markt worden verdrongen, is in het kader van deze beoordeling immers niet ter zake dienend.

Beoordeling door het Gerecht

79 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de Commissie in het kader van artikel 87, lid 3, EG weliswaar over een ruime beoordelingsmarge beschikt, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert, die dient te geschieden in een communautair kader, doch dat zij voor zichzelf uitgangspunten voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid kan vaststellen door middel van handelingen als richtsnoeren, mits deze handelingen indicatieve regels voor het door haar te volgen beleid bevatten en niet afwijken van de verdragsregels (arresten Hof van 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie, C-288/96, Jurispr. blz. I-8237, punt 62, en 7 maart 2002, Italië/Commissie, C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punten 45

en 52). Indien de Commissie richtsnoeren vaststelt teneinde in overeenstemming met het Verdrag de criteria te preciseren die zij bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid voornemens is toe te passen, impliceert dat een zelfbeperking van die bevoegdheid in de zin dat zij zich behoort te voegen naar de indicatieve regels die zij zichzelf heeft opgelegd (arresten Gerecht van 12 december 1996, AIUFFASS en AKT/Commissie, T-380/94, Jurispr. blz. II-2169, punt 57, en 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie, T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punt 89). In dit kader staat het aan het Gerecht na te gaan of de Commissie deze regels heeft nageleefd (arrest Gerecht van 30 januari 2002, Keller en Keller Meccanica/Commissie, T-35/99, Jurispr. blz. II-261, punt 77).

80 In casu stelt verzoekster, gelet op de bewoordingen van de multisectorale kaderregeling en artikel 87 EG, de beoordeling ter discussie die de Commissie in de beschikking geeft van factor T betreffende de mededinging.

81 Uit verzoeksters stukken blijkt dat de eerste grief, betreffende de bepaling van de betrokken productmarkten, nauw verband houdt met die betreffende het feit dat de Commissie niet heeft onderzocht of al dan niet sprake is van een krimpende markt, wat het belangrijkste punt is waarover partijen het oneens zijn.

82 Vaststaat dat de Commissie, na te hebben overwogen dat spaanplaten en OSB-platen tot verschillende productmarkten behoorden, overeenkomstig punt 7.7 van de multisectorale kaderregeling heeft onderzocht of er mogelijk een structurele overcapaciteit bestond, zich daarbij baserend op een studie die gegevens bevat over het capaciteitsbenuttingspercentage in de sector die overeenstemt met klasse 20.20 van de NACE-classificatie, welke betrekking heeft op de vervaardiging van houten platen waaronder uiteraard ook spaanplaten en OSB-platen vallen.

83 Op basis van deze studie is de Commissie, zowel met betrekking tot het onderzoek van het capaciteitsbenuttingspercentage voor houten platen in het algemeen als dat van het capaciteitsbenuttingspercentage voor spaanplaten en OSB-platen afzonderlijk beschouwd, tot de conclusie gekomen dat er geen structurele overcapaciteit bestond. Verzoekster heeft geen kritiek op de resultaten van deze studie noch op de conclusie van de Commissie met betrekking tot het ontbreken van structurele overcapaciteit.

84 De draagwijdte van verzoeksters zienswijze dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de spaanplatenmarkt en de OSB-platenmarkt, wordt volledig duidelijk wanneer wordt nagegaan wat zij in haar stukken aanvoert omtrent het al dan niet bestaan van een krimpende markt. Opgemerkt zij overigens dat voor deze beoordeling, anders dan voor die met betrekking tot het mogelijke bestaan van structurele overcapaciteit, niet een sector op basis van de NACE-classificatie, doch wel de betrokken productmarkt moet worden bepaald (zie punten 7.7 en 7.8 van de multisectorale kaderregeling).

85 In haar onderzoek maakt verzoekster een onderscheid tussen de spaanplatenmarkt en de OSB-platenmarkt en baseert zich juist daarop om te concluderen dat de eerste een absoluut krimpende, of althans een krimpende markt is, wat de toepassing van correctiecoëfficiënt 0,25 of 0,75 op de factor „mededinging" rechtvaardigt, in tegenstelling tot de tweede markt waarin voor deze factor correctiecoëfficiënt 1 in aanmerking kan worden genomen.

86 De kernvraag is dus of de Commissie in casu het onderzoek naar het al dan niet bestaan van een krimpende markt wel of niet achterwege kon laten.

87 De Commissie, ondersteund door interveniënten, voert aan dat de multisectorale kaderregeling voorziet in twee criteria voor de beoordeling van de factor

mededinging, namelijk het criterium betreffende een structurele overcapaciteit en dat betreffende een krimpende markt, maar dat er tussen deze twee een hiërarchie bestaat. Aldus is volgens deze partijen de toetsing aan het criterium betreffende een krimpende markt slechts subsidiair toegestaan, namelijk enkel indien over het capaciteitsbenuttingspercentage in de betrokken sector onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, omdat zij niet de volledige referentieperiode dekken of niet specifiek met de betrokken producten verband houden, en indien dus met betrekking tot de vraag van de structurele overcapaciteit noch in positieve zin (bestaan van een structurele overcapaciteit) noch in negatieve zin (ontbreken van een structurele overcapaciteit) een conclusie kan worden geformuleerd.

88 Deze uitlegging van de multisectorale kaderregeling door de Commissie heeft in de beschikking, louter op grond van de vaststelling dat er in de betrokken sector geen structurele overcapaciteit is, geleid tot de toepassing op factor T van correctiecoëfficiënt 1, dit wil zeggen de hoogste en dus de meest gunstige correctiecoëfficiënt voor de steunontvangende onderneming.

89 Ofschoon de multisectorale kaderregeling, uitsluitend uitgaande van de bewoordingen ervan, in de door de Commissie voorgestane zin kan worden begrepen, moet deze kaderregeling toch worden uitgelegd in het licht van artikel 87 EG en het daarin neergelegde beginsel dat overheidssteun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, om het in deze bepaling nagestreefde doel te bereiken, namelijk een onvervalste mededinging in de gemeenschappelijke markt.

90 Uit de strekking van de punten 3.2 tot en met 3.4 van de multisectorale kaderregeling blijkt dat de Commissie bij de beoordeling van de factor mededinging zeker eerst moet onderzoeken of er in de betrokken sector een structurele overcapaciteit bestaat.

91 Blijkens punt 3.10.1 van de multisectorale kaderregeling betekent deze voorrang van de vaststelling van het al dan niet bestaan van een structurele overcapaciteit evenwel niet dat de Commissie zich in elk geval tot dit onderzoek kan beperken wanneer zij over gegevens over het capaciteitsbenuttingspercentage in de betrokken sector beschikt.

92 Dit punt vormt een aanvulling op de punten 3.2 tot en met 3.6 van de multisectorale kaderregeling met betrekking tot de factor „mededinging", waar het de verschillende correctiecoëfficiënten die naargelang de vier in punt 3.10.1, sub i-iii, genoemde gevallen, op deze factor kunnen worden toegepast, preciseert, en is er bijgevolg onverbrekelijk mee verbonden.

93 Uit de bewoordingen van punt 3.10.1 van de multisectorale kaderregeling blijkt dat voor de toepassing op factor T van correctiecoëfficiënt 0,75 volstaat, dat de Commissie vaststelt dat een investeringsproject in een sector met structurele overcapaciteit tot een capaciteitsverhoging leidt. Deze coëfficiënt bedraagt 0,50 indien het project bovendien een hoog marktaandeel kan versterken en 0,25 wanneer de structurele overcapaciteit als ernstig kan worden aangemerkt.

94 Op basis van het voegwoord „of" in de in punt 3.10.1, sub i-iii, van de multisectorale kaderregeling genoemde gevallen kan worden gesteld dat de vaststelling door de Commissie dat een investeringsproject in een sector met een krimpende markt tot een capaciteitsverhoging leidt, eveneens volstaat voor de toepassing op factor T van correctiecoëfficiënt 0,75. Deze coëfficiënt bedraagt 0,50 indien dit project bovendien een hoog marktaandeel kan versterken en 0,25 bij een absoluut afnemende vraag.

95 In punt 3.10.1, sub iv, van de multisectorale kaderregeling is evenwel bepaald dat de Commissie op de factor mededinging correctiecoëfficiënt 1 slechts kan toepassen indien „waarschijnlijk geen negatieve gevolgen in de zin van i)-iii)" worden vastgesteld.

96 Uit de bewoordingen van punt 3.10.1 van de multisectorale kaderregeling blijkt dus dat voor toepassing van de hoogste correctiecoëfficiënt, waardoor het maximale met de gemeenschappelijke markt verenigbare steunbedrag wordt verkregen, vooraf moet worden vastgesteld dat er geen sprake is van een structurele overcapaciteit in de betrokken sector noch van een krimpende markt, tenzij wordt aangenomen dat het ontbreken van een dergelijke overcapaciteit noodzakelijkerwijs ook het ontbreken van een krimpende markt voor de betrokken producten impliceert, wat zou betekenen dat aan de specificiteit van deze twee criteria ter beoordeling van de factor mededinging wordt voorbijgegaan.

97 In deze omstandigheden moet de eerste zin van punt 3.4 van de multisectorale kaderregeling, volgens welke de Commissie, „[w]anneer onvoldoende gegevens over de capaciteitsbenutting beschikbaar zijn, zal [...] onderzoeken of de investering plaatsvindt in een krimpende markt", aldus worden begrepen dat de Commissie, wanneer zij op basis van de gegevens over de capaciteitsbenutting in de betrokken sector niet tot de conclusie kan komen dat er sprake is van een structurele overcapaciteit, moet onderzoeken of sprake is van een krimpende markt.

98 Enkel deze uitlegging van de multisectorale kaderregeling is in overeenstemming met artikel 87 EG en de daarin neergelegde doelstelling van onvervalste mededinging.

99 Een uitlegging als die waar verweerster in casu van uitgaat, waarbij een staat steun kan verlenen aan een onderneming die producten verkoopt waarvoor de vraag op de markt daalt, zonder dat de Commissie bij haar toetsing met deze omstandigheid rekening houdt, kan immers niet worden aanvaard. Investeringen in een dergelijke markt houden uiteraard ernstige risico's van concurrentievervalsing in, hetgeen duidelijk tegen de in artikel 87 EG neergelegde doelstelling van onvervalste mededinging ingaat.

100 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat in punt 1.1 van de multisectorale kaderregeling is bepaald dat het met de voltooiing van de interne markt belangrijker is dan ooit voor grote investeringsprojecten een strenge controle op staatssteun te handhaven, daar de mededingingsvervalsende gevolgen groter worden naarmate andere door de overheid veroorzaakte mededingingsbeperkingen wegvallen en de markten opener en geïntegreerder worden. Met de vaststelling van de multisectorale kaderregeling streefde de Commissie ernaar steun voor grootschalige projecten te beperken teneinde de negatieve gevolgen voor de mededinging zoveel mogelijk te vermijden, zonder dat het ondersteunde gebied zijn aantrekkingskracht verliest (punt 1.2).

101 Daartoe moet de Commissie, met toepassing van verschillende factoren waaronder die van de mededinging, van geval tot geval beslissen wat de maximaal toegestane steunintensiteit is voor projecten waarvoor de aanmeldingsplicht geldt.

102 Bij de beoordeling of een onder de multisectorale kaderregeling vallende steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, wordt de voor de mededinging geldende correctiecoëfficiënt bepaald op basis van een structurele en conjuncturele analyse van de markt, die de Commissie bij de vaststelling van haar beschikking moet verrichten aan de hand van de in de multisectorale kaderregeling opgesomde objectieve criteria. Deze beoordeling door de Commissie van de toepasselijke specifieke coëfficiënt beïnvloedt het steunbedrag dat met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden verklaard (arrest Gerecht van 30 januari 2002, Nuove Industrie Molisane/Commissie, T-212/00, Jurispr. blz. II-347, punten 39 en 40).

103 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie, waar zij zonder vooraf te hebben gecontroleerd of de betrokken voorgenomen steunmaatregel al dan niet in een krimpende markt zou worden uitgevoerd, op de factor mededinging correctiecoëfficiënt 1 heeft toegepast, artikel 87 EG alsmede de multisectorale kaderregeling heeft geschonden, welke regeling is vastgesteld ter precisering van de toepassingsvoorwaarden van dat artikel en meer bepaald van lid 3, sub a, ervan, volgens hetwelk steunmaatregelen bestemd om de economische ontwikkeling te bevorderen van

streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar ernstige werkloosheid heerst, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.

104 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de beschikkingspraktijk van de Commissie. Ter terechtzitting heeft verweerster vier beschikkingen ter sprake gebracht waarin zij enkel heeft onderzocht of er een structurele overcapaciteit bestond, maar het staat vast dat in slechts één daarvan, zoals in het onderhavige geval, louter op basis van de vaststelling dat er geen dergelijke overcapaciteit bestond, op de factor „mededinging" correctiecoëfficiënt 1 is toegepast (beschikking van 19 juni 2002, staatssteun N 240/02 ten gunste van Zellstoff Stendal GmbH).

105 Daartegenover staat dat moet worden gewezen op de redenering van de Commissie in haar beschikking van 8 juni 2000 om geen bezwaar te maken tegen aan Pirna AG verleende steun.

106 In deze beschikking heeft de Commissie eerst, op basis van de gegevens over het capaciteitsbenuttingspercentage van de betrokken sector die in klasse 21.11 van de NACE-classificatie is ingedeeld, geconcludeerd dat er geen structurele overcapaciteit bestond, en vervolgens heeft zij gecontroleerd en vastgesteld dat er voor cellulosevezels geen sprake was van een krimpende markt, op grond waarvan zij overeenkomstig punt 3.10.1, sub iv, van de multisectorale kaderregeling waar punt 35 van de beschikking uitdrukkelijk naar verwijst, voor de factor mededinging correctiecoëfficiënt 1 in aanmerking heeft kunnen nemen, evenwel na eerst te hebben vastgesteld dat het betrokken investeringsproject niet een hoog marktaandeel versterkte. In dit verband is de formulering van de beschikking, waaruit duidelijk de gefaseerde redenering van de Commissie blijkt, met de uitdrukkelijke vermelding van punt 3.10.1, sub iv, van de multisectorale kaderregeling, in tegenspraak met de uitleg van de Commissie die het onderzoek ter bepaling of de betrokken markt een krimpende markt is, als overbodig poogt af te doen.

107 Uit de vergelijking van de beschikking van 8 juni 2000 betreffende Pirna AG met die welke in punt 104 supra is bedoeld en met de onderhavige beschikking blijkt dus een tegenstrijdige beschikkingspraktijk van de Commissie met betrekking tot de toepassing op factor T van de hoogste correctiecoëfficiënt waarin de multisectorale kaderregeling voorziet.

108 Verder moet erop worden gewezen dat de relevantie van het criterium van een krimpende markt wordt bevestigd in de nieuwe multisectorale kaderregeling betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten, waarin is bepaald dat geen regionale investeringssteun wordt toegelaten in sectoren die met ernstige structurele problemen te kampen hebben. Met het oog op de opstelling van deze lijst van sectoren worden de ernstige structurele problemen in beginsel gemeten aan de hand van gegevens over het schijnbaar verbruik van het of de betrokken product (en). Punt 32 van de nieuwe multisectorale kaderregeling geeft duidelijk aan dat van ernstige structurele problemen sprake is wanneer de betrokken sector krimpt.

109 Uit een en ander volgt dat de beschikking nietig moet worden verklaard, zonder dat verzoeksters overige grieven dienen te worden onderzocht.

110 Ten slotte moet worden benadrukt dat in de onderhavige zaak, wegens deze onjuiste rechtsopvatting van de Commissie, de verenigbaarheid van de aangemelde steun niet aan alle toepasselijke criteria is getoetst.

111 In het kader van de tenuitvoerlegging van het onderhavige arrest dient de Commissie de verenigbaarheid van de aangemelde steun te beoordelen aan de hand van de gegevens over het schijnbaar verbruik van de betrokken producten in de referentieperiode en, indien zij daarbij ernstige problemen ondervindt, de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG, in te leiden.

Het verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang

112 Verzoekster verzoekt het Gerecht overeenkomstig artikel 64, lid 3, sub d, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, de Commissie overlegging te gelasten van de stukken die op de betrokken steun betrekking hebben, waartegen verweerster en interveniënten zich verzetten.

113 Het Gerecht is van oordeel dat er geen grond is om gevolg te geven aan het door verzoekster ingediende verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang, aangezien dit verzoek thans niet relevant is voor de oplossing van het geschil [arrest Gerecht van 25 juni 2002, British American Tobacco (Investments)/Commissie, T-311/00, Jurispr. blz. II-2781, punt 50].

Kosten

114 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig verzoeksters vordering in de kosten worden verwezen.

115 Aangezien verzoekster evenwel niet heeft gevorderd dat Glunz en OSB Deutschland in de kosten van hun interventie worden verwezen, zullen deze interveniënten slechts hun eigen kosten dragen (arrest Gerecht van 8 oktober 2002, M6 e.a./Commissie, T-185/00, T-216/00, T-299/00 en T-300/00, Jurispr. blz. II-3805, punt 89).

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer — uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) **Beschikking SG (2001) D van de Commissie van 25 juli 2001 om geen bezwaar te maken tegen de door de Duitse autoriteiten aan Glunz AG verleende steun wordt nietig verklaard.**

2) **De Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van verzoekster.**

3) **Glunz AG en OSB Deutschland GmbH worden verwezen in de op hun interventie gevallen kosten.**

Legal Tiili Vilaras

Wiszniewska-Białecka Vadapalas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 december 2004.

De griffier

H. Jung

De president van de Vierde kamer

H. Legal