



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

10 päivänä heinäkuuta 2012 *

Valtiontuet — Aaltopahvipakkaukset — Tuki paperitehtaan rakentamiseen — Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat — Päätös, jolla tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi — Tutkittavaksi ottaminen — Oikeushenkilön asianajajilleen antaman valtuutuksen sääntöjenmukaisuus — Päätöksen tekeminen alustavan tutkintavaiheen päätteeksi — Asiavaltuus — Niiden, joita asia koskee, menettelylliset oikeudet — Vakavat vaikeudet, jotka ovat perusteena muodollisen tutkintamenettelyn aloittamiselle — Komission harkintavallan käyttö — EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohta — EY 88 artiklan 2 ja 3 kohta — Asetuksen (EY) N:o 659/1999 4 artikla — Työjärjestyksen 44 artiklan 5 ja 6 kohta

Asiassa T-304/08,

Smurfit Kappa Group plc, kotipaikka Dublin (Irlanti), edustajinaan asianajajat T. Ottervanger ja E. Henny,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään B. Martenczuk ja C. Urraca Caviedes,

vastaajana,

jota tukee

Propapier PM 2 GmbH, aiemmin Propapier PM2 GmbH & Co. KG, kotipaikka Eisenhüttenstadt (Saksa), edustajinaan asianajajat H.-J. Niemeyer ja C. Herrmann,

väliintulijana,

jossa on kyse 2.4.2008 tehdyn komission päätöksen K(2008) 1107, jolla todetaan, että aluetuki, jonka Saksan viranomaiset aikovat myöntää Propapier PM2:lle paperitehtaan rakentamiseen Eisenhüttenstadtin (Brandenburgin alue – koillinen) (valtiontuki N 582/2007 – Saksa), soveltuu yhteismarkkinoille, kumoamisvaatimuksesta,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Azizi sekä tuomarit S. Frimodt Nielsen (esittelevä tuomari) ja A. Popescu,

kirjaaja: hallintovirkamies N. Rosner,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.11.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,
on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

- 1 Kantaja Smurfit Kappa Group plc on kansainvälinen yritys, jonka kotipaikka on Irlannissa. Se toimii pakkausalalla, pääasiassa Euroopassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Se valmistaa ja myy aaltopahvipakkauksia, aaltopahvia sekä voimapahvia, aaltopahvi- ja voimapahvilaatikoita, graafista kartonkia ja erityiskartonkeja. Se myös kerää kierrätyspaperijätettä.
- 2 Saksan viranomaiset ilmoittivat 8.10.2007 päivätyllä kirjeellä Euroopan komissiolle aikeestaan myöntää Propapier PM2 GmbH & Co. KG:lle investointitukea 82 509 500 euroa (nykyarvoltaan 72 154 700 euroa; jäljempänä riidanalainen tuki) paperitehtaan ja generaattorikoneiston rakentamiseen Eisenhüttenstadtin Koillis-Brandenburgin alueelle (Saksa). Komissio kirjasi tämän ilmoituksen viitteellä N 582/2007.
- 3 Riidanalaisella tuella rahoitettu paperitehdas oli suunniteltu kahdenlaisten aaltopahvipakkausten tuottamiseen eli sileiden pahviarkkien, joiden grammamäärä oli enintään 150 g/m², ja kierrätyskuidusta valmistettujen aaltopahvien. Laitos oli tarkoitus rakentaa vuoden 2007 joulukuun ja vuoden 2010 ensimmäisen vuosipuoliskon välisenä aikana.
- 4 Kantaja teki komissiolle 9.11.2007 luottamuksellisen kantelun riidanalaisesta tuesta.
- 5 Komissio osoitti 7.12.2007 päivätyllä kirjeellä Saksan liittotasavallalle lisätietopyynnön. Saksan viranomaiset vastasivat mainittuun tietopyyntöön 3.1.2008 päivätyllä kirjeellä.
- 6 Komission yksiköiden ja Saksan viranomaisten välinen kokous pidettiin 25.1.2008 ja väliintulijan edustajat osallistuivat siihen.
- 7 Komissio kirjasi 29.1.2008 kaksi virallista kantelua ja toimitti ne Saksan liittotasavallalle huomautusten esittämistä varten.
- 8 Komissio osoitti 1.2.2008 päivätyllä kirjeellä Saksan liittotasavallalle uuden tietopyynnön.
- 9 Saksan liittotasavalta vastasi 6.2.2008 päivätyllä kirjeellä edellä 7 kohdassa mainittuihin kanteluihin sekä 14.2.2008 päivätyllä kirjeellä edellä 8 kohdassa mainittuun tietopyyntöön.
- 10 Komission käsiteltäväksi saatettiin 20.2.2008 kolmas virallinen kantelu. Koska mainittu kantelu perustui samoihin väitteisiin kuin kaksi edellistä kantelua, sitä ei toimitettu jäsenvaltiolle.
- 11 Komissio teki 2.4.2008 EY 88 artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta päätöksen K(2008) 1107, jolla riidanalainen tuki todettiin yhteismarkkinoille soveltuvaksi (jäljempänä riidanalainen päätös).

- 12 Riidanalaisessa päätöksessä komissio totesi erityisesti, että riidanalainen tuki ei ylittänyt kynnysarvoja, joista on säädetty alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen vuosille 2007–2013 (EUVL 2006, C 54, s. 13) 68 kohdassa, jonka sanamuoto on seuraava:

”Jos kaikista lähteistä myönnetyn tuen kokonaismäärä ylittää 75 prosenttia enimmäismäärästä, joka voitaisiin myöntää investointiin, jonka tukikelpoiset kustannukset ovat 100 miljoonaa euroa, silloin kun sovelletaan tuen myöntämispäivänä voimassa olevan, hyväksytyn aluetukikartan mukaista suuria yrityksiä koskevaa vakiomuotoista tuen enimmäismäärää ja kun

- a) tuensaaajan osuus kyseisen tuotteen myynnistä asianomaisilla markkinoilla on yli 25 prosenttia ennen investointia tai sen osuus on investoinnin jälkeen yli 25 prosenttia, tai
- b) hankkeella luotu tuotantokapasiteetti on yli 5 prosenttia markkinoista mitattuna asianomaisen tuotteen todettavissa olevana kulutuksena, jollei todettavissa olevan kulutuksen keskimääräinen vuotuinen kasvu viiden edellisen vuoden aikana ylitä Euroopan talousalueen BKT:n keskimääräistä vuotuista kasvua,

komissio hyväksyy alueellisen investointituen ainoastaan todettuaan [EY] 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamisen jälkeen tehdyn yksityiskohtaisen tarkastelun perusteella, että tuki on tarpeen kannustavan vaikutuksen luomiseksi investoinnille ja että tukitoimenpiteen hyödyt ovat kilpailun vääristymää ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta suuremmat.”

- 13 Edellä mainitun kohdan alaviitteessä 63 täsmennetään, että komissio suunnitteli laativansa ennen kyseisten suuntaviivojen voimaantuloa, eli 1.1.2007, lisäohjeet perusteista, jotka se ottaa huomioon arvioidessaan, onko tuki tarpeen investoinnin kannustusvaikutuksen tuottamiseen ja ovatko tuesta saatavat hyödyt suurempia kuin siitä aiheutuvat kilpailun vääristymät ja vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 14 Riidanalaisen päätöksen 119 ja 120 perustelukappaleessa komissio on hylännyt sen käsiteltäväksi saatetuissa kanteluissa riidanalaisesta tuesta esitetyt väitteet (ks. edellä 4, 7 ja 10 kohta) ja todennut, että sitä sitoivat suuntaviivat, joissa komission mukaan suljettiin pois mahdollisuus aloittaa muodollinen tutkintamenettely asioissa, joissa mainittujen suuntaviivojen 68 kohdassa asetetut kynnysarvot eivät ylittyneet. Komission mukaan markkinaosuutta ja tuotantokapasiteetin lisäystä koskevien kynnysarvojen noudattaminen takaa kunkin tuetun hankkeen osalta yhtäältä sen, etteivät ennakoitujen kilpailun vääristymät ylitä odotettavissa olevia hyötyjä, ja toisaalta sen, että aluekehityksen tavoitetta edistetään riittävästi.

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

- 15 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamossa 5.8.2008 kirjatulla kannekirjelmällä.
- 16 Propapier PM2 GmbH & Co. KG, josta on menettelyn kuluessa tullut Propapier PM 2 GmbH, toimitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 12.12.2008 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kolmannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi kyseisen väliintulohakemuksen 21.4.2009 antamallaan määräyksellä.
- 17 Väliintulija riitautti 14.5.2009 sen kirjallisen käsittelyn asiakirja-aineiston täydellisyyden, joka sille oli toimitettu. Kirjaamon kirjeellä sille vakuutettiin, että sille oli toimitettu kaikki kirjallisen käsittelyn asiakirjat eikä väliintulija jatkanut riitauttamista.

- 18 Kantajan vaadittua, että joitakin osia asianosaisten kirjallisessa käsittelyssä toimittamista kirjelmistä käsitellään väliintulijan suhteen luottamuksellisesti, ja väliintulijan riitautettua joitakin näistä vaatimuksista unionin yleisen tuomioistuimen kolmannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 5.7.2010 antamallaan määräyksellä kantajan vaatimukset osittain. Näin ollen väliintulijalle toimitettiin joitakin lisätietoja ja sille annettiin lupa täydentää väliintulokirjelmäänsä.
- 19 Unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanojen muututtua alun perin nimetty esittelevä tuomari siirtyi ensimmäiseen jaostoon, jolle nyt käsiteltävä asia siis jaettiin. Koska eräs ensimmäisen jaoston tuomareista on estynyt osallistumasta esillä olevan asian käsittelyyn, unionin yleisen tuomioistuimen presidentti nimesi unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 32 artiklan 3 kohdan mukaisesti toisen tuomarin täydentämään jaoston kokoonpanoa.
- 20 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen
 - velvoittaa komission ja väliintulijan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 21 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 22 Väliintulija vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 23 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella unionin yleinen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn ja esitti työjärjestyksen 64 artiklan mukaisena prosessinjohtotoimena asianosaisille kirjallisia kysymyksiä.
- 24 Osapuolten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 28.11.2011 pidetyssä istunnossa.
- 25 Istunnossa komissio ja väliintulija luopuivat väitteestä, ettei kannetta voitaisi ottaa tutkittavaksi työjärjestyksen 44 artiklan 5 kohdan a alakohdassa määrätyn velvollisuuden noudattamisen suhteen, mikä kirjattiin istuntopöytäkirjaan.
- 26 Istunnon päätteeksi unionin yleinen tuomioistuin antoi kantajalle mahdollisuuden esittää kolmen viikon kuluessa istuntopöytäkirjan tiedoksiantamisesta kaikki todisteet, jotka se katsoi tarpeelliseksi sen osoittamiseksi, että sen asianajajille annettu valtuutus oli sääntöjenmukainen.
- 27 Kantajan sille asetetussa määräajassa toimittamat asiakirjat toimitettiin komissiolle ja väliintulijalle huomautuksia varten. Vastaanotettuaan nämä huomautukset unionin yleinen tuomioistuin päätti suullisen käsittelyn 25.1.2012.

Oikeudellinen arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

- 28 Komissio ja väliintulija väittävät, että kun otetaan huomioon työjärjestyksen 44 artiklan 5 kohdan b alakohdan vaatimukset, kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi. Komissio riitauttaa myös kantajan asiavaltuuden riidanalaisen päätöksen suhteen.

Kantajan asianajajilleen antaman valtuutuksen sääntöjenmukaisuus

- 29 Jos kantaja on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, kanteeseen on työjärjestyksen 44 artiklan 5 kohdan b alakohdan mukaan liitettävä selvitys siitä, että asianajajalle annetun valtuutuksen allekirjoittajalla on ollut siihen kelpoisuus. Jollei kanne täytä edellä mainittua vaatimusta, kirjaajan on työjärjestyksen 44 artiklan 6 kohdan mukaan asetettava kantajalle kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa tämän on täydennettävä kannettaan tai toimitettava puuttuvat asiakirjat. Jos kantaja ei määräajassa täydennä kannettaan tai toimita puuttuvia asiakirjoja, unionin yleinen tuomioistuin päättää, aiheuttavatko puutteet kanteen jättämisen tutkimatta muotovaatimusten laiminlyönnin perusteella.
- 30 Näistä määräyksistä ilmenee, että unionin yleisen tuomioistuimen kirjaajan on kehotettava yksityisoikeudellista oikeushenkilöä täydentämään kannettaan, jos siinä ei ole täytetty kantajalla olevaa velvollisuutta esittää selvitys siitä, että kantajan asianajajille annetun valtuutuksen allekirjoittajalla on ollut siihen kelpoisuus ja että vain siinä tapauksessa, että kantaja ei noudata kirjaajan kehotusta kantajalle asetetussa määräajassa, unionin yleinen tuomioistuin voi jättää kanteen tutkimatta.
- 31 Nyt käsiteltävän kanteen ovat nostaneet 5.8.2008 kantajan nimissä Amsterdamin (Alankomaat) asianajajayhteisöön kuuluvat asianajajat T. Ottervanger ja E. Henny. Kantaja on liittänyt kannekirjelmäänsä valtakirjan, jolla se on antanut mainittujen asianajajien tehtäväksi tämän kanteen nostamisen. Mainitun valtakirjan on allekirjoittanut M. O’Riordan, joka toimi konsernin varatoimitusjohtajana (Group secretary).
- 32 Työjärjestyksen 44 artiklan 6 kohdan mukaisesti kirjaaja on asettanut kantajalle määräajan, jotta kantaja esittäisi selvityksen siitä, että mainitun valtuutuksen antaja oli toimivaltainen tekemään kyseisen toimen yhtiön nimissä. Kantajalle näin asetetussa määräajassa kantaja on pitäytynyt väitteessään, että konsernin varatoimitusjohtaja oli Irlannin lain mukaan toimivaltainen antamaan valtuutuksen asianajajille, jotta he voivat toimia tuomioistuimissa yhtiön lukuun, ja toimittanut toisen valtakirjan, joka on päivätty 28.8.2008 ja jonka on allekirjoittanut G. McGann, joka toimi hallituksen jäsenen ominaisuudessa.
- 33 Koska väliintulija ja komissio ovat kiistäneet sekä O’Riordanin että McGannin toimivallan, kantaja on toimittanut ennen suullisen käsittelyn päättämistä 8.12.2011 tehdyn yhtiön hallituksen päätöksen, jolla vahvistetaan se, että McGannilla oli toimitusjohtajana ja yhtenä yhtiön hallituksen jäsenistä toimivalta toisen valtuutuksen antamiseen.
- 34 Väliintulija kiistää ensinnäkin sen, että työjärjestyksen 44 artiklan 5 kohdan b alakohdassa säädetyn velvollisuuden noudattamatta jättäminen olisi mahdollista korjata oikeudenkäynnin kuluessa. Mainittu väite on hylättävä, koska tällaisesta korjaamismahdollisuudesta on määrätty työjärjestyksen 44 artiklan 6 kohdassa, jossa määrätään, että kirjaaja asettaa kanteen täydentämiselle määräajan ja että jos kantaja ei täydennä kannettaan määräajassa, unionin yleisen tuomioistuimen on arvioitava, aiheuttaako kyseinen seikka kanteen jättämisen tutkimatta (ks. edellä 29 kohta).
- 35 Kuten edellä 32 kohdassa on muistutettu, käsiteltävässä asiassa kantaja on toimittanut toisen valtakirjan unionin yleisen tuomioistuimen kirjaajan sille asettamassa määräajassa. Toiseksi on siis tutkittava se, täyttääkö mainittu toinen valtakirja työjärjestyksen 44 artiklan 5 kohdan b alakohtaan perustuvat vaatimukset.

- 36 Komissio ja väliintulija väittävät tästä, että kannekirjelmän täydennyksen liitteenä olevan yhtiöjärjestyksen, jonka osalta ne eivät enää kiistä sitä, että kyseessä on kantajan yhtiöjärjestys, 66–68 kohdassa määrätään, että päätös oikeudenkäynnissä edustamisesta ja asianajajille yhtiön nimissä annettavasta valtuutuksesta kuuluu hallituksen kollegiaaliseen toimivaltaan ja että mainittu toimivalta voidaan antaa yhdelle tai useammalle hallituksen jäsenelle. Komissio ja väliintulija tuovat tämän johdosta esiin, että koska kantaja ei ole todistanut, että on olemassa hallituksen päätös, jolla asianajajille Ottervanger ja Henny annetaan tehtäväksi vaatia riidanalaisen päätöksen kumoamista, tai että on olemassa päätös, jolla tällainen toimivalta annetaan McGannille, kantaja ei ole noudattanut työjärjestyksen 44 artiklan 5 kohdan b alakohdassa asetettua velvollisuutta.
- 37 Vaikka unionin yleinen tuomioistuin ei voikaan varmasti tietää, että McGannilla oli tuolloin oikeus antaa toinen valtuutus, koska kantaja ei ole toimittanut yhtiön hallituksen aikaisempaa päätöstä, jolla käsiteltävän kanteen nostamisesta olisi päätetty tai jolla McGannille olisi annettu valta päättää mainitunlaisten kanteiden nostamisesta, on kuitenkin joka tapauksessa todettava, että hallitus on 8.12.2011 tekemällään päätöksellä todennut vahvistavansa sen, että yhtiön toimitusjohtajalla ja hallituksen jäsenellä McGannilla oli tätä koskeva toimivalta (ks. edellä 33 kohta).
- 38 Vaikka onkin totta, kuten väliintulija tuo esiin, että mainittu vahvistus on annettu yli kolme vuotta sen jälkeen, kun nyt käsiteltävä kanne on nostettu, ja että on mahdollista, että yhtiön hallituksen kokoonpano on muuttunut toisen valtuutuksen antamisen jälkeen, sitä vastoin ei ole mitään epäilystä siitä, että kantajan, jota sitovat lain mukaan kolmansien suhteen sen hallituksen päätökset, tahto on se, että nyt käsiteltävä kanne viedään päätökseen.
- 39 Näin ollen oikeudenkäyntiväite, johon väliintulija ja komissio ovat vedonneet ja joka perustuu siihen, että kannekirjelmä ei täytä työjärjestyksen 44 artiklan 5 kohdan b alakohtaan perustuvia vaatimuksia, on hylättävä (ks. vastaavasti ja analogisesti yhdistetyt asiat 193/87 ja 194/87, Maurissen ja Union syndicale v. tilintarkastustuomioistuin, tuomio 11.5.1989, Kok., s. 1045, tuomion 33 ja 34 kohta).

Kantajan asiavaltuus

- 40 Komissio, jota väliintulija tukee, tuo esiin, että vaikka kantaja on osapuoli, jota asia koskee, riidanalainen päätös ei kuitenkaan koske sitä erikseen. Näin ollen kantajalla ei ole oikeutta riitauttaa niiden riidanalaiseen päätökseen sisältyvien arviointien oikeellisuutta, jotka koskevat riidanalaisen tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Kaikkien kannekirjelmässä esitettyjen väitteiden tarkoituksena on komission mukaan kyseenalaistaa mainitun arvioinnin, joka koskee riidanalaisen tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, oikeellisuus eikä vedota siihen, että EY 88 artiklan 2 kohtaan perustuvia kantajan menettelyllisiä oikeuksia olisi loukattu.
- 41 Komissio tuo lisäksi esiin sen, että kantajan väite, jonka mukaan hallinnollisen menettelyn kesto osoittaa, että oli olemassa vakavia vaikeuksia, jotka olisivat edellyttäneet EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen, on esitetty ensimmäistä kertaa kantajan vastauskirjelmässä, ja se on näin ollen myös jätettävä tutkimatta. Tästä seuraa komission mukaan se, ettei yhtään kanneperustetta voida ottaa tutkittavaksi.
- 42 Aluksi on todettava, että vaikka SEUT 263 artikla on tullut voimaan oikeudenkäynnin kuluessa eli 1.12.2009, kysymys riidanalaisen päätöksen kumoamisvaatimuksen tutkittavaksi ottamisesta on ratkaistava vain EY 230 artiklan neljännen kohdan perusteella (ks. vastaavasti asia T-532/08, Norilsk Nickel Harjavalta ja Umicore v. komissio, unionin yleisen tuomioistuimen määräys 7.9.2010, Kok., s. II-3959, 68–75 kohta ja asia T-539/08, Etimine ja Etiproducts v. komissio, unionin yleisen tuomioistuimen määräys 7.9.2010, Kok., s. II-4017, 74–81 kohta), mitä asianosaiset ja väliintulija eivät ole kiistäneet.

- 43 EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen toiselle henkilölle osoitetusta päätöksestä ainoastaan, mikäli päätös koskee mainittua henkilöä suoraan ja erikseen.
- 44 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätös koskee 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 (asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok., s. 197 ja 223; asia C-198/91, Cook v. komissio, tuomio 19.5.1993, Kok., s. I-2487, Kok. Ep. XIV, s. I-211, 20 kohta; asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993, Kok., s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-3203, 14 kohta; asia C-78/03 P, komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomio 13.12.2005, Kok., s. I-10737, 33 kohta ja yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 P, Saksa ym. v. Kronofrance, tuomio 11.9.2008, Kok., s. I-6619, 36 kohta).
- 45 Tämän kanteen, jossa on kysymys komission valtiontukiasiassa tekemästä päätöksestä, osalta on huomautettava, että valtiontukien valvontamenettelyssä on erotettava toisistaan ensinnäkin kyseisen EY 88 artiklan 3 kohdan mukainen tukien alustava tutkintavaihe, jonka tarkoituksena on ainoastaan mahdollistaa, että komissio voi tehdä ensimmäiset päätelmänsä kyseisen tuen täydellisestä tai osittaisesta soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, ja toiseksi EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tutkintavaihe. Perustamissopimuksen mukaan komissio on vasta viimeksi mainitussa vaiheessa, jonka tavoitteena on tehdä mahdolliseksi, että komissio saa käyttöönsä kattavat tiedot kaikista asiaan liittyvistä seikoista, velvollinen kehottamaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa (ks. vastaavasti edellä 44 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Saksa ym. v. Kronofrance, tuomion 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 Tästä seuraa, että kun komissio toteaa EY 88 artiklan 2 kohdassa säänneltyä muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta EY 88 artiklan 3 kohdan perusteella tehdyllä päätöksellä, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille, niillä, joiden hyväksi kyseisen menettelyn tarjoamat menettelylliset takeet on annettu, on mahdollisuus saada aikaan se, että näitä takeita noudatetaan, vain, jos ne voivat saattaa tämän päätöksen unionin tuomioistuinten tutkittavaksi. Tämän perusteella kyseiset tuomioistuimet ottavat tutkittavaksi tällaisen päätöksen kumoamista tarkoittavan kanteen, jonka on nostanut EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee, jos kyseinen kantaja pyrkii kanteen nostamisella turvaamaan viimeksi mainittuun määräykseen perustuvat menettelylliset oikeutensa (ks. edellä 44 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Saksa ym. v. Kronofrance, tuomion 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 47 [EY 88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdan mukaan EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla osapuolella, jota asia koskee, tarkoitetaan erityisesti henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, eli erityisesti tämän tuensaajan kanssa kilpailevia yrityksiä. Oikeuskäytännön mukaan kyseessä on toisin sanoen ennalta määrittelemätön henkilöryhmä (asia C-83/09 P, komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomio 24.5.2011, Kok., s. I-4441, 63 kohta; ks. vastaavasti myös asia 323/82, Intermills v. komissio, tuomio 14.11.1984, Kok., s. 3809, Kok. Ep. VII, s. 667, 16 kohta).
- 48 Jos kantaja sitä vastoin kyseenalaistaa sen, onko tuen soveltuvuuden yhteismarkkinoille arviointia koskeva päätös sellaisenaan perusteltu, pelkästään se seikka, että kantajaa voidaan pitää EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee, ei riitä siihen, että kante otettaisiin tutkittavaksi. Kantajan on siis osoitettava, että sillä on erityinen asema edellä 44 kohdassa mainitussa asiassa Plaumann vastaan komissio annetussa tuomiossa tarkoitettulla tavalla. Tällainen asema on kysymyksessä erityisesti silloin, kun kyseessä olevan päätöksen kohteena oleva tuki vaikuttaa huomattavasti kantajan asemaan markkinoilla (ks. edellä 44 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Saksa ym. v. Kronofrance, tuomion 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 49 Siltä osin kuin kyse on huomattavasta vaikutuksesta kantajan asemaan kyseisillä markkinoilla, pelkästään se seikka, että toimi on omiaan vaikuttamaan vallitseviin kilpailuolosuhteisiin asianomaisilla markkinoilla ja että kyseessä oleva yritys kilpaili toimesta hyötynneen yrityksen kanssa, ei riitä. Yritys ei siksi voi vedota pelkästään siihen, että se on edunsaajana olevan yrityksen kilpailija, vaan sen on lisäksi osoitettava olevansa sellaisessa tosiasiallisessa tilanteessa, jonka perusteella se voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu (asia C-525/04 P, Espanja v. Lenzing, tuomio 22.11.2007, Kok., s. I-9947, 32 ja 33 kohta ja asia C-487/06 P, British Aggregates v. komissio, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10515, 47 ja 48 kohta).
- 50 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimen asiana ei ole tulkita kannetta, jolla riitautetaan yksinomaan päätöksen, jolla arvioidaan tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, 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. edellä 47 kohdassa mainittu asia komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomion 55 kohta ja ks. myös vastaavasti asia C-176/06 P, Stadtwerke Schwäbisch Hall ym. v. komissio, tuomio 29.11.2007, 25 kohta, ei julkaistu oikeustapauskoelmassa).
- 51 Se, että toimivaltaan tulkita kanneperusteita sovelletaan tällaista rajoitusta, ei kuitenkaan estä unionin tuomioistuinta 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 (ks. edellä 47 kohdassa mainittu asia komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomion 56 kohta).
- 52 Vaatiessaan vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen kumoamista kantaja näet riitauttaa etenkin sen, että kyseistä tukea koskeva komission päätös on tehty aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, jolloin komissio on loukannut kantajan menettelyllisiä oikeuksia. Jotta kantajan kumoamisvaatimus hyväksyttäisiin, kantaja 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 johda kanteen kohteen eikä sen tutkittavaksi ottamisen edellytysten muuttamiseen. Päinvastoin 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, on näytettävä toteen nimenomaan se, että tästä yhteensoveltuvuudesta on ollut epäilyjä (ks. asia C-47/10 P, Itävalta v. Scheucher-Fleisch ym., tuomio 27.10.2011, Kok., s. I-10707, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 53 Kantajan prosessuaalista tilannetta on tutkittava näiden periaatteiden valossa.
- 54 Tästä on aluksi täsmennettävä, ja komissio ja väliintulija ovat tämän hyväksyneet, että kantaja on EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee. Kantaja nimittäin väittää ilman, että komissio, väliintulija tai mikään asiakirja-aineistoon kuuluva asiakirjakaan olisi tätä vastaan, että se on väliintulijan suora kilpailija. Asianosaiset ja väliintulija ovat sitä vastoin eri mieltä siitä, koskeeko riidanalainen päätös kantajaa erikseen ja onko kantajalla tällä perusteella oikeus kantajan menettelyllisten oikeuksien turvaamisesta riippumatta riitauttaa riidanalaiseen päätökseen sisältyvän riidanalaisen tuen yhteismarkkinoille soveltuvuutta koskevan arvioinnin oikeellisuus.
- 55 Vaikka kantaja onkin nimittäin esittänyt riittävästi todisteita, jotka osoittavat, että riidanalainen tuki saattoi vaikuttaa sen kilpailutilanteeseen, se ei sitä vastoin ole osoittanut, että sen asemaan markkinoilla olisi huomattavasti vaikutettu edellä 48 ja 49 kohdassa mieliin palautetussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

- 56 Ensinnäkin kantaja vetoaa siihen, että se on osallistunut hallinnolliseen menettelyyn, koska se on tehnyt luottamuksellisen kantelun riidanalaisen tuen tiedoksiannon jälkeen. Yrityksen osallistuminen asetuksen N:o 659/1999 4 artiklassa säädettyyn alustavaan tutkintavaiheeseen ei kuitenkaan voi vahvistaa sitä, että mainitun menettelyn päätteeksi tehty päätös koskee sitä erikseen vain kantelijan ominaisuudessa (ks. vastaavasti asia C-319/07 P, 3F v. komissio, tuomio 9.7.2009, Kok., s. I-5963, 94 ja 95 kohta).
- 57 Toiseksi kantaja tuo esiin, että aaltopahvipakkausten markkinat ovat integroidut ja että mikä tahansa jollekin tuottajalle myönnetty valtiontuki vaikuttaa kaikkiin kyseisen tuottajan kilpailijoihin Euroopan talousalueella (ETA). Kantajan luottamuksellisessa kantelussaan toimittamista tiedoista ilmenee kuitenkin, että aaltopahvipakkausalalla ETA:ssa toimii noin 130 yhtiötä. Kyseinen kantajan väite merkitsee siis sen tosiseikan esiintuomista, että myönnetty tuki vaikuttaa toimijoiden välisiin kilpailuasemiin, muttei riitä sen osoittamiseen, että kantajan kilpailutilanne olisi kärsinyt niin huomattavasti, että se eroaisi toimijoiden tilanteesta yleensä.
- 58 Kolmanneksi kantaja väittää, että riidanalainen tuki mahdollistaisi Euroopan suurimman aaltopahvipakkaustehtaan rakentamisen ja että mainitun laitoksen käyttöönotto vaikuttaisi väistämättä huomattavasti hintatasoon. Kuten edellinenkin väite tämä väite, jonka väliintulija on sitä paitsi kiistänyt, on joka tapauksessa riittämätön osoittamaan, että riidanalainen päätös koskee kantajaa erikseen, koska siinä ei viitata mihinkään kantajan tilanteen erityispiirteeseen, joka voisi osoittaa, että kyseisen tehtaan avaaminen vaikuttaa kantajaan niin paljon, että se erottaa kantajan väliintulijan muista kilpailijoista yleisesti.
- 59 Neljänneksi kantaja väittää, että aaltopahvipakkausten markkinoilla on rakenteellinen epätasapaino, jota kuvaa ylijäämäinen tuotantokapasiteetti, ja että kantaja on joutunut sulkemaan lukuisia omia laitoksiaan. Kuten väliintulija ja komissio kuitenkin tuovat esiin, laitosten sulkemista voi selittää se, että kantaja on tehnyt itsenäisiä strategisia päätöksiä, kuten sopeuttanut olemassa olevia laitoksiaan tekniseen kehitykseen tai rationalisoinut tuotantokoneistoaan, eikä kantaja ole esittänyt mitään sellaisia todisteita, jotka voisivat osoittaa, ettei kantaja ole sulkenut laitoksiaan sen vuoksi, että ne olivat vanhentuneita. Joka tapauksessa ja vaikka oletettaisiin, että kantajan oli pakko vähentää tuotantokapasiteettiaan sen vuoksi, että aaltopahvipakkausten tarjonnan ja kysynnän välillä oli rakenteellinen epätasapaino, mainittu seikka ei johtunut riidanalaisella tuella tuetusta laitoksesta eikä se yksinään ole omiaan erottamaan kantajaa muista väliintulijan kilpailijoista (ks. vastaavasti asia T-375/04, Scheucher-Fleisch ym. v. komissio, tuomio 18.11.2009, Kok., s. II-4155, 59 ja 60 kohta).
- 60 Viidenneksi kantajan väite, jonka mukaan sillä on kuusi laitosta 800–1000 kilometrin säteellä riidanalaisella tuella tuetusta laitoksesta ja sen vuoksi väliintulija on kantajan tärkein suora kilpailija, vaikuttaa ensi arviolta olevan ristiriidassa kantajan toisen väitteen kanssa, jonka mukaan aaltopahvipakkausten markkinoilla vallitsi täydellinen kilpailu ja ne olivat integroidut, minkä vuoksi mille hyvänsä tuottajalle myönnetty mikä hyvänsä tuki vaikuttaa väistämättä kaikkien sen kilpailijoiden hintatasoon koko ETA:ssa. Missään tapauksessa pelkästään sillä perusteella, että kantajalla on kuusi laitosta tuetun laitoksen läheisyydessä ja että riidanalainen tuki mahdollistaa sen, että väliintulija voi nostaa aaltopahvipakkausten tuotantokapasiteettinsa lähes miljoonaan tonniin vuodessa, kun taas kantajan tuotanto kyseisissä kuudessa tehtaassa on vuosittaiselta kokonaiskapasiteetiltaan noin [luottamuksellinen]¹, ei ole mahdollista katsoa, että kantajan asemaan markkinoilla vaikutettaisiin huomattavasti. Väliintulija nimittäin vetoaa kenenkään kiistämättä siihen, että kantaja ei ole sen kaikkein suurin kilpailija, että väliintulijalla ja kantajalla on eri maantieteellinen markkina-alue ja että, vaikka oletettaisiin, että laitosten maantieteellinen läheisyys olisi merkityksellisin kriteeri, muilla kilpailijoilla kuin kantajalla on laitoksia lähempänä sitä laitosta, joka oli tarkoitus rakentaa Eisenhüttenstadtin.

1 — Salatut luottamukselliset tiedot.

- 61 Edellä esitetystä seuraa, ettei kantaja ole osoittanut, että riidanalainen tuki oli omiaan vaikuttamaan huomattavasti sen asemaan markkinoilla. Näin ollen kantajalla on tahona, jota asia koskee, vain oikeus vaatia sillä EY 88 artiklan 2 kohdan mukaan olevien menettelyllisten oikeuksien suojaamista ja riitauttaa komission päätös olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, mutta kantajalla ei ole oikeutta kyseenalaistaa arviointien oikeellisuutta niillä perusteilla, joilla komissio on katsonut, että riidanalainen tuki soveltuu yhteismarkkinoille. Koska komissio ja väliintulija väittävät, ettei missään nyt käsiteltävän kanteen kanneperusteista vaadita sen, jota asia koskee, menettelyllisten oikeuksien suojaamista, on siis tutkittava kantajan esittämien kanneperusteiden luonne.
- 62 Edellä 50–52 kohdassa mieliin palautetun oikeuskäytännön mukaan se, että kantaja ei ole näyttänyt, että riidanalainen tuki vaikuttaa huomattavasti sen asemaan markkinoilla, ei ole esteenä sille, että kantaja esittää komission tekemän arvioinnin oikeellisuutta koskevia väitteitä osoittaakseen, että komissiolla olisi pitänyt olla riidanalaisen tuen soveltumisesta yhteismarkkinoille epäilyksiä, joiden vuoksi EY 88 artiklan 2 kohdassa säädetyn muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen olisi ollut perusteltua, kunhan ainakin yksi kantajan kanneperusteista perustuu siihen, että komissio ei ole noudattanut velvollisuuttaan aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Tältä osin on muistutettava, että komissiolla on velvollisuus aloittaa muodollinen tutkintamenettely muun muassa, jos alustavan tutkintamenettelyn aikana saatujen tietojen valossa sillä on edelleen vakavia vaikeuksia arvioida kyseistä toimenpidettä. Tämä velvollisuus perustuu välittömästi EY 88 artiklan 3 kohtaan, sellaisena kuin sitä on tulkittu oikeuskäytännössä, ja asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohtaan, kun komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että lainvastaisen toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä (asia T-289/03, BUPA ym. v. komissio, tuomio 12.2.2008, Kok., s. II-81, 328 kohta).
- 63 Kantaja täsmentää aluksi, että se riitauttaa sen, että komissio on luullut voivansa tehdä myönteisen päätöksen aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä. Kantaja katsoo muun muassa, että komissio ei voinut linnoittautua aluetukia koskevissa suuntaviivoissaan määrittelemiensä kynnysarvojen taakse ja kieltäytyä arvioimasta kyseisen toimen vaikutuksia konkreettisesti. Kantajan mukaan tällainen riidanalaisesta toimesta aiheutuvien vaikutusten punninta olisi väistämättä edellyttänyt EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista. Kantaja tuo lisäksi esiin sen, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättäminen on estänyt kantajaa käyttämästä menettelyllisiä oikeuksiaan.
- 64 Tältä osin ensimmäinen kanneperuste perustuu siihen, ettei komissio ole noudattanut sillä esillä olevassa asiassa olevaa velvollisuutta aloittaa muodollinen tutkintamenettely, mikä on EY 88 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdan vastaista.
- 65 Ainakin yksi kanneperuste koskee siis nimenomaisesti kantajan menettelyllisten oikeuksien turvaamista. Toisin kuin komissio ja väliintulija väittävät, kantajan esittämät väitteet, vaikka ne koskevatkin riidanalaisen tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille koskevien arviointien oikeellisuutta, on näin ollen tutkittava vain siltä osin, kuin niiden tarkoituksena on osoittaa, ettei komissio ole kyennyt ylittämään vakavia vaikeuksia, joita se on kohdannut alustavassa tutkintamenettelyssä (ks. edellä 52 kohta). Tästä seuraa, että komission väitettä siitä, että koko kanne olisi jätettävä tutkimatta, ei voida hyväksyä, vaan kantajan esittämien kanneperusteiden ja kunkin näistä kanneperusteista yhteydessä esitettyjen väitteiden tutkittavaksi ottamista on tarkasteltava tapauskohtaisesti.

Asiakysymys

- 66 Ensimmäinen kanneperuste perustuu siihen, ettei komissio ole noudattanut sillä esillä olevassa asiassa olevaa velvollisuutta aloittaa muodollinen tutkintamenettely, mikä on EY 88 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdan vastaista. Vaikka mainittua kanneperustetta ei olekaan muodollisesti jaettu kahteen osaan, kyseinen kanneperuste kattaa kaksi eri väitettä. Yhtäältä kantaja moittii komissiota lähinnä siitä, että tämä on tehnyt oikeudellisen virheen, kun tämä on päätellyt suuntaviivojen 68 kohdasta, että jos niissä säädettyjä kynnysarvoja ei ollut ylitetty, komissio saattoi

perustellusti todeta, että riidanalainen tuki soveltui yhteismarkkinoille, ja että se saattoi olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä. Toisaalta kantaja tuo esiin useita väitteitä, jotka ovat omiaan osoittamaan, että komissio on kohdannut suuntaviivojen 68 kohdassa säädettyjen kriteerien arvioinnissa vaikeuksia, joiden vuoksi muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen olisi ollut perusteltua.

Ensimmäisen kanneperusteen tutkittavaksi ottaminen

- 67 Komissio riitauttaa ensimmäisen kanneperusteen tutkittavaksi ottamisen sen vuoksi, että kantaja on siinä vedonnut väitteisiin, joiden tarkoituksena on kyseenalaistaa riidanalaisessa päätöksessä tehtyjen arviointien oikeellisuus.
- 68 On muistutettava siitä, että kantajalla on osapuolena, jota asia koskee, oikeus vedota siihen, että komission olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Tässä tarkoituksessa kantaja voi myös tällaisen kanneperusteen tueksi esittää väitteitä, joiden tarkoituksena on osoittaa, että komissiolla riidanalaisen tuen alustavassa tutkintavaiheessa olleiden tietojen ja todisteiden arvioinnin olisi pitänyt herättää epäilyjä mainitun tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille (ks. vastaavasti edellä 52 kohdassa mainittu asia Itävalta v. Scheucher-Fleisch ym., tuomion 50 kohta).
- 69 On kuitenkin muistutettava siitä, että riidanalaisessa päätöksessä komissio on antanut riidanalaisen tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille koskevassa arvioinnissaan ratkaisevan merkityksen sille, että suuntaviivojen 68 kohdassa säädetty kynnysarvot eivät ylittyneet.
- 70 Näin ollen kantajalla on oikeus menettelyllisten oikeuksiensa turvaamiseksi vedota siihen oikeudelliseen virheeseen, jonka komissio on kantajan mukaan tehnyt, kun se on katsonut, että riidanalainen tuki soveltui yhteismarkkinoille sen vuoksi, ettei suuntaviivojen 68 kohdassa säädettyjä kynnysarvoja ylitetty, ja oikeus kyseenalaistaa ne tosiseikkoja koskevat arvioinnit, joiden perusteella komissio on varmistanut, ettei kyseisiä kynnysarvoja esillä olevassa asiassa saavutettu.
- 71 Komissio voi sitä vastoin perustellusti väittää, että väite, joka on esitetty ensimmäistä kertaa kantajan vastauskirjelmässä ja joka perustuu alustavan tutkintavaiheen keston, on uusi ja että se ei liity kannekirjelmässä esitettyihin perusteluihin. Viimeksi mainittu väite on näin ollen jätettävä tutkimatta unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan mukaan, sillä sen mukaan asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen kanneperusteeseen, ellei se perustu oikeudenkäynnin aikana esille tullessiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin.
- 72 Tästä seuraa, että oikeudenkäyntiväite, johon komissio on ensimmäisen kanneperusteen osalta vedonnut, on hylättävä muilta osin kuin alustavan tutkintavaiheen keston perustuvan väitteen osalta.

Ensimmäisen kanneperusteen perusteltavuus

- 73 Ensimmäisessä kanneperusteessa kantaja vetoaa siihen, että EY 88 artiklan 2 kohdasta ja asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että komission on aloitettava muodollinen tutkintamenettely silloin, kun se ei kykene poistamaan kaikkia epäilyksiä valtiontuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille EY 88 artiklan 3 kohdassa määrätyn alustavan tutkinnan yhteydessä. Kantajan mukaan riidanalaisen toimen soveltuminen yhteismarkkinoille ei ollut selvää ja tiettyjen arviointivaikeuksien olisi pitänyt johtaa siihen, että komissio olisi aloittanut muodollisen tutkintamenettelyn, koska perusteellisempi tutkinta ja runsaampien tietojen hakeminen oli osoittautunut tarpeelliseksi.

- 74 Komissio on kantajan mukaan erityisesti tehnyt oikeudellisen virheen, kun se on katsonut yhtäältä, ettei se sen vuoksi, että suuntaviivojen 68 kohdassa säädettyt kynnysarvot eivät ylittyneet, voinut tutkia perusteellisemmin riidanalaisen toimen soveltumista yhteismarkkinoille, ja että toisaalta mainittu kyseisen säännöksen virheellinen tulkinta sitoi komissiota.
- 75 Tästä on palautettava mieliin, että EY 88 artiklan 3 kohdan mukaan komissio tutkii suunnitellut valtiontuet, minkä tarkoituksena on antaa komissiolle mahdollisuus ottaa ensiarviona kantaa siihen, ovatko tuet osittain tai kokonaan yhteismarkkinoille soveltuvia. EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn muodollisen tutkintamenettelyn tarkoituksena on puolestaan suojella niiden kolmansien oikeuksia, joita asia koskee, ja lisäksi antaa komissiolle mahdollisuus olla kattavasti selvillä kaikista asiaan liittyvistä seikoista ennen kuin se tekee päätöksensä, ja erityisesti ottaa vastaan kolmansien, joita asia koskee, ja jäsenvaltioiden huomautuksia. Vaikka komission harkintavalta on sidottua tämän menettelyn aloittamista koskevan päätöksen osalta, sillä on kuitenkin harkinnassaan tiettyä liikkumavaraa, kun se selvittää ja tutkii yksittäistapaukseen liittyviä seikkoja sen määrittämiseksi, aiheuttavatko nämä seikat vakavia vaikeuksia. EY 88 artiklan 3 kohdan tarkoituksen ja komissiolle kuuluvan hyvää hallintoa koskevan velvollisuuden mukaisesti komissio voi erityisesti aloittaa keskustelut tuen ilmoittaneen valtion tai kolmansien kanssa ratkaistakseen alustavan tutkintamenettelyn kuluessa mahdollisesti ilmenneet vaikeudet (ks. asia T-388/03, Deutsche Post ja DHL International v. komissio, tuomio 10.2.2009, Kok., s. II-199, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 76 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 88 artiklan 2 kohdan mukainen menettely on välttämätön aina, kun komissiolla on vakavia vaikeuksia arvioida sitä, soveltuuko tuki yhteismarkkinoille (ks. edellä 75 kohdassa mainittu asia Deutsche Post ja DHL International v. komissio, tuomion 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 77 Komission on näin ollen ratkaistava asiaan liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, edellyttävätkö tuen yhteensoveltuvuuden tarkastelun yhteydessä esiin tulleet ongelmat kyseisen menettelyn aloittamista. Tämän arvioinnin on täytettävä kolme edellytystä (ks. edellä 75 kohdassa mainittu asia Deutsche Post ja DHL International v. komissio, tuomion 89 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 78 Ensinnäkin EY 88 artiklan mukaan komissiolla on oikeus alustavan tutkintamenettelyn jälkeen päättää tuen soveltuvan yhteismarkkinoille ainoastaan sellaisten toimenpiteiden osalta, joihin ei liity vakavia vaikeuksia, joten tämä kriteeri on ainoa sovellettavaksi tuleva kriteeri. Komissio ei näin ollen voi kieltäytyä aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä kolmansien edun kaltaisiin muihin seikkoihin, menettelyn sujuvuuteen liittyviin tekijöihin tai mihin tahansa muihin hallinnollisiin syihin tai politiikkaan vedoten (ks. edellä 75 kohdassa mainittu asia Deutsche Post ja DHL International v. komissio, tuomion 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 79 Toiseksi komissio on velvollinen aloittamaan muodollisen menettelyn silloin, kun se kohtaa asiassa vakavia vaikeuksia, eikä sillä ole tältä osin mitään harkintavaltaa (ks. edellä 75 kohdassa mainittu asia Deutsche Post ja DHL International v. komissio, tuomion 91 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 80 Kolmanneksi vakavien vaikeuksien käsite on objektiivinen. Tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava riidanalaisen päätöksen tekoon liittyvien olosuhteiden ja päätöksen sisällön perusteella objektiivisin perustein ottaen huomioon päätöksessä esitettyjen perustelujen lisäksi myös ne seikat, jotka komissiolla oli tiedossaan, kun se totesi riidanalaisten tukien olevan yhteismarkkinoille soveltuvia. Tästä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa, joka kohdistuu vakavien vaikeuksien olemassaoloon, ei luonnollisestikaan rajoituta tarkastelemaan ainoastaan sitä, onko asiassa tehty ilmeinen arviointivirhe (ks. edellä 75 kohdassa mainittu asia Deutsche Post ja DHL International v. komissio, tuomion 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 81 Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että komission alustavan tutkintamenettelyn vaiheessa suorittaman tutkimuksen riittämättömyys tai epätäydellisyys on todiste vakavista vaikeuksista (ks. edellä 75 kohdassa mainittu asia Deutsche Post ja DHL International v. komissio, tuomion 95 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 82 Komission arvioidessa valtiontukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrätyn poikkeuksen suhteen, sen on otettava huomioon yhteisön etu eikä se voi olla arvioimatta kyseisten toimien vaikutuksia koko ETA:n relevanttien markkinoiden kannalta. Sen lisäksi, että komissiolla on tällaisessa tilanteessa velvollisuus tarkistaa, että näillä toimenpiteillä tosiasiallisesti edistetään kyseisten alueiden taloudellista kehitystä, sen on myöskin arvioitava näiden tukien vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja muun muassa arvioitava niitä alakohtaisia seurauksia, joita nämä tuet saattavat aiheuttaa yhteisössä (asia C-113/00, Espanja v. komissio, tuomio 19.9.2002, Kok., s. I-7601, 67 kohta).
- 83 Komissiolla on EY 87 artiklan 3 kohtaa sovellettaessa laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää koko yhteisöä silmällä pitäen tehtävää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia. Tämän harkintavallan käyttämisestä koskeva tuomioistuimen suorittama valvonta kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että ratkaisun perustana olevat tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että asiassa ei ole tehty oikeudellista virhettä, että tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin (ks. edellä 44 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Saksa ym. v. Kronofrance, tuomion 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 84 Kuitenkin on todettava, että kun komissio antaa tällaisia käytännesääntöjä ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että niitä sovelletaan tuosta hetkestä lähtien niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä voi poiketa näistä säännöistä sillä uhalla, että sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yleisiä oikeusperiaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai luottamuksensuojan periaatetta, ainakaan esittämättä syitä, jotka juuri näiden periaatteiden valossa perustelevat sen, että se poikkeaa omista säännöistään (ks. yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, tuomio 28.6.2005, Kok., s. I-5425, 211 kohta ja edellä 44 kohdassa mainittu asia Saksa ym. v. Kronofrance, tuomion 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 85 Tästä on palautettava mieliin, että suuntaviivojen 68 kohdassa asetetaan markkinaosuuksia koskeva kynnysarvo (25 prosenttia) ja aloilla, joilla kulutuksen kasvu ei ylitä pysyvästi ETA:n bruttokansantuotteen keskimääristä kasvua, kuten aaltopahvialalla, tuotantokapasiteetin lisäyksen kynnysarvo (5 prosenttia), joiden ylittäminen pakottaa komission aloittamaan EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn muodollisen tutkintamenettelyn.
- 86 Riidanalaisessa päätöksessä komissio on luullut voivansa päätellä tästä säännöksestä, että koska se oli todennut esillä olevassa asiassa, etteivät kyseiset kynnysarvot ylittyneet, sen oli muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta pakko katsoa, että riidanalainen tuki soveltui yhteismarkkinoille. On siis tutkittava, tekikö komissio näin toimiessaan sellaisen oikeudellisen virheen, joka oli omiaan estämään kaikkien riidanalaisen tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille koskevien epäilyksien hälventämisen, kuten kantaja väittää.
- 87 Kuten komissio on sitä paitsi istunnossa vahvistanut, se on katsonut, että sillä on velvollisuus olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä esillä olevassa asiassa sen vuoksi, etteivät suuntaviivojen 68 kohdassa vahvistetut kynnysarvot ylittyneet. Tästä samasta syystä komissio on myös katsonut, että kantelijoiden väitteet oli joka tapauksessa hylättävä.
- 88 Vaikka suuntaviivojen 68 kohdassa asetetaan poikkeukseton menettelyllinen velvollisuus komissiolle, jonka on aloitettava EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely silloin, kun kynnysarvot ylittyvät, ja näin vaikka se ensi arviolta olisi sitä mieltä, että kyseessä oleva tuki soveltuu yhteismarkkinoille, 68

kohdasta ei kuitenkaan ilmene, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen olisi pois suljettua silloin, kun kyseiset kynnysarvot eivät ylity. Mainitun säännöksen ainoa vaikutus on nimittäin pakottaa komissio aloittamaan muodollinen tutkintamenettely silloin, kun mainitut kynnysarvot ylittyvät, mutta se ei mitenkään estä komissiota tekemästä niin niissä tapauksissa, joissa kyseisiä kynnysarvoja ei saavuteta. Mainitunlaisessa tilanteessa komissiolla on tosin mahdollisuus olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, mutta se ei voi perustella tätä päätöstä väittämällä, että suuntaviivojen 68 kohdan mukaan sen on pakko tehdä niin.

- 89 Kun komissio on päätellyt, että riidanalainen tuki soveltuu yhteismarkkinoille siksi, että suuntaviivojen 68 kohdassa säädettyjä kynnysarvoja oli noudatettu, komissio on siis tulkinnut mainitun säännöksen ulottuvuutta väärin.
- 90 Kuten kantaja on aiheellisesti tuonut esiin, komissio ei mainitun virheen vuoksi myöskään ole käyttänyt täysimääräisesti harkintavaltaansa riidanalaisen tuen yhteismarkkinoille soveltuvuuden osalta siten kuin sillä on velvollisuus (ks. vastaavasti asia T-357/02 RENV, Freistaat Sachsen v. komissio, tuomio 14.7.2011, Kok., s. II-5415, 45 kohta).
- 91 Tältä osin komission on oikeuskäytännön mukaan (ks. edellä 82 ja 83 kohta) käytettävä sillä EY 87 artiklan 3 kohdan mukaan olevaa laajaa harkintavaltaa vaikeuksissa olevalle alueelle myönnetyn valtiontuen soveltuvuuden arvioinnissa sen arvioimiseksi, ovatko aluekehityksestä odotettavissa olevat hyödyt suurempia kuin kilpailun vääristymät ja tuetun hankkeen vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 92 Riidanalaisesta päätöksestä ei kuitenkaan ilmene, että komissio olisi todellakin suorittanut tällaisen arvioinnin päättyessään siihen, että riidanalainen tuki soveltuu yhteismarkkinoille. Riidanalaisen päätöksen 119 perustelukappaleessa komissio on ilmoittanut, ettei sillä ollut velvollisuutta analysoida perusteellisesti sitä, olivatko tukitoimenpiteestä saatavat hyödyt suurempia kuin kilpailun vääristymät, joita siitä saattoi aiheutua, kun suuntaviivojen 68 kohdassa säädettyjä kynnysarvoja ei saavuteta. Riidanalaisen päätöksen 120 perustelukappaleessa komissio on lisäksi katsonut, että suuntaviivojen noudattaminen takaa itsessään sen, että tukitoimenpide edistää aluekehitystä.
- 93 Tältä osin suuntaviivoja soveltamalla tarkistetut edellytykset, jos 68 kohdassa säädettyjen markkinaosuutta ja tuotantokapasiteetin lisäystä koskevien kynnysarvojen noudattamista ei oteta lukuun, koskevat vain seuraavia seikkoja: ensinnäkin sitä, että alue, jolle tuettu hanke sijoittuu, on kelpoinen saamaan valtiontukea ”taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma” (EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohhta); toiseksi, että tuki-intensiteetin ylärajaa, joka riippuu alueen tilanteen vaikeudesta, ei ole ylitetty; kolmanneksi ja viimeiseksi, että tiettyjä menettelyllisiä edellytyksiä on noudatettu, kuten sitä, että tuensaaja on tehnyt tukihakemuksen ennen töiden alkua ja että tuensaaja on sitoutunut käyttämään tuettua laitosta vähintään viisi vuotta. On kuitenkin todettava, että mainittujen edellytysten noudattaminen ei riitä osoittamaan, että kaikki toimenpiteet, jotka ovat niiden mukaisia, vaikuttavat positiivisesti aluekehitykseen.
- 94 Komissiolle on tosin annettava laaja harkintavalta käsillä olevien olosuhteiden selvittämisessä ja tutkimisessa, jotta se voi määrittää, onko valtiontuki todettava yhteismarkkinoille soveltuvaksi (ks. edellä 44 kohdassa mainittu asia Saksa ym. v. Kronofrance, tuomion 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Komissio on esillä olevassa asiassa kuitenkin vain tarkistanut, että tuetusta hankkeesta kilpailun vääristyminä aiheutuvat haitat pysyvät vähäisinä, mutta ei sitä, että hyödyt aluekehitykselle ovat suurempia kuin kyseiset haitat, niin vähäisiä kuin ne ovatkin.

- 95 Tältä osin on muistutettava siitä, että komissio aikoi antaa ennen 1.1.2007 lisää ohjeita täydentääkseen suuntaviivoihin sisältyviä ohjeita ja että näissä ohjeissa sen piti ilmoittaa ne kriteerit, jotka se aikoi ottaa huomioon arvioidessaan kysymystä siitä, ovatko tutkitut tuet tarpeellisia investointien kannustamiseksi ja ovatko tuen hyödyt suurempia kuin kilpailun vääristymät ja vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. edellä 13 kohta).
- 96 Kantaja on näin ollen oikeassa väittäessään, että riidanalaisessa päätöksessä suoritettujen arvioinnit eivät yksinään voineet mahdollistaa sitä, että komissio poistaa kaikki epäilykset riidanalaisen tuen soveltumisesta yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrätyn poikkeuksen mukaisesti. Kuten edellä 91 kohdassa on nimittäin muistutettu, mainitun poikkeuksen soveltaminen edellyttää, että kyseisistä toimenpiteistä saatavat hyödyt ovat suurempia kuin niistä aiheutuvat haitat, niin vähäisiä kuin viimeksi mainitut ovatkin (ks. vastaavasti edellä 82 kohdassa mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 67 kohta).
- 97 Edellä esitetystä seuraa, että kun komissio on päättellyt siitä, että riidanalainen tuki oli suuntaviivojen mukainen arvioimatta tuetun hankkeen merkitystä aluekehityksen kannalta, että tuki soveltui yhteismarkkinoille ja ettei komission tarvinnut aloittaa muodollista tutkintamenettelyä, se ei pelkästään ole tulkinnut suuntaviivojen ulottuvuutta väärin, vaan se on lisäksi jättänyt käyttämättä harkintavaltaansa. Kantaja voi näin ollen perustellusti väittää, että koska komissio ei ole ottanut huomioon kriteereitä, joita sen arvioinnissa oli sovellettava, komissio ei ole kyennyt hälventämään kaikkia epäilyksiä riidanalaisen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.
- 98 Näin ollen on todettava, että riidanalainen päätös on kumottava eikä muiden kanteessa esitettyjen väitteiden tutkittavaksi ottamista tai niiden perusteltavuutta ole tarpeen arvioida.

Oikeudenkäyntikulut

- 99 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio ja väliintulija ovat hävinneet asian ja koska kantaja on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, komissio ja väliintulija on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kumotaan 2.4.2008 tehty komission päätös K(2008) 1107, jolla todetaan, että aluetuki, jonka Saksan viranomaiset aikovat myöntää Propapier PM2:lle paperitehtaan rakentamiseen Eisenhüttenstadtin (Brandenburgin alue – koillinen) (valtiontuki N 582/2007 – Saksa), soveltuu yhteismarkkinoille.**
- 2) **Euroopan komissio ja Propapier PM 2 GmbH veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Azizi

Frimodt Nielsen

Popescu

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä heinäkuuta 2012.

Allekirjoitukset