

WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (czwarta izba w składzie powiększonym)
z dnia 1 grudnia 2004 r. *

W sprawie T-27/02

Kronofrance SA, z siedzibą w Sully-sur-Loire (Francja), reprezentowanej przez
adwokata R. Nierera,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez V. Kreuzschitzta oraz
J. Fletta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń
w Luksemburgu,

strona pozwana,

popieranej przez

Glunz AG

oraz

OSB Deutschland GmbH,

* Język postępowania: niemiecki.

KRONOFRANCE PRZECIWKO KOMISJI

z siedzibą w Meppen (Niemcy), reprezentowane przez adwokatów H.-J. Niemeyer oraz K. Ziegler, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwencji,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji SG (2001) D z dnia 25 lipca 2001 r. o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec pomocy przyznanej Glunz AG przez władze niemieckie,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
(czwarta izba w składzie powiększonym),

w składzie: H. Legal, prezes izby, V. Tiili, M. Vilaras, I. Wiszniewska-Białecka i V. Vadapalas, sędziowie,

sekretarz: J. Plingers, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 lipca 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

- 1 Wielosektorowe ramy pomocy regionalnej na rzecz dużych projektów inwestycyjnych (Dz.U. 1998, C 107, str. 7, zwane dalej „ramami wielosektorowymi”) obowiązujące w okresie, gdy miały miejsce okoliczności faktyczne sprawy, określają reguły oceny objętych zakresem ich stosowania form pomocy regionalnej.
- 2 Na podstawie ram wielosektorowych Komisja ustala, w każdej sprawie osobno, intensywność maksymalnej dopuszczalnej pomocy dla projektów podlegających obowiązkowi zgłoszenia.
- 3 Punkt 3.10 ram wielosektorowych określa wzór, według którego Komisja oblicza wyżej wspomnianą intensywność. Wzór ten oparty jest przede wszystkim na ustaleniu maksymalnej dopuszczalnej intensywności w odniesieniu do pomocy na rzecz dużych przedsiębiorstw w rozpatrywanej strefie, zwanej „pułapem regionalnym” (czynnik R), który następnie mnoży się przez trzy współczynniki odnoszące się odpowiednio do stanu konkurencji w rozpatrywanym sektorze (czynnik T), stosunku kapitał/praca (czynnik I) oraz regionalnego wpływu danej pomocy (czynnik M). Maksymalna intensywność dozwolonej pomocy odpowiada zatem następującemu wzorowi: $R \times T \times I \times M$.

- 4 Stosownie do pkt 3.2 i 3.3 ram wielosektorowych czynnik „stan konkurencji” wiąże się z analizą mającą na celu ustalenie, czy zgłoszony projekt realizowany będzie w sektorze lub podsektorze dotkniętym strukturalnym nadmiarem mocy produkcyjnych. Badając, czy taki nadmiar mocy produkcyjnych występuje, Komisja bierze pod uwagę różnicę na poziomie Wspólnoty między średnim stopniem wykorzystania mocy produkcyjnych przemysłu wytwórczego w ogólności a stopniem wykorzystania mocy w danym (pod-)sektorze. Analiza ta dotyczy okresu referencyjnego pięciu ostatnich lat, dla których dostępne są dane.
- 5 Strukturalny nadmiar mocy produkcyjnych występuje wtedy, gdy średnio w okresie ostatnich pięciu lat stopień wykorzystania mocy danego (pod-)sektora był niższy o ponad 2 punkty procentowe niż dla sektora wytwórczego w ogólności. (Pod-)sektor definiowany jest w oparciu o najniższy poziom ogólnej klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej (NACE), przyjętej rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3037/90 z dnia 9 października 1990 r. w sprawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej (Dz. U. L 293, str. 1) z późniejszymi zmianami. Strukturalny nadmiar mocy produkcyjnych uznaje się za poważny w sytuacji, gdy odchylenie w odniesieniu do średniej sektora wytwórczego wynosi więcej niż 5 punktów procentowych (pkt 7.7 ram wielosektorowych).
- 6 W pkt 3.4 ram wielosektorowych sprecyzowano, że jeżeli dane dotyczące wykorzystania mocy produkcyjnych nie są wystarczające, Komisja bada, czy dane inwestycje są realizowane na rynku zniżkowym. W tym celu porównuje ona zmianę wielkości ujawnionej konsumpcji określonego produktu lub produktów (innymi słowy, produkcję plus import minus eksport) ze stopą wzrostu przemysłu wytwórczego w ogólności na poziomie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).
- 7 Rynek danych produktów uważany jest za zniżkowy, jeżeli stopa średniego rocznego wzrostu ujawnionej konsumpcji w ciągu ostatnich pięciu lat jest wyraźnie niższa (o więcej niż 10%) od średniej rocznej w całym przemyśle wytwórczym na poziomie

EOG, chyba że stopa wzrostu popytu na ten lub te produkty odznacza się silną tendencją zwyżkową. Rynek całkowicie zniżkowy to rynek, na którym średnia roczna stopa wzrostu ujawnionej konsumpcji jest ujemna w okresie ostatnich pięciu lat (pkt 7.8 ram wielosektorowych).

8 Na mocy pkt 3.10.1 ram wielosektorowych współczynnik korygujący w wysokości 0,25; 0,5; 0,75 lub 1 stosuje się do czynnika T (stan konkurencji) w zależności od następujących kryteriów:

„i) Projekt powodujący zwiększenie mocy produkcyjnych w sektorze odznaczającym się poważnym strukturalnym ich nadmiarem i/lub całkowitą zniżką popytu: 0,25

ii) Projekt powodujący zwiększenie mocy produkcyjnych w sektorze odznaczającym się strukturalnym ich nadmiarem i/lub rynkiem zniżkowym oraz mogący powodować dodatkowe zwiększenie wysokiego udziału w rynku: 0,50

iii) Projekt powodujący wzrost mocy produkcyjnych w sektorze odznaczającym się ich strukturalnym nadmiarem i/lub rynkiem zniżkowym: 0,75

iv) Brak prawdopodobnego negatywnego skutku w rozumieniu podpunktów i)–iii): 1,00” [tłumaczenie nieoficjalne].

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 9 Pismem z dnia 4 sierpnia 2000 r., które wpłynęło w dniu 7 sierpnia 2000 r., Republika Federalna Niemiec, zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88] traktatu WE (Dz.U. L 83, str. 1) zgłosiła Komisji plan pomocy inwestycyjnej dla spółki Glunz AG na wybudowanie kompleksu obróbki drewna w Nettgau, w kraju związkowym Saksonia-Anhalt (Niemcy). Projekt ten wchodzi w zakres zastosowania ram wielosektorowych.
- 10 Po otrzymaniu pisma Komisji z dnia 28 sierpnia 2000 r. informującego, że zgłoszenie nie może zostać uznane za kompletne, władze niemieckie pismami z dnia 15 listopada 2000 r. oraz 12 stycznia 2001 r. przesłały informacje uzupełniające. Ponieważ przesłane informacje nie usatysfakcjonowały w pełni Komisji, władze niemieckie pismem z dnia 2 marca 2001 r. dostarczyły nowe informacje, które pozwoliły Komisji uznać zgłoszenia za kompletne.
- 11 W dniu 25 lipca 2001 r. Komisja na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 podjęła decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń do przyznania tej pomocy (zwaną dalej „decyzją”).
- 12 Jak wynika z decyzji, projekt inwestycyjny miał być realizowany w regionie spełniającym warunki art. 87 ust. 3 lit. a) WE, dla którego maksymalna intensywność pomocy na wsparcie nowych inwestycji w dużych przedsiębiorstwach, zwana również pułapem regionalnym, wynosi 35% brutto. Pomoc stanowi bezzwrotna

subwencja w wysokości 46 201 868 EUR oraz premia inwestycyjna w wysokości 23 596 120 EUR, co stanowi w sumie kwotę 69 797 988 EUR, przy całkowitym podlegającym zaliczeniu koszcie inwestycji wynoszącym 199 400 000 EUR.

13 Pomoc ta jest przeznaczona w części, w wysokości 28,61 milionów EUR, na budowę fabryki płyt wiórowych orientowanych oraz w drugiej części, w wysokości 41,18 milionów EUR, na budowę fabryki płyt wiórowych.

14 Na podstawie oceny zgłoszonej pomocy w odniesieniu do kryteriów ustalonych przez ramy wielosektorowe Komisja wyjaśniła w decyzji powody, dla których współczynniki korygujące do wielkości 35%, odpowiadającej maksymalnej intensywności, jaką duże przedsiębiorstwo może otrzymać w danym regionie, zostały ustalone na:

— 1 dla czynnika T dotyczącego stanu konkurencji w rozpatrywanym sektorze,

— 0,8 dla czynnika I (stosunek kapitał/praca),

— 1,5 dla czynnika M w odniesieniu do regionalnego wpływu zamierzonej pomocy,

co daje w sumie maksymalną dopuszczalną intensywność w wysokości 42% ($=35\% \times 1 \times 0,8 \times 1,5$).

- 15 Jeżeli chodzi konkretnie o obliczenie czynnika T odnoszącego się do stanu konkurencji, Komisja sprecyzowała, że zgodnie z pkt 3.3 i 3.4 ram wielosektorowych musiała ograniczyć analizę czynnika odnoszącego się do stanu konkurencji do stwierdzenia istnienia lub nieistnienia strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych w rozpatrywanym sektorze w sytuacji istnienia wystarczającej liczby danych dotyczących wysokości wykorzystania mocy produkcyjnych. Zważywszy, że obydwie produkty wytwarzane przez Glunz stanowiły znaczącą część całości produkcji płyt wiórowych w Europie oraz odnosząc się do najniższego poziomu NACE, Komisja zdecydowała się oprzeć swą analizę na danych dotyczących wielkości wykorzystania mocy dla klasy 20.20 NACE, która obejmuje wytwarzanie płyt z drewna.
- 16 W oparciu o dane obejmujące okres od 1994 do 1998 r., zawarte w studium dostarczonym przez władze niemieckie, Komisja stwierdziła, że sporny projekt inwestycyjny pociągał za sobą wzrost mocy produkcyjnych w sektorze, w którym nie ma ich nadmiaru, co uzasadnia zastosowanie współczynnika korygującego 1 do czynnika dotyczącego stanu konkurencji.
- 17 Stwierdziwszy, że wysokość pomocy, jaka ma zostać udzielona Glunz przez Republikę Federalną Niemiec, jest zgodna z maksymalną dozwoloną pomocą obliczoną na podstawie ram wielosektorowych, Komisja uznała zgłoszoną pomoc za zgodną z traktatem WE.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 18 W tych okolicznościach pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 lutego 2002 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 lipca 2002 r. Glunz oraz OSB Deutschland GmbH złożyły wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów w celu poparcia żądań Komisji.

20 Postanowieniem z dnia 10 września 2002 r. prezes czwartej izby Sądu w składzie powiększonym dopuścił tę interwencję. Interwienienci złożyli swoje uwagi w dniu 4 listopada 2002 r., a skarżąca w wyznaczonym terminie złożyła do niego uwagi.

21 Sąd wysłuchał stanowisk stron oraz ich odpowiedzi na pytania na rozprawie w dniu 8 lipca 2004 r.

22 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności decyzji,

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

23 Komisja, popierana przez interwenientów, wnosi do Sądu o:

— uznanie skargi za niedopuszczalną;

- oddalenie skargi jako bezzasadnej;

- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumenty stron

- 24 W trakcie rozprawy Komisja oraz interwenienci zakwestionowali dopuszczalność skargi.
- 25 Podnieśli oni, że sytuacja skarżącej na rynku nie uległa istotnej zmianie wskutek dopuszczonej pomocy. Uwzględniając lokalizację zakładów produkcyjnych oraz obszary dostaw produktów wynikające z kosztów transportu, nakładanie się terytoriów sprzedaży skarżącej i przedsiębiorstwa korzystającego z pomocy jest marginalne.
- 26 Skarżąca podnosi, że Komisja naruszyła jej prawa proceduralne, niesłusznie nie wszczynając formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 6 rozporządzenia nr 659/1999, które pozwoliłoby jej jako osobie zainteresowanej przedstawić uwagi, zanim Komisja podejmie decyzję.

- 27 Przypomina ona, że definicja „zainteresowanej strony” zawarta w art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999 obejmuje konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa. Tymczasem skarżąca i Glunz są bezpośrednimi konkurentami, ponieważ wytwarzają te same produkty sprzedawane następnie na tym samym rynku. Przyznanie pomocy wpływa więc na sytuację konkurencyjną skarżącej na tym rynku.
- 28 Skarżąca twierdzi w związku z tym, że decyzja dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie i że dopuszczalne jest wniesienie przez nią skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji.

Ocena Sądu

- 29 Komisja i interwenienci, po raz pierwszy w trakcie rozprawy, podnieśli zarzut niedopuszczalności skargi oparty na braku legitymacji czynnej skarżącej.
- 30 Jak wynika z orzecznictwa, zarzut niedopuszczalności oparty na braku legitymacji czynnej strony skarżącej jest zarzutem istnienia bezwzględnej przeszkody procesowej, który może, a nawet powinien być badany z urzędu przez sąd wspólnotowy (wyrok Trybunału z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-280/00 P *Włochy przeciwko Komisji*, Rec. str. I-0000, pkt 35) i który w związku z tym może zostać podniesiony przez stronę pozwaną w każdym stadium postępowania (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 1997 r. w sprawie C-165/95 P *Komisja przeciwko Daffix*, Rec. str. I-983, pkt 25 oraz wyrok Sądu z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawach T-45/98 i T-47/98 *Krupp Thyssen Stainless i Acciai speciali Terni przeciwko Komisji*, Rec. str. II-3757, pkt 125).

- 31 Niniejsza skarga o stwierdzenie nieważności została wniesiona na decyzję Komisji wydaną po przeprowadzaniu wstępnego badania i uznającą, że pomoc indywidualna jest zgodna ze wspólnym rynkiem.
- 32 Należy w tym miejscu przypomnieć, że w ramach sprawowanej przez Komisję kontroli pomocy państwa odróżnić należy z jednej strony badanie wstępne pomocy, o którym mówi art. 88 ust. 3 WE i które uregulowane jest w art. 4 rozporządzenia nr 659/1999, pozwalające Komisji jedynie na sformułowanie pierwszej opinii w sprawie częściowej lub całkowitej zgodności danej pomocy, a z drugiej strony formalne postępowanie wyjaśniające, o którym stanowi art. 88 ust. 2 WE oraz art. 6 rozporządzenia nr 659/1999, które ma umożliwić Komisji uzyskanie kompletnej informacji o całości danych w sprawie. Tylko w ramach tego ostatniego postępowania traktat nakłada na Komisję obowiązek wezwania zainteresowanych osób do przedstawienia uwag (wyroki Trybunału z dnia 19 maja 1993 r. w sprawie C-198/91 Cook przeciwko Komisji, Rec. str. I-2487, pkt 22; z dnia 15 czerwca 1993 r. w sprawie C-225/91 Matra przeciwko Komisji, Rec. str. I-3203, pkt 16; z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. str. I-1719, pkt 38 oraz wyrok Sądu z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie T-158/99 Thermenhotel Stoiser Franz i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1, pkt 57).
- 33 W sytuacji gdy bez wszczynania postępowania z art. 88 ust. 2 WE Komisja stwierdzi na podstawie ust. 3 tego samego artykułu traktatu, że pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem, beneficjenci gwarancji proceduralnych zawartych w ust. 2 mogą wyegzekwować ich poszanowanie jedynie wtedy, gdy mają możliwość zakwestionowania tej decyzji Komisji przed sądem wspólnotowym (ww. wyrok w sprawie Cook przeciwko Komisji, pkt 23; ww. wyrok w sprawie Matra przeciwko Komisji, pkt 17; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 47 oraz ww. wyrok w sprawie Thermenhotel Stoiser Franz i in. przeciwko Komisji, pkt 69).
- 34 W związku z powyższym w sytuacji, gdy w drodze skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji, podjętej po przeprowadzeniu wstępnego badania, strona skarżąca pragnie wyegzekwować poszanowanie gwarancji proceduralnych zawartych w art. 88

ust. 2 WE, sam fakt, że była ona osobą zainteresowaną w rozumieniu tego postanowienia, wystarcza dla uznania jej za osobę, której decyzja dotyczy bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE (ww. wyrok w sprawie Cook przeciwko Komisji, pkt 23–26; ww. wyrok w sprawie Matra przeciwko Komisji, pkt 17–20 oraz wyrok Sądu z dnia 15 września 1998 r. w sprawie T-11/95 BP Chemicals przeciwko Komisji, Rec. str. II-3235, pkt 89 i 90).

- 35 Jak wiadomo, w niniejszej sprawie skarżąca domaga się stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wskazanego w ramach zarzutu drugiego, takiego mianowicie, że Komisja niesłusznie odmówiła wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 88 ust. 2 WE.
- 36 Ponadto skarżąca domaga się uznania jej za stronę zainteresowaną z tego względu, że jest bezpośrednim konkurentem Glunz, ponieważ wytwarza w swej fabryce w Sully-sur-Loire (Francja) takie same produkty jak ta ostatnia spółka, które następnie są sprzedawane na tych samych rynkach.
- 37 Należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem zainteresowanymi stronami są osoby, przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia, na których interesy może mieć ewentualnie wpływ przyznanie pomocy, a w szczególności przedsiębiorstwa konkurencyjne i organizacje zawodowe (wyrok Trybunału z dnia 14 listopada 1984 r. w sprawie 323/82 Intermills przeciwko Komisji, Rec. str. 3809, pkt 16). Przejmując wyżej wskazane rozstrzygnięcie z orzecznictwa, art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999 stanowi, że strona zainteresowana oznacza „którekolwiek państwo członkowskie oraz jakiegokolwiek osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, na których interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy, w szczególności beneficjentów pomocy, konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia handlowe”.
- 38 W sprawie niniejszej wiadomo zaś, że zarówno skarżąca, jak i przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy wytwarzają płyty z drewna i że występuje nachodzenie na siebie obszarów sprzedaży tych dwóch przedsiębiorstw.

- 39 Należy zauważyć, że odmiennie od twierdzeń Komisji, według których przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy sprzedawało swe wyroby przedsiębiorstwom mającym siedziby prawie wyłącznie na terytorium dawnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, Glunz na rozprawie oświadczył, że rozprawdza swe produkty na całym terytorium Republiki Federalnej Niemiec i w znacznej części do przedsiębiorstw przemysłu meblowego, skoncentrowanych w regionie północno-zachodnich Niemiec.
- 40 Glunz przyznał także, że skarżąca jest obecna na niemieckim rynku produkcji mebli, lecz ma w tym rynku niewielki udział; to ostatnie twierdzenie nie zostało jednak w poparte żadnym elementem dowodowym.
- 41 Ponadto, chociaż w decyzji Komisja uznała wprawdzie w odniesieniu do płyt drewnianych, że z uwagi na to, iż są to wyroby ciężkie i nieporęczne, ich transport na długich dystansach jest zbyt drogi i że transport ograniczony jest do obszaru w promieniu około 800 km, to jednakże uznała, że właściwy rynek geograficzny to całość EOG.
- 42 Z tego punktu widzenia, jeżeli przedsiębiorstwo zmuszone jest konkurować na swoim naturalnym obszarze dostaw z innymi przedsiębiorstwami, których obszary dostaw nakładają się na jego obszar, zakładając, że każde z tych ostatnich ma dalszy obszar dostaw, konkurencja przedsiębiorstwa w odniesieniu do przedsiębiorstw działających na jego obszarze dostaw zmierza ku rozciągnięciu się na naturalne obszary ich dostaw i w konsekwencji uzasadnione jest uznanie Wspólnoty jako całości lub EOG, jak w tym konkretnym przypadku, za geograficzny rynek referencyjny (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie T-65/96, Kish Glass przeciwko Komisji, Rec. str. II-1885, pkt 84–95).
- 43 Z decyzji wynika ponadto, że Glunz jest oddziałem Tableros de Fibras SA, która posiada przekazane jej w 1999 r. przez Glunz fabryki we Francji, działające na rynku drewna.

44 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że skarżąca jest konkurentem przedsiębiorstwa korzystającego z pomocy oraz że może ona zostać uznana za stronę zainteresowaną w rozumieniu art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999.

45 W zakresie w jakim Komisja opiera wyraźnie zarzut niedopuszczalności skargi na postanowieniu Sądu z dnia 27 maja 2004 r. w sprawie T-358/02 Deutsche Post i DHL przeciwko Komisji (Zb.Orz. str. II-1565) i twierdzi, że pozycja skarżącej na właściwym rynku nie ulegnie istotnej zmianie wskutek przyznania pomocy, jej argument jest chybiony. Przywołane wyżej postanowienie stwierdzające niedopuszczalność, uzasadnione brakiem istotnej zmiany pozycji konkurencyjnej dwóch skarżących przedsiębiorstw, wydane zostało w sprawie różniącej się od niniejszego stanu faktycznego tym, że skarga wniesiona została na decyzję Komisji wydaną po przeprowadzeniu postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE, w ramach którego zainteresowane strony zostały prawidłowo wezwane do przedstawienia swych uwag.

46 Z powyższych rozważań wynika zatem, że niniejszą skargę należy uznać za dopuszczalną.

W przedmiocie skargi

Uwagi wstępne

47 Skarżąca podnosi w istocie cztery zarzuty na poparcie swych żądań stwierdzenia nieważności decyzji, oparte po pierwsze na naruszeniu art. 87 WE oraz ram wielosektorowych, po drugie na naruszeniu art. 88 ust. 2 WE, po trzecie na

rzekomym nadużyciu władzy przez Komisję i po czwarte na niedopełnieniu obowiązku uzasadnienia.

- 48 W ramach zarzutu drugiego skarżąca utrzymuje, że dopuszczając w oparciu tylko o badanie wstępne pomoc udzieloną Glunz przez władze niemieckie, Komisja naruszyła art. 88 ust. 2 WE oraz art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999, który zobowiązuje tę instytucję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, jeżeli „zaistniały wątpliwości” co do zgodności ze wspólnym rynkiem środka będącego przedmiotem zgłoszenia.
- 49 Należy przypomnieć, że badanie wstępne, o którym mówi art. 88 ust. 3 WE i które uregulowane jest w art. 4 rozporządzenia nr 659/1999, ma na celu jedynie zapewnienie Komisji czasu do namysłu i do przeprowadzenia kontroli pozwalającej na sformułowanie pierwszej opinii w sprawie zgłoszonych planów pomocy, tak by mogła stwierdzić bez pogłębionego badania, że są one zgodne z traktatem albo wprost przeciwnie, że ich zawartość wzbudza wątpliwości pod tym względem (wyrok Trybunału z dnia 15 lutego 2001 r. w sprawie C-99/98 Austria przeciwko Komisji, Rec. str. I-1101, pkt 53 i 54).
- 50 Formalna część postępowania wyjaśniającego, która pozwala Komisji uzyskać całkowitą jasność co do całości danych w sprawie przed podjęciem decyzji, nabiera nieodzownego charakteru, jeżeli Komisja napotka poważne trudności w ocenie, czy pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem (ww. wyrok w sprawie Matra przeciwko Komisji, pkt 33).
- 51 Komisja może zatem ograniczyć się do badania wstępnego przy podejmowaniu decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń w odniesieniu do pomocy tylko pod warunkiem, że jest w stanie w toku tego badania nabrać przeświadczenia, iż projekt jest zgodny z traktatem.

- 52 Natomiast jeżeli to pierwsze badanie spowoduje, że Komisja nabierze odmiennego przeświadczenia albo nawet nie da ono możliwości usunięcia pojawiających się trudności w ocenie zgodności tej pomocy ze wspólnym rynkiem, Komisja ma obowiązek zapoznać się ze wszystkimi koniecznymi punktami widzenia i wszczęć w tym celu formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 88 ust. 2 WE (wyrok Trybunału z dnia 20 marca 1984 r. w sprawie 84/82 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. 1451, pkt 13; ww. wyrok w sprawie Cook przeciwko Komisji, pkt 29; ww. wyrok w sprawie Matra przeciwko Komisji, pkt 33 oraz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 39).
- 53 W ramach zarzutu opartego na naruszeniu art. 88 ust. 2 WE skarżąca twierdzi, że nie tylko czas trwania i okoliczności badania wstępnego stanowiły oznaki istnienia poważnych trudności, lecz także że szczegółowe badanie sytuacji na rynku płyt wiórowych powinno było wzbudzić wątpliwości Komisji, czyniąc niezbędnym wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego. Skarżąca dodaje, że w trakcie tego postępowania przekazałaby Komisji dane dotyczące ujawnionej konsumpcji płyt wiórowych pokazujące, że sporna inwestycja dokonywana jest na rynku niżkowym.
- 54 Jednakże z decyzji wynika jednoznacznie, że Komisja rozmyślnie ograniczyła się do zbadania jedynie ewentualnego istnienia strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych i biorąc pod uwagę brzmienie pkt 3.2 do 3.4 ram wielosektorowych oraz faktu, że dysponowała wystarczającymi danymi o wysokości wykorzystania mocy sektora, o którym mowa, uznała się za zwolnioną z obowiązku zbadania, czy sporne inwestycje miały być dokonane na rynku niżkowym. Przy takim podejściu przekazanie przez skarżącą danych dotyczących konsumpcji płyt wiórowych było w każdym razie bezużyteczne.
- 55 Jak się wydaje, należy postawić wstępne i generalne pytanie dotyczące wykładni, w świetle art. 87 WE, stosownych punktów ram wielosektorowych dla ustalenia kryterium lub kryteriów, które należy zastosować w celu oceny czynnika „stanu konkurencji”.

- 56 Do Trybunału, w ramach sprawowanej przezeń kontroli legalności, należy rozstrzygnięcie tej pierwszej kwestii, dotyczącej interpretacji właściwych norm oraz zweryfikowanie, czy Komisja zasadnie doszła do konkluzji, o której mowa w pkt 54 powyżej, co kwestionuje wyraźnie skarżąca w zarzucie pierwszym, a opartym na naruszeniu art. 87 WE oraz ram wielosektorowych.

W przedmiocie naruszenia art. 87 WE oraz ram wielosektorowych

Argumenty stron

- 57 Skarżąca kwestionuje dokonaną przez Komisję ocenę maksymalnej intensywności pomocy, a konkretnie czynnika T dotyczącego stanu konkurencji. Komisja w tym konkretnym przypadku miała dokonać błędnej analizy sytuacji rynkowej, pomijając z jednej strony rozróżnienie rynku płyt wiórowych i rynku płyt wiórowych orientowanych, a z drugiej badanie i uwzględnienie sytuacji zniżkowej rynku płyt wiórowych.

— W przedmiocie braku rozróżnienia rynku płyt wiórowych i rynku płyt wiórowych orientowanych

- 58 Skarżąca twierdzi, że sporna pomoc powinna być badana i oceniana odrębnie w zależności od tego, czy była przeznaczona na produkcję płyt wiórowych, czy na produkcję płyt wiórowych orientowanych. Zwraca ona uwagę, że we fragmencie decyzji dotyczącym określenia rynku tych produktów Komisja wskazuje, co następuje: „W tych okolicznościach proponujemy rozważenie z jednej strony [płyt

wiórowych orientowanych] i sklejki, a z drugiej strony płyt wiórowych jako stanowiących, każda z nich, osobny rynek”. Zarzuca ona pozwanej brak uwzględnienia tego rozróżnienia rynku przy ocenie czynnika „stan konkurencji” i przyjęcie, przeciwnie, podejścia jednolitego.

59 Podkreśla ona, że rynki płyt wiórowych i płyt wiórowych orientowanych są zbyt różne, by mogły być traktowane jako jeden i ten sam rynek. W istocie te dwa produkty są wymienne tylko w niewielkim stopniu, wynoszącym jedynie 10% według samej Komisji. Ponadto rynki tych dwóch produktów ewoluują w odmienny sposób w tym sensie, że rynek płyt wiórowych jest zniżkowy, podczas gdy rynek płyt wiórowych orientowanych charakteryzuje się wzrostem.

60 Komisja podkreśla, że sporny projekt inwestycji ma na celu stworzenie kompleksu przetwórstwa drewna obejmującego dwie linie produkcyjne, ściśle powiązane, ze wspólnymi urządzeniami. Podnosi ona, że zobligowana była, zgodnie z pkt 7.2 ram wielosektorowych, uznać wskazany wyżej projekt za „całość i tak właśnie go traktować”, gdyż ma on na celu stworzenie „zakładu” w rozumieniu wyżej wskazanego pkt 7.2. Komisja przestrzegła także pkt 7.7 ram wielosektorowych, opierając swą ocenę na danych dla klasy 20.20 NACE, która obejmuje płyty wiórowe i płyty wiórowe orientowane.

61 Nawet przyjmując założenie oddzielnej oceny inwestycji w odniesieniu do poszczególnych fabryk, Komisja podtrzymuje, że zobligowana była ocenić łącznie oba wytwarzane w nich produkty, stosując pkt 3.2 zdanie ostatnie ram wielosektorowych, według którego należy w pierwszej kolejności dokonać analizy sektorowej, a nie analizy różnych rynków produktów. Ponadto nawet w przypadku wzięcia pod uwagę różnic w stopniu wykorzystania mocy produkcyjnych dla płyt

wiórowych i dla płyt wiórowych orientowanych otrzymanoby współczynnik korygujący czynnika T równy 1 dla obydwu sektorów, w których nie istnieje strukturalny nadmiar mocy produkcyjnych.

- 62 Interwienienci wskazują, że projekt będący przedmiotem pomocy jest całościowym projektem inwestycyjnym mającym na celu stworzenie kompleksu obróbki drewna stanowiącego zakład w rozumieniu pkt 7.2 ram wielosektorowych, tzn. całość z organizacyjnego punktu widzenia. W tych okolicznościach bez znaczenia jest fakt, że płyty wiórowe orientowane oraz płyty wiórowe należą do różnych rynków produktów albo że można byłoby z punktu widzenia czysto księgowego przyznać pomoc dwóm liniom produkcyjnym.
- 63 Interwienienci utrzymują, że ustalenie stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych, jedynie istotnego w tym konkretnym stanie faktycznym, nie zależy w żadnym razie od kwestii jednolitości projektu inwestycyjnego. Nawet przy założeniu, że dwa plany pomocy byłyby wyraźnie rozróżnione, ustalenie czynnika dotyczącego stanu konkurencji musiałyby opierać się na stopniu wykorzystania mocy produkcyjnych podsektora NACE, do którego należą oba rozpatrywane produkty, a to zgodnie z pkt 3.2 i 3.3 w związku z pkt 7.7 ram wielosektorowych.

— W przedmiocie braku badania i uwzględnienia sytuacji zniżkowej rynku płyt wiórowych

- 64 Skarżąca wskazuje, że stosownie do pkt 7.7 i 7.8 ram wielosektorowych obowiązkiem Komisji było sprawdzenie stosownych danych liczbowych dla okresu od roku 1995 do roku 1999 włącznie, celem zweryfikowania, czy miał miejsce strukturalny nadmiar mocy produkcyjnych i/lub rynek zniżkowy, która to ocena stanowiła wstępny warunek niezbędny dla określenia czynnika „stan konkurencji”.

- 65 Odwołując się do studium stanowiącego załącznik do skargi, skarżąca podnosi, że średnia stopa rocznego wzrostu wartości ujawnionej konsumpcji płyt wiórowych w EOG wynosiła $-3,72\%$ w latach 1995–1999 (wobec $+24,57\%$ dla płyt wiórowych orientowanych), co oznacza, że w rozumieniu pkt 7.8 ram wielosektorowych rynek ten był całkowicie niższy w momencie wydania decyzji. Uwzględniając fakt całkowitej niżki rynku, współczynnik korygujący czynnika „stan konkurencji” w odniesieniu do pomocy dla fabryki płyt wiórowych nie powinien zatem wynosić 1, lecz 0,25, stosownie do pkt 3.10 ram wielosektorowych.
- 66 Skarżąca kwestionuje argumentację przedstawioną przez Komisję w decyzji, uzasadniającą zastosowanie współczynnika korygującego 1 dla czynnika „stan konkurencji”.
- 67 Zarzuca jej, że ograniczyła się do uwzględnienia istnienia lub nieistnienia strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych, argumentując to posiadaniem wystarczających informacji w odniesieniu do wykorzystania mocy produkcyjnych w rozpatrywanym sektorze, bez zastanowienia się nad problemem, czy ma do czynienia z rynkiem niżkowym, chociaż pozytywna odpowiedź na jedno z tych dwóch pytań winna doprowadzić do wykluczenia zastosowania współczynnika korygującego 1 do czynnika „stan konkurencji”.
- 68 Jak wynika, po pierwsze, ze sformułowania pkt 3.10 ram wielosektorowych, obowiązek zbadania, czy inwestycje dokonywane są na rynku niżkowym, istnieje nawet wtedy, gdy dostępne są informacje dotyczące wysokości wykorzystania zdolności.
- 69 Ciążący na Komisji obowiązek zbadania, czy występuje strukturalny nadmiar mocy produkcyjnych i/lub rynek niżkowy, wynikał po drugie z art. 87 ust. 1 i 3 WE. Konieczność uwzględnienia przez Komisję interesu ogólnego przy zastosowaniu tego postanowienia powinna była doprowadzić ją do zbadania w tym konkretnym przypadku, czy miała do czynienia z rynkiem niżkowym.

- 70 Komisja przypomina wiążący dla niej charakter ram wielosektorowych oraz fakt, że w tym konkretnym przypadku nie było możliwe zbadanie, czy inwestycja była dokonywana na rynku zniżkowym, ponieważ stosownie do pkt 3.4 ram wielosektorowych, badanie takie dozwolone jest tylko subsydiarnie, w razie gdy dane dotyczące wykorzystania zdolności nie są wystarczające. Tymczasem w momencie zgłoszenia pomocy Komisja dysponowała danymi dotyczącymi wysokości wykorzystania zdolności przedmiotowego sektora za okres od 1993 r. do 1998 r., które stanowiły podstawę decyzji.
- 71 Twierdzi ona, że wykładnia ram wielosektorowych dokonana przez skarżącą jest błędna. Według pozwanej, z układu pkt 3.3. i 3.4 ram wielosektorowych, podobnie jak z warunku postawionego w wyżej wspomnianym pkt 3.4, dla weryfikacji, czy inwestycje są realizowane na rynku zniżkowym, a mianowicie takiego, że dane dotyczące wykorzystania mocy produkcyjnych są niewystarczające, wynika w sposób automatyczny, że należy dać pierwszeństwo określeniu stopnia wykorzystania tych mocy. Ponadto słowa „i/lub” mają po prostu na celu doprecyzowanie, że w każdym przypadku, gdy dane dotyczące wykorzystania mocy produkcyjnych są niewystarczające, należy określić ujawnioną konsumpcję rozpatrywanych produktów. Nie można wywodzić z pkt 3.10 ram wielosektorowych, gdzie żadną miarą nie ma mowy o kolejności wykorzystania dwóch metod oceny stanu konkurencji, możliwości pominięcia, choćby tylko częściowo, pkt 3.2 i 3.4 ram wielosektorowych, chyba żeby przyjąć sprzeczność tych przepisów.
- 72 Pierwszeństwo kryterium stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych tłumaczy się tym, że daje ono o wiele bardziej rzetelny obraz sytuacji konkretnego sektora niż ujawniona konsumpcja. Konsumpcja bowiem poddana jest licznym wahaniom niezależnym od sytuacji sektora i od stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych, co prowadzi do wniosków wyraźnie odmiennych w odniesieniu do stanu rynku w zależności od branego pod uwagę pięcioletniego okresu. Komisja dodaje, że cele ram wielosektorowych osiągnąć można wtedy, gdy poszczególne unormowania w nich zawarte są przestrzegane, tak jak w tym przypadku.

- 73 Nie można wnioskować z nowych ram wielosektorowych pomocy regionalnej na rzecz dużych projektów inwestycyjnych (Dz.U. 2002, C 70, str. 8), których pkt 19 odnosi się wyraźnie do stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych, że „badanie strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych nie pozwala w sposób użyteczny ocenić sytuacji na rynku” [tłumaczenie nieoficjalne] lub że Komisja uznała kryterium stopnia wykorzystania tych mocy za nieodpowiednie.
- 74 Pozwana podnosi, że skarżąca pomija to, iż czynnik „stan konkurencji” jest tylko jednym z czterech czynników odpowiednich dla stwierdzenia maksymalnej dopuszczalnej intensywności pomocy oraz że nawet stosując jej metodę liczenia, zgłoszony plan pozostaje dopuszczalny. Zresztą wyrażone zastrzeżenia nie dotyczyły ram wielosektorowych jako takich, lecz szczególnego przypadku ich zastosowania i oparte były na fałszywej przesłance, według której jedynym użytecznym kryterium jest kryterium rynku niżkowego i dla zdefiniowania tego rynku należy uwzględnić tylko i wyłącznie ujawnioną konsumpcję.
- 75 Interwienienci utrzymują, że stanowisko Komisji jest zgodne zarówno z treścią pkt 3.10 ram wielosektorowych jak i z ich celami.
- 76 Podnoszą oni przede wszystkim, że słowa „i/lub” w pkt 3.10 ram wielosektorowych nie mają samodzielnego znaczenia. Dlatego stosunek między kryteriami opartymi na nadmiarze mocy produkcyjnych i na rynku niżkowym został już uregulowany w pkt 3.3 i 3.4 ram wielosektorowych na korzyść pierwszeństwa badania ewentualnego nadmiaru mocy produkcyjnych. Punkt 3.10 przypomina tylko i wyłącznie sposób liczenia trzech czynników maksymalnej dopuszczalnej intensywności pomocy. Ponadto Komisja zasadnie mogła oprzeć się na stopniu wykorzystania mocy produkcyjnych dla okresu od 1994 do 1998 r. Interwienienci podnoszą, że w chwili zgłoszenia planu pomocy dane dotyczące stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych dla klasy 20.20 NACE nie były jeszcze dostępne oraz że dane dotyczące przemysłu wytwórczego w roku 1999 nie zostały jeszcze ustalone przez Eurostat.

- 77 Podnoszą oni po drugie, że czynnik dotyczący stanu konkurencji jest tylko sposobem sformalizowanego wyważenia przez Komisję dwóch sprzecznych celów traktatu WE, a mianowicie wolnej konkurencji i solidarności wspólnotowej, będącej uzasadnieniem przewidzianych w art. 87 ust. 3 lit. a) i b) WE wyjątków na korzyść pomocy regionalnej. Powinno to pozwolić uniknąć wywołania przez zastosowaną pomoc problemu sektorowego na poziomie wspólnotowym większego niż początkowy problem regionalny (wyrok Sądu z dnia 15 września 1998 r. w sprawie T-126/96 i 127/96 BFM i EFIM przeciwko Komisji, Rec. str. II-3437, pkt 101).
- 78 Co więcej, skarżąca nie uwzględnia ich zdaniem faktu, że na mocy art. 87 WE oraz ram wielosektorowych, liczy się zawsze jedynie kwestia, czy na wspólnym rynku wystąpił nadmiar mocy produkcyjnych. Rozwój wielkości rynków nie uwzględnia źródeł, z których ujawniona konsumpcja jest zaspokajana. Interwencji tłumaczą, że jeżeli jest to w przeważającej części import w sytuacji całkowitego wykorzystania mocy produkcyjnych we Wspólnocie, to inwestycja na rynku niskowym niekoniecznie pozostaje w sprzeczności z art. 87 ust. 3 lit. a) i c) WE oraz ramami wielosektorowymi. Dlatego ewentualny efekt wykluczenia producentów pochodzących z państw trzecich nie gra żadnej roli w świetle tej oceny.

Ocena Sądu

- 79 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że ponieważ Komisja przy stosowaniu art. 87 ust. 3 WE dysponuje dużym zakresem swobodnego uznania, wymagającym dokonywania ocen o charakterze ekonomicznym i społecznym, przy których brać należy pod uwagę kontekst wspólnotowy, może ona narzucić sobie sposób wykonywania przysługującego jej swobodnego uznania przez takie akty jak wytyczne, o ile akty te zawierają reguły wskazujące kierunek postępowania tej instytucji oraz nie odbiegają od norm traktatu (wyroki Trybunału z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-288/96 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-

8237, pkt 62 oraz z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2289, pkt 45 i 52). W sytuacji gdy Komisja przyjęła wytyczne mające na celu doprecyzowanie, z poszanowaniem traktatu, kryteriów, które chce stosować w ramach przysługującego jej swobodnego uznania, wynika z nich samoograniczenie jej władzy, polegające na tym, że winna ona zastosować się do reguł, które sama sobie narzuciła (wyroki Sądu z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-380/94 AIUFFASS i AKT przeciwko Komisji, Rec. str. II-2196, pkt 57 oraz z 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-214/95 Vlaams Gewest przeciwko Komisji, Rec. str. II-717, pkt 89). W tym kontekście do Sądu należy zbadanie, czy reguły te były przez Komisję przestrzegane (wyrok Sądu dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie T-35/99 Keller i Keller Meccanica przeciwko Komisji, Rec. str. II-261, pkt 77).

80 W niniejszej sprawie skarżąca kwestionuje dokonaną przez Komisję w decyzji ocenę czynnika T dotyczącego stanu konkurencji w odniesieniu do postanowień ram wielosektorowych oraz art. 87 WE.

81 Z pism przedłożonych przez skarżącą wynika, że pierwszy podniesiony zarzut dotyczący określenia rynków dla rozpatrywanych produktów jest ściśle związany z zarzutem zasadzającym się na braku skontrolowania przez Komisję istnienia lub nieistnienia rynku zniżkowego, który to zarzut stanowi zasadniczy punkt sporny między stronami.

82 Jak wiadomo, po stwierdzeniu, że płyty wiórowe i płyty wiórowe orientowane odpowiadały różnym rynkom produktów, Komisja zgodnie z pkt 7.7 ram wielosektorowych badała ewentualne występowanie strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych w oparciu o studium zawierające dane odnoszące się do stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych sektora odpowiadającego klasie 20.20 NACE, która obejmuje wytwarzanie płyt drewnianych, co obejmuje oczywiście płyty wiórowe i płyty wiórowe orientowane.

- 83 Badanie to pozwoliło Komisji na dojście do wniosku, że brak jest strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych, zarówno jeżeli chodzi o analizę stopnia wykorzystania zdolności dla płyt drewnianych w ogóle, jak i dla płyt wiórowych i płyt wiórowych orientowanych branych pod uwagę oddzielnie. Skarżąca nie podważa rezultatów tego badania ani wniosku Komisji o braku strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych.
- 84 Twierdzenie skarżącej o konieczności rozróżnienia rynku płyt wiórowych i rynku płyt wiórowych orientowanych nabiera w rzeczywistości znaczenia przy ocenie istnienia rynku niżkowego, do którego odwołuje się ona w swych pismach. Należy skądinąd stwierdzić, że ocena ta, w odróżnieniu od tej dotyczącej ewentualnego istnienia strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych, nie jest dokonywana poprzez określenie sektora według klasyfikacji NACE, lecz za pomocą definicji rynku rozpatrywanych produktów (zob. pkt 7.7 i 7.8 ram wielosektorowych).
- 85 W swojej analizie skarżąca stosuje rozróżnienie rynku płyt wiórowych i rynku płyt wiórowych orientowanych i opiera się konkretnie na tym rozróżnieniu, by dojść do wniosku, że pierwszy z tych rynków charakteryzował się sytuacją rynku absolutnej niżki lub co najmniej niżki, uzasadniającą zastosowanie współczynnika korygującego 0,25 lub 0,75 dla czynnika „stan konkurencji”, w przeciwieństwie do drugiego rynku, wobec którego dla tego samego czynnika mógł być utrzymany współczynnik korygujący równy 1.
- 86 Wydaje się zatem, że kwestią o zasadniczym znaczeniu jest stwierdzenie, czy w tym konkretnym przypadku Komisja mogła zaniechać zbadania, czy występował rynek niżkowy.
- 87 Komisja, popierana przez interwenientów, podnosi, że ramy wielosektorowe przewidują, iż dla oceny czynnika dotyczącego stanu konkurencji mogą być

stosowane dwa kryteria, a mianowicie kryterium dotyczące strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych oraz kryterium dotyczące rynku zniżkowego, ale że istnieje kolejność tych kryteriów. Zatem zdaniem tych uczestników postępowania, rozpatrywanie kryterium dotyczącego rynku zniżkowego dozwolone jest jedynie subsydiarnie, wyłącznie jeżeli dane dotyczące stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych rozpatrywanego sektora są niewystarczające, ponieważ nie pokrywają całości okresu referencyjnego lub nie dotyczą dokładnie badanych produktów i wskutek tego nie jest możliwa odpowiedź dotycząca strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych — ani pozytywna (istnienie strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych), ani negatywna (brak strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych).

88 Takie rozumienie ram wielosektorowych przez Komisję przejawia się w decyzji zastosowaniem do czynnika T współczynnika korygującego 1, tzn. najwyższego i tym samym najkorzystniejszego dla przedsiębiorstwa korzystającego z pomocy współczynnika korygującego, a to na podstawie samego tylko stwierdzenia braku strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych w rozpatrywanym sektorze.

89 Wprawdzie na podstawie samego tylko brzmienia ram wielosektorowych mogą być one rozumiane w sposób, na który powołuje się Komisja, jednakże należy je także interpretować w świetle art. 87 WE oraz w świetle zawartej w nim zasady niezgodności pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem, co pozwoli osiągnąć cel tego postanowienia, a mianowicie zapewnienie niezakłóconej konkurencji na wspólnym rynku.

90 Treść pkt 3.2 do 3.4 ram wielosektorowych wskazuje, że analiza mająca na celu stwierdzenie, czy rozpatrywany sektor cierpi na strukturalny nadmiar mocy produkcyjnych, stanowi rzeczywiście pierwszą analizę, jaką Komisja winna przeprowadzić przy ocenie czynnika dotyczącego stanu konkurencji.

- 91 Z pkt 3.10.1 ram wielosektorowych wynika, że to pierwszeństwo stwierdzenia występowania lub braku strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych nie oznacza jednak, że Komisja może się w każdym przypadku ograniczyć do tej jednej analizy, gdy dysponuje danymi dotyczącymi wysokości wykorzystania zdolności rozpatrywanego sektora.
- 92 Wyżej wspomniany punkt uzupełnia pkt 3.2–3.6 ram wielosektorowych dotyczące czynnika „stan konkurencji”, precyzując różne współczynniki korygujące możliwe do zastosowania w odniesieniu do tego czynnika w zależności od czterech przypadków opisanych w pkt 3.10.1 ppkt i)–iii) i jest od nich wobec tego nierozdzielny.
- 93 Analiza pkt 3.10.1 ram wielosektorowych wskazuje, że stwierdzenie przez Komisję, iż projekt inwestycyjny pociąga za sobą zwiększenie zdolności w sektorze, który charakteryzuje się strukturalnym nadmiarem mocy produkcyjnych, wystarczy dla zastosowania współczynnika korygującego 0,75 do czynnika T. Współczynnik ten ustalony jest na 0,50, gdy projekt oprócz tego może powodować dodatkowe zwiększenie wysokiego udziału w rynku i na 0,25, gdy strukturalny nadmiar mocy produkcyjnych może być określony jako poważny.
- 94 Spójnik „lub” zastosowany przy wyliczaniu przypadków w pkt. 3.10.1 ppkt i) do iii) ram wielosektorowych pozwala uznać, że stwierdzenie przez Komisję, iż projekt inwestycyjny pociąga za sobą zwiększenie mocy produkcyjnych w sektorze, który charakteryzuje się rynkiem niskowym, wystarcza również do zastosowania do czynnika T współczynnika korygującego 0,75. Współczynnik ten ustalony jest na 0,50, gdy projekt oprócz tego może powodować dodatkowe zwiększenie wysokiego udziału w rynku i na 0,25, gdy występuje całkowita zniżka popytu.
- 95 Jednakże pkt 3.10.1 ppkt iv) ram wielosektorowych przewiduje możliwość zastosowania przez Komisję współczynnika korygującego równego 1 do czynnika dotyczącego stanu konkurencji tylko wtedy, gdy stwierdza się „brak prawdopodobnego negatywnego skutku w rozumieniu podpunktów i)–iii)”.

- 96 Brzmienie pkt 3.10.1 ram wielosektorowych pokazuje zatem, że zastosowanie najwyższego współczynnika korygującego, maksymalnie zwiększającego wysokość pomocy, jaką można uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem, wymaga uprzedniego stwierdzenia braku zarówno strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych przedmiotowego sektora jak i rynku niżkowego, chyba że uzna się, iż brak takiego nadmiaru mocy produkcyjnych oznacza brak rynku niżkowego dla rozpatrywanych produktów, co równałoby się zanegowaniu specyfiki tych dwóch kryteriów oceny czynnika dotyczącego stanu konkurencji.
- 97 W związku z powyższym pkt 3.4 zdanie pierwsze ram wielosektorowych, według którego „[j]eżeli dane dotyczące wykorzystania zdolności nie są wystarczające, Komisja bada, czy sporne inwestycje są realizowane na rynku niżkowym” należy rozumieć w taki sposób, że w sytuacji gdy dane dotyczące wykorzystania zdolności rozpatrywanego sektora nie pozwalają Komisji na stwierdzenie z pewnością istnienia strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych, winna ona zbadać, czy rozpatrywany rynek jest niżkowy.
- 98 Tylko taka wykładnia ram wielosektorowych jest zgodna z art. 87 WE i z celem tego postanowienia, jakim jest zapewnienie niezakłóconej konkurencji.
- 99 Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia przyjęta przez pozwaną w niniejszej sprawie, zgodnie z którą możliwe jest przyznanie pomocy państwa przedsiębiorstwu sprzedającemu produkty należące do rynku niżkowego bez uwzględnienia w ogóle tej okoliczności przez Komisję przy wykonywaniu przez nią kontroli. Inwestycje dokonywane na takim rynku w sposób oczywisty pociągają za sobą poważne ryzyko zniekształcenia konkurencji, co jest sprzeczne z celem zapewnienia niezakłóconej konkurencji, do czego dąży art. 87 WE.

- 100 W tym kontekście konieczne jest przypomnienie, że w pkt 1.1 ram wielosektorowych sprecyzowane zostało, iż po ukończeniu tworzenia jednolitego rynku wzrasta rola ścisłej kontroli pomocy państwa w odniesieniu do dużych projektów inwestycyjnych, ponieważ skutek w postaci zniekształcenia konkurencji, jaki ta pomoc może wywoływać, ulega wzmocnieniu wraz z zanikiem innych zniekształceń powodowanych przez działanie władz publicznych, otwieraniem się rynków na konkurencję i ich ściślejszą integracją. Cel, jaki Komisja zamierzała osiągnąć, wydając ramy wielosektorowe, polegał na ograniczeniu pomocy na rzecz dużych projektów, tak by zapobiec, na ile to możliwe, ujemnym skutkom w odniesieniu do konkurencji, zachowując przy tym efekt atrakcyjności regionu objętego pomocą (pkt 1.2).
- 101 W tym celu Komisja winna ustalić, w każdym przypadku oddzielnie, intensywność maksymalnej dopuszczalnej pomocy na rzecz projektów poddanych obowiązkowi zgłoszenia, a to przy zastosowaniu różnych czynników, do których należy także stan konkurencji.
- 102 W ramach oceny zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy wchodzącej w zakres ram wielosektorowych określenie stosownego współczynnika korygującego odpowiadającego stanowi konkurencji jest wynikiem analizy strukturalnej i analizy obecnego stanu rynku, której realizacja należy do Komisji w momencie podejmowania przez nią decyzji, w oparciu o obiektywne kryteria przedstawione w ramach wielosektorowych. Ta właśnie ocena Komisji dotycząca zastosowania określonego współczynnika warunkuje wysokość pomocy, która może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem (wyrok Sądu z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie T-212/00 *Nuove Industrie Molisane przeciwko Komisji*, Rec. str. II-347, pkt 39 i 40).
- 103 Z powyższych rozważań wynika, że stosując współczynnik korygujący równy 1 do czynnika dotyczącego stanu konkurencji bez uprzedniego sprawdzenia, czy rozpatrywany plan pomocy nie miał zostać zrealizowany na rynku niżkowym, Komisja naruszyła art. 87 WE oraz ramy wielosektorowe przyjęte dla sprecyzowania warunków stosowania tego artykułu, a konkretnie jego ust. 3 lit. a), według którego może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc przeznaczona na

sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia.

104 Stwierdzeniu temu nie przeczy praktyka decyzyjna Komisji. W trakcie rozprawy pozwana odwołała się do czterech decyzji, w których analizowała wyłącznie istnienie strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych, lecz zostało ustalone, że tylko w jednej z nich zastosowała, jak w niniejszej sprawie, współczynnik korygujący równy 1 do czynnika „stan konkurencji” na podstawie samego tylko stwierdzenia braku nadmiaru mocy produkcyjnych (decyzja z dnia 19 czerwca 2002 r., pomoc państwa N 240/02 na rzecz Zellstoff Stendal GmbH).

105 Dla kontrastu uwypuklić należy rozumowanie przyjęte przez Komisję w jej decyzji z dnia 8 czerwca 2000 r. o niewnoszeniu zastrzeżeń w odniesieniu do pomocy udzielonej Pirna AG.

106 W wyżej wskazanej decyzji Komisja najpierw stwierdziła brak strukturalnego nadmiaru mocy produkcyjnych w oparciu o dane dotyczące stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych rozpatrywanego sektora, odpowiadającego klasie 21.11 NACE, następnie sprawdziła i ustaliła brak rynku niżkowego dla włókien celulozowych, co pozwoliło jej, stosownie do pkt 3.10.1 ppkt iv) ram wielosektorowych wyraźnie wymienionego w pkt 35 decyzji, na przyjęcie współczynnika korygującego równego 1 dla czynnika dotyczącego stanu konkurencji, po stwierdzeniu uprzednio, że rozpatrywany projekt inwestycyjny nie wzmacniał dodatkowo wysokiego udziału w rynku. Wobec powyższego brzmienie decyzji, które wyraźnie pokazuje etapy rozumowania instytucji, z wyraźnym powołaniem się na pkt 3.10.1 ppkt iv) ram wielosektorowych, zaprzecza wyjaśnieniom Komisji, która próbuje ukazać jako zbytęcną analizę zmierzającą do ustalenia, czy właściwy rynek jest niżkowy.

- 107 Konfrontacja decyzji z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie Pirna AG z decyzją wskazaną w pkt 104 powyżej oraz z decyzją odsłania zatem sprzeczną praktykę decyzyjną Komisji, jeżeli chodzi o zastosowanie najwyższego współczynnika korygującego przewidzianego dla czynnika T przez ramy wielosektorowe.
- 108 Należy skądinąd zauważyć, że znaczenie kryterium dotyczącego rynku zniżkowego zostało wzmocnione w nowych wielosektorowych ramach pomocy regionalnej na rzecz dużych projektów inwestycyjnych, które przewidują, że nie będzie dozwolona żadna pomoc regionalna na inwestycje w sektorach charakteryzujących się poważnymi problemami strukturalnymi, a dla ustalenia listy wyżej wspomnianych sektorów, poważne trudności strukturalne są co do zasady mierzone w oparciu o dane dotyczące ujawnionej konsumpcji rozpatrywanego produktu lub produktów. Punkt 32 nowych ram wielosektorowych w sposób jasny stanowi, że domniemywa się istnienie poważnych trudności, gdy rozpatrywany sektor jest zniżkowy.
- 109 Na podstawie całości uwag przedstawionych powyżej należy stwierdzić nieważność decyzji bez konieczności badania pozostałych zarzutów skarżącej.
- 110 Konieczne jest podkreślenie na koniec, że z powodu naruszenia prawa przez Komisję nie miało w niniejszej sprawie miejsca badanie zgodności zgłoszonej pomocy w oparciu o wszystkie właściwe kryteria.
- 111 W wykonaniu niniejszego wyroku Komisja zobowiązana będzie dokonać oceny zgodności zgłoszonej pomocy w odniesieniu do danych dotyczących ujawnionej konsumpcji w okresie referencyjnym produktów będących przedmiotem postępowania oraz, w razie gdyby napotkała w związku z tym poważne trudności, wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 88 ust. 2 WE.

W odniesieniu do wniosku o zastosowanie środka organizacji postępowania

- 112 Skarżąca wnosi do Sądu, w oparciu o art. 64 § 3 lit. d) regulaminu Sądu, o wezwanie Komisji do przedstawienia dokumentów i innych materiałów dotyczących rozpatrywanej pomocy, czemu pozwana i interwenienci się sprzeciwiają.
- 113 Sąd stoi na stanowisku, że nie należy uwzględniać złożonego przez skarżącą wniosku o zastosowanie środka organizacji postępowania, ponieważ wniosek ten w obecnym stanie rzeczy nie przyczyni się do rozstrzygnięcia sporu [wyrok Sądu z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie T-311/00 British American Tobacco (Investments) przeciwko Komisji, Rec. str. II-2781, pkt 50].

W przedmiocie kosztów

- 114 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem skarżącej należy ją obciążyć kosztami postępowania.
- 115 Ponieważ skarżąca nie wniosła o obciążenie Glunz ani OSB Deutschland kosztami związanymi z ich interwencją, interwenienci ci pokrywają w związku z tym jedynie swoje własne koszty (wyrok Sądu z dnia 8 października 2002 r. w sprawie T-185/00, T-216/00, T-299/00 oraz T-300/00 M6 i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-3805, pkt 89).

Z powyższych względów

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji SG (2001) D z dnia 25 lipca 2001 r. o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec pomocy przyznanej Glunz AG przez władze niemieckie.**
- 2) **Komisja pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez skarżącą.**
- 3) **Glunz AG oraz OSB Deutschland GmbH pokrywają koszty, które poniosły w ramach swej interwencji.**

Legal

Tiili

Vilaras

Wiszniewska-Białecka

Vadapalas

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 1 grudnia 2004 r.

Sekretarz

Prezes

H. Jung

H. Legal