BESLUIT (EU) 2015/1072 VAN DE COMMISSIE

van 1 oktober 2014

betreffende de maatregelen van Duitsland ten faveure van Propapier PM2 GmbH — Steunmaatregel SA.23827 (2013/C) (ex NN 46/12) (ex N 582/07)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 6837)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen;

Overwegende hetgeen volgt:

1. DE PROCEDURE

(1) Bij brief van 8 oktober 2007, die bij de Commissie nog diezelfde dag werd geregistreerd, deed Duitsland, overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU, aanmelding van een voornemen om, op grond van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ([1]) (hierna „de richtsnoeren regionale steun" genoemd), aan Propapier PM2 GmbH (zie deel 2.2 „De begunstigde van de steun") steun te verlenen ten behoeve van een groot investeringsproject in Eisenhüttenstadt (Brandenburg-Nordost, Duitsland). Het steunvoornemen werd geregistreerd onder nummer N 582/07.

(2) Nadat bijkomende informatie was verschaft, nadat meerdere formele klachten waren ingediend ([2]) en na een bijeenkomst met vertegenwoordigers van Duitsland en de begunstigde van de steun, besloot de Commissie op 2 april 2008 ([3]) geen bezwaar te maken tegen de aangemelde steun.

(3) Nadat de Commissie op 2 april 2008 haar besluit had vastgesteld, ontving zij nog verdere argumenten van de klagers waarmee dezen de beoordeling van de Commissie en de vaststelling van het besluit om geen bezwaar tegen de steunmaatregel te maken, aanvochten. Op 24 juni 2008 verschafte ook Smurfit Kappa Group plc (hierna „Smurfit Kappa" genoemd) informatie en verzocht zij de Commissie haar besluit ongedaan te maken, met het argument dat Propapier PM2 GmbH & Co KG nog meer steun had ontvangen in de vorm van infrastructuursteun. De Commissie leidde een apart onderzoek in onder zaaknummer SA.36147 (C 30/2010) ([4]), om de aangedragen argumenten te onderzoeken.

(4) Op 5 augustus 2008 diende Smurfit Kappa bij het Gerecht een verzoek in tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 2 april 2008.

(5) Bij brief van 7 november 2008 stelde Duitsland de Commissie in kennis van de stand van uitvoering van de gesteunde investering. Bij brieven van 22 december 2008 en 13 januari 2010 stelde Duitsland de Commissie in kennis van enkele aanpassingen aan het aangemelde steunvoornemen.

(6) In zijn arrest van 10 juli 2012 in zaak T-304/08, Smurfit Kappa Group plc/Commissie, verklaarde het Gerecht het genoemde besluit van de Commissie van 2 april 2008 nietig (hierna „het nietig verklaarde besluit" genoemd). Op grond hiervan diende de Commissie een nieuwe beoordeling van de steunmaatregel te maken en een nieuw besluit vast te stellen; zij bevindt zich zodoende in dezelfde situatie als op 2 april 2008 ([5]).

([1]) PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13.

([2]) Hierbij ging het om formele klachten van de volgende brancheorganisaties: Swedish Forest Industries Federation en Finnish Forest Industry Federation op 20 december 2007 (geregistreerd onder zaaknummer CP 365/07), Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken op 3 januari 2008 (geregistreerd onder zaaknummer CP 3/08) en Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose op 22 februari 2008 (geregistreerd onder zaaknummer CP 47/08).

([3]) PB C 131 van 29.5.2008, blz. 6.

([4]) PB C 7 van 12.1.2011, blz. 10.

([5]) Vgl. Besluit 2011/524/EU van de Commissie van 23 maart 2011 betreffende de steunmaatregel van Duitsland C 28/05 (ex NN 18/05 en N 517/2000) ten gunste van Glunz AG en OSB Deutschland GmbH (PB L 228 van 3.9.2011, blz. 22) en besluit van de Commissie van 11 mei 2012 betreffende steunmaatregel SA.28855 (N 373/09) (ex C 10/09, ex N 528/08) — ING — Restructuring aid (PB C 260 van 29.8.2012, blz. 1).

(7) Op 14 augustus 2012 vond een bijeenkomst plaats tussen de diensten van de Commissie en vertegenwoordigers van Duitsland, in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de begunstigde van de steun. Bij brieven van 24 augustus 2012 en 5 februari 2013 heeft Duitsland opmerkingen gemaakt.

(8) Aangetekend zij hier dat Duitsland voor de kwestieuze steun eerst toestemming van de Commissie moest krijgen, voordat het de steun mocht toekennen. Duitsland is nadat het (uiteindelijk nietig verklaarde) besluit van de Commissie op 2 april 2008 werd vastgesteld, met de uitkering van de steun begonnen. Als gevolg van de nietigverklaring door het Gerecht moet echter worden gehandeld als was het nietig verklaarde besluit van de Commissie nimmer vastgesteld en als was de door Duitsland voorgenomen steun niet correct door de Commissie goedgekeurd. Daarom heeft de Commissie deze zaak dan ook als steunmaatregel SA.23827 (2012/NN-46) in het register van de niet-aangemelde steun opgenomen.

(9) Bij brief van 15 mei 2013 stelde de Commissie Duitsland in kennis van haar besluit om ten aanzien van de aan Propapier PM2 GmbH verleende regionale steun de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure" genoemd). Het besluit tot inleiding van de procedure van de Commissie is op 8 augustus 2013 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([6]) bekendgemaakt. Daarbij werd belanghebbenden verzocht hun opmerkingen te maken.

(10) Duitsland maakte bij brief van 15 juli 2013 (ref. 2013/073407) zijn opmerkingen.

(11) De Commissie verzocht Duitsland bij e-mail van 20 september 2013 (ref. 2013/092832) en bij brief van 20 november 2013 (ref. 2013/113552) om aanvullende informatie; die informatie is door Duitsland verschaft bij brieven van 16 oktober 2013 (ref. 2013/102801), 9 december 2013 (ref. 2013/123872) en 21 januari 2014 (ref. 2014/007118).

(12) Smurfit Kappa deelde haar opmerkingen als belanghebbende mee bij brief van 6 september 2013 (ref. 2013/090228) (dit standpunt werd bij brief van 13 september 2013 (ref. 2013/091012) naar Duitsland doorgezonden) en kondigde mogelijk verdere opmerkingen aan. Bij brief van 30 september 2013 (ref. 2013/095929) verzocht de Commissie Smurfit Kappa haar opmerkingen vóór 30 oktober 2013 te maken. Bij e-mail van 30 oktober 2013 (ref. 2013/107610) verklaarde Smurfit Kappa dat zij geen verdere opmerkingen wilde maken, maar verzocht zij wel om informatie over de procedure. De Commissie antwoordde hierop bij brief van 29 november 2013 (ref. 2013/119741). Bij brief van 14 oktober 2013 (ref. 2013/101451) antwoordde Duitsland op de opmerkingen van Smurfit Kappa.

(13) Bij brief van 30 september 2013 (ref. 2013/095932, 2013/095939 2013/095941, 2013/095942) stelde de Commissie de vroegere klagers (Swedish Forest Industries Federation en Finnish Forest Industry Federation, Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken en Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose), die in het kader van het aan de vaststelling van het nietig verklaarde besluit voorafgaande voorlopige onderzoek klacht hadden ingediend (zie overweging 2), in kennis van de inleiding van de formele onderzoeksprocedure en verzocht zij hun opmerkingen te maken. Geen van deze klagers maakte opmerkingen.

2. **NADERE BESCHRIJVING**

2.1. *DOELSTELLING*

(14) Duitsland wilde de regionale ontwikkeling bevorderen, door aan Propapier PM2 GmbH & Co KG regionale investeringssteun te verlenen ten behoeve van een nieuwe papierfabriek in Eisenhüttenstadt; Eisenhüttenstadt ligt in Brandenburg-Nordost, een steungebied ex artikel 107, lid 3, onder a), VWEU, waarvoor, volgens de regionale-steunkaart voor Duitsland voor de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2013, een regionale-steunplafond van 30 % bruto-subsidie-equivalent (hierna „BSE" genoemd) geldt ([7]).

2.2. *DE BEGUNSTIGDE VAN DE STEUN*

(15) De in het nietig verklaarde besluit genoemde begunstigde was Propapier PM2 GmbH & Co KG, een grote onderneming die deel uitmaakt van Progroup AG (hierna „Progroup" genoemd).

([6]) PB C 230 van 8.8.2013, blz. 39.
([7]) Steunmaatregel N 459/06 (PB C 295 van 5.12.2006, blz. 6).

(16) De verhouding tussen de begunstigde van de steun en het concern kan als volgt worden samengevat: in het kapitaal van Propapier PM2 GmbH & Co KG heeft de persoonlijk aansprakelijke vennoot van de commanditaire vennootschap (*Kommanditgesellschaft* (KG)), Propapier PM2 Beteiligungs GmbH, een aandeel van […] (*) %. Propapier PM2 Beteiligungs GmbH wordt voor […] % gehouden door Propapier Papiererzeugung GmbH en voor […] % door de heer Jürgen Heindl. De enige vennoot van Propapier Papiererzeugung GmbH was Progroup, waarvan de heer Jürgen Heindl via JH-Holding GmbH […] % van de aandelen hield. De resterende […] % van de aandelen van Progroup zijn als volgt verdeeld: twee vennoten met elk een deelneming van […] %, en een derde vennoot met een aandeel van […] %. Geen van deze vennoten beschikte over bijzondere stemrechten.

(17) Progroup produceert en verhandelt via haar dochterondernemingen liner en golfkarton. In 2007 werd ten tijde van de aanmelding golfkarton geproduceerd in fabrieken in Europa, met name door Prowell GmbH & Co KG en haar dochterondernemingen Prowell SA (Frankrijk), Prowell sro (Tsjechische Republiek) en (sinds eind 2008) Prowell Sp zoo (Polen). Liner werd geproduceerd door Propapier Papiererzeugung GmbH. De overige Progroup-ondernemingen verrichten diensten met betrekking tot de verkoop van golfkarton.

(18) Het steunvoornemen, zoals dat in de oorspronkelijke aanmelding van 2007 werd beschreven, bestond erin om een energiecentrale te bouwen die de nieuwe papierfabriek zou gaan bevoorraden. Het leeuwendeel van het investeringsvoornemen bestond in de bouw van de papierfabriek, die door Propapier PM2 GmbH & Co KG zelf zou worden gebouwd en geëxploiteerd. De energiecentrale, die stoom en stroom voor het productieproces in de papierfabriek levert, zou dan weer door het tot Progroup behorende Propower GmbH (hierna „Propower" genoemd) worden gebouwd en gefinancierd; Propower maakt deel uit van hetzelfde concern en houdt de resterende […] % in Propapier PM2 GmbH & Co KG. In het kader van een *Pachtvertrag* („pachtovereenkomst") tussen de partijen zou het gebruiksrecht op de centrale worden overgedragen aan Propapier PM2 GmbH & Co KG.

(19) Duitsland verklaarde dat, volgens het Duitse belastingrecht, activa die behoren tot het *Sonderbetriebsvermögen* (ondernemingsvermogen) van een vennoot (in dit geval, Propower) van een personenvennootschap (in dit geval, Propapier PM2 GmbH & Co KG), voor belastingdoeleinden tot het vermogen van de personenvennootschap worden gerekend — en niet tot het vermogen van de vennoot -, ook wanneer de vennoot, civielrechtelijk gezien, eigenaar van het actief is. Een en ander is het gevolg van de fiscale transparantie van personenvennootschappen. Bijgevolg kon Propapier PM2 GmbH & Co KG de steun aanvragen voor het volledige investeringsproject, met inbegrip van de bouw van de door Propower te exploiteren centrale.

(20) Nadat het nietig verklaarde besluit was vastgesteld, heeft Duitsland de Commissie meegedeeld dat de centrale niet langer onderdeel was van het gesteunde investeringsproject en dat geen steun voor de bouw van de centrale werd aangevraagd of toegestaan. Propower zou aan EnBW Energy Solutions GmbH (ESG), een dochteronderneming van EnBW Energie Baden-Württemberg AG, worden verkocht.

(21) Aangezien in het Duitse vennootschapsrecht een commanditaire vennootschap ten minste twee vennoten moet hebben, van wie één vennoot met beperkte aansprakelijkheid, werd Propapier PM2 GmbH & Co KG na de afsplitsing van Propower geliquideerd. De andere vennoot, Propapier PM2 Beteiligungs GmbH, werd door een investeringsonderneming omgevormd tot een werkmaatschappij (*operative Gesellschaft*) met de naam Propapier PM2 GmbH (hierna „Propapier" genoemd) en vanaf dat ogenblik was deze de begunstigde van de steunmaatregel.

(22) Duitsland gaf aan dat Propapier Papiererzeugung GmbH thans actief is onder de naam Propapier PM1 GmbH en alle aandelen van Propapier PM2 GmbH houdt.

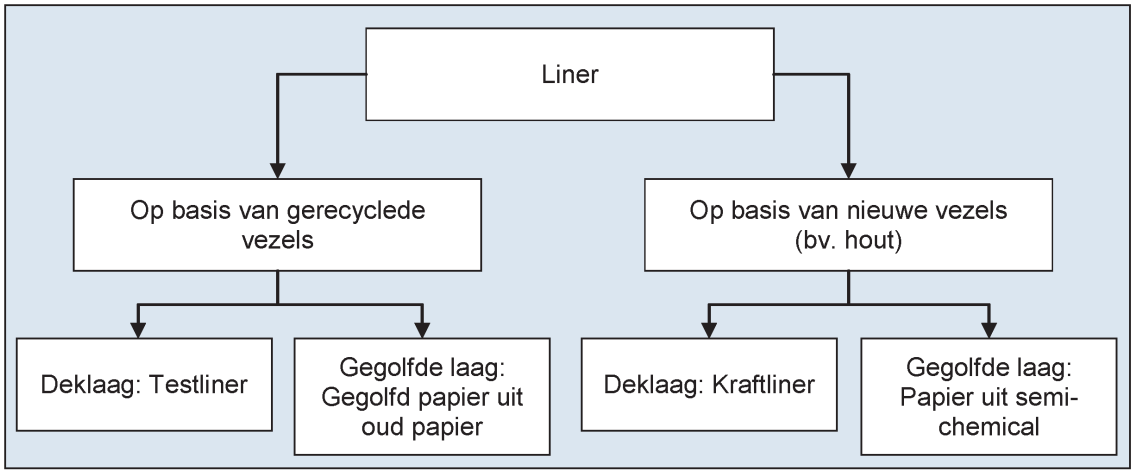
2.3. *HET INVESTERINGSVOORNEMEN*

2.3.1. PRODUCTEN EN TECHNOLOGIE

(23) Bij liner gaat het om papier dat voor de productie van golfkarton wordt geproduceerd. Het begrip omvat zowel de deklaag (liner) als ook het gegolfd papier. Liner vormt een gladde binnen- of buitendeklaag, terwijl het gegolfd papier voor de gegolfde papierbaan wordt gebruikt. Het bestaat uit houtvezels of gerecyclede vezels. Uit celstofvezels (of nieuwe vezels) geproduceerd liner heet kraftliner, terwijl uit gerecylede vezels (of secundaire vezels) geproduceerd liner testliner heet. Gegolfd papier kan wordt gemaakt uit zogeheten „semi-chemical" pulp, maar ook uit oud papier. Uit oud papier geproduceerd liner omvat alle liner uit gerecyclede vezels, d.w.z. testliner en gegolfd papier op basis van oud papier. In figuur 1 worden de verschillende soorten liner voorgesteld.

(*) Vertrouwelijke informatie.

Figuur 1



(24) Liner vormt de basis voor de productie van golfkarton (waarbij de deklagen met de gegolfde laag worden verbonden). Het golfkarton wordt tot golfkartonnen dozen verwerkt, die voor verpakkingsdoeleinden worden gebruikt.

(25) In de papierfabriek zouden twee soorten liner worden geproduceerd: testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en liner uit gerecyclede vezels (oud papier).

(26) Volgens het businessplan uit de periode van de aanmelding zou een groot deel (rond 75 %) van de in de gesteunde fabriek geproduceerde liner binnen Progroup worden gebruikt voor de productie van een downstreamproduct, golfkarton. Progroup verkoopt golfkarton als eindproduct. Niet intern verwerkte liner zou aan derden worden verkocht. Progroup is niet actief in de productie van voor eindafnemers bestemde golfkartonnen dozen.

(27) De nieuw te bouwen fabriek zou de verwerking van oud papier, een papiermachine voor de productie van liner, een bedrijfsgebouw, een magazijn voor reserveonderdelen, gebouwen voor werkplaatsen en een opslagruimte voor papierrollen omvatten.

(28) De centrale zou de voor de productie vereiste stoom produceren. Om de warmte-energie efficiënt te benutten zou in de centrale tegelijk ook voldoende stroom worden opgewekt om rond [< 60] % van de stroombehoeften van Propapier te dekken.

2.3.2. DE UITVOERING VAN HET PROJECT

(29) Met de uitvoering van het investeringsproject werd in december 2007 begonnen en het had tegen medio 2010 moeten zijn afgerond. De volledige productiecapaciteit van 615 000 ton liner per jaar moest geleidelijk tegen 2015 zijn bereikt.

2.4. *IN AANMERKING KOMENDE UITGAVEN*

(30) De subsidiabele investeringsuitgaven werden berekend aan de hand van de kosten van de initiële investering. Volgens de oorspronkelijke aanmelding beliepen deze, overeenkomstig de volgens de richtsnoeren regionale steun berekende subsidiabele uitgaven, 643 862 500 EUR (nominaal) resp. 586 722 900 EUR (gedisconteerd) ([8]) voor gebouwen, installaties, uitrusting en overige kosten.

(31) Onder de categorie „overige kosten" vielen onder meer ook uitgaven voor inrichting, IT en softwarelicenties. Duitsland bevestigde dat softwarelicenties ter waarde van […] EUR alleen in de bedrijfslocatie die de steun ontvangt, werden gebruikt en dat deze werden beschouwd als afschrijfbare, van derden verworven activa, die gedurende vijf jaar in deze bedrijfslocatie zouden blijven.

([8]) In het kader van dit besluit worden de subsidiabele kosten en de steunbedragen aan de hand van het op het tijdstip van de aanmelding geldende referentiepercentage, d.w.z. in dit geval 5,42 % (zie punt 41 van de richtsnoeren regionale steun), contant gemaakt tot het jaar van de oorspronkelijke aanmelding.

(32) Nadat het nietig verklaarde besluit was vastgesteld, deelde Duitsland de Commissie mee dat de subsidiabele kosten, na de afsplitsing van de centrale van het gesteunde project, dienovereenkomstig werden verminderd. De totale zo verkregen subsidiabele kosten van het aangepaste project beliepen 385 944 683 EUR (nominaal) resp. 352 974 825 EUR (gedisconteerd).

2.5. *DE FINANCIERING VAN HET PROJECT*

(33) Volgens de oorspronkelijke aanmelding van Duitsland moest rond 73 % van de totale kosten van het project worden gefinancierd met bankkredieten die geen steun vormen (met name waren deze kredieten niet afgedekt door overheidsgaranties). Nog eens 14 % van de totale kosten zouden uit eigen middelen worden bestreden, terwijl het resterende bedrag via de steun zou worden gefinancierd.

(34) Duitsland bevestigde dat, na het wegvallen van de investering in de energiecentrale, de voorwaarde niet vervuld was dat de begunstigde van de steun een eigen bijdrage, vrij van steun, van meer dan 25 % van de totale subsidiabele kosten moest leveren.

2.6. *DE RECHTSGRONDSLAG*

(35) In de oorspronkelijke aanmelding werd voor de steun de volgende rechtsgrondslag gegeven:

a) het Investitionszulagengesetz 2007 (wet investeringspremies 2007) van 15 juli 2006 in de versie zoals bekendgemaakt op 23 februari 2007 (BGBl. 2007 I, blz. 282) (regeling met groepsvrijstelling XR 6/2007 ([9]));

b) wet betreffende de Gemeinschaftsaufgabe „Verbetering van de regionale economische structuur" van 6 oktober 1969 (BGBl. I, blz. 1861), laatstelijk gewijzigd door artikel 102 van de Verordnung van 25 november 2003 (BGBl. I, blz. 2304), in samenhang met het 36e Rahmenplan van de Gemeinschaftsaufgabe „Verbetering van de regionale economische structuur" voor de periode 2007-2010 (BT-Drs. 16/5215 van 27 april 2007) (regeling met groepsvrijstelling XR 31/2007 ([10]));

c) Richtlinie des Ministeriums für Wirtschaft zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" — GA — (GA-G) (richtsnoer van het ministerie van Economische Zaken ter bevordering van de industrie in het kader van de Gemeinschaftsaufgabe „Verbetering van de regionale economische structuur") van 7 december 2006 (ABl. für Brandenburg nr. 51 van 27 december 2006, blz. 798);

d) Landeshaushaltsordnung (LHO) van 21 april 1999 (GVBl. I/99, blz. 106) met de daarbij behorende uitvoeringsvoorschriften (VV-LHO).

(36) Duitsland deelde, nadat het nietig verklaarde besluit was vastgesteld, mee dat de totale steun uitsluitend op de grondslag van het Investitionszulagengesetz van 2007 wordt toegekend, d.w.z. dat deze wordt toegekend op grond van steunregeling XR 6/2007 die een groepsvrijstelling geniet.

2.7. *DE STEUNMAATREGEL*

(37) De begunstigde van de steun had de steun aangevraagd op 15 mei 2007, d.w.z. vóór de aanvang van de werkzaamheden in december 2007; daarop had Duitsland, onder voorbehoud van de uitkomsten van een diepgaand onderzoek, schriftelijk bevestigd dat de voorwaarden om voor steun in aanmerking te komen, vervuld zijn (brief van de Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) van 24 mei 2007).

(38) Het door Duitsland aangemelde steunbedrag beliep in totaal 82 509 500 EUR (nominaal) resp. 72 145 700 EUR (gedisconteerd). Duitsland bevestigde dat deze steun niet met andere steun ten behoeve van dezelfde subsidiabele kosten wordt gecumuleerd.

(39) Nadien deelde Duitsland mee dat de steun ten bedrage van 50 559 153 EUR (nominaal) resp. 44 172 973 EUR (gedisconteerd) voor het afgeslankte investeringsproject aan Propapier was uitgekeerd. Voorts verklaarde Duitsland dat de steunintensiteit van de uitgekeerde steun hoger uitkwam dan de in het nietig verklaarde besluit vastgestelde steunintensiteit van 12,30 % BSE en dat het op grond van de verlaagde subsidiabele kosten berekende gedisconteerde bedrag 43 415 903 EUR beliep.

([9]) PB C 41 van 24.2.2007, blz. 9. Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1628/2006 van de Raad van 24 oktober 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (PB L 302 van 14.5.1998, blz. 29).

([10]) PB C 102 van 5.5.2007, blz. 11. De steunregeling werd ten uitvoer gelegd overeenkomstig de groepsvrijstellingsverordening voor regionale investeringssteun (zie voetnoot 9).

(40) In het kader van de oorspronkelijke aanmelding had Duitsland toegezegd om de maximale steunintensiteit van 12,30 % BSE in acht te nemen. Derhalve bevestigde Duitsland bij brief van 21 januari 2014 dat het bij Propapier in totaal 1 099 539 EUR had teruggevorderd, hetgeen overeenstemt met het bedrag van de te veel toegekende steun inclusief rente.

(41) De steunverlenende autoriteit voor de investeringspremie is de belastingdienst Frankfurt (Oder).

2.8. *BIJDRAGE AAN DE REGIONALE ONTWIKKELING*

(42) Brandenburg-Nordost was een regio met aanzienlijke economische en sociale problemen, waar in 2004 het bbp per hoofd van de bevolking 76,3 % van het EU-27-gemiddelde ([11]) beliep en het werkloosheidspercentage in 2005 bij 19,8 % lag, of 220 % van het EU-27-gemiddelde en 178 % van het gemiddelde in Duitsland.

(43) Voor het bevorderen van de regionale ontwikkeling in dit gebied achtte Duitsland het noodzakelijk om de papierproducerende en -verwerkende industrie te ondersteunen en steun te verlenen, omdat deze bedrijfstak nieuw economisch potentieel voor Brandenburg-Nordost inhield. De papierfabriek, waarmee een sleuteltechnologie naar de regio werd gebracht, zou moeten leiden tot het aantrekken van nieuwe primaire industrie en tot de uitbreiding van de keten voor waardecreatie (productielijnen voor golfkarton, verpakking enz.). Daarnaast moest de investering in een moderne papierfabriek duidelijk maken dat Eisenhüttenstadt zijn economisch profiel wilde diversifiëren en niet langer eenzijdig afhankelijk wilde zijn van de ijzer- en staalindustrie. De productie van liner uit gerecyclede vezels past in het plan van de gemeente Eisenhüttenstadt om ter plaatse een recyclingindustrie uit te bouwen.

(44) Volgens de oorspronkelijke aanmelding moesten door het investeringsproject 150 directe arbeidsplaatsen (waarvan 36 in de energiecentrale) en ongeveer 450 indirecte arbeidsplaatsen worden gecreëerd ([12]).

3. **MEDEDINGINGSBEZWAREN EN REDENEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE PROCEDURE**

(45) In het nietig verklaarde besluit kwam de Commissie tot de bevinding dat de drempels van punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren regionale steun niet werden overschreden. Voorts gaf de Commissie aan dat, volgens punt 68 van diezelfde richtsnoeren, alleen in gevallen waarin de drempels uit punt 68, onder a) of b), worden overschreden, de Commissie een diepgaand onderzoek dient te voeren of de voordelen van de steun opwegen tegen de verstoringen van de mededinging. Daarnaast was de Commissie van mening dat door de inachtneming van de voor marktaandelen en capaciteitsuitbreidingen vastgestelde drempels en de verlaging van de steunintensiteiten overeenkomstig punt 67 van de richtsnoeren regionale steun, wordt geborgd dat eventuele concurrentieverstorende effecten van de steun een, gezien de doelstelling van regionale ontwikkeling, passend niveau niet overschrijdt. Ook voerde zij aan dat de voorwaarden van de richtsnoeren regionale steun borgen dat de steun een bijdrage levert tot de regionale ontwikkeling. Tegen deze achtergrond verklaarde de Commissie de maatregel verenigbaar met artikel 87, lid 3, onder a), VEG.

(46) Het Gerecht stelde zich in zijn arrest in zaak T-304/08 op het standpunt dat de naleving van de desbetreffende verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren regionale steun niet volstaat om aan te tonen dat elke maatregel die daaraan voldoet, een positief effect zal hebben op de regionale ontwikkeling; bovendien volgt uit punt 68 van de richtsnoeren niet dat het inleiden van de formele onderzoeksprocedure is uitgesloten bij niet-inachtneming van de voor marktaandelen en capaciteitsuitbreidingen vastgestelde drempels ([13]). Het Gerecht verklaarde voorts dat de Commissie alleen op basis van de in het nietig verklaarde besluit gedane vaststelling niet zonder meer alle twijfel kon wegnemen over de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt gelet op de afwijking van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU, omdat de toepassing van deze afwijking immers veronderstelt dat de voordelen van de betrokken maatregel opwegen tegen de nadelen, hoe beperkt deze laatste ook zijn. In het arrest van het Gerecht wordt dan ook beklemtoond dat de Commissie verplicht is om, ingeval van twijfel ten aanzien van de positieve effecten van de steun, de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, zelfs wanneer de drempels van punt 68 van de richtsnoeren regionale steun niet zijn overschreden.

(47) In de punten 118 en 127 van het besluit tot inleiding van de procedure ging de Commissie in op de argumenten van de klagers als zou de door het project van Propapier gecreëerde capaciteit op de voor de beoordeling volgens punt 58

([11]) Gemeten in koopkrachtstandaard (KKS).

([12]) Nadat het nietig verklaarde besluit was vastgesteld, deelde Duitsland mee dat dankzij het project in totaal 675 arbeidsplaatsen in de regio waren ontstaan (waarvan 36 in de energiecentrale). Propapier zelf heeft 123 arbeiders en 23 kantoormedewerkers in dienst. Daarnaast heeft Propapier 11 stageplaatsen gecreëerd.

([13]) Zie arrest van 10 juli 2012, zaak T-304/08, Smurfit Kappa Group plc/Commissie, ECLI:EU:T:2012:351, punt 88.

van de richtsnoeren regionale steun vermelde relevante markten een waarde van 5 % overschrijden en als zou de steun ten faveure van Propapier de mededinging in een sector die met structurele overcapaciteit te kampen heeft, sterk vervalsen. Volgens de klagers had de sector gereageerd met capaciteitsinkrimpingen, maar zou de door Propapier nieuw gecreëerde capaciteit de in de sector bestaande problemen door de creatie van nieuwe capaciteit verscherpen; deze zouden de capaciteit vervangen van fabrieken die waren stil gelegd, om opnieuw een evenwichtige concurrentie op de markt voor liner mogelijk te maken.

(48) In haar besluit tot inleiding van de procedure betwijfelde de Commissie of de sector daadwerkelijk met structurele overcapaciteit te kampen had en of de steun voor Propapier ertoe zou bijdragen deze overcapaciteit in stand te houden of te versterken. De Commissie liet in het midden of het in aanmerking te nemen capaciteitsvergrotende effect daadwerkelijk groter is dan 5 % van het schijnbare verbruik op de relevante markt, en wachtte in dat verband de standpunten van derden in. Volgens de Commissie kon zij, in het licht van de gegevens waarover zij vóór de vaststelling van het nietig verklaarde besluit beschikte, niet ondubbelzinnig vaststellen of de positieve effecten van de steun opwegen tegen de negatieve gevolgen ervan (de daaruit resulterende concurrentieverstoringen en de ongunstige beïnvloeding van het interstatelijke handelsverkeer) en of de in punt 68 van de richtsnoeren regionale steun vastgestelde drempels niet waren overschreden.

(49) Daarom verzocht de Commissie de lidstaten en belanghebbenden een standpunt in te nemen ten aanzien van de kwestie van de correcte toepassing van het onderzoek overeenkomstig punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun. Met name vroeg de Commissie informatie te mogen ontvangen waaruit conclusies konden worden getrokken over de vraag of de relevante markt in de periode 2001-2006 met structurele overcapaciteit te kampen had, of met de aangemelde steun dit soort situatie in stand had kunnen worden gehouden of versterkt en of de positieve effecten van de steun ten faveure van Propapier konden opwegen tegen de negatieve effecten in de vorm van concurrentieverstoringen en een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten.

4. **HET STANDPUNT VAN KLAGER SMURFIT KAPPA**

4.1. *VOORAFGAANDE OPMERKINGEN*

(50) Smurfit Kappa beklemtoont dat het in de eerste plaats aan Duitsland — en niet aan Smurfit Kappa — staat om aan te tonen dat het Propapier-project niet tot onaanvaardbare concurrentieverstoringen leidt.

(51) Smurfit Kappa drukt erop dat, volgens het arrest van het Gerecht in zaak T-304/08, de Commissie dient na te gaan of de van de steun verwachte voordelen opwegen tegen de concurrentieverstoringen en de beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten, en merkt op dat de drempels uit punt 68 van de richtsnoeren regionale steun sinds de inleiding van de formele onderzoeksprocedure niet langer van betekenis zijn.

4.2. *MARKTAFBAKENING*

(52) Smurfit Kappa neemt een standpunt in ten aanzien van de voorlopige afbakeningen van de relevante productmarkt volgens het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure (die beantwoorden aan de afbakeningen in het nietig verklaarde besluit) en verwijst naar zijn verzoek aan het Gerecht van 5 augustus 2008 tot nietigverklaring van het oorspronkelijke steunbesluit betreffende steunmaatregel N 582/07 (hierna „het verzoek tot nietigverklaring" genoemd), waarin Smurfit Kappa aangaf dat deze marktafbakeningen niet correct zijn.

(53) Volgens Smurfit Kappa bestaat er geen markt voor testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en liner uit oud papier, en was Propapier nimmer voornemens om met haar nieuwe PM2-papiermachine testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 te produceren, maar wel welstof en testliner III met een gramsgewichtbereik van 70-110 g/m^2 alsmede liner met een gramsgewichtbereik van 70-130 g/m^2 (informatie uit persberichten), hetgeen impliciet suggereert dat met een nog enger omschreven markt rekening dient te worden gehouden. Daarom verzoekt Smurfit Kappa de Commissie om de relevante productmarkten nauwkeuriger af te bakenen.

4.3. *BEREKENING VAN DE CAPACITEITSUITBREIDING*

(54) Smurfit Kappa wijst op informatie uit interviews en persberichten waaruit blijkt dat de nieuwe papierfabriek in staat zal zijn om jaarlijks 650 000 ton of zelfs tot 750 000 ton liner te produceren, hetgeen ver boven de door Duitsland aangemelde capaciteit ligt. Smurfit Kappa komt tot de conclusie dat de Commissie zich niet op de door Duitsland meegedeelde cijfergegevens mag verlaten, maar eigen onderzoek moet voeren.

(55) Smurfit Kappa bouwt haar argumentatie grotendeels op de studie van London Economics (Economic analysis of State aid given to Progroup AG ([14])) uit 2007, studie die Smurfit Kappa heeft laten uitvoeren en waaruit is gebleken dat Progroup door de expansie van haar productie niet langer een nettokoper van liner zou zijn, maar een nettoverkoper in een grootteorde van 250 000 ton per jaar. Bij een totale capaciteit van de nieuwe PM2-fabriek van 650 000 ton per jaar (door Smurfit Kappa gehanteerd volume) zou daardoor de behoefte van de onderneming aan extern ingekochte liner met 400 000 ton per jaar dalen. Smurfit Kappa concludeert daaruit dat het volledige volume van 650 000 ton per jaar moet worden meegerekend in de gegevens over de vrije markt (d.w.z. de markt voor de verkoop uitsluitend aan derden, dus zonder leveringen binnen de onderneming).

(56) Smurfit Kappa voert aan dat rekening moet worden gehouden met het „verschuivingseffect" (in de zin van de definitie van de studie van London Economics): volgens Smurfit Kappa zou de liner die binnen het concern wordt gebruikt, uiteindelijk ten koste gaan van de verkopen van andere producenten op de vrije markt, d.w.z. Progroup zou deze liner niet meer op de vrije markt betrekken. De daadwerkelijke capaciteitsuitbreiding kan dus worden berekend als de nieuwe verkopen van Propapier op de vrije markt plus de „vrijgekomen" verkopen van andere producenten op de vrije markt. Dit levert volgens Smurfit Kappa de daadwerkelijk nieuwe totale productiecapaciteit op.

(57) Smurfit Kappa verschaft een Excel-tabel van 30 juni 2008 (bijlage A.10 bij het verzoek tot nietigverklaring) en hanteert een aantal cijfergegevens uit een rapport van Henry Poole Consulting uit 2007 ([15]). Deze tabel geeft voor Progroup voor 2008 een behoefte van 240 000 ton per jaar op de markt voor uit oud papier geproduceerd liner en voor 2010 (dus nà het investeringsproject) voor Propapier een prognose van het productievolume van 285 000 ton per jaar aan uit oud papier geproduceerd en op de markt afgezette liner. Smurfit Kappa is van mening dat de som van deze beide volumes (525 000 ton per jaar, verkregen door het samentellen van 285 000 ton per jaar (die niet binnen het concern wordt gebruikt) en 240 000 ton per jaar (die Progroup niet meer op de vrije markt moet betrekken)) het totale effect van het gesteunde investeringsproject op de vrije markt voor liner vormt en dan ook moet worden gehanteerd voor de berekening van de capaciteitsuitbreiding in de zin van punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun.

(58) Bovendien is Smurfit Kappa het niet eens met het door Propapier opgegeven volume van 150 000 ton per jaar voor de capaciteitsuitbreiding met betrekking tot liner op de vrije markt. Smurfit Kappa geeft aan dat alleen al de nieuwe golfkartonfabriek die Progroup in Stryków (Polen) bouwt, zo'n 100 000 ton oud papier per jaar zal gebruiken. Zelfs wanneer deze bijkomende behoefte in mindering wordt gebracht op de 650 000 ton per jaar, blijft er nog een totale capaciteit van 550 000 ton per jaar over.

(59) Op basis daarvan concludeert Smurfit Kappa dat de capaciteitsuitbreiding als gevolg van het gesteunde investeringsproject van Propapier de in punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun genoemde drempel van 5 % overschrijdt (gemeten aan de cijfergegevens van 2006 voor de vrije markt voor liner).

4.4. *OVERCAPACITEIT*

(60) Smurfit Kappa voert aan dat de markt voor liner in de betrokken periode 2001-2006 met structurele overcapaciteit te kampen had. Volgens Smurfit Kappa werd de markt gekenmerkt door het uitblijven van een adequate groeivraag, terwijl nieuwe capaciteit in de eerste plaats door staatssteun werd gestimuleerd, hetgeen de capaciteitsoverschotten nog heeft versterkt. Het gevolg daarvan was dat andere papierproducenten productielocaties moesten sluiten om concurrerend te blijven (in de periode 2001-2008 sloot Smurfit Kappa 14 papierinstallaties). Smurfit Kappa verwijst naar de studie van London Economics, waaruit blijkt dat nieuwe capaciteit (met name capaciteit die door staatssteun werd gesteund) niet te onderschatten negatieve effecten op de mededinging hebben. De studie geeft aan dat er voor de periode 2002-2006 grote moeilijkheden zijn op de Europese markt voor liner en wijst op ernstige problemen van overcapaciteit in deze sector. De cijfergegevens zijn gebaseerd op gegevens van Groupement Ondulé en van Smurfit Kappa en laten voor de periode 2003-2005 een capaciteitsbenutting van minder dan 90 % zien. De percentages liggen voor 2006 en 2007 boven 90 %, maar de studie geeft voor die jaren ook alternatieve cijfers, die andermaal een capaciteitsbenutting van minder dan 90 % opleveren „wanneer er geen capaciteitsafbouw zou zijn geweest".

([14]) London Economics, Economic analysis of State aid given to Progroup AG, 9 november 2007.
([15]) Henry Poole Consulting, Strategic Planning Aid for Corrugated Europe (03/07).

4.5. *BIJDRAGE TOT DE REGIONALE ONTWIKKELING EN AFWEGING VAN DE POSITIEVE EN NEGATIEVE EFFECTEN*

(61) Wat betreft de afweging van de positieve en de negatieve effecten van de steun in het licht van de concurrentieverstoring op een door structurele overcapaciteit gekenmerkte markt, geeft Smurfit Kappa aan dat er op zich geen bijdrage aan de technologische ontwikkeling van een gebied wordt geleverd wanneer een papiermachine elders wordt gebouwd en dan naar het betrokken gebied wordt vervoerd en daar wordt geïnstalleerd. Smurfit Kappa voegt daaraan toe dat het project — afgezien van de energiecentrale en de afvalwaterzuiveringsinstallatie, twee onderdelen van het Propapier-project — geen bijkomende investeringen naar het gebied zal halen en geen efficiëntiewinsten te verwachten vallen door de concentratie van papierfabrieken. Een uitbreiding van de waardecreatieketen valt niet te verwachten omdat er bijvoorbeeld in het gebied geen afnemers voor golfkarton zijn en het dus niet verantwoord is om een golfkartonfabriek te bouwen.

(62) Voorts geeft Smurfit Kappa aan dat reeds in 2007 viel te voorzien dat, ongeacht het aantal en de kwaliteit van de door de Propapier-investering geschapen arbeidsplaatsen, het aantal arbeidsplaatsen dat elders verloren zou gaan, hoger zou zijn.

(63) Aan de hand van de in het besluit tot inleiding van de procedure vermelde cijfers berekent Smurfit Kappa dat de steun voor elke geschapen directe arbeidsplaats 350 000 EUR bedraagt. Smurfit Kappa vraagt zich af of deze arbeidsplaatsen duurzaam in de regio behouden blijven en of deze als kwalitatief hoogwaardige arbeidsplaatsen kunnen worden aangemerkt. Bovendien vraagt Smurfit Kappa zich af of de regio daadwerkelijk baat heeft bij deze arbeidsplaatsen, omdat een deel van de Propapier-medewerkers forenzen uit andere regio's zijn. Smurfit Kappa betwijfelt dat het feit dat een deel van het centrale productieteam uit de Propapier-fabriek in Burg (Saksen-Anhalt) komt, kan worden beschouwd als een voordeel dat steun rechtvaardigt.

(64) Ten aanzien van de 529 indirecte arbeidsplaatsen verwijst Smurfit Kappa naar de verklaring van een bestuurslid van Propapier uit 2010 dat maar 329 indirecte arbeidsplaatsen geschapen worden en dat (slechts) net iets meer dan 60 % van de werknemers uit de regio afkomstig is. Smurfit Kappa is van mening dat nadere gegevens (bv. of arbeidsplaatsen voor onderhoudswerkzaamheden of infrastructuurprojecten zijn meegerekend en of de indirecte arbeidsplaatsen voor onbepaalde termijn zijn) nodig zijn om de effecten voor de regio afdoende te kunnen beoordelen, en dringt er bij de Commissie op aan om een en ander nauwkeurig te onderzoeken.

4.6. *INFRASTRUCTUURSTEUN VOOR PROPAPIER*

(65) Smurfit Kappa gaat in op het afzonderlijke besluit van de Commissie over de inleiding van de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van infrastructuursteun voor Propapier (steunmaatregel SA.36147). Hierbij stelt Smurfit Kappa zich op het standpunt dat de steun ten behoeve van de afvalwaterzuiveringsinstallatie investeringssteun vormt, die niet los kan worden gezien van de in het besluit tot inleiding van de procedure ten aanzien van de in steunzaak SA.23827 behandelde steunmaatregelen, en roept de Commissie op om de beide maatregelen in het kader van diezelfde procedure te onderzoeken of om toe te lichten waarom deze niet als onderdelen van hetzelfde project kunnen worden beschouwd.

5. **OPMERKINGEN VAN DUITSLAND**

5.1. *VOORAFGAANDE OPMERKINGEN*

(66) Duitsland is van mening dat na de nietigverklaring van het besluit betreffende steunmaatregel N 582/07 de Commissie niet de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU had mogen inleiden; in plaats daarvan had zij in het kader van een voorlopige beoordeling een besluit in de zin van artikel 4, lid 3, van Verordening (EG) nr. 659/1999 ([16]) moeten vaststellen. Duitsland beklemtoont dat in het arrest van het Gerecht in zaak T-304/08 niet wordt voorzien in de inleiding van de formele onderzoeksprocedure. Bovendien valt volgens Duitsland niet in te zien waarom de Commissie, zonder dat nieuwe feiten beschikbaar zijn, nu twijfel formuleert ten aanzien van de vraag of vóór 2008 overcapaciteit op de markt voor liner bestond, terwijl zij in het nietig verklaarde besluit toch tot de bevinding was gekomen dat de markt niet met overcapaciteit te kampen had en de in punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun genoemde drempel van 5 % niet werd overschreden; dit standpunt heeft de Commissie ook voor het Gerecht verdedigd.

(67) Duitsland merkt op dat alleen het optreden van een klager voor de Commissie geen „ernstige moeilijkheden" kan vormen wanneer moet worden nagegaan of de steun met de interne markt verenigbaar is, en het verklaart dat de keuze van de toe te passen procedure niet door „derden-marktdeelnemers" mag worden bepaald. Volgens Duitsland worden deze conclusies gestaafd door het feit dat de begunstigde van de steun na de investering de mededinging niet

([16]) Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1), als gewijzigd.

sterker beïnvloedt dan voordien (omdat deze geen groter marktaandeel behaalt). Duitsland beklemtoont in dat verband dat de papierfabriek in de eerste plaats gepland was om de bijkomende interne behoefte van Progroup aan liner te dekken.

(68) Duitsland voegt hieraan nog toe dat de Commissie, mocht zij besluiten een diepgaande beoordeling uit te voeren, het feit dat de drempelwaarden van punt 68 van de richtsnoeren regionale steun niet werden overschreden, als een belangrijke aanwijzing moet zien voor het feit dat de steun slechts beperkte gevolgen op de mededinging heeft.

(69) Duitsland deelde verschillende studies mee:

a) een rapport uit 2013 met een economische analyse van de investeringssteun voor Progroup (hierna „het ECA-rapport" genoemd) ([17]), dat Progroup had laten maken ten behoeve van steunzaak SA.23827. Dit rapport is gebaseerd op gegevens van Pöyry Management Consulting Oy (hierna „Pöyry" genoemd);

b) een rapport uit 2013 van Roland Berger Strategy Consultants ([18]) (hierna „het Roland-Berger-rapport" genoemd), dat Progroup heeft laten maken. Dit rapport bevat een ex-postvergelijking tussen de uiteindelijk gekozen investeringslocatie Eisenhüttenstadt en een alternatieve locatie ([…]);

c) een analyserapport van Deutsche Bank Research over Smurfit Kappa uit 2007 ([19]) (hierna „Deutsche Bank-studie" genoemd).

(70) Duitsland verschafte ook kopieën van documenten en bijlagen uit zaak T-304/08.

5.2. *MARKTAFBAKENING*

5.2.1. RELEVANTE MARKT VOOR LINER — VRIJE MARKT VERSUS TOTALE MARKT

(71) Duitsland maakt bezwaar tegen de opmerkingen van Smurfit Kappa als zou de PM2-machine weliswaar het best geschikt zijn voor de productie van papiersoorten met een gramsgewicht van tussen 70 g/m^2 en 130 g/m^2, maar dat deze steeds kan worden aangepast voor papiersoorten met een hoger of lager gramsgewicht. Technisch gesproken kan de PM2-machine papiersoorten met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 produceren. Propapier zou er bovendien commercieel belang bij hebben om producten uit een hogere gewichtsklasse te produceren wanneer de marktprijs daarvan stijgt. Duitsland voegt daaraan nog toe dat de argumenten van Smurfit Kappa in tegenspraak zijn met de vaste beschikkingspraktijk van de Commissie (de specificaties van Smurfit Kappa onderschrijden nog de engste marktsegmentering die de Commissie voor het afbakenen van de markt heeft gehanteerd in vergelijkbare zaken).

(72) In zijn opmerkingen verklaart Duitsland bovendien dat het niet dienstig is te onderscheiden tussen de vrije markt en de totale markt. De vrije markt is niet de relevante productmarkt, maar een deel van de totale markt voor liner. Duitsland merkt op dat er geen onafhankelijke statistische gegevens voor de vrije markt beschikbaar zijn en dat de effecten van de gesteunde investering op de mededinging en het handelsverkeer alleen op basis van de totale markt kunnen worden beoordeeld.

(73) Voorts merkt Duitsland op dat het onderscheid tussen liner dat in verticaal geïntegreerde ondernemingen wordt gebruikt, en liner dat op de vrije markt wordt geleverd, gekunsteld en willekeurig lijkt te zijn. Papiersoorten die in verticaal geïntegreerde ondernemingen worden verwerkt, en papiersoorten die op de vrije markt worden aangeboden, zijn nagenoeg volledig substitueerbaar (identieke grondstof en dezelfde producteigenschappen). Verticaal geïntegreerde producenten treden op de markt als zowel aanbieder als afnemer op (hetgeen tot markteffecten zou leiden wat betreft de prijs en vraag-en-aanbod op de totale markt en in de waardecreatieketen), waardoor er dan ook geen onafhankelijke vrije markt zou zijn. Binnen een concern verbruikte liner en op de vrije markt aangeboden liner zijn onderling afhankelijk: verticaal geïntegreerde producenten leveren liner ook aan golfkartonfabrieken van concurrenten en kopen ook liner uit fabrieken van andere concurrenten met het oog op de optimalisatie van hun eigen productie en logistiek. Volgens Duitsland moeten de hoeveelheden die voor deze optimalisatietransacties worden gebruikt, bij de vrije markt voor liner worden gerekend, mocht er überhaupt een onderscheid moeten worden gemaakt.

([17]) Economic analysis of investment aid to Progroup, Report for Federal Republic of Germany, 11 juli 2013.
([18]) Roland Berger Strategy Consultants, Propapier PM2 Investitionszulage, Diskussionsunterlage, 15 juli 2013.
([19]) Deutsche Bank AG Global Markets Research Division, Smurfit Kappa analysis report, 24 april 2007.

(74) Daarnaast voert Duitsland aan dat er één markt voor liner bestaat die liner uit gerecyclede én nieuwe vezels omvat, ongeacht het gramsgewicht. Testliner en gegolfd papier uit oud papier, enerzijds, en kraftliner en gegolfd papier uit nieuwe vezels, anderzijds, zijn voor zowel aanbieders als afnemers substitueerbaar. Bijna iedere papierfabriek is technisch in staat om met dezelfde machine liner te produceren uit zowel gerecyclede als nieuwe vezels. Om in de fabriek in Eisenhüttenstadt nieuwe vezels te kunnen gebruiken, zou een eenmalige investering van rond […] miljoen EUR voldoende zijn, hetgeen niet meer dan […] % van het totale investeringsbedrag vertegenwoordigt.

(75) Bovendien zouden producenten hun productie kunnen aanpassen naar een lager of hoger gramsgewicht, wanneer voor een bepaald gramsgewicht prijsdalingen te noteren zijn; substitutieketens zouden dan tot prijs- en volumeaanpassingen voeren. Aan de vraagzijde zouden de afnemers (ondernemingen uit de verpakkingsindustrie), bij aanzienlijke prijsverschillen tussen liner met een hoger en lager gramsgewicht, liner met een zwaarder gramsgewicht kunnen gaan vervangen door meerdere lagen liner uit een goedkoper gramsgewichtsbereik.

(76) Bovendien zijn aan de aanbodzijde liner en gegolfd papier volledig substitueerbaar: de machines kunnen beide soorten produceren en kunnen probleemloos worden aangepast.

(77) Ten aanzien van de geografisch relevante markt verklaart Duitsland dat er diverse aanwijzingen zijn dat de markt ruimer is dan de EER. Zo worden grote hoeveelheden liner in de EER ingevoerd (bijvoorbeeld uit China) en uit de EER uitgevoerd (bijvoorbeeld naar Afrika, het Midden-Oosten, Azië en Turkije (585 000 ton in 2005)). Zo werd ca. […] % van het in 2007 door Progroup bijgekochte liner van buiten de EER ingevoerd ([…] ton uit […]).

(78) Concluderend merkt Duitsland op dat er slechts één relevante markt voor liner is die ten minste de EER bestrijkt en die verkopen binnen het concern, zowel liner als gegolfd papier, alle gramsgewichtbereiken en liner uit zowel gerecyclede als nieuwe vezels omvat. Volgens Duitsland wordt deze conclusie gestaafd door de enge correlatie tussen de prijzen voor testliner uit alle gramsgewichtsbereiken en de prijzen voor testliner en kraftliner (zelfs rekening houdende met de inputkosten voor de gebruikte grondstoffen) ([20]).

5.2.2. RELEVANTE MARKT VOOR GOLFKARTON

(79) Duitsland is het eens met het in het besluit tot inleiding van de procedure door de Commissie ingenomen standpunt dat golfkarton een specifieke relevante productmarkt is (zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde).

(80) In zijn standpunt geeft Duitsland aan dat de geografisch relevante markt voor golfkarton de EER bestrijkt (zoals ook in punt 70 van de richtsnoeren regionale steun wordt geëist): er zijn geen handelsbarrières, geen technische verschillen en geen nationale voorkeuren, golfkarton wordt volgens een uniforme standaard geproduceerd en de gemiddelde prijzen in de EER geven nauwelijks verschillen te zien. Volgens Duitsland zet de grootste fabriek van Progroup (Burg) meer dan […] % van zijn golfkartonproductie (in volume) af over een afstand tot 400 km, meer dan […] % over een afstand tot 500 km en rond […] % zelfs over een afstand van 700 tot 1 100 km. Voor alle Progroup-fabrieken samen genomen had Progroup in 2007 een aandeel van […] % van haar productie geleverd aan afnemers die op een afstand van meer dan 400 km van de Progroup-fabrieken gevestigd zijn, waarbij in de regel ten minste één landsgrens werd overschreden. De meeste gebieden waarin Progroup levert, overlappen elkaar en bestrijken een groot deel van de EER. Bij […] % tot […] % van de leveringen van golfkarton uit de Progroup-fabrieken wordt ten minste één grens overschreden, zodat zelfs een op fabrieken gebaseerde afbakening van de geografisch relevante markten markten zou opleveren die ruimer zijn dan één land.

(81) De gemiddelde prijzen voor golfkarton in de EER-landen waar wordt geleverd, verschillen minder dan 10 %. Dit onderscheid moet als gering worden beschouwd, omdat in Duitsland bij individuele golfkartonsoorten de prijzen tot 20 % van het gemiddelde kunnen afwijken.

(82) Het aandeel van de binnen de volledige Progroup ontstane transportkosten voor golfkarton bedraagt bij leveringen over een afstand tot 600 km gemiddeld minder dan […] % van de totale omzet. Dit aandeel hangt echter sterk af van de vervoerde productkwaliteiten.

([20]) ECA-rapport, blz. 19.

(83) Duitsland geeft aan dat, gezien de overlappingen van de lokale markten, het effect van de substitutieketen dat invloed heeft op de prijzen en de mededingingsvoorwaarden in een gebied, wezenlijk groter is dan het verzorgingsgebied van een bepaalde productielocatie: laat een fabriek zijn prijzen dalen, dan leidt dit tot een uitbreiding van het leveringsgebied tot het leveringsgebied van aangrenzende concurrenten, die op hun beurt op de teruglopende vraag naar hun product en hun lagere capaciteitsbenutting reageren met een agressiever prijsbeleid, dat ook inwerkt op gebieden die van de oorspronkelijke uitbreiding van het leveringsgebied geen effecten ondervonden. De prijseffecten worden des te sterker, naarmate de overlappingen van de leveringsgebieden meer uitgesproken zijn. Op de markt voor golfkarton zijn de overlappingen zeer uitgesproken.

(84) Daarom voert Duitsland aan dat het niet relevant is om daarnaast ook rekening te houden met een markt die enger is omschreven (dan de markt waarmee de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure rekening hield) en die alleen de belangrijkste landen omvat waarin Propapier PM2 levert.

5.2.3. MARKTAANDEEL

(85) Op basis van de door Duitsland voorgestelde marktafbakeningen zouden de marktaandelen van Progroup op de relevante markten vóór en nà de investering ver beneden 25 % liggen. Duitsland verschaft (voor liner en golfkarton) dezelfde marktaandeelgegevens als in het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure en voegt verdere cijfergegevens bij voor liner in de aanname dat de geografisch relevante markt de EER en de buurlanden omvat. Deze bijkomende cijfergegevens laten voor 2011 marktaandelen zien die iets onder de marktaandelen liggen uit het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure.

5.3. *BEREKENING VAN DE CAPACITEITSUITBREIDING*

(86) Duitsland weerspreekt de door Smurfit Kappa aangenomen capaciteitscijfers, waarbij ervan wordt uitgegaan dat capaciteit van 650 000 tot zelfs 750 000 ton per jaar wordt gecreëerd. Duitsland verklaart dat het door Smurfit Kappa voor de capaciteit van Propapier aangenomen volume van 650 000 ton per jaar geldt voor de maximumcapaciteit die technisch mogelijk is — en dat dit volume niet de daadwerkelijke productiecapaciteit van Propapier PM2 weergeeft, die lager ligt, omdat de papiermachine van Propapier PM2 naar verwachting hoofdzakelijk liner uit het lagere gramsgewichtbereik zal produceren (en daardoor lagere hoeveelheden zal produceren als gevolg van het complexere productieproces). Volgens Duitsland lag de in 2012 door Propapier PM2 geproduceerde hoeveelheid bij [< 615 000] ton.

(87) Daarbij komt, volgens Duitsland, dat zelfs in het scenario van 650 000 ton per jaar de capaciteitsuitbreiding op de markt voor liner niet hoger zou uitvallen dan 5 %. Voorts verklaart Duitsland dat het bij het scenario van 750 000 ton per jaar waarover Smurfit Kappa het heeft, gaat om de betreffende theoretische capaciteit in het kader van de vergunning op grond van de Duitse bondswetgeving inzake emissies (het Bundes-Immissionsschutzgesetz).

(88) Duitsland is van mening dat voor de berekening van de capaciteitsuitbreiding op de vrije markt de totale capaciteit van 615 000 ton per jaar niet in aanmerking mag worden genomen, omdat van deze totale capaciteit [> 365 000] ton per jaar intern en slechts [< 250 000] ton per jaar op de vrije markt wordt afgezet. Volgens Duitsland heeft de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure de capaciteitsuitbreiding correct berekend als aandeel van de totale markt ([21]) en is het niet passend om de capaciteitsuitbreiding aan de hand van het volume van de vrije markt te berekenen.

(89) Duitsland acht de door Smurfit Kappa gehanteerde capaciteitscijfers niet correct, met name het door Smurfit Kappa vermelde volume van 285 000 ton per jaar aan uit oud papier geproduceerd liner dat Propapier in 2010 als overschot voor de verkoop op de vrije markt zou hebben geproduceerd. Deze gegevens zijn volgens Duitsland op een onbekende bron gebaseerd.

(90) Duitsland verwerpt de door klager voorgestelde methode voor het berekenen van de capaciteitsuitbreiding op de vrije markt die rekent met een „verschuivingseffect". Duitsland voert aan dat de capaciteitsuitbreiding op de vrije markt en op de totale markt gelijk blijft, ongeacht welk aandeel Propapier daadwerkelijk op de vrije markt afzet, en dat de aldus berekende capaciteitsuitbreiding voor de vrije markt niet zou veranderen indien Propapier zelfs geen liner op de vrije markt zou aanbieden, maar de totale nieuwe productie intern zou worden verwerkt. Duitsland maakt duidelijk dat de capaciteit van Propapier PM2 die intern wordt verwerkt, het aanbod op de vrije markt niet uitbreidt, maar alleen de vraag waaraan moet worden voldaan, doet dalen. Daarom blijft Duitsland erbij dat bij de

([21]) De Commissie ging aldus te werk in haar besluit betreffende steunmaatregel N 203/08 — LIP — Duitsland — Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, en haar besluit betreffende steunmaatregel SA.32063 (2011/NN) — Polen — LIP — Mondi Świecie.

berekening van de capaciteitsuitbreiding op de vrije markt in de teller alleen de op de vrije markt af te zetten [< 250 000] ton per jaar in aanmerking mag worden genomen, terwijl de verplaatste vraag van 240 000 ton per jaar in de noemer moet worden verwerkt, om zo het totale volume van de vrije markt te verlagen.

(91) Duitsland verklaart dat de [< 250 000] ton per jaar die extern wordt verkocht, een realistisch volume is, dat de Commissie accepteerde bij het vaststellen van het oorspronkelijke besluit en in het besluit tot inleiding van de procedure. De aanname was dat de nieuwe golfkartonfabriek van Progroup in Stryków ongeveer [100 000-200 000] ton golfkarton per jaar zou verbruiken. Daarnaast is Progroup voornemens om nog meer fabrieken in Oost-Europa te bouwen, waarvoor nog een deel van de capaciteit van Propapier PM2 voor intern gebruik nodig zou zijn.

5.4. *MARKTGROEI EN OVERCAPACITEIT*

(92) Voor de toetsing aan punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun moet de in de laatste vijf jaar gemeten gemiddelde jaarlijkse groei van het schijnbare verbruik van het betrokken product worden vergeleken met het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het bbp in de EER.

(93) Duitsland bestrijdt de conclusie van de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure als zou de markt voor liner in de betrokken periode 2001-2006 wat betreft het volume en het reële groeipercentage in de EER zijn gegroeid (een groeipercentage van 2,15 % voor liner ten opzichte van een bbp-groei van 1,97 %), terwijl de markt in waarde is gekrompen (nominaal groeipercentage van 0,02 % van de markt voor liner ten opzichte van een nominale bbp-groei van 3,98 % in de EER).

(94) De groei van het marktvolume zou volgens Duitsland alleen betrekking hebben op de toegenomen daadwerkelijke behoefte op deze markt. Duitsland gaat ervan uit dat bijkomende capaciteit op een markt waarop de vraag sneller stijgt dan het bbp, snel kan worden geabsorbeerd en zodoende een verwaarloosbare invloed op de mededinging heeft.

(95) Voorts betoogt Duitsland dat de opmerking van de Commissie in de punten 106 e.v. van het besluit tot inleiding van de procedure als zou het bbp sneller groeien dan de totale markt voor liner, een vertekend beeld geeft, omdat daarmee de marktgroei gerekend in waarde wordt vergeleken met de bbp-groei in actuele prijzen (dus niet gecorrigeerd voor inflatie). Duitsland is van mening dat gegevens over de waarde factoren weerspiegelen die bij de prijsvorming een rol spelen, maar niets van doen hebben met de daadwerkelijke vraag (zo zou bijvoorbeeld een stijging van de inputkosten tot groei leiden, terwijl de reële vraag gelijk blijft). Uit voetnoot 62 van de richtsnoeren regionale steun waar wordt opgemerkt dat het schijnbare verbruik moet worden berekend op basis van de „productie", blijkt dat de berekeningen met het oog op toetsing aan punt 68, onder b), van diezelfde richtsnoeren moeten plaatsvinden op basis van de volumes die worden geproduceerd als gevolg van het investeringsvoornemen (op basis van het volume).

(96) Duitsland verwijst naar de Deutsche Bank-studie uit 2007, waarin met betrekking tot de geplande Propapier PM2-fabriek wordt verklaard dat nieuwe capaciteit geen bedreiging vormt, maar een noodzaak om aan de vraag te kunnen voldoen ([22]). Duitsland is van mening dat dit soort duidelijke verklaring van een deskundige uit de branche in 2007 de bezwaren ten aanzien van structurele overcapaciteit afdoende weerlegt.

(97) De stillegging van capaciteit in de golfkartonsector waarover Smurfit Kappa het heeft, was volgens Duitsland niet ingegeven door het streven naar een herstel van het evenwicht tussen aanbod en vraag op de markt, maar was in hoofdzaak terug te voeren op oude en inefficiënte machines. Oorzaken hiervoor waren onder meer: 1) een toenemende tendens bij afnemers richting lichter liner, dat niet met oudere machines kan worden geproduceerd; 2) lagere schaalvoordelen bij oudere machines door hun geringere productiecapaciteit, en 3) de toenemende standaardisering van de werkbreedte van golfkartonmachines op 2,5/2,8 m, hetgeen er bij niet-gestandaardiseerde machines toe leidt dat een veel groter percentage papier moet worden bijgesneden wanneer liner met een andere breedte wordt geleverd ([23]). Daarenboven heeft Smurfit Kappa weliswaar zelf enkele fabrieken gesloten, maar parallel

([22]) Deutsche Bank-studie, blz. 21.
([23]) ECA-rapport, blz. 9.

daarmee in nieuwe capaciteit in de EER geïnvesteerd. In dat verband verwijst Duitsland naar de studie van Deutsche Bank, waarin de consolidatie van Smurfit Kappa (na de fusie met Jefferson Smurfit Group in 2005) wordt aangemerkt als poging om de kwaliteit van haar activa te verbeteren ([24]). Duitsland voegt hieraan nog toe dat Smurfit Kappa vóór 2007 in acht op de tien jaar, maar ook over de totale periode haar capaciteit voor liner in de EER netto zelfs heeft uitgebreid, in plaats van deze af te bouwen ([25]).

(98) Uit de Deutsche Bank-studie blijkt voorts dat de drie in Europa geplande capaciteitsuitbreidingen (Progroup, Mondi en SAICA) die voor 2007 bekend waren, noodzakelijk waren om te voldoen aan de voor de periode 2009-2012 verwachte vraag, en dat de benuttingsgraad ondanks deze capaciteitsuitbreiding hoog zou blijven. Duitsland merkt op dat zowel in de Deutsche Bank-studie als in de gegevens van Pöyry voor de periode 2006-2008 sprake is van een benuttingsgraad van meer dan 90 %. De studie noemt bovendien de bbp-groei als sleutelfactor voor de vraag in de golfkarton- en linersector en wijst erop dat de geraamde bbp-groeipercentages van 2,2 % (2007) en 2 % (2008) het door de studie aangenomen samengestelde jaarlijks groeipercentage (CAGR) van de vraag ([26]) van 2,9 % voor de periode 2006-2009 onderbouwen. De gegevens van Pöyry over het volume zoals die in 2007 werden aangenomen, laten voor liner voor de periode 2005-2015 in West-Europa een jaarlijks groeipercentage van 1,5 % zien en voor de periode 2005-2010 in Oost-Europa op een jaarlijks groeipercentage van 6,2 %, dat voor de periode 2010-2015 afneemt tot 3,8 %. Volgens Duitsland zijn perioden met dalende prijzen, lange perioden voor de capaciteitsuitbreiding en een fluctuerende vraag typisch voor deze cyclische bedrijfstak, en mogen deze verschijnselen niet als indicatoren voor structurele overcapaciteit worden gehanteerd.

(99) Concluderend merkt Duitsland op dat alle op het tijdstip van het nietig verklaarde besluit beschikbare aanwijzingen wezen in de richting van een positieve ontwikkeling van de markt voor liner op het tijdstip dat het besluit werd vastgesteld en ook voor de periode nà 2007, en dat er geen indicaties waren voor onbalans op de markt voor liner.

5.5. *STIMULEREND EFFECT*

(100) Duitsland is van mening dat niet in detail hoeft te worden nagegaan of de steun een stimulerend effect heeft, omdat het marktaandeel en de drempelwaarden voor de capaciteit volgens punt 68 van de richtsnoeren regionale steun, op basis van de cijfergegevens van Duitsland, niet werden overschreden. Duitsland wijst erop dat dit stimulerende effect op het tijdstip van het nietig verklaarde besluit op grond van formele criteria werd onderzocht en dat al deze formele criteria vervuld waren. Op dat tijdstip hoefde geen volledig businessplan te worden gepresenteerd om aan te tonen dat de steun daadwerkelijk doorslaggevend was voor het besluit om de investering in een steungebied ten uitvoer te leggen, zodat Progroup op dat tijdstip dan ook niet dit soort gedetailleerde plan had uitgewerkt. Duitsland wijst er evenwel op dat de bestuursvoorzitter en aandeelhouder van Progroup heeft bevestigd dat de steun voor Progroup doorslaggevend was bij de keuze voor Eisenhüttenstadt als locatie voor het investeringsvoornemen Propapier PM2 en dat anders voor […] als investeringslocatie was gekozen. Daarom had Progroup het bureau Roland Berger Strategy Consultants de opdracht gegeven om de economische factoren van een locatie in […] te vergelijken met Eisenhüttenstadt als locatie.

(101) Volgens het Roland Berger-rapport uit 2013 was het doel van de investering het verbeteren van de […] van Progroup. […] werd op grond van de […] als betere locatie beschouwd. Verdere voordelen van de locatie […] waren: goedkopere […], goedkopere […] en lagere […] en […] ([27]). Volgens dit rapport had de keuze voor Eisenhüttenstadt in plaats van […] tot jaarlijkse meerkosten van […] tot […] miljoen EUR geleid. De gedisconteerde meerkosten zouden in totaal […] tot […] miljoen EUR belopen. Een deel van deze meerkosten werd gecompenseerd door de steun en het verwachte […]. Eisenhüttenstadt bood bovendien de mogelijkheid voor toekomstige uitbreiding (lagere grondprijzen, gegarandeerde zoetwatervoorziening, stoomlevering door de geplande energiecentrale).

(102) Duitsland verklaart dat de investeringssteun, indien de volledige strategie van de […] zou slagen, afdoende was om de kostennadelen van een locatie in het achterstandsgebied Brandenburg-Nordost te dekken. Progroup heeft, volgens Duitsland, op die basis het ondernemingsbesluit genomen om in Eisenhüttenstadt te investeren, en zodoende heeft de aan Progroup toegekende investeringssteun de vereiste prikkel gegeven om als locatie voor Propapier PM2 te kiezen voor Eisenhüttenstadt in plaats van een locatie in […].

([24]) Deutsche Bank-studie, blz. 12.
([25]) ECA-rapport, blz. 10.
([26]) CAGR = Compound Annual Growth Rate.
([27]) Loonverschil op grond van opleidingskosten en verdere uitgaven, bv. huur- en vervoersubsidies, op grond van een vergelijking tussen bestaande productielocaties van Prowell in […].

5.6. *BIJDRAGE AAN DE REGIONALE ONTWIKKELING*

(103) Duitsland verklaart dat het investeringsproject Propapier PM2 aansluit bij de Branchenstrategie zur Unterstützung des Branchenkompetenzfeldes Papier im Land Brandenburg (sectorale strategie ter ondersteuning van het sectorale competentiegebied Papier in de deelstaat Brandenburg). De papiersector is een van de competentiegebieden die in het coalitieakkoord voor de vierde legislatuur (2004-2009) in de deelstaat Brandenburg is afgebakend ([28]).

(104) Een in opdracht van het ministerie van Economische Zaken van de deelstaat Brandenburg opgesteld document van Pöyry uit 2007 ([29]) maakt duidelijk dat op het tijdstip van de vaststelling van het nietig verklaarde besluit al bij al een positieve ontwikkeling van het sectorale competentiegebied „papier" werd verwacht. Weliswaar leverde dit onderzoek geen concrete nieuwe investeringsplannen voor de papiersector op (naast Propapier PM2), maar niettemin bestond de mogelijkheid van capaciteitsuitbreidingen, diversificatie of uitbreidingen van het productaanbod bij bestaande ondernemingen.

(105) Duitsland beklemtoont dat de investering heeft plaatsgevonden in een gebied met een aanzienlijke handicap: het bbp per hoofd van de bevolking beliep 76,3 % van het EU-27-gemiddelde in 2004 en het werkloosheidspercentage in 2005 lag bij 19,8 %, of 220 % van het EU-27-gemiddelde en 178 % van het gemiddelde in Duitsland. Eisenhüttenstadt is onderdeel van de regionaler Wachstumskern (RWK) Frankfurt (Oder)/Eisenhüttenstadt, die in 2006 het aantal premiebetalende werknemers zag dalen met 15 % (of 7 573 werknemers) ten opzichte van 1998.

(106) Duitsland geeft aan te verwachten dat het Propapier-project een belangrijke bijdrage kan leveren aan de diversificatie van de economische monostructuur van de regio, die sterk afhankelijk is van de door rationaliseringsinspanningen bedreigde staalindustrie (Arcelor). Duitsland wijst op het verlies van honderden arbeidsplaatsen in de staalindustrie sinds 2003 in Eisenhüttenstadt.

(107) Voorts wijst Duitsland op de potentiële voordelen van het investeringsproject Propapier PM2 wat betreft de verruiming van de waardecreatieketen (bv. investeringen in golfkartonfabrieken en in de verpakkingsindustrie).

(108) Duitsland is van mening dat het scheppen van 150 kwalitatief hoogwaardige directe arbeidsplaatsen (waarvan 82 % in 2012 in de regio te situeren was) en rond 450 indirecte arbeidsplaatsen aanzienlijk bijdraagt tot de ontwikkeling van de regio-Brandenburg die met een sterke achterstand kampt. Voorts wijst Duitsland op aanzienlijke opleidingsactiviteiten ([30]) voor lokale werknemers en de samenwerking met de Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg. De opleidingsactiviteiten dragen bij tot het kwalificatieniveau van de werknemers in het algemeen in een regio die door een tekort aan technisch gekwalificeerd personeel wordt gekenmerkt, en trekt zo mogelijk verdere investeerders aan. Duitsland voegt daaraan nog toe dat de behoefte aan geschoolde werknemers ook ertoe leidt dat regionale opleidingsinstellingen specifieke opleidingsprogramma's creëren.

(109) Duitsland beklemtoont het bijzonder innovatieve karakter van de Propapier PM2-machine, die wereldwijd de eerste machine was die bijzonder licht liner kon produceren, zodat de regio Eisenhüttenstadt in de sector bekendheid heeft gekregen als drager van knowhow.

(110) Duitsland weerspreekt de opmerkingen van Smurfit Kappa, door erop te wijzen dat Progroup zijn personeelsbestand in samenhang met de bouw van de papierfabriek Propapier PM2 niet heeft ingekrompen. Bovendien verzekert Duitsland dat de papiermachine in Eisenhüttenstadt werd geassembleerd en dat slechts enkele onderdelen buiten Duitsland werden geproduceerd.

(111) Duitsland wijst voorts op het langetermijnbelang van de investering om tot een duurzame ontwikkeling van de regio te komen. Volgens Duitsland was het engagement van Progroup van bij de eerste plannen bedoeld als een project op lange termijn in het kader van de verticale integratie en bij de uitbouw van de Oost-Europastrategie, zodat de Propapier PM2-investering ook op lange termijn positieve effecten zal opleveren.

(112) Duitsland voegt daaraan toe dat de Propapier PM2-investering ook tot een hogere levensstandaard in de regio bijdraagt: de salarissen die Propapier in Brandenburg betaalt, lagen regelmatig boven de gemiddelde brutolonen en -salarissen in Brandenburg, die 22 932 EUR bedroegen in 2008. Een en ander draagt bij tot een stijging van het bbp

([28]) SPD-Landesverband Brandenburg und CDU-Landesverband Brandenburg, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 4. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2004 bis 2009, Potsdam, oktober 2004.

([29]) Pöyry, Branchenstrategie Papier Brandenburg (Zusammenfassung), in opdracht van het ministerie van Economische Zaken van de deelstaat Brandenburg, november 2007.

([30]) Bv. seminars en praktijkopleidingen in Duitsland en in het buitenland, beroepskwalificaties op het gebied van hydraulica en pneumatica, specifieke trainingen voor werknemers die met de Propapier-PM2-machine werken.

per hoofd van de bevolking — en zodoende tot een positieve ontwikkeling van de regio. Voorts merkt Duitsland op dat de van de Propapier-investering verwachte omzet en de banencreatie tot hogere belastinginkomsten in de regio zullen leiden, waardoor verdere overheidsinvesteringen kunnen plaatsvinden, die op hun beurt tot de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio bijdragen.

5.7. *NEGATIEVE EFFECTEN*

(113) Duitsland beklemtoont dat de steun niet tot overcapaciteit in de bedrijfstak heeft geleid. Na de vaststelling van het nietig verklaarde besluit heeft de Commissie goedkeuring gegeven voor een reeks verdere staatssteunmaatregelen in de papiersector ([31]), waarvoor zij, om de capaciteitsuitbreiding op de relevante markt te kunnen beoordelen, rekening diende te houden met de door de Propapier-investering gecreëerde capaciteit. Volgens Duitsland had de Commissie die maatregelen niet goedgekeurd wanneer deze bedrijfstak door aanzienlijke overcapaciteit werd gekenmerkt.

(114) Duitsland merkt op dat de nieuwe fabriek zonder de staatssteun toch zou zijn gebouwd — maar op een andere locatie. Aangezien de op de relevante markt (EER) beschikbare capaciteit voor liner niet zou veranderen, gaat Duitsland ervan uit dat de steun niet negatief op de mededinging kan uitwerken. De steun kan dan ook niet als oorzaak voor de afvloeiingen op de productielocaties van concurrenten worden gezien, zoals Smurfit Kappa beweert, maar dient juist als verklaring voor nieuw gecreëerde arbeidsplaatsen in Brandenburg te worden gezien.

(115) Duitsland voegt daaraan nog toe dat de Europese markt voor liner door één dominante concurrent (Smurfit Kappa) wordt gekenmerkt, met daartegenover talrijke kleinere aanbieders, waaronder Progroup. Smurfit Kappa is met duidelijke afstand de grootste marktdeelnemer die een agressief zakelijk beleid voert, dat zich vertaalt in massale uitbreidingsinspanningen in de vorm van overnames van talrijke concurrenten. Daartegenover staat Progroup, een kleine marktdeelnemer die op organische groei inzet en niet op de overname van concurrenten. Bijgevolg zou de Propapier PM2-investering, nog steeds volgens Duitsland, doordat de producten van de Propapier PM2-fabriek rechtstreeks concurreren met het aanbod van Smurfit Kappa, ertoe bijdragen de overheersende positie van deze dominante marktdeelnemer terug te brengen en zo de concurrentie op de markt voor liner in het algemeen versterken.

6. **BEOORDELING VAN DE MAATREGEL**

6.1. *DE VRAAG OF ER SPRAKE IS VAN STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU*

(116) De financiële steun in het kader van de maatregel werd door Duitsland in de vorm van een investeringssubsidie toegekend en werd uit staatsmiddelen bekostigd. Deze steun kan dus als uit staatsmiddelen bekostigde staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt.

(117) Aangezien de steun aan slechts één onderneming (Propapier) ten goede kwam, betreft het een selectieve maatregel.

(118) De financiële steun bevrijdt Propapier van kosten die de onderneming in de regel zelf had moeten dragen, en verschaft de onderneming zodoende een economisch voordeel ten opzichte van haar concurrenten.

(119) De financiële steun door Duitsland betrof een investering die het mogelijk moet maken verschillende soorten liner te produceren. Aangezien er voor deze producten interstatelijk handelsverkeer bestaat, kan die steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen.

(120) Derhalve komt de Commissie in deze voorlopige beoordeling tot de conclusie dat **de maatregel** een aan Propapier verleende **staatssteun** in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU **vormt**.

6.2. *DE RECHTMATIGHEID VAN DE STEUNMAATREGEL*

(121) Overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU moeten de lidstaten alle steunmaatregelen vóór de tenuitvoerlegging ervan aanmelden, tenzij deze onder een groepsvrijstelling vallen. Hoewel de steun in het kader van de vrijgestelde steunregeling XR 6/2007 (zie de overwegingen 35 en 36) werd toegekend, valt deze niet onder het toepassingsgebied van de betrokken groepsvrijstellingsverordening (in dit geval, Verordening (EG) nr. 1628/2006 ([32])), omdat de steun de drempel voor individuele aanmelding (in dit geval 22,5 miljoen EUR) overschrijdt.

([31]) Steunmaatregel N 203/08 — LIP — Duitsland — Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG; steunmaatregel N 865/06 — LIP — Duitsland — Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH, en steunmaatregel SA.32063 (2011/NN) — Polen — LIP — Mondi Świecie.

([32]) De groepsvrijstellingsverordening voor regionale investeringssteun, zie voetnoot 9.

(122) Door de steunmaatregel in 2007 aan te melden is Duitsland zijn verplichting tot individuele aanmelding overeenkomstig artikel 7, onder e), van Verordening (EG) nr. 1628/2006 nagekomen. Na de nietigverklaring van het oorspronkelijke besluit van de Commissie en gelet op het feit dat de steun werd uitgekeerd voordat het Gerecht zijn arrest heeft gewezen met betrekking tot het door Smurfit Kappa ingediende verzoek tot nietigverklaring, moet de steun als onrechtmatig worden beschouwd.

(123) Aangezien de voorgenomen steun de drempel voor individuele aanmelding overeenkomstig artikel 7, onder e), van Verordening (EG) nr. 1628/2006 overschrijdt, zal de Commissie de maatregel aan de hand van de richtsnoeren regionale steun beoordelen.

6.3. *VOOR DE BEOORDELING RELEVANTE TERMIJN EN TOEPASSELIJKE PROCEDURE*

(124) Zoals de Commissie in de punten 47 tot en met 50 van het besluit tot inleiding van de procedure heeft verklaard, moet zij haar nieuwe voorlopige beoordeling van de steunmaatregel baseren op de situatie zoals die bestond op het tijdstip dat de nietig verklaarde besluit werd vastgesteld, om zich naar het arrest van het Gerecht in zaak T-304/08 te voegen. Aangezien het de taak van de Commissie is om een nieuw besluit vast te stellen dat niet zoals het Gerecht in voornoemd arrest heeft vastgesteld onvoldoende gemotiveerd is, kan de Commissie alleen rekening houden met de feiten, rapporten en andere gegevens die haar ter beschikking hadden gestaan voordat zij haar oorspronkelijke besluit inzake de verenigbaarheid van de steunmaatregel vaststelde ([33]).

(125) In de voorliggende steunzaak werd de omvang van het investeringsvoornemen na de vaststelling van het nietig verklaarde besluit op 2 april 2008 verminderd, waardoor ook de in aanmerking komende kosten daalden; de toegekende steun werd eveneens overeenkomstig verminderd. Ook wanneer de Commissie een besluit over de steunmaatregel zoals die ten uitvoer werd gelegd, zou vaststellen en daarbij rekening zou houden met het feit dat zowel de in aanmerking komende kosten als de door Duitsland aan Propapier toegekende steun lager uitvielen dan oorspronkelijk was voorzien, zal de Commissie haar beoordeling toch baseren op de gegevens die haar op het tijdstip van de vaststelling van het nietig verklaarde besluit ter beschikking hadden gestaan en zich baseren op de toentertijd toepasselijke steunvoorschriften van de Unie. Bij regionale steun ten behoeve van grote investeringsprojecten moet de Commissie in de regel een besluit vaststellen op de grondslag van prognoses en geschatte marktgegevens voordat de investering daadwerkelijk volledig ten uitvoer gelegd kan worden. De toegestane steunintensiteiten worden nadien niet aangepast, zelfs wanneer enkele jaren later blijkt dat de markt zich anders heeft ontwikkeld dan op het tijdstip van het door de Commissie vastgestelde besluit werd aangenomen.

(126) De procedure voor de vaststelling van een nieuw besluit mag dus weer worden opgenomen op het precieze punt waarop de onwettigheid is ontstaan ([34]). In het kader van de staatssteunvoorschriften heeft het Hof verklaard dat, ingeval het onderzoek door de Commissie met betrekking tot een vroeger besluit onvolledig was en de onwettigheid van een eerder besluit heeft meegebracht, de procedure ter vervanging van dit besluit mag worden hervat op dat punt, waarbij de reeds uitgevoerde beoordeling opnieuw wordt uitgevoerd ([35]).

6.4. *VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN MET DE ALGEMENE BEPALINGEN VAN DE RICHTSNOEREN REGIONALE STEUN*

(127) Op het tijdstip dat het nietig verklaarde besluit in 2008 werd vastgesteld, kwam de regio Brandenburg-Nordost op grond van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU voor regionale steun in aanmerking.

(128) De aangemelde steun moest worden toegekend voor een initiële investering in de zin van de definitie van punt 4.1 van de richtsnoeren regionale steun, en de in aanmerking komende kosten omvatten, overeenkomstig punt 4.2 van diezelfde richtsnoeren regionale steun, de kosten voor gebouwen en productie-installaties (zie overweging 30). Duitsland heeft bevestigd dat de immateriële activa aan de voorwaarden van punt 56 van de richtsnoeren regionale steun zouden voldoen (zie overweging 31).

(129) De eigen bijdrage, vrij van steun, van de begunstigde van de steun in de in aanmerking komende kosten overschrijdt de drempel van 25 %, zoals in punt 4.1 van de richtsnoeren regionale steun wordt geëist (zie overweging 34).

(130) De formele voorwaarden van het stimulerend effect volgens punt 38 van de richtsnoeren regionale steun werden in acht genomen: wat betreft de oorspronkelijk voorziene directe subsidie vroeg de begunstigde de steun aan op 15 mei 2007 en Duitsland bevestigde op 24 mei 2007 vóór de aanvang van de projectwerkzaamheden (december 2007)

([33]) Vgl. steunmaatregel C 28/05, Glunz AG en OSB Deutschland GmbH (Besluit 2011/524/EU van de Commissie van 23 maart 2011, PB L 228 van 3.9.2011, blz. 22), steunmaatregel C 54/1996, herkapitalisatie Alitalia (Beschikking 2001/723/EG van de Commissie, PB L 271 van 12.10.2001, blz. 28), steunmaatregel SA.23839 (C 44/2007) FagorBrandt (Besluit 2013/283/EU van de Commissie, PB L 166 van 18.6.2013, blz. 1) en steunmaatregel SA.28855 (2012/C), ING — Restructuring aid (PB C 260 van 29.8.2012, blz. 1).

([34]) Arrest van 3 juli 1986, Raad van de Europese Gemeenschappen/Europees Parlement, Jurisprudentie 1986, blz. 2155, rechtsoverweging 47; arrest van 12 november 1998, zaak C-415/96, Spanje/Commissie, Jurispr. 1998, blz. I-6993, punt 31, en arrest van 3 oktober 2000, C-458/98 P, Industrie des poudres sphériques/Raad van de Europese Unie e.a., Jurispr. 2000, blz. I-8147, punt 82.

([35]) Arrest van 12 november 1998, zaak C-415/96, Spanje/Commissie, Jurispr. 1998, blz. I-6993, punt 34.

schriftelijk dat het project, in afwachting van de uitkomst van een diepgaand onderzoek, aan de in de betrokken regeling vastgestelde subsidiabiliteitsvoorwaarden voldoet.

(131) De totale steun werd uiteindelijk in de vorm van een investeringssubsidie toegekend, die automatisch uitgekeerd wordt, wanneer de objectieve criteria van de betreffende rechtsgrondslag zijn vervuld (vrijgestelde steunregeling XR 6/2007). Voor deze investeringssubsidie is geen voorafgaande steunaanvraag vereist, noch een schriftelijke bevestiging dat het project in beginsel aan de subsidiabiliteitscriteria voldoet. Volgens voetnoot 41 van de richtsnoeren regionale steun hoeven de lidstaten in het geval van goedgekeurde fiscale steunregelingen waarbij een belastingvrijstelling of -vermindering automatisch wordt toegekend ten behoeve van de in aanmerking komende uitgaven zonder enige discretionaire marge voor de autoriteiten, niet vóór de aanvang van de projectwerkzaamheden schriftelijk te bevestigen dat het project in beginsel, in afwachting van de uitkomst van een grondig onderzoek, aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van de regeling voldoet.

(132) Duitsland heeft bevestigd dat de investering voor een periode van ten minste vijf jaar na de voltooiing van de investering in het steungebied behouden moet blijven (punt 4.1 van de richtsnoeren regionale steun).

(133) Bovendien heeft Duitsland bevestigd dat de voorwaarden inzake cumulering in acht dienen te worden genomen (punt 4.4 van de richtsnoeren regionale steun).

(134) De Commissie is derhalve, gelet op de informatie waarover zij beschikte voordat het nietig verklaarde besluit werd vastgesteld, van oordeel dat de steunmaatregel aan de desbetreffende verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren regionale steun voldoet.

6.5. *DE VERENIGBAARHEID MET DE BEPALINGEN VAN DE RICHTSNOEREN REGIONALE STEUN VOOR GROTE INVESTERINGSPROJECTEN*

(135) Aangezien de regionale steun voor een groot investeringsproject werd toegekend, moet de Commissie ook nagaan of de bijzondere voorwaarden voor regionale steun voor grote investeringsprojecten van punt 4.3 van de richtsnoeren regionale steun in acht zijn genomen.

6.5.1. DE STEUNINTENSITEIT (PUNT 67 VAN DE RICHTSNOEREN REGIONALE STEUN)

(136) Omdat de aangemelde, in aanmerking komende uitgaven 586 722 900 EUR (gedisconteerd) bedragen en voor de regio Brandenburg-Nordost voor regionale steun een standaardplafond van 30 % BSE geldt, bedraagt de volgens punt 67 van de richtsnoeren regionale steun toegelaten maximale steunintensiteit 12,30 % BSE.

(137) Duitsland deelde de Commissie nadat het nietig verklaarde besluit was vastgesteld, mee dat de in aanmerking komende kosten, nadat de energiecentrale uit het gesteunde project was weggevallen, overeenkomstig waren verlaagd. Indien de in punt 67 van de richtsnoeren regionale steun vastgestelde aanpassingsregels op de lagere in aanmerking komende kosten waren toegepast, had dit tot een hogere steunintensiteit geleid. De begunstigde van de steun heeft de werkzaamheden aan het project echter opgestart in een scenario waarbij een steunintensiteit van 12,30 % BSE bij de Commissie was aangemeld en nadien door haar was goedgekeurd. Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat de oorspronkelijk goedgekeurde steunintensiteit als prikkel voor de investeringsbeslissing voldoende was en dat van een hogere steunintensiteit geen extra stimulerend effect zou zijn uitgegaan ([36]).

(138) Propapier kreeg voor het ingekrompen investeringsproject steun uitgekeerd ten belope van 50 559 153 EUR (nominaal) resp. 44 172 973 EUR (gedisconteerd). Dit stemt overeen met een steunintensiteit van 12,51 % BSE en overschrijdt zodoende de toelaatbare maximale steunintensiteit van 12,30 %. Duitsland heeft evenwel bevestigd dat Propapier de teveel uitgekeerde steun van in totaal 1 099 539 EUR inclusief rente heeft terugbetaald. Zodoende overschrijdt de steun die de begunstigde van de steun kan behouden, niet het bedrag van 43 415 903 EUR, dat overeenstemt met een steunintensiteit van 12,30 % BSE van de verlaagde in aanmerking komende kosten van het investeringsproject. Op grond van dit alles kan worden geconcludeerd dat het bedrag van de toegekende steun in overeenstemming is met punt 67 van de richtsnoeren regionale steun.

(139) In het besluit tot inleiding van de procedure ten aanzien van steunmaatregel SA.36147 (C 30/2010) ([37]) had de Commissie twijfel geformuleerd of de investering in de Propapier-papierfabriek samen met diverse andere infrastructuurmaatregelen van de overheid voor het bedrijventerrein waarop de door Propapier geplande

([36]) Vgl. Beschikking 2006/262/EG van de Commissie van 21 september 2005 betreffende de staatssteun nr. C 5/2004 (ex N 609/2003) die Duitsland voornemens is te verlenen aan Kronoply (PB L 94 van 1.4.2006, blz. 50).

([37]) Zie voetnoot 4.

papierfabriek lag, één initiële investering in de zin van punt 60 van de richtsnoeren regionale steun kon vormen. Daarom gaf de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure in de zaak van de regionale investeringssteun, steunmaatregel SA.23827 (2013/C) — Duitsland — LIP — Propapier PM 2 GmbH aan dat, mocht de Commissie na de formele onderzoeksprocedure in de zaak van steunmaatregel SA.36147 (C 30/10) — Duitsland — Mogelijke infrastructuursteun aan Propapier, tot de conclusie komen dat andere gesteunde investeringen samen met de investeringen van Propapier in de papierfabriek één investering vormen of dat Propapier verdere steun in de vorm van infrastructuurmaatregelen had gekregen, het volledige steunpakket zou moeten worden beoordeeld op zijn verenigbaarheid met punt 67 van de richtsnoeren regionale steun.

(140) Wanneer de Commissie haar eindbesluit betreffende steunmaatregel SA.36147 (C 30/2010) vaststelt ([38]), zal zij bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de maatregelen voor infrastructuursteun rekening houden met de regionale steun die Propapier werd toegekend.

6.5.2. DE TOEPASSING VAN DE CRITERIA UIT PUNT 68, ONDER A) EN B), VAN DE RICHTSNOEREN REGIONALE STEUN

(141) Aangezien het totale bedrag aan steun uit alle bronnen de toepasselijke drempel voor individuele aanmelding overschrijdt, moet de Commissie deze toetsen aan de criteria van punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren regionale steun.

(142) Steun voor grote investeringsprojecten die onder punt 68 van de richtsnoeren regionale steun valt en waarbij:

— de begunstigde van de steun vóór of na de investering meer dan 25 % van de afzet van het betrokken product voor zijn rekening neemt, of

— de door het project gecreëerde productiecapaciteit meer dan 5 % bedraagt van de markt, gemeten aan de hand van gegevens over het schijnbare verbruik van het betrokken product, tenzij het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het schijnbare verbruik over de laatste vijf jaar hoger lag dan het jaarlijkse groeipercentage van het bbp in de EER,

kan pas goedkeuring krijgen wanneer na inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU grondig is onderzocht of de steun noodzakelijk is als investeringsprikkel en de voordelen van de steunmaatregelen opwegen tegen de concurrentieverstoringen ervan.

(143) Om de betreffende toetsing aan de hand van punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren regionale steun uit te kunnen voeren, moet de Commissie eerst de relevante productmarkt en de relevante geografische markt afbakenen.

6.5.2.1. **De betrokken producten**

(144) Hoewel Progroup de Propapier-PM2-machine eventueel voor de productie van testliner met een gramsgewicht van 70-110 g/m^2 en golfkarton met een gramsgewicht van 70-130 g/m^2 heeft gepland (zoals Smurfit Kappa aanvoert), is de Commissie van mening dat de marktafbakening gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijke potentiële productiecapaciteit van de machine. Derhalve bevestigt de Commissie dat het investeringsproject, zoals door Duitsland aangegeven en zoals in overweging 25 beschreven, direct op twee soorten liner ziet: **testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en gegolfd papier uit gerecyclede vezels**.

(145) Aangezien naar schatting 75 % van het in de gesteunde installatie geproduceerde liner binnen Progroup voor de productie van het downstreamproduct zal worden gebruikt, is de Commissie van mening dat het downstreamproduct (**golfkarton**) volgens punt 69 van de richtsnoeren regionale steun eveneens een betrokken product van het investeringsproject is.

6.5.2.2. **De relevante productmarkt**

(146) Volgens punt 69 van de richtsnoeren regionale steun omvat de relevante productmarkt het betrokken product en daarmee substitueerbare producten die als zodanig worden beschouwd hetzij door de consument (wegens de kenmerken van het product, de prijs en het gebruik waarvoor het is bestemd), hetzij door de producent (wegens de flexibiliteit van de productie-installaties).

([38]) Zie overweging 3.

De relevante productmarkt voor liner

(147) Duitsland verklaart dat de beide soorten liner die in de gesteunde fabriek zullen worden geproduceerd, tot dezelfde totale markt voor liner behoren, die — naast deze beide soorten (testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en gegolfd papier uit gerecyclede vezels) — ook kraftpapier en gegolfd papier uit nieuwe vezels omvat, ongeacht het gramsgewicht. Duitsland onderbouwde dit standpunt door te wijzen op de onderlinge substitueerbaarheid van deze producten.

(148) Ook volgens de Commissie zijn gegolfd papier uit gerecyclede vezels en gegolfd papier uit nieuwe vezels uit oogpunt van de aanbieder onderling substitueerbaar. In een installatie voor de productie van gegolfd papier uit gerecyclede vezels kan ook gegolfd papier uit nieuwe vezels worden geproduceerd; alleen bij het aanmaken van de grondstof is een aanpassing van de installatie nodig (met een eenmalige investering van […] miljoen EUR, hetgeen minder dan […] % van de totale investeringskosten vertegenwoordigt). Bovendien wordt in de praktijk gegolfd papier uit nieuwe vezels geproduceerd uit een mix van nieuwe en gerecyclede vezels, die tot 40-50 % gerecyclede vezels bevat.

(149) Gegolfd papier uit nieuwe vezels is ongeveer 15 % duurder dan gegolfd papier dat alleen uit gerecyclede vezels bestaat. Uit oogpunt van de afnemers van gegolfd papier hebben beide producten in wezen dezelfde eigenschappen en worden zij voor dezelfde toepassingen gebruikt. De afnemers kunnen gegolfd papier uit gerecyclede vezels met een hoger gramsgewicht (bv. 140 g/m^2) substitueren door lichter gegolfd papier uit nieuwe vezels (bv. 127 g/m^2). Prijsverschillen verliezen daardoor aan belang, doordat in plaats van gegolfd papier uit gerecyclede vezels ook lichter gegolfd papier uit nieuwe vezels kan worden gebruikt. Bijgevolg zijn, volgens de Commissie, ook uit oogpunt van de vraagzijde beide producten onderling substitueerbaar.

(150) Wat betreft de substitueerbaarheid aan de vraagzijde van testliner uit gerecyclede vezels en kraftliner uit nieuwe vezels geldt hetzelfde: beide soorten worden voor dezelfde toepassing gebruikt en de hogere prijs van kraftliner wordt gecompenseerd doordat testliner met een hoger gramsgewicht door lichtere kraftliner kan worden gesubstitueerd.

(151) Gegolfd papier (uit nieuwe, maar ook uit gerecyclede vezels), testliner en kraftliner zijn dus uit oogpunt van de aanbodzijde volledig substitueerbaar, omdat iedere moderne papierfabriek, met inbegrip van de machine van de begunstigde van de steun, beide kan produceren.

(152) Ook liner met een verschillend gramsgewicht (d.w.z. van meer en minder dan 150 g/m^2) behoort tot dezelfde relevante markt omdat het uit oogpunt van afnemers substitueerbaar is: de afnemer kan één laag zware liner vervangen door meerdere lagen goedkopere, lichtere liner.

(153) Om de hierboven gegeven redenen zou kunnen worden geconcludeerd dat de relevante productmarkt voor liner de totale markt voor liner omvat. De Commissie heeft echter in vroegere besluiten in concentratiezaken ([39]) het antwoord op de vraag naar de relevante productmarkt en met name de segmentering in producten uit nieuwe en die uit gerecyclede vezels opengelaten. De Commissie tekent aan dat Duitsland ook gegevens heeft verschaft voor de engst mogelijke afbakening van de relevante productmarkt (een markt voor testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en gegolfd papier uit gerecyclede vezels).

(154) Progroup is een verticaal geïntegreerde papierproducent die concurreert op de volledige markt voor liner, waar iedere geïntegreerde producent kan besluiten om wegens betere voorwaarden bepaalde producten bij Progroup te betrekken in plaats van deze zelf te produceren. De door Duitsland verschafte nadere studies lieten zien dat precies de verticaal geïntegreerde producenten die de voor hun golfkartonproductie vereiste volumes liner (gemeten in ton) zelf produceren, liner bij concurrenten kopen of aan hen verkopen, om aan de concrete behoefte aan bepaalde soorten liner en logistieke eisen te voldoen. Op grond van de dominante marktpositie van verticaal geïntegreerde producenten kunnen hoge marktaandelen op de vrije markt (d.w.z. alleen voor leveringen aan derden) niet noodzakelijkerwijs worden gelijkgesteld met marktmacht. Op basis daarvan concludeerde Duitsland dat de relevante productmarkt de totale markt voor liner is en dat deze zowel interne leveringen van liner als ook leveringen aan derden omvatten (= totale markt). Duitsland stelde echter alleen gegevens beschikbaar over de vrije markt.

([39]) O.a. zaak COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa (10 november 2005); zaak COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän (10 mei 2001); zaak COMP/M.2243 — Stora Enso/AssiDomän/JV (22 december 2000); zaak COMP/M.2020 — Metsä-Serla/MODO (4 augustus 2000).

(155) De Commissie ziet geen reden om van haar beschikkingspraktijk in eerdere steun- ([40]) en concentratiezaken ([41]) in de papiersector af te wijken (zaken waarin de Commissie ofwel een onderscheid maakte tussen de markten voor alle soorten liner en die van uitsluitend uit oud papier geproduceerd liner, dan wel de marktafbakening open liet en ofwel tussen de totale markt en de vrije markt onderscheid maakte, dan wel de marktafbakening open liet of de markt afbakende als de totale markt voor liner, maar berekeningen maakte voor beide scenario's). Gelet op de informatie die de Commissie ter beschikking stond vóór de vaststelling van het nietig verklaarde besluit, en gelet op de na het besluit tot inleiding van de procedure ontvangen opmerkingen, die betrekking hebben op de situatie vóór de vaststelling van het nietig verklaarde besluit, heeft de Commissie daarom besloten om de toetsing aan de criteria van punt 68 van de richtsnoeren regionale steun uit te voeren op het niveau van de markt voor alle soorten liner en de markt voor testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en uit oud papier geproduceerd gegolfd papier, alsmede op het niveau van zowel de totale markt als de vrije markt.

De relevante productmarkt voor golfkarton

(156) Golfkarton wordt niet alleen in de gesteunde fabriek geproduceerd, maar is een downstreamproduct waarop het investeringsproject ziet.

(157) Duitsland geeft aan dat golfkarton uit oogpunt van de aanbieders een afzonderlijke markt vormt, omdat de installaties voor de productie van golfkarton zelfs mét aanzienlijke kosten niet kunnen worden omgebouwd voor de productie van andere producten.

(158) Aan de vraagzijde is golfkarton nog het beste met kartonverpakkingen te vergelijken, ook al zijn verpakkingen uit golfkarton lichter, stabieler en goedkoper. De afnemers van golfkarton (de producenten van verpakkingen) kunnen dus bij de meeste soorten verpakkingen golfkarton niet door andere producten substitueren.

(159) Aangezien op dit punt geen opmerkingen zijn gemaakt, wijkt de Commissie niet af van haar bestaande beschikkingspraktijk in de reeds genoemde besluiten in concentratiezaken en bevestigt zij haar standpunt dat zij ook in het nietig verklaarde besluit en het besluit tot inleiding van de procedure heeft ingenomen: **golfkarton** is een afzonderlijke productmarkt.

6.5.2.3. **De relevante geografische markt**

(160) In punt 70 van de richtsnoeren regionale steun wordt met betrekking tot de toetsing aan de criteria van punt 68, onder a) en b), opgemerkt: „Voor de toepassing van de punten a) en b) worden de afzet en het schijnbaar verbruik op het passende niveau van de PRODCOM-nomenclatuur bepaald in de regel binnen de EER of, indien dergelijke gegevens niet beschikbaar zijn, volgens een andere, algemeen aanvaarde marktsegmentatie waarvoor eenvoudig beschikbare statistische gegevens voorhanden zijn.".

De relevante geografische markt voor liner

(161) Duitsland is van mening dat de relevante geografische markt voor liner ten minste de EER omvat en zelfs ruimer is dan de EER (met inbegrip van aan de EER aangrenzende gebieden). De Commissie ziet echter geen reden om af te wijken van haar beschikkingspraktijk in vroegere steun- en concentratiezaken waar de EER als relevante geografische markt voor liner werd beschouwd, en zal daarom de toetsing van de markt aan de criteria van punt 68 van de richtsnoeren regionale steun uitvoeren aan de hand van de algemeen aanvaarde marktsegmentatie van de relevante geografische markt voor liner en uit oud papier geproduceerd gegolfd papier, waarvoor reeds gegevens beschikbaar zijn — in dit geval is dit de EER.

De relevante geografische markt voor golfkarton

(162) Golfkarton wordt in andere bedrijfslocaties van Progroup geproduceerd uit liner dat in de fabriek van Eisenhüttenstadt wordt geproduceerd. Op het tijdstip van de aanmelding was het plan dat Propapier liner aan Progroup-fabrieken in Duitsland, Frankrijk en de Tsjechische Republiek zou gaan leveren — en aan de fabriek in Stryków (Polen) na de bouw ervan in 2008. In deze fabriek zou dan het downstreamproduct golfkarton worden geproduceerd.

(163) Duitsland geeft aan dat de relevante geografische markt voor golfkarton niet enger is dan de EER, maar verschafte desondanks ook gegevens voor het gebied dat de belangrijkste landen omvat waarnaar Progroup levert (d.w.z. de

([40]) Steunmaatregel N 203/08 — LIP — Duitsland — Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG; steunmaatregel N 865/06 — LIP — Duitsland — Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH, en steunmaatregel SA.32063 (2011/NN) — Polen — LIP — Mondi Świecie.

([41]) Zie voetnoot 38.

Tsjechische Republiek, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Polen). Rekening houdende met een worstcasescenario en met de ervaring uit vroegere besluiten in concentratiezaken ([42]) (waarin bleek dat golfkartonleveringen tot een afstand van 400 km van de golfkartonfabriek economisch zijn), laat de Commissie het antwoord op de vraag naar de afbakening van de relevante geografische markt voor golfkarton open en zal zij de marktaandelen berekenen zowel op EER-niveau als ook voor het gebied dat alleen de belangrijkste „landen van bestemming" van Progroup omvat.

6.5.2.4. **Marktaandelen**

(164) Om na te gaan of de in punt 68, onder a), van de richtsnoeren regionale steun bepaalde drempel niet wordt overschreden, moet de Commissie het marktaandeel van de begunstigde van de steun op concernniveau vóór en nà de investering analyseren. Het in 2007 aangevatte investeringsproject was tegen medio 2011 afgerond; de volledige productiecapaciteit zou echter pas in 2015 worden bereikt. Duitsland wees er bij de aanmelding op dat geen gegevens uit onafhankelijke bronnen beschikbaar waren over het schijnbare verbruik op de relevante markten in het jaar nà het jaar waarin de volledige productiecapaciteit bereikt zou moeten zijn (dus in 2016). Daarom heeft de Commissie besloten om de marktaandelen voor 2011 (het jaar van de voltooiing van de investering) te onderzoeken, jaar waarvoor reeds prognoses uit onafhankelijke bron voorhanden zijn. Dit is een aanvaardbare benadering, omdat op dat moment reeds 92 % van de capaciteit die door het project tot stand moet worden gebracht, beschikbaar zou moeten zijn.

(165) Om het marktaandeel van Progroup op concernniveau te bepalen, zette de Commissie het volume en de waarde van de totale leveringen binnen het concern (zowel aan derden als binnen het concern) in het gekozen jaar af tegen het schijnbare verbruik op de relevante markt. Voorts werden de marktaandelen voor de vrije markt voor liner (d.w.z. uitsluitend rekening houdende met de verkopen van Progroup die geen captive verkopen waren ([43])) en het totale volume van de markt voor leveringen aan derden afzonderlijk berekend.

(166) De gegevens over het volume en de waarde van het schijnbare verbruik in de EER op de markt voor liner, voor testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en gegolfd papier uit oud papier, en voor golfkarton werden ten behoeve van de aanmelding, op vraag van de begunstigde van de steun, verzameld door het internationaal actieve engineering- en consultingbureau Pöyry, dat zich heeft gespecialiseerd in de sectoren energie, bosbouw, infrastructuur en milieu. Pöyry baseerde zich voor het verzamelen van de gegevens op zijn eigen databank en op publiek toegankelijke gegevens (bv. uit vaktijdschriften en bij brancheorganisaties).

(167) Aangezien geen gegevens over het volume van de vrije markt uit onafhankelijke bronnen beschikbaar waren, baseerde Duitsland zich voor de schatting van dit marktvolume op de capaciteitsgegevens van Pöyry voor 2006 en vergeleek dan voor iedere geïntegreerde producent de productiecapaciteit voor liner met de productiecapaciteit voor golfkarton. Is de productiecapaciteit voor golfkarton hoger dan die voor liner, dan resulteert een en ander theoretisch gezien in een overeenkomstige vraag naar deze grondstof op de vrije markt. Bovenop die bijkomende vraag van geïntegreerde producenten naar liner komt de vraag van niet-geïntegreerde producenten van liner op de vrije markt. Uit deze berekening bleek dat het volume van de vrije markt voor liner rond 37 % van de totale markt voor liner vertegenwoordigt. Deze verhouding diende ook als basis voor de schatting van het volume van de vrije markt in 2011 ([44]).

(168) Omdat voor de productiecapaciteit voor liner uit oud papier en uit nieuwe vezels geen specifieke gegevens beschikbaar zijn, kan deze methode niet worden gebruikt om het volume van de vrije markt voor testliner en uit oud papier geproduceerd gegolfd papier worden gebruikt. Uit oud papier geproduceerd liner vertegenwoordigt echter rond 70-80 % van de totale markt voor liner, zodat dit hoge aandeel hoogstwaarschijnlijk ook voor de vrije markt geldt, hetgeen betekent dat de marktaandelen van Progroup op de vrije markt voor liner uit gerecyclede vezels slechts licht hoger zijn dan die op de vrije markt voor alle soorten liner.

(169) De gegevens over het volume van de markt voor gegolfd papier in het belangrijkste leveringsgebied van Progroup (Tsjechische Republiek, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Nederland en Polen) werden verzameld op basis van de statistische gegevens van FEFCO ([45]), die werden verschaft voordat het nietig verklaarde besluit werd vastgesteld en waaruit blijkt dat dit gebied 58 % van de totale EER-markt vertegenwoordigt.

([42]) Bv. zaak COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa, en zaak COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän.

([43]) In dit verband dient te worden aangestipt dat Progroup op de vrije markt alleen uit oud papier geproduceerd liner (d.w.z. testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en gegolfd papier uit oud papier) verkoopt.

([44]) Aangezien geïntegreerde producenten, zoals reeds gezegd, niet alleen wegens ontoereikende capaciteit, maar ook wegens logistieke behoeften op de vrije markt actief zijn, wordt in deze methode, afhankelijk van de concrete vraag van deze producenten naar verschillende soorten liner, het volume van de vrije markt onderschat, zodat een worstcasescenario moet worden uitgewerkt.

([45]) FEFCO is de koepelorganisatie van de Europese brancheorganisaties van golfkartonproducenten.

(170) De marktaandelen van Progroup op de relevante markten in het jaar vóór en het jaar nà de investering zoals die werden berekend op basis van de door Duitsland (aan de hand van gegevens van Pöyry en FEFCO) verschafte gegevens, zijn in tabel 1 te vinden.

Tabel 1

Marktaandelen Progroup op concernniveau op de relevante markten

Marktaandelen (in %)	2006		2011	
	Volume	Waarde	Volume	Waarde
Liner (totale markt — EER)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Alleen liner geproduceerd uit oud papier (testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en gegolfd papier geproduceerd uit oud papier) (Totale markt — EER)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Liner (vrije markt — EER)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Golfkarton (EER)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Golfkarton (belangrijkste landen van levering)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]

(171) Bij alle gehanteerde marktafbakeningen blijft het marktaandeel van Progroup duidelijk onder de in punt 68, onder a), van de richtsnoeren regionale steun vastgestelde drempelwaarde van 25 %. Ook bij een verdere segmentering op basis van het gramsgewicht tot 130 g/m^2 wordt de drempelwaarde van 25 % voor het relevante marktaandeel niet overschreden.

(172) Daarom is de Commissie van oordeel dat de hier te onderzoeken steun de in punt 68, onder a), van de richtsnoeren regionale steun genoemde drempelwaarde niet overschrijdt.

6.5.2.5. **Capaciteitsuitbreiding en marktprestaties**

(173) De Commissie moet de kwestieuze steun ook toetsen aan punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun. Zo dient te worden nagegaan of de door het project ontstane capaciteit minder bedraagt dan 5 % van de omvang van de markt, gemeten aan de hand van gegevens over het schijnbare verbruik van het betrokken product, tenzij het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het schijnbare verbruik over de laatste vijf jaar hoger lag dan de gemiddelde jaarlijkse groei van het bbp van de EER.

(174) Allereerst dient de Commissie aan de hand van het jaarlijkse gemiddelde groeipercentage van het schijnbare verbruik van het betrokken product na te gaan of de markt voor liner in de EER krimpt ([46]).

(175) De op het tijdstip van de aanmelding recentst beschikbare cijfergegevens betroffen de periode 2001-2006. Volgens deze gegevens kwam het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het schijnbare verbruik op de totale markt voor liner in de EER in de periode 2001-2006 uit op 2,15 % (volume) of 0,02 % (waarde). Het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het schijnbare verbruik in de EER van testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en van uit oud papier geproduceerd gegolfd papier bedroeg in diezelfde periode 3,25 % (volume) of 1,22 % (waarde).

(176) Aangezien het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het bbp ([47]) in de EER in de periode 2001-2006 uitkwam op 1,97 % in constante prijzen (volume) of 3,98 % in lopende prijzen (waarde), was het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het verbruik van zowel liner als van testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en van uit oud papier geproduceerd gegolfd papier hoger in volume, maar lager in waarde.

([46]) In voetnoot 62 van de richtsnoeren regionale steun wordt het begrip „schijnbaar verbruik van het betrokken product" omschreven als „de productie vermeerderd met de invoer en verminderd met de uitvoer". De gegevens over het schijnbare verbruik werden ten behoeve van de aanmelding verzameld door Pöyry.

([47]) Gebaseerd op EU-27-gegevens.

Volume en/of waarde

(177) De Commissie is het niet eens met de opmerking van Duitsland dat het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage uitsluitend op basis van het volume — en niet de waarde — moet worden berekend (zie de overwegingen 93 en 94). Het klopt weliswaar dat in deze zaak alleen op basis van de berekening van de waarde hoeft te worden berekend of de in punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun vermelde drempelwaarde van 5 % wordt overschreden, maar een algemene afwijzing van waardeberekeningen zou in tegenspraak zijn met de beschikkingspraktijk van de Commissie tot dusver en zou dit criterium minder doeltreffend maken voor het in beeld brengen van overcapaciteit, bijvoorbeeld wanneer de groei van het aanbod een reeds hoge groei van de vraag overschrijdt en de gemiddelde variabele kosten vergelijkingsgewijs laag zijn. Daarom zal de Commissie nagaan of de door het investeringsproject geschapen capaciteit meer dan 5 % van de omvang van de relevante markt bedraagt.

Onderzoek van de capaciteit en berekening van de capaciteitsuitbreiding

(178) De capaciteitsuitbreiding wordt overeenkomstig punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun berekend als aandeel van het schijnbare verbruik van het betrokken product, hetgeen per definitie zowel leveringen aan derden als interne leveringen van liner omvat.

(179) Met dit capaciteitscriterium (punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun) moet worden voorkomen dat een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding (d.w.z. een toename met meer dan 5 %), die niet aansluit bij een overeenkomstige toename van de vraag (d.w.z. de toename van de vraag onderschrijdt het bbp-groeipercentage in de EER), met name wegens de effecten daarvan op de prijzen, ongunstige effecten heeft op de concurrenten. Wat als aanzienlijke capaciteitsuitbreiding geldt, wordt in verhouding tot het marktvolume bepaald. Bij liner hangt het volume van de markt uiteindelijk af van het volume van de markt voor het downstreamproduct, ongeacht of dit binnen de onderneming of door derden wordt geproduceerd. Daarom is het niet raadzaam om de geschapen capaciteit uitsluitend aan de hand van het volume van de vrije markt voor liner te meten. Voorts zou, zoals hier reeds werd aangegeven, door de wisselwerking tussen de totale markt en de vrije markt een prijsdaling op de vrije markt het besluit van geïntegreerde producenten om intern te produceren of in te kopen, beïnvloeden en onmiddellijk tot een vraagtoename op de vrije markt leiden. De Commissie onderzoekt daarom in de regel de capaciteitsuitbreiding ten opzichte van de totale markt ([48]).

(180) Duitsland verklaarde dat in het kader van het project een capaciteit van in totaal 615 000 ton liner (testliner en gegolfd papier uit oud papier) per jaar zal worden gecreëerd, hetgeen overeenstemt met een waarde van […] miljoen EUR. Het schijnbare verbruik voor liner in de EER zou volgens Duitsland in 2006 uitkomen op 23,363 miljoen ton (waarde: 9 409,76 miljoen EUR). Het schijnbare verbruik voor testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en gegolfd papier uit oud papier in de EER zou in datzelfde jaar 18,281 miljoen ton (waarde: 6 752,698 miljoen EUR) hebben bedragen.

(181) Op grond van de hier genoemde gegevens zal door het Propapier-project in Eisenhüttenstadt een capaciteit worden gecreëerd die overeenstemt met 2,6 % van de totale markt voor liner (waarde: [< 3] %) of 3,4 % van de gecombineerde markt voor testliner met een gramsgewicht tot 150 g/m^2 en gegolfd papier uit oud papier (waarde: [< 5] %). Daaruit volgt dat de door het project gecreëerde capaciteit minder dan 5 % van het betrokken schijnbare verbruik (op EER-niveau) bedraagt.

(182) Zelfs wanneer als worstcasescenario de door Smurfit Kappa aangenomen hogere cijfers voor de capaciteitsuitbreiding worden gehanteerd (650 000 ton/jaar of 750 000 ton/jaar), zou de drempelwaarde van 5 % voor de totale markt voor liner niet worden overschreven (zie tabel 2).

Tabel 2

Capaciteitsuitbreiding op de totale markt voor liner (EER)

Relevante markt (EER)	Totale markt voor liner	Totale markt voor liner uit oud papier (testliner met gramsgewicht tot 150 g/m^2 en gegolfd papier uit oud papier)
Volume in 2006 (× 1 000 ton)	*23 363*	*18 281*

([48]) Op basis van dezelfde argumentatie kwam de Commissie in de volgende steunzaken over andere investeringen in de papiersector in diezelfde periode tot dezelfde conclusie: Steunmaatregel N 203/08 — LIP — Duitsland — Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG en steunmaatregel SA.32063 (2011/NN) — Polen — LIP — Mondi Świecie.

Relevante markt (EER)	Totale markt voor liner	Totale markt voor liner uit oud papier (testliner met gramsgewicht tot 150 g/m^2 en gegolfd papier uit oud papier)
Waarde in 2006 (× 1 000 EUR)	*9 409 760*	*6 752 698*
Capaciteitsuitbreiding in volume (met 615 000 ton/jaar)	2,6 %	3,4 %
Capaciteitsuitbreiding in waarde (met 615 000 ton/jaar)	[< 3] %	[< 5] %
Capaciteitsuitbreiding in volume (met 650 000 ton/jaar)	2,8 %	3,6 %
Capaciteitsuitbreiding in waarde (met 650 000 ton/jaar)	[< 3] %	[< 5] %
Capaciteitsuitbreiding in volume (met 750 000 ton/jaar)	3,2 %	4,1 %
Capaciteitsuitbreiding in waarde (met 750 000 ton/jaar)	[< 3] %	[< 5] %

(183) Om rekening te houden met een worstcasescenario, berekende de Commissie ook de capaciteitsuitbreiding als aandeel van de verkoop van liner op de vrije markt. In dit geval zou alleen rekening moeten worden gehouden met het deel van de door de investering gecreëerde totale capaciteit dat voor de productie ten behoeve van de verkoop op de vrije markt is bestemd. Volgens Duitsland was dat [< 250 000] ton/jaar. Het resterende deel van de te creëren capaciteit, d.w.z. [> 365 000] ton/jaar (die Progroup zonder de investering bij derden zou moeten inkopen en die dus de daadwerkelijk vraag op de vrije markt zou zijn), zou nu binnen het concern worden gebruikt om verder tot golfkarton te worden verwerkt en moet dus op het volume van de vrije markt in mindering worden gebracht.

(184) Aangezien het volume van de vrije markt voor liner in de EER op 8,644 miljoen ton in 2006 werd geraamd ([49]), zou de door het project gecreëerde capaciteit als aandeel van het volume van de vrije markt voor liner slechts [< 3] % gerekend naar volume bedragen ([50]) (zie tabel 3).

(185) Op het tijdstip van de oorspronkelijke aanmelding kon Duitsland geen raming geven voor uitsluitend de vrije markt van uit oud papier geproduceerd liner (d.w.z. testliner en gegolfd papier uit oud papier). In zijn opmerkingen bij het besluit tot inleiding van de procedure verklaarde Duitsland dat het volume van deze markt op basis van de historische gegevens van Pöyry op 6,5 miljoen ton in 2006 kon worden geschat. Dit zou betekenen dat de capaciteitsuitbreiding op de vrije markt voor uit oud papier geproduceerd liner, gerekend naar volume, [< 3] % bedraagt (zie tabel 3).

(186) De Commissie maakte ook berekeningen voor de waarde, waarbij moet worden aangetekend dat, als worstcasescenario voor de door het Propapier-PM2-project bijkomend gecreëerde capaciteit op de vrije markt, werd uitgegaan van 285 000 ton per jaar (de door Smurfit Kappa gehanteerde waarde). In alle scenario's werd de drempelwaarde van 5 % voor de vrije markt voor liner niet overschreden (zie tabel 3).

([49]) Uitgaande van het in overweging 167 van dit besluit geformuleerde worstcasescenario.
([50]) Deze waarde werd als volgt berekend: [< 250 000] ton per jaar/(8 600 000 ton per jaar — [> 365 000] ton per jaar).

Tabel 3

Capaciteitsuitbreiding op de vrije markt voor liner (EER)

Relevante markt (EER)	Vrije markt voor liner	Vrije markt voor liner uit oud papier (testliner met gramsgewicht tot 150 g/m^2 en gegolfd papier uit oud papier)
Volume in 2006 (× 1 000 ton)	*8 644*	*6 500*
Waarde in 2006 (× 1 000 EUR)	*3 481 611*	*2 400 990*
Capaciteitsuitbreiding in volume (met 150 000 ton/jaar)	[< 3] %	[< 3] %
Capaciteitsuitbreiding in waarde (met 150 000 ton/jaar)	[< 3] %	[< 3] %
Capaciteitsuitbreiding in volume (met 285 000 ton/jaar)	[< 5] %	[< 5] %
Capaciteitsuitbreiding in waarde (met 285 000 ton/jaar)	[< 3] %	[< 5] %

(187) De Commissie verwerpt de door klager aangevoerde theorie van het „verschuivingseffect" (zie de overwegingen 56 en 57), als zou de „vrijgekomen capaciteit" (d.w.z. de capaciteit die Progroup niet meer op de vrije markt inkoopt) bij het volume van de door Progroup op de vrije markt afgezette productie van liner moeten worden geteld om de capaciteit te kunnen berekenen die met de Propapier-investering op de vrije markt wordt gecreëerd. Dit soort scenario zou (bij een capaciteitsuitbreiding van 525 000 ton/jaar) weliswaar een capaciteitsuitbreiding van meer dan 5 % opleveren, maar deze benadering zou, zoals Duitsland aangeeft, tot de conclusie leiden dat de capaciteitsuitbreiding op de vrije markt en op de totale markt gelijk is. De stijging zou zelfs dan gelijk zijn wanneer Propapier helemaal geen liner op de vrije markt zou aanbieden en haar nieuwe productie volledig intern zou verwerken. In dat laatste geval zou voor de toetsing aan de criteria van punt 68 van de richtsnoeren regionale steun zelfs geen rekening hoeven te worden gehouden met de markt voor liner, omdat het geproduceerde liner niet op de markt zou worden afgezet, maar alleen het downstreamproduct ervan (golfkarton).

(188) Voorts dateert het door Smurfit Kappa verschafte Excel-bestand uit juni 2008, terwijl de Commissie alleen feiten, rapporten en andere gegevens mag gebruiken die haar ter beschikking konden staan vóór de datum van de vaststelling van het nietig verklaarde besluit, dus vóór 2 april 2008. Ook al bevat dit document enkele gegevens uit een studie van 2007 (Henry Poole Consulting, zie voetnoot 15), toch zijn de berekeningen gebaseerd op aannames en verdere gegevens die niet rechtstreeks uit deze studie afkomstig lijken te zijn.

(189) Wat het downstreamproduct (golfkarton) betreft, wordt door het project geen productiecapaciteit gecreëerd; het project zet uitsluitend in op de productie van liner (capaciteitsuitbreiding voor golfkarton: 0 %). Bijgevolg wordt de 5 %-drempel van punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun niet overschreden voor golfkarton.

(190) Bij wijze van algemene conclusie is de Commissie, op grond van de bovenstaande overwegingen, van oordeel dat de door het Propapier-PM2-project geschapen capaciteit minder dan 5 % van de betrokken relevante markten bedraagt en dat zodoende de hier te onderzoeken steun geen situatie doet ontstaan waarin de in punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun vastgestelde drempelwaarde wordt overschreden voor de betrokken producten.

Structurele overcapaciteit

(191) Zoals in overweging 60 werd opgemerkt, was Smurfit Kappa van mening dat de markt voor liner in de periode 2001-2006 met structurele overcapaciteit te kampen had en dat de staatssteun voor nieuwe investeringen in de branche deze situatie van overcapaciteit nog verergert. De Commissie zal deze argumenten onderzoeken, ook wanneer uitkomsten van de toetsing aan het criterium van punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun erop wijzen dat er geen aanzienlijke capaciteitsuitbreiding ontstaat op een markt met structurele overcapaciteit.

(192) Smurfit Kappa bouwt haar argumenten op de studie van London Economics uit 2007, die voor de periode 2003-2005 een capaciteitsbenutting van minder dan 90 % laat zien en aangeeft dat de waarde ook voor de periode 2006-2007 lager dan 90 % zou blijven zelfs wanneer in de branche geen capaciteit was stilgelegd. Duitsland voert dan weer aan dat de stilleggingen in hoofdzaak oude en ondoelmatige machines betroffen ([51]). Volgens het ECA-rapport waren de sluitingen grotendeels terug te voeren op natuurlijke veranderingen in de vraag en de technische normen en op het streven naar schaalvoordelen; de noodzaak om machines te vervangen valt toe te schrijven aan: 1) veranderingen in de productietechnologieën; 2) de verdere uitbouw van standaardiseringsprocessen in de sector, en 3) de potentiële kostenbesparingen door de schaalvoordelen van grotere machines. Daarom was Duitsland het niet eens met het argument van Smurfit Kappa dat de sluitingen een bewuste beslissing van de sector waren, om het evenwicht tussen aanbod en vraag op de markt te herstellen.

(193) De Commissie tekent aan dat uit een onafhankelijke studie uit 2007 (de Deutsche Bank-studie) daadwerkelijk is gebleken dat de sluitingen van linerpapierfabrieken door Smurfit Kappa tot doel hadden de kwaliteit van haar vermogensbasis te verbeteren. Deze studie wijst er voorts op dat nieuwe capaciteit nodig is om aan de vraag voor de periode 2009-2012 te voldoen (verwijzend naar nieuwe investeringen door Mondi, Progroup en SAICA) en dat de benuttingspercentages ondanks de capaciteitsuitbreiding in 2009 op een gezond peil zullen blijven ([52]).

(194) Daarom is de Commissie van mening dat er geen overtuigende aanwijzingen voorhanden zijn dat met de aan Propapier toegekende steun bestaande structurele overcapaciteit op de markt voor liner zou worden versterkt. Bij de door Smurfit Kappa verschafte cijfergegevens over overcapaciteit gaat het in hoofdzaak om de periode vóór de investering, terwijl de op het tijdstip van het nietig verklaarde besluit beschikbare prognoses — waaronder ook een onafhankelijke studie (van Deutsche Bank) — op een groeiende vraag vanaf 2007 wijzen. Hoe dan ook heeft de Commissie de relatieve teruggang (in waarde) van de vraag in de periode 2001-2006 in aanmerking genomen toen zij het aandeel van de op de relevante markt nieuw gecreëerde capaciteit berekend overeenkomstig punt 68, onder b), van de richtsnoeren regionale steun.

6.5.3. CONCLUSIE OVER DE VRAAG OF EEN DIEPGAAND ONDERZOEK OP GROND VAN DE MEDEDELING BETREFFENDE DE CRITERIA VOOR EEN DIEPGAANDE BEOORDELING VAN REGIONALE STEUN VOOR GROTE INVESTERINGSPROJECTEN NODIG IS

(195) In de richtsnoeren regionale steun is bepaald dat in gevallen waarin de drempelwaarden van punt 68, onder a) en b), van die richtsnoeren worden overschreden, „de Commissie regionale investeringssteun alleen [zal] goedkeuren nadat zij zich — na de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag te hebben ingeleid — in detail ervan heeft vergewist dat de steun noodzakelijk is om een stimulerend effect te geven voor de investering en dat de voordelen van de steunmaatregel opwegen tegen de daaruit resulterende verstoring van de mededinging en de beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten." De Commissie merkt op dat de drempelwaarde van punt 68 van de richtsnoeren regionale steun in deze zaak niet werden overschreden, d.w.z. dat een diepgaande beoordeling aan de hand van de mededeling van de Commissie betreffende de criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten niet noodzakelijk is ([53]). Niettemin moet de Commissie aantonen dat de bijdrage van de steun voor regionale investeringen opweegt tegen eventuele negatieve effecten op het handelsverkeer en de mededinging.

6.5.4. AFWEGING VAN DE POSITIEVE EN NEGATIEVE EFFECTEN VAN DE STEUN

(196) De Commissie merkt op dat de voorwaarden uit punt 38 van de richtsnoeren regionale steun wat betreft het stimulerende effect van de steun vervuld zijn. Voorts merkt de Commissie op dat het Gerecht heeft bevestigd dat de

([51]) In het ECA-rapport (blz. 55 en bijlage 2) wordt opgemerkt dat de papiermachines die in Europa in de periode 2000-2007 werden stilgelegd, gemiddeld 51 jaar oud waren.

([52]) „De benuttingspercentages in de sector zijn een belangrijke graadmeter voor de gezondheid van de marktomstandigheden, en bieden uitsluitsel over de richting van de productprijzen. In het afgelopen jaar bedroeg de benuttingsgraad in Europa 92 % en de verwachting is dat deze de komende twee jaar toeneemt […]. De gezonde groei van de vraag in samenhang met een beperkt nieuw aanbod zal de markt nog slanker maken." (Deutsche Bank-studie, blz. 19)

([53]) PB C 223 van 16.9.2009, blz. 3.

Commissie voor haar beoordeling van het stimulerende effect een bepaalde volgorde in de tijd kan toepassen ([54]). Daarom is de Commissie van oordeel dat de steun een stimulerend effect op de investering had en dat deze een positieve bijdrage leverde aan de ontwikkeling van het betrokken steungebied.

(197) Volgens de richtsnoeren regionale steun kan regionale steun alleen daadwerkelijk een rol spelen indien deze spaarzaam en evenredig wordt gebruikt en op de gebieden met de grootste achterstand in de Europese Unie is geconcentreerd. Met name dienen de plafonds voor toegestane steun de vertaling te zijn van de betrekkelijke ernst van de problemen waarvan de ontwikkeling in de bewuste gebieden heeft te lijden. Voorts moeten de voordelen van de steun voor de ontwikkeling van een achterstandsregio opwegen tegen de uit de steun resulterende mededingingsverstoringen.

(198) Volgens het VWEU kan de Commissie mededingingsverstoringen die het handelsverkeer ongunstig beïnvloeden, accepteren om de regionale ontwikkeling te vergemakkelijken van steungebieden ex artikel 107, lid 3, onder a), VWEU. Het belang dat aan de positieve effecten van de gesteunde investering wordt toegekend, is in het geval van gebieden met een bijzondere achterstand in de zin van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU hoger dan in gebieden die onder artikel 107, lid 3, onder c), VWEU vallen.

(199) De voor het project toepasselijke maximale steunintensiteit van 12,30 % BSE voldeed aan de voorwaarden voor de aanpassing van de standaard maximale percentages voor regionale steun van punt 67 van de richtsnoeren regionale steun en overschrijdt het geldende regionale-steunplafond niet. Zij kan derhalve worden beschouwd als passend gelet op de aan te pakken handicaps in de regio Brandenburg, die op het betrokken tijdstip voor regionale steun in aanmerking kwam op grond van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU.

(200) Nu is komen vast te staan dat de steun een prikkel vormt voor de investering in de betreffende regio en passend is, moeten de positieve en negatieve effecten van de steun tegen elkaar worden afgewogen.

(201) Door de creatie van 150 directe en 450 indirecte arbeidsplaatsen en door de uitbreiding van de industriële basis in het betrokken gebied draagt de gesteunde investering bij tot de regionale ontwikkeling van een gebied dat op grond van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU voor regionale steun in aanmerking kwam. De Commissie merkt op dat het steunbedrag per gecreëerde arbeidsplaats (ca. 300 000 EUR per gecreëerde directe arbeidsplaats, maar slechts 75 000 EUR voor iedere gecreëerde directe en indirecte arbeidsplaats) in vergelijking met gelijksoortige gevallen van regionale steun voor kapitaalintensieve investeringen in de papiersector, waar hetzelfde standaard regionale-steunplafond van 30 % gold ([55]), niet te hoog is.

(202) De steun leidt niet tot het in het leven roepen of versterken van een machtspositie van de begunstigde van de steun, en de effecten van de door de investering tot stand gebrachte capaciteit op de relevante productmarkt zijn beperkt. Op het tijdstip van de beslissingen over de investering en de toekenning van de steun viel niet te bepalen of te verwachten dat deze markt op het tijdstip van de voltooiing van de investering met structurele overcapaciteit te kampen zouden krijgen.

(203) Aangezien met de steun het plafond van de verlaagde steunintensiteit voor grote investeringsprojecten in overeenstemming met de richtsnoeren regionale steun en de voor de periode 2007-2013 voor Duitsland goedgekeurde regionale-steunkaart in acht worden genomen, is de Commissie van oordeel dat de steun het handelsverkeer niet zodanig verandert dat de steun met de interne markt onverenigbaar is. De Commissie tekent met name aan dat de opmerkingen die in de loop van de formele onderzoeksprocedure werden ontvangen, geen aanwijzingen opleverden dat het investeringsproject zonder de steun zou zijn uitgevoerd in een ander gebied van de Europese Unie waar een hogere of gelijkwaardige maximale steunintensiteit van toepassing was. Voorts zijn er geen aanwijzingen dat de steun Propapier ertoe heeft aangezet om haar ondernemingsactiviteiten vanuit andere gebieden te verplaatsen of arbeidsplaatsen af te bouwen in andere gebieden die zich in een vergelijkbare of slechtere economische situatie bevinden dan het steungebied waarin Propapier voornemens is te investeren.

(204) Tot slot tekent de Commissie aan dat Duitsland heeft aangetoond dat het Propapier-PM2-project bijdraagt aan het bereiken van de cohesiedoelstelling — een doelstelling van algemeen belang — en in het kader van een coherente regionale ontwikkelingsstrategie ten uitvoer werd gelegd. De gesteunde investering draagt aanzienlijk bij tot de verbetering van de sociaaleconomische situatie en tot de ontwikkeling van het betrokken gebied, met name gelet op de effecten voor de werkgelegenheid, het genereren van inkomsten en de verruiming van de industriële basis. Gelet op de aard en de omvang van het project is de Commissie van mening dat de steun niet leidt tot onaanvaardbare mededingingsverstoringen en effecten op het handelsverkeer.

(205) In het licht van de bovenstaande overwegingen komt de Commissie tot de conclusie dat de voordelen van de

([54]) Arrest van 14 januari 2009, zaak T-162/06, Kronoply GmbH & Co KG/Commissie, Jurispr. 2009, blz. II-1, punt 80.

([55]) Vgl. steunmaatregel N 203/08 — LIP — Duitsland — Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG (ca. 183 000 EUR steun per gecreëerde directe arbeidsplaats; 200 directe arbeidsplaatsen; aantal indirecte arbeidsplaatsen niet aangegeven) en steunmaatregel N 865/06 — LIP — Duitsland — Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH (ca. 367 000 EUR steun per gecreëerde directe arbeidsplaats; 100 directe en 100 indirecte arbeidsplaatsen).

steunmaatregel sterker doorwegen dan de mededingingsverstoringen en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten.

7. **CONCLUSIE**

De Commissie stelt vast dat Duitsland, in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, de steun ten gunste van Propapier PM 2 GmbH op onrechtmatige wijze ten uitvoer heeft gelegd. Niettemin komt de Commissie tot de conclusie dat de steun die aan de standaardcriteria van de richtsnoeren regionale steun voldoet, geen situatie doet ontstaan waarin de drempelwaarden van punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren regionale steun voor de betrokken producten worden overschreden, dat de steun een stimulerend effect heeft en dat hij passend is gelet op de weg te werken regionale handicaps. Bovendien is de Commissie van oordeel dat de voordelen van de steunmaatregel sterker doorwegen dan de mededingingsverstoringen en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten. Mitsdien komt de Commissie tot de conclusie dat de steun overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder a), VWEU met de interne markt verenigbaar is,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteunmaatregel van Duitsland ten gunste van Propapier PM2 GmbH, ten bedrage van 43 415 903 EUR (gedisconteerd), is overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 1 oktober 2014.

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA

Vicevoorzitter