KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1072

af 1. oktober 2014

om Tysklands foranstaltninger til fordel for Propapier PM2 GmbH — Statsstøtte SA.23827 (2013/C) (ex NN 46/12) (ex N 582/07)

(meddelt under nummer C(2014) 6837)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med de nævnte bestemmelser og under henvisning til disse bemærkninger,

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Ved brev af 8. oktober 2007, som blev registreret af Kommissionen samme dag, anmeldte Tyskland i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF en planlagt støtte til fordel for Propapier PM2 GmbH (jf. punkt 2.2 »Støttemodtageren«) til et stort investeringsprojekt i Eisenhüttenstadt (Brandenburg-Nordost, Tyskland) på grundlag af retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 ([1]) (i det følgende benævnt »regionalstøtteretningslinjerne«). Den planlagte statsstøtte blev registreret under nr. N 582/07.

(2) I forbindelse med fremsendelsen af yderligere oplysninger, modtagelsen af flere formelle klager ([2]) og et møde med repræsentanter for Tyskland og støttemodtageren traf Kommissionen den 2. april 2008 en beslutning ([3]) om ikke at gøre indsigelse mod den anmeldte støtte.

(3) Efter Kommissionens vedtagelse af beslutningen den 2. april 2008 modtog Kommissionen yderligere påstande fra klagerne, som anfægtede Kommissionens vurdering og beslutningen om ikke at ville gøre indsigelse mod støtteforanstaltningen. Smurfit Kappa Group plc (i det følgende benævnt »Smurfit Kappa«) fremsendte ligeledes oplysninger den 24. juni 2008 og anmodede Kommissionen om ophævelse af beslutningen med den begrundelse, at Propapier PM2 GmbH & Co. KG havde modtaget yderligere støtte i form af infrastrukturstøtte. Kommissionen indledte en særskilt undersøgelse under nr. SA.36147 (C 30/10) ([4]) for at efterforske førnævnte påstand.

(4) Den 5. august 2008 indgav Smurfit Kappa en klage ved Den Europæiske Unions Ret om ophævelse af Kommissionens beslutning af 2. april 2008.

(5) Ved brev af 7. november 2008 underrettede Tyskland Kommissionen om gennemførelsen af den støttede investering. Ved breve af 22. december 2008 og 13. januar 2010 underrettede Tyskland Kommissionen om enkelte ændringer i det anmeldte projekt.

(6) Ved Rettens dom af 10. juli 2012, T-304/08, Smurfit Kappa Group plc mod Kommissionen, blev Kommissionens beslutning af 2. april 2008 (i det følgende benævnt »den ophævede beslutning«) erklæret for ugyldig. Derfor måtte Kommissionen vurdere støtteforanstaltningen igen og træffe en ny beslutning, hvilket betyder, at den befinder sig i samme situation som den 2. april 2008 ([5]).

([1]) EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13.

([2]) Hertil regnes formelle klager fra følgende sammenslutninger: Swedish Forest Industries Federation og Finnish Forest Industry Federation, 20. december 2007 (registreret under journalnr. CP 365/07), Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken, 3. januar 2008 (registreret under journalnr. CP 3/08) og fra Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose, 22. februar 2008 (registreret under journalnr. CP 47/08).

([3]) EUT C 131 af 29.5.2008, s. 6.

([4]) EUT C 7 af 12.1.2011, s. 10.

([5]) Jf. Kommissionens afgørelse af 23. marts 2011 i statsstøttesag C 28/05 til Glunz AG (EUT L 228 af 3.9.2011, s. 22) og Kommissionens afgørelse af 11. maj 2012 i statsstøttesag SA.28855 (N 373/09) (ex C 10/09, ex N 528/08) til ING — Restructuring aid (EUT C 260 af 29.8.2012, s. 1).

(7) Den 14. august 2012 fandt et møde sted mellem repræsentanter for Kommissionen og Tyskland, hvor der også var repræsentanter for støttemodtageren til stede. Tyskland fremsendte bemærkninger ved breve af 24. august 2012 og 5. februar 2013.

(8) Det skal bemærkes, at den pågældende støtte først skulle godkendes af Kommissionen, inden Tyskland kunne yde støtten. Tyskland var først begyndt at udbetale støtte efter vedtagelsen af den senest ophævede kommissionsbeslutning af 2. april 2008. Som følge af Rettens annullation skal der imidlertid følges en fremgangsmåde, som om Kommissionens ophævede beslutning aldrig var blevet vedtaget, og den af Tyskland planlagte støtte ikke var blevet forskriftsmæssigt godkendt af Kommissionen. Kommissionen har derfor opført sagen i registret for ikke-anmeldt støtte under nr. SA.23827 (2012/NN-46).

(9) Ved brev af 15. maj 2013 meddelte Kommissionen Tyskland, at den havde besluttet at indlede en procedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF vedrørende den statsstøtte med regionalt sigte, der er indrømmet Propapier PM2 GmbH (i det følgende benævnt »indledningsbeslutningen«). Kommissionens indledningsbeslutning blev offentliggjort den 8. august 2013 i *Den Europæiske Unions Tidende* ([6]). Interesserede parter blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger.

(10) Ved brev af 15. juli 2013 (2013/073407) tog Tyskland stilling til beslutningen.

(11) Kommissionen anmodede ved e-mail af 20. september 2013 (2013/092832) og ved brev af 20. november 2013 (2013/113552) om yderligere oplysninger, som Tyskland fremsendte ved brev af 16. oktober 2013 (2013/102801), 9. december 2013 (2013/123872) og 21. januar 2014 (2014/007118).

(12) Smurfit Kappa fremsendte som interesseret part bemærkninger ved brev af 6. september 2013 (2013/090228) (disse bemærkninger blev videresendt ved brev af 13. september 2013 (2013/091012) til Tyskland) og varslede mulige yderligere bemærkninger. Ved brev af 30. september 2013 (2013/095929) anmodede Kommissionen Smurfit Kappa om at fremsætte sine bemærkninger inden den 30. oktober 2013. Ved e-mail af 30. oktober 2013 (2013/107610) erklærede Smurfit Kappa, at man ikke ville fremsætte yderligere bemærkninger, men anmodede imidlertid om oplysninger vedrørende proceduren. Kommissionen besvarede denne ved brev af 29. november 2013 (2013/119741). Ved brev af 14. oktober 2013 (2013/101451) svarede Tyskland på bemærkningerne fra Smurfit Kappa.

(13) Ved brev af 30. september 2013 (2013/095932, 2013/095939 2013/095941, 2013/095942) orienterede Kommissionen de oprindelige klagere (Swedish Forest Industries Federation og Finnish Forest Industry Federation, Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken og Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose), som havde indgivet en klage i forbindelse med den foreløbige undersøgelse inden vedtagelsen af den ophævede beslutning (jf. betragtning 2), om indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure og opfordrede dem til at fremsætte bemærkninger. Ingen af disse klagere fremsatte bemærkninger.

2. **DETALJERET BESKRIVELSE**

2.1. *MÅL*

(14) Tyskland planlagde at fremme den regionale udvikling ved at yde regional investeringsstøtte til Propapier PM2 GmbH & Co. KG til opførelsen af en ny papirfabrik i Eisenhüttenstadt. Eisenhüttenstadt ligger i Brandenburg-Nordost, som er et støtteberettiget område i henhold til artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF, hvor der fra den 1. januar 2007 til den 31. december 2013 gælder et regionalt investeringsstøtteloft på 30 % i bruttosubventionsækvivalent (BSÆ) ([7]).

2.2. *STØTTEMODTAGEREN*

(15) Den støttemodtager, der er angivet i den ophævede beslutning, var Propapier PM2 GmbH & Co. KG, en stor virksomhed, der tilhører Progroup AG (i det følgende benævnt »Progroup«).

([6]) EUT C 230 af 8.8.2013, s. 39.
([7]) Statsstøttesag N 459/06 (EUT C 295 af 5.12.2006, s. 6).

(16) Ejerforholdene mellem støttemodtageren og koncernen er som følger: Propapier PM2 Beteiligungs GmbH ejer som personligt hæftende selskabsdeltager en andel af kommanditselskabet Propapier PM2 GmbH & Co. KG på […] (*) %. Propapier PM2 Beteiligungs GmbH ejes med […] % af Propapier Papiererzeugung GmbH og med […] % af Jürgen Heindl. Eneste selskabsdeltager i Propapier Papiererzeugung GmbH var Progroup, hvor Jürgen Heindl via JH-Holding GmbH besidder […] % af aktierne. De resterende […] % af aktierne i Progroup fordelte sig som følger: To selskabsdeltagere besad hver en kapitalinteresse på […] %, og en tredje selskabsdeltager besad en andel på […] %. Ingen af disse selskabsdeltagere rådede over særlige stemmerettigheder.

(17) Progroup producerer og distribuerer bølgepapråpapir og bølgepap via sine datterselskaber. I 2007 på tidspunktet for anmeldelsen blev bølgepap produceret på fabrikker i Europa, dvs. af Prowell GmbH & Co. KG og dets datterselskaber Prowell S.A., Frankrig, Prowell s.r.o., Tjekkiet, og fra udgangen af 2008 af Prowell Sp. z.o.o., Polen. Bølgepapråpapir blev produceret af Propapier Papiererzeugung GmbH. De øvrige selskaber i Progroup tilbyder tjenesteydelser i forbindelse med salg af bølgepap.

(18) Projektet indeholdt, som det blev beskrevet i den oprindelige anmeldelse fra 2007, opførelsen af et kraftværk til forsyning af den nye papirfabrik. Størstedelen af investeringsprojektet bestod i opførelsen af papirfabrikken, som Propapier PM2 GmbH & Co. KG selv skulle opføre og drive. Det kraftværk, som leverer dampen og strømmen til fremstillingsprocessen i papirfabrikken, skulle derimod opføres og finansieres af Propower GmbH (i det følgende benævnt »Propower«), der ligeledes tilhører Progroup. Propower tilhører den samme koncern og besidder de resterende […] % af Propapier PM2 GmbH & Co. KG. I henhold til en forpagtningsaftale mellem parterne skulle brugsretten til kraftværket overdrages til Propapier PM2 GmbH & Co. KG.

(19) Tyskland meddelte, at i henhold til den tyske skattelovgivning henregnes driftsaktiver, der er en del af den særlige driftsformue tilhørende en selskabsdeltager (i dette tilfælde Propower) i et personselskab (i dette tilfælde Propapier PM2 GmbH & Co. KG), af skattemæssige årsager til personselskabets formue og ikke selskabsdeltagerens formue, også selv om selskabsdeltageren i civilretlig forstand er ejer af driftsaktivet. Dette er en konsekvens af personselskabers skatteretlige gennemsigtighed. Følgelig kunne Propapier PM2 GmbH & Co. KG ansøge om støtte til hele investeringsprojektet, herunder opførelsen af kraftværket, der skal drives af Propower.

(20) Efter vedtagelsen af den ophævede beslutning har Tyskland meddelt Kommissionen, at kraftværket ikke længere indgår i det støttede investeringsprojekt, og at der ikke blev ansøgt om eller bevilges støtte til opførelsen af kraftværket. Propower skulle sælges til EnBW Energy Solutions GmbH (ESG), et datterselskab i EnBW Energie Baden-Württemberg AG.

(21) Da et kommanditselskab i henhold til tysk selskabsret skal bestå af mindst to selskabsdeltagere, heraf en selskabsdeltager med begrænset hæftelse, blev Propapier PM2 GmbH & Co. KG opløst efter Propowers udtræden. Den anden selskabsdeltager, Propapier PM2 Beteiligungs GmbH, blev omdannet fra et investeringsselskab til et operativt selskab med navnet Propapier PM2 GmbH (i det følgende benævnt »Propapier«) og var fra og med dette tidspunkt modtager af støtteforanstaltningen.

(22) Tyskland anførte, at Propapier Papiererzeugung GmbH har ændret navn til Propapier PM1 GmbH og besidder alle andele i Propapier.

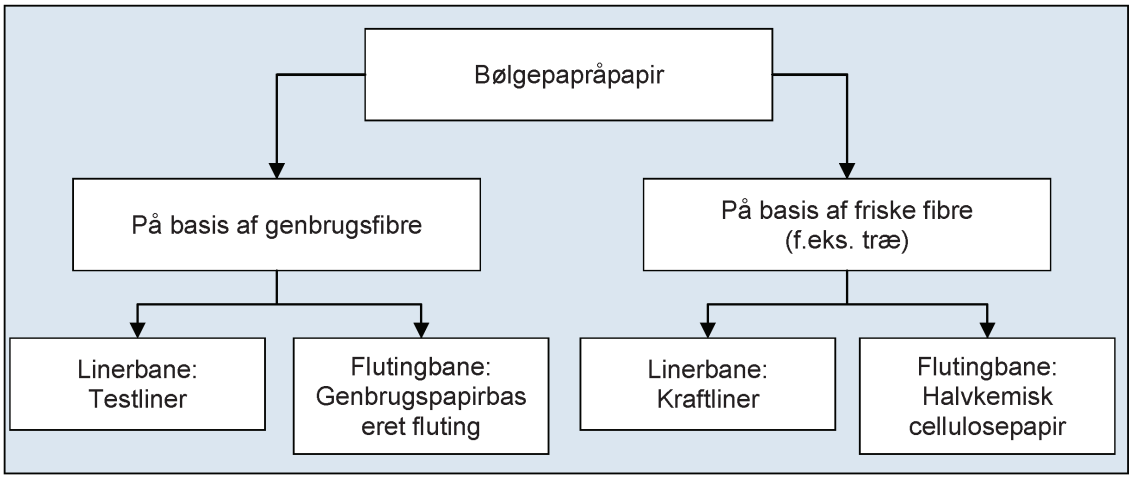
2.3. *INVESTERINGSPROJEKTET*

2.3.1. PRODUKTER OG TEKNOLOGI

(23) Ved bølgepapråpapir drejer det sig om papir, som produceres til fremstilling af bølgepap. Begrebet omfatter både liner og fluting. Lineren danner et glat ind- og udvendigt lag, mens fluting anvendes til det bølgede lag. Bølgepapråpapir består af naturtræfibre eller genbrugsfibre. Liner af træfibre (i det følgende benævnt: »friske fibre«) betegnes som kraftliner, mens liner af genbrugsfibre kaldes testliner. Fluting af friske fibre kaldes halvkemisk cellulosepapir, mens fluting af genbrugsfibre betegnes som genbrugspapirbaseret fluting. Bølgepapråpapir, der er fremstillet af genbrugspapir, omfatter alt bølgepapråpapir af genbrugsfibre, dvs. testliner og genbrugspapirbaseret fluting. Fig. 1 viser de forskellige typer bølgepapråpapir.

(*) Omfattet af tavshedspligt.

Fig. 1



(24) Bølgepapråpapir udgør grundlaget for fremstilling af bølgepap (hvorved linerbaner forbindes med fluting). Bølgepappen videreforarbejdes til bølgepapæsker, som benyttes til emballeringsformål.

(25) På papirfabrikken skulle der fremstilles to typer bølgepapråpapir: testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugsfibre (genbrugspapirbaseret fluting).

(26) I henhold til virksomhedsplanen på tidspunktet for anmeldelsen skulle en stor del (ca. 75 %) af det bølgepapråpapir, der fremstilles på den støttede fabrik, anvendes inden for Progroup-koncernen til fremstilling af det efterfølgende produkt, bølgepap. Progroup sælger bølgepap som slutprodukt. Det bølgepapråpapir, der ikke anvendes internt, skulle sælges til tredjemand. Progroup deltog ikke i fremstillingen af bølgepapæskerne til slutkunderne.

(27) Den papirfabrik, der skulle opføres, skulle omfatte et anlæg til behandling af genbrugspapir, en papirmaskine til fremstilling af bølgepapråpapir, fabriksbygninger, et reservedelsmagasin, en bygning til værksteder og et papirrullelager.

(28) Kraftværket skulle levere den damp, der skulle bruges til produktionen. Med henblik på at opnå en effektiv udnyttelse af varmeenergien skulle kraftværket samtidig producere tilstrækkelig strøm til at dække ca. [< 60] % af Propapiers strømforbrug.

2.3.2. GENNEMFØRELSE AF PROJEKTET

(29) Gennemførelsen af investeringsprojektet blev påbegyndt i december 2007 og skulle afsluttes ved udgangen af 1. halvår 2010. Den fulde produktionskapacitet på 615 000 ton bølgepapråpapir pr. år skulle nås successivt frem til 2015.

2.4. *STØTTEBERETTIGEDE OMKOSTNINGER*

(30) De støtteberettigede investeringsomkostninger beregnes på basis af omkostningerne til initialinvesteringen. I den oprindelige anmeldelse beløb de støtteberettigede omkostninger, der var beregnet i overensstemmelse med regionalstøtteretningslinjerne, sig til henholdsvis 643 862 500 EUR (nominelt beløb) og 586 722 900 EUR (i nutidsværdi) ([8]) til bygninger, anlæg og udstyr samt øvrige omkostninger.

(31) Under kategorien »Øvrige omkostninger« faldt bl.a. udgifter til inventar, IT og softwarelicenser. Tyskland bekræftede, at softwarelicenser til en værdi af […] EUR kun ville blive anvendt i den fabrik, som modtager støtten, og at de ville blive betragtet som afskrivningsrelevante aktiver, erhvervet af tredjemand og forblive i denne fabrik i fem år.

([8]) Med henblik på denne afgørelse tilbagediskonteres støtteberettigede omkostninger og støttebeløb under anvendelse af den på tidspunktet for anmeldelsen gældende referencerente, dvs. i dette tilfælde 5,42 % (jf. punkt 41 i regionalstøtteretningslinjerne), til året for den oprindelige anmeldelse.

(32) Efter vedtagelsen af den ophævede beslutning meddelte Tyskland Kommissionen, at de støtteberettigede omkostninger var blevet tilsvarende lavere efter fjernelsen af kraftværket fra det støttede projekt. De samlede støtteberettigede omkostninger i forbindelse med det ændrede projekt beløber sig til henholdsvis 385 944 683 EUR (nominelt beløb) og 352 974 825 EUR (i nutidsværdi).

2.5. *FINANSIERING AF PROJEKTET*

(33) I henhold til Tysklands oprindelige anmeldelse skulle ca. 73 % af projektets samlede omkostninger finansieres ved hjælp af banklån, som ikke indeholder statsstøtte (navnlig ville disse lån ikke have været dækket af statslige garantier). Andre 14 % af de samlede omkostninger skulle finansieres af egne midler, og det resterende beløb skulle finansieres ved hjælp af støttemidler.

(34) Tyskland bekræftede, at betingelsen om, at støttemodtageren betaler et eget bidrag, som ikke indeholder statsstøtte, på mere end 25 % af de samlede støtteberettigede omkostninger, også er opfyldt efter bortfaldet af kraftværksinvesteringen.

2.6. *RETSGRUNDLAG*

(35) I den oprindelige anmeldelse blev der angivet følgende retsgrundlag for støtten:

a) lov om investeringspræmier (Investitionszulagengesetz) fra 2007 af 15. juli 2006, jf. lovbekendtgørelse af 23. februar 2007 (Tysklands lovtidende (Bundesgesetzblatt (BGBl.)) I, 2007, s. 282) (fritaget ordning XR 6/2007 ([9]))

b) lov om forbundsstatens og delstaternes fælles regionaludviklingsprogram (Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe — »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«) af 6. oktober 1969 (Tysklands lovtidende I, s. 1861), senest ændret ved artikel 102 i forordning af 25. november 2003 (Tysklands lovtidende I, s. 2304), sammenholdt med den 36. rammeplan i forbundsstatens og delstaternes fælles regionaludviklingsprogram for perioden 2007-2010 (BT-Drs. 16/5215 af 27. april 2007) (fritaget ordning XR 31/2007 ([10]))

c) direktiv fra økonomiministeriet i Brandenburg om fremme af erhvervslivet inden for rammerne af forbundsstatens og delstaternes fælles regionaludviklingsprogram af 7. december 2006 (Brandenburgs lovtidende nr. 51 af 27. december 2006, s. 798)

d) delstaten Brandenburgs budgetregler (LHO) af 21. april 1999 (lov- og bekendtgørelsestidende (GVBl.) I/99, s. 106) med tilhørende forvaltningsbestemmelser (VV-LHO).

(36) Tyskland meddelte efter vedtagelsen af den ophævede beslutning, at den samlede støtte udelukkende ydes på grundlag af lov om investeringspræmier fra 2007, dvs. den i henhold til gruppefritagelsesforordningen fritagne støtteordning XR 6/2007.

2.7. *STØTTEFORANSTALTNINGEN*

(37) Støttemodtageren havde ansøgt om støtte den 15. maj 2007, dvs. inden påbegyndelsen af arbejdet i december 2007, hvorefter Tyskland med forbehold for resultatet af en tilbundsgående undersøgelse skriftligt havde bekræftet, at forudsætningerne for støtteberettigelse var opfyldt (brev fra delstatens Brandenburgs investeringsbank af 24. maj 2007).

(38) Det af Tyskland anmeldte støttebeløb udgjorde i alt henholdsvis 82 509 500 EUR (nominelt beløb) og 72 145 700 EUR (i nutidsværdi). Tyskland bekræftede, at denne støtte ikke kumuleres med anden støtte til de samme støtteberettigede omkostninger.

(39) Senere meddelte Tyskland, at støtten på henholdsvis 50 559 153 EUR (nominelt beløb) og 44 172 973 EUR (i nutidsværdi) for det reducerede investeringsprojekt var blevet udbetalt til Propapier. Tyskland forklarede endvidere, at den udbetalte støttes støtteintensitet lå over den fastlagte støtteintensitet på 12,30 % i BSÆ, der var fastlagt i den ophævede beslutning, og det beløb i nutidsværdi på 43 415 903 EUR, der var beregnet på basis af de reducerede støtteberettigede omkostninger.

([9]) Offentliggjort i EUT C 41 af 24.2.2007, s. 9. I henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 1628/2006 af 24. oktober 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på medlemsstaternes regionale investeringsstøtte (gruppefritagelsesforordning for regional investeringsstøtte) (EUT L 302 af 1.11.2006, s. 29).

([10]) Offentliggjort i EUT C 102 af 5.5.2007, s. 11. Støtteordningen gennemføres i henhold til gruppefritagelsesforordningen for regional investeringsstøtte (se fodnote 9).

(40) I forbindelse med den oprindelige anmeldelse havde Tyskland givet tilsagn om at overholde den maksimale støtteintensitet på 12,30 % i BSÆ. Som følge heraf bekræftede Tyskland ved brev af 21. januar 2014, at det i forbindelse med Propapier har udvirket tilbagebetalingen af i alt 1 099 539 EUR, hvilket svarer til beløbet for den for meget ydede støtte inklusive renter.

(41) Den støttetildelende myndighed for investeringspræmien er skattekontoret i Frankfurt (Oder).

2.8. *BIDRAG TIL DEN REGIONALE UDVIKLING*

(42) Brandenburg-Nordost var en region med betragtelige økonomiske og sociale problemer, hvor BNP pr. indbygger i 2004 beløb sig til 76,3 % af gennemsnittet i EU-27 ([11]), og arbejdsløshedsprocenten i 2005 lå på 19,8 %, hvilket svarede til 220 % af gennemsnittet i EU-27 og 178 % af gennemsnittet i Tyskland.

(43) Med henblik på at fremme den regionale udvikling i dette område anså Tyskland det for nødvendigt at støtte og fremme papirfremstillings- og forarbejdningssektoren, idet denne sektor rummede nyt vækstpotentiale for Brandenburg-Nordost. Papirfabrikken, med hvilken regionen fik tilført en støtteteknologi, skulle føre til etableringen af en ny primær industri og en udvidelse af værdikæden (bølgepapanlæg, emballage osv.). Desuden skulle investeringen i en moderne papirfabrik gøre det klart og tydeligt, at Eisenhüttenstadt diversificerer sin økonomiske profil og ikke længere vil være en monostruktur, der kun fokuserer på metalindustrien. Fremstillingen af bølgepapråpapir af genbrugsfibre er i overensstemmelse med Eisenhüttenstadts plan om at etablere genanvendelsesindustri på lokaliteten.

(44) Ifølge den oprindelige anmeldelse skulle investeringsprojektet skabe 150 direkte arbejdspladser (heriblandt 36 på kraftværket) og ca. 450 indirekte arbejdspladser ([12]).

3. KONKURRENCEMÆSSIGE BETÆNKELIGHEDER OG ÅRSAGER TIL AT INDLEDE PROCEDUREN

(45) I den ophævede beslutning nåede Kommissionen til den konklusion, at tærskelværdierne i henhold til punkt 68, litra a) og b), i regionalstøtteretningslinjerne ikke blev overskredet. Kommissionen anførte også, at den i henhold til punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne kun i tilfælde, hvor en af de i punkt 68, litra a) og b), fastsatte tærskelværdier er overskredet, kan træffe beslutning om tilbundsgående at undersøge, om fordelene ved støtten opvejer konkurrencefordrejningerne. Kommissionen mente desuden, at det som følge af overholdelsen af de fastsatte tærskelværdier for markedsandele og kapacitetsforøgelser og reduktionen af den maksimale støtteintensitet i henhold til punkt 67 i regionalstøtteretningslinjerne sikres, at en eventuel konkurrencefordrejende virkning af støtten ikke overskrider et rimeligt niveau, for så vidt angår målet om regional udvikling. Den gjorde ligeledes gældende, at forudsætningerne i regionalstøtteretningslinjerne sikrer, at støtten yder et bidrag til den regionale udvikling. På baggrund heraf erklærede Kommissionen foranstaltningen for forenelig med artikel 87, stk. 3, litra a), i EF-traktaten.

(46) Retten var i sin dom i sag T-304/08 af den opfattelse, at det med opfyldelsen af alle relevante forenelighedskriterier ikke er tilstrækkeligt dokumenteret, at den pågældende foranstaltning vil have en positiv indvirkning på den regionale udvikling. Dertil kommer, at det ikke fremgår af punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne, at det er udelukket at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, hvis de fastsatte tærskelværdier for markedsandele og kapacitetsforøgelser ikke overskrides ([13]). Retten fandt endvidere, at vurderingerne i den ophævede beslutning ikke alene kunne gøre det muligt for Kommissionen at fjerne enhver tvivl om den pågældende støttes forenelighed med fællesmarkedet, henset til undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF, idet anvendelsen af denne undtagelse forudsætter, at fordelene ved den pågældende foranstaltning opvejer ulemperne, også selv om de er ubetydelige. I Rettens dom betones det følgelig, at Kommissionen i tilfælde, hvor der hersker tvivl om støttens positive virkninger, er forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF, også selv om tærskelværdierne i henhold til punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne ikke er overskredet.

(47) I betragtning 118 og 127 i indledningsbeslutningen henviste Kommissionen til klagerens argumentation om, at den via Propapier-projektet tilvejebragte kapacitet ville overskride en værdi på 5 % på de angivne relevante markeder i

([11]) Målt i købekraftstandard.

([12]) Efter vedtagelsen af den ophævede beslutning meddelte Tyskland, at der i forbindelse med projektet er skabt i alt 675 arbejdspladser i regionen (heraf 36 på kraftværket). Propapier beskæftiger selv 123 arbejdere og 23 funktionærer. Derudover har Propapier skabt 11 uddannelsespladser.

([13]) Jf. præmis 88 i Rettens dom i sag T-304/08.

forbindelse med vurderingen af punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne, og at støtten til fordel for Propapier ville fordreje konkurrencen kraftigt i en sektor, der kæmper med strukturbestemt overkapacitet. Ifølge klagerne har branchen reageret med kapacitetsnedskæringer, og den nye kapacitet, som Propapier skulle skabe, ville blot forstærke de eksisterende problemer i sektoren gennem tilvejebringelsen af ny kapacitet. Denne ville erstatte den fabrikskapacitet, der var blevet udtaget for at genetablere muligheden for retfærdig konkurrence på markedet for bølgepapråpapir.

(48) I sin indledningsbeslutning udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt sektoren faktisk kæmper med strukturbestemt overkapacitet, og hvorvidt støtten til fordel for Propapier ville bidrage til at opretholde eller forstærke denne. Kommissionen lod desuden spørgsmålet om, hvorvidt den kapacitetsforøgende virkning, der skal tages hensyn til, faktisk overskrider det beregnede forbrug på det relevante marked med 5 %, stå åbent og modtog bemærkninger herom fra tredjemand. Kommissionen anførte, at den på baggrund af de oplysninger, som forelå inden vedtagelsen af den ophævede beslutning, ikke entydigt kunne konstatere, om støttens positive virkninger opvejer de negative virkninger (de heraf resulterende konkurrencefordrejninger og indvirkningen på samhandelen mellem medlemsstaterne), og om den i punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne fastsatte tærskelværdi ikke blev overskredet.

(49) Kommissionen opfordrede derfor medlemsstaterne og de interesserede parter til at tage stilling til spørgsmålet om korrekt anvendelse af undersøgelsen i henhold til punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne. Kommissionen bad navnlig om fremsendelse af oplysninger, som gør det muligt at drage slutninger om, hvorvidt det relevante marked i perioden 2001-2006 måtte kæmpe med strukturbestemt overkapacitet, hvorvidt den anmeldte støtte kunne have opretholdt eller forstærket en sådan situation, og hvorvidt støttens positive virkninger til fordel for Propapier kunne have opvejet de negative følger i form af konkurrencefordrejninger og en negativ indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

4. BEMÆRKNINGER FRA KLAGEREN SMURFIT KAPPA

4.1. *INDLEDENDE BEMÆRKNINGER*

(50) Smurfit Kappa betoner, at det er Tyskland, der skal påvise, at Propapier-projektet ikke medfører uacceptable konkurrencefordrejninger, og ikke Smurfit Kappa.

(51) Smurfit Kappa fastholder, at Kommissionen ifølge Rettens dom i sag T-304/08 er forpligtet til at undersøge, om de forventede fordele ved støtten opvejer konkurrencefordrejningerne og indvirkningen på samhandelen mellem medlemsstaterne, og bemærker, at tærskelværdierne i henhold til punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne ikke længere har betydning på grund af indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure.

4.2. *MARKEDSAFGRÆNSNING*

(52) Smurfit Kappa tager stilling til de foreløbige afgrænsninger af det relevante produktmarked i henhold til Kommissionens indledningsbeslutning (som svarer til afgrænsningerne i den ophævede beslutning) og henviser til sin anmodning ved Retten af 5. august 2008 om ophævelse af den oprindelige støtteafgørelse N 582/07 (i det følgende benævnt »anmodningen«), hvori Smurfit Kappa anførte, at disse afgrænsninger ikke er korrekte.

(53) Efter Smurfit Kappas opfattelse findes der ikke noget marked for testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir, og Propapier har med sin nye PM2-papirmaskine aldrig haft til hensigt at fremstille testliner med en vægt på op til 150 g/m^2, men derimod fluting og testliner III med en vægt på 70/110 g/m^2 samt fluting med en vægt på 70/130 g/m^2 (oplysninger fra pressemeddelelser), hvoraf det implicit synes at måtte følge, at der skal tages hensyn til et endnu snævrere marked. Derfor opfordrer Smurfit Kappa Kommissionen til at afgrænse de relevante produktmarkeder mere præcist.

4.3. *BEREGNING AF KAPACITETSFORØGELSEN*

(54) Smurfit Kappa henviser til oplysninger fra interviews og pressemeddelelser, i henhold til hvilke den nye papirfabrik vil være i stand til årligt at producere 650 000 ton eller sågar op til 750 000 ton bølgepapråpapir, hvilket ligger langt over den kapacitet, som Tyskland anmeldte. Smurfit Kappa konkluderer, at Kommissionen ikke burde forlade sig på de tal, som Tyskland har anmeldt, men derimod burde foretage sine egne undersøgelser.

(55) Smurfit Kappa baserer hovedparten af sin argumentation på undersøgelsen fra London Economics (Economic analysis of State aid given to Progroup AG ([14])) fra 2007, der var iværksat på foranledning af Smurfit Kappa og viste, at Progroup i kraft af udvidelsen af produktionen går fra at være nettokøber af bølgepapråpapir til nettosælger i en størrelsesorden på 250 000 ton pr. år. Med en samlet kapacitet på den nye PM2-fabrik på 650 000 ton pr. år (tal anslået af Smurfit Kappa) ville dette reducere virksomhedens behov for at købe bølgepapråpapir med 400 000 ton pr. år. Smurfit Kappa konkluderer på baggrund heraf, at samtlige 650 000 ton pr. år burde indgå i dataene vedrørende det frie marked (dvs. markedet for salg udelukkende til tredjemand, altså uden virksomhedsinterne leverancer).

(56) Smurfit Kappa anfører, at der skal tages højde for »forskydningseffekten« (i henhold til definitionen i undersøgelsen fra London Economics): Ifølge Smurfit Kappa ville den interne anvendelse af bølgepapråpapir i koncernen i sidste ende ske på bekostning af andre producenters salg på det frie marked, dvs. at Progroup ikke længere vil købe dette bølgepapråpapir på det frie marked. Den faktiske kapacitetsforøgelse beregnes følgelig af Propapiers nye salg på det frie marked plus andre producenters »frigjorte« salg på det frie marked. Ifølge Smurfit Kappa giver dette den faktiske nye produktionskapacitet.

(57) Smurfit Kappa fremlagde en Excel-tabel af 30. juni 2008 (bilag A.10 i anmodningen) og anvender enkelte tal fra en rapport udarbejdet af Henry Poole Consulting ([15]) fra 2007. Denne tabel viser for Progroup i 2008 et behov på 240 000 ton pr. år på markedet for bølgepapråpapir, der er fremstillet af genbrugspapir, og forudser for 2010 (altså efter investeringsprojektet) et produktionsvolumen for Propapier på 285 000 ton pr. år af bølgepapråpapir, der er fremstillet af genbrugspapir, og som sælges på markedet. Smurfit Kappa mener, at summen af disse to værdier (525 000 ton pr. år, beregnet på basis af 285 000 ton pr. år, som ikke anvendes internt i koncernen, plus 240 000 ton pr. år, som Progroup ikke længere behøver at købe på det frie marked) udgør det støttede investeringsprojekts samlede indvirkning på det frie marked for bølgepapråpapir og i overensstemmelse hermed skal anvendes ved beregningen af kapacitetsforøgelsen i henhold til punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne.

(58) Desuden tilbageviser Smurfit Kappa den af Propapier angivne værdi på 150 000 ton pr. år for kapacitetsforøgelsen med hensyn til bølgepapråpapir på det frie marked. Smurfit Kappa oplyser, at den bølgepapfabrik, som Progroup har opført i Stryków (Polen) for nylig, kun vil anvende ca. 100 000 ton genbrugspapir pr. år. Selv hvis det yderligere behov blev trukket fra de 650 000 ton pr. år, ville der være en samlet kapacitet på 550 000 ton pr. år tilbage.

(59) På den baggrund konkluderer Smurfit Kappa, at kapacitetsforøgelsen i forbindelse med det støttede Propapier-investeringsprojekt overskrider den tærskelgrænse på 5 % (målt på tallene fra 2006 for det frie marked for bølgepapråpapir), der er nævnt i punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne.

4.4. *OVERKAPACITET*

(60) Smurfit Kappa anfører, at markedet for bølgepapråpapir i den relevante periode 2001-2006 måtte kæmpe med strukturbestemt overkapacitet. Ifølge Smurfit Kappa har markedet været præget af en manglende rimelig vækst i efterspørgslen, mens ny kapacitet først og fremmest har været fremmet af statsstøtte, hvilket blot har forstærket overkapaciteten. Konsekvensen har været, at andre papirproducenter har måttet lukke produktionsanlæg for at forblive konkurrencedygtige (Smurfit Kappa udtog 14 papirmaskiner i perioden 2001-2008). Smurfit Kappa henviser til undersøgelsen fra London Economics, hvoraf det fremgår, at ny kapacitet (navnlig en sådan, som fremmes af statsstøtte) har væsentlige negative indvirkninger på konkurrencen. Undersøgelsen anfører store vanskeligheder på det europæiske marked for bølgepapråpapir i perioden 2002-2006 og henviser til alvorlige problemer med overkapacitet i denne sektor. Tallene er baseret på data fra Groupement Ondulé samt Smurfit Kappa og viser en kapacitetsudnyttelse på under 90 % i perioden 2003-2005. Værdierne for 2006 og 2007 ligger over 90 %, men undersøgelsen indeholder for disse år også alternative tal, som ligeledes viser en kapacitetsudnyttelse på under 90 %, »hvis der ikke havde fundet en kapacitetsreduktion sted«.

([14]) Economic analysis of State aid given to Progroup AG, London Economics, 9.11.2007.
([15]) Henry Poole Consulting: Strategic Planning Aid for Corrugated Europe (03/07).

4.5. *BIDRAG TIL DEN REGIONALE UDVIKLING SAMT AFVEJNING AF POSITIVE OG NEGATIVE VIRKNINGER*

(61) For så vidt angår afvejningen af støttens positive og negative virkninger med hensyn til konkurrencefordrejningen på et marked, som er kendetegnet ved strukturbestemt overkapacitet, anfører Smurfit Kappa, at det i princippet ikke bidrager til et områdes teknologiske udvikling, hvis en papirmaskine bygges et andet sted og derefter transporteres til det pågældende område og installeres her. Smurfit Kappa tilføjer, at projektet bortset fra kraftværket og spildevandsrensningsanlægget, som begge er en del af Propapier-projektet, ikke vil tiltrække nogen yderligere investeringer til området, og at der ikke kan forventes nogen effektivitetsgevinster på baggrund af det relativt store antal papirfabrikker. Der kan ikke forventes en udvidelse af værdikæden, idet der eksempelvis ikke er nogen kunder til bølgepap i området, og det kan således ikke retfærdiggøres at bygge en bølgepapfabrik.

(62) Endvidere fremfører Smurfit Kappa, at der allerede i 2007, uafhængigt af antallet og kvaliteten af de arbejdspladser, der blev skabt i kraft af Propapier-investeringen, var en forventning om, at antallet af arbejdspladser, som gik tabt andre steder, ville være højere.

(63) På grundlag af de i indledningsbeslutningen angivne tal regner Smurfit Kappa sig frem til, at støtten beløber sig til 350 000 EUR for hver skabt direkte arbejdsplads. Smurfit Kappa sætter spørgsmålstegn ved, om disse arbejdspladser forbliver permanent i regionen, og om de kan klassificeres som arbejdspladser af høj kvalitet. Desuden er det ifølge Smurfit Kappa tvivlsomt, om regionen faktisk profiterer af disse arbejdspladser, da en del af Propapier-medarbejderne pendler fra andre områder. Smurfit Kappa betvivler, at den kendsgerning, at en del af det centrale produktionsteam stammer fra Propapier-fabrikken i Burg (Sachsen-Anhalt), kan betragtes som en fordel, der retfærdiggør støtte.

(64) For så vidt angår de 529 indirekte arbejdspladser, henviser Smurfit Kappa til oplysninger fra et Propapier-bestyrelsesmedlem i 2010, i henhold til hvilke der kun skabes 329 indirekte arbejdspladser, og (kun) knapt over 60 % af arbejdstagerne stammer fra regionen. Smurfit Kappa mener, at detaljerede oplysninger (f.eks. om arbejdspladser i forbindelse med vedligeholdelsesarbejder eller infrastrukturprojekter er medregnet, og om de indirekte arbejdspladser er tidsubegrænsede) er nødvendige for at kunne vurdere virkningerne for regionen i tilstrækkelig grad, og opfordrer Kommissionen til at undersøge dette grundigt.

4.6. *INFRASTRUKTURSTØTTE TIL PROPAPIER*

(65) Smurfit Kappa henviser til Kommissionens særskilte beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende infrastrukturstøtten til Propapier (statsstøttesag SA.36147). I den sammenhæng mener Smurfit Kappa, at støtten til spildevandsrensningsanlægget udgør investeringsstøtte, som ikke kan betragtes særskilt i forhold til den støtte, der behandles i indledningsbeslutningen SA.23827, og kræver, at Kommissionen bør henholdsvis undersøge begge foranstaltninger inden for rammerne af den samme procedure og redegøre for, hvorfor de ikke kan anses for at være en del af det samme projekt.

5. **BEMÆRKNINGER FRA TYSKLAND**

5.1. *INDLEDENDE BEMÆRKNINGER*

(66) Tyskland mener, at Kommissionen efter ophævelsen af afgørelsen N 582/07 ikke skulle have indledt en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF. Den skulle derimod have truffet en afgørelse inden for rammerne af den foreløbige undersøgelse i medfør af artikel 4, stk. 3, i forordning (EF) nr. 659/1999 ([16]). Tyskland understreger, at Rettens dom i sag T-304/08 ikke fastsætter, at Kommissionen skal indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Desuden kan Tyskland ikke forstå, hvorfor Kommissionen uden fremkomst af nye fakta nu rejser tvivl, for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der før 2008 var overkapacitet på markedet for bølgepapråpapir, da den netop i den ophævede beslutning havde fundet, at markedet ikke kæmper med overkapacitet, og at den under punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne nævnte tærskelværdi på 5 % ikke overskrides. Denne holdning har Kommissionen også forsvaret ved Retten.

(67) Tyskland bemærker, at alene tilstedeværelsen af en klager ikke er forbundet med »alvorlige vanskeligheder« for Kommissionen, når det skal fastslås, om støtten er forenelig med det indre marked, og meddeler, at valget af den procedure, der skal anvendes, ikke må bestemmes af »tredjepartsmarkedsdeltagere«. Ifølge Tyskland underbygges disse konklusioner af det forhold, at støttemodtageren efter investeringen ikke har nogen større indflydelse på

([16]) Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1) (i den reviderede udgave).

konkurrencesituationen end tidligere (idet han ikke har en højere markedsandel). Med hensyn hertil betoner Tyskland, at formålet med papirfabrikken først og fremmest var at dække det yderligere interne behov i Progroup for bølgepapråpapir.

(68) Tyskland tilføjer, at Kommissionen — hvis den skulle beslutte at gennemføre en tilbundsgående undersøgelse — bør tage hensyn til den kendsgerning, at tærskelværdierne i henhold til punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne ikke blev overskredet, som en vigtig indikator for, at støtten kun har begrænsede konsekvenser for konkurrencen.

(69) Tyskland fremlagde forskellige undersøgelser:

a) en rapport fra 2013 vedrørende en økonomisk analyse af investeringsstøtten til Progroup (i det følgende benævnt »ECA-rapporten«) ([17]), der er udarbejdet på foranledning af Progroup med henblik på anvendelse i forbindelse med statsstøttesag SA.23827. Rapporten er baseret på oplysninger fra Pöyry Management Consulting Oy (i det følgende benævnt »Pöyry«)

b) en rapport fra 2013 af Roland Berger Strategy Consultants ([18]) (i det følgende benævnt »Roland Berger-rapporten«), som blev iværksat af Progroup. Rapporten indeholder en ex post-sammenligning mellem den besluttede investeringslokalitet Eisenhüttenstadt og en alternativ lokalitet ([…])

c) en analyserapport fra Deutsche Bank Research om Smurfit Kappa fra 2007 ([19]) (i det følgende benævnt »Deutsche Bank-undersøgelsen«).

(70) Tyskland fremlagde tillige kopier af processkrifter og bilag til sag T-304/08.

5.2. *MARKEDSAFGRÆNSNING*

5.2.1. RELEVANT MARKED FOR BØLGEPAPRÅPAPIR — FRIT MARKED I FORHOLD TIL DET SAMLEDE MARKED

(71) Tyskland gør indsigelse mod oplysningerne fra Smurfit Kappa om, at PM2-maskinen ganske vist er optimeret til fremstilling af grammaturer på mellem 70 g/m^2 og 130 g/m^2, men at den til enhver tid kan omstilles til papir med højere eller lavere vægt. Teknisk set kan PM2-maskinen producere grammaturer på op til 150 g/m^2. Propapier har desuden en kommerciel interesse i at producere grammaturer med en højere vægt, hvis markedsprisen herfor stiger. Tyskland tilføjer, at Smurfit Kappas argumentation er i strid med Kommissionens faste praksis i tidligere afgørelser (Smurfit Kappas specifikationer underskrider den mindste markedssegmentering, som Kommissionen har anvendt til markedsafgrænsninger i lignende sager).

(72) I sine bemærkninger anfører Tyskland ydermere, at det er uden betydning at foretage en sondring mellem det frie marked og det samlede marked. Det frie marked er ikke det relevante produktmarked, men derimod en del af det samlede marked for bølgepapråpapir. Tyskland hævder, at der ikke findes nogen uafhængige statistiske data for det frie marked, og at virkningerne af den støttede investering på konkurrencen og samhandelen kun vil kunne vurderes på grundlag af det samlede marked.

(73) Tyskland hævder desuden, at sondringen mellem bølgepapråpapir, der anvendes i vertikalt integrerede virksomheder, og bølgepapråpapir, som leveres til det frie marked, virker kunstig og vilkårlig. Papir, der forarbejdes i vertikalt integrerede virksomheder, og papir, der tilbydes på det frie marked, er næsten fuldt substituerbare (identisk grundstof og samme produktegenskaber). Vertikalt integrerede producenter ville både agere på markedet i deres egenskab af udbydere og efterspørgere (hvilket ville påvirke det samlede marked og værdikæden, for så vidt angår pris og udbud/efterspørgsel), så der efterfølgende ikke vil være noget uafhængigt marked. Der er et afhængighedsforhold mellem det bølgepapråpapir, som anvendes internt i koncernen, og det, der tilbydes på det frie marked: Vertikalt integrerede producenter leverer også bølgepapråpapir direkte til konkurrenters bølgepapfabrikker og køber også bølgepapråpapir fra konkurrenters fabrikker med det formål at optimere deres egen produktion og logistik. Ifølge Tyskland kan de mængder, der er genstand for sådanne optimeringshandler, henregnes til det frie marked for bølgepapråpapir, hvis der overhovedet foretages en sådan sondring.

([17]) Economic analysis of investment aid to Progroup, Report for Federal Republic of Germany, 11.7.2013.
([18]) Investeringspræmie til Propapier PM2, diskussionsdokument, Roland Berger Strategy Consultants, 15.7.2013.
([19]) Deutsche Bank AG Global Markets Research Division, Smurfit Kappa analysis report, 24.4.2007.

(74) Tyskland anfører endvidere, at der findes et fælles marked for bølgepapråpapir, som omfatter bølgepapråpapir af friske fibre og genbrugsfibre, uafhængigt af det pågældende grammatur. Testliner og fluting af genbrugspapir på den ene side og kraftliner og fluting af friske fibre på den anden side er substituerbare for både udbydere og efterspørgere. Næsten enhver papirfabrik er teknisk set i stand til med den samme maskine at fremstille bølgepapråpapir både af genbrugsfibre og af friske fibre. Med henblik på at fabrikken i Eisenhüttenstadt skulle kunne anvende friske fibre, ville det være tilstrækkeligt med en engangsinvestering på ca. […] mio. EUR, hvilket ikke svarer til mere end […] % af den samlede investeringssum.

(75) Producenterne ville desuden omstille deres produktion til lavere eller højere grammaturer, hvis der kan konstateres prisnedsættelser for bestemte grammaturer. Substitutionskæder ville herefter føre til pris- og mængdetilpasninger. På efterspørgselssiden ville kunderne (virksomheder fra emballageindustrien) ved signifikante prisforskelle mellem bølgepapråpapir med høj og lav vægt kunne substituere tungere grammaturer med flere lag af de billigere lettere grammaturer.

(76) På udbudssiden er liner og fluting desuden fuldstændig substituerbare. Maskinerne vil kunne producere begge dele og omstilles problemfrit.

(77) For så vidt angår det relevante geografiske marked, meddeler Tyskland, at flere faktorer tyder på, at markedet rækker ud over EØS-området. Således importeres der store mængder bølgepapråpapir til EØS-området, eksempelvis fra Kina, og tilsvarende eksporteres der store mængder fra EØS-området, eksempelvis til Afrika, Mellemøsten, Asien og Tyrkiet (585 000 ton i 2005). Således er ca. […] % af det bølgepapråpapir, der blev tilkøbt af Progroup i 2007, importeret fra lande uden for EØS-området ([…] ton fra […]).

(78) Tyskland bemærker afslutningsvis, at der kun findes ét relevant marked for bølgepapråpapir, der som minimum dækker EØS-området og koncerninterne salg, liner og fluting, alle grammaturer og bølgepapråpapir af både genbrugsfibre og friske fibre. Ifølge Tyskland støttes denne konklusion af den stærke sammenhæng mellem priserne på testliner i alle grammaturer og priserne på testliner og kraftliner (selv under hensyntagen til inputomkostningerne i forbindelse med de anvendte råstoffer) ([20]).

5.2.2. RELEVANT MARKED FOR BØLGEPAP

(79) Tyskland er enig i Kommissionens holdning i indledningsbeslutningen, hvor den giver udtryk for, at bølgepap udgør et eget relevant produktmarked (både på udbuds- og efterspørgselssiden).

(80) I sine bemærkninger anfører Tyskland, at det relevante geografiske marked for bølgepap dækker EØS-området (som det også fastsættes i punkt 70 i regionalstøtteretningslinjerne): Der er ingen handelsbarrierer, ingen tekniske forskelle og ingen nationale præferencer, idet bølgepap produceres i henhold til fælles standarder, og der er kun få forskelle mellem de gennemsnitlige priser i EØS-området. Tyskland anfører, at Progroups største fabrik (i Burg) transporterer mere end […] % af sin bølgepapproduktion (efter volumen) over 400 km, mere end […] % over 500 km og ca. […] % sågar 700-1 100 km. På tværs af alle Progroup-fabrikker har Progroup i 2007 leveret en andel på […] % af sin produktion til aftagere, som ligger længere væk end 400 km fra Progroups fabrikker, i hvilken forbindelse der normalt blev krydset mindst én statsgrænse. De fleste af Progroups aftageområder ville overlappe hinanden og dække størstedelen af EØS-området. I forbindelse med […] % til […] % af bølgepapleverancerne fra Progroups fabrikker krydses der mindst én statsgrænse, således at en afgrænsning af de relevante geografiske markeder efter fabrikker ville give tværnationale markeder.

(81) De gennemsnitlige priser på bølgepap i de pågældende EØS-aftagerlande ville svinge med mindre end 10 %. Denne forskel bør betragtes som lille, idet priserne i Tyskland på enkelte bølgepaptyper kan svinge med op til 20 % i forhold til gennemsnittet.

(82) Bølgepaps andel af de samlede transportomkostninger for bølgepap i Progroup udgør ved leverancer på op til en afstand af 600 km i gennemsnit mindre end […] % af den samlede omsætning. Denne andel er imidlertid stærkt afhængig af de transporterede kvaliteter.

([20]) ECA-rapporten, s. 19.

(83) Tyskland anfører, at der i betragtning af overlapningerne på de lokale markeder sker en påvirkning fra substitutionskæder, som påvirker priserne og konkurrencevilkårene i et område, som er væsentligt større end en lokalitets salgsoplandsområde: Hvis en fabrik sænker sine priser, medfører dette en udvidelse af leveringsområdet til de nærmeste konkurrenters område. Disse reagerer igen på faldet i efterspørgslen efter deres produkt og den faldende udnyttelse af deres kapacitet med en mere aggressiv prispolitik, som også vil påvirke områder, der ikke var berørt af den oprindelige udvidelse af leveringsområdet. Priseffekterne bliver større, jo mere udprægede overlapningerne af leveringsområderne er. På markedet for bølgepap er overlapningerne meget udprægede.

(84) Derfor fremfører Tyskland, at det ikke er relevant ydermere at tage hensyn til et snævrere marked (i forhold til det marked, som Kommissionen opererer med i sin indledningsbeslutning), som kun omfatter Propapier PM2's hovedaftagerlande.

5.2.3. MARKEDSANDEL

(85) På grundlag af de af Tyskland foreslåede markedsafgrænsninger lå Progroups markedsandele inden og efter investeringen langt under 25 % på de relevante markeder. Tyskland fremlægger (for bølgepapråpapir og bølgepap) de samme data for markedsandele som i Kommissionens indledningsbeslutning og tilføjer yderligere tal for bølgepapråpapir under den antagelse, at det relevante geografiske marked dækker EØS-området og nabolandene. Disse yderligere tal viser markedsandelene for 2011, som ligger en anelse under andelene i Kommissionens indledningsbeslutning.

5.3. *BEREGNING AF KAPACITETSFORØGELSEN*

(86) Tyskland anfægter de af Smurfit Kappa anslåede kapacitetsværdier, hvor der tages udgangspunkt i en tilvejebragt kapacitet på 650 000 eller sågar op til 750 000 ton pr. år. Tyskland bemærker, at den kapacitet på 650 000 ton pr. år, som Smurfit Kappa anslår for Propapier, svarer til den teknisk mulige maksimale kapacitet og ikke afspejler den faktiske produktionskapacitet på Propapier PM2-fabrikken, som er lavere, fordi fabrikkens papirmaskine hovedsagelig forventes at ville producere bølgepapråpapir i lettere grammaturer (og dermed på grund af den større kompleksitet ved fremstillingen producerer mindre mængder). Tyskland oplyser, at den mængde, som Propapier PM2 producerede i 2012, lå på [< 615 000] ton.

(87) Tyskland tilføjer, at selv om der tages udgangspunkt i 650 000 ton pr. år, ville kapacitetsforøgelsen på markedet for bølgepapråpapir ikke overstige en værdi på 5 %. Tyskland bemærker desuden, at det i forbindelse med kapaciteten på 750 000 ton pr. år, som Smurfit Kappa henviser til, drejer sig om den relevante teoretiske kapacitet inden for rammerne af godkendelsen i henhold til den tyske lov om immissionsbeskyttelse (Bundes-Immissionsschutzgesetz).

(88) Tyskland mener, at der ved beregningen af kapacitetsforøgelsen på det frie marked ikke kan tages hensyn til den samlede kapacitet på 615 000 ton pr. år, da der ud af denne samlede kapacitet anvendes [> 365 000] ton pr. år internt og kun sælges [< 250 000] ton pr. år på det frie marked. Tyskland anfører, at Kommissionen i sin indledningsbeslutning har beregnet kapacitetsforøgelsen korrekt som en andel af det samlede marked ([21]), og at fastsættelsen af kapacitetsforøgelsen i overensstemmelse med det frie markeds volumen ikke er rimelig.

(89) Efter Tysklands opfattelse er de kapacitetsværdier, som Smurfit Kappa anslår, ikke korrekte, hvilket navnlig gælder den af Smurfit Kappa angivne værdi på 285 000 ton pr. år for bølgepapråpapir fremstillet af genbrugspapir, som Propapier har produceret i 2010 som overskud med henblik på salg på det frie marked. Tyskland anfører, at disse oplysninger er baseret på en ukendt kilde.

(90) Tyskland afviser den af klageren foreslåede metode til beregning af kapacitetsforøgelsen på det frie marked, som tager hensyn til en »forskydningseffekt«, Tyskland fremfører, at kapacitetsforøgelsen på det frie marked og på det samlede marked forbliver den samme, uafhængigt af hvilken andel Propapier faktisk sælger på det frie marked, og at den således beregnede kapacitetsforøgelse for det frie marked heller ikke ville ændre sig, hvis Propapier slet ikke tilbød bølgepapråpapir på det frie marked, men derimod anvendte hele den nye produktion internt. Tyskland præciserer, at den del af kapaciteten på Propapier PM2, der anvendes internt, ikke øger udbuddet på det frie marked, men derimod kun reducerer den efterspørgsel, der skal dækkes. Derfor fastholder Tyskland, at der ved beregningen af

([21]) Kommissionen fulgte samme fremgangsmåde i statsstøttesag N 203/08 LIP — Tyskland — støtte til papirfabrikken Hamburger Spremberg GmbH & Co KG og SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

kapacitetsforøgelsen på det frie marked i tælleren kun skal tages hensyn til de [< 250 000] ton pr. år, der skal sælges, mens der skal tages hensyn til den forskudte efterspørgsel på 240 000 ton pr. år i nævneren for at reducere den samlede volumen på det frie marked.

(91) Tyskland anfører, at de [< 250 000] ton pr. år, der sælges eksternt, er en realistisk værdi, der blev accepteret af Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af den oprindelige beslutning og i indledningsbeslutningen. Det antages, at Progroups nye bølgepapfabrik i Stryków vil forbruge ca. [100 000-200 000] ton bølgepapråpapir pr. år. Desuden har Progroup planer om at opføre flere fabrikker i Østeuropa, som vil lægge beslag på yderligere en del af Propapier PM2's kapacitet til internt brug.

5.4. *MARKEDSVÆKST OG OVERKAPACITET*

(92) Med henblik på undersøgelsen i henhold til punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne skal den gennemsnitlige årlige vækst i det beregnede forbrug af det pågældende produkt i de sidste fem år sammenlignes med den gennemsnitlige BNP-vækstrate i EØS-området.

(93) Tyskland anfægter Kommissionens konklusion i indledningsbeslutningen, i henhold til hvilken markedet for bølgepapråpapir er vokset i den relevante periode 2001-2006, for så vidt angår volumen og den faktiske BNP-vækstrate i EØS-området (vækstrate på 2,15 % for bølgepapråpapir i forhold til en BNP-vækstrate på 1,97 %), hvorimod markedet, for så vidt angår værdien, var i tilbagegang (nominel vækstrate på 0,02 % af markedet for bølgepapråpapir i sammenligning med en nominel BNP-vækstrate på 3,98 % i EØS-området).

(94) Tyskland fremfører, at kun markedsvæksten for så vidt angår volumen afspejler den faktiske stigning i forbruget på dette marked. Tyskland går ud fra, at yderligere kapacitet på et marked, hvor efterspørgslen stiger hurtigere end BNP, hurtigt kan absorberes og dermed har en ubetydelig indflydelse på konkurrencen.

(95) Desuden mener Tyskland, at Kommissionens udtalelse i betragtning 106ff i indledningsbeslutningen, i henhold til hvilken BNP vokser hurtigere end det samlede marked for bølgepapråpapir, giver et forvrænget billede, idet den sammenligner den værdimæssige markedsvækst med BNP-væksten for så vidt angår aktuelle priser, dvs. med ikke-inflationskorrigerede data. Tyskland mener, at data vedrørende værdien afspejler faktorer, som spiller en rolle ved prisfastsættelsen, men intet har at gøre med den faktiske efterspørgsel (en stigning i inputomkostningerne ville således medføre vækst, selv om den faktiske efterspørgsel er uforandret). Fodnote 62 i regionalstøtteretningslinjerne, hvori det hedder, at det beregnede forbrug skal beregnes på grundlag af »produktionen«, tyder på, at beregningerne i forbindelse med undersøgelsen i henhold til punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne bør foretages på basis af den producerede mængde som et resultat af investeringsprojektet (volumenbaseret).

(96) Tyskland henviser til Deutsche Bank-undersøgelsen fra 2007, hvori det i forbindelse med det planlagte Propapier PM2-anlægs kapacitet erklæres, at ny kapacitet ikke udgør en trussel, men derimod er en nødvendighed for at kunne tilfredsstille efterspørgslen ([22]). Tyskland mener, at denne tydelige udtalelse fra brancheeksperter i 2007 i tilstrækkelig grad fjerner betænkelighederne med hensyn til strukturbestemt overkapacitet.

(97) Tyskland anfører, at baggrunden for den udtagning af kapacitet i bølgepapråpapirbranchen, som Smurfit Kappa henviser til, ikke var en stræben efter at genoprette ligevægten mellem udbud og efterspørgsel på markedet, men derimod primært skyldtes ældre og ineffektive maskiner. Årsagerne hertil var bl.a. 1) en tiltagende tendens hos kunderne til lettere bølgepapråpapir, som ikke kan fremstilles med ældre maskiner, 2) mindre stordriftsfordele ved ældre maskiner som følge af lavere produktionskapacitet og 3) den tiltagende standardisering af bølgepapmaskiners arbejdsbredde til 2,5/2,8 m, hvilket på ikke-standardiserede maskiner medfører en for høj andel af papirspild, når der leveres bølgepapråpapir med en anden bredde ([23]). Desuden har Smurfit Kappa ganske vist lukket egne fabrikker,

([22]) Deutsche Bank-undersøgelsen, s. 21.
([23]) ECA-rapporten, s. 9.

men parallelt hermed investeret i ny kapacitet i EØS-området. I den sammenhæng henviser Tyskland til Deutsche Bank-undersøgelsen, hvori konsolideringen af Smurfit Kappa (efter fusionen med Jefferson Smurfit Group i 2005) betragtes som et forsøg på at forbedre kvaliteten af Smurfit Kappas aktiver ([24]). Tyskland tilføjer, at Smurfit Kappa i otte ud af de ti år forud for 2007 samt i hele perioden netto har forøget og ikke formindsket sin kapacitet inden for området bølgepapråpapir i EØS-området ([25]).

(98) Af Deutsche Bank-undersøgelsen fremgår det også, at de tre planlagte kapacitetsforøgelser i Europa (Progroup, Mondi og SAICA), som man har kendskab til for 2007, var nødvendige for at dække den forventede efterspørgsel i perioden 2009-2012, og at udnyttelsesgraden fortsat vil være høj til trods for disse kapacitetsforøgelser. Tyskland bemærker, at Deutsche Bank-undersøgelsen samt data fra Pöyry for perioden 2006-2008 nævner udnyttelsesværdier på over 90 %. Undersøgelsen angiver desuden BNP-væksten som en nøglefaktor for efterspørgslen i forbindelse med bølgepap- og bølgepapråpapirbranchen og henviser til, at den anslåede BNP-vækstrate på 2,2 % (2007) og 2 % (2008) underbygger den heri anslåede gennemsnitlige årlige vækstrate (CAGR) i efterspørgslen ([26]) på 2,9 % for perioden 2006-2009. Dataene fra Pöyry vedrørende volumen, som de blev anslået i 2007, henviser for så vidt angår bølgepapråpapir for perioden 2005-2015 i Vesteuropa til en årlig vækst på 1,5 % og for perioden 2005-2010 i Østeuropa til en årlig vækst på 6,2 %, som for perioden 2010-2015 falder til 3,8 %. Efter Tysklands opfattelse er perioder med faldende priser, lange perioder til kapacitetsopbygning og en svingende efterspørgsel typisk for denne cykliske branche, og disse fænomener må ikke betragtes som indikatorer for en strukturbestemt overkapacitet.

(99) Afslutningsvis bemærker Tyskland, at al på tidspunktet for den ophævede beslutning tilgængelig dokumentation talte for en positiv udvikling på markedet for bølgepapråpapir på tidspunktet for investeringsbeslutningen samt efter 2007, og at der ikke var noget tegn på uligevægt på markedet for bølgepapråpapir.

5.5. *TILSKYNDELSESVIRKNING*

(100) Tyskland mener, at der ikke skal foretages en detaljeret undersøgelse af, om støtten har en tilskyndelsesvirkning, da markedsandelen og tærskelværdierne for kapaciteten i henhold til punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne med udgangspunkt i Tysklands tal ikke overskrides. Tyskland henviser til, at denne tilskyndelsesvirkning på tidspunktet for vedtagelsen af den ophævede beslutning kun blev undersøgt på grundlag af formelle kriterier, og at alle disse formelle kriterier var opfyldt. Det har på dette tidspunkt ikke været nødvendigt at fremlægge en fuldstændig forretningsplan for at dokumentere, at støtten faktisk var afgørende for beslutningen om at gennemføre investeringen i et støtteområde, hvorfor Progroup ikke har udarbejdet en sådan detaljeret plan på dette tidspunkt. Tyskland henviser imidlertid til, at Progroups bestyrelsesformand og ejere har bekræftet, at støtten til Progroup var afgørende for valget af Eisenhüttenstadt til investeringsprojektet Propapier PM2, og at det ellers havde været […], der var blevet udset som investeringslokalitet. Følgelig har Progroup bedt konsulentvirksomheden Roland Berger Strategy Consultants om at sammenligne de økonomiske faktorer ved en placering i […] med de tilsvarende faktorer ved en placering i Eisenhüttenstadt.

(101) Af Roland Berger-rapporten fra 2013 fremgår det, at formålet med investeringen var forbedringen af […] i Progroup. […] anses på grund af […] for at være den bedste lokalitet. Andre fordele ved lokaliteten […] er: billigere […], billigere […] samt lavere […] og […] ([27]). Ifølge rapporten har valget af Eisenhüttenstadt i forhold til […] betydet årlige meromkostninger på […] mio. til […] mio. EUR. De diskonterede meromkostninger ville beløbe sig til i alt […] mio. til […] mio. EUR. En del af disse meromkostninger er blevet udlignet af støtten og den forventede […]. Derudover rummer Eisenhüttenstadt mulighed for fremtidige udvidelser (lavere ejendomspriser, garanteret ferskvandsforsyning og dampforsyning via det planlagte kraftværk).

(102) Tyskland oplyser, at investeringsstøtten ved en vellykket samlet strategi for […] lige netop var tilstrækkelig til at dække omkostningsulemperne ved en placering i den ugunstigt stillede region Brandenburg-Nordost. Ifølge Tyskland har Progroup truffet beslutningen om investeringen i Eisenhüttenstadt på dette grundlag, og den ydede investeringsstøtte har således skabt den nødvendige tilskyndelse for Progroup PM2 til at vælge Eisenhüttenstadt i stedet for en placering i […].

([24]) Deutsche Bank-undersøgelsen, s. 12.
([25]) ECA-rapporten, s. 10.
([26]) CAGR (gennemsnitlig årlig vækstrate).
([27]) Lønforskel på grund af uddannelsesomkostninger og andre udgifter, f.eks. husleje- og befordringstilskud, på basis af en sammenligning mellem de eksisterende Prowell-lokaliteter i […].

5.6. *BIDRAG TIL DEN REGIONALE UDVIKLING*

(103) Tyskland bemærker, at investeringsprojektet Propapier PM2 passer ind i branchestrategien for støtte til branchekompetenceområdet papir i delstaten Brandenburg. Papirbranchen er et af de branchekompetenceområder, der blev fastlagt i samarbejdsaftalen for den 4. lovgivningsperiode fra 2004 til 2009 i delstaten Brandenburg ([28]).

(104) Et dokument, der blev udarbejdet af Pöyry i 2007 på foranledning af økonomiministeriet i delstaten Brandenburg ([29]), giver oplysninger om, at der på tidspunktet for vedtagelsen af den ophævede beslutning samlet set var forventninger om en positiv udvikling for branchekompetenceområdet papir. Der er ganske vist ikke blevet registreret nogen konkrete nye investeringsplaner for papirbranchen (ud over Propapier PM2), men der er i høj grad mulighed for kapacitetsudvidelser, diversificering eller udvidelser i etablerede virksomheders produktsortiment.

(105) Tyskland understreger, at investeringen har fundet sted i et meget ugunstigt stillet område: BNP pr. indbygger beløb sig i 2004 til 76,3 % af gennemsnittet i EU-27, og arbejdsløshedsprocenten lå i 2005 på 19,8 %, hvilket svarer til 220 % af gennemsnittet i EU-27 og 178 % af gennemsnittet i Tyskland. Eisenhüttenstadt er en del af den regionale vækstkerne (RWK) Frankfurt (Oder)/Eisenhüttenstadt, som for 2006 i forhold til 1998 måtte konstatere en tilbagegang i antallet af beskæftigede, der er omfattet af den sociale sikringsordning, på 15 % (svarende til 7 573 arbejdstagere).

(106) Tyskland anfører, at det af Propapier-projektet havde forventet et vigtigt bidrag til diversificeringen af regionens økonomiske monostruktur, som er stærkt afhængig af stålindustrien (Arcelor), der trues af rationaliseringsbestræbelser. Tyskland henviser til tabet af flere hundrede arbejdspladser siden 2003 i stålindustrien i Eisenhüttenstadt.

(107) Ydermere henviser Tyskland til de potentielle fordele ved investeringsprojektet Propapier PM2 med hensyn til udvidelsen af værdikæden (f.eks. investeringer i bølgepapfabrikker og i emballageindustrien).

(108) Tyskland mener, at skabelsen af 150 direkte arbejdspladser af høj kvalitet (hvoraf 82 % var placeret i regionen i 2012) og ca. 450 indirekte arbejdspladser bidrager væsentligt til udviklingen i den meget ugunstigt stillede region Brandenburg. Desuden henviser Tyskland til omfattende uddannelsesaktiviteter ([30]) for lokale arbejdstagere og samarbejdet med Brandenburgs tekniske universitet i Cottbus. Uddannelsesaktiviteterne bidrager til arbejdstagernes samlede kvalifikationsniveau i en region, som er præget af manglen på teknisk kvalificeret arbejdskraft, og tiltrækker dermed muligvis yderligere investorer. Tyskland tilføjer, at behovet for faglært arbejdskraft også betyder, at de regionale uddannelsesinstitutioner opretter specifikke uddannelsesprogrammer.

(109) Tyskland fremhæver Propapier PM2-maskinens højst innovative karakter, idet den var den første på verdensplan, der kunne fremstille særligt letvægtet bølgepapråpapir, således at regionen Eisenhüttenstadt har opnået status som vidensbærer i branchen.

(110) Tyskland anfægter Smurfit Kappas påstande om, at Progroup ikke har reduceret sit medarbejderantal i forbindelse med opførelsen af papirfabrikken Propapier PM2. Derudover forsikrer Tyskland, at papirmaskinen blev monteret i Eisenhüttenstadt, og at det kun var nogle få dele, der blev fremstillet uden for Tyskland.

(111) Tyskland henviser endvidere til betydningen af investeringens lange løbetid med henblik på at opnå en bæredygtig udvikling i regionen. Ifølge Tyskland har Progroups engagement allerede fra de første planer været opfattet som et langsigtet projekt inden for rammerne af den vertikale integration samt i forbindelse med gennemførelsen af østeuropastrategien, således at Propapier PM2-investeringen også på længere sigt vil sikre positive virkninger.

(112) Tyskland påpeger, at Propapier PM2-investeringen også bidrager til en højere levestandard i regionen. De lønninger, som Propapier betaler i Brandenburg, havde systematisk ligget over gennemsnitsbruttolønnen i Brandenburg, som i 2008 udgjorde 22 932 EUR. Dette bidrager til en stigning i BNP pr. indbygger og dermed til en positiv udvikling i

([28]) SPD's partiforening og CDU's partiforening i delstaten Brandenburg, aftale vedrørende samarbejde i en regeringskoalition i den 4. valgperiode for landdagen i Brandenburg 2004-2009, Potsdam, oktober 2004.

([29]) Pöyry, »Branchenstrategie Papier Brandenburg (Zusammenfassung)« udarbejdet på foranledning af Brandenburgs økonomiministerium, november 2007.

([30]) F.eks. seminarer og praktikophold i Tyskland og udlandet, faglig uddannelse i hydraulik og pneumatik, specifikke kurser til brugere af Propapier PM2-maskinen.

regionen. Tyskland bemærker endvidere, at den forventede omsætning som følge af Propapier-investeringen og skabelsen af arbejdspladser medfører højere skatteindtægter i regionen, hvorved der kan foretages yderligere offentlige investeringer, som ligeledes bidrager til regionens socioøkonomiske udvikling.

5.7. *NEGATIVE KONSEKVENSER*

(113) Tyskland betoner, at støtten ikke har medført overkapacitet i branchen. Efter vedtagelsen af den ophævede beslutning har Kommissionen godkendt en række yderligere offentlige støtteforanstaltninger i papirbranchen ([31]), i hvilken forbindelse den måtte tage hensyn til den kapacitet, som Propapier-investeringen havde tilvejebragt, for at kunne vurdere kapacitetsforøgelsen på det relevante marked. Tyskland oplyser, at Kommissionen ikke ville have godkendt disse foranstaltninger, hvis branchen havde været kendetegnet ved betydelig overkapacitet.

(114) Tyskland hævder, at den nye fabrik også var blevet opført uden statsstøtten — blot på en anden lokalitet. Da den eksisterende kapacitet på det relevante marked (EØS-området) for så vidt angår bølgepapråpapir ikke ville ændre sig, går Tyskland ud fra, at støtten ikke kan påvirke konkurrencen negativt. Støtten kan derfor ikke betragtes som årsagen til nedlæggelsen af arbejdspladser på konkurrenternes fabrikker, som Smurfit Kappa påstår, men derimod snarere som årsagen til nyoprettede arbejdspladser i Brandenburg,

(115) Tyskland tilføjer, at det europæiske marked for bølgepapråpapir er præget af én dominerende aktør (Smurfit Kappa), som talrige mindre udbydere, herunder Progroup, er oppe imod. Smurfit Kappa er langt den største markedsdeltager, som med en aggressiv virksomhedspolitik, der kommer til udtryk ved massive ekspansionsbestræbelser, overtager en lang række konkurrenter. I modsætning hertil er Progroup en lille markedsdeltager, som fokuserer på organisk vækst og ikke på overtagelsen af konkurrenter. Efter Tysklands opfattelse ville investeringen i Propapier PM2 i lyset af det forhold, at produkterne fra fabrikken Propapier PM2 er i direkte konkurrence med Smurfit Kappas, bidrage til at reducere denne markedsdeltagers dominerende position og dermed samlet set styrke konkurrencen på markedet for bølgepapråpapir.

6. **VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGEN**

6.1. *STATSSTØTTE I HENHOLD TIL ARTIKEL 107, STK. 1, I TEUF*

(116) Den finansielle støtte i forbindelse med foranstaltningen blev ydet af Tyskland i form af en investeringspræmie og finansieret ved hjælp af statslige midler. Støtten kan dermed betragtes som en statslig og en med statslige midler ydet støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(117) Da støtten kun kom én virksomhed, nemlig Propapier, til gode, drejer det sig om en selektiv foranstaltning.

(118) Den finansielle støtte lettede Propapier for omkostninger, som virksomheden normalt selv skulle have båret, og den opnåede således en økonomisk fordel i forhold til sine konkurrenter.

(119) Tysklands finansielle støtte vedrørte en investering, som skal muliggøre fremstilling af forskellige typer bølgepapråpapir. Da disse produkter handles mellem medlemsstaterne, kunne støtten have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencen.

(120) Kommissionen konkluderer derfor i denne foreløbige vurdering, at **foranstaltningen udgør statsstøtte** til Propapier efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.2. *STØTTEFORANSTALTNINGENS LOVLIGHED*

(121) I henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF skal medlemsstaterne anmelde samtlige støtteforanstaltninger før gennemførelsen heraf, medmindre de er omfattet af en gruppefritagelse. Selv om støtten blev ydet inden for rammerne af den fritagne støtteordning XR 6/2007 (jf. betragtning 35 og 36), falder den ikke ind under anvendelsesområdet for den relevante gruppefritagelsesforordning (i dette tilfælde forordning (EF) nr. 1628/2006 ([32])), fordi den overskrider den gældende individuelle anmeldelsestærskel (i dette tilfælde 22,5 mio. EUR).

([31]) Statsstøttesager N 203/08 LIP — Tyskland — støtte til papirfabrikken Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/2006 LIP — Tyskland — støtte til projektselskabet Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH og SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

([32]) Gruppefritagelsesforordningen for regional investeringsstøtte (jf. fodnote 9).

(122) Med anmeldelsen af støtteforanstaltningen i 2007 har Tyskland opfyldt den individuelle anmeldelsespligt i henhold til artikel 7, litra e), i forordning (EF) nr. 1628/2006. Efter annullationen af Kommissionens oprindelige beslutning og i lyset af den kendsgerning, at støtten blev udbetalt inden Rettens domsafsigelse vedrørende det annullationssøgsmål, som Smurfit Kappa havde anlagt, skal støtten betragtes som ulovlig.

(123) Da den planlagte støtte overskrider den individuelle anmeldelsestærskel i henhold til artikel 7, litra e), i forordning (EF) nr. 1628/2006, vil Kommissionen vurdere foranstaltningen på grundlag af regionalstøtteretningslinjerne.

6.3. *RELEVANT TIDSPUNKT FOR VURDERINGEN OG PROCEDURE*

(124) Som Kommissionen redegjorde for i betragtning 47-50 i indledningsbeslutningen, skal den basere sin fornyede foreløbige vurdering af støtteforanstaltningen på de faktiske forhold på tidspunktet for vedtagelsen af den ophævede beslutning for at efterkomme Rettens dom i sag T-304/08. Da det er Kommissionens opgave at vedtage en ny afgørelse, der ikke er behæftet med den begrundelsesmangel, som Retten fastslår i ovennævnte dom, kan Kommissionen kun tage hensyn til fakta, rapporter og andre data, som ville have været til rådighed, inden den oprindelige beslutning vedrørende støtteforanstaltningens forenelighed blev truffet ([33]).

(125) I den foreliggende statsstøttesag blev omfanget af investeringsprojektet reduceret efter vedtagelsen af den ophævede beslutning den 2. april 2008, hvilket også medførte et fald i de støtteberettigede omkostninger. Desuden blev den ydede støtte reduceret tilsvarende. Selv om Kommissionen vedtager en afgørelse om støtteforanstaltningen, således som den blev gennemført, og heri vil tage hensyn til den kendsgerning, at både de støtteberettigede omkostninger og den støtte, som Tyskland har ydet til Propapier, var mindre end oprindeligt anslået, vil Kommissionen basere sin vurdering på de oplysninger, der ville have været til rådighed på tidspunktet for vedtagelsen af den ophævede beslutning, og som ligger til grund for de på daværende tidspunkt gældende statsstøtteregler i EU. I forbindelse med regionalstøtte til fordel for store investeringsprojekter skal Kommissionen normalt træffe en afgørelse på baggrund af prognoser og skønnede markedsdata, inden investeringen gennemføres fuldt ud. Den godkendte støtteintensitet tilpasses ikke på et senere tidspunkt, selv om det nogle år senere viser sig, at markedet har udviklet sig anderledes, end det blev antaget på tidspunktet for Kommissionens afgørelse.

(126) Den procedure, der skal til for at vedtage en ny afgørelse, kan genoptages netop på det punkt, hvor ulovligheden indtrådte ([34]). I forbindelse med statsstøttereglerne har Domstolen slået fast, at hvis det viser sig, at Kommissionens undersøgelse i en tidligere afgørelse ikke var fuldstændig og dermed har ført til annullation af denne afgørelse, kan den procedure, hvormed denne afgørelse skal omgøres, genoptages netop på dette punkt, idet den allerede gennemførte vurdering foretages på ny ([35]).

6.4. *FORENELIGHED MED DE GENERELLE BESTEMMELSER I REGIONALSTØTTERETNINGSLINJERNE*

(127) På tidspunktet for vedtagelsen af den ophævede beslutning i 2008 var Brandenburg-Nordost et regionalstøtteberettiget område i henhold til artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF.

(128) Den anmeldte støtte skulle ydes til en initialinvestering i henhold til afsnit 4.1 i regionalstøtteretningslinjerne, og de støtteberettigede omkostninger omfatter i overensstemmelse med afsnit 4.2 i regionalstøtteretningslinjerne omkostninger til bygninger og produktionsudstyr (jf. betragtning 30). Tyskland har bekræftet, at de immaterielle aktiver vil opfylde betingelserne i punkt 56 i regionalstøtteretningslinjerne (jf. betragtning 31).

(129) Støttemodtagerens eget bidrag, som ikke indeholder støtte, til de støtteberettigede omkostninger ligger over tærskelværdien på 25 %, som afsnit 4.1 i regionalstøtteretningslinjerne foreskriver (jf. betragtning 34).

(130) De formelle bestemmelser vedrørende tilskyndelsesvirkningen i henhold til punkt 38 i regionalstøtteretningslinjerne blev overholdt: For så vidt angår det oprindeligt fastsatte direkte tilskud, ansøgte støttemodtageren om støtte den 15. maj 2007, og Tyskland bekræftede den 24. maj 2007 inden påbegyndelsen af projektforanstaltningerne

([33]) Jf. statsstøttesag C 28/2005 Glunz AG, C 54/1996 Alitalia (Kommissionens beslutning 2001/723/EF (EFT L 271 af 12.10.2001, s. 28)), SA.23839 (C 44/2007) FagorBrandt (Kommissionens afgørelse 2013/283/EU (EUT L 166 af 18.6.2013, s. 1)) og SA.28855 (2012/C) ING — Restructuring aid.

([34]) Sag 34/86, Rådet mod Europa-Parlamentet, Sml. 1986, s. 2155, præmis 47; sag C-415/96, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1998 I, s. 6993, præmis 31; sag C-458/98 P, Industrie des poudres sphériques mod Rådet, Sml. 2000 I, s. 8147, præmis 82.

([35]) Sag C-415/96, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1998 I, s. 6993, præmis 34.

(december 2007) skriftligt, at projektet med forbehold for resultatet af en tilbundsgående undersøgelse opfylder de støtteforudsætninger, der er fastlagt i den relevante ordning.

(131) Endelig blev den samlede støtte ydet i form af en investeringspræmie, som automatisk udbetales, når det bestemmende retsgrundlags objektive kriterier er opfyldt (fritagne støtteordning XR 6/2007). I forbindelse med denne investeringspræmie er det ikke nødvendigt med en forudgående støtteansøgning og skriftlig bekræftelse på, at projektet principielt opfylder støttekriterierne. I henhold til fodnote 41 i regionalstøtteretningslinjerne skal medlemsstaterne i tilfælde af fiskale støtteordninger, hvor der automatisk indrømmes skattefritagelser eller skattelettelser uden skønsbeføjelser fra myndighedernes side, ikke inden påbegyndelsen af projektforanstaltningerne skriftligt bekræfte, at projektet, med forbehold for resultatet af en tilbundsgående undersøgelse, principielt opfylder de støtteforudsætninger, der er fastlagt i ordningen.

(132) Tyskland har bekræftet, at investeringen skal opretholdes i støtteområdet i en minimumsperiode på fem år efter projektets afslutning (afsnit 4.1 i regionalstøtteretningslinjerne).

(133) Desuden har Tyskland bekræftet, at reglerne for kumulering af støtte skulle overholdes (afsnit 4.4 i regionalstøtteretningslinjerne).

(134) Det er således Kommissionens opfattelse i betragtning af de oplysninger, som forelå inden vedtagelsen af den ophævede beslutning, at **støtteforanstaltningen opfylder de relevante forenelighedskriterier i regionalstøtteretningslinjerne**.

6.5. *FORENELIGHED MED BESTEMMELSERNE I REGIONALSTØTTERETNINGSLINJERNE FOR STORE INVESTERINGSPROJEKTER*

(135) Da regionalstøtten blev ydet til et stort investeringsprojekt, skal Kommissionen også vurdere, om de særlige betingelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter i 4.3 i regionalstøtteretningslinjerne er overholdt.

6.5.1. STØTTEINTENSITET (PUNKT 67 I REGIONALSTØTTERETNINGSLINJERNE)

(136) Da de anmeldte støtteberettigede omkostninger tilbagediskonteret beløb sig til 586 722 900 EUR, og da der for regionen Brandenburg-Nordost kan anvendes et standardregionalstøtteloft på 30 % i BSÆ, udgør den tilladte maksimale støtteintensitet i henhold til punkt 67 i regionalstøtteretningslinjerne 12,30 % i BSÆ.

(137) Tyskland informerede efter vedtagelsen af den ophævede beslutning Kommissionen om, at de støtteberettigede omkostninger efter bortfaldet af kraftværket fra det støttede projekt blev reduceret tilsvarende. Hvis reduktionsbestemmelserne i punkt 67 i regionalstøtteretningslinjerne var blevet anvendt på de lavere støtteberettigede omkostninger, ville dette have medført en højere støtteintensitet. Støttemodtageren har imidlertid påbegyndt projektforanstaltningerne i et scenario, hvor der til Kommissionen var blevet anmeldt og af denne sidenhen godkendt en støtteintensitet på 12,30 % i BSÆ. Derfor kan der drages den slutning, at den oprindeligt godkendte støtteintensitet var tilstrækkelig som tilskyndelse til investeringsbeslutningen, og at der ikke ville være antaget nogen yderligere tilskyndelsesvirkning af en højere støtteintensitet ([36]).

(138) Til Propapier blev der til det formindskede investeringsprojekt udbetalt en støtte på henholdsvis 50 559 153 EUR (nominelt beløb) og 44 172 973 EUR (i nutidsværdi). Dette svarer til en støtteintensitet på 12,51 % i BSÆ og ligger dermed over den tilladte maksimale støtteintensitet på 12,30 %. Tyskland bekræftede imidlertid, at Propapier har tilbagebetalt den for meget ydede støtte på i alt 1 099 539 EUR inklusive renter. Dermed overskrider støttemodtagerens resterende støtte ikke beløbet på 43 415 903 EUR, som svarer til en støtteintensitet på 12,30 % i BSÆ af de reducerede støtteberettigede omkostninger i forbindelse med investeringsprojektet. På dette grundlag kan det konkluderes, at beløbet for den ydede støtte er i overensstemmelse med punkt 67 i regionalstøtteretningslinjerne.

(139) I indledningsbeslutningen vedrørende statsstøttesag SA.36147 (C 30/2010) ([37]) havde Kommissionen givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til, om investeringen i Propapier-papirfabrikken og flere andre offentlige infrastrukturforanstaltninger i forbindelse med det industriområde, hvor Propapiers planlagte papirfabrik lå,

([36]) Jf. Kommissionens beslutning 2006/262/EF af 21. september 2005 om Tysklands statsstøtte C 5/2004 (ex N 609/2003) til fordel for Kronoply (EUT L 94 af 1.4.2006, s. 50).

([37]) Jf. fodnote 4.

tilsammen kunne udgøre et enkelt investeringsprojekt i henhold til punkt 60 i regionalstøtteretningslinjerne. Derfor anførte Kommissionen i sin indledningsbeslutning vedrørende regional investeringsstøtte i statsstøttesag SA.23827 (2013/C) — Tyskland — LIP — Propapier PM2 GmbH, at hvis Kommissionen efter den formelle undersøgelsesprocedure i statsstøttesag SA.36147 (C 30/10) — Tyskland — påstået ydelse af infrastrukturstøtte til Propapier PM2 GmbH skulle nå til den konklusion, at andre støttede investeringer tilsammen med investeringen i Propapier-papirfabrikken udgør et enkelt investeringsprojekt, eller at Propapier har modtaget anden støtte i form af infrastrukturforanstaltninger, skal den samlede støttepakke følgelig undersøges for sin forenelighed med punkt 67 i regionalstøtteretningslinjerne.

(140) Når Kommissionen træffer sin endelige afgørelse vedrørende statsstøttesag SA.36147 (C 30/10) ([38]), vil den ved vurderingen af infrastrukturstøtteforanstaltningerne tage hensyn til den regionalstøtte, der er ydet til Propapier.

6.5.2. KRITERIERNE I PUNKT 68, LITRA A) OG B), I REGIONALSTØTTERETNINGSLINJERNE

(141) Da støttens samlede beløb fra alle kilder overstiger den gældende individuelle anmeldelsestærskel, skal Kommissionen undersøge, om kriterierne i punkt 68, litra a) og b), i regionalstøtteretningslinjerne er opfyldt.

(142) Støtte til store investeringsprojekter, som falder ind under punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne, og i forbindelse med hvilke

— støttemodtageren inden eller efter investeringen tegner sig for mere end 25 % af salget af det pågældende produkt, eller

— den produktionskapacitet, der skabes i kraft af projektet, udgør over 5 % af markedet beregnet ved hjælp af data for det beregnede forbrug af det pågældende produkt, medmindre den gennemsnitlige årlige vækst i det beregnede forbrug af produktet i de sidste fem år har ligget over den gennemsnitlige BNP-vækstrate i EØS

kan kun godkendes, hvis det efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF er blevet påvist, at støtten er nødvendig for at skabe en investeringstilskyndelse, og at fordelene ved støtteforanstaltningen opvejer konkurrencefordrejningerne.

(143) For at kunne påvise, om kriterierne i punkt 68, litra a) og b), i regionalstøtteretningslinjerne er opfyldt, skal Kommissionen definere det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked.

6.5.2.1. **Relevante produkter**

(144) Selv om Progroup muligvis har planlagt at anvende Propapier PM2-maskinen til fremstilling af testliner med en vægt på 70/110 g/m^2 og fluting med en vægt på 70/130 g/m^2 (som Smurfit Kappa påstår), mener Kommissionen, at markedsafgrænsningen bør baseres på maskinens faktiske potentielle produktionskapacitet. Derfor bekræfter Kommissionen, at investeringsprojektet, som det er angivet af Tyskland og beskrevet i betragtning 25, vedrører to typer af bølgepapråpapir direkte: t**estliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugsfibre.**

(145) Da skønsmæssigt 75 % af det bølgepapråpapir, der fremstilles i den støttede fabrik, skulle anvendes inden for Progroup i forbindelse med fremstillingen af det efterfølgende produkt, er det Kommissionens opfattelse, at det efterfølgende produkt, **bølgepappen**, i henhold til punkt 69 i regionalstøtteretningslinjerne ligeledes er et relevant produkt i forbindelse med investeringsprojektet.

6.5.2.2. **Det relevante produktmarked**

(146) I henhold til punkt 69 i regionalstøtteretningslinjerne omfatter det relevante produktmarked det pågældende produkt og de produkter, der betragtes som substituerbare herfor af enten aftagerne (i kraft af produktets egenskaber, pris og anvendelsesformål) eller producenten (ved fleksibel anvendelse af produktionsudstyret).

([38]) Jf. betragtning 3.

Relevant produktmarked for bølgepapråpapir

(147) Tyskland anførte, at de to typer bølgepapråpapir, der skulle fremstilles i den støttede fabrik, tilhører det samme samlede marked for bølgepapråpapir, der foruden disse to typer — testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugsfibre — også omfatter kraftliner og fluting af friske fibre, uafhængigt af deres vægt. Tyskland underbyggede denne opfattelse med henvisningen til substituerbarheden mellem disse produkter.

(148) Kommissionen mener også, at fluting af genbrugsfibre og fluting af friske fibre efter udbydernes opfattelse er substituerbare med hinanden. På et anlæg til fremstilling af fluting af genbrugsfibre kan der også fremstilles fluting af friske fibre, og det er kun nødvendigt med en omstilling af anlægget ved behandling af råstoffet (med en engangsinvestering på […] mio. EUR, hvilket svarer til mindre end […] % af de samlede investeringsomkostninger). Desuden fremstilles fluting i praksis af friske fibre fra en blanding af friske fibre og genbrugsfibre, der indeholder op til 40-50 % genbrugsfibre.

(149) Fluting af friske fibre er omkring 15 % dyrere end fluting udelukkende af genbrugsfibre. Ud fra flutingaftagernes synspunkt har de to produkter i det væsentlige de samme egenskaber og tjener det samme anvendelsesformål. Aftagerne kan substituere fluting af genbrugsfibre med en højere vægt (f.eks. 140 g/m^2) med en lettere fluting af friske fibre (f.eks. 127 g/m^2). Prisforskelle mister deres betydning, idet der i stedet for fluting af genbrugsfibre også kan anvendes lettere fluting af friske fibre. Derfor mener Kommissionen, at det også efter efterspørgernes opfattelse er muligt at substituere produkterne med hinanden.

(150) Det samme gælder med hensyn til substituerbarheden på efterspørgselssiden af testliner af genbrugsfibre og kraftliner af friske fibre: Begge tjener det samme anvendelsesformål, og den højere pris på kraftliner udlignes ved, at testliner med en højere vægt kan substitueres med lettere kraftliner.

(151) Fluting (både af friske fibre og genbrugsfibre), testliner og kraftliner er ud fra et udbydersynspunkt fuldstændig substituerbare, fordi enhver moderne papirmaskine, herunder støttemodtagerens maskine, kan producere begge dele.

(152) Også bølgepapråpapir med forskellig vægt (dvs. under og over 150 g/m^2) tilhører det samme relevante marked, idet de ud fra aftagernes synspunkt er substituerbare: Aftageren kan erstatte et enkelt lag af tungere bølgepapråpapir med flere lag af billigere, lettere bølgepapråpapir.

(153) Af ovennævnte årsager vil der kunne drages den konklusion, at det relevante produktmarked for bølgepapråpapir svarer til det samlede marked for bølgepapråpapir. Kommissionen har imidlertid i tidligere fusionsafgørelser ([39]) ladet spørgsmålet om det relevante produktmarked og navnlig underinddelingen i produkter af friske fibre og produkter af genbrugsfibre stå åbent. Kommissionen bemærker, at Tyskland også har fremlagt data for den snævrest mulige definition af det relevante produktmarked (marked for testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir).

(154) Progroup er en vertikalt integreret papirproducent, der konkurrerer på det samlede marked for bølgepapråpapir, hvor den enkelte integrerede producent kan beslutte at erhverve bestemte produkter af Progroup på grund af bedre vilkår frem for at fremstille dem selv. De af Tyskland fremlagte detaljerede undersøgelser viste, at sågar de vertikalt integrerede producenter, som selv fremstiller de bølgepapråpapirmængder (målt i ton), der er nødvendige til deres produktion af bølgepap, henholdsvis køber bølgepapråpapir af konkurrenter eller sælger til disse for at tage hensyn til det konkrete behov for bestemte bølgepapråpapirtyper og logistiske krav. Som følge af de vertikalt integrerede producenters markedsbeherskende position kan høje markedsandele på det frie marked (dvs. kun for leverancer til tredjemand) ikke nødvendigvis sidestilles med markedsstyrke. På baggrund heraf konkluderede Tyskland, at det relevante produktmarked er det samlede marked for bølgepapråpapir og både omfatter interne leverancer af bølgepapråpapir og leverancer til tredjemand (= det samlede marked). Tyskland stillede imidlertid kun oplysninger om det frie marked til rådighed.

([39]) Bl.a. COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa (10.11.2005); COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän (10.5.2001); COMP/M.2243 — Stora Enso/AssiDomän/JV (22.12.2000); COMP/M.2020 — Metsä-Serla/MODO (4.8.2000).

(155) Kommissionen ser ingen grund til at afvige fra sin praksis i forbindelse med tidligere afgørelser i støtte- ([40]) og fusionskontrolsager ([41]) i papirbranchen (hvor Kommissionen enten sondrede mellem markederne for alle typer bølgepapråpapir og bølgepapråpapir af genbrugspapir eller lod afgrænsningen stå åben, og enten sondrede mellem det samlede marked/frie marked eller lod afgrænsningen stå åben, eller definerede markedet som det samlede marked for bølgepapråpapir, men beregnede begge scenarier). I betragtning af de oplysninger, som Kommissionen var i besiddelse af inden vedtagelsen af den ophævede beslutning, og de efter indledningsbeslutningen modtagne bemærkninger, som vedrører de faktiske forhold inden vedtagelsen af den ophævede beslutning, har Kommissionen besluttet at gennemføre undersøgelserne i overensstemmelse med punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne på niveauet for markedet for alle typer bølgepapråpapir og markedet for testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 samt fluting af genbrugspapir såvel på det samlede marked som på det frie marked.

Relevant produktmarked for bølgepap

(156) Der fremstilles ikke bølgepap i den støttede fabrik, men derimod et efterfølgende produkt, som investeringsprojektet vedrører.

(157) Tyskland anførte, at bølgepap ud fra et udbydersynspunkt udgør et særskilt marked, idet anlæggene til produktion af bølgepap, selv med betydelige omkostninger, ikke kan ombygges til fremstilling af andre produkter.

(158) På efterspørgselssiden kan bølgepap bedst sammenlignes med emballage af karton, selv om emballage af bølgepap er lettere, mere stabilt og billigere. Aftagerne af bølgepap — emballageproducenterne — kan derfor ikke substituere bølgepap med andre produkter, for så vidt angår de fleste emballagetyper.

(159) Da der ikke blev fremsat nogen bemærkninger til dette punkt, afviger Kommissionen ikke fra sin hidtidige praksis i forbindelse med de ovennævnte afgørelser i fusionskontrolsager og bekræfter sit standpunkt, som den også har repræsenteret i den ophævede beslutning og i indledningsbeslutningen: **Bølgepap** udgør et særskilt relevant produktmarked.

6.5.2.3. **Relevant geografisk marked**

(160) I punkt 70 i regionalstøtteretningslinjerne hedder det med hensyn til de undersøgelser, der skal gennemføres i henhold til punkt 68, litra a) og b), som følger: »Ved anvendelse af punkt 68, a) og b), vil salget og det beregnede forbrug normalt blive defineret i EØS på det relevante niveau i henhold til Prodcom-klassifikationen, eller der vil, hvis sådanne oplysninger ikke foreligger eller er relevante, blive benyttet en anden almindeligt anerkendt markedssegmentering, hvorom der foreligger lettilgængelige statistiske oplysninger«.

Relevant geografisk marked for bølgepapråpapir

(161) Tyskland mener, at det relevante geografiske marked for bølgepapråpapir mindst omfatter EØS-området og sågar rækker ud over EØS-området (herunder områder, der grænser op til EØS-området). Kommissionen ser dog ingen grund til at afvige fra sin hidtidige praksis i forbindelse med afgørelser i støtte- og fusionskontrolsager, hvor EØS-området blev betragtet som det relevante geografiske marked, og vil derfor undersøge markedet i henhold til punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne på grundlag af den almindeligt anerkendte segmentering af det relevante geografiske marked for bølgepapråpapir og bølgepapråpapir, der er fremstillet af genbrugspapir, og som der allerede foreligger data for — i dette tilfælde er det EØS-området.

Relevant geografisk marked for bølgepap

(162) Bølgepap produceres på andre af Progroups fabrikker af det bølgepapråpapir, der fremstilles på fabrikken i Eisenhüttenstadt. På tidspunktet for anmeldelsen var det planen, at Propapier skulle levere bølgepapråpapir til Progroups fabrikker i Tyskland, Frankrig og Tjekkiet samt i fremtiden også til fabrikken i Stryków (Polen) efter opførelsen heraf i 2008. Det efterfølgende produkt, bølgepap, skulle derefter produceres på disse fabrikker.

(163) Tyskland anfører, at det relevante geografiske marked for bølgepap ikke defineres snævrere end EØS-markedet, men fremlagde til trods herfor også data for området, som omfatter de vigtigste bestemmelseslande for Progroups

([40]) Statsstøttesager N 203/08 LIP — Tyskland — støtte til papirfabrikken Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/06 LIP — Tyskland — støtte til projektselskabet Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH og SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

([41]) Jf. fodnote 38.

leverancer (dvs. Tjekkiet, Frankrig, Tyskland, Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Polen). Under hensyntagen til de værst tænkelige scenarier og erfaringer fra tidligere afgørelser i fusionskontrolsager ([42]), hvoraf det fremgik, at bølgepapleverancer op til en afstand af 400 km fra bølgepapfabrikken er rentable, lader Kommissionen spørgsmålet om definitionen af det relevante geografiske marked for bølgepap stå åbent og vil både beregne markedsandelene på EØS-niveau og for det område, som kun omfatter Progroups vigtigste bestemmelseslande.

6.5.2.4. **Markedsandele**

(164) Med henblik på at fastslå, at den tærskelværdi, der er fastsat i punkt 68, litra a), i regionalstøtteretningslinjerne, ikke blev overskredet, skal Kommissionen analysere støttemodtagerens markedsandel på koncernplan inden og efter investeringen. Det i 2007 påbegyndte investeringsprojekt var ganske vist afsluttet i 2010, men den fulde produktionskapacitet skulle imidlertid først nås i 2015. Tyskland henviste på tidspunktet for anmeldelsen til, at der ikke var data til rådighed fra uafhængige organer om det beregnede forbrug på de relevante markeder i det efterfølgende år i forhold til det år, hvor den fulde produktionskapacitet skal nås (dvs. i 2016). Derfor besluttede Kommissionen at undersøge markedsandelene i 2011 (året efter afslutningen af investeringen), for hvilket der allerede var prognoser tilgængelige fra uafhængige organer. Dette er en acceptabel tilnærmelse, idet det indtil da allerede var 92 % af den kapacitet, der skulle skabes via projektet, som skulle være til rådighed.

(165) Med henblik på at beregne Progroups markedsandel sammenlignede Kommissionen volumen og værdi af Progroups samlede leveringer (til tredjemand samt inden for koncernen) i det valgte år med det beregnede forbrug på de relevante markeder. Endvidere blev markedsandelene for det frie marked for bølgepapråpapir (dvs. udelukkende under hensyntagen til Progroups ikkebundne salg ([43])) og markedets samlede volumen for leverancer til tredjemand beregnet særskilt.

(166) Dataene om volumen og værdi af det samlede beregnede forbrug i EØS-området på markederne for bølgepapråpapir, for testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir samt for bølgepap blev med henblik på anmeldelse registreret på foranledning af støttemodtageren af den globale ingeniør- og rådgivningsvirksomhed Pöyry, der har specialiseret sig inden for områderne energi, skovbrug samt infrastruktur og miljø. Pöyry baserede registreringen af data på sin egen database samt på offentligt tilgængelige data (f.eks. på fagtidsskrifter og brancheorganisationer).

(167) Da der ikke forelå nogen data om volumen på det frie marked fra uafhængige kilder, lagde Tyskland ved vurderingen af markedsvolumenet kapacitetsdataene fra Pöyry for 2006 til grund og sammenlignede i den forbindelse for hver integreret producent produktionskapaciteten for bølgepapråpapir med dennes produktionskapacitet for bølgepap. Hvis produktionskapaciteten for bølgepap er højere end produktionskapaciteten for bølgepapråpapir, fører dette teoretisk til en tilsvarende efterspørgsel efter dette råstof på det frie marked. Til denne yderligere efterspørgsel efter bølgepapråpapir fra integrerede producenter kan lægges efterspørgslen efter bølgepapråpapir fra ikkeintegrerede bølgepapproducenter på det frie marked. Denne beregning viste, at det frie markeds volumen for bølgepapråpapir svarer til omkring 37 % af det samlede marked for bølgepapråpapir. Dette forhold blev også lagt til grund ved vurderingen af det frie markeds volumen i 2011 ([44]).

(168) Da der ikke findes nogen selvstændige tilgængelige data for bølgepapråpapir af genbrugspapir og af friske fibre, kan denne metode ikke anvendes med henblik på at vurdere det frie markeds volumen for testliner og fluting af genbrugspapir. Bølgepapråpapir, der er fremstillet af genbrugspapir, udgør ikke desto mindre omkring 70-80 % af det samlede marked for bølgepapråpapir, således at denne store andel højst sandsynligt også gælder for det frie marked, hvilket betyder, at Progroups markedsandele på det frie marked for bølgepapråpapir af genbrugsfibre kun er lidt større end på det frie marked for alle typer af bølgepapråpapir.

(169) Dataene om bølgepapmarkedets volumen i Progroups hovedaftageområde (Tjekkiet, Frankrig, Tyskland, Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Polen) blev registreret på grundlag af FEFCO ([45])-statistikken, der var blevet fremsendt inden vedtagelsen af den ophævede beslutning, og ifølge hvilken dette område udgør 58 % af det samlede EØS-marked.

([42]) F.eks. COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa; COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän.

([43]) Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at Progroup på det frie marked kun sælger bølgepapråpapir, der er fremstillet af genbrugspapir, dvs. testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir.

([44]) Idet integrerede producenter, som det fremgår af det ovenstående, ikke kun er aktive på det frie marked på grund af utilstrækkelig kapacitet, men også på grund af logistiske krav, undervurderes det frie markeds volumen ved denne metode, afhængigt af deres konkrete efterspørgsel efter forskellige typer bølgepapråpapir, således at der gengives et værst tænkeligt scenario-koncept.

([45]) FEFCO er paraplyorganisationen for de europæiske sammenslutninger af bølgepapproducenter.

(170) Progroups markedsandele på de relevante markeder i året inden og året efter investeringen fremgår af tabel 1 og blev beregnet på baggrund af de data, som Tyskland har stillet til rådighed (på basis af dataene fra Pöyry og FEFCO).

Tabel 1

Progroups markedsandele på koncernniveau på de relevante markeder

Markedsandele (i %)	2006		2011	
	Volumen	Værdi	Volumen	Værdi
Bølgepapråpapir (samlet marked — EØS)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Kun bølgepapråpapir af genbrugspapir (testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir) (samlet marked — EØS)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Bølgepapråpapir (frit marked — EØS)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Bølgepap (EØS)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Bølgepap (hovedaftagerlande)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]

(171) Under hensyntagen til alle markedsafgrænsninger forbliver Progroups markedsandel væsentligt under den tærskelværdi på 25 %, der er fastlagt i punkt 68, litra a), i regionalstøtteretningslinjerne. Også ved en yderligere segmentering på basis af grammaturet på op til 130 g/m^2 ville tærskelværdien på 25 % ikke blive overskredet for den relevante markedsandel.

(172) Derfor mener Kommissionen, at den støtte, der skal undersøges, ikke overskrider den tærskelværdi, der er nævnt i punkt 68, litra a), i regionalstøtteretningslinjerne.

6.5.2.5. **Kapacitetsforøgelse og markedsresultater**

(173) Kommissionen skal også undersøge den pågældende støtte i henhold til punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne. Det skal således undersøges, om den kapacitet, der skabes i kraft af investeringsprojektet, dokumenteret ved hjælp af data for det beregnede forbrug af det relevante produkt, udgør mindre end 5 % af markedet, medmindre den gennemsnitlige årlige vækst i det beregnede forbrug af produktet i de sidste fem år har ligget over den gennemsnitlige BNP-vækstrate i EØS-området.

(174) I første omgang skal Kommissionen på grundlag af den gennemsnitlige årlige vækst i det beregnede forbrug af det relevante produkt konstatere, om markedet for bølgepapråpapir skrumper i EØS ([46]).

(175) De nyeste tal, der var til rådighed på anmeldelsestidspunktet, vedrørte perioden 2001-2006. Ifølge disse tal beløb den gennemsnitlige årlige vækstrate for det beregnede forbrug på det samlede marked for bølgepapråpapir i EØS-området i perioden 2001-2006 sig til henholdsvis 2,15 % (volumen) og 0,02 % (værdi). Den gennemsnitlige årlige vækstrate for det beregnede forbrug af testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir i EØS-området beløber sig i den samme periode til 3,25 % (volumen) og 1,22 % (værdi).

(176) Da den gennemsnitlige årlige vækstrate i BNP ([47]) i EØS-området i perioden 2001-2006 beløb sig til henholdsvis 1,97 % i konstante priser (volumen) og 3,98 % i løbende priser (værdi), var både den gennemsnitlige årlige vækstrate i forbruget af bølgepapråpapir og testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir højere efter volumen, men lavere efter værdien.

([46]) I fodnote 62 i regionalstøtteretningslinjerne er det »beregnede forbrug af det relevante produkt« defineret som »produktion plus import minus eksport«. Dataene vedrørende det beregnede forbrug blev registreret af Pöyry med henblik på anmeldelse.

([47]) Baseret på data for EU-27.

Volumen og/eller værdi

(177) Kommissionen anfægter Tysklands bemærkninger om, at den gennemsnitlige årlige vækstrate udelukkende bør beregnes på grundlag af volumen og værdi (jf. betragtning 93 og 94). Det forekommer ganske vist, at det i det foreliggende tilfælde kun på grund af beregningen af værdien bliver nødvendigt at beregne, om den tærskelværdi på 5 %, der er nævnt i punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne, bliver overskredet, men en generel afvisning af værdiberegninger vil være i strid med Kommissionens hidtidige praksis og svække effektiviteten af undersøgelsen med hensyn til registreringen af overkapacitet, f.eks. hvis væksten i udbuddet overskrider en allerede høj vækst i efterspørgslen, og de gennemsnitlige variable omkostninger er forholdsvis lave. Derfor vil Kommissionen undersøge, om den kapacitet, der skabes i kraft af investeringsprojektet, overskrider størrelsen af det relevante marked med 5 %.

Kontrol af kapaciteten og beregningen af kapacitetsforøgelsen

(178) Kapacitetsforøgelsen beregnes i henhold til bestemmelserne i punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne som en del af det beregnede forbrug af det relevante produkt, hvilket pr. definition inkluderer leveringer til tredjemand samt interne leveringer af bølgepapråpapir.

(179) Med kapacitetsundersøgelsen (punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne) skal det forhindres, at en væsentlig kapacitetsforøgelse (dvs. en forøgelse med mere end 5 %), som ikke optræder samtidig med en tilsvarende efterspørgselsstigning (dvs. efterspørgselsstigningen ligger under BNP-vækstraten i EØS-området), navnlig på grund af dens virkninger på priserne har negative konsekvenser for aktørerne. Hvad der gælder som væsentlig kapacitetsforøgelse, fastlægges i forhold til markedsvolumen. Ved bølgepapråpapir afhænger markedsvolumenet i sidste ende af markedsvolumenet for det efterfølgende produkt, uafhængigt af, om dette fremstilles internt i virksomheden eller af tredjemand. Derfor kan det ikke anbefales at måle den skabte kapacitet udelukkende på basis af volumen på det frie marked for bølgepapråpapir. Som det er beskrevet ovenfor, ville den indbyrdes afhængighed mellem det samlede marked og frie marked betyde, at et prisfald på det frie marked ville have indflydelse på integrerede producenters beslutning om, hvorvidt de skal fremstille internt eller købe på markedet, og umiddelbart medføre en stigning i efterspørgslen på det frie marked. Kommissionen undersøger derfor normalt kapacitetsforøgelsen for så vidt angår det samlede marked ([48]).

(180) Tyskland bemærkede, at der i forbindelse med projektet årligt skal skabes en kapacitet på i alt 615 000 ton bølgepapråpapir (testliner og fluting af genbrugspapir), hvilket svarer til en værdi på […] mio. EUR. Det beregnede forbrug af bølgepapråpapir i EØS-området har ifølge Tyskland i 2006 beløbet sig til 23,363 mio. ton (værdi: 9 409,76 mio. EUR). Det beregnede forbrug i EØS-området af testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir har i samme år udgjort 18,281 mio. ton (værdi: 6 752,698 mio. EUR).

(181) På basis af ovenstående data bliver der i kraft af Propapier-projektet i Eisenhüttenstadt skabt en kapacitet, som svarer til henholdsvis 2,6 % af det samlede marked for bølgepapråpapir (værdi: [< 3] %) og 3,4 % af det kombinerede marked for testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir (værdi: [< 5] %). Heraf følger, at den via projektet skabte kapacitet ligger under 5 % af det relevante beregnede forbrug (på EØS-plan).

(182) Selv om der som værst tænkelige scenario anvendes de af Smurfit Kappa anslåede højere tal for kapacitetsforøgelsen (henholdsvis 650 000 ton pr. år og 750 000 ton pr. år) **ville tærskelværdien på 5 % for det samlede marked for bølgepapråpapir ikke blive overskredet** (jf. tabel 2).

Tabel 2

Kapacitetsforøgelse på det samlede marked for bølgepapråpapir (EØS)

Relevant marked (EØS)	Samlet marked for bølgepapråpapir	Samlet marked for bølgepapråpapir af genbrugspapir (testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir)
Volumen i 2006 (i 1 000 ton)	*23 363*	*18 281*

([48]) Med udgangspunkt i den samme argumentation nåede Kommissionen i nedenstående statsstøttesager om andre investeringer i papirsektoren i den samme periode til den samme konklusion: Statsstøttesag N 203/08 LIP — Tyskland — støtte til papirfabrikken Hamburger Spremberg GmbH & Co KG og SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

Relevant marked (EØS)	Samlet marked for bølgepapråpapir	Samlet marked for bølgepapråpapir af genbrugspapir (testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir)
Værdi i 2006 (i 1 000 EUR)	*9 409 760*	*6 752 698*
Kapacitetsforøgelse efter volumen (ved 615 000 ton pr. år)	2,6 %	3,4 %
Kapacitetsforøgelse efter værdi (ved 615 000 ton pr. år)	[< 3] %	[< 5] %
Kapacitetsforøgelse efter volumen (ved 650 000 ton pr. år)	2,8 %	3,6 %
Kapacitetsforøgelse efter værdi (ved 650 000 ton pr. år)	[< 3] %	[< 5] %
Kapacitetsforøgelse efter volumen (ved 750 000 ton pr. år)	3,2 %	4,1 %
Kapacitetsforøgelse efter værdi (ved 750 000 ton pr. år)	[< 3] %	[< 5] %

(183) Med henblik på at tage højde for et værst tænkelige scenario-koncept beregnede Kommissionen desuden kapacitetsforøgelsen som en andel af salget af bølgepapråpapir på det frie marked. I dette tilfælde skulle der kun tages hensyn til den del af den samlede kapacitet, der blev skabt i kraft af investeringen, og som er bestemt til produktion med henblik på salg på det frie marked. Ifølge Tyskland var dette [< 250 000] ton pr. år. Den resterende del af den kapacitet, der skal skabes, dvs. [> 365 000] ton pr. år (som Progroup skulle erhverve uden investeringen fra tredjemand, og som dermed effektivt ville udgøre en efterspørgsel på det frie marked), ville nu blive anvendt internt i koncernen i forbindelse med videreforarbejdningen til bølgepap og skulle derfor trækkes fra volumenet på det frie marked.

(184) Da volumenet på det frie marked for bølgepapråpapir i EØS blev anslået til 8,644 mio. ton i 2006 ([49]), ville den kapacitet, der skabes i kraft af projektet som en del af det frie markeds volumen, kun udgøre [< 3] % med hensyn til volumen ([50]) (jf. tabel 3).

(185) På tidspunktet for den oprindelige anmeldelse kunne Tyskland ikke give noget skøn udelukkende vedrørende det frie marked for bølgepapråpapir fremstillet af genbrugspapir (dvs. testliner og fluting af genbrugspapir). I sine bemærkninger til indledningsbeslutningen meddelte Tyskland, at dette markeds volumen på grundlag af de historiske data fra Pöyry kunne skønnes til 6,5 mio. ton i 2006. Det ville betyde, at kapacitetsforøgelsen på det frie marked for bølgepapråpapir fremstillet af genbrugspapir med hensyn til volumen udgør [< 3] % (jf. tabel 3).

(186) Kommissionen gennemførte desuden beregningerne med hensyn til værdien, hvor det imidlertid bør bemærkes, at der som værst tænkelige scenario blev lagt den yderligere kapacitet til grund, der skabes på det frie marked via Propapier PM2-projektet, på 285 000 ton pr. år (værdi anslået af Smurfit Kappa). I alle scenarier **ville tærskelværdien på 5 % for det frie marked ikke blive overskredet** (jf. tabel 3).

([49]) På baggrund af det værst tænkelige scenario-koncept, der er beskrevet i betragtning 167 i denne afgørelse.
([50]) Denne værdi blev beregnet som følger: [< 250 000] ton pr. år/(8 600 000 ton pr. år — [> 365 000] ton pr. år).

Tabel 3

Kapacitetsforøgelse på det frie marked for bølgepapråpapir (EØS)

Relevant marked (EØS)	Frit marked for bølgepapråpapir	Frit marked for bølgepapråpapir af genbrugspapir (testliner med en vægt på op til 150 g/m^2 og fluting af genbrugspapir)
Volumen i 2006 (i 1 000 ton)	*8 644*	*6 500*
Værdi i 2006 (i 1 000 EUR)	*3 481 611*	*2 400 990*
Kapacitetsforøgelse efter volumen (ved 150 000 ton pr. år)	[< 3] %	[< 3] %
Kapacitetsforøgelse efter værdi (ved 150 000 ton pr. år)	[< 3] %	[< 3] %
Kapacitetsforøgelse efter volumen (ved 285 000 ton pr. år)	[< 5] %	[< 5] %
Kapacitetsforøgelse efter værdi (ved 285 000 ton pr. år)	[< 3] %	[< 5] %

(187) Kommissionen afviser klagerens teori om en »forskydningseffekt« (jf. betragtning 56 og 57), i henhold til hvilken »den frigivne kapacitet«, dvs. den kapacitet, som Progroup ikke længere skaffer på det frie marked, skal lægges til den mængde af bølgepapråpapirproduktionen, som Progroup sælger på det frie marked, således at det er muligt at beregne den kapacitet, som skabes i kraft af Propapier-investeringen på det frie marked. Et sådant scenario ville (ved anvendelse af en kapacitetsforøgelse på 525 000 ton pr. år) ganske vist betyde en kapacitetsforøgelse på over 5 %, men et sådant tiltag måtte, som Tyskland også har forklaret, føre til den slutning, at kapacitetsforøgelsen på det frie marked og på det samlede marked er den samme. Forøgelsen ville sågar også være den samme, hvis Propapier slet ikke tilbyder bølgepapråpapir på det frie marked og ville anvende hele sin nye produktion internt. I sidstnævnte tilfælde skulle der slet ikke tages hensyn til markedet for bølgepapråpapir i forbindelse med undersøgelserne i henhold til punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne, idet der ikke ville blive solgt produceret bølgepapråpapir på markedet, men udelukkende det efterfølgende produkt (bølgepap).

(188) Desuden er den Excel-fil, som Smurfit Kappa fremsendte, dateret i juni 2008, men Kommissionen må kun anvende fakta, rapporter og andre data, som kunne have været til rådighed inden godkendelsesdatoen for den ophævede beslutning, dvs. den 2. april 2008. Selv om dokumentet indeholder nogle data fra en undersøgelse, der blev foretaget i 2007 (Henry Poole Consulting, jf. fodnote 15), er beregningerne baseret på antagelser og andre data, som ikke synes at stamme direkte fra denne undersøgelse.

(189) For så vidt angår det efterfølgende produkt (bølgepap), skabes der ikke nogen produktionskapacitet. Formålet hermed er udelukkende produktion af bølgepapråpapir (kapacitetsforøgelse for bølgepap: 0 %). Følgelig **overskrides 5 %-tærskelværdien i henhold til punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne ikke ved bølgepap.**

(190) Som generel konklusion mener Kommissionen på grundlag af ovenstående redegørelse, at den kapacitet, der skabes via Propapier PM2-projektet, udgør mindre end 5 % af de berørte relevante markeder, og at **den støtte, der skal undersøges, ikke skaber en situation, hvor der sker overskridelse af den tærskelværdi for de relevante produkter, som er forankret i punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne.**

Strukturbestemt overkapacitet

(191) Som anført i punkt 60 mente Smurfit Kappa, at markedet for bølgepapråpapir i perioden 2001-2006 måtte kæmpe med strukturbestemt overkapacitet, og statsstøtten til nye investeringer i branchen har forværret denne overkapacitet yderligere. Kommissionen vil kontrollere disse argumenter, selv om resultaterne af undersøgelsen i henhold til punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne tyder på, at der ikke opstår nogen væsentlig kapacitetsforøgelse for et marked med strukturbestemt overkapacitet.

(192) Smurfit Kappa baserede sin argumentation på en undersøgelse udført af London Economics i 2007, som viser en kapacitetsudnyttelse i perioden 2003-2005 på under 90 % og indebærer, at værdien i perioden 2006-2007 også ville være forblevet under 90 %, hvis der ikke var blevet udtaget kapacitet i branchen. Tyskland hævder derimod, at udtagningen af kapacitet hovedsagelig ville have berørt ældre og ineffektive maskiner ([51]). Af ECA-rapporten fremgår det, at udtagningen for størstedelens vedkommende skyldtes naturlige ændringer i efterspørgslen og de tekniske standarder samt en stræben efter stordriftsfordele. En udskiftning af maskinerne var nødvendig på grund af 1) ændringer i produktionsteknologier, 2) videreudvikling af standardiseringsprocesser i branchen og 3) de potentielle omkostningsbesparelser i form af stordriftsfordele ved større maskiner. Derfor afviste Tyskland påstanden fra Smurfit Kappa om, at udtagningen var en bevidst beslutning i sektoren for at genoprette ligevægten mellem udbud og efterspørgsel på markedet.

(193) Kommissionen bemærker, at en uafhængig undersøgelse fra 2007 (Deutsche Bank-undersøgelsen) faktisk har vist, at Smurfit Kappas lukninger af bølgepapråpapirfabrikker havde til formål at forbedre kvaliteten af virksomhedens aktivmasse. Denne undersøgelse henviser desuden til, at det er nødvendigt med ny kapacitet for at dække efterspørgslen i perioden 2009-2012 (under henvisning til nye investeringer på markedet fra Mondi, Progroup og SAICA), og at udnyttelsesværdierne til trods for kapacitetsforøgelserne i 2009 ville forblive på et sundt niveau ([52]).

(194) Kommissionen mener derfor, at der ikke foreligger nogen dokumentation for, at støtten til fordel for Propapier ville forøge allerede eksisterende strukturbestemt overkapacitet på markedet for bølgepapråpapir. De tal, som Smurfit Kappa har fremlagt vedrørende overkapacitet, vedrører hovedsagelig perioden inden investeringen, mens de prognoser, der var til rådighed på tidspunktet for den ophævede beslutning, herunder også en uafhængig undersøgelse (Deutsche Bank), tyder på en voksende efterspørgsel fra og med 2007. Under alle omstændigheder har Kommissionen taget hensyn til den relative (værdimæssige) tilbagegang i efterspørgslen i perioden 2001-2006, hvor den har beregnet andelen af den nyskabte kapacitet på det relevante marked i henhold til punkt 68, litra b), i regionalstøtteretningslinjerne.

6.5.3. KONKLUSION MED HENSYN TIL, OM DET ER NØDVENDIGT MED EN TILBUNDSGÅENDE UNDERSØGELSE UNDER ANVENDELSE AF IDAC

(195) I henhold til regionalstøtteretningslinjerne vil Kommissionen i tilfælde, hvor tærskelværdierne i henhold til punkt 68, litra a) og b), i regionalstøtteretningslinjerne overskrides, kun godkende en investeringsstøtte, efter at den efter indledningen af proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, i EF-traktaten har påvist, at støtten er nødvendig som investeringstilskyndelse, og at fordelene ved støtteforanstaltningen opvejer konkurrencefordrejningen og påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen bemærker, at tærskelværdierne i henhold til punkt 68 i regionalstøtteretningslinjerne i nærværende sag ikke overskrides, dvs. at den tilbundsgående undersøgelse under anvendelse af Kommissionens meddelelse vedrørende kriterierne for den tilbundsgående undersøgelse af statsstøtte med regionalt sigte til fremme af store investeringsprojekter ([53]) (i det følgende benævnt »IDAC«) ikke er nødvendig. Kommissionen skal dog dokumentere, at støttens bidrag til regionale investeringer opvejer de mulige negative indvirkninger på samhandelen og konkurrencen.

6.5.4. AFVEJNING AF STØTTENS POSITIVE OG NEGATIVE VIRKNINGER

(196) Kommissionen konstaterer, at kravene til tilskyndelsesvirkningen i henhold til punkt 38 i regionalstøtteretningslinjerne er opfyldt. Desuden konstaterer Kommissionen, at Retten har bekræftet, at Kommissionen som grundlag for

([51]) Ifølge ECA-rapporten var de papirmaskiner, der blev udtaget af kapaciteten i Europa i perioden 2000-2007 i gennemsnit 51 år gamle (s. 55 og appendiks 2).

([52]) »Branchens udnyttelsesværdier er en vigtig målestok for, hvor sunde markedsvilkårene er, og giver oplysning om produktprisernes retning. Sidste år udgjorde kapacitetsudnyttelsen i Europa 92 %, og det forventes, at den vil stige i de kommende to år (…). Den sunde vækst i efterspørgslen i forbindelse med et begrænset nyt udbud vil straffe markedet yderligere«. (Deutsche Bank-undersøgelse, s. 19).

([53]) EUT C 223 af 16.9.2009, s. 3.

sin vurdering af tilskyndelsesvirkningen kan henvise til det tidsmæssige forløb ([54]). Derfor mener Kommissionen, at støtten havde en tilskyndelsesvirkning for investeringen og har udløst dennes positive bidrag til udviklingen i det pågældende støtteberettigede område.

(197) I henhold til regionalstøtteretningslinjerne kan regionalstøtte kun spille en effektiv rolle, hvis den ydes sparsomt og proportionalt og koncentreres om de mest ugunstigt stillede regioner i EU. Især bør de tilladte støttelofter afspejle den relative alvor af de problemer, der påvirker udviklingen i de berørte regioner. Desuden skal støttens positive virkninger i form af udvikling i en ugunstigt stillet region opveje de konkurrencefordrejninger, som støtten kan forårsage.

(198) I henhold til TEUF kan Kommissionen acceptere konkurrencefordrejninger og negative indvirkninger på samhandelen for at fremme den regionale udvikling i støtteberettigede områder i henhold til artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF. Den betydning, som de positive virkninger af den støttede investering tillægges, er større i de mest ugunstigt stillede områder, der falder ind under artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF, end i de områder, som falder ind under artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

(199) Den maksimale støtteintensitet i forbindelse med projektet på 12,30 % i BSÆ var i overensstemmelse med retningslinjerne for justering af standardregionalstøtteloftet i henhold til punkt 67 i regionalstøtteretningslinjerne og overskrider ikke det gældende regionale støtteloft. Den kan derfor anses for proportional i forhold til de ulemper, der skal afhjælpes i regionen Brandenburg, som på det relevante tidspunkt var et regionalstøtteberettiget område i henhold til artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF.

(200) Efter konstateringen af, at støtten udgør et incitament for gennemførelsen af investeringen i den pågældende region, og at den er proportional, skal de positive og negative virkninger vejes op mod hinanden.

(201) Med skabelsen af 150 direkte og 450 indirekte arbejdspladser samt udvidelsen af det industrielle fundament i det berørte område bidrager den støttede investering til den regionale udvikling i et område, som var regionalstøtteberettiget efter artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF. Kommissionen bemærker, at støttebeløbet pr. skabt arbejdsplads (ca. 300 000 EUR for hver skabt direkte arbejdsplads, men kun 75 000 EUR for hver skabt direkte og indirekte arbejdsplads) ikke er urimeligt højt i forhold til lignende tilfælde af regionalstøtte til kapitalintensive investeringer i papirbranchen, hvor der gjaldt et standardregionalstøtteloft på 30 % ([55]).

(202) Støtten resulterer ikke i skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling for støttemodtageren, og virkningerne af den via investeringen skabte kapacitet på de relevante produktmarkeder er begrænsede. På tidspunktet for beslutningerne om investeringen og støttens ydelse kunne det ikke fastslås eller forventes, at disse markeder på tidspunktet for investeringens afslutning ville komme til at kæmpe med strukturbestemt overkapacitet.

(203) Da støtten overholder loftet for den justerede støtteintensitet for store investeringsprojekter i overensstemmelse med regionalstøtteretningslinjerne og det godkendte regionalstøttekort for Tyskland for perioden 2007-2013, mener Kommissionen, at støtten ikke vil påvirke samhandelen på en måde, som ikke er forenelig med det indre marked. Kommissionen bemærker især, at der i de bemærkninger, som den modtog i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure, ikke var nogen oplysninger om, at investeringsprojektet uden støtten ville være blevet gennemført i et andet område i EU, hvor der kunne have været anvendt en højere eller lignende tilladt maksimal støtteintensitet. Desuden er der ingen tegn på, at støtten har foranlediget Propapier til at flytte sine forretningsaktiviteter til andre områder, som befinder sig i en sammenlignelig eller værre socioøkonomisk situation end det støtteberettigede område, hvor Propapier har foretaget sin investering.

(204) Kommissionen bemærker afslutningsvis, at Tyskland har dokumenteret, at Propapier PM2-projektet bidrager til opnåelsen af samhørighedsmålet — et mål af almen interesse — og blev gennemført i forbindelse med en sammenhængende regionaludviklingsstrategi. Den støttede investering bidrager væsentligt til forbedringen af den socioøkonomiske situation og til udviklingen af det berørte område, navnlig i betragtning af dens virkninger på beskæftigelsen, indtjeningen og udvidelsen af det industrielle fundament. I betragtning af projektets art og størrelse mener Kommissionen, at støtten ikke forårsager uacceptable konkurrencefordrejninger og indvirkninger på samhandelen.

(205) I lyset af det ovenstående konkluderer Kommissionen, at fordelene ved støtteforanstaltningen opvejer

([54]) Rettens dom af 14.1.2009, T-162/06, Kronoply mod Kommissionen, Sml. 2009, præmis 80.

([55]) Jf. statsstøttesager N 203/08 LIP — Tyskland — støtte til papirfabrikken Hamburger Spremberg GmbH & Co KG (støtte på ca. 183 000 EUR pr. skabt direkte arbejdsplads; 200 direkte arbejdspladser; antallet af indirekte arbejdspladser ikke angivet) og N 865/06 LIP — Tyskland — støtte til projektselskabet Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH (støtte på ca. 367 000 EUR pr. skabt direkte arbejdsplads; 100 direkte og 100 indirekte arbejdspladser).

konkurrencefordrejningerne og påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne.

7. **KONKLUSION**

Kommissionen fastslår, at Tyskland ulovligt har iværksat støtte til fordel for Propapier PM2 GmbH i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. Ikke desto mindre når Kommissionen til den konklusion, at støtten opfylder standardkriterierne i regionalstøtteretningslinjerne og ikke skaber en situation, hvor tærskelværdierne i henhold til punkt 68, litra a) og b), i regionalstøtteretningslinjerne overskrides, har en tilskyndelsesvirkning og er proportional i forhold til de regionale ulemper, der skal afhjælpes. Desuden er det Kommissionens opfattelse, at fordelene ved støtten opvejer konkurrencefordrejningerne og påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen konkluderer derfor, at støtten i henhold til artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF er forenelig med det indre marked —

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

Tysklands statsstøtte til fordel for Propapier PM2 GmbH på 43 415 903 EUR (i nutidsværdi) er i henhold til artikel 107, stk. 3, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde forenelig med det indre marked.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Bruxelles, den 1. oktober 2014.

På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA

Næstformand