YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu neljäs jaosto)

1 päivänä joulukuuta 2004*

Asiassa T-27/02,

Kronofrance SA, kotipaikka Sully-sur-Loire (Ranska), edustajanaan asianajaja R. Nierer,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään V. Kreuschitz ja J. Flett, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jota tukevat

Glunz AG

ja

OSB Deutschland GmbH,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

kotipaikka Meppen (Saksa), edustajinaan asianajajat H.-J. Niemeyer ja K. Ziegler, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan Saksan viranomaisten Glunz AG:lle myöntämän tuen vastustamatta jättämisestä 25.7.2001 tehty komission päätös SG (2001) D,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Legal sekä tuomarit V. Tiili, M. Vilaras, I. Wiszniewska-Białecka ja V. Vadapalas,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Plingers,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.7.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Monialaisissa puitteissa alueellisesta tuesta suurille investointihankkeille (EYVL 1998, C 107, s. 7; jäljempänä monialaiset puitteet), jotka olivat voimassa tosiseikkojen tapahtumisaikana, määritellään kyseisten puitteiden soveltamisalaan kuuluvia, tähän tarkoitukseen myönnettyjä tukia koskevat arviointisäännöt.

2 Monialaisten puitteiden mukaan komissio vahvistaa tapauksittain sallittavan tuen intensiteetin enimmäismäärän hankkeille, joita koskee ilmoitusvelvollisuus.

3 Monialaisten puitteiden kohdassa 3.10 on määritelty laskukaava, jonka mukaisesti komissio vahvistaa mainitun intensiteetin. Tämä kaavan perusteella on ensimmäiseksi määritettävä kyseisellä tukialueella suurille yrityksille myönnettävän tuen intensiteetin sallittu enimmäismäärä, jota kutsutaan "alueelliseksi enimmäismääräksi" (tekijä R), johon sovelletaan tämän jälkeen kolmea kerrointa, jotka koskevat kyseessä olevan toimialan kilpailutilannetta (tekijä T), pääoman ja työvoiman suhdetta (tekijä I) sekä kyseessä olevan tuen alueellista vaikutusta (tekijä M). Tuen sallitun intensiteetin enimmäismäärän laskemiseksi käytetään kaavaa R x T x I x M.

4 Monialaisten puitteiden 3.2 ja 3.3 kohdan mukaan kilpailutekijään kuuluu arviointi siitä, toteutetaanko ehdotettu hanke toimialalla tai alatoimialalla, jolla on rakenteellista ylikapasiteettia. Komissio tarkastelee tällaisen ylikapasiteetin olemassaolon määrittelemiseksi yhteisön laajuisesti koko tehdasteollisuuden ja asian kannalta merkityksellisen toimialan tai alatoimialan kapasiteetin keskimääräisen käyttöasteen välistä eroa. Tämä arviointi suoritetaan käyttämällä vertailujaksona viittä viimeistä vuotta, joilta tiedot ovat saatavissa.

5 Rakenteellista ylikapasiteettia on olemassa, jos viimeisten viiden vuoden aikana kapasiteetin käyttöaste asian kannalta merkityksellisellä toimialalla tai alatoimialalla on keskimäärin 2 prosenttiyksikköä alle teollisuustuotannon yleisen kapasiteetin käyttöasteen. Alatoimiala määritellään Euroopan yhteisön yleisen toimialaluokituksen (NACE) — josta säädetään Euroopan yhteisön tilastollisesta toimialaluokituksesta 9 päivänä lokakuuta 1990 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3037/90 (EYVL L 293, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna — jaottelun tarkimman mahdollisen rajauksen mukaisesti. Rakenteellisen ylikapasiteetin katsotaan olevan vakavaa, jos ero teollisuustuotannon keskiarvoon on yli 5 prosenttiyksikköä (monialaisten puitteiden 7.7 kohta).

6 Monialaisten puitteiden 3.4 kohdassa täsmennetään, että jos kapasiteetin käytöstä ei ole saatavilla riittävästi tietoa, komissio tarkastelee, tehdäänkö investointi taantuvilla markkinoilla. Tätä varten komissio vertailee kyseisten tuotteiden todettavissa olevaa kulutusta (eli tuotantoa, johon on lisätty tuonti ja josta on vähennetty vienti) Euroopan talousalueen (ETA) koko teollisen tuotantotoiminnan kasvuvauhtiin.

7 Kyseisen tuotteen tai tuotteiden markkinoiden katsotaan olevan taantuvia, jos niiden vuotuinen kasvuvauhti viimeisten viiden vuoden aikana on keskimäärin merkittävästi (yli 10 prosenttia) hitaampaa kuin vuotuinen talouskasvu Euroopan talous-

alueella, jollei tuotteen tai tuotteiden suhteellinen kysyntä ole voimakkaassa nousussa. Markkinoiden taantuman katsotaan olevan täydellistä, jos todettavissa olevan kulutuksen keskimääräinen vuotuinen kasvu on viimeisten viiden vuoden aikana ollut negatiivinen (monialaisten puitteiden 7.8 kohta).

8 Monialaisten puitteiden 3.10.1 kohdan mukaan tekijään T (kilpailutilanne) sovelletaan mukautustekijää 0,25, 0,5, 0,75 tai 1 seuraavien perusteiden mukaisesti:

"i) Hanke johtaa kapasiteetin kasvuun alalla, jota uhkaa vakava rakenteellinen ylikapasiteetti ja/tai markkinoiden täydellinen taantuminen: 0,25

ii) Hanke johtaa kapasiteetin kasvuun alalla, jota uhkaa rakenteellinen ylikapasiteetti ja/tai markkinoiden taantuminen, ja on todennäköistä, että hanke vahvistaa jo ennestään suurta markkinaosuutta: 0,50

iii) Hanke johtaa kapasiteetin kasvuun alalla, jota uhkaa rakenteellinen ylikapasiteetti ja/tai markkinoiden taantuminen: 0,75

iv) Hankkeella ei todennäköisesti ole i, ii ja iii kohdassa mainittuja kielteisiä vaikutuksia: 1,00."

Tosiseikat

9 Saksan liittotasavalta ilmoitti 4.8.2000 päivätyllä kirjeellä, joka on kirjattu saapuneeksi 7.8.2000, EY [88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissiolle Glunz AG -nimistä yhtiötä koskevan investointitukihankkeen, joka koski integroidun puunjalostuskeskuksen rakentamista Nettgauhun Sachsen-Anhaltin osavaltioon (Saksa) ja joka kuului monialaisten puitteiden soveltamisalaan.

10 Saksan viranomaiset toimittivat 15.11.2000 ja 12.1.2001 päivätyillä kirjeillä lisätietoja sen jälkeen, kun ne olivat vastaanottaneet komission 28.8.2000 päivätyn kirjeen, jossa niille ilmoitettiin, ettei ilmoitusta voitu pitää täydellisenä. Koska nämä kirjeet eivät täysin tyydyttäneet komissiota, nämä samat viranomaiset toimittivat 2.3.2001 päivätyllä kirjeellä uusia tietoja, joiden perusteella kyseisen toimielimen oli mahdollista katsoa ilmoitus täydelliseksi.

11 Komissio teki 25.7.2001 asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti päätöksen olla vastustamatta kyseisen tuen myöntämistä (jäljempänä päätös).

12 Päätöksestä käy ilmi, että investointisuunnitelma on toteutettava alueella, joka on EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla tukikelpoinen ja jonka osalta suuriin yrityksiin tehtävien uusien investointien edistämiseksi myönnettävän tuen intensiteetin enimmäismäärä, jota nimitetään myös alueelliseksi enimmäismääräksi,

on 35 prosenttia bruttomenoista. Tuki muodostuu 46 201 868 euron suuruisesta avustuksesta, jota ei tarvitse maksaa takaisin, ja 23 596 120 euron investointipalkkiosta, eli sen kokonaismäärä on 69 797 988 euroa investoinnin hyväksyttävistä 199 400 000 euron suuruisista kokonaiskustannuksista.

13 Kyseisen tuen ensimmäinen osa, suuruudeltaan 28,61 miljoonaa euroa, on tarkoitettu OSB-levyjä (Oriented Strand Board) valmistavan tehtaan rakentamiseen, ja toinen osa, suuruudeltaan 41,18 miljoonaa euroa, lastulevyjä valmistavan tehtaan rakentamiseen.

14 Monialaisissa puitteissa vahvistettujen arviointiperusteiden mukaisesti tekemänsä ilmoitettua tukea koskevan arvioinnin perusteella komissio esitti päätöksessä syyt, joiden perusteella mukautustekijät, joita sovelletaan sen tuen intensiteetin enimmäismäärää, jonka suuri yritys voi saada kyseessä olevalla alueella, vastaavaan 35 prosentin osuuteen, oli vahvistettava seuraavalla tavalla:

— 1 tekijälle T, joka liittyy kyseisellä alalla vallitsevaan kilpailutilanteeseen

— 0,8 tekijälle I (pääoman ja työvoiman suhde)

— 1,5 tekijälle M, joka koskee suunnitellun tuen alueellista vaikutusta,

eli tuen intensiteetin sallittu enimmäismäärä on 42 prosenttia (= 35 % x 1 x 0,8 x 1,5).

15 Mitä tulee erityisesti kilpailutilanteeseen liittyvän tekijän T arviointiin, komissio on täsmentänyt, että monialaisten puitteiden 3.3 ja 3.4 kohdan mukaisesti silloin, kun kapasiteetin käyttöasteesta on riittävästi tietoja, komission on rajattava kilpailutekijää koskeva tarkastelunsa sen määrittämiseen, onko kyseessä olevalla alalla rakenteellista ylikapasiteettia vai ei. Komissio — katsoen Glunzin valmistamien kahden tuotteen muodostavan erittäin merkittävän osan puulevyjen kokonaistuotannosta Euroopassa ja viitaten NACE:n tarkimpaan mahdolliseen rajaukseen — päätti perustaa arviointinsa tietoihin, jotka liittyvät kapasiteetin käyttöasteeseen NACE:n luokassa 20.20, joka sisältää puulevyjen valmistuksen.

16 Saksan viranomaisten toimittamaan tutkimukseen sisältyvien, ajanjakson 1994–1998 kattavien tietojen perusteella komissio päätteli, että kyseessä oleva investointihanke johtaisi kapasiteetin lisäykseen alalla, jolla ei ole ylikapasiteettia, mikä oli perusteena mukautustekijän 1 soveltamiselle kilpailutilanteeseen liittyvään tekijään.

17 Todettuaan, ettei sen tuen määrä, jonka Saksan liittotasavalta suunnitteli myöntävänsä Glunzille, ylittänyt tuen intensiteetin sallittua enimmäismäärää, komissio katsoi, että ilmoitetun tuen määrä on yhteensopiva EY:n perustamissopimuksen kanssa.

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

18 Tässä tilanteessa kantaja nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 4.2.2002 jättämällään kannekirjelmällä.

19 Glunz ja OSB Deutschland GmbH toimittivat 3.7.2002 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen väliintulohakemuksen, jossa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.

20 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun neljännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi tämän väliintulohakemuksen 10.9.2002 antamallaan määräyksellä. Väliintulijat toimittivat väliintulokirjelmänsä 4.11.2002, ja kantaja esitti sitä koskevat huomautuksensa asetetussa määräajassa.

21 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 8.7.2004 pidetyssä istunnossa.

22 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa päätöksen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23 Komissio vaatii väliintulijoiden tukemana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta

— hylkää kanteen perusteettomana

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

24 Komissio ja väliintulijat katsoivat suullisessa käsittelyssä, ettei kanne täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

25 Ne väittivät, ettei hyväksytty tuki vaikuttanut olennaisesti kantajan asemaan kyseessä olevilla markkinoilla. Kun otetaan huomioon tuotantolaitosten sijainti ja kyseisten tuotteiden toimitusalueet, jotka on määritelty kuljetuskustannusten avulla, kantajan ja tuensaajayrityksen myyntialueet ovat hyvin vähäisessä määrin päällekkäisiä.

26 Kantaja korostaa, että komissio on loukannut sen menettelyllisiä oikeuksia jättäessään virheellisesti aloittamatta asetuksen N:o 659/1999 6 artiklassa säädetyn muodollisen tutkintamenettelyn, jossa kantaja olisi asianomaisena osapuolena voinut esittää huomautuksensa ennen kuin komissio tekee päätöksensä.

27 Kantaja muistuttaa, että asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h kohtaan sisältyvä "asianomaisen osapuolen" määritelmä kattaa kilpailevat yritykset. Kantaja ja Gluntz ovat suoria kilpailijoita, sillä ne valmistavat samoja tuotteita, joita pidetään kaupan samoilla markkinoilla. Tuen myöntäminen vaikuttaa kantajan kilpailuasemaan kyseessä olevilla markkinoilla.

28 Näiden seikkojen perusteella kantaja väittää, että päätös koskee sitä suoraan ja erikseen ja että se voi näin ollen nostaa kumoamiskanteen päätöstä vastaan.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

29 Komissio ja väliintulijat ovat esittäneet ensimmäisen kerran suullisessa käsittelyssä kanteen tutkimatta jättämistä koskevan vaatimuksen, joka perustuu kantajan asiavaltuuden puuttumiseen.

30 Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kantajan asiavaltuuden puuttumista koskeva tutkimatta jättämisperuste on ehdoton peruste, jonka yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa ja joka sen jopa on otettava huomioon viran puolesta (asia C-298/00 P, Italia v. komissio, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s I-4087, 35 kohta) ja johon vastaaja voi näin ollen vedota missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheessa (ks. vastaavasti asia C-166/95 P, komissio v. Daffix, tuomio 20.2.1997, Kok. 1997, s. I-983, 25 kohta ja yhdistetyt asiat T-45/98 ja T-47/98, Krupp Thyssen Stainless ja Acciai speciali Terni v. komissio, tuomio 13.12.2001, Kok. 2001, s. II-3757, 125 kohta).

31 Nyt käsiteltävänä oleva kumoamiskanne on nostettu sellaista komission päätöstä vastaan, jossa todetaan yksittäinen tuki yhteismarkkinoille soveltuvaksi ja joka on tehty alustavan tutkimuksen päätteeksi.

32 Tältä osin on muistettava, että komission suorittaman valtiontukien valvonnan yhteydessä on erotettava yhtäältä tukien alustava tutkinta, josta määrätään EY 88 artiklan 3 kohdassa, jota säännellään asetuksen N:o 659/1999 4 artiklassa ja jonka tarkoituksena on ainoastaan antaa komissiolle mahdollisuus muodostaa alustava näkemyksensä kyseessä olevan tuen osittaisesta tai täydellisestä soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, ja toisaalta muodollinen tutkintamenettely, jota tarkoitetaan EY 88 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklassa ja jonka tarkoituksena on antaa komissiolle mahdollisuus saada täydelliset tiedot kaikista asiaan liittyvistä seikoista. Perustamissopimuksessa määrätään komissiolle ainoastaan tämän viimeksi mainitun menettelyn osalta velvollisuus vaatia niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa (asia C-198/91, Cook v. komissio, tuomio 19.5.1993, Kok. 1993, s. I-2487, Kok. Ep. XIV, s. I-211, 22 kohta; asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993, Kok. 1993, s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233, 16 kohta; asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719, 38 kohta ja asia T-158/99, Thermenhotel Stoiser Franz ym. v. komissio, tuomio 13.1.2004, Kok. 2004, s. II-1, 57 kohta).

33 Silloin, kun komissio EY 88 artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä aloittamatta toteaa saman artiklan 3 kohdan perusteella, että tuki on yhteismarkkinoille soveltuva, niiden, joiden oikeuksien turvaamiseksi tämän artiklan 2 kohdan menettelylliset takeet on annettu, oikeudet voivat toteutua vain, jos niillä on oikeus riitauttaa tällainen komission päätös yhteisöjen tuomioistuimissa (em. asia Cook v. komissio, tuomion 23 kohta; em. asia Matra v. komissio, tuomion 17 kohta; em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 47 kohta ja em. asia Thermenhotel Stoiser Franz ym. v. komissio, tuomion 69 kohta).

34 Näin ollen, kun kantaja pyrkii nostamalla kumoamiskanteen alustavan vaiheen lopuksi tehdystä komission päätöksestä saamaan aikaan sen, että EY 88 artiklan 2 kohdassa määrättyjä menettelyllisiä takeita noudatetaan, kyseisen päätöksen

voidaan katsoa koskevan kantajaa suoraan ja erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla pelkästään sen perusteella, että kantaja on EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee (em. asia Cook v. komissio, tuomion 23–26 kohta; em. asia Matra v. komissio, tuomion 17–20 kohta ja asia T-11/95, BP Chemicals v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3235, 89 ja 90 kohta).

35 Käsiteltävänä olevassa asiassa on selvää, että kantaja vaatii päätöksen kumoamista sillä toisen kanneperusteensa yhteydessä esitetyllä perusteella, että komissio on virheellisesti kieltäytynyt aloittamasta EY 88 artiklan 2 kohdan mukaista muodollista tutkintamenettelyä.

36 Lisäksi kantaja vaatii asianomaisen osapuolen asemaa väittäen olevansa Glunzin suora kilpailija, sillä se valmistaa tehtaassaan Sully-sur-Loiressa (Ranska) samoja tuotteita kuin kyseinen yhtiö, ja näitä tuotteita pidetään tämän jälkeen kaupan samoilla markkinoilla.

37 On muistettava, että oikeuskäytännön mukaan niitä, joita asia koskee, ovat henkilöt, yritykset tai yhteenliittymät, joiden etuihin tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa, eli erityisesti kilpailevat yritykset ja ammattijärjestöt (asia 323/82, Intermills v. komissio, tuomio 14.11.1984, Kok. 1984, s. 3809, Kok. Ep. VII, s. 667, 16 kohta). Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdassa, jossa toistetaan edellä mainittu oikeuskäytäntöön perustuva ratkaisu, säädetään, että asianomaisella osapuolella tarkoitetaan "jäsenvaltiota, henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, erityisesti tuensaajaa, kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä".

38 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on selvää, että kantaja ja tuensaajayritys kumpikin valmistavat puulevyjä ja että näiden kahden yrityksen myyntialueiden välillä on päällekkäisyyttä.

39 On huomattava, että suullisessa käsittelyssä Glunz on — vastoin komission väitteitä, joiden mukaan tuensaajayritys myy tuotteita yrityksille, jotka sijaitsevat lähes pelkästään entisen Saksan demokraattisen tasavallan alueella — täsmentänyt myyvänsä tuotteitaan koko Saksan liittotasavallan alueella ja suurelta osin huonekaluteollisuuden yrityksille, jotka ovat keskittyneet yhdelle alueelle Saksan luoteisosassa.

40 Glunz on myös myöntänyt, että kantaja toimii huonekalujen valmistusmarkkinoilla Saksassa, mutta sen markkinaosuus on pieni. Tämän viimeisen väitteen tueksi ei kuitenkaan ole esitetty mitään näyttöä.

41 Lisäksi — vaikka komissio on päätöksessä tosiasiallisesti puulevyjen osalta arvioinut, että kun kyseessä ovat painavat ja tilaa vievät tuotteet, kuljetukset pitkän matkaan päähän ovat liian kalliita ja kuljetusten pituus on näin ollen rajattu noin 800 kilometriin — se on kuitenkin todennut, että Euroopan talousalue muodosti kyseessä olevat maantieteelliset markkinat.

42 Vaikka yritys kilpailee luonnollisella toimitusalueellaan niiden muiden yritysten kanssa, joiden toimitusalueet menevät sen kanssa päällekkäin, koska kullakin näistä viimeksi mainituista yrityksistä on oma ulompi toimitussäteensä, yrityksen kilpailu sen säteellä toimivien yritysten kanssa pyrkii ulottumaan näiden luonnollisille toimitusalueille, ja näin ollen voi tältä osin olla tarkoituksenmukaista arvioida yhteisöä tai — kuten tässä tapauksessa — Euroopan talousaluetta kokonaisuudessaan relevantteina maantieteellisinä markkinoina (ks. vastaavasti asia T-65/96, Kish Glass v. komissio, tuomio 30.3.2000, Kok. 2000, s. II-1885, 84–95 kohta).

43 Päätöksestä käy myös ilmi, että Glunz on Tableros de Fibras SA:n, jolla on Ranskassa puualalla toimivia tehtaita, jotka Glunz luovutti sille vuonna 1999, tytäryhtiö.

44 Näin ollen on katsottava, että kantaja on tuensaajayrityksen kilpailija ja että sitä voidaan näin ollen pitää asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettuna asianomaisena osapuolena.

45 Tältä osin komission nimenomainen viittaus asiassa T-358/92, Deutsche Post ja DHL vastaan komissio, 27.5.2004 annettuun määräykseen (Kok. 2004, s. II-1565) sen vaatimuksen perustelemiseksi, joka koskee kanteen tutkimatta jättämistä sen takia, ettei tuen myöntäminen ole vaikuttanut merkittävästi kantajan asemaan kyseessä olevilla markkinoilla, on vailla merkitystä. Edellä mainittu tutkimatta jättämistä koskeva määräys, joka perustui kahden kantajayrityksen kilpailuasemaan kohdistuvan merkittävän vaikutuksen puuttumiseen, on nimittäin annettu asiassa, joka eroaa nyt käsiteltävänä olevasta asiasta siten, että kanne oli nostettu sellaista komission päätöstä vastaan, joka oli tehty EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn päätteeksi ja jonka yhteydessä niitä, joita asia koskee, oli asianmukaisesti pyydetty esittämään huomautuksensa.

46 Edellä esitetystä seuraa, että nyt käsiteltävänä oleva kanne on otettava tutkittavaksi.

Aineellinen kysymys

Alustavat huomautukset

47 Kantaja esittää päätöksen kumoamista koskevien vaatimustensa tueksi neljä kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee EY 87 artiklan ja monialaisten puitteiden rikkomista, toinen EY 88 artiklan 2 kohdan rikkomista, kolmas väitettyä

komission harkintavallan väärinkäyttöä ja neljäs perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä.

48 Kantaja väittää toisen kumoamisperusteensa yhteydessä, että komissio on hyväksymällä Saksan viranomaisten Glunzille myöntämän tuen pelkän alustavan tutkimuksen jälkeen rikkonut EY 88 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohtaa, jossa velvoitetaan toimielin aloittamaan muodollinen tutkintamenettely, kun ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille "on epäilyjä".

49 On muistettava, että EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisen tukien alustavan tutkintavaiheen, jota säännellään asetuksen N:o 659/1999 4 artiklassa, tarkoituksena on ainoastaan antaa komissiolle riittävä pohdinta- ja tutkinta-aika, jotta se voisi muodostaa alustavan käsityksen sille ilmoitetuista tukisuunnitelmista ja ilman, että syvällisempi tutkimus olisi tarpeen, päätellä, että tukisuunnitelmat soveltuvat yhteen perustamissopimuksen kanssa, tai päinvastoin todeta, että niiden sisällön perusteella tätä yhteensoveltuvuutta on pidettävä kyseenalaisena (asia C-99/98, Itävalta v. komissio, tuomio 15.2.2001, Kok. 2001, s. I-1101, 53 ja 54 kohta).

50 Muodollinen tutkintamenettely, jonka perusteella komissio saa kattavat tiedot asiaan liittyvistä seikoista ennen kuin se tekee päätöksensä, on välttämätön, jos komissio kohtaa vakavia vaikeuksia arvioidessaan tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille (em. asia Matra v. komissio, tuomion 33 kohta).

51 Komissio voi siis pysyttäytyä alustavassa tutkinnassa ja tehdä päätöksen olla vastustamatta tukea vain, jos se on tämän tutkinnan päättyessä vakuuttunut siitä, että kyseinen hanke on perustamissopimuksen mukainen.

52 Jos komissio on sitä vastoin tässä alustavassa menettelyssä tullut toisenlaiseen tulokseen tai ei ole kyennyt ratkaisemaan kaikkia tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille koskevaan arviointiin liittyviä vaikeuksia, komissiolla on velvollisuus hankkia kaikki tarpeelliset selvitykset ja aloittaa tätä varten EY 88 artiklan 2 kohdan mukainen muodollinen tutkintamenettely (asia 84/82, Saksa v. komissio, tuomio 20.3.1984, Kok. 1984, s. 1451, Kok. Ep. VII, s. 545, 13 kohta; em. asia Cook v. komissio, tuomion 29 kohta; em. asia Matra v. komissio, tuomion 33 kohta ja em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 39 kohta).

53 Kantaja ei väitä EY 88 artiklan 2 kohdan rikkomista koskevan kanneperusteensa yhteydessä pelkästään, että alustavan tutkinnan kesto ja olosuhteet ovat osoituksena vakavien vaikeuksien olemassaolosta, vaan se väittää myös, että lastulevymarkkinoiden tilanteeseen kohdistuvan tarkan tutkimuksen olisi pitänyt herättää epäilyksiä komissiossa ja tehdä näin muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen tarpeelliseksi. Kantaja lisää, että mainitun menettelyn aikana se on toimittanut komissiolle tiedot, jotka liittyvät lastulevyjen todettavissa olevaan kulutukseen ja jotka osoittavat, että kyseessä oleva investointi tapahtuu taantuvilla markkinoilla.

54 Päätöksestä käy kuitenkin selvästi ilmi, että komissio on harkitusti rajoittunut tutkimaan pelkkää rakenteellisen ylikapasiteetin mahdollista olemassaoloa ja arvioinut monialaisten puitteiden 3.2–3.4 kohdan sanamuodon ja sen seikan, että sillä oli riittävät tiedot kyseessä olevan alan kapasiteetin käyttöasteesta, perusteella, ettei sillä ollut velvollisuutta tarkistaa, tapahtuisivatko kyseessä olevat investoinnit taantuvilla markkinoilla. Tällaisessa lähestymistavassa se, että kantaja lähetti tiedot, jotka liittyvät lastulevyjen kulutukseen, oli joka tapauksessa hyödytöntä.

55 On siten ilmeistä, että asiassa nousee esiin yleinen kysymys, joka on ratkaistava ensin ja joka liittyy monialaisten puitteiden merkityksellisten kohtien tulkintaan EY 87 artiklan valossa sen tai niiden perusteiden määrittelemiseksi, joita on sovellettava kilpailutekijän arvioinnissa.

56 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on laillisuusvalvontansa harjoittamisen yhteydessä ratkaistava tämä sovellettavia normeja koskeva ensimmäinen tulkintakysymys ja siten tarkistettava, tekikö komissio perustellusti edellä 54 kohdassa tarkoitetun johtopäätöksen, minkä kantaja nimenomaisesti kiistää ensimmäisessä kumoamisperusteessaan, joka koskee EY 87 artiklan ja monialaisten puitteiden rikkomista.

EY 87 artiklan ja monialaisten puitteiden rikkominen

Asianosaisten lausumat

57 Kantaja kiistää komission suorittaman arvioinnin tuen intensiteetin sallitusta enimmäismäärästä ja erityisesti kilpailutilanteeseen liittyvästä tekijästä T. Komissio on sen mukaan käsiteltävässä asiassa tehnyt virheellisen arvioinnin markkinoiden tilanteesta, kun se ei yhtäältä ole erottanut lastulevyjen markkinoita OSB-levyjen markkinoista eikä toisaalta tutkinut ja ottanut huomioon lastulevymarkkinoiden taantuvaa tilannetta.

— Lastulevyjen ja OSB-levyjen markkinoiden erottamatta jättäminen

58 Kantaja väittää, että kyseessä oleva tuki olisi pitänyt tutkia ja arvioida erikseen sen mukaan, oliko tuki tarkoitettu lastulevyjen tai OSB-levyjen tuotantoon. Kantaja huomauttaa, että komissio toteaa kyseessä olevien tuotteiden markkinoiden määrittelyyn liittyvässä päätöksen osassa seuraavaa: "Näin ollen ehdotetaan katsottavaksi, että yhtäältä [OSB-levyt] ja vanerilevyt, toisaalta lastulevyt, muodos-

tavat kumpikin markkinat". Kantajan arvostelun mukaan vastaaja ei ole ottanut tätä markkinoiden rajausta täsmällisesti huomioon kilpailutekijän arvioinnin yhteydessä, vaan se on päinvastoin valinnut yhtenäisen lähestymistavan.

59 Kantaja väittää, että lastulevyjen ja OSB-levyjen markkinat ovat liian erilaiset käsiteltäviksi yksinä ja samoina markkinoina. Nämä kaksi tuotetta ovat nimittäin vaihdettavissa keskenään ainoastaan hyvin vähäisessä määrin, komissionkin mukaan ainoastaan 10 prosentissa tapauksista. Lisäksi näihin kahteen tuotteeseen liittyvät markkinat kehittyvät eri tavalla, koska lastulevyjen markkinat taantuvat, kun taas OSB-levyjen markkinat ovat kasvussa.

60 Komissio korostaa, että kyseessä olevan investointihankkeen tarkoituksena on luoda integroitu puunjalostuskeskus, jossa on kaksi toisiinsa läheisessä yhteydessä olevaa tuotantolinjaa, joilla on yhteisiä laitteistoja. Komissio väittää, että sen oli monialaisten puitteiden 7.2 kohdan mukaisesti pidettävä mainittua hanketta "yksikkönä ja käsiteltävä sitä sellaisena", koska hanke koski juuri edellä mainitussa 7.2 kohdassa tarkoitetun "tuotantopaikan" luomista. Se on myös noudattanut monialaisten puitteiden 7.7 kohtaa nojatessaan arviointinsa tietoihin, jotka liittyvät NACE:n luokkaan 20.20, joka sisältää lastulevyt ja OSB-levyt.

61 Vaikka lähtökohdaksi otettaisiin investoinnin erillinen arviointi kyseessä olevien tehtaiden perusteella, komissio väittää, että sen olisi pitänyt tarkastella niissä valmistettuja kahta tuotetta yhdessä monialaisten puitteiden 3.2 kohdan viimeisen virkkeen nojalla, jonka mukaan ensimmäiseksi on suoritettava alakohtainen arviointi eikä tuotteiden eri markkinoiden arviointia. Lisäksi myös siinä tapauksessa, että lastulevyjä ja OSB-levyjä koskevat kapasiteetin käyttöasteet olisi otettu erikseen

huomioon, olisi tekijälle T saatu mukautustekijä 1 kummallakin alalla, joilla ei ollut rakenteellista ylikapasiteettia.

62 Väliintulijat toteavat, että tuen kohteena on yksi investointihanke, jonka tarkoituksena on luoda integroitu puunjalostuskeskus, joka on monialaisten puitteiden 7.2 kohdassa tarkoitettu tuotantopaikka eli organisaatioyksikkö. Näissä olosuhteissa se seikka, että OSB-levyt ja lastulevyt kuuluvat eri tuotemarkkinoille tai että tuki voitaisiin kirjanpidolliselta kannalta kohdentaa kahdelle tuotantolinjalle, on vailla merkitystä.

63 Väliintulijat väittävät, että kapasiteetin käyttöasteen vahvistaminen, jolla yksin on merkitystä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, ei missään tapauksessa riipu lainkaan investointihankkeen yhtenäisyyttä koskevasta kysymyksestä. Siinäkin tapauksessa, että olisi kaksi selvästi erillistä tukisuunnitelmaa, kilpailutekijän vahvistamisen tulisi monialaisten puitteiden 3.2 ja 3.3 kohdan — luettuina yhdessä 7.7 kohdan kanssa — mukaisesti perustua kapasiteetin käyttöasteeseen sillä NACE:n alatoimialalla, johon kyseessä olevat kaksi tuotetta kuuluvat.

— Lastulevyjen markkinoiden taantuvan tilanteen tutkimatta ja huomioimatta jättäminen

64 Kantaja toteaa, että monialaisten puitteiden 7.7 ja 7.8 kohdan mukaan komissiolla oli velvollisuus tutkia merkitykselliset numerotiedot ajanjaksolta 1995–1999 nämä vuodet mukaan lukien sen tarkistamiseksi, oliko havaittavissa rakenteellista ylikapasiteettia ja/tai markkinoiden taantumista, sillä tämä arviointi on välttämätön edellytys kilpailutekijän määrittelylle.

65 Kantaja väittää kannekirjelmän liitteenä olevaan tutkimukseen viitaten, että lastulevyjen keskimääräinen vuotuisen kulutuksen arvon kasvu Euroopan talousalueella on vuosina 1995–1999 ollut –3,72 prosenttia (OSB-levyillä sitä vastoin +24,57 prosenttia), mikä merkitsee sitä, että monialaisten puitteiden 7.8 kohdan mukaan kyseisten tuotemarkkinoiden taantuma oli päätöksen tekohetkellä täydellinen. Kun otetaan huomioon toteamus markkinoiden täydellisestä taantumisesta, kilpailutekijään monialaisten puitteiden 3.10 kohdan mukaisesti sovellettava mukautustekijä, joka koskee tukea lastulevytehtaalle, ei näin ollen ole 1, vaan 0,25.

66 Kantaja kiistää komission päätöksessään esittämät perustelut, jotka koskevat mukautustekijän 1 valitsemista kilpailutekijälle.

67 Kantaja arvostelee komissiota siitä, että se on — katsoessaan, että sillä on riittävät tiedot kapasiteetin käytöstä kyseessä olevalla toimialalla — tyytynyt ottamaan huomioon vain sen, onko olemassa rakenteellista ylikapasiteettia vai ei, tutkimatta kysymystä siitä, ovatko markkinat taantuvat, vaikka myönteinen vastaus toiseen näistä kysymyksistä olisi sulkenut pois mukautustekijän 1 soveltamisen kilpailutekijään.

68 Kantajan mukaan monialaisten puitteiden 3.10 kohdan sanamuodosta käy ensinnäkin ilmi, että velvollisuus tutkia, suoritetaanko investoinnit taantuvilla markkinoilla, on myös silloin, kun kapasiteetin käyttöasteesta on käytettävissä tietoja.

69 Toiseksi EY 87 artiklan 1 ja 3 kohdasta seuraa komissiolle kuuluva velvollisuus tutkia, onko havaittavissa rakenteellista ylikapasiteettia ja/tai markkinoiden taantumista. Komission on tätä artiklaa soveltaessaan otettava huomioon yhteinen etu, minkä perusteella sen olisi pitänyt käsiteltävänä olevassa asiassa tutkia, olivatko kyseessä taantuvat markkinat.

70 Komissio muistuttaa, että monialaiset puitteet sitovat sitä ja että tässä tapauksessa sen ei ollut mahdollista tutkia, tehtiinkö investoinnit taantuvilla markkinoilla, sillä monialaisten puitteiden 3.4 kohdan mukaan tällainen tutkinta on sallittu vain toissijaisesti silloin, kun kapasiteetin käytöstä ei ole saatavilla riittävästi tietoa. Tuen ilmoituspäivänä komissiolla oli kuitenkin käytössään kyseessä olevan toimialan kapasiteetin käyttöastetta koskevat tiedot ajanjaksolta 1993–1998, ja ne ovat olleet päätöksen perustana.

71 Komissio väittää, että kantajan monialaisista puitteista esittämä tulkinta on virheellinen. Vastaajan mukaan monialaisten puitteiden 3.3 ja 3.4 kohdan järjestyksestä sekä mainitussa 3.4 kohdassa sen tarkistamiselle, tehdäänkö investoinnit taantuvilla markkinoilla, asetetusta edellytyksestä — eli kapasiteetin käyttöä koskevien tietojen riittämättömyydestä — seuraa automaattisesti, että kapasiteetin käyttöasteen määrittelylle on annettava etusija. Lisäksi maininnan "ja/tai" tarkoituksena on ainoastaan täsmentää, että silloin, kun tiedot kapasiteetin käytöstä ovat riittämättömät, on joka tapauksessa määriteltävä kyseessä olevien tuotteiden todettavissa oleva kulutus. Monialaisten puitteiden 3.10 kohdasta, jossa ei ole lainkaan kysymys kilpailutilanteen kahden arviointimenetelmän käyttöjärjestyksestä, ei voida ilman normatiivisen ristiriidan myöntämistä päätellä, että mainittujen puitteiden 3.2 ja 3.4 kohdasta olisi edes osittainkaan poikettava.

72 Kapasiteetin käyttöasteen muodostaman arviointiperusteen etusija selittyy sillä, että se antaa tietyn toimialan tilanteesta selvästi luotettavamman kuvan kuin todettavissa oleva kulutus. Kyseisessä kulutuksessa on paljon vaihteluita, jotka ovat riippumattomia toimialan tilanteesta ja kapasiteetin käyttöasteesta, mikä johtaa huomattavasti erilaisiin johtopäätöksiin huomioon otettua viiden vuoden ajanjaksoa seuraavasta markkinoiden tilanteesta. Komissio täsmentää, että monialaisten puitteiden tavoitteet on saavutettu silloin, kun niiden erityisiä määräyksiä on noudatettu siten kuin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

73 Alueellisesta tuesta suurille investointihankkeille annetuista uusista monialaisista puitteista (EYVL 2002, C 70, p. 8), joiden 19 kohdassa viitataan nimenomaisesti kapasiteetin käyttöasteeseen, ei voida päätellä, että "rakenteellisen ylikapasiteetin tutkinta ei mahdollista markkinoiden tilanteen hyödyllistä arviointia" tai että komissio on myöntänyt edellä mainittua käyttöastetta koskevan arviointiperusteen merkityksettömyyden.

74 Vastaaja korostaa, että kantaja on jättänyt huomioimatta sen seikan, että kilpailutekijä on ainoastaan yksi neljästä merkityksellisestä tekijästä tuen intensiteetin sallitun enimmäismäärän määrittelyssä ja että ilmoitettu suunnitelma on tukikelpoinen myös kantajan laskutapaa käytettäessä. Esitetyt väitteet eivät myöskään koske monialaisia puitteita sellaisinaan, vaan niiden soveltamiseen liittyvää erityistapausta, ja ne perustuvat virheelliseen oletukseen, jonka mukaan ainoa hyödyllinen arviointiperuste on markkinoiden taantuminen ja näiden markkinoiden määrittelemiseksi on otettava huomioon ainoastaan todettavissa oleva kulutus.

75 Väliintulijat väittävät, että komission lähestymistapa on sekä monialaisten puitteiden 3.13 kohdan sanamuodon että niiden tavoitteen mukainen.

76 Ne toteavat ensinnäkin, että monialaisten puitteiden 3.10 kohdassa olevalla maininnalla "ja/tai" ei ole omaa merkitystä. Ylikapasiteettia ja taantuvia markkinoita koskevien arviointiperusteiden välinen suhde on nimittäin jo ratkaistu monialaisten puitteiden 3.3 ja 3.4 kohdassa siten, että mahdollisen ylikapasiteetin tutkinnalle on annettu etusija. Monialaisten puitteiden 3.10 kohdassa muistutetaan ainoastaan tuen intensiteetin sallittuun enimmäismäärään vaikuttavien kolmen tekijän laskentavasta. Lisäksi komissio on perustellusti voinut nojautua kapasiteetin käyttöasteeseen ajanjaksona 1994–1998. Väliintulijat korostavat, että tukisuunnitelman ilmoituspäivänä kapasiteetin käyttöasteeseen liittyviä tietoja ei vielä ollut käytettävissä NACE:n luokan 20.20 osalta ja ettei Eurostat ollut vielä laatinut vuotta 1999 koskevia tietoja tehdasteollisuuden osalta.

77 Väliintulijat väittävät toiseksi, että kilpailutilanteeseen liittyvä tekijä on ainoastaan sen vertailun konkreettinen ilmentymä, joka komission on suoritettava niiden kahden EY:n perustamissopimuksen ristiriitaisen tavoitteen välillä, jotka ovat vapaa kilpailu ja yhteisön yhteisvastuullisuus ja joista jälkimmäinen on perustana EY 87 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdan mukaisille poikkeuksille, jotka koskevat alueellisia tukia. Tämän tekijän huomioon ottamisella pitäisi välttää se, että tukitoimenpiteillä luotaisiin yhteisön laajuinen toimialakohtainen ongelma, joka olisi alkuperäistä alueellista ongelmaa vakavampi (yhdistetyt asiat T-126/96 ja T-127/96, BFM ja EFIM v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3437, 101 kohta).

78 Kantaja jättää lisäksi huomiotta sen seikan, että EY 87 artiklan ja monialaisten puitteiden mukaan ainoastaan sillä kysymyksellä, luodaanko yhteismarkkinoille ylikapasiteettia, on aina merkitystä. Markkinoiden volyymien kehittymisessä ei oteta huomioon lähteitä, joilla todettavissa oleva kulutus tyydytetään. Väliintulijat selittävät, että jos tämä tapahtuu suurimmaksi osaksi tuonnin avulla, vaikka kapasiteetti yhteisössä on täysin käytössä, taantuvilla markkinoilla suoritettu investointi ei välttämättä ole ristiriidassa EY 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan ja monialaisten puitteiden kanssa. Kolmansista maista peräisin olevien tuottajien mahdollisella syrjäytysvaikutuksella ei nimittäin ole mitään merkitystä kyseisen arvioinnin yhteydessä.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

79 Aluksi on huomattava, että vaikka komissiolla on EY 87 artiklan 3 kohtaa soveltaessaan laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointeja, jotka on tehtävä yhteisön kannalta katsoen, se voi hyväksyä harkintavaltansa käyttämiseksi toimintaohjeita suuntaviivojen kaltaisten säännösten muodossa, jos nämä säännökset sisältävät ohjeellisia sääntöjä kyseisen toimielimen toimintaa varten eivätkä ne ole perustamissopimuksen vastaisia (asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000, Kok. 2000, s. I-8237, 62 kohta ja asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, Kok. 2002, s.

I-2289, 45 ja 52 kohta). Silloin kun komissio antaa suuntaviivoja, joilla se pyrkii täsmentämään perustamissopimuksen määräyksiä noudattaen perusteet, joita se aikoo soveltaa harkintavaltaansa käyttäessään, se rajoittaa itse harkintavaltaansa, koska sen on noudatettava ohjeellisia sääntöjä, jotka se on itselleen asettanut (asia T-380/94, AIUFFASS ja AKT v. komissio, tuomio 12.12.1996, Kok. 1996, s. II-2169, 57 kohta ja asia T-214/95, Vlaams Gewest v. komissio, tuomio 30.4.1998, Kok. 1998, s. II-717, 89 kohta). Tässä yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on tarkistettava, onko komissio noudattanut näitä sääntöjä (asia T-35/99, Keller ja Keller Meccanica v. komissio, tuomio 30.1.2002, Kok. 2002, s. II-261, 77 kohta).

80 Käsiteltävänä olevassa asiassa kantaja kiistää monialaisten puitteiden ja EY 87 artiklan sanamuodon nojalla arvioinnin, jonka komissio on tehnyt päätöksessä kilpailutilanteeseen liittyvästä tekijästä T.

81 Kantajan kirjelmistä käy ilmi, että ensimmäisenä esitetty väite, joka koskee kyseessä olevien tuotteiden markkinoiden määrittelemistä, liittyy läheisesti väitteeseen, jonka mukaan komissio ei ole suorittanut tutkimusta, jonka tarkoituksena on todeta, ovatko markkinat taantuvat vai eivät, mikä on keskeinen kiistakysymys osapuolten välillä.

82 On selvää, että komissio on — katsottuaan lastulevyjen ja OSB-levyjen kuuluvan eri tuotemarkkinoille — monialaisten puitteiden 7.7 kohdan mukaisesti arvioinut rakenteellisen ylikapasiteetin mahdollista olemassaoloa nojautuen tutkimukseen, joka sisältää kapasiteetin käyttöasteeseen liittyvät tiedot NACE:n luokkaa 20.20 vastaavalla toimialalla, joka viittaa puulevyjen — joihin lastulevyt ja OSB-levyt luonnollisesti kuuluvat — valmistukseen.

83 Kyseisen tutkimuksen perusteella komissio on voinut tehdä rakenteellisen ylikapasiteetin puuttumista koskevan johtopäätöksen, joka koskee sekä kapasiteetin käyttöasteen arviointia yleensä puulevyjen osalta että tätä arviointia lastulevyjen ja OSB-levyjen osalta erikseen tarkasteltuna. Kantaja ei arvostele kyseisen tutkimuksen tuloksia eikä komission johtopäätöstä rakenteellisen ylikapasiteetin puuttumisesta.

84 Kantajan väite lastulevyjen ja OSB-levyjen markkinoiden erottamisen välttämättömyydestä saa todellisuudessa täyden merkityksensä taantuvien markkinoiden olemassaolon arvioinnissa, jota se käsittelee kirjelmissään. On lisäksi huomattava, että kyseinen arviointi ei rakenteellisen ylikapasiteetin mahdollisen olemassaolon arvioinnista poiketen tapahdu määrittelemällä toimiala NACE:hen sisältyvien luokituksien perusteella, vaan määrittelemällä kyseessä olevien tuotteiden markkinat (ks. monialaisten puitteiden 7.7 ja 7.8 kohta).

85 Arviointinsa yhteydessä kantaja tekee nimenomaisesti eron lastulevyjen ja OSB-levyjen markkinoiden välille ja nojautuu siihen tehdäkseen johtopäätöksen, että lastulevyjen markkinat ovat taantuneet täydellisesti tai vähintäänkin taantuneet, mikä on perusteena mukautustekijän 0,25 tai 0,75 soveltamiselle kilpailutekijään, toisin kuin OSB-levyjen markkinoilla, joiden osalta tähän samaan tekijään voitaisiin soveltaa mukautustekijää 1.

86 On siten ilmeistä, että olennainen kysymys on se, oliko komissiolla käsiteltävänä olevassa asiassa oikeus jättää tutkimatta, olivatko markkinat taantuvat vai eivät.

87 Komissio korostaa väliintulijoiden tukemana, että monialaisten puitteiden mukaan kilpailutilanteeseen liittyvän tekijän arvioinnissa voidaan käyttää kahta arviointipe-

rustetta eli sitä, joka liittyy rakenteellisen ylikapasiteettiin, ja sitä, joka liittyy taantuviin markkinoihin, mutta näiden välillä on tärkeysjärjestys. Näiden osapuolten mukaan taantuviin markkinoihin liittyvän arviointiperusteen tutkinta on siis sallittua ainoastaan toissijaisesti ja vain silloin, kun tiedot kapasiteetin käyttöasteesta kyseessä olevalla toimialalla ovat riittämättömiä, koska ne eivät kata koko viiteajanjaksoa tai koska ne eivät koske tarkasti kyseessä olevia tuotteita, ja kun näin ollen ei ole mahdollista tehdä rakenteellisen ylikapasiteetin olemassaoloa koskevaa johtopäätöstä, olipa se sitten positiivinen (rakenteellista ylikapasiteettia on olemassa) tai negatiivinen (rakenteellista ylikapasiteettia ei ole olemassa).

88 Tämä komission monialaisten puitteiden tulkinta on ilmennyt päätöksessä mukautustekijän 1 — toisin sanoen korkeimman ja näin ollen tuensaajayritykselle edullisimman mukautustekijän — soveltamisena tekijään T, ja näin on tehty pelkästään sen toteamuksen perusteella, ettei kyseessä olevalla toimialalla ole ylikapasiteettia.

89 Vaikka on tosin totta, että monialaiset puitteet voitaisiin pelkästään niiden sanamuoto huomioon ottaen ymmärtää komission esittämällä tavalla, on mainittuja puitteita kuitenkin tulkittava EY 87 artiklan ja sen tähän artiklaan sisältyvän periaatteen valossa, jonka mukaan julkiset tuet eivät sovellu kyseisessä määräyksessä tarkoitetun tavoitteen eli yhteismarkkinoiden vääristymättömän kilpailun saavuttamiseen.

90 Monialaisten puitteiden 3.2–3.4 kohdan sisällöstä ilmenee, että arviointi, jonka tarkoituksena on määrittää, kärsiikö kyseessä oleva toimiala rakenteellisesta ylikapasiteetista, muodostaa tosin ensimmäisen arvioinnin, joka komission on lähtökohtaisesti tehtävä silloin, kun se arvioi kilpailutilanteeseen liittyvää tekijää.

91 Monialaisten puitteiden 3.10.1 kohdasta käy ilmi, ettei tämä rakenteellisen ylikapasiteetin olemassaoloa tai sen puuttumista koskevan määrittelyn etusija kuitenkaan merkitse sitä, että komissio voisi joka tapauksessa rajoittua pelkästään tähän arviointiin silloin, kun sillä on tietoja kyseessä olevan toimialan kapasiteetin käyttöasteesta.

92 Edellä mainitulla kohdalla täydennetään kilpailutekijää koskevaa monialaisten puitteiden 3.2–3.6 kohtaa, kun siinä täsmennetään eri mukautustekijät, joita voidaan soveltaa kyseiseen tekijään 3.10.1 kohdan i–iii alakohdassa lueteltujen neljän esimerkkitilanteen perusteella, eikä sitä näin ollen voida erottaa niistä.

93 Monialaisten puitteiden 3.10.1 kohdan lukemisen perusteella on ilmeistä, että komission toteamus, jonka mukaan investointisuunnitelma johtaa kapasiteetin kasvuun toimialalla, jota uhkaa rakenteellinen ylikapasiteetti, riittää mukautustekijän 0,75 soveltamiseksi tekijään T. Täksi mukautustekijäksi on vahvistettu 0,50, kun kyseinen hanke voi vahvistaa jo ennestään suurta markkinaosuutta, ja 0,25, kun rakenteellista ylikapasiteettia voidaan pitää vakavana.

94 Monialaisten puitteiden 3.10.1 kohdan i–iii alakohdassa lueteltujen esimerkkitilanteiden sanamuodossa käytetyn konjunktion "tai" perusteella voidaan väittää, että myös komission toteamus, jonka mukaan investointisuunnitelma johtaa kapasiteetin kasvuun toimialalla, jota uhkaa markkinoiden taantuminen, riittää mukautustekijän 0,75 soveltamiseksi tekijään T. Täksi mukautustekijäksi on vahvistettu 0,50, kun kyseinen hanke voi vahvistaa jo ennestään suurta markkinaosuutta, ja 0,25, kun todetaan kysynnän täydellinen taantuminen.

95 Monialaisten puitteiden 3.10.1 kohdan iv alakohdassa annetaan komissiolle mahdollisuus soveltaa mukautustekijää 1 kilpailutilanteeseen liittyvään tekijään ainoastaan siinä tapauksessa, että "hankkeella ei todennäköisesti ole i, ii ja iii kohdassa mainittuja kielteisiä vaikutuksia".

96 Monialaisten puitteiden 3.10.1 kohdan sanamuodosta käy näin ollen ilmi, että suurimman mukautustekijän — jonka perusteella tuki, jonka voidaan todeta soveltuvan yhteismarkkinoille, on suurin — soveltaminen edellyttää edeltävää toteamusta sekä kyseessä olevan toimialan rakenteellisen ylikapasiteetin puuttumisesta että siitä, etteivät markkinat ole taantuvat, paitsi jos katsottaisiin tällaisen ylikapasiteetin puuttumisen välttämättä merkitsevän, etteivät kyseessä olevien tuotteiden markkinat ole taantuvat, mikä tarkoittaisi näiden kahden kilpailutekijää koskevan arviointiperusteen erityisyyden kieltämistä.

97 Näin ollen monialaisten puitteiden 3.4 kohdan ensimmäinen virke, jossa todetaan, että "jos kapasiteetin käytöstä ei ole saatavilla riittävästi tietoa, komissio tarkastelee, tehdäänkö investointi taantuvilla markkinoilla", on ymmärrettävä siten, että mikäli tiedot kyseessä olevan toimialan kapasiteetin käytöstä eivät mahdollista komissiolle myönteisen johtopäätöksen tekemistä rakenteellisen ylikapasiteetin olemassaolosta, sen on tutkittava, ovatko kyseessä olevat markkinat taantumassa.

98 Ainoastaan tämä monialaisten puitteiden tulkinta on EY 87 artiklan ja kyseisessä määräyksessä tarkoitetun vääristymätöntä kilpailua koskevan tavoitteen mukainen.

99 Vastaajan käsiteltävänä olevassa asiassa esittämän kaltaista tulkintaa, joka tekee mahdolliseksi valtiontuen myöntämisen taantuvilla markkinoilla tuotteita kaupan pitävälle yritykselle ilman, että komissio olisi ottanut kyseistä seikkaa mitenkään huomioon harjoittaessaan valvontaansa, ei nimittäin voida hyväksyä. On selvää, että tällaisilla markkinoilla toteutetut investoinnit aiheuttavat vakavaa vaaraa kilpailun vääristymisestä, mikä on selvästi vastoin EY 87 artiklan mukaista vääristymättömän kilpailun tavoitetta.

100 Tältä osin on muistettava, että monialaisten puitteiden 1.1 kohdassa on täsmennetty, että yhtenäismarkkinoiden toteutuminen on tehnyt entistäkin tärkeämmäksi valvoa tarkoin valtiontukia suurille investointihankkeille, sillä tuen kilpailua vääristävät vaikutukset korostuvat samalla kun muut valtioiden toimista johtuvat kilpailun vääristymät poistetaan ja markkinat avautuvat vieläkin enemmän kilpailulle ja yhdentyvät. Komission tavoitteena sen laatiessa monialaiset puitteet oli rajoittaa laajamittaisille hankkeille myönnettäviä tukia tasolle, jolla vältetään kilpailun vääristymiä mahdollisimman tehokkaasti vähentämättä kuitenkaan tuettavan alueen houkuttelevuutta (1.2 kohta).

101 Tätä tarkoitusta varten komission on vahvistettava tapauksittain tuen intensiteetin sallittu enimmäismäärä hankkeille, joita koskee ilmoitusvelvollisuus, ja sen on tehtävä tämä soveltamalla eri tekijöitä, joihin kilpailutekijä kuuluu.

102 Monialaisten puitteiden soveltamisalaan kuuluvan tuen yhteismarkkinoille soveltuvuutta koskevassa arvioinnissa kilpailutekijään sovellettavan mukautustekijän määrittäminen perustuu markkinoiden rakenteiden ja suhdanteiden arviointiin, joka komission on päätöstä tehdessään suoritettava monialaisissa puitteissa vahvistettujen objektiivisten arviointiperusteiden perusteella. Kyseinen komission arviointi, joka koskee sovellettavaa erityistä kerrointa, vaikuttaa sen tuen määrään, joka voidaan todeta yhteismarkkinoille soveltuvaksi (asia T-212/00, Nuove Industrie Molisane v. komissio, tuomio 30.1.2002, Kok. 2002, s. II-347, 39 ja 40 kohta).

103 Edellä esitetystä seuraa, että komissio on — soveltaessaan mukautustekijää 1 kilpailutekijään tarkistamatta ensin, ettei kyseessä olevaa tukisuunnitelmaa ollut tarkoitus toteuttaa taantuvilla markkinoilla — rikkonut EY 87 artiklaa ja monialaisia puitteita, jotka on laadittu kyseisen artiklan ja erityisesti sen 3 kohdan a alakohdan, soveltamisedellytysten täsmentämiseksi; kyseisen alakohdan mukaan yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla,

joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma.

104 Komission päätöskäytäntö ei heikennä tätä johtopäätöstä. Vastaaja on suullisessa käsittelyssä viitannut neljään päätökseen, joissa se on arvioinut pelkästään rakenteellisen ylikapasiteetin olemassaoloa, mutta on selvää, että ainoastaan yhdessä niistä sovelletaan käsiteltävänä olevan asian tavoin mukautustekijää 1 kilpailutekijään vain tällaisen ylikapasiteetin puuttumista koskevan toteamuksen perusteella (Zellstoff Stendal GmbH:lle myönnetystä valtiontuesta N 240/02 19.6.2002 tehty päätös).

105 Sitä vastoin päättely, jonka komissio on suorittanut 8.6.2000 tehdyssä päätöksessään olla vastustamatta Pirna AG:lle myönnettyä tukea, on tuotava erityisesti esiin.

106 Edellä mainitussa päätöksessä komissio on ensin todennut rakenteellisen ylikapasiteetin puuttumisen kyseessä olevan toimialan — joka vastaa NACE:n luokkaa 21.11 — kapasiteetin käyttöastetta koskevien tietojen perusteella, ja tämän jälkeen se on tutkinut selluloosakuitujen markkinoita ja todennut, etteivät ne ole taantumassa, minkä perusteella se on voinut päätöksen 35 kohdassa nimenomaisesti mainitun monialaisten puitteiden 3.10.1 kohdan iv alakohdan mukaisesti valita mukautustekijän 1 kilpailutekijälle todettuaan ensin, ettei kyseessä oleva investointihanke vahvista jo ennestään suurta markkinaosuutta. Tältä osin päätöksen sanamuoto, josta käy selvästi ilmi toimielimen vaiheittainen päättely monialaisten puitteiden 3.10.1 kohdan iv alakohtaa koskevan nimenomaisen maininnan kanssa, on ristiriidassa niiden komission selitysten kanssa, joiden tarkoituksena on esittää sen arvioinnin tarpeettomuus, jonka tarkoituksena on määrittää, ovatko kyseessä olevat markkinat taantumassa.

107 Pirna AG:tä koskevan 8.6.2000 tehdyn päätöksen vertailusta edellä 104 kohdassa mainitun päätöksen ja käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan päätöksen kanssa käy näin ollen ilmi komission ristiriitainen päätöskäytäntö, joka koskee monialaisissa puitteissa tekijälle T vahvistetun korkeimman mukautustekijän soveltamista.

108 Lisäksi on huomattava, että taantuvia markkinoita koskevan perusteen merkitys vahvistetaan uusissa monialaisissa puitteissa alueellisesta tuesta suurille investointihankkeille, joiden mukaan aloilla, joilla on vakavia rakenteellisia ongelmia, ei hyväksytä alueellista investointitukea. Näitä toimialoja koskevaa luetteloa laadittaessa vakavat rakenteelliset ongelmat määritetään periaatteessa asianomaisen tuotteen tai asianomaisten tuotteiden todettavissa olevaa kulutusta koskevien tietojen perusteella. Uusien monialaisten puitteiden 32 kohdassa täsmennetään selvästi, että vakavia ongelmia katsotaan olevan, jos kyseinen toimiala on taantumassa.

109 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että päätös on kumottava, eikä kantajan esittämiä muita väitteitä ole tarpeen tutkia.

110 Lopuksi on korostettava, että tämän komission tekemän oikeudellisen virheen johdosta ilmoitetun tuen soveltuvuutta ei nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ole arvioitu kaikkien sovellettavien perusteiden perusteella.

111 Tämän tuomion täytäntöönpanon yhteydessä komission asiana on kyseessä olevien tuotteiden todettavissa olevaan kulutukseen viiteajanjakson aikana liittyvät tiedot huomioon ottaen arvioida ilmoitetun tuen yhteensoveltuvuutta, ja — mikäli se kohtaa tältä osin vakavia vaikeuksia — aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdan mukainen muodollinen tutkintamenettely.

Prosessinjohtotoimeen ryhtymistä koskeva pyyntö

112 Kantaja pyytää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta määräämään työjärjestyksensä 64 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisesti, että komission on esitettävä kyseessä olevaan tukeen liittyvä asiakirja-aineisto, mitä vastaaja ja väliintulijat vastustavat.

113 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, ettei kantajan esittämää pyyntöä prosessinjohtotoimiin ryhtymisestä ole syytä hyväksyä, koska tällä pyynnöllä ei asian tässä vaiheessa ole merkitystä oikeusriidan ratkaisun kannalta (asia T-311/00, British American Tobacco (Investments) v. komissio, tuomio 25.6.2002, Kok. 2002, s. II-2781, 50 kohta).

Oikeudenkäyntikulut

114 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on kantajan vaatimusten mukaisesti velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

115 Koska kantaja ei sitä vastoin ole vaatinut Glunzin ja OSB Deutschlandin velvoittamista korvaamaan niiden väliintulosta aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja, nämä väliintulijat vastaavat näin ollen ainoastaan omista oikeudenkäyntikuluistaan (yhdistetyt asiat T-185/00, T-216/00, T-299/00 ja T-300/00, M6 ym. v. komissio, tuomio 8.10.2002, Kok. 2002, s. II-3805, 89 kohta).

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Saksan viranomaisten Glunz AG:lle myöntämän tuen vastustamatta jättämisestä 25.7.2001 tehty komission päätös SG (2001) D kumotaan.**

2) **Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Glunz AG ja OSB Deutschland GmbH vastaavat niille väliintulostaan aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.**

Legal Tiili Vilaras

Wiszniewska-Białecka Vadapalas

Julistettiin Luxemburgissa 1 päivänä joulukuuta 2004.

H. Jung

kirjaaja

H. Legal

laajennetun neljännen jaoston puheenjohtaja