UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

24 päivänä toukokuuta 2011 *

Asiassa C-83/09 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 23.2.2009,

**Euroopan komissio**, asiamiehinään K. Gross ja V. Kreuschitz, prosessiosoite Luxemburgissa,

valittajana,

ja jossa valittajien vastapuolina ja muina osapuolina ovat

**Kronoply GmbH & Co. KG**, kotipaikka Heiligengrabe (Saksa), ja

**Kronotex GmbH & Co. KG**, kotipaikka Heiligengrabe (Saksa),

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

edustajinaan Rechtsanwalt R. Nierer ja Rechtsanwalt L. Gordalla,

kantajina ensimmäisessä oikeusasteessa,

**Zellstoff Stendal GmbH**, kotipaikka Arneburg (Saksa), edustajinaan Rechtsanwalt T. Müller-Ibold ja Rechtsanwalt K. Karl,

**Saksan liittotasavalta** ja

**Land Sachsen-Anhalt**,

väliintulijoina ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodriguez, K. Lenaerts ja J.-C. Bonichot sekä tuomarit A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits (esittelevä tuomari), A. Ó Caoimh, M. Safjan ja M. Berger,

julkisasiamies: N. Jääskinen,
kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.11.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Euroopan komissio vaatii valituksellaan kumoamaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-388/02, Kronoply ja Kronotex vastaan komissio, 10.12.2008 antaman tuomion (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla kyseinen tuomioistuin otti tutkittavaksi Kronoply GmbH & Co. KG:n ja Kronotex GmbH & Co. KG:n (jäljempänä molemmat yhdessä Kronoply ja Kronotex) nostaman kanteen 19.6.2002 tehdystä komission päätöksestä K(2002) 2018 lopullinen, jossa komissio päätti olla vastustamatta Saksan viranomaisten Zellstoff Stendhal GmbH:lle myöntämiä valtiontukia (jäljempänä riidanalainen päätös).

**Asiaa koskevat oikeussäännöt**

2 EY:n perustamissopimuksen [88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) toisen perustelukappaleen mukaan tämän asetuksen tarkoituksena on koota ja vahvistaa komission Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti kehittämä ja käyttöön ottama EY 88 artiklan soveltamista koskeva yhtenäinen käytäntö.

3 Mainitun asetuksen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

h) asianomaisella osapuolella; jäsenvaltiota, henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, erityisesti tuensaajaa, kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä.”

4 Saman asetuksen 4 artiklan, jonka otsikkona on ”Ilmoituksen alustava tutkinta ja komission päätökset”, 2–4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, se tekee asiasta tämän seikan toteavan päätöksen.

3. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille ei ole epäilyjä ja jos toimenpide kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, se päättää, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille (jäljempänä vastustamatta jättämistä koskeva päätös). Päätöksessä on mainittava, mitä perustamissopimuksen mukaista poikkeusta on sovellettu.

4. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä, se päättää aloittaa perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn (jäljempänä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös).– –”

5 Asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti, komission alustava arvio ehdotetun toimenpiteen tukiluonteesta ja epäilyt toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Päätöksessä pyydetään asianomaista jäsenvaltiota ja muita asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa asetetussa määräajassa, joka yleensä on enintään yksi kuukausi. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa komissio voi jatkaa asetettua määräaikaa.”

6 Tosiseikkojen tapahtuma-aikana voimassa olleissa monialaisissa puitteissa alueellisesta tuesta suurille investointihankkeille (EYVL 1998, C 107, s. 7; jäljempänä vuoden 1998 monialaiset puitteet), jotka olivat voimassa tosiseikkojen tapahtumisaikana, määritellään kyseisten puitteiden soveltamisalaan kuuluvia tukia koskevat arviointisäännöt EY 87 artiklan 3 kohdan soveltamista varten.

7 Vuoden 1998 monialaisten puitteiden nojalla komissio vahvistaa tapauksittain tuen intensiteetin sallitun enimmäismäärän hankkeille, joita koskee asetuksen N:o 659/1999 2 artiklassa säädetty ilmoitusvelvollisuus.

**Asian tausta**

8 Saksan viranomaiset ilmoittivat komissiolle 9.4.2002 suunnitelmasta myöntää Zellstoff Stendhal GmbH:lle (jäljempänä ZSG) valtiontukea.

9 Suunnitelluilla tuilla, jotka koostuvat suorasta tuesta, verotuksessa saatavasta investointituesta ja lainan 80-prosenttisesta takauksesta – mikä tarkoittaa komission mukaan 250,899 miljoonan euron kokonaismäärää – oli tarkoitus rahoittaa tehtaan rakentaminen laadukkaan sellun tuottamiseksi sekä puunhankintayrityksen ja logistiikkayrityksen perustaminen Arneburgiin, Saksi-Anhaltin osavaltioon (Saksaan).

10 Kronoply ja Kronotex ovat Saksan oikeuden mukaan perustettuja yhtiöitä, jotka tuottavat kuitulevyjä (MDF, HDF tai LDF) sekä suunnattuja suurlastulevyjä (jäljempänä OSB-levyt) Heiligengrabessa, Brandenburgin osavaltiossa (Saksa) sijaitsevissa tuotantolaitoksissaan. ZSG:n tavoin niiden toiminnassa tarvittava päämateriaali on puu.

11 Komissio päätti alustavan tutkinnan perusteella riidanalaisella päätöksellään olla vastustamatta suunniteltuja tukia, koska alalla ei ollut liikakapasiteettia ja hankkeella luotiin työpaikkoja välittömästi ja välillisesti. Näin ollen se katsoi EY 88 artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta, että suunnitellut tuet soveltuvat sisämarkkinoille.

**Menettely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio**

12 Kronoply ja Kronotex nostivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 23.12.2002 toimittamallaan kannekirjelmällä riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi kanteen, jossa ne tukeutuivat kolmeen kanneperusteeseen.

13 Ensiksi Kronoply ja Kronotex väittivät, että todetessaan ZSG:n eduksi suunnitellun tukihankkeen soveltuvan sisämarkkinoille komissio arvioi tosiseikkoja ilmeisen virheellisesti.

14 Toiseksi ne väittivät, että komissio loukkasi Kronoplyllä ja Kronotexillä EY 88 artiklan 2 kohdan mukaan olevia menettelyllisiä takeita, kun se ei aloittanut muodollista tutkintamenettelyä.

15 Kolmanneksi komissio sovelsi niiden mukaan virheellisesti erityisesti EY 87 artiklan 1 kohtaa ja 3 kohdan c alakohtaa, alueellisia suuntaviivoja ja vuoden 1998 monialaisia puitteita.

16 Komissio esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 25.2.2003 jättämässään erillisessä asiakirjassa kaksi oikeudenkäyntiväitettä, joista toinen liittyi kantajien asiavaltuuden puuttumiseen ensimmäisessä oikeusasteessa. Komission mukaan Kronoplytä ja Kronotexiä ei voida katsoa tuen saajaan nähden kilpaileviksi yrityksiksi, eivätkä ne näin ollen voi vedota asetuksessa N:o 659/1999 tarkoitetun ”asianomaisen osapuolen” asemaan. Tämän vuoksi ne eivät voi riitauttaa riidanalaista päätöstä.

17 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti 14.6.2005 antamallaan määräyksellä käsitellä oikeudenkäyntiväitteet pääasian yhteydessä.

18 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 55 kohdassa Kronoplyn ja Kronotexin asiavaltuudesta, että EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen toiselle henkilölle osoitetusta päätöksestä vain silloin, kun kyseinen päätös koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen. Se mainitsi myös asiassa 25/62, Plaumann vastaan komissio, 15.7.1963 annettuun tuomioon (Kok., s. 197, Kok. Ep. I, s. 181) perustuvan vakiintuneen oikeuskäytännön, jonka mukaan päätös voi koskea erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, ainoastaan silloin, kun tämä päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan näin ollen yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu.

19 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toi ensin valituksenalaisen tuomion 57–59 kohdassa esiin, että komission harjoittamassa valvonnassa, joka koskee valtiontuen soveltuvuutta sisämarkkinoille, on erotettava toisistaan EY 88 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetut kyseiselle valvonnalle ominaiset valtiontukien alustava tutkintavaihe ja muodollinen tutkintamenettely; tämän jälkeen se muistutti tuomion 60 ja 61 kohdassa oikeuskäytännöstä, jonka mukaan kanne, jonka tarkoituksena on kumota komission päätös olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä ja jonka on nostanut EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee, on otettava tutkittavaksi, jos kantaja pyrkii sen nostamisella turvaamaan ne menettelylliset oikeudet, jotka perustuvat mainittuun määräykseen (ks. vastaavasti asia C-198/91, Cook v. komissio, tuomio 19.5.1993, Kok., s. I-2487, Kok. Ep. XIV, s. I-211, 23 kohta ja asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993, Kok., s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233, 17 kohta). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin täsmensi tältä osin, että jokainen henkilö, yritys tai yritysten yhteenliittymä, jonka etuihin tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa, on katsottava osapuoleksi, jota asia koskee.

20 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, että oikeuskäytännön mukaan osapuolen, jota asia koskee, asema voi kuitenkin perustaa asiavaltuuden ainoastaan menettelyllisten oikeuksien turvaamista koskevan kumoamiskanteen osalta, koska päätöksen asiasisällön riitauttavan kanteen on täytettävä edellä mainittuun asiaan Plaumann vastaan komissio perustuvassa

oikeuskäytännössä esitetyt tutkittavaksi ottamisen edellytykset, minkä jälkeen se totesi mainitun tuomion 63 kohdassa, että Kronoply ja Kronotex riitauttavat käsiteltävässä asiassa esittämillään kanneperusteilla sekä komission kieltäytymisen aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä että riidanalaisen päätöksen asiasisällön.

21 Tällä perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki Kronoplyn ja Kronotexin asiavaltuuden niiden esittämiin kanneperusteisiin nähden.

22 Kronoplyn ja Kronotexin asiavaltuudesta riidanalaisen päätöksen asiasisällön riitauttamiseen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa, että Kronoply ja Kronotex eivät olleet osoittaneet, että mainittu päätös koskee niitä erikseen. Näin ollen se jätti tutkimatta riidanalaisen päätöksen asiasisältöön kohdistuvan osan niiden kanteesta.

23 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 71 ja 72 kohdassa Kronoplyn ja Kronotexin asiavaltuudesta menettelyllisiin oikeuksiinsa pääsemiseksi, että EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuolen, jota asia koskee, asema seuraa perustellusta intressistä, joka luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä voi olla siihen, että kyseiset tukitoimenpiteet pannaan tai että niitä ei panna täytäntöön. Näin ollen kilpailevalla yrityksellä on tällainen intressi, kun se voi osoittaa, että tuen myöntäminen vaikuttaa tai saattaa vaikuttaa sen kilpailuasemaan markkinoilla.

24 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 73 ja 74 kohdassa, että tuen seuraukset saattavat olla merkittävät paitsi markkinoilla, joilla tuensaaja toimii, myös muilla mahdollisilla tuotanto- ja myyntiketjun aikaisemman tai myöhemmän vaiheen markkinoilla, ja katsoi tämän jälkeen tuomion 76 kohdassa erityisesti, että ”kantajat ovat osoittaneet, että puun hinnat ovat nousseet ainakin väliaikaisesti. Vaikka kantajat eivät ole osoittaneet, että hintojen nousu johtuu ZSG:n tehtaan käyttöönotosta, ei voida sulkea pois sitä, että kantajille aiheutuu ainakin väliaikaisia negatiivisia seurauksia ZSG:n tehtaan käyttöönoton jälkeen – ja

todennäköisesti sen takia. Raaka-aineiden hintojen nousu, jota ei ole kiistetty vuoden 2003 osalta, saattaa ohjautua lopputuotteiden hintoihin ja näin ollen heikentää yritysten, joita se koskee, kilpailukykyä niihin kilpailijoihin nähden, jotka eivät ole samassa tilanteessa".

25 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätteli tästä mainitun tuomion 77 kohdassa, että "näin ollen on todettava, että kantajat ovat osoittaneet oikeudellisesti riittävällä tavalla kilpailusuhteen olemassaolon sekä sen, että kyseisen tuen myöntäminen mahdollisesti vaikuttaa niiden asemaan markkinoilla. Heidät on katsottava EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuiksi osapuoliksi, joita asia koskee".

26 Tällä perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi saman tuomion 78 kohdassa, että "tämä kanne on –– otettava tutkittavaksi siltä osin, kuin kantajilla on asiavaltuus menettelyllisiin oikeuksiinsa pääsemiseksi. Tässä tilanteessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on tarkastettava, pyrkivätkö kantajat todella puolustamaan EY 88 artiklan 2 kohdasta johtuvia menettelyllisiä oikeuksiaan kanneperusteillaan".

27 Tällä perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lausui Kronoplyn ja Kronotexin esittämien kolmen kanneperusteen, jotka koskivat ilmeistä arviointivirhettä, niiden menettelyllisten takeiden noudattamatta jättämistä ja lopuksi EY 87 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan c alakohdan, alueellisten suuntaviivojen ja vuoden 1998 monialaisten puitteiden virheellistä soveltamista, tutkittavaksi ottamisesta.

28 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi näin ollen valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, että Kronoply ja Kronotex väittivät toisella kanneperusteellaan nimenomaisesti, että komission olisi pitänyt aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty tutkintamenettely, ja tarkensi mainitun tuomion 81 ja 82 kohdassa, että vaikka ei ole sen

tehtävä tulkita kanneperusteita, joilla pyritään yksinomaan kyseenalaistamaan päätöksen asiasisältö, kanneperusteiksi, joilla tosiasiallisesti pyritään turvaamaan Kronoplyn ja Kronotexin menettelylliset oikeudet, se voi kuitenkin selvittää, esitetäänkö asiasisältöä koskevissa perusteluissa myös seikkoja, joilla tuetaan sellaista kanneperustetta, jolla pyritään nimenomaisesti turvaamaan menettelylliset oikeudet.

29 Näiden seikkojen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että ensimmäinen kanneperuste sisälsi kolmannesta kanneperusteesta poiketen aineellisia perusteluja, joilla pyrittiin riitauttamaan komission päätös olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä ja joilla voitiin tukea toista kanneperustetta, johon vedottiin menettelyllisten oikeuksien turvaamiseksi.

30 Se totesi valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa, että ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä esitetyt perustelut on otettava huomioon toisen kanneperusteen arvioinnissa, kun taas kolmas kanneperuste on jätettävä tutkimatta.

31 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi sitten tutkittavaksi ottamansa Kronoplyn ja Kronotexin perustelut.

32 Niinpä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 115 kohdassa, että komissio oli tehnyt riidanalaisen päätöksen täydellisten ja luotettavien seikkojen perusteella, ja totesi tämän jälkeen valituksenalaisen tuomion 117, 128, 146 ja 152 kohdassa, että Kronoply ja Kronotex eivät olleet osoittaneet, että komissio oli kohdannut riidanalaisen tukitoimenpiteen alustavassa tutkinnassa vakavia vaikeuksia, joiden vuoksi muodollisen tutkinnan aloittaminen olisi ollut tarpeellista.

33 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kumoamiskanteen kokonaisuudessaan.

**Asianosaisten vaatimukset**

34 Komissio vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä otettiin tutkittavaksi Kronoplyn ja Kronotexin nostama kanne, jossa ne vaativat riidanalaisen päätöksen kumoamista

– jättää tutkimatta Kronoplyn ja Kronotexin nostaman kanteen, jossa ne vaativat riidanalaisen päätöksen kumoamista

– velvoittaa Kronoplyn ja Kronotexin korvaamaan valitukseen liittyvät oikeudenkäyntikulut.

35 ZSG vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä otettiin tutkittavaksi Kronoplyn ja Kronotexin nostama kanne, jossa ne vaativat riidanalaisen päätöksen kumoamista

– jättää tutkimatta Kronoplyn ja Kronotexin nostaman kanteen, jossa ne vaativat riidanalaisen päätöksen kumoamista

– velvoittaa Kronoplyn ja Kronotexin yhteisvastuullisesti korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

**Valituksen tarkastelu**

36 Komissio vetoaa ZSG:n tukemana kolmeen valitusperusteeseen, joilla se riitauttaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä otettiin tutkittavaksi Kronoplyn ja Kronotexin kanne.

*Ensimmäinen ja toinen valitusperuste*

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

37 Ensiksi komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin otti Kronoplyn ja Kronotexin nostaman kanteen virheellisesti tutkittavaksi EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrätyistä edellytyksistä poikkeavilla edellytyksillä. Tältä osin oikeuskäytännössä, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on nojautunut, vahvistetaan SEUT 108 artiklan perusteella tutkittavaksi ottamisen vaihtoehtoiset edellytykset.

38 Koska unionin lainsäätäjä on EY 230 artiklan neljännessä kohdassa nimenomaisesti vahvistanut toimielinten toimista nostettujen kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytykset, ei voida katsoa, että tämä sama lainsäätäjä olisi aikonut poiketa niistä implisiittisesti SEUT 108 artiklassa.

39 ZSG lisää, etteivät komission päätöksestä nostetun kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset voi vaihdella esitettyjen kanneperusteiden mukaan.

40 Toiseksi komissio, jota ZSG tukee tältä osin, toteaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen todenneen riidanalaisen tuomion 81 kohdassa, että sen asiana ei ole tulkita ”kantajan kannetta, jolla riitautetaan yksinomaan päätöksen, jolla arvioidaan tukea, aineellinen oikeellisuus sellaisenaan, siten, että sillä pyritään tosiasiassa suojaamaan EY 88 artiklan 2 kohtaan perustuvia kantajan menettelyllisiä oikeuksia, jos kantaja ei ole nimenomaisesti esittänyt tällaista kanneperustetta”, mutta teki tämän jälkeen juuri tällaisen tulkinnan mainitun tuomion 82 kohdassa.

41 Tällä perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin yhtäältä ylitti toimivaltansa, koska sitä sitoo kanteen sanamuoto sellaisena, kuin se on sille esitetyissä kirjelmissä. Toisaalta tällainen näkökanta loukkaa asianosaisten yhdenvertaisuutta unionin tuomioistuimissa, koska kantajien asemaa suositaan komission asemaan nähden.

42 ZSG tarkentaa, että näin toimiessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ennakoi virheellisesti tulkintaa, joka komission olisi pitänyt tehdä asiasta muodollisessa tutkintamenettelyssä, vaikka suunniteltua tukea ei tutkittu perusteellisesti alustavan vaiheen aikana.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

43 Ensiksi EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaisten edellytysten rikkomiseen liittyvästä valitusperusteesta on aluksi muistutettava, että asetuksen N:o 659/1999 4 artiklassa säädetään ilmoitettujen tukitoimenpiteiden alustavasta tutkinnasta, jonka tarkoituksena on mahdollistaa se, että komissio muodostaa ensimmäisen mielipiteen kyseisen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Tämän vaiheen päätteeksi komissio toteaa, että tämä toimenpide ei ole tuki tai että se kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Viimeksi mainitussa tapauksessa kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille joko ei ole tai on epäilyjä.

44 Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, ettei ilmoitetun ja EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvan toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille ole epäilyjä, se tekee asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohdan nojalla vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen.

45 Kun komissio tekee vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen, se ei pelkästään katso, että toimenpide soveltuu yhteismarkkinoille, vaan myös jättää implisiittisesti aloittamatta EY 88 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa säädetyn muodollisen tutkintamenettelyn.

46 Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä, sen on päätettävä aloittaa asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdan nojalla EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty ja mainitun asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetty muodollinen tutkintamenettely. Jälkimmäisen säännöksen mukaan tällaisessa päätöksessä pyydetään asianomaista jäsenvaltiota ja muita asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa asetetussa määräajassa, joka yleensä on enintään yksi kuukausi.

47 Käsiteltävässä asiassa riidanalainen päätös on vastustamatta jättämistä koskeva päätös, joka perustuu asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohtaan ja jonka laillisuus riippuu siitä, onko tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille epäilyjä. Koska tällaisten epäilyjen johdosta on aloitettava muodollinen tutkintamenettely, johon voivat osallistua asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdassa mainitut asianomaiset osapuolet (ts. osapuolet, joita asia koskee), on katsottava, että tällainen päätös koskee suoraan ja erikseen jokaista tässä viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettua asianomaista osapuolta. Niillä, joiden hyväksi EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyt ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa säädetyt menettelylliset takeet on annettu, on mahdollisuus saada aikaan se, että näitä takeita noudatetaan, vain, jos ne voivat saattaa vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen unionin tuomioistuinten tutkittavaksi (ks. vastaavasti asia C-78/03 P, komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomio 13.12.2005, Kok., s. I-10737, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen;

asia C-487/06 P, British Aggregates v. komissio, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10515, 28 kohta ja asia C-319/07 P, 3F v. komissio, tuomio 9.7.2009, Kok., s. I-5963, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Näin ollen asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettu erityinen osapuolen, jota asia koskee, asema, joka liittyy kanteen erityiseen kohteeseen, riittää yksilöimään EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaisesti kantajan, joka riitauttaa vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen.

49 Käsiteltävässä asiassa yhtäältä valituksenalaisesta tuomiosta ja etenkin sen 16 kohdasta ilmenee, että Kronoply ja Kronotex pyrkivät saamaan kumottua asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyn vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen. Toisaalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa, että Kronoply ja Kronotex on katsottava asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdassa tarkoitetuiksi osapuoliksi, joita asia koskee.

50 Toiseksi komissio ja ZSG väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muutti kanteen kohdetta, kun se tutki paitsi osapuolten, jota asia koskee, menettelyllisten takeiden loukkaamiseen liittyvän toisen kanneperusteen, myös ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä esitetyt väitteet, joissa kyseenalaistetaan vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen asiasisällön oikeellisuus.

51 Vaikka kantajan, joka riitauttaa komission päätöksen olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan määriteltävä kanteensa kohde kannekirjelmässään, tämä vaatimus täytetään oikeudellisesti riittävällä tavalla, kun kantaja yksilöi päätöksen, jonka kumoamista se vaatii.

52 Ei ole merkityksellistä, ilmoitetaanko kannekirjelmässä, että sillä pyritään kumoamaan vastustamatta jättämistä koskeva päätös – joka on asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohdassa oleva ilmaisu – vai päätös olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, koska komissio päättää näistä kysymyksen kahdesta osasta yhdessä päätöksessä.

53 Käsiteltävässä asiassa on muistutettava, että Kronoply ja Kronotex vaativat ensimmäisessä oikeusasteessa komission päätöksen ”olla vastustamatta Saksan liittotasavallan ZSG:lle myöntämää tukea” kumoamista kolmeen kanneperusteeseen vetoamalla.

54 Tästä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, että Kronoply ja Kronotex väittävät nimenomaisesti ainoastaan toisessa kanneperusteessaan, että komission olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely.

55 Ensimmäisestä ja kolmannesta kanneperusteesta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi näin ollen perustellusti riidanalaisen tuomion 81 kohdassa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen asiana ei ole tulkita kantajan kannetta, jolla riitautetaan yksinomaan päätöksen, jolla arvioidaan tukea, aineellinen oikeellisuus sellaisenaan, siten, että sillä pyritään todellisuudessa suojaamaan EY 88 artiklan 2 kohtaan perustuvia kantajan menettelyllisiä oikeuksia, jos kantaja ei ole nimenomaisesti esittänyt tällaista kanneperustetta. Tällaisessa tapauksessa kanneperusteen tulkinta johtaisi tosiasiassa kanteen kohteen määrittämiseen uudelleen (ks. vastaavasti asia C-176/06 P, Stadtwerke Schwäbisch Hall ym. v. komissio, tuomio 29.11.2007, Kok., s. I-170, 25 kohta).

56 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi kuitenkin valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa, että se, että valtaan tulkita kanneperusteita sovelletaan tällaista rajoitusta, ei estä sitä tutkimasta kantajan esittämiä aineellisia perusteluja selvittääkseen, esitetäänkö niissä myös seikkoja, joilla tuetaan jotakin sellaista kantajan kanneperustetta,

jolla nimenomaisesti ilmaistaan vakavia vaikeuksia, jotka olisivat olleet perusteena EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamiselle.

57 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 83 kohdassa, että se saattoi tutkia ensimmäistä ja toista kanneperustetta arvioidakseen, voivatko perustelut niiden yhteydessä liittyä menettelyllisten takeiden loukkaamista koskevaan kanneperusteeseen. Tässä yhteydessä se katsoi tuomion 86 kohdassa, että perustelut ensimmäisen kanneperusteen tueksi on siltä osin kuin niillä pyritään riitauttamaan komission päätös olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä tutkittava samaan aikaan kuin perustelut toisen kanneperusteen tueksi.

58 Näin tehdessään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä.

59 Kun kantaja vaatii vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen kumoamista, se riitauttaa etenkin sen, että komissio on tehnyt päätöksen kyseisestä tuesta aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, millä komissio on loukannut kantajan menettelyllisiä oikeuksia. Jotta kantajan kumoamisvaatimus hyväksyttäisiin, se voi vedota kaikenlaisiin perusteisiin, joiden tarkoituksena on osoittaa, että komissiolla ilmoitetun toimenpiteen alustavassa tutkintavaiheessa olleiden tietojen ja todisteiden arvioinnin olisi pitänyt herättää epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Tällaisten perusteluiden esittäminen ei kuitenkaan voi johtaa kanteen kohteen eikä sen tutkittavaksi ottamisen edellytysten muuttamiseen (ks. vastaavasti em. asia 3F v. komissio, tuomion 35 kohta). Sitä vastoin on näytettävä toteen nimenomaan, että tästä yhteensoveltuvuudesta on ollut epäilyjä, sen osoittamiseksi, että komission olisi pitänyt aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely.

60 Näin ollen ensimmäinen ja toinen valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

*Kolmas valitusperuste*

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

61 Komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että yritysten, jotka eivät kilpaile valmistamillaan tuotteilla tuensaajan kanssa, voidaan katsoa olevan EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja osapuolia, joita asia koskee. Näin tehdessään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyy kenelle tahansa kuuluvan oikeuden nostaa kanne valtiontukia koskevien komission päätösten kumoamiseksi. Käsiteltävän asian olosuhteissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi siis virheellisesti, että Kronoplyllä ja Kronotexillä oli intressi vaatia riidanalaisen päätöksen kumoamista.

62 Tästä myös ZSG väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perusteluista seuraa niiden yritysten ryhmän, jotka voivat riitauttaa valtiontukea koskevan päätöksen, kohtuuton suurentaminen. Vaikka ZSG käyttääkin toiminnassaan pääasiassa sellua, se käyttää tuotannossaan myös muita aineksia ja energianlähteitä. Valituksenalaisessa tuomiossa myönnetään näin ollen asianomaisen osapuolen asema rajoittamattomalle määrälle mahdollisia kantajia.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

63 Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdan mukaan asianomaisella osapuolella tarkoitetaan erityisesti henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, eli erityisesti tämän tuensaajan kanssa kilpailevia yrityksiä. Toisin sanoen kyseessä on ennalta määrittelemätön henkilöryhmä (ks.

vastaavasti asia 323/82, Intermills v. komissio, tuomio 14.11.1984, Kok., s. 3809, Kok. Ep. VII, s. 667, 16 kohta).

64 Tämä säännös ei näin ollen estä sitä, että yritys, joka ei ole suoraan tuensaajan kanssa kilpaileva yritys mutta tarvitsee tuotannossaan samaa raaka-ainetta, katsotaan osapuoleksi, jota asia koskee, jos se väittää, että tuen myöntäminen voi vaikuttaa sen etuihin.

65 Tätä varten yrityksen on osoitettava oikeudellisesti riittävällä tavalla, että tuella saattaa olla konkreettinen vaikutus sen asemaan (ks. vastaavasti em. asia 3F v. komissio, tuomion 33 kohta).

66 Käsiteltävässä asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa, että luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön on – jotta se katsottaisiin osapuoleksi, jota asia koskee – pystyttävä osoittamaan, että sillä on perusteltu intressi siihen, että kyseiset tukitoimenpiteet joko pannaan tai niitä ei panna täytäntöön tai että tukia ei peritä takaisin, jos ne on jo myönnetty, ja muistutti tämän jälkeen, että yrityksen osalta tällainen perusteltu intressi voi olla kyseessä muun muassa silloin, kun on kyse sen kilpailuaseman suojelemisesta markkinoilla, jos tukitoimenpiteet vaikuttavat siihen.

67 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 74 ja 75 kohdassa, etteivät Kronoply ja Kronotex ole kilpailijoita samoilla tuotemarkkinoilla mutta että ne käyttävät tuotantoprosessissaan samoja raaka-aineita eli teollisuuspuuta, ja katsoi tällä perusteella, että kantajat ja ZSG ovat puun ostajina kilpailusuhteessa keskenään.

68 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi tämän jälkeen valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa, että kantajat ovat osoittaneet, että puun hinnat ovat ainakin väliaikaisesti nousseet, ja totesi, että huolimatta siitä seikasta, etteivät kantajat olleet osoittaneet, että tämä nousu johtuu ZSG:n tehtaan käyttöönotosta, niille ZSG:n tehtaasta todennäköisesti aiheutuvia negatiivisia seurauksia ei voida sulkea pois.

69 Tällä perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi tämän saman tuomion 77 kohdassa, että Kronoply ja Kronotex ”ovat osoittaneet oikeudellisesti riittävällä tavalla kilpailusuhteen olemassaolon sekä sen, että kyseisen tuen myöntäminen mahdollisesti vaikuttaa niiden asemaan markkinoilla”.

70 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta ei voida moittia oikeudellisesta virheestä siltä osin, kuin se on katsonut, että yritykset, jotka eivät ole kilpailusuhteessa tuensaajaan valmistamansa tuotteen markkinoilla, voivat kuulua asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettuun ”asianomaisen osapuolen” käsitteeseen.

71 Näistä toteamuksista johtuu, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi perustellusti, että Kronoply ja Kronotex ovat tässä säännöksessä tarkoitettuja osapuolia, joita asia koskee.

72 Näin ollen kolmas valitusperuste on hylättävä.

73 Kaiken edellä esitetyn perusteella valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

**Oikeudenkäyntikulut**

74 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan, jota sovelletaan työjärjestyksen 118 artiklan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi tai jos siihen on muutoin erityisiä syitä, unionin tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan.

75 Käsiteltävässä asiassa komissio, jota ZSG tukee, on hävinnyt asian. Koska ensimmäisen oikeusasteen kantajat eivät ole osallistuneet valitusmenettelyyn eivätkä ne näin ollen ole vaatineet oikeudenkäyntikulujen korvaamista, on päätettävä, että komissio ja ZSG vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Valitus hylätään.**

**2) Euroopan komissio ja Zellstoff Stendal GmbH vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset