

**BESCHLUSS (EU) 2015/1072 DER KOMMISSION****vom 1. Oktober 2014****über die Maßnahmen Deutschlands zugunsten der Propapier PM2 GmbH — Staatliche Beihilfe SA.23827 (2013/C)  
(ex NN 46/12) (ex N 582/07)***(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 6837)***(Nur der deutsche Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Bestimmungen und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

**1. VERFAHREN**

- (1) Mit Schreiben vom 8. Oktober 2007, das bei der Kommission am selben Tag registriert wurde, meldete Deutschland nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV eine geplante Beihilfe zugunsten der Propapier PM2 GmbH (siehe Punkt 2.2 „Der Beihilfeempfänger“) für ein großes Investitionsvorhaben in Eisenhüttenstadt (Brandenburg-Nordost, Deutschland) auf der Grundlage der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 <sup>(1)</sup> (im Folgenden „Regionalbeihilfeleitlinien“) an. Die geplante Beihilfe wurde unter der Nummer N 582/07 registriert.
- (2) Im Anschluss an die Übermittlung zusätzlicher Informationen, den Eingang mehrerer förmlicher Beschwerden <sup>(2)</sup> und ein Treffen mit Vertretern Deutschlands und des Beihilfeempfängers nahm die Kommission am 2. April 2008 die Entscheidung <sup>(3)</sup> an, keine Einwände gegen die angemeldete Beihilfe zu erheben.
- (3) Nach der Annahme der Entscheidung der Kommission am 2. April 2008 erhielt die Kommission weitere Vorbringen von den Beschwerdeführern, die die Würdigung durch die Kommission und die Annahme der Entscheidung, keine Einwände gegen die Beihilfemaßnahme zu erheben, anfochten. Die Smurfit Kappa Group plc (im Folgenden „Smurfit Kappa“) übermittelte am 24. Juni 2008 ebenfalls Informationen und ersuchte die Kommission um die Aufhebung der Entscheidung mit der Begründung, dass die Propapier PM2 GmbH & Co. KG weitere Beihilfen in Form von Infrastrukturförderung erhalten habe. Die Kommission leitete eine getrennte Untersuchung unter der Nummer SA.36147 (C 30/10) <sup>(4)</sup> ein, um den vorgenannten Vorbringen nachzugehen.
- (4) Am 5. August 2008 erhob Smurfit Kappa beim Gericht der Europäischen Union Klage auf Aufhebung der Kommissionsentscheidung vom 2. April 2008.
- (5) Mit Schreiben vom 7. November 2008 unterrichtete Deutschland die Kommission über die Durchführung der geförderten Investition. Mit den Schreiben vom 22. Dezember 2008 und 13. Januar 2010 unterrichtete Deutschland die Kommission über einige Änderungen am angemeldeten Vorhaben.
- (6) Mit dem Urteil des Gerichts vom 10. Juli 2012, T-304/08, Smurfit Kappa Group plc/Kommission wurde die genannte Entscheidung der Kommission vom 2. April 2008 (im Folgenden „die aufgehobene Entscheidung“) für nichtig erklärt. Aus diesem Grund musste die Kommission die Beihilfemaßnahme erneut beurteilen und einen neuen Beschluss fassen; sie befindet sich damit in derselben Situation wie am 2. April 2008 <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> ABl. C 54 vom 4.3.2006, S. 13.

<sup>(2)</sup> Hierzu zählten förmliche Beschwerden der folgenden Verbände: Swedish Forest Industries Federation und Finnish Forest Industry Federation, 20. Dezember 2007 (registriert unter dem Aktenzeichen CP 365/07), Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken, 3. Januar 2008 (registriert unter dem Aktenzeichen CP 3/08) und von Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose, 22. Februar 2008 (registriert unter dem Aktenzeichen CP 47/08).

<sup>(3)</sup> ABl. C 131 vom 29.5.2008, S. 6.

<sup>(4)</sup> ABl. C 7 vom 12.1.2011, S. 10.

<sup>(5)</sup> Vgl. Beschluss der Kommission vom 23. März 2011 in der Beihilfesache C 28/05 für die Glunz AG (AbI. L 228 vom 3.9.2011, S. 22) und Beschluss der Kommission vom 11. Mai 2012 in der Beihilfesache SA.28855 (N 373/09) (ex C 10/09, ex N 528/08) für ING — Restructuring aid (AbI. C 260 vom 29.8.2012, S. 1).

- (7) Am 14. August 2012 fand ein Treffen zwischen Vertretern der Kommission und Deutschlands statt, bei dem auch Vertreter des Beihilfeempfängers zugegen waren. Deutschland übermittelte Anmerkungen mit Schreiben vom 24. August 2012 und 5. Februar 2013.
- (8) Es sei darauf hingewiesen, dass die in Rede stehende Beihilfe zunächst von der Kommission genehmigt werden musste, bevor Deutschland die Beihilfe gewähren durfte. Deutschland hatte erst nach der Annahme der letztlich aufgehobenen Kommissionsentscheidung vom 2. April 2008 mit der Auszahlung der Beihilfe begonnen. Infolge der Nichtigerklärung durch das Gericht ist jedoch so vorzugehen, als wäre die aufgehobene Entscheidung der Kommission nie erlassen und die von Deutschland geplante Beihilfe nicht ordnungsgemäß von der Kommission genehmigt worden. Deshalb hat die Kommission diesen Fall unter der Nummer SA.23827 (2012/NN-46) in das Register der nicht angemeldeten Beihilfen eingetragen.
- (9) Mit Schreiben vom 15. Mai 2013 unterrichtete die Kommission Deutschland über ihren Beschluss, zu der der Propapier PM2 GmbH gewährten staatlichen Beihilfe mit regionaler Zielsetzung ein Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten (im Folgenden „Eröffnungsbeschluss“). Der Eröffnungsbeschluss der Kommission wurde am 8. August 2013 im *Amtsblatt der Europäischen Union*<sup>(6)</sup> veröffentlicht. Beteiligte wurden aufgefordert, ihre Stellungnahmen abzugeben.
- (10) Mit Schreiben vom 15. Juli 2013 (2013/073407) nahm Deutschland Stellung.
- (11) Die Kommission forderte mit E-Mail vom 20. September 2013 (2013/092832) und mit Schreiben vom 20. November 2013 (2013/113552) zusätzliche Informationen an, die Deutschland mit Schreiben vom 16. Oktober 2013 (2013/102801), 9. Dezember 2013 (2013/123872) und 21. Januar 2014 (2014/007118) übermittelte.
- (12) Smurfit Kappa übermittelte als Beteiligter Stellungnahmen mit Schreiben vom 6. September 2013 (2013/090228) (diese Stellungnahme wurde mit Schreiben vom 13. September 2013 (2013/091012) an Deutschland weitergeleitet) und kündigte mögliche weitere Stellungnahmen an. Mit Schreiben vom 30. September 2013 (2013/095929) forderte die Kommission Smurfit Kappa auf, seine Stellungnahmen bis 30. Oktober 2013 vorzulegen. Mit E-Mail vom 30. Oktober 2013 (2013/107610) erklärte Smurfit Kappa, keine weiteren Stellungnahmen abgeben zu wollen, ersuchte jedoch um Informationen zum Verfahren. Die Kommission beantwortete dies mit Schreiben vom 29. November 2013 (2013/119741). Mit Schreiben vom 14. Oktober 2013 (2013/101451) antwortete Deutschland auf die Stellungnahmen von Smurfit Kappa.
- (13) Mit Schreiben vom 30. September 2013 (2013/095932, 2013/095939, 2013/095941, 2013/095942) setzte die Kommission die früheren Beschwerdeführer (Swedish Forest Industries Federation und Finnish Forest Industry Federation, Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken und Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose), die im Rahmen der vorläufigen Untersuchung vor dem Erlass der aufgehobenen Entscheidung Beschwerde eingelegt hatten (siehe Erwägungsgrund 2), über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens in Kenntnis und forderte sie zur Übermittlung von Stellungnahmen auf. Keiner dieser Beschwerdeführer legte Stellungnahmen vor.

## 2. DETAILLIERTE BESCHREIBUNG

### 2.1. ZIEL

- (14) Deutschland beabsichtigte, die regionale Entwicklung zu fördern, indem es der Propapier PM2 GmbH & Co. KG eine regionale Investitionsbeihilfe für die Errichtung einer neuen Papierfabrik in Eisenhüttenstadt gewährte; Eisenhüttenstadt liegt in Brandenburg-Nordost, einem Fördergebiet nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV, in dem der regionale Beihilfehöchstsatz gemäß der Fördergebietskarte Deutschlands für den Zeitraum 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2013 bei 30 % Bruttosubventionsäquivalenten (BSÄ) liegt<sup>(7)</sup>.

### 2.2. DER BEIHILFEEMPFÄNGER

- (15) Der in der aufgehobenen Entscheidung angegebene Beihilfeempfänger war die Propapier PM2 GmbH & Co. KG, ein zur Progroup AG (im Folgenden „Progroup“) gehöriges Großunternehmen.

<sup>(6)</sup> ABl. C 230 vom 8.8.2013, S. 39.

<sup>(7)</sup> Staatliche Beihilfe N 459/06 (AbI. C 295 vom 5.12.2006, S. 6).

- (16) Die Unternehmensbeziehung zwischen dem Beihilfeempfänger und dem Konzern setzt sich wie folgt zusammen: Am Kapital der Propapier PM2 GmbH & Co. KG ist als persönlich haftende Gesellschafterin der Kommanditgesellschaft die Propapier PM2 Beteiligungs GmbH mit [...] (\*) % beteiligt. An der Propapier PM2 Beteiligungs GmbH sind mit [...] % die Propapier Papiererzeugung GmbH und mit [...] % Herr Jürgen Heindl beteiligt. Alleinige Gesellschafterin der Propapier Papiererzeugung GmbH war die Progroup, an der Herr Jürgen Heindl über die JH-Holding GmbH [...] % der Aktien hielt. Die verbleibenden [...] % der Aktien der Progroup verteilten sich wie folgt: Zwei Gesellschafter hielten jeweils eine Beteiligung von [...] %, und ein weiterer Gesellschafter hielt einen Anteil von [...] %. Keiner dieser Gesellschafter verfügte über Sonderstimmrechte.
- (17) Die Progroup produziert und vertreibt über ihre Tochtergesellschaften Wellpappenrohpapier und Wellpappe. Im Jahr 2007 zum Zeitpunkt der Anmeldung wurde Wellpappe in Werken in Europa produziert, und zwar von der Prowell GmbH & Co. KG und ihren Tochtergesellschaften Prowell S.A., Frankreich, Prowell s.r.o., Tschechische Republik, und ab Ende 2008 Prowell Sp. z.o.o., Polen. Wellpappenrohpapier wurde von der Propapier Papiererzeugung GmbH hergestellt. Die übrigen Gesellschaften der Progroup bieten Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Wellpappe an.
- (18) Das Vorhaben beinhaltete, wie in der ursprünglichen Anmeldung von 2007 beschrieben, die Errichtung eines Kraftwerks zur Versorgung des neuen Papierwerks. Der Hauptteil des Investitionsvorhabens bestand in der Errichtung des Papierwerks, das von der Propapier PM2 GmbH & Co. KG selbst errichtet und betrieben werden sollte. Das Kraftwerk, das den Dampf und den Strom für den Herstellungsprozess im Papierwerk liefert, sollte hingegen von der ebenfalls zur Progroup gehörenden Propower GmbH (im Folgenden „Propower“) errichtet und finanziert werden; Propower gehört demselben Konzern an und hält die verbleibenden [...] % an der Propapier PM2 GmbH & Co. KG. Im Rahmen eines Pachtvertrags zwischen den Parteien sollte der Propapier PM2 GmbH & Co. KG das Nutzungsrecht an dem Kraftwerk übertragen werden.
- (19) Deutschland erklärte, dass nach deutschem Steuerrecht Wirtschaftsgüter, die zum Sonderbetriebsvermögen eines Gesellschafters (in diesem Falle Propower) einer Personengesellschaft (in diesem Falle Propapier PM2 GmbH & Co. KG) gehören, für steuerliche Zwecke dem Vermögen der Personengesellschaft und nicht dem Vermögen des Gesellschafters zugerechnet werden, auch wenn der Gesellschafter zivilrechtlicher Eigentümer des Wirtschaftsguts ist. Dies sei eine Folge der steuerrechtlichen Transparenz von Personengesellschaften. Folglich könnte die Propapier PM2 GmbH & Co. KG die Beihilfe für das gesamte Investitionsvorhaben einschließlich für den Bau des von Propower zu betreibenden Kraftwerks beantragen.
- (20) Nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung hat Deutschland der Kommission mitgeteilt, dass das Kraftwerk nicht mehr Bestandteil des geförderten Investitionsvorhabens ist und dass keine Beihilfe für den Bau des Kraftwerks beantragt wurde bzw. bewilligt werde. Propower sollte an die EnBW Energy Solutions GmbH (ESG), eine Tochtergesellschaft der EnBW Energie Baden-Württemberg AG, verkauft werden.
- (21) Da nach deutschem Gesellschaftsrecht eine Kommanditgesellschaft aus mindestens zwei Gesellschaftern bestehen muss, davon ein Gesellschafter mit beschränkter Haftung, wurde die Propapier PM2 GmbH & Co. KG nach dem Ausstieg von Propower aufgelöst. Die andere Gesellschafterin, die Propapier PM2 Beteiligungs GmbH, wurde von einer Investmentgesellschaft in eine operative Gesellschaft mit dem Namen Propapier PM2 GmbH (im Folgenden „Propapier“) umfirmiert und war fortan Empfängerin der Beihilfemaßnahme.
- (22) Deutschland gab an, dass die Propapier Papiererzeugung GmbH nun unter dem Namen Propapier PM1 GmbH firmiert und alle Anteile von Propapier PM2 GmbH hält.

### 2.3. DAS INVESTITIONSVORHABEN

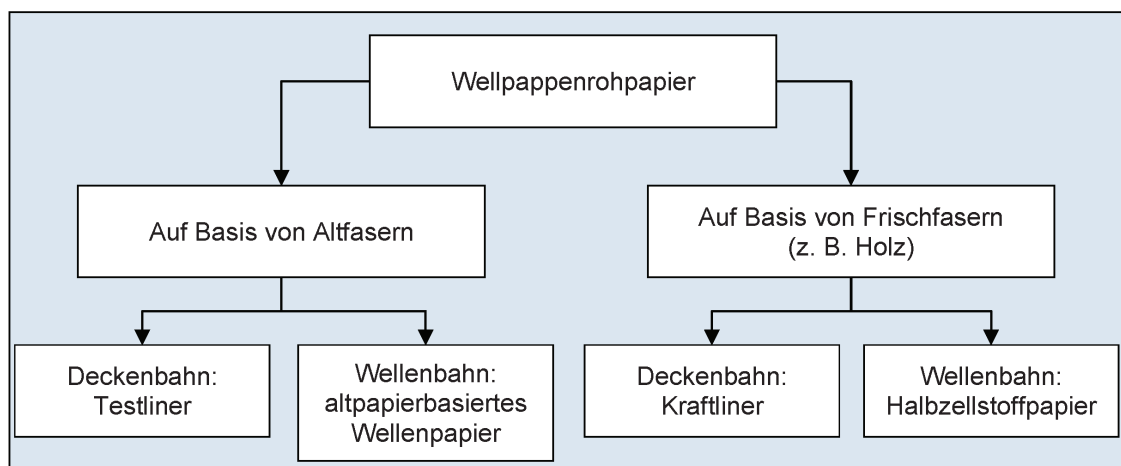
#### 2.3.1. PRODUKTE UND TECHNOLOGIE

- (23) Bei Wellpappenrohpapier handelt es sich um Papier, das für die Herstellung von Wellpappe produziert wird. Der Begriff umfasst sowohl Liner (Deckenpapier) als auch Wellenpapier. Der Liner bildet eine glatte Innen- oder Außendecke, während das Wellenpapier für die gewellte Lage verwendet wird. Wellpappenrohpapier besteht aus Naturholzfasern oder Altfasern. Liner aus Holzfasern (im Folgenden: „Frischfasern“) werden als Kraftliner bezeichnet, Liner aus Altfasern werden Testliner genannt. Wellenpapier aus Frischfasern heißt Halbzellstoffpapier, Wellenpapier aus Altfasern wird als altpapierbasiertes Wellenpapier bezeichnet. Aus Altpapier hergestelltes Wellpappenrohpapier umfasst sämtliches Wellpappenrohpapier aus Altfasern, d. h. Testliner und altpapierbasiertes Wellenpapier. Abbildung 1 veranschaulicht die verschiedenen Arten von Wellpappenrohpapier.

---

(\*) Unterliegt dem Berufsgeheimnis.

Abbildung 1



- (24) Wellpappenrohpaper bildet die Grundlage für die Herstellung von Wellpappe (dabei werden Deckenbahnen mit Wellenpapier verbunden). Die Wellpappe wird zu Wellpappeschachteln weiterverarbeitet, die für Verpackungszwecke genutzt werden.
- (25) Im Papierwerk sollten zwei Sorten von Wellpappenrohpaper hergestellt werden: Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altfasern (altpapierbasiertes Wellenpapier).
- (26) Gemäß der Geschäftsplanung zum Zeitpunkt der Anmeldung sollte ein großer Teil (rund 75 %) des in dem geförderten Werk hergestellten Wellpappenrohpapers innerhalb der Progroup zur Herstellung des nachgelagerten Produkts, der Wellpappe, verwendet werden. Die Progroup verkauft Wellpappe als Endprodukt. Das nicht intern verwendete Wellpappenrohpaper sollte an Dritte verkauft werden. Die Progroup war nicht an der Herstellung der Wellpappeschachteln für die Endkunden beteiligt.
- (27) Das zu errichtende Papierwerk sollte die Altpapieraufbereitung, eine Papiermaschine zur Herstellung von Wellpappenrohpaper, ein Betriebsgebäude, ein Ersatzteilmagazin, Gebäude für Werkstätten und ein Papierrollenlager umfassen.
- (28) Das Kraftwerk sollte den für die Produktion benötigten Dampf erzeugen. Zur effizienten Nutzung der Wärmeenergie sollte mit dem Kraftwerk zugleich genügend Strom erzeugt werden, um rund [ $< 60$ ] % des Strombedarfs der Propapier zu decken.

### 2.3.2. DURCHFÜHRUNG DES VORHABENS

- (29) Die Durchführung des Investitionsvorhabens begann im Dezember 2007 und sollte bis Mitte 2010 zum Abschluss gebracht werden. Die volle Produktionskapazität von 615 000 Tonnen Wellpappenrohpaper pro Jahr sollte nach und nach bis 2015 erreicht werden.

### 2.4. FÖRDERFÄHIGE AUSGABEN

- (30) Die förderfähigen Investitionskosten werden anhand der Kosten der Erstinvestition berechnet. In der ursprünglichen Anmeldung beliefen sich die im Einklang mit den Regionalbeihilfeleitlinien berechneten förderfähigen Ausgaben auf 643 862 500 EUR (Nominalbetrag) bzw. 586 722 900 EUR (abgezinster Betrag)<sup>(8)</sup> für Gebäude, Anlagen und Ausrüstung sowie sonstige Kosten.
- (31) Unter die Kategorie ‚Sonstige Kosten‘ fielen unter anderem Aufwendungen für Innenausstattung, IT und Softwarelizenzen. Deutschland bestätigte, dass Softwarelizenzen im Wert von [...] EUR nur in der Betriebsstätte, die die Beihilfe erhält, genutzt würden, und dass sie als abschreibungsfähige Aktiva angesehen, von Dritten erworben und fünf Jahre lang in dieser Betriebsstätte verbleiben würden.

<sup>(8)</sup> Zum Zwecke dieses Beschlusses werden förderfähige Kosten und Beihilfebeträge unter Anwendung des zum Zeitpunkt der Anmeldung geltenden Referenzzinses, d. h. in diesem Falle 5,42 % (siehe Punkt 41 der Regionalbeihilfeleitlinien) auf das Jahr der ursprünglichen Anmeldung abgezinst.

- (32) Nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung teilte Deutschland der Kommission mit, dass sich die förderfähigen Kosten nach Ausschluss des Kraftwerks aus dem geförderten Vorhaben entsprechend reduziert hatten. Die insgesamt anfallenden förderfähigen Kosten des geänderten Vorhabens belaufen sich auf 385 944 683 EUR (Nominalbetrag) bzw. 352 974 825 EUR (abgezinster Betrag).

#### 2.5. FINANZIERUNG DES VORHABENS

- (33) Nach der ursprünglichen Anmeldung Deutschlands sollten rund 73 % der Gesamtkosten des Vorhabens durch beihilfefreie Bankdarlehen finanziert werden (insbesondere wären diese Darlehen nicht durch staatliche Garantien gedeckt gewesen). Weitere 14 % der Gesamtkosten sollten aus Eigenmitteln bestritten werden, und der verbleibende Betrag sollte über die Beihilfe finanziert werden.
- (34) Deutschland bestätigte, dass auch nach dem Wegfall der Kraftwerksinvestition die Bedingung, dass der Beihilfeempfänger einen beihilfefreien Eigenbeitrag von mehr als 25 % der gesamten förderfähigen Kosten leisten werde, noch erfüllt sei.

#### 2.6. RECHTSGRUNDLAGE

- (35) In der ursprünglichen Anmeldung wurde für die Beihilfe die folgende Rechtsgrundlage angegeben:
- a) Investitionszulagengesetz 2007 vom 15. Juli 2006 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Februar 2007 (BGBl. 2007 I, S. 282) (freigestellte Regelung XR 6/2007<sup>(9)</sup>);
  - b) Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I, S. 1861), zuletzt geändert durch Art. 102 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I, S. 2304), in Verbindung mit dem 36. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GA) für den Zeitraum 2007 bis 2010 (BT-Drs. 16/5215 vom 27. April 2007) (freigestellte Regelung XR 31/2007<sup>(10)</sup>);
  - c) Richtlinie des Ministeriums für Wirtschaft zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ — GA — (GA-G) vom 7. Dezember 2006 (Abl. für Brandenburg Nr. 51 vom 27. Dezember 2006, S. 798);
  - d) Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, S. 106) mit den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO).
- (36) Deutschland teilte nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung mit, dass die gesamte Beihilfe ausschließlich auf der Grundlage des Investitionszulagengesetzes 2007, d. h. der nach der Gruppenfreistellungsverordnung freigestellten Beihilferegelung XR 6/2007 gewährt wird.

#### 2.7. DIE BEIHILFEMASSNAHME

- (37) Der Beihilfeempfänger hatte die Beihilfe am 15. Mai 2007, d. h. vor Beginn der Arbeiten im Dezember 2007, beantragt, woraufhin Deutschland, vorbehaltlich des Ergebnisses einer eingehenden Prüfung, schriftlich bestätigt hatte, dass die Voraussetzungen für die Förderfähigkeit erfüllt sind (Schreiben der Investitionsbank des Landes Brandenburg vom 24. Mai 2007).
- (38) Der von Deutschland angemeldete Beihilfebetrag belief sich auf insgesamt 82 509 500 EUR (Nominalbetrag) bzw. 72 145 700 EUR (abgezinster Betrag). Deutschland bestätigte, dass diese Beihilfe nicht mit anderen Beihilfen für dieselben förderfähigen Kosten kumuliert wird.
- (39) Später teilte Deutschland mit, dass die Beihilfe in Höhe von 50 559 153 EUR (Nominalbetrag) bzw. 44 172 973 EUR (abgezinster Betrag) für das verkleinerte Investitionsvorhaben an Propapier ausgezahlt worden war. Deutschland führte ferner aus, dass die Beihilfeintensität der ausgezahlten Beihilfe über der in der aufgehobenen Entscheidung festgelegten Beihilfeintensität von 12,30 % BSÄ lag und der auf der Grundlage der reduzierten förderfähigen Kosten errechnete abgezinste Betrag 43 415 903 EUR betrug.

<sup>(9)</sup> Veröffentlicht in ABl. C 41 vom 24.2.2007, S. 9. Nach der Verordnung (EG) Nr. 1628/2006 der Kommission vom 24. Oktober 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf regionale Investitionsbeihilfen der Mitgliedstaaten durchgeführte Regelung (Gruppenfreistellungsverordnung für regionale Investitionsbeihilfen) (Abl. L 302 vom 1.11.2006, S. 29).

<sup>(10)</sup> Veröffentlicht in ABl. C 102 vom 5.5.2007, S. 11. Die Beihilferegelung wird nach der Gruppenfreistellungsverordnung für regionale Investitionsbeihilfen (siehe Fußnote 9) durchgeführt.



- (40) Im Rahmen der ursprünglichen Anmeldung hatte Deutschland zugesagt, die Beihilfemaximalintensität von 12,30 % BSÄ einzuhalten. Infolgedessen bestätigte Deutschland mit Schreiben vom 21. Januar 2014, dass es bei Propapier die Rückerstattung von insgesamt 1 099 539 EUR erwirkt hat, was dem Betrag der zu viel gewährten Beihilfe einschließlich Zinsen entspricht.
- (41) Bewilligungsbehörde für die Investitionszulage ist das Finanzamt Frankfurt (Oder).

## 2.8. BEITRAG ZUR REGIONALEN ENTWICKLUNG

- (42) Brandenburg-Nordost war eine Region mit beträchtlichen wirtschaftlichen und sozialen Problemen, in der sich das Pro-Kopf-BIP im Jahr 2004 auf 76,3 % des EU-27-Durchschnitts<sup>(11)</sup> belief und die Arbeitslosenquote im Jahr 2005 bei 19,8 % lag, was 220 % des EU-27-Durchschnitts und 178 % des Durchschnitts in Deutschland entsprach.
- (43) Um die regionale Entwicklung in diesem Gebiet voranzutreiben, hielt Deutschland es für erforderlich, die Papierherstellungs- und -verarbeitungsbranche zu unterstützen und zu fördern, da dieser Wirtschaftszweig neues Wirtschaftspotenzial für Brandenburg-Nordost versprach. Die Papierfabrik, mit der eine Schlüsseltechnologie in die Region gebracht wurde, sollte zur Ansiedlung einer neuen Primärindustrie und zur Erweiterung der Wertschöpfungskette (Wellpappenanlagen, Verpackung usw.) führen. Außerdem sollte die Investition in ein modernes Papierwerk verdeutlichen, dass Eisenhüttenstadt sein wirtschaftliches Profil diversifizieren und nicht mehr nur eine auf Metallindustrie fokussierte Monostruktur sein will. Die Herstellung von Wellpappenrohmaterial aus Altfasern steht im Einklang mit dem Plan der Stadt Eisenhüttenstadt, am Standort Recyclingwirtschaft zu etablieren.
- (44) Gemäß der ursprünglichen Anmeldung sollten durch das Investitionsvorhaben 150 direkte Arbeitsplätze (darunter 36 im Kraftwerk) und etwa 450 indirekte Arbeitsplätze geschaffen werden<sup>(12)</sup>.

## 3. WETTBEWERBSRECHTLICHE BEDENKEN UND GRÜNDE FÜR DIE ERÖFFNUNG DES VERFAHRENS

- (45) In der aufgehobenen Entscheidung kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Schwellenwerte nach Punkt 68 Buchstaben a und b der Regionalbeihilfeleitlinien nicht überschritten wurden. Die Kommission gab außerdem an, dass es nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien nur in Fällen, in denen einer der in Punkt 68 Buchstaben a oder b festgelegten Schwellenwerte überschritten ist, im Ermessen der Kommission lag, eingehend zu prüfen, ob die Vorteile der Beihilfe stärker ins Gewicht fallen als die Wettbewerbsverzerrungen. Die Kommission vertrat außerdem die Auffassung, dass durch die Einhaltung der für Marktanteile und Kapazitätssteigerungen festgelegten Schwellenwerte und die Absenkung der Beihilfemaximalintensitäten nach Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien sichergestellt wird, dass eine etwaige wettbewerbsverzerrende Wirkung der Beihilfe ein im Hinblick auf das Ziel der regionalen Entwicklung angemessenes Maß nicht überschreitet. Sie machte ebenfalls geltend, dass die Voraussetzungen der Regionalbeihilfeleitlinien sicherstellen, dass die Beihilfe einen Beitrag zur regionalen Entwicklung leistet. Vor diesem Hintergrund erklärte die Kommission die Maßnahme für mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a EG-Vertrag vereinbar.
- (46) Das Gericht vertrat in seinem Urteil in der Rechtssache T-304/08 die Auffassung, dass mit der Erfüllung aller einschlägigen Vereinbarkeitskriterien der Regionalbeihilfeleitlinien nicht ausreichend erwiesen ist, dass sich die entsprechende Maßnahme positiv auf die regionale Entwicklung auswirken wird; darüber hinaus ergebe sich aus Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien nicht, dass die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens bei Nichtüberschreitung der für Marktanteile und Kapazitätssteigerungen festgelegten Schwellenwerte ausgeschlossen ist<sup>(13)</sup>. Das Gericht erklärte weiter, dass die Kommission allein auf der Grundlage der in der aufgehobenen Entscheidung vorgenommenen Feststellungen nicht alle Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt im Hinblick auf die Ausnahme nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV ausräumen konnte, da die Anwendung dieser Ausnahme voraussetze, dass die Vorteile der Maßnahme stärker ins Gewicht fallen als ihre Nachteile, seien diese auch noch so begrenzt. Im Urteil des Gerichts wird folglich betont, dass die Kommission verpflichtet ist, in Fällen, in denen Bedenken hinsichtlich der positiven Auswirkungen der Beihilfe bestehen, das förmliche Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten, auch wenn die Schwellenwerte nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien nicht überschritten sind.
- (47) In den Erwägungsgründen 118 und 127 des Eröffnungsbeschlusses nahm die Kommission Bezug auf die Argumentation der Beschwerdeführer, dass die durch das Propapier-Vorhaben geschaffene Kapazität auf den für die Bewertung von Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien angegebenen relevanten Märkten einen Wert von 5 %

<sup>(11)</sup> Gemessen in Kaufkraftstandards.

<sup>(12)</sup> Nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung teilte Deutschland mit, dass durch das Vorhaben insgesamt 675 Arbeitsplätze in der Region entstanden seien (davon 36 im Kraftwerk). Propapier selbst beschäftigt 123 Arbeiter und 23 Angestellte. Darüber hinaus hat Propapier 11 Ausbildungsplätze geschaffen.

<sup>(13)</sup> Siehe Randnummer 88 des Urteils des Gerichts in der Rechtssache T-304/08.

überschreiten würde und die Beihilfe zugunsten von Propapier den Wettbewerb in einem Sektor, der mit strukturellen Überkapazitäten zu kämpfen habe, stark verfälschen würde. Den Beschwerdeführern zufolge habe die Branche mit Kapazitätsverringerungen reagiert, die von Propapier neu zu schaffende Kapazität würde jedoch die im Sektor bestehenden Probleme durch die Schaffung neuer Kapazitäten verschärfen; diese würden die Kapazitäten der Werke ersetzen, die stillgelegt worden seien, um wieder einen ausgewogenen Wettbewerb auf dem Markt für Wellpappenroh papier zu ermöglichen.

- (48) In ihrem Eröffnungsbeschluss äußerte die Kommission Zweifel dahin gehend, ob der Sektor tatsächlich mit strukturellen Überkapazitäten zu kämpfen hat und ob die Beihilfe zugunsten von Propapier dazu beitragen würde, diese aufrechtzuerhalten oder zu verstärken. Die Kommission lies außerdem die Frage, ob die zu berücksichtigende kapazitätssteigernde Wirkung tatsächlich 5 % des sichtbaren Verbrauchs auf dem relevanten Markt überschreitet, offen und nahm diesbezüglich Stellungnahmen Dritter entgegen. Die Kommission gab an, dass sie in Anbetracht der Informationen, die ihr vor der Annahme der aufgehobenen Entscheidung vorlagen, nicht zweifelsfrei feststellen konnte, ob die positiven Auswirkungen der Beihilfe die negativen Folgen (die daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten) überwiegen und ob der in Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien festgelegte Schwellenwert nicht überschritten wurde.
- (49) Die Kommission forderte deshalb die Mitgliedstaaten und Beteiligten auf, zur Frage der korrekten Anwendung der Prüfung nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien Stellung zu nehmen. Insbesondere bat die Kommission um die Übermittlung von Informationen, die einen Rückschluss darauf zulassen, ob der relevante Markt im Zeitraum 2001-2006 mit strukturellen Überkapazitäten zu kämpfen hatte, ob die angemeldete Beihilfe eine solche Situation aufrechterhalten oder verstärkt haben könnte und ob die positiven Auswirkungen der Beihilfe zugunsten von Propapier die negativen Folgen in Form von Wettbewerbsverzerrungen und einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten hätten überwiegen können.

#### 4. STELLUNGNAHME DES BESCHWERDEFÜHRERS SMURFIT KAPPA

##### 4.1. VORBEMERKUNGEN

- (50) Smurfit Kappa betont, dass an erster Stelle Deutschland dafür nachweisen muss, dass das Propapier-Vorhaben nicht zu inakzeptablen Wettbewerbsverzerrungen führt, und nicht Smurfit Kappa.
- (51) Smurfit Kappa beharrt darauf, dass laut dem Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-304/08 die Kommission verpflichtet ist, zu prüfen, ob die erwarteten Vorteile der Beihilfe die Wettbewerbsverzerrungen und die Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten überwiegen, und merkt an, dass die Schwellenwerte nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien seit der Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens nicht mehr von Bedeutung sind.

##### 4.2. MARKTABGRENZUNG

- (52) Smurfit Kappa nimmt zu den vorläufigen Abgrenzungen des sachlich relevanten Marktes laut dem Eröffnungsbeschluss der Kommission Stellung (die den Abgrenzungen in der aufgehobenen Entscheidung entsprechen) und verweist auf seinen Antrag beim Gericht vom 5. August 2008 auf Aufhebung der ursprünglichen Beihilfeentscheidung N 582/07 (im Folgenden „Antrag“), in dem Smurfit Kappa angab, dass diese Abgrenzungen nicht korrekt sind.
- (53) Nach Auffassung von Smurfit Kappa existiert kein Markt für Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altpapier, und Propapier habe mit seiner neuen PM2-Papiermaschine niemals vorgehabt, Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> herzustellen, sondern vielmehr Wellenstoff und Testliner III mit einem Gewicht von 70/110 g/m<sup>2</sup> sowie Wellenpapier mit einem Gewicht von 70/130 g/m<sup>2</sup> (Information aus Pressemeldungen), was implizit nahelege, dass ein noch enger gefasster Markt zu berücksichtigen ist. Daher fordert Smurfit Kappa die Kommission auf, die sachlich relevanten Märkte genauer abzugrenzen.

##### 4.3. BERECHNUNG DER KAPAZITÄTSSTEIGERUNG

- (54) Smurfit Kappa verweist auf Informationen aus Interviews und Pressemeldungen, laut denen die neue Papierfabrik in der Lage sein wird, jährlich 650 000 Tonnen oder sogar bis zu 750 000 Tonnen Wellpappenroh papier herzustellen, was weit über der von Deutschland angemeldeten Kapazität liegt. Smurfit Kappa kommt zu dem Schluss, dass sich die Kommission nicht auf die von Deutschland gemeldeten Zahlen verlassen, sondern eigene Ermittlungen anstellen sollte.

- (55) Smurfit Kappa baut den Großteil seiner Argumentation auf der Studie von London Economics (Economic analysis of State aid given to Progroup AG <sup>(14)</sup>) aus dem Jahr 2007 auf, die Smurfit Kappa in Auftrag gegeben hatte und die ergeben hat, dass die Progroup durch die Expansion der Produktion von einem Nettokäufer von Wellpappenroh papier zu einem Nettoverkäufer in einer Größenordnung von 250 000 Tonnen pro Jahr wird. Bei einer Gesamtkapazität der neuen PM2-Fabrik von 650 000 Tonnen pro Jahr (angenommene Zahl von Smurfit Kappa) würde dies den Bedarf des Unternehmens an fremdbeschafftem Wellpappenroh papier um 400 000 Tonnen pro Jahr senken. Smurfit Kappa schließt daraus, dass die vollständigen 650 000 Tonnen pro Jahr in die Daten zum freien Markt einfließen müssten (d. h. dem Markt für Verkäufe an ausschließlich Dritte, also ohne unternehmensinterne Lieferungen).
- (56) Smurfit Kappa bringt vor, dass der ‚Verlagerungseffekt‘ (im Sinne der Definition in der Studie von London Economics) zu berücksichtigen ist: Laut Smurfit Kappa würden die Wellpappenroh papiere, die konzernintern verwendet werden, letztlich auf Kosten der Verkäufe anderer Hersteller auf dem freien Markt gehen, d. h., die Progroup werde diese Wellpappenroh papiere nicht mehr auf dem freien Markt beziehen. Die tatsächliche Kapazitätssteigerung errechne sich folglich aus den neuen Verkäufen von Propapier auf dem freien Markt plus den ‚frei gewordenen‘ Verkäufen anderer Hersteller auf dem freien Markt. Dies ergebe laut Smurfit Kappa die tatsächliche neue Produktionsgesamtkapazität.
- (57) Smurfit Kappa legte eine Excel-Tabelle vom 30. Juni 2008 vor (Annex A.10 des Antrags) und verwendet einige Zahlen aus einem Bericht von Henry Poole Consulting <sup>(15)</sup> aus dem Jahr 2007. Diese Tabelle weist für die Progroup im Jahr 2008 einen Bedarf am 240 000 Tonnen pro Jahr auf dem Markt für aus Altpapier hergestelltem Wellpappenroh papier auf und prognostiziert für das Jahr 2010 (also nach dem Investitionsvorhaben) für Propapier ein Produktionsvolumen von 285 000 Tonnen pro Jahr an aus Altpapier hergestelltem und auf dem Markt verkauften Wellpappenroh papier. Smurfit Kappa ist der Ansicht, dass die Summe dieser beiden Werte (525 000 Tonnen pro Jahr, errechnet aus 285 000 Tonnen pro Jahr, die nicht konzernintern verwendet werden, plus 240 000 Tonnen pro Jahr, die die Progroup nicht mehr auf dem freien Markt beziehen muss) die Gesamtauswirkungen des geförderten Investitionsvorhabens auf den freien Markt für Wellpappenroh papier ausmacht und demnach für die Berechnung der Kapazitätssteigerung im Sinne des Punktes 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien herangezogen werden muss.
- (58) Außerdem weist Smurfit Kappa den von Propapier angegebenen Wert von 150 000 Tonnen pro Jahr für die Kapazitätssteigerung in Bezug auf Wellpappenroh papier auf dem freien Markt zurück. Smurfit Kappa gibt an, dass das von der Progroup neu gebaute Wellpappewerk in Stryków (Polen) lediglich ca. 100 000 Tonnen Altpapier pro Jahr verwenden wird. Selbst wenn dieser zusätzliche Bedarf von den 650 000 Tonnen pro Jahr abgezogen würde, bliebe eine Gesamtkapazität von 550 000 Tonnen pro Jahr übrig.
- (59) Ausgehend davon schließt Smurfit Kappa, dass die Kapazitätssteigerung aus dem geförderten Investitionsvorhaben von Propapier den in Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien genannten Schwellenwert von 5 % (gemessen an den Zahlen von 2006 für den freien Markt für Wellpappenroh papier) überschreitet.

#### 4.4. ÜBERKAPAZITÄT

- (60) Smurfit Kappa führt an, dass der Markt für Wellpappenroh papier im relevanten Zeitraum 2001 bis 2006 mit strukturellen Überkapazitäten zu kämpfen hatte. Laut Smurfit Kappa sei der Markt durch ein fehlendes angemessenes Nachfragewachstum geprägt gewesen, während neue Kapazitäten in erster Linie durch staatliche Beihilfen vorangetrieben worden seien, was die Überkapazitäten noch verstärkt habe. Die Folge sei gewesen, dass andere Papierhersteller Produktionsstätten schließen mussten, um wettbewerbsfähig zu bleiben (Smurfit Kappa schloss 14 Papiermaschinen im Zeitraum 2001 bis 2008). Smurfit Kappa verweist auf die Studie von London Economics, aus der hervorgeht, dass neue Kapazitäten (insbesondere solche, die durch staatliche Beihilfen gefördert werden) ernstzunehmende negative Auswirkungen auf den Wettbewerb haben. Die Studie führt große Schwierigkeiten auf dem europäischen Markt für Wellpappenroh papier für den Zeitraum 2002 bis 2006 an und verweist auf ernsthafte Probleme mit Überkapazitäten in diesem Sektor. Die Zahlen basieren auf Daten der Groupement Ondulé sowie von Smurfit Kappa und ergeben eine Kapazitätsauslastung von unter 90 % für den Zeitraum 2003 bis 2005. Die Werte für 2006 und 2007 liegen über 90 %, jedoch enthält die Studie für diese Jahre auch alternative Zahlen, die wiederum eine Kapazitätsauslastung von unter 90 % ergeben, ‚wenn es keinen Kapazitätsabbau gegeben hätte.‘

<sup>(14)</sup> Economic analysis of State aid given to Progroup AG, London Economics, 9. November 2007.

<sup>(15)</sup> Henry Poole Consulting: Strategic Planning Aid for Corrugated Europe (03/07).



#### 4.5. BEITRAG ZUR REGIONALEN ENTWICKLUNG UND ABWÄGUNG DER POSITIVEN UND DER NEGATIVEN AUSWIRKUNGEN

- (61) Hinsichtlich der Abwägung der positiven und der negativen Auswirkungen der Beihilfe im Hinblick auf die Wettbewerbsverzerrung auf einem Markt, der sich durch strukturelle Überkapazitäten auszeichnet, gibt Smurfit Kappa an, dass es an sich nicht zur technologischen Entwicklung eines Gebiets beiträgt, wenn eine Papiermaschine anderswo gebaut und dann in das betreffende Gebiet transportiert und dort installiert wird. Smurfit Kappa fügt hinzu, dass das Vorhaben abgesehen von dem Kraftwerk und der Abwasseraufbereitungsanlage, die beide Teil des Propapier-Vorhabens sind, keine zusätzlichen Investitionen für das Gebiet anziehen wird und keine Effizienzgewinne durch die Anhäufung von Papierfabriken zu erwarten sind. Eine Erweiterung der Wertschöpfungskette sei nicht zu erwarten, da es beispielsweise in dem Gebiet keine Kunden für Wellpappe gebe und es daher nicht gerechtfertigt sei, ein Wellpappewerk zu bauen.
- (62) Weiterhin gibt Smurfit Kappa an, dass im Jahr 2007 bereits abzusehen war, dass ungeachtet der Anzahl und Qualität der durch die Propapier-Investition geschaffenen Arbeitsplätze die Anzahl der anderswo verloren gehenden Arbeitsplätze höher sein würde.
- (63) Auf der Grundlage der im Eröffnungsbeschluss angegebenen Zahlen berechnet Smurfit Kappa, dass sich die Beihilfe für jeden geschaffenen direkten Arbeitsplatz auf 350 000 EUR belaufe. Smurfit Kappa stellt in Frage, ob diese Arbeitsplätze in der Region dauerhaft erhalten bleiben und ob diese als qualitativ hochwertige Arbeitsplätze eingestuft werden können. Außerdem hält Smurfit Kappa es für fraglich, ob die Region tatsächlich von diesen Arbeitsplätzen profitiert, da ein Teil der Propapier-Mitarbeiter aus anderen Gebieten pendelt. Smurfit Kappa bezweifelt, dass die Tatsache, dass ein Teil des zentralen Produktionsteams aus der Propapier-Fabrik in Burg (Sachsen-Anhalt) stammt, als ein Vorteil gewertet werden kann, der Beihilfen rechtfertigt.
- (64) Im Hinblick auf die 529 indirekten Arbeitsplätze verweist Smurfit Kappa auf ein Vorstandsmitglied von Propapier aus dem Jahr 2010, laut dem lediglich 329 indirekte Arbeitsplätze geschaffen werden und (nur) knapp über 60 % der Arbeitnehmer aus der Region stammen. Smurfit Kappa ist der Ansicht, dass detailliertere Informationen (z. B., ob Arbeitsplätze für Wartungsarbeiten oder Infrastrukturprojekte eingerechnet sind und ob die indirekten Arbeitsplätze unbefristet sind) erforderlich sind, um die Auswirkungen für die Region ausreichend bewerten zu können, und legt der Kommission nahe, dies genau zu prüfen.

#### 4.6. INFRASTRUKTURBEIHILFE FÜR PROPAPIER

- (65) Smurfit Kappa nimmt Bezug auf den eigenständigen Beschluss der Kommission über die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens zur Infrastrukturbeihilfe für Propapier (Beihilfesache SA.36147). Hierbei vertritt Smurfit Kappa die Ansicht, dass die Förderung der Abwasseraufbereitungsanlage eine Investitionsbeihilfe darstellt, die nicht getrennt von der im Eröffnungsbeschluss SA.23827 behandelten Beihilfe betrachtet werden kann, und fordert, die Kommission sollte beide Maßnahmen im Rahmen desselben Verfahrens prüfen bzw. sollte erläutern, weshalb diese nicht als Bestandteile desselben Vorhabens erachtet werden können.

### 5. STELLUNGNAHME DEUTSCHLANDS

#### 5.1. VORBEMERKUNGEN

- (66) Deutschland vertritt die Ansicht, dass nach der Aufhebung der Entscheidung N 582/07 die Kommission kein förmliches Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV hätte eröffnen sollen; sie hätte stattdessen vielmehr im Rahmen der vorläufigen Prüfung einen Beschluss im Sinne des Artikels 4 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999<sup>(16)</sup> fassen sollen. Deutschland betont, dass das Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-304/08 nicht die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens durch die Kommission vorsieht. Außerdem kann Deutschland nicht nachvollziehen, warum die Kommission ohne Vorliegen neuer Fakten nun Zweifel hinsichtlich der Frage äußert, ob vor dem Jahr 2008 Überkapazitäten auf dem Markt für Wellpappenroh papier herrschten, wo sie doch in der aufgehobenen Entscheidung befunden hatte, dass der Markt nicht mit Überkapazitäten zu kämpfen hat und der unter Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien genannte Schwellenwert von 5 % nicht überschritten wird; diese Haltung habe die Kommission auch vor dem Gericht verteidigt.
- (67) Deutschland merkt an, dass allein das Auftreten eines Beschwerdeführers keine ‚ernsthaften Schwierigkeiten‘ für die Kommission begründet, wenn festgestellt werden soll, ob die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, und erklärt, dass die Auswahl des anzuwendenden Verfahrens nicht durch ‚dritte Marktteilnehmer‘ bestimmt werden darf. Laut Deutschland würden diese Schlüsse dadurch unterstützt, dass der Beihilfeempfänger nach der Investition keinen

<sup>(16)</sup> Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABL L 83 vom 27.3.1999, S. 1) (in der geänderten Fassung).

größeren Einfluss auf den Wettbewerb hat als vorher (da er nicht über einen höheren Marktanteil verfügt). Deutschland betont dabei, dass die Papierfabrik in erster Linie zur Deckung des zusätzlichen internen Bedarfs der Progroup an Wellpappenrohpapier vorgesehen war.

- (68) Deutschland fügt hinzu, dass die Kommission — sollte sie beschließen, eine eingehende Prüfung vorzunehmen — die Tatsache, dass die Schwellenwerte nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien nicht überschritten wurden, als einen wichtigen Indikator dafür berücksichtigen sollte, dass die Beihilfe nur eingeschränkte Folgen auf den Wettbewerb hat.
- (69) Deutschland legte verschiedene Studien vor:
- a) einen Bericht aus dem Jahr 2013 zu einer Wirtschaftsanalyse der Investitionsbeihilfe für die Progroup (im Folgenden ‚ECA-Bericht‘)<sup>(17)</sup>, den die Progroup zur Verwendung im Rahmen der Beihilfesache SA.23827 in Auftrag gegeben hatte. Der Bericht basiert auf Informationen von Pöyry Management Consulting Oy (im Folgenden ‚Pöyry‘);
  - b) einen Bericht aus dem Jahr 2013 von Roland Berger Strategy Consultants<sup>(18)</sup> (im Folgenden ‚Roland-Berger-Bericht‘), der von der Progroup in Auftrag gegeben wurde. Der Bericht enthält einen Ex-post-Vergleich zwischen dem beschlossenen Investitionsstandort Eisenhüttenstadt und einem alternativen Standort ([...]);
  - c) einen Analysebericht von Deutsche Bank Research über Smurfit Kappa aus dem Jahr 2007<sup>(19)</sup> (im Folgenden ‚Deutsche-Bank-Studie‘).
- (70) Deutschland legte außerdem Kopien der Schriftsätze und Anlagen zur Rechtssache T-304/08 vor.

## 5.2. MARKTABGRENZUNG

### 5.2.1. RELEVANTER MARKT FÜR WELLPAPPENROHPAPIER — FREIER MARKT GEGENÜBER GESAMTMARKT

- (71) Deutschland erhebt Einwände gegen die Ausführungen von Smurfit Kappa, dass die PM2-Maschine zwar für die Herstellung von Grammaturen zwischen 70 g/m<sup>2</sup> und 130 g/m<sup>2</sup> optimiert ist, aber jederzeit auf höher- oder niedrigergewichtige Papiere umgestellt werden kann. Technisch gesehen kann die PM2-Maschine Grammaturen von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> produzieren. Propapier habe zudem ein kommerzielles Interesse daran, höhere Grammaturen zu fertigen, wenn deren Marktpreis steigt. Deutschland fügt hinzu, dass die Argumentation von Smurfit Kappa der ständigen Beschlusspraxis der Kommission widerspricht (die Spezifikationen von Smurfit Kappa unterschreiten noch die kleinste Marktsegmentierung, die die Kommission für Marktabgrenzungen in ähnlichen Sachen angewendet hat).
- (72) In seiner Stellungnahme gibt Deutschland zudem an, dass es unerheblich ist, zwischen dem freien Markt und dem Gesamtmarkt zu unterscheiden. Der freie Markt sei nicht der sachlich relevante Markt, sondern Teil des Gesamtmarktes für Wellpappenrohpapier. Deutschland behauptet, es gebe keine unabhängigen statistischen Daten für den freien Markt, und die Auswirkungen der geförderten Investition auf den Wettbewerb und den Handel könnten nur auf der Grundlage des Gesamtmarktes bewertet werden.
- (73) Deutschland behauptet außerdem, dass die Unterscheidung zwischen Wellpappenrohpapier, das in vertikal integrierten Unternehmen verwendet wird, und Wellpappenrohpapier, das an den freien Markt geliefert wird, gekünstelt und willkürlich erscheint. Papiere, die in vertikal integrierten Unternehmen verarbeitet werden, und Papiere, die auf dem freien Markt angeboten werden, seien nahezu vollständig austauschbar (identischer Grundstoff und gleiche Produkteigenschaften). Vertikal integrierte Hersteller würden sowohl in der Eigenschaft als Anbieter als auch als Nachfrager auf dem Markt auftreten (was zu Markteffekten hinsichtlich Preis und Angebot/Nachfrage auf dem Gesamtmarkt und in der Wertschöpfungskette führen würde), so dass es demnach keinen unabhängigen freien Markt gebe. Zwischen konzernintern verbrauchtem und auf dem freien Markt angebotenem Wellpappenrohpapier bestehe eine Abhängigkeit: Vertikal integrierte Hersteller liefern Wellpappenrohpapier auch direkt an Wellpappenwerke von Wettbewerbern und kaufen auch Wellpappenrohpapier aus Werken anderer Wettbewerber zum Zwecke der Optimierung der eigenen Produktion und Logistik. Laut Deutschland seien die Mengen, die Gegenstand solcher Optimierungsgeschäfte sind, dem freien Markt für Wellpappenrohpapier hinzuzurechnen, falls überhaupt eine Unterscheidung getroffen werde.

<sup>(17)</sup> Economic analysis of investment aid to Progroup, Report for Federal Republic of Germany, 11. Juli 2013.

<sup>(18)</sup> Propapier PM2 Investitionszulage, Diskussionsunterlage, Roland Berger Strategy Consultants, 15. Juli 2013.

<sup>(19)</sup> Deutsche Bank AG Global Markets Research Division, Smurfit Kappa analysis report, 24. April 2007.

- (74) Deutschland bringt zudem vor, dass es einen einheitlichen Markt für Wellpappenrohpaper gibt, der Wellpappenrohpaper aus Alt- und Frischfasern unabhängig von der jeweiligen Grammaturn umfasst. Testliner und Wellenpaper aus Altpapier einerseits und Kraftliner und Wellenpaper aus Frischfasern andererseits seien sowohl für Anbieter als auch für Nachfrager austauschbar. Nahezu jede Papierfabrik sei technisch in der Lage, mit der gleichen Maschine Wellpappenrohpaper sowohl aus Altfasern als auch aus Frischfasern herzustellen. Damit das Werk in Eisenhüttenstadt Frischfasern verwenden könne, wäre eine einmalige Investition in Höhe von ca. [...] Mio. EUR ausreichend, was nicht mehr als [...] % der Gesamtinvestitionssumme entspräche.
- (75) Hersteller würden ihre Produktion außerdem auf niedrigere oder höhere Grammaturn umstellen, wenn für bestimmte Grammaturn Preissenkungen zu verzeichnen sind; Substitutionsketten würden dann zu Preis- und Mengenanpassungen führen. Auf der Nachfrageseite könnten die Kunden (Unternehmen aus der Verpackungsindustrie) bei signifikanten Preisunterschieden zwischen höher- und niedrigergewichtigen Wellpappenrohpapieren schwerere Grammaturn durch mehrere Schichten der günstigeren leichteren Grammaturn ersetzen.
- (76) Außerdem seien auf Angebotsseite Liner und Wellenpapiere vollständig austauschbar: Die Maschinen könnten beides produzieren und problemlos umgestellt werden.
- (77) In Bezug auf den räumlich relevanten Markt erklärt Deutschland, dass mehrere Merkmale darauf hindeuten, dass der Markt über den EWR hinausgeht. So würden große Mengen Wellpappenrohpaper in den EWR eingeführt, beispielsweise aus China, und aus dem EWR ausgeführt, beispielsweise nach Afrika, Nahost, Asien und in die Türkei (585 000 Tonnen im Jahr 2005). So seien ca. [...] % des im Jahr 2007 von der Progroup zugekauften Wellpappenrohpapiers von außerhalb des EWR eingeführt worden ([...] Tonnen aus [...]).
- (78) Deutschland bemerkt abschließend, dass es nur einen relevanten Markt für Wellpappenrohpaper gibt, der mindestens den EWR abdeckt und konzerninterne Verkäufe, Liner und Wellenpapiere, alle Grammaturn und Wellpappenrohpaper sowohl aus Altfasern als auch aus Frischfasern umfasst. Laut Deutschland werde dieser Schluss durch die starke Korrelation zwischen den Preisen für Testliner aller Grammaturn und den Preisen für Testliner und Kraftliner (selbst unter Berücksichtigung der Inputkosten für die verwendeten Rohstoffe) gestützt <sup>(20)</sup>.

#### 5.2.2. RELEVANTER MARKT FÜR WELLPAPPE

- (79) Deutschland stimmt der von der Kommission im Eröffnungsbeschluss vertretenen Ansicht zu, dass Wellpappe einen eigenen sachlich relevanten Markt darstellt (sowohl angebotsseitig als auch nachfrageseitig).
- (80) In seiner Stellungnahme gibt Deutschland an, dass der räumlich relevante Markt für Wellpappe den EWR abdeckt (wie auch Punkt 70 der Regionalbeihilfeleitlinien vorsieht): Es gebe keine Handelsbarrieren, keine technischen Unterschiede und keine nationalen Präferenzen, Wellpappe werde nach einheitlichen Standards produziert, und die durchschnittlichen Preise im EWR wiesen kaum Unterschiede auf. Deutschland gibt an, dass das größte Werk der Progroup (Burg) mehr als [...] % seiner Wellpappeproduktion (nach Volumen) über 400 km weit, mehr als [...] % über 500 km weit und rund [...] % sogar 700 bis 1 100 km weit verbringt. Über alle Progroup-Werke hinweg habe die Progroup im Jahr 2007 einen Anteil von [...] % ihrer Produktion an Abnehmer geliefert, die mehr als 400 km von den Werken der Progroup entfernt liegen, wobei im Regelfall mindestens eine Staatsgrenze überquert wurde. Die meisten Liefergebiete der Progroup würden sich überlappen und einen Großteil des EWR abdecken. Bei [...] % bis [...] % der Wellpappelieferungen aus Progroup-Werken wird mindestens eine Grenze überschritten, so dass sogar eine Abgrenzung der räumlich relevanten Märkte nach Werken länderübergreifende Märkte ergeben würde.
- (81) Die durchschnittlichen Preise für Wellpappe in den belieferten EWR-Ländern würden sich um weniger als 10 % unterscheiden. Dieser Unterschied sollte als gering erachtet werden, da in Deutschland bei einzelnen Wellpappesorten die Preise um bis zu 20 % vom Durchschnitt abweichen können.
- (82) Der Anteil der in der gesamten Progroup anfallenden Transportkosten für Wellpappe betrage bei Lieferungen bis zu einer Entfernung von 600 km im Durchschnitt weniger als [...] % des Gesamtumsatzes. Dieser Anteil hängt jedoch stark von den beförderten Qualitäten ab.

<sup>(20)</sup> ECA-Bericht, S. 19.

- (83) Deutschland gibt an, dass angesichts der Überlappungen der lokalen Märkte die Wirkung der Substitutionsketten auftritt, die die Preise und Wettbewerbsbedingungen in einem Gebiet beeinflusst, das wesentlich größer als das Verkaufseinzugsgebiet eines Standorts ist: Senkt ein Werk seine Preise, so führt dies zu einer Ausweitung des Liefergebiets in das der nächstgelegenen Wettbewerber, die wiederum auf den Rückgang der Nachfrage nach ihrem Produkt und die sinkende Auslastung ihrer Kapazitäten mit einer aggressiveren Preispolitik reagieren, die auch Gebiete betreffen wird, die von der ursprünglichen Ausweitung des Liefergebiets nicht betroffen waren. Die Preiswirkungen werden umso stärker, je ausgeprägter die Überlappungen der Liefergebiete sind. Auf dem Markt für Wellpappe sind die Überlappungen sehr ausgeprägt.
- (84) Daher argumentiert Deutschland, dass es nicht relevant ist, zusätzlich einen enger gefassten Markt (im Vergleich zu dem von der Kommission in ihrem Eröffnungsbeschluss betrachteten Markt) zu berücksichtigen, der nur die Hauptlieferländer von Propapier PM2 umfasst.

### 5.2.3. MARKTANTEIL

- (85) Auf der Grundlage der von Deutschland vorgeschlagenen Marktabgrenzungen lägen die Marktanteile der Progroup auf den relevanten Märkten vor und nach der Investition weit unter 25 %. Deutschland legt (für Wellpappenroh papier und Wellpappe) die gleichen Marktanteildaten vor wie im Eröffnungsbeschluss der Kommission und fügt weitere Zahlen für Wellpappenroh papier unter der Annahme hinzu, dass der räumlich relevante Markt den EWR und die Nachbarländer abdeckt. Diese zusätzlichen Zahlen zeigen die Marktanteile für 2011, die leicht unter den Anteilen im Eröffnungsbeschluss der Kommission liegen.

### 5.3. BERECHNUNG DER KAPAZITÄTSSTEIGERUNG

- (86) Deutschland widerspricht den von Smurfit Kappa angenommenen Kapazitätswerten, bei denen von einer geschaffenen Kapazität von 650 000 oder sogar bis zu 750 000 Tonnen pro Jahr ausgegangen wird. Deutschland erklärt, dass der von Smurfit Kappa in Bezug auf die Kapazität von Propapier angenommene Wert von 650 000 Tonnen pro Jahr der technisch möglichen Höchstkapazität entspricht und nicht die tatsächliche Produktionskapazität von Propapier PM2 widerspiegelt, die niedriger ist, da die Papiermaschine von Propapier PM2 voraussichtlich hauptsächlich Wellpappenroh papier leichter Grammaturen produzieren wird (und dadurch aufgrund der höheren Komplexität der Herstellung geringere Mengen hervorbringt). Deutschland gibt an, dass die im Jahr 2012 von Propapier PM2 produzierte Menge bei [ $< 615\,000$ ] Tonnen lag.
- (87) Deutschland fügt hinzu, dass selbst bei einer Zugrundelegung von 650 000 Tonnen pro Jahr die Kapazitätssteigerung auf dem Markt für Wellpappenroh papier einen Wert von 5 % nicht übersteigen würde. Zudem erklärt Deutschland, dass es sich bei der Kapazität von 750 000 Tonnen pro Jahr, auf die Smurfit Kappa verweist, um die im Rahmen der Genehmigung nach dem deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetz relevante theoretische Kapazität handelt.
- (88) Deutschland ist der Ansicht, dass für die Berechnung der Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt die Gesamtkapazität von 615 000 Tonnen pro Jahr nicht berücksichtigt werden darf, da von dieser Gesamtkapazität [ $> 365\,000$ ] Tonnen pro Jahr intern und lediglich [ $< 250\,000$ ] Tonnen pro Jahr auf dem freien Markt verkauft werden. Deutschland gibt an, dass die Kommission in ihrem Eröffnungsbeschluss die Kapazitätssteigerung korrekt als Anteil des Gesamtmarktes berechnet hat <sup>(21)</sup> und dass die Bestimmung der Kapazitätssteigerung nach Maßgabe des Volumens des freien Marktes nicht angemessen ist.
- (89) Deutschland hält die von Smurfit Kappa angenommenen Kapazitätswerte für nicht korrekt, insbesondere den von Smurfit Kappa angegebenen Wert von 285 000 Tonnen pro Jahr von aus Altpapier hergestelltem Wellpappenroh papier, die Propapier im Jahr 2010 als Überschuss zum Verkauf auf dem freien Markt produziert habe. Deutschland gibt an, dass diese Angaben auf einer unbekannten Quelle basieren.
- (90) Deutschland lehnt die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Methode zur Berechnung der Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt ab, die einen ‚Verlagerungseffekt‘ berücksichtigt. Deutschland argumentiert, dass die Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt und auf dem Gesamtmarkt gleich bleibt, unabhängig davon, welchen Anteil Propapier auf dem freien Markt tatsächlich verkauft, und die so berechnete Kapazitätssteigerung für den freien Markt sich auch dann nicht ändern würde, wenn Propapier gar kein Wellpappenroh papier auf dem freien Markt anbieten, sondern die komplette neue Produktion intern verwendet würde. Deutschland stellt klar, dass die Kapazität von Propapier PM2, die intern verwendet wird, das Angebot auf dem freien Markt nicht erhöht, sondern lediglich die zu befriedigende Nachfrage senkt. Daher bleibt Deutschland dabei, dass bei der Berechnung der Kapazitätssteigerung

<sup>(21)</sup> So verfuhr die Kommission auch in den Beihilfesachen N 203/08 LIP — DE — Beihilfe für die Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG und SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

auf dem freien Markt im Zähler nur die auf dem freien Markt zu verkaufenden [ $< 250\,000$ ] Tonnen pro Jahr berücksichtigt werden dürfen, während die verlagerte Nachfrage von  $240\,000$  Tonnen pro Jahr im Nenner berücksichtigt werden müssen, um das Gesamtvolumen des freien Marktes zu reduzieren.

- (91) Deutschland gibt an, dass die [ $< 250\,000$ ] Tonnen pro Jahr, die extern verkauft werden, ein realistischer Wert sind, der von der Kommission bei der Annahme der ursprünglichen Entscheidung und im Eröffnungsbeschluss akzeptiert wurde. Es werde davon ausgegangen, dass das neue Wellpappwerk der Progroup in Stryków etwa [ $100\,000$ – $200\,000$ ] Tonnen Wellpappenroh papier pro Jahr verbrauchen wird. Außerdem plane die Progroup die Errichtung weiterer Werke in Osteuropa, die einen zusätzlichen Teil der Kapazität von Propapier PM2 für den internen Gebrauch beanspruchen würden.

#### 5.4. MARKTWACHSTUM UND ÜBERKAPAZITÄT

- (92) Zum Zweck der Prüfung nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien müssen die in den letzten fünf Jahren verzeichneten mittleren Jahreszuwachsrate des sichtbaren Verbrauchs des betreffenden Produkts mit der mittleren jährlichen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts im EWR verglichen werden.
- (93) Deutschland widerspricht der Schlussfolgerung der Kommission in ihrem Eröffnungsbeschluss, laut der der Markt für Wellpappenroh papiere im relevanten Zeitraum 2001 bis 2006 im Hinblick auf das Volumen und die reale Wachstumsrate des BIP im EWR gewachsen ist (Wachstumsrate von  $2,15\%$  für Wellpappenroh papier im Vergleich zu einer Wachstumsrate von  $1,97\%$  für das BIP), wohingegen der Markt in Bezug auf den Wert rückläufig war (nominale Wachstumsrate von  $0,02\%$  des Marktes für Wellpappenroh papiere im Vergleich zu einer nominalen Wachstumsrate von  $3,98\%$  für das BIP im EWR).
- (94) Deutschland gibt an, dass nur das Marktwachstum in Bezug auf das Volumen den tatsächlichen Anstieg des Bedarfs auf diesem Markt widerspiegelt. Deutschland geht davon aus, dass zusätzliche Kapazitäten auf einem Markt, auf dem die Nachfrage schneller wächst als das BIP, schnell absorbiert werden können und damit einen vernachlässigbaren Einfluss auf den Wettbewerb haben.
- (95) Außerdem führt Deutschland an, die Aussage der Kommission in Erwägungsgrund 106 ff. des Eröffnungsbeschlusses, nach der das BIP schneller wachse als der Gesamtmarkt für Wellpappenroh papier, ergebe ein verzerrtes Bild, da sie das wertmäßige Marktwachstum mit dem BIP-Wachstum in Bezug auf aktuelle Preise — also mit nicht inflationsbereinigten Daten — vergleiche. Deutschland ist der Ansicht, dass Daten zum Wert Faktoren widerspiegeln, die bei der Preisfindung eine Rolle spielen, aber nichts mit der tatsächlichen Nachfrage zu tun haben (so würde beispielsweise ein Anstieg der Inputkosten zu einem Wachstum führen, obwohl die tatsächliche Nachfrage gleich bleibt). Fußnote 62 der Regionalbeihilfeleitlinien, in der es heißt, dass der sichtbare Verbrauch auf der Grundlage der ‚Produktion‘ zu berechnen ist, lege nahe, dass die Berechnungen für die Prüfung nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien auf der Basis der produzierten Menge als Ergebnis des Investitionsvorhabens (volumenbasiert) erfolgen sollten.
- (96) Deutschland verweist auf die Deutsche-Bank-Studie aus dem Jahr 2007, die im Zusammenhang mit der Kapazität der geplanten Anlage Propapier PM2 erklärt, neue Kapazitäten bedeuten keine Bedrohung, sondern eine Notwendigkeit, um der Nachfrage nachzukommen<sup>(22)</sup>. Deutschland ist der Ansicht, dass eine derart deutliche Aussage von Branchensachverständigen im Jahr 2007 die Bedenken bezüglich struktureller Überkapazitäten ausreichend widerlegt.
- (97) Deutschland gibt an, dass hinter der Stilllegung von Kapazitäten in der Wellpappenroh papierbranche, auf die sich Smurfit Kappa bezieht, nicht das Streben nach einer Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Markt stand, sondern diese hauptsächlich auf alte und ineffiziente Maschinen zurückzuführen war. Ursachen hierfür waren unter anderem 1) eine zunehmende Tendenz bei den Kunden hin zu leichterem Wellpappenroh papier, das mit älteren Maschinen nicht hergestellt werden kann, 2) niedrige Größenvorteile älterer Maschinen aufgrund niedrigerer Produktionskapazitäten und 3) die zunehmende Standardisierung der Arbeitsbreite von Wellpappemaschinen auf  $2,5/2,8$  m, was bei nicht standardisierten Maschinen zu einem zu hohen Anteil an Papierverschnitt führt, wenn Wellpappenroh papier mit einer anderen Breite geliefert wird<sup>(23)</sup>. Außerdem habe Smurfit Kappa zwar eigene Werke geschlossen, aber parallel in neue Kapazitäten im EWR investiert. In diesem

<sup>(22)</sup> Deutsche-Bank-Studie, S. 21.

<sup>(23)</sup> ECA-Bericht, S. 9.



Zusammenhang verweist Deutschland auf die Deutsche-Bank-Studie, die die Konsolidierung von Smurfit Kappa (nach der Fusion mit der Jefferson Smurfit Group im Jahr 2005) als Versuch der Verbesserung der Qualität seiner Vermögenswerte einstuft<sup>(24)</sup>. Deutschland fügt hinzu, dass Smurfit Kappa in 8 der 10 Jahre vor 2007 sowie über den gesamten Zeitraum hinweg seine Kapazitäten im Bereich Wellpappenrohpapier im EWR netto sogar vergrößert statt verkleinert hat<sup>(25)</sup>.

- (98) Aus der Deutsche-Bank-Studie geht zudem hervor, dass die drei geplanten Kapazitätserweiterungen in Europa (Progroup, Mondi und SAICA), die für das Jahr 2007 bekannt sind, erforderlich waren, um der erwarteten Nachfrage im Zeitraum 2009 bis 2012 nachzukommen, und dass die Auslastung trotz dieser Kapazitätserweiterungen hoch bleiben wird. Deutschland bemerkt, dass die Deutsche-Bank-Studie sowie Daten von Pöyry für den Zeitraum 2006-2008 Auslastungswerte von über 90 % nennen. Die Studie gibt außerdem das BIP-Wachstum als Schlüsselfaktor der Nachfrage für die Wellpappe- und Wellpappenrohpapierbranche an und weist darauf hin, dass die geschätzte BIP-Wachstumsrate von 2,2 % (2007) und 2 % (2008) ihre angenommene CAGR der Nachfrage<sup>(26)</sup> in Höhe von 2,9 % für den Zeitraum 2006 bis 2009 unterstützt. Die Daten von Pöyry zum Volumen, wie sie im Jahr 2007 angenommen wurden, weisen in Bezug auf Wellpappenrohpapier für den Zeitraum 2005 bis 2015 in Westeuropa auf ein jährliches Wachstum von 1,5 % und für den Zeitraum 2005 bis 2010 in Osteuropa auf ein jährliches Wachstum von 6,2 % hin, das für den Zeitraum 2010 bis 2015 auf 3,8 % sinkt. Nach Ansicht von Deutschland sind Perioden mit sinkenden Preisen, lange Zeiträume für den Kapazitätsaufbau und eine schwankende Nachfrage typisch für diese zyklische Branche, und diese Phänomene dürften nicht als Indikatoren für eine strukturelle Überkapazität gewertet werden.
- (99) Abschließend bemerkt Deutschland, dass alle zum Zeitpunkt der aufgehobenen Entscheidung verfügbaren Nachweise für eine positive Entwicklung des Marktes für Wellpappenrohpapier zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung sowie nach 2007 sprachen und es keine Anzeichen für ein Ungleichgewicht auf dem Markt für Wellpappenrohpapier gab.

#### 5.5. ANREIZEFFEKT

- (100) Deutschland ist der Ansicht, dass nicht detailliert geprüft werden muss, ob die Beihilfe über einen Anreizeffekt verfügt, da der Marktanteil und die Schwellenwerte für die Kapazität nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien ausgehend von den Zahlen Deutschlands nicht überschritten werden. Deutschland weist darauf hin, dass dieser Anreizeffekt zum Zeitpunkt der Annahme der aufgehobenen Entscheidung lediglich auf der Grundlage formaler Kriterien geprüft wurde und dass diese formalen Kriterien alle erfüllt waren. Es sei zu diesem Zeitpunkt nicht notwendig gewesen, einen vollständigen Geschäftsplan vorzulegen, um nachzuweisen, dass die Beihilfe tatsächlich entscheidend für den Beschluss war, die Investition in einem Fördergebiet umzusetzen, weshalb die Progroup zu dieser Zeit einen solchen detaillierten Plan nicht erarbeitet habe. Deutschland weist jedoch darauf hin, dass der Vorstandsvorsitzende und Eigentümer der Progroup bestätigt hat, dass die Beihilfe für die Progroup maßgeblich bei der Wahl des Standorts Eisenhüttenstadt für das Investitionsvorhaben Propapier PM2 war und ansonsten [...] als Investitionsstandort bestimmt worden wäre. Daher habe die Progroup das Unternehmen Roland Berger Strategy Consultants damit beauftragt, die wirtschaftlichen Faktoren eines Standorts in [...] mit denen des Standorts in Eisenhüttenstadt zu vergleichen.
- (101) Der Roland-Berger-Bericht aus dem Jahr 2013 gibt an, dass das Ziel der Investition die Verbesserung der [...] der Progroup war. [...] werde aufgrund der [...] als besserer Standort betrachtet. Weitere Vorteile des Standorts [...] seien: kostengünstigeres [...], kostengünstigere [...] sowie niedrigere [...] und [...] <sup>(27)</sup>. Laut dem Bericht habe die Entscheidung für Eisenhüttenstadt im Vergleich zu [...] zu jährlichen Mehrkosten in Höhe von [...] Mio. bis [...] Mio. EUR geführt. Die diskontierten Mehrkosten würden sich auf insgesamt [...] Mio. bis [...] Mio. EUR belaufen. Ein Teil dieser Mehrkosten sei durch die Beihilfe und das erwartete [...] ausgeglichen worden. Eisenhüttenstadt habe zudem die Möglichkeit künftiger Expansionen geboten (niedrigere Grundstückskosten, garantierte Frischwasserversorgung, Dampfversorgung durch das geplante Kraftwerk).
- (102) Deutschland gibt an, dass die Investitionsbeihilfe bei einem Erfolg der Gesamtstrategie der [...] gerade ausreichend war, um die Kostennachteile eines Standorts in der benachteiligten Region Brandenburg-Nordost zu decken. Die Progroup habe laut Deutschland auf dieser Grundlage die Unternehmensentscheidung für die Investition in Eisenhüttenstadt getroffen, und somit habe die gewährte Investitionsbeihilfe für die Progroup den erforderlichen Anreiz geschaffen, als Standort für Propapier PM2 Eisenhüttenstadt anstelle eines Standorts in [...] auszuwählen.

<sup>(24)</sup> Deutsche-Bank-Studie, S. 12.

<sup>(25)</sup> ECA-Bericht, S. 10.

<sup>(26)</sup> CAGR (Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate).

<sup>(27)</sup> Lohndifferenz aufgrund von Ausbildungskosten und weiteren Ausgaben, z. B. Miet- und Fahrtkostenzuschüsse, auf der Grundlage eines Vergleichs zwischen bestehenden Prowell-Standorten in [...].

## 5.6. BEITRAG ZUR REGIONALEN ENTWICKLUNG

- (103) Deutschland erklärt, dass sich das Investitionsvorhaben Propapier PM2 in die Branchenstrategie zur Unterstützung des Branchenkompetenzfeldes Papier im Land Brandenburg einfügt. Die Papierbranche sei eines der Branchenkompetenzfelder, die im Koalitionsvertrag für die 4. Legislaturperiode von 2004 bis 2009 im Bundesland Brandenburg festgelegt wurden<sup>(28)</sup>.
- (104) Ein im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft des Landes Brandenburg in Auftrag gegebenes Dokument von Pöyry aus dem Jahr 2007<sup>(29)</sup> gebe Aufschluss darüber, dass zum Zeitpunkt der Annahme der aufgehobenen Entscheidung insgesamt eine positive Entwicklung des Branchenkompetenzfeldes Papier erwartet worden sei. Es seien zwar keine konkreten neuen Investitionspläne für die Papierbranche (neben Propapier PM2) ermittelt worden, jedoch bestehe durchaus die Möglichkeit für Kapazitätserweiterungen, Diversifikation oder Ergänzungen im Produktangebot bei etablierten Unternehmen.
- (105) Deutschland betont, dass die Investition in einem erheblich benachteiligten Gebiet stattgefunden hat: Das Pro-Kopf-BIP im Jahr 2004 belief sich auf 76,3 % des EU-27-Durchschnitts, und die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2005 bei 19,8 %, was 220 % des EU-27-Durchschnitts und 178 % des Durchschnitts in Deutschland entspricht. Eisenhüttenstadt sei Teil des regionalen Wachstumskerns (RWK) Frankfurt (Oder)/Eisenhüttenstadt, der für 2006 gegenüber dem Jahr 1998 einen Rückgang der Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten um 15 % (entspricht 7 573 Arbeitnehmern) zu verzeichnen hatte.
- (106) Deutschland gibt an, es habe sich von dem Propapier-Vorhaben einen wichtigen Beitrag zur Diversifizierung der wirtschaftlichen Monostruktur der Region versprochen, die stark von der durch Rationalisierungsbestrebungen bedrohten Stahlindustrie (Arcelor) abhängig ist. Deutschland verweist auf den Verlust von Hunderten von Arbeitsplätzen in der Stahlindustrie seit dem Jahr 2003 in Eisenhüttenstadt.
- (107) Außerdem weist Deutschland auf die potenziellen Vorteile des Investitionsvorhabens Propapier PM2 in Bezug auf die Erweiterung der Wertschöpfungskette hin (z. B. Investitionen in Wellpappwerke und in der Verpackungsindustrie).
- (108) Deutschland ist der Ansicht, dass die Schaffung von 150 qualitativ hochwertigen direkten Arbeitsplätzen (von denen 82 % im Jahr 2012 in der Region angesiedelt waren) und rund 450 indirekten Arbeitsplätzen erheblich zur Entwicklung der stark benachteiligten Region Brandenburg beiträgt. Außerdem weist Deutschland auf umfangreiche Ausbildungsaktivitäten<sup>(30)</sup> für lokale Arbeitnehmer und die Zusammenarbeit mit der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus hin. Die Ausbildungsaktivitäten tragen zum Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer insgesamt in einer Region bei, die durch einen Mangel an technisch qualifiziertem Personal geprägt ist, und ziehen somit möglicherweise weitere Investoren an. Deutschland fügt hinzu, dass der Bedarf an Fachkräften auch zur Schaffung spezifischer Ausbildungsprogramme durch regionale Bildungseinrichtungen führt.
- (109) Deutschland betont den höchst innovativen Charakter der Propapier-PM2-Maschine, die weltweit die erste war, die besonders leichtgewichtiges Wellpappenroh papier herstellen konnte, so dass die Region Eisenhüttenstadt in der Branche als Know-how-Träger Bekanntheit erlangt hat.
- (110) Deutschland widerspricht den Behauptungen von Smurfit Kappa indem es erklärt, dass die Progroup ihren Personalbestand im Zusammenhang mit der Errichtung des Papierwerks Propapier PM2 nicht gekürzt hat. Außerdem versichert Deutschland, dass die Papiermaschine in Eisenhüttenstadt montiert wurde und nur wenige Teile außerhalb Deutschlands gefertigt wurden.
- (111) Deutschland weist zudem auf die Bedeutung der langen Laufzeit der Investition hin, um eine nachhaltige Entwicklung in der Region zu erzielen. Laut Deutschland sei das Engagement der Progroup seit den ersten Planungen als ein langfristiges Vorhaben im Rahmen der vertikalen Integration sowie bei der Verwirklichung der Osteuropastrategie konzipiert gewesen, so dass die Propapier-PM2-Investition auch langfristig positive Auswirkungen gewährleisten werde.
- (112) Deutschland fügt hinzu, dass die Propapier-PM2-Investition auch zu einem höheren Lebensstandard in der Region beiträgt: Die von Propapier in Brandenburg gezahlten Gehälter hätten regelmäßig über den Durchschnittsbruttolöhnen und -gehältern in Brandenburg gelegen, die sich im Jahr 2008 auf 22 932 EUR belaufen hätten. Dies trage zu einer Steigerung des Pro-Kopf-BIP und somit zu einer positiven Entwicklung der Region bei. Außerdem

<sup>(28)</sup> 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.

<sup>(29)</sup> Pöyry, Branchenstrategie Papier Brandenburg (Zusammenfassung) im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft des Landes Brandenburg vom November 2007.

<sup>(30)</sup> Z. B. Seminare und Praktika in Deutschland und im Ausland, fachliche Ausbildung in Hydraulik und Pneumatik, spezifische Schulungen für Bediener der Propapier-PM2-Maschine.

bemerkt Deutschland, dass der erwartete Umsatz der Propapier-Investition und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu höheren Steuereinnahmen in der Region führen, wodurch weitere öffentliche Investitionen getätigt werden können, die wiederum ebenfalls zur sozioökonomischen Entwicklung der Region beitragen.

#### 5.7. NEGATIVE AUSWIRKUNGEN

- (113) Deutschland betont, dass die Beihilfe nicht zu Überkapazitäten in der Branche geführt hat. Nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung habe die Kommission eine Reihe weiterer staatlicher Beihilfemaßnahmen in der Papierbranche genehmigt <sup>(31)</sup>, für die sie die durch die Propapier-Investition geschaffene Kapazität berücksichtigen musste, um die Kapazitätssteigerung auf dem relevanten Markt zu beurteilen. Deutschland gibt an, dass die Kommission diese Maßnahmen nicht genehmigt hätte, wenn sich die Branche durch erhebliche Überkapazitäten ausgezeichnet hätte.
- (114) Deutschland behauptet, dass das neue Werk ohne die staatliche Beihilfe trotzdem gebaut worden wäre — aber an einem anderen Standort. Da sich auf dem relevanten Markt (EWR) die vorhandene Kapazität in Bezug auf Wellpappenrohpapiere nicht ändern würde, geht Deutschland davon aus, dass sich die Beihilfe nicht negativ auf den Wettbewerb auswirken kann. Die Beihilfe könne daher nicht als Ursache für einen Stellenabbau an den Standorten von Wettbewerbern gesehen werden, wie Smurfit Kappa behaupte, sondern vielmehr als Ursache für neugeschaffene Stellen in Brandenburg.
- (115) Deutschland fügt hinzu, dass der europäische Markt für Wellpappenrohpapier durch einen dominanten Wettbewerber (Smurfit Kappa) geprägt ist, dem zahlreiche kleinere Anbieter, darunter die Progroup, gegenüberstehen. Smurfit Kappa sei mit deutlichem Abstand der größte Marktteilnehmer, der auf eine aggressive Unternehmenspolitik ausgerichtet ist, die sich durch massive Expansionsbemühungen in Form der Übernahme einer Vielzahl von Wettbewerbern äußert. Im Gegensatz dazu sei die Progroup ein kleiner Marktteilnehmer, der auf organisches Wachstum und nicht auf die Übernahme von Wettbewerbern ausgerichtet ist. Demzufolge würden nach Auffassung Deutschlands dadurch, dass die Produkte des Werks Propapier PM2 in direktem Wettbewerb mit den Angeboten von Smurfit Kappa stehen, die Propapier-PM2-Investition dazu beitragen, die überragende Position dieses dominanten Marktteilnehmers zu reduzieren und so den Wettbewerb auf dem Markt für Wellpappenrohpapier insgesamt zu verstärken.

### 6. BEIHLFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER MASSNAHME

#### 6.1. VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE IM SINNE DES ARTIKELS 107 ABSATZ 1 AEUV

- (116) Die finanzielle Förderung im Rahmen der Maßnahme wurde von Deutschland in Form einer Investitionszulage gewährt und aus staatlichen Mitteln finanziert. Die Unterstützung kann somit als staatliche und aus staatlichen Mitteln gewährte Förderung im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV angesehen werden.
- (117) Da die Beihilfe nur einem Unternehmen, nämlich Propapier, zugutekam, handelt es sich um eine selektive Maßnahme.
- (118) Die finanzielle Förderung entlastete Propapier von Kosten, die das Unternehmen normalerweise hätte selbst tragen müssen, und verschaffte ihm so einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern.
- (119) Die finanzielle Förderung seitens Deutschlands betraf eine Investition, die die Herstellung verschiedener Sorten von Wellpappenrohpapier ermöglichen soll. Da diese Produkte zwischen Mitgliedstaaten gehandelt werden, könnte die Förderung den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb verzerren.
- (120) Folglich gelangt die Kommission in dieser vorläufigen Würdigung zu dem Schluss, dass **die Maßnahme eine Propapier gewährte staatliche Beihilfe** im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV **darstellt**.

#### 6.2. RECHTMÄSSIGKEIT DER BEIHLFEMASSNAHME

- (121) Nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV müssen die Mitgliedstaaten sämtliche Beihilfemaßnahmen vor ihrer Durchführung anmelden, es sei denn, sie sind durch eine Gruppenfreistellung abgedeckt. Obwohl die Beihilfe im Rahmen der freigestellten Beihilferegelung XR 6/2007 (siehe Erwägungsgründe 35 und 36) gewährt wurde, fällt sie nicht in den Anwendungsbereich der relevanten Gruppenfreistellungsverordnung (in diesem Falle Verordnung (EG) Nr. 1628/2006 <sup>(32)</sup>), da sie die geltende Einzelanmeldeschwelle (in diesem Fall 22,5 Mio. EUR) überschritt.

<sup>(31)</sup> Beihilfesachen N 203/08 LIP — DE — Beihilfe für die Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/06 LIP — DE — Beihilfe für die Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH und SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

<sup>(32)</sup> Gruppenfreistellungsverordnung für regionale Investitionsbeihilfen (siehe Fußnote 9).

- (122) Mit der Anmeldung der Beihilfemaßnahme im Jahr 2007 ist Deutschland der Einzelanmeldungspflicht nach Artikel 7 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1628/2006 nachgekommen. Nach der Nichtigerklärung der ursprünglichen Kommissionsentscheidung und in Anbetracht der Tatsache, dass die Beihilfe vor der Urteilsverkündung des Gerichts zu der von Smurfit Kappa erhobenen Nichtigkeitsklage ausgezahlt wurde, muss die Beihilfe als rechtswidrig betrachtet werden.
- (123) Da die geplante Beihilfe die Einzelanmeldeschwelle nach Artikel 7 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1628/2006 überschreitet, wird die Kommission die Maßnahme anhand der Regionalbeihilfeleitlinien würdigen.

#### 6.3. MASSGEBLICHE FRIST FÜR DIE ZWECKE DER WÜRDIGUNG UND ANWENDBARES VERFAHREN

- (124) Wie die Kommission in den Erwägungsgründen 47 bis 50 des Eröffnungsbeschlusses erläuterte, muss sie ihre erneute vorläufige Würdigung der Beihilfemaßnahme im Grunde auf den Sachverhalt zum Zeitpunkt des Erlasses der aufgehobenen Entscheidung stützen, um dem Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-304/08 nachzukommen. Da die Aufgabe der Kommission in der erneuten Annahme eines Beschlusses besteht, der nicht mit dem vom Gericht im oben genannten Urteil festgestellten Begründungsmangel behaftet ist, kann die Kommission nur die Fakten, Berichte und anderen Daten berücksichtigen, die ihr vor der Fassung des ursprünglichen Beschlusses zur Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme zur Verfügung gestanden hätten<sup>(33)</sup>.
- (125) In der vorliegenden Beihilfesache wurde der Umfang des Investitionsvorhabens nach Erlass der aufgehobenen Entscheidung am 2. April 2008 verringert, wodurch auch die förderfähigen Kosten sanken; die gewährte Beihilfe wurde ebenfalls entsprechend gesenkt. Auch wenn die Kommission einen Beschluss über die Beihilfemaßnahme, so wie sie durchgeführt wurde, annehmen und darin der Tatsache Rechnung tragen wird, dass sowohl die förderfähigen Kosten als auch die Propapier von Deutschland gewährte Beihilfe geringer waren als ursprünglich veranschlagt, wird die Kommission ihre Würdigung auf die Informationen stützen, die zum Zeitpunkt der Annahme der aufgehobenen Entscheidung zur Verfügung gestanden hätten, und die damals anwendbaren Beihilfevorschriften der Union zugrunde legen. Bei Regionalbeihilfen zugunsten großer Investitionsvorhaben muss die Kommission normalerweise auf der Grundlage von Prognosen und geschätzten Marktdaten einen Beschluss fassen, bevor die Investition tatsächlich vollständig durchgeführt wird. Die genehmigten Beihilfeintensitäten werden später nicht angepasst, selbst wenn sich einige Jahre später zeigt, dass sich der Markt anders entwickelt hat als zum Zeitpunkt des von der Kommission gefassten Beschlusses angenommen.
- (126) Das Verfahren zur Annahme eines neuen Beschlusses kann genau in dem Punkt wieder aufgenommen werden, in dem die Rechtswidrigkeit eingetreten ist<sup>(34)</sup>. Im Zusammenhang mit der Beihilfendisziplin hat der Gerichtshof festgestellt, dass, falls die Untersuchung der Kommission in Bezug auf einen vorherigen Beschluss unvollständig war und zur Nichtigerklärung dieses Beschlusses geführt hat, das Verfahren zur Ersetzung dieses Beschlusses an diesem Punkt wieder aufgenommen werden kann, indem die bereits vorgenommene Würdigung erneut vorgenommen wird<sup>(35)</sup>.

#### 6.4. VEREINBARKEIT MIT DEN ALLGEMEINEN BESTIMMUNGEN DER REGIONALBEIHLFELEITLINIEN

- (127) Zum Zeitpunkt des Erlasses der aufgehobenen Entscheidung im Jahr 2008 kam die Region Brandenburg-Nordost nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV für Regionalbeihilfen in Betracht.
- (128) Die angemeldete Beihilfe sollte für eine Erstinvestition im Sinne der Definition in Abschnitt 4.1 der Regionalbeihilfeleitlinien gewährt werden, und die förderfähigen Kosten umfassen im Einklang mit Abschnitt 4.2 der Regionalbeihilfeleitlinien die Kosten für Gebäude und Produktionsanlagen (siehe Erwägungsgrund 30). Deutschland hat bestätigt, dass die immateriellen Aktiva die Bedingungen von Punkt 56 der Regionalbeihilfeleitlinien erfüllen werden (siehe Erwägungsgrund 31).
- (129) Der beihilfefreie Eigenbeitrag des Beihilfeempfängers zu den förderfähigen Kosten liegt über dem Schwellenwert von 25 %, den Abschnitt 4.1 der Regionalbeihilfeleitlinien vorschreibt (siehe Erwägungsgrund 34).
- (130) Die förmlichen Bestimmungen zum Anreizeffekt nach Punkt 38 der Regionalbeihilfeleitlinien wurden eingehalten: In Bezug auf den ursprünglich vorgesehenen direkten Zuschuss beantragte der Empfänger die Beihilfe am 15. Mai 2007, und Deutschland bestätigte am 24. Mai 2007 vor Beginn der Maßnahmen des Vorhabens (Dezember 2007)

<sup>(33)</sup> Vgl. die Beihilfesachen C 28/2005 Glunz AG; C 54/1996 Alitalia (Entscheidung 2001/723/EG der Kommission (ABl. L 271 vom 12.10.2001, S. 28), SA.23839 (C 44/2007) FagorBrandt (Beschluss 2013/283/EU der Kommission (ABl. L 166 vom 18.6.2013, S. 1) und SA.28855(2012/C) ING — Restructuring aid.

<sup>(34)</sup> Rechtssache 34/86, Rat/Parlament, Slg. 19861986, S. 2155, Randnummer 47; Rechtssache C-415/96, Spanien/Kommission, Slg. 19981998, S. I-6993, Randnummer 31; Rechtssache C-458/98 P, Industrie des poudres sphériques/Rat, Slg. 20002000, S. I-8147, Randnummer 82.

<sup>(35)</sup> Rechtssache C-415/96, Spanien/Kommission, Slg. 19981998, S. I-6993, Randnummer 34.



schriftlich, dass das Vorhaben, vorbehaltlich des Ergebnisses einer eingehenden Prüfung, die in der maßgeblichen Regelung festgelegten Fördervoraussetzungen erfüllt.

- (131) Die Gesamtbeihilfe wurde schließlich in Form einer Investitionszulage gewährt, die automatisch ausgezahlt wird, wenn die objektiven Kriterien der maßgeblichen Rechtsgrundlage erfüllt sind (freigestellte Beihilferegelung XR 6/2007). Für diese Investitionszulage sind kein vorheriger Beihilfeantrag und keine schriftliche Bestätigung darüber erforderlich, dass das Vorhaben grundsätzlich die Förderkriterien erfüllt. Nach Fußnote 41 der Regionalbeihilfeleitlinien müssen die Mitgliedstaaten in Fällen genehmigter Steuerbeihilfe-Regelungen, aufgrund derer bestimmte Steuern für beihilfefähige Aufwendungen automatisch und ohne jeglichen behördlichen Ermessensspielraum erlassen oder reduziert werden, nicht vor Beginn der Maßnahmen des Vorhabens schriftlich bestätigen, dass das Vorhaben grundsätzlich, vorbehaltlich des Ergebnisses einer eingehenden Prüfung, die in der Regelung festgelegten Fördervoraussetzungen erfüllt.
- (132) Deutschland hat bestätigt, dass die Investition für eine Mindestdauer von fünf Jahren nach Abschluss des Vorhabens in dem Fördergebiet aufrechterhalten werden muss (Abschnitt 4.1 der Regionalbeihilfeleitlinien).
- (133) Außerdem hat Deutschland bestätigt, dass die Kumulierungsvorschriften einzuhalten waren (Abschnitt 4.4 der Regionalbeihilfeleitlinien).
- (134) Die Kommission ist daher in Anbetracht der ihr vor der Annahme der aufgehobenen Entscheidung vorliegenden Informationen der Auffassung, dass **die Beihilfemaßnahme die einschlägigen Vereinbarkeitskriterien der Regionalbeihilfeleitlinien erfüllt.**

#### 6.5. VEREINBARKEIT MIT DEN BESTIMMUNGEN DER REGIONALBEIHILFELEITLINIEN FÜR GROSSE INVESTITIONSVORHABEN

- (135) Da die Regionalbeihilfe für ein großes Investitionsvorhaben gewährt wurde, muss die Kommission auch die Einhaltung der besonderen Voraussetzungen für Regionalbeihilfen für große Investitionsvorhaben nach Abschnitt 4.3 der Regionalbeihilfeleitlinien würdigen.

##### 6.5.1. BEIHILFEINTENSITÄT (PUNKT 67 DER REGIONALBEIHILFELEITLINIEN)

- (136) Da sich die angemeldeten förderfähigen Ausgaben abgezinst auf 586 722 900 EUR belaufen und für die Region Brandenburg-Nordost ein Standardhöchstsatz für Regionalbeihilfen von 30 % BSÄ anwendbar ist, beträgt die zulässige Beihilfehöchstintensität nach Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien 12,30 % BSÄ.
- (137) Deutschland teilte der Kommission nach der Annahme der aufgehobenen Entscheidung mit, dass die förderfähigen Kosten nach Wegfall des Kraftwerks aus dem geförderten Vorhaben entsprechend reduziert wurden. Wenn die in Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien vorgesehenen Absenkungsbestimmungen auf die niedrigeren förderfähigen Kosten angewendet worden wären, hätte dies zu einer höheren Beihilfeintensität geführt. Der Beihilfeempfänger hat jedoch mit den Maßnahmen des Vorhabens begonnen in einem Szenario, indem eine Beihilfeintensität von 12,30 % BSÄ bei der Kommission angemeldet und später von dieser genehmigt worden war. Deshalb kann der Schluss gezogen werden, dass die ursprünglich genehmigte Beihilfeintensität als Anreiz für die Investitionsentscheidung ausreichend war und von einer höheren Beihilfeintensität kein weiterer Anreizeffekt ausgegangen wäre <sup>(36)</sup>.
- (138) Propapier wurde für das verkleinerte Investitionsvorhaben eine Beihilfe in Höhe von 50 559 153 EUR (Nominalbetrag) bzw. 44 172 973 EUR (Gegenwartswert) ausgezahlt. Dies entspricht einer Beihilfeintensität von 12,51 % BSÄ und liegt somit über der zulässigen Beihilfehöchstintensität von 12,30 %. Deutschland bestätigte jedoch, dass Propapier die zu viel gewährte Beihilfe in Höhe von insgesamt 1 099 539 EUR einschließlich Zinsen zurückerstattet hat. Somit überschreitet die beim Beihilfeempfänger verbleibende Beihilfe nicht den Betrag in Höhe von 43 415 903 EUR, der einer Beihilfeintensität von 12,30 % BSÄ der reduzierten förderfähigen Kosten des Investitionsvorhabens entspricht. Auf dieser Grundlage kann geschlossen werden, dass der Betrag der gewährten Beihilfe im Einklang mit Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien steht.
- (139) Im Eröffnungsbeschluss zur Beihilfesache SA.36147 (C 30/10) <sup>(37)</sup> hatte die Kommission Bedenken geäußert, dass die Investition in das Propapier-Papierwerk und mehrere andere Infrastrukturmaßnahmen der öffentlichen Hand für das Industriegebiet, in dem das von Propapier geplante Papierwerk lag, zusammen eine Einzelinvestition im Sinne

<sup>(36)</sup> Vgl. Entscheidung 2006/262/EG der Kommission vom 21. September 2005 über die staatliche Beihilfe C 5/2004 (ex N 609/03), die Deutschland zugunsten von Kronoply gewähren will (ABl. L 94 vom 1.4.2006, S. 50).

<sup>(37)</sup> Siehe Fußnote 4.



des Punktes 60 der Regionalbeihilfeleitlinien darstellen könnten. Daher gab die Kommission in ihrem Eröffnungsbeschluss zur regionalen Investitionsbeihilfesache SA.23827 (2013/C) — Deutschland — LIP — Propapier PM 2 GmbH an, dass, sollte die Kommission nach dem förmlichen Prüfverfahren in der Beihilfesache SA.36147 (C 30/10) — Deutschland — Mutmaßliche Infrastrukturbeihilfe für Propapier PM2 zu dem Schluss kommen, dass andere geförderte Investitionen gemeinsam mit der Papierwerkinvestition von Propapier eine Einzelinvestition bilden oder dass Propapier weitere Beihilfen in Form von Infrastrukturmaßnahmen erhalten hat, das gesamte Förderpaket auf dessen Vereinbarkeit mit Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien geprüft werden muss.

- (140) Wenn die Kommission ihren abschließenden Beschluss zur Beihilfesache SA.36147 (C 30/10)<sup>(38)</sup> trifft, wird sie bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der Infrastrukturbeihilfemaßnahmen die Propapier gewährte Regionalbeihilfe berücksichtigen.

#### 6.5.2. ANWENDUNG DER IN PUNKT 68 BUCHSTABEN a UND b DER REGIONALBEIHLFELEITLINIEN GENANNTEN PRÜFUNGEN

- (141) Da der Gesamtbetrag der Beihilfe aus allen Quellen über der anwendbaren Einzelanmeldeschwelle liegt, muss die Kommission die Prüfungen nach Punkt 68 Buchstaben a und b der Regionalbeihilfeleitlinien durchführen.

- (142) Beihilfen für große Investitionsvorhaben, die unter Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien fallen und bei denen

— der Beihilfeempfänger vor oder nach der Investition für mehr als 25 % des Verkaufs des betreffenden Produkts verantwortlich ist oder

— die durch das Investitionsvorhaben geschaffene Kapazität mehr als 5 % des Marktes, belegt durch Daten über den sichtbaren Verbrauch, beträgt, es sei denn, die in den letzten fünf Jahren verzeichneten mittleren Jahreszuwachsraten des sichtbaren Verbrauchs liegen über der jährlichen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts im Europäischen Wirtschaftsraum,

können nur genehmigt werden, nachdem nach Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV eingehend geprüft wurde, ob die Beihilfe als Investitionsanreiz notwendig ist und die Vorteile der Beihilfemaßnahme stärker ins Gewicht fallen als die Wettbewerbsverzerrungen.

- (143) Um die entsprechenden Prüfungen nach Punkt 68 Buchstaben a und b der Regionalbeihilfeleitlinien vornehmen zu können, muss die Kommission zunächst den sachlich relevanten Markt sowie den räumlich relevanten Markt definieren.

##### 6.5.2.1. **Betreffende produkte**

- (144) Obwohl die Progroup die Propapier-PM2-Maschine möglicherweise für die Herstellung von Testliner mit einem Gewicht von 70/110 g/m<sup>2</sup> und Wellenpapier mit einem Gewicht von 70/130 g/m<sup>2</sup> vorgesehen hat (wie von Smurfit Kappa behauptet), ist die Kommission der Ansicht, dass die Marktabgrenzung auf der tatsächlichen potenziellen Produktionskapazität der Maschine basieren sollte. Daher bestätigt die Kommission, dass das Investitionsvorhaben, wie von Deutschland angegeben und in Erwägungsgrund 25 beschrieben, zwei Arten von Wellpappenrohnpapier direkt betrifft: **Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altfasern.**

- (145) Da schätzungsweise 75 % des in der geförderten Anlage hergestellten Wellpappenrohnpapiers innerhalb der Progroup für die Herstellung des nachgelagerten Produkts verwendet werden sollten, vertritt die Kommission die Auffassung, dass das nachgelagerte Produkt, **die Wellpappe**, nach Punkt 69 der Regionalbeihilfeleitlinien ebenfalls ein betreffendes Produkt des Investitionsvorhabens ist.

##### 6.5.2.2. **Sachlich relevanter Markt**

- (146) Nach Punkt 69 der Regionalbeihilfeleitlinien umfasst der sachlich relevante Markt (bzw. der relevante Produktmarkt) das betreffende Produkt und jene Produkte, die vom Abnehmer (wegen der Merkmale des Produkts, seines Preises und seines Verwendungszwecks) oder vom Hersteller (durch die Flexibilität der Produktionsanlagen) als seine Substitute angesehen werden.

<sup>(38)</sup> Siehe Erwägungsgrund 3.

**Sachlich relevanter Markt für Wellpappenrohpapier**

- (147) Deutschland gab an, dass die beiden Sorten von Wellpappenrohpapier, die in dem geförderten Werk hergestellt werden sollten, zum gleichen Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier gehören, der zusätzlich zu diesen beiden Sorten — Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altfasern — auch Kraftliner und Wellenpapier aus Frischfaser, unabhängig von deren Gewicht, umfasst. Deutschland untermauerte diese Auffassung durch einen Verweis auf die Substituierbarkeit zwischen diesen Produkten.
- (148) Auch nach Ansicht der Kommission sind Wellenpapier aus Altfasern und Wellenpapier aus Frischfasern aus Sicht der Anbieter miteinander austauschbar. Auf einer Anlage zur Herstellung von Wellenpapier aus Altfasern kann auch Wellenpapier aus Frischfasern hergestellt werden, nur bei der Aufbereitung des Rohstoffs ist eine Umstellung der Anlage erforderlich (mit einer einmaligen Investition in Höhe von [...] Mio. EUR, was weniger als [...] % der gesamten Investitionskosten entspricht). Außerdem wird in der Praxis Wellenpapier aus Frischfasern aus einer Mischung von Frisch- und Altfasern hergestellt, die bis zu 40-50 % Altfasern enthält.
- (149) Wellenpapier aus Frischfasern ist ungefähr 15 % teurer als Wellenpapier aus reinen Altfasern. Aus Sicht der Abnehmer von Wellenpapier haben die beiden Produkte im Wesentlichen die gleichen Eigenschaften und dienen dem gleichen Verwendungszweck. Die Abnehmer können Wellenpapier aus Altfasern mit einem höheren Gewicht (z. B. 140 g/m<sup>2</sup>) mit einem leichteren Wellenpapier aus Frischfasern (z. B. 127 g/m<sup>2</sup>) substituieren. Preisunterschiede verlieren dadurch an Bedeutung, dass anstelle des Wellenpapiers aus Altfasern auch leichteres Wellenpapier aus Frischfasern verwendet werden kann. Daher sind nach Auffassung der Kommission auch aus Sicht der Nachfrager beide Produkte miteinander austauschbar.
- (150) In Bezug auf die nachfrageseitige Substituierbarkeit von Testliner aus Altfasern und Kraftliner aus Frischfasern gilt das gleiche: Beide dienen dem gleichen Verwendungszweck, und der höhere Preis von Kraftliner wird dadurch ausgeglichen, dass Testliner mit einem höheren Gewicht durch leichteren Kraftliner substituiert werden kann.
- (151) Wellenpapier (sowohl aus Frischfasern als auch aus Altfasern), Testliner und Kraftliner sind aus Anbietersicht vollständig substituierbar, weil jede moderne Papiermaschine, einschließlich der Maschine des Beihilfeempfängers, beides produzieren kann.
- (152) Auch Wellpappenrohapiere unterschiedlichen Gewichts (d. h. unter und über 150 g/m<sup>2</sup>) gehören demselben relevanten Markt an, da sie aus der Sicht der Abnehmer austauschbar sind: Der Abnehmer kann eine einzelne Schicht aus schwererem Wellpappenrohpapier durch mehrere Schichten aus günstigerem, leichterem Wellpappenrohpapier ersetzen.
- (153) Aus den oben dargelegten Gründen könnte der Schluss gezogen werden, dass der sachlich relevante Markt für Wellpappenrohpapier dem Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier entspricht. Die Kommission hat jedoch in früheren Zusammenschlüssenentscheidungen<sup>(39)</sup> die Frage des sachlich relevanten Marktes und insbesondere der Unterteilung in Produkte aus Frischfasern und Produkte aus Altfasern offengelassen. Die Kommission merkt an, dass Deutschland auch Daten für die engst mögliche Definition des sachlich relevanten Marktes (Markt für Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altpapier) vorgelegt hat.
- (154) Die Progroup ist ein vertikal integrierter Papierhersteller, der im Wettbewerb auf dem Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier steht, auf dem jeder integrierte Hersteller beschließen kann, wegen besserer Konditionen bestimmte Produkte von Progroup zu beziehen, anstatt sie selbst herzustellen. Die von Deutschland vorgelegten detaillierten Untersuchungen zeigten, dass sogar die vertikal integrierten Hersteller, die die für ihre Produktion von Wellpappe erforderlichen Wellpappenrohpapiermengen (gemessen in Tonnen) selbst herstellen, Wellpappenrohpapier von Wettbewerbern kaufen bzw. an diese verkaufen, um dem konkreten Bedarf an bestimmten Wellpappenrohpapiersorten und logistischen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Aufgrund der marktbeherrschenden Stellung vertikal integrierter Hersteller sind hohe Marktanteile auf dem freien Markt (d. h. nur für Lieferungen an Dritte) nicht zwangsläufig mit Marktmacht gleichzusetzen. Auf dieser Grundlage schloss Deutschland, dass der sachlich relevante Markt der Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier ist und sowohl interne Lieferungen von Wellpappenrohpapier als auch Lieferungen an Dritte umfassen (= Gesamtmarkt). Deutschland stellte jedoch ebenfalls nur Informationen zum freien Markt zur Verfügung.

<sup>(39)</sup> U. a. COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa (10. November 2005); COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän (10. Mai 2001); COMP/M.2243 — Stora Enso/AssiDomän/JV (22. Dezember 2000); COMP/M.2020 — Metsä-Serla/MODO (4. August 2000).

- (155) Die Kommission sieht keinen Grund, von ihrer Praxis bei früheren Beschlüssen in Beihilfe-<sup>(40)</sup> und Fusionskontrollsachen<sup>(41)</sup> in der Papierbranche abzuweichen (in denen die Kommission entweder zwischen den Märkten für alle Wellpappenrohapiere und ausschließlich aus Altpapier hergestelltem Wellpappenrohpapier unterschied oder die Abgrenzung offen ließ und entweder zwischen Gesamtmarkt/freiem Markt unterschied oder die Abgrenzung offen ließ oder den Markt als Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier definierte, aber beide Szenarien berechnete). In Anbetracht der Informationen, die der Kommission vor der Annahme der aufgehobenen Entscheidung vorlagen, und der nach dem Eröffnungsbeschluss eingegangenen Stellungnahmen, die sich auf die Sachlage vor der Aufhebung der aufgehobenen Entscheidung beziehen, hat die Kommission daher beschlossen, die Prüfungen im Einklang mit Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien auf der Ebene des Marktes für alle Wellpappenrohapiere und des Marktes für Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpapiere aus Altpapier sowohl auf dem Gesamtmarkt als auch auf dem freien Markt durchzuführen.

#### ***Sachlich relevanter Markt für Wellpappenrohpapier***

- (156) Wellpappe wird nicht in dem geförderten Werk hergestellt, sondern ist ein nachgelagertes Produkt, auf das sich das Investitionsvorhaben bezieht.
- (157) Deutschland gab an, dass Wellpappe aus Sicht der Anbieter einen eigenständigen Markt darstellt, da die Anlagen zur Produktion von Wellpappe auch mit erheblichen Kosten nicht zur Herstellung anderer Erzeugnisse umgebaut werden können.
- (158) Auf der Nachfrageseite ist Wellpappe am ehesten mit Verpackungen aus Karton vergleichbar, wenngleich Verpackungen aus Wellpappe leichter, stabiler und billiger sind. Die Abnehmer von Wellpappe — die Verpackungshersteller — können daher bei den meisten Verpackungsarten Wellpappe nicht durch andere Produkte substituieren.
- (159) Da zu diesem Punkt keine Stellungnahmen vorgelegt wurden, weicht die Kommission nicht von ihrer bisherigen Praxis bei den obengenannten Fusionskontrollbeschlüssen ab und bestätigt ihre Sicht, die sie auch in der aufgehobenen Entscheidung und im Eröffnungsbeschluss vertreten hat: **Wellpappe** ist ein gesonderter sachlich relevanter Markt.

#### **6.5.2.3. Räumlich relevanter Markt**

- (160) In Punkt 70 der Regionalbeihilfeleitlinien heißt es in Bezug auf die nach Punkt 68 Buchstaben a und b vorzunehmenden Prüfungen: ‚Zwecks Anwendung der Buchstaben a und b werden die Verkäufe und der sichtbare Verbrauch anhand der PRODCOM-Nomenklatur auf der geeigneten Ebene — normalerweise im EWR — definiert oder aber, falls diese Daten nicht vorliegen oder nicht relevant sind, auf der Grundlage eines anderen allgemein akzeptierten Marktsegments, für das statistische Daten zur Verfügung stehen.‘

#### ***Räumlich relevanter Markt für Wellpappenrohpapier***

- (161) Deutschland ist der Ansicht, dass der räumlich relevante Markt für Wellpappenrohpapier mindestens den EWR umfasst und sogar über den EWR hinausgeht (einschließlich benachbarte Gebiete des EWR). Die Kommission sieht jedoch keinen Grund, von ihrer Praxis bei früheren Beschlüssen in Beihilfe- und Fusionskontrollsachen abzuweichen, bei denen der **EWR als räumlich relevanter Markt für Wellpappenrohpapier** betrachtet wurde, und wird daher die Prüfung des Marktes im Sinne des Punktes 68 der Regionalbeihilfeleitlinien anhand der allgemein akzeptierten Segmentierung des räumlich relevanten Marktes für Wellpappenrohpapier und aus Altpapier hergestelltem Wellpappenrohpapier anwenden, für die bereits Daten vorliegen — in diesem Falle ist dies der EWR.

#### ***Räumlich relevanter Markt für Wellpappe***

- (162) Wellpappe wird in anderen Betriebsstätten der Progroup aus dem im Werk Eisenhüttenstadt hergestellten Wellpappenrohpapier hergestellt. Zum Zeitpunkt der Anmeldung war geplant, dass Propapier Wellpappenrohpapier an Werke der Progroup in Deutschland, Frankreich und der Tschechischen Republik sowie künftig auch an das Werk in Stryków (Polen) nach dessen Errichtung im Jahr 2008 liefert. In diesen Werken würde dann das nachgelagerte Produkt, die Wellpappe, produziert.
- (163) Deutschland gibt an, dass der räumlich relevante Markt für Wellpappe nicht enger gefasst ist als der EWR, legte jedoch trotzdem auch Daten für das Gebiet vor, das die wichtigsten Bestimmungsländer für Lieferungen der

<sup>(40)</sup> Beihilfesachen N 203/08 LIP — DE — Beihilfe für die Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/06 LIP — DE — Beihilfe für die Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH und SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

<sup>(41)</sup> Siehe Fußnote 38.

Progroup umfasst (d. h. Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Niederlande und Polen). Unter Berücksichtigung des Worst-Case-Szenarios und der Erkenntnisse aus früheren Beschlüssen in Fusionskontrollfällen<sup>(42)</sup>, aus denen hervorging, dass Wellpappelerlieferungen bis zu einer Entfernung von 400 km ab dem Wellpappewerk wirtschaftlich sind, lässt die Kommission die Frage nach der Definition des räumlich relevanten Marktes für Wellpappe offen und wird die Marktanteile sowohl auf **EWB-Ebene** als auch für das Gebiet, das lediglich die **wichtigsten Bestimmungsländer der Progroup** umfasst, berechnen.

#### 6.5.2.4. Marktanteile

- (164) Um festzustellen, ob der unter Punkt 68 Buchstabe a der Regionalbeihilfeleitlinien festgelegte Schwellenwert nicht überschritten wurde, muss die Kommission den Marktanteil des Beihilfeempfängers auf Konzernebene vor und nach der Investition analysieren. Das im Jahr 2007 aufgenommene Investitionsvorhaben war bis Mitte 2010 abgeschlossen; die volle Produktionskapazität sollte jedoch erst im Jahr 2015 erreicht werden. Deutschland wies zum Zeitpunkt der Anmeldung darauf hin, dass Daten unabhängiger Stellen über den sichtbaren Verbrauch auf den relevanten Märkten im Folgejahr des Jahres, in dem die volle Produktionskapazität erreicht werden soll (d. h. im Jahr 2016), nicht verfügbar waren. Daher beschloss die Kommission, die Marktanteile im Jahr 2011 (dem Jahr nach Abschluss der Investition) zu untersuchen, für das bereits Prognosen unabhängiger Stellen verfügbar waren. Dies ist eine akzeptable Näherung, da bis dahin bereits 92 % der Kapazitäten, die durch das Vorhaben geschaffen werden sollten, verfügbar sein sollten.
- (165) Zur Ermittlung des Marktanteils der Progroup auf Konzernebene verglich die Kommission das Volumen und den Wert ihrer gesamten Lieferungen (an Dritte wie auch innerhalb des Konzerns) in dem gewählten Jahr mit dem sichtbaren Verbrauch auf den relevanten Märkten. Ferner wurden die Marktanteile für den freien Markt für Wellpappenrohnpapier (d. h. unter ausschließlicher Berücksichtigung der nicht gebundenen Verkäufe der Progroup<sup>(43)</sup>) und das Gesamtvolumen des Marktes für Lieferungen an Dritte gesondert berechnet.
- (166) Die Daten über das Volumen und den Wert des gesamten sichtbaren Verbrauchs im EWR auf den Märkten für Wellpappenrohnpapier, für Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altpapier sowie für Wellpappe wurden zum Zweck der Anmeldung auf Veranlassung des Beihilfeempfängers von dem weltweit tätigen Ingenieur- und Beratungsunternehmen Pöry erhoben, das sich auf die Bereiche Energie, Forstwirtschaft sowie Infrastruktur und Umwelt spezialisiert hat. Pöry stützte sich bei der Datenerhebung auf seine eigene Datenbank wie auch auf öffentlich zugängliche Daten (z. B. aus Fachzeitschriften und von Branchenverbänden).
- (167) Da keine Daten zum Volumen des freien Marktes aus unabhängigen Quellen vorlagen, legte Deutschland bei der Schätzung dieses Marktvolumens die Kapazitätsdaten von Pöry für das Jahr 2006 zugrunde und verglich dann bei jedem integrierten Hersteller die Produktionskapazität für Wellpappenrohnpapier mit seiner Produktionskapazität für Wellpappe. Ist die Produktionskapazität für Wellpappe höher als die Produktionskapazität für Wellpappenrohnpapier, führt dies theoretisch zu einer entsprechenden Nachfrage nach diesem Rohstoff auf dem freien Markt. Zu dieser zusätzlichen Nachfrage nach Wellpappenrohnpapier von integrierten Herstellern kommt die Nachfrage nach Wellpappenrohnpapier von nicht integrierten Wellpappeherstellern auf dem freien Markt hinzu. Diese Berechnung ergab, dass das Volumen des freien Marktes für Wellpappenrohnpapier rund 37 % des gesamten Wellpappenrohnpapiermarktes entspricht. Dieses Verhältnis wurde auch bei der Schätzung des Volumens des freien Marktes im Jahr 2011 zugrunde gelegt<sup>(44)</sup>.
- (168) Da für die Produktionskapazitäten für Wellpappenrohnpapier aus Altpapier und aus Frischfasern keine eigenen Daten verfügbar sind, kann diese Methode nicht zur Schätzung des Volumens des freien Marktes für Testliner und Wellenpapier aus Altpapier herangezogen werden. Aus Altpapier hergestelltes Wellpappenrohnpapier macht jedoch rund 70-80 % des Gesamtmarktes für Wellpappenrohnpapier aus, so dass dieser große Anteil höchstwahrscheinlich auch für den freien Markt gilt, was bedeutet, dass die Marktanteile der Progroup auf dem freien Markt für Wellpappenrohnpapier aus Altfasern nur geringfügig höher sind als auf dem freien Markt für alle Wellpappenrohnpapiersorten.
- (169) Die Daten über das Volumen des Marktes für Wellpappe im Hauptliefergebiet der Progroup (Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Niederlande und Polen) wurden auf der Grundlage der FEFCO<sup>(45)</sup>-Statistik ermittelt, die vor der Annahme der aufgehobenen Entscheidung übermittelt worden war und der zufolge dieses Gebiet 58 % des gesamten EWR-Marktes ausmacht.

<sup>(42)</sup> Zum Beispiel COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa; COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän.

<sup>(43)</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Progroup auf dem freien Markt nur aus Altpapier hergestelltes Wellpappenrohnpapier, d. h. Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altpapier, verkauft.

<sup>(44)</sup> Da integrierte Hersteller wie oben dargelegt nicht nur aufgrund unzureichender Kapazitäten, sondern auch aufgrund logistischer Erfordernisse auf dem freien Markt tätig sind, wird bei dieser Methode, je nach ihrer konkreten Nachfrage nach unterschiedlichen Wellpappenrohnpapiersorten, das Volumen des freien Marktes unterschätzt, so dass ein Worst-Case-Szenario-Konzept abgebildet wird.

<sup>(45)</sup> FEFCO ist der Dachverband der Europäischen Verbände der Wellpappenhersteller.

- (170) Die Marktanteile der Progroup auf den relevanten Märkten im Jahr vor und im Jahr nach der Investition, die auf der Grundlage der von Deutschland (anhand der Daten von Pöyry und der FEFCO) bereitgestellten Daten berechnet wurden, sind Tabelle 1 zu entnehmen.

Tabelle 1

**Marktanteile der Progroup auf Konzernebene auf den relevanten Märkten**

Marktanteile (in %)	2006		2011	
	Volumen	Wert	Volumen	Wert
Wellpappenrohpapier (Gesamtmarkt — EWR)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Nur Wellpappenrohpapier aus Altpapier (Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m <sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altpapier) (Gesamtmarkt — EWR)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Wellpappenrohpapier (freier Markt — EWR)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Wellpappe (EWR)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Wellpappe (Hauptlieferländer)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]

- (171) Bei allen berücksichtigten Marktabgrenzungen bleibt der Marktanteil der Progroup deutlich unter dem in Punkt 68 Buchstabe a der Regionalbeihilfeleitlinien festgelegten Schwellenwert von 25 %. Auch bei einer weiteren Segmentierung auf der Basis der Grammatur von bis zu 130 g/m<sup>2</sup> würde der Schwellenwert von 25 % für den relevanten Marktanteil nicht überschritten.
- (172) Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass die zu prüfende Beihilfe den in Punkt 68 Buchstabe a der Regionalbeihilfeleitlinien genannten Schwellenwert nicht überschreitet.

**6.5.2.5. Kapazitätssteigerung und Marktleistung**

- (173) Die Kommission muss die in Rede stehende Beihilfe auch nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien prüfen. So ist zu prüfen, ob die durch das Investitionsvorhaben geschaffene Kapazität, belegt durch Daten über den sichtbaren Verbrauch des betreffenden Produkts, weniger als 5 % des Marktes beträgt, es sei denn, die in den letzten fünf Jahren verzeichneten mittleren Jahreszuwachsraten des sichtbaren Verbrauchs liegen über der mittleren Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts im EWR.
- (174) Zunächst muss die Kommission anhand der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate des sichtbaren Verbrauchs des betreffenden Produkts feststellen, ob der Markt für Wellpappenrohpapier im EWR schrumpft <sup>(46)</sup>.
- (175) Die zum Zeitpunkt der Anmeldung neuesten verfügbaren Zahlen bezogen sich auf den Zeitraum 2001 bis 2006. Diesen Daten zufolge belief sich die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des sichtbaren Verbrauchs auf dem Gesamtmarkt für Wellpappenrohpapier im EWR im Zeitraum 2001 bis 2006 auf 2,15 % (Volumen) bzw. 0,02 % (Wert). Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des sichtbaren Verbrauchs von Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altpapier im EWR belief sich im selben Zeitraum auf 3,25 % (Volumen) und 1,22 % (Wert).
- (176) Da sich die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des BIP <sup>(47)</sup> im EWR im Zeitraum 2001 bis 2006 auf 1,97 % in konstanten Preisen (Volumen) bzw. 3,98 % in laufenden Preisen (Wert) belief, waren sowohl die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Verbrauchs von Wellpappenrohpapier als auch von Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altpapier dem Volumen nach höher, aber dem Wert nach niedriger.

<sup>(46)</sup> In Fußnote 62 der Regionalbeihilfeleitlinien ist der ‚sichtbare Verbrauch des betreffenden Produkts‘ als ‚Produktion plus Einfuhren minus Ausfuhren‘ definiert. Die Daten zum sichtbaren Verbrauch zum Zwecke der Anmeldung wurden von Pöyry erhoben.

<sup>(47)</sup> Gestützt auf Daten der EU-27.



### **Volumen und/oder Wert**

- (177) Die Kommission widerspricht der Anmerkung Deutschlands, dass die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate ausschließlich auf der Grundlage des Volumens und nicht des Werts berechnet werden sollte (siehe Erwägungsgründe 93 und 94). Es trifft zwar zu, dass es im vorliegenden Fall nur aufgrund der Berechnung des Wertes erforderlich wird, zu berechnen, ob der in Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien genannte Schwellenwert von 5 % überschritten wird, jedoch würde eine generelle Ablehnung von Wertberechnungen im Widerspruch zur bisherigen Praxis der Kommission stehen und die Wirksamkeit der Prüfung in Bezug auf die Ermittlung von Überkapazitäten schwächen, z. B., wenn das Wachstum des Angebots ein bereits hohes Wachstum der Nachfrage überschreitet und die durchschnittlichen variablen Kosten vergleichsweise niedrig sind. Daher wird die Kommission prüfen, ob die durch das Investitionsvorhaben geschaffene Kapazität 5 % der Größe des relevanten Marktes überschreitet.

### **Prüfung der Kapazität und Berechnung der Kapazitätssteigerung**

- (178) Die Kapazitätssteigerung wird nach den Bestimmungen in Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien als Teil des sichtbaren Verbrauchs des betreffenden Produkts berechnet, was per definitionem Lieferungen an Dritte wie auch interne Lieferungen von Wellpappenrohpaper einschließt.
- (179) Mit der Kapazitätsprüfung (Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien) soll verhindert werden, dass eine erhebliche Kapazitätssteigerung (d. h. eine Steigerung um mehr als 5 %), die nicht mit einer entsprechenden Nachfragesteigerung einhergeht (d. h., die Nachfragesteigerung liegt unter der BIP-Wachstumsrate im EWR), insbesondere wegen ihrer Auswirkungen auf die Preise nachteilige Folgen für die Wettbewerber hat. Was als erhebliche Kapazitätssteigerung gilt, wird im Verhältnis zum Marktvolumen festgelegt. Bei Wellpappenrohpaper hängt das Marktvolumen letztendlich von dem Volumen des Marktes des nachgelagerten Produkts ab, unabhängig davon, ob dieses unternehmensintern oder von Dritten hergestellt wird. Daher empfiehlt es sich nicht, die geschaffene Kapazität ausschließlich anhand des Volumens des freien Marktes für Wellpappenrohpaper zu messen. Ferner würde, wie oben dargelegt, wegen der Wechselbeziehung zwischen Gesamtmarkt und freiem Markt ein Preisrückgang auf dem freien Markt die Entscheidung der integrierten Hersteller, ob sie intern herstellen oder kaufen sollen, beeinflussen und unmittelbar zu einer Nachfragesteigerung auf dem freien Markt führen. Die Kommission prüft daher in der Regel die Kapazitätssteigerung in Bezug auf den Gesamtmarkt<sup>(48)</sup>.
- (180) Deutschland erklärte, dass im Rahmen des Vorhabens eine Kapazität von insgesamt 615 000 Tonnen Wellpappenrohpaper (Testliner und Wellenpaper aus Altpapier) jährlich geschaffen werden soll, was einem Wert von [...] Mio. EUR entspricht. Der sichtbare Verbrauch von Wellpappenrohpaper im EWR habe sich laut Deutschland im Jahr 2006 auf 23,363 Mio. Tonnen (Wert: 9 409,76 Mio. EUR) belaufen. Der sichtbare Verbrauch im EWR von Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpaper aus Altpapier habe im selben Jahr 18,281 Mio. Tonnen (Wert: 6 752,698 Mio. EUR) ausgemacht.
- (181) Auf der Grundlage der oben angeführten Daten wird durch das Propapier-Vorhaben in Eisenhüttenstadt eine Kapazität geschaffen, die 2,6 % des Gesamtmarktes für Wellpappenrohpaper (Wert: [< 3] %) bzw. 3,4 % des kombinierten Marktes für Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m<sup>2</sup> und Wellenpaper aus Altpapier (Wert: [< 5] %) entspricht. Daraus ergibt sich, dass die durch das Vorhaben geschaffene Kapazität unter 5 % des betreffenden sichtbaren Verbrauchs (auf EWR-Ebene) liegt.
- (182) Selbst wenn als Worst-Case-Szenario die von Smurfit Kappa angenommenen höheren Zahlen zur Kapazitätssteigerung angewendet werden (650 000 Tonnen pro Jahr bzw. 750 000 Tonnen pro Jahr) würde der Schwellenwert von 5 % für den Gesamtmarkt für Wellpappenrohpaper nicht überschritten (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

#### **Kapazitätssteigerung auf dem Gesamtmarkt für Wellpappenrohpaper (EWR)**

Relevanter Markt (EWR)	Gesamtmarkt für Wellpappenrohpaper	Gesamtmarkt für Wellpappenrohpaper aus Altpapier (Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m <sup>2</sup> und Wellenpaper aus Altpapier)
Volumen im Jahr 2006 (in 1 000 Tonnen)	23 363	18 281

<sup>(48)</sup> Ausgehend von derselben Argumentation kam die Kommission in den nachstehenden Beihilfesachen über andere Investitionen im Papiersektor während des gleichen Zeitraums zu derselben Schlussfolgerung: Beihilfesachen N 203/08 LIP — DE — Beihilfe für die Papierfabrik Hamburg Spremberg GmbH & Co KG und SA.32063 (2011/NN) Polen — LIP — Mondi Świecie.

Relevanter Markt (EWR)	Gesamtmarkt für Wellpappenroh papier	Gesamtmarkt für Wellpappenroh papier aus Altpapier (Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m <sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altpapier)
Wert im Jahr 2006 (in 1 000 EUR)	9 409 760	6 752 698
Kapazitätssteigerung nach Volumen (bei 615 000 Tonnen pro Jahr)	2,6 %	3,4 %
Kapazitätssteigerung nach Wert (bei 615 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 5] %
Kapazitätssteigerung nach Volumen (bei 650 000 Tonnen pro Jahr)	2,8 %	3,6 %
Kapazitätssteigerung nach Wert (bei 650 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 5] %
Kapazitätssteigerung nach Volumen (bei 750 000 Tonnen pro Jahr)	3,2 %	4,1 %
Kapazitätssteigerung nach Wert (bei 750 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 5] %

- (183) Um ein Worst-Case-Szenario-Konzept zu berücksichtigen, berechnete die Kommission zudem die Kapazitätssteigerung als Anteil des Verkaufs von Wellpappenroh papier auf dem freien Markt. In diesem Fall sollte nur der Teil der durch die Investition geschaffenen Gesamtkapazität berücksichtigt werden, der für die Produktion zum Verkauf auf dem freien Markt bestimmt ist. Deutschland zufolge waren dies [< 250 000] Tonnen pro Jahr. Der verbleibende Teil der zu schaffenden Kapazität, d. h. [> 365 000] Tonnen pro Jahr (die die Progroup ohne die Investition von Dritten erwerben müsste und die somit effektiv eine Nachfrage auf dem freien Markt darstellen würde), würde nun konzernintern für die Weiterverarbeitung zu Wellpappe verwendet und müsste daher vom Volumen des freien Marktes abgezogen werden.
- (184) Da das Volumen des freien Marktes für Wellpappenroh papier im EWR auf 8,644 Mio. Tonnen im Jahr 2006 veranschlagt wurde<sup>(49)</sup>, würde die durch das Vorhaben geschaffene Kapazität als Teil des Volumens des freien Marktes für Wellpappenroh papier lediglich [< 3] % in Bezug auf das Volumen betragen<sup>(50)</sup> (siehe Tabelle 3).
- (185) Zum Zeitpunkt der ursprünglichen Anmeldung konnte Deutschland keine Schätzung ausschließlich zum freien Markt für aus Altpapier hergestelltes Wellpappenroh papier (d. h. Testliner und Wellenpapier aus Altpapier) abgeben. In seiner Stellungnahme zum Eröffnungsbeschluss erklärte Deutschland, dass das Volumen dieses Marktes auf der Grundlage der historischen Daten von Pöyry auf 6,5 Mio. Tonnen im Jahr 2006 geschätzt werden könnte. Dies würde bedeuten, dass die Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt für aus Altpapier hergestelltes Wellpappenroh papier in Bezug auf das Volumen [< 3] % beträgt (siehe Tabelle 3).
- (186) Die Kommission führte zudem die Berechnungen in Bezug auf den Wert durch, wobei anzumerken ist, dass als Worst-Case-Szenario die durch das Propapier-PM2-Vorhaben zusätzlich geschaffene Kapazität auf dem freien Markt in Höhe von 285 000 Tonnen pro Jahr (von Smurfit Kappa angenommener Wert) zugrunde gelegt wurde. In allen Szenarien **würde der Schwellenwert von 5 % für den freien Markt für Wellpappenroh papier nicht überschritten** (siehe Tabelle 3).

<sup>(49)</sup> Ausgehend von dem in Erwägungsgrund 167 dieses Beschlusses dargelegten Worst-Case-Szenario-Konzept.

<sup>(50)</sup> Dieser Wert wurde wie folgt errechnet: [< 250 000] Tonnen pro Jahr / (8 600 000 Tonnen pro Jahr — [> 365 000] Tonnen pro Jahr).

Tabelle 3

**Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt für Wellpappenrohpapier (EWR)**

Relevanter Markt (EWR)	Freier Markt für Wellpappenrohpapier	Freier Markt für Wellpappenrohpapier aus Altpapier (Testliner mit einem Gewicht von bis zu 150 g/m <sup>2</sup> und Wellenpapier aus Altpapier)
Volumen im Jahr 2006 (in 1 000 Tonnen)	8 644	6 500
Wert im Jahr 2006 (in 1 000 EUR)	3 481 611	2 400 990
Kapazitätssteigerung nach Volumen (bei 150 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 3] %
Kapazitätssteigerung nach Wert (bei 150 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 3] %
Kapazitätssteigerung nach Volumen (bei 285 000 Tonnen pro Jahr)	[< 5] %	[< 5] %
Kapazitätssteigerung nach Wert (bei 285 000 Tonnen pro Jahr)	[< 3] %	[< 5] %

- (187) Die Kommission weist die vom Beschwerdeführer vorgebrachte Theorie des ‚Verlagerungseffekts‘ (siehe Erwägungsgründe 56 und 57) zurück, gemäß der die ‚frei gewordene Kapazität‘, d. h. die Kapazität, die die Progroup nicht mehr auf dem freien Markt beschafft, zu der Menge der von der Progroup auf dem freien Markt verkauften Wellpappenrohpapierproduktion zu addieren sei, damit die Kapazität berechnet werden könne, die mit der Propapier-Investition auf dem freien Markt geschaffen wird. Ein solches Szenario würde (unter Anwendung einer Kapazitätssteigerung von 525 000 Tonnen pro Jahr) zwar zu einer Kapazitätssteigerung von über 5 % führen, jedoch würde ein solcher Ansatz, wie auch von Deutschland erläutert, den Schluss nahelegen, dass die Kapazitätssteigerung auf dem freien Markt und auf dem Gesamtmarkt gleich ist. Die Steigerung wäre sogar dann gleich, wenn Propapier gar kein Wellpappenrohpapier auf dem freien Markt anbieten und seine gesamte neue Produktion intern verwenden würde. Im letztgenannten Fall müsste der Markt für Wellpappenrohpapier zum Zweck der Prüfungen nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien gar nicht berücksichtigt werden, da kein produziertes Wellpappenrohpapier auf dem Markt verkauft würde, sondern lediglich das nachgelagerte Produkt (Wellpappe).
- (188) Außerdem datiert die von Smurfit Kappa übermittelte XLS-Datei vom Juni 2008, jedoch darf die Kommission lediglich Fakten, Berichte und sonstige Daten verwenden, die ihr vor dem Genehmigungsdatum der aufgehobenen Entscheidung, also dem 2. April 2008, zur Verfügung hätten stehen können. Auch wenn das Dokument einige Daten aus einer Studie aus dem Jahr 2007 enthält (Henry Poole Consulting, siehe Fußnote 15), basieren die Berechnungen auf Annahmen und weiteren Daten, die nicht direkt aus dieser Studie zu stammen scheinen.
- (189) Im Hinblick auf das nachgelagerte Produkt (Wellpappe) wird durch das Vorhaben keine Produktionskapazität geschaffen; es zielt ausschließlich auf die Produktion von Wellpappenrohpapier ab (Kapazitätssteigerung für Wellpappe: 0 %). Folglich **wird die 5-%-Schwelle nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien bei Wellpappe nicht überschritten.**
- (190) Als allgemeine Schlussfolgerung ist die Kommission auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen der Ansicht, dass die durch das Propapier-PM2-Vorhaben geschaffene Kapazität weniger als 5 % der betroffenen relevanten Märkte beträgt und demnach **die zu prüfende Beihilfe keine Situation schafft, in der der in Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien verankerte Schwellenwert für die betreffenden Produkte überschritten wird.**

### Strukturelle Überkapazität

- (191) Wie in Randnummer 60 ausgeführt, vertrat Smurfit Kappa die Ansicht, der Markt für Wellpappenroh papier habe im Zeitraum 2001 bis 2006 mit strukturellen Überkapazitäten zu kämpfen gehabt und die staatliche Beihilfe für neue Investitionen in der Branche habe diese Überkapazität noch verschlimmert. Die Kommission wird diese Argumente prüfen, auch wenn die Ergebnisse der Prüfung nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien darauf hindeuten, dass keine erhebliche Kapazitätssteigerung für einen Markt mit struktureller Überkapazität entsteht.
- (192) Smurfit Kappa baute seine Argumentation auf der Studie von London Economics aus dem Jahr 2007 auf, die für den Zeitraum 2003 bis 2005 eine Kapazitätsauslastung von unter 90 % ausweist und besagt, dass der Wert für den Zeitraum 2006 bis 2007 auch dann unter 90 % geblieben wäre, wenn in der Branche keine Kapazitäten stillgelegt worden wären. Deutschland dagegen behauptet, dass die Stilllegungen hauptsächlich alte und ineffiziente Maschinen betroffen hätten<sup>(51)</sup>. Der ECA-Bericht gibt an, dass die Schließungen größtenteils auf naturgemäße Änderungen der Nachfrage und der technischen Standards sowie auf das Streben nach Größenvorteilen zurückzuführen waren; die Notwendigkeit der Ersetzung von Maschinen sei 1) Änderungen der Produktionstechnologien, 2) der Weiterentwicklung von Standardisierungsprozessen in der Branche und 3) die potenziellen Kosteneinsparungen durch die Größenvorteile größerer Maschinen geschuldet. Daher wies Deutschland die Behauptung von Smurfit Kappa zurück, dass die Schließungen eine bewusste Entscheidung des Sektors waren, um das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Markt wiederherzustellen.
- (193) Die Kommission merkt an, dass eine unabhängige Studie aus dem Jahr 2007 (Deutsche-Bank-Studie) tatsächlich ergeben hat, dass die Schließungen von Wellpappenroh papierwerken von Smurfit Kappa zum Ziel hatten, die Qualität seiner Vermögensbasis zu verbessern. Diese Studie weist zudem darauf hin, dass neue Kapazitäten erforderlich sind, um die Nachfrage für den Zeitraum 2009 bis 2012 zu decken (unter Verweis auf neue Investitionen durch Mondi, die Progroup und SAICA) und die Auslastungswerte trotz der Kapazitätssteigerungen im Jahr 2009 auf einem gesunden Niveau bleiben würden<sup>(52)</sup>.
- (194) Die Kommission ist daher der Ansicht, dass keine überzeugenden Nachweise dafür vorliegen, dass die Propapier gewährte Beihilfe bestehende strukturelle Überkapazitäten auf dem Markt für Wellpappenroh papier verstärken würde. Die von Smurfit Kappa vorgelegten Zahlen zu Überkapazitäten betreffen hauptsächlich den Zeitraum vor der Investition, während die zum Zeitpunkt der aufgehobenen Entscheidung verfügbaren Prognosen, darunter auch eine unabhängige Studie (Deutsche Bank), auf eine wachsende Nachfrage ab 2007 hindeuten. In jedem Fall hat die Kommission den relativen (wertmäßigen) Rückgang der Nachfrage im Zeitraum 2001 bis 2006 berücksichtigt, indem sie den Anteil der auf dem relevanten Markt neugeschaffenen Kapazität nach Punkt 68 Buchstabe b der Regionalbeihilfeleitlinien berechnet hat.

#### 6.5.3. SCHLUSSFOLGERUNG, OB EINE EINGEHENDE PRÜFUNG UNTER ANWENDUNG DER IDAC ERFORDERLICH IST

- (195) Die Regionalbeihilfeleitlinien regeln, dass in Fällen, in denen die Schwellenwerte nach Punkt 68 Buchstaben a und b der Regionalbeihilfeleitlinien überschritten werden, die Kommission eine regionale Investitionsbeihilfe nur genehmigen wird, nachdem sie nach Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag eingehend geprüft hat, ob die Beihilfe als Investitionsanreiz notwendig ist und die Vorteile der Beihilfemaßnahme stärker ins Gewicht fallen als die Wettbewerbsverzerrungen und die Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten. Die Kommission merkt an, dass die Schwellenwerte nach Punkt 68 der Regionalbeihilfeleitlinien in der vorliegenden Sache nicht überschritten werden, d. h., die eingehende Prüfung unter Anwendung der Mitteilung der Kommission betreffend die Kriterien für die eingehende Prüfung staatlicher Beihilfen mit regionaler Zielsetzung zur Förderung großer Investitionsvorhaben<sup>(53)</sup> (im Folgenden „IDAC“) ist nicht erforderlich. Dennoch muss die Kommission nachweisen, dass der Beitrag der Beihilfe zu regionalen Investitionen die möglichen negativen Auswirkungen auf den Handel und den Wettbewerb überwiegt.

#### 6.5.4. ABWÄGUNG DER POSITIVEN UND NEGATIVEN AUSWIRKUNGEN DER BEIHILFE

- (196) Die Kommission stellt fest, dass die Anforderungen an den Anreizeffekt nach Punkt 38 der Regionalbeihilfeleitlinien erfüllt sind. Außerdem stellt die Kommission fest, dass das Gericht bestätigt hat, dass die Kommission als Basis für

<sup>(51)</sup> Der ECA-Bericht besagt, dass die Papiermaschinen, die in Europa im Zeitraum 2000 bis 2007 stillgelegt wurden, im Durchschnitt 51 Jahre alt waren (S. 55 und Appendix 2).

<sup>(52)</sup> „Die Auslastungswerte der Branche sind ein wichtiges Maß dafür, wie gesund die Marktbedingungen sind, und geben Aufschluss über die Richtung der Produktpreise. Im letzten Jahr betrug die Auslastung in Europa 92 %, und es wird erwartet, dass sie in den nächsten zwei Jahren steigt (...). Das gesunde Nachfragewachstum in Verbindung mit einem beschränkten neuen Angebot wird den Markt weiter straffen.“ (Deutsche-Bank-Studie, S. 19).

<sup>(53)</sup> ABl. C 223 vom 16.9.2009, S. 3.

ihre Würdigung des Anzeizeffekts auf einen zeitlichen Ablauf verweisen kann<sup>(54)</sup>. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass die Beihilfe einen Anzeizeffekt auf die Investition hatte und deren positiven Beitrag zur Entwicklung des betroffenen Fördergebiets ausgelöst hat.

- (197) Die Regionalbeihilfeleitlinien regeln, dass Regionalbeihilfen nur dann Wirkung entfalten können, wenn sie maßvoll und nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingesetzt werden und auf die am stärksten benachteiligten Gebiete in der Europäischen Union konzentriert werden. Vor allem sollten die zulässigen Obergrenzen das relative Ausmaß der Entwicklungsprobleme in dem betreffenden Gebiet widerspiegeln. Außerdem müssen die Vorteile, die eine Beihilfe im Hinblick auf die Entwicklung eines benachteiligten Gebiets bietet, die beihilfebedingten Wettbewerbsverzerrungen überwiegen.
- (198) Nach dem AEUV kann die Kommission Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigungen des Handels hinnehmen, um die regionale Entwicklung förderfähiger Gebiete nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV zu begünstigen. Die Bedeutung, die den positiven Auswirkungen der geförderten Investition beigemessen wird, ist im Fall der besonders benachteiligten Gebiete im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV höher als in Gebieten, die unter Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV fallen.
- (199) Die auf das Vorhaben anwendbare Beihilfehöchstintensität in Höhe von 12,30 % BSÄ unterlag den Vorgaben für die Herabsetzung der Standardhöchstsätze für Regionalbeihilfen nach Punkt 67 der Regionalbeihilfeleitlinien und überschreitet den geltenden regionalen Beihilfehöchstsatz nicht. Sie kann daher als angemessen in Bezug auf die zu behebenden Nachteile in der Region Brandenburg angesehen werden, die zum maßgeblichen Zeitpunkt nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV für Regionalbeihilfen in Betracht kam.
- (200) Nachdem festgestellt wurde, dass die Beihilfe einen Anreiz für die Investition in dem betreffenden Gebiet darstellt und angemessen ist, gilt es nun, die positiven und die negativen Auswirkungen der Beihilfe gegeneinander abzuwägen.
- (201) Durch die Schaffung von 150 direkten und 450 indirekten Arbeitsplätzen sowie die Erweiterung der industriellen Basis in dem betroffenen Gebiet trägt die geförderte Investition zur regionalen Entwicklung eines Gebiets bei, das nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV für Regionalbeihilfen in Betracht kam. Die Kommission stellt fest, dass der Beihilfebetrug pro geschaffenem Arbeitsplatz (ca. 300 000 EUR für jeden geschaffenen direkten Arbeitsplatz, aber lediglich 75 000 EUR für jeden geschaffenen direkten und indirekten Arbeitsplatz) im Vergleich zu ähnlichen Fällen von Regionalbeihilfen für kapitalintensive Investitionen in der Papierbranche, wo der gleiche Standardhöchstsatz für Regionalbeihilfen von 30 % galt<sup>(55)</sup>, nicht überhöht ist.
- (202) Die Beihilfe führt nicht zur Schaffung oder Stärkung einer marktbeherrschenden Stellung des Beihilfeempfängers, und die Auswirkungen der durch die Investition geschaffenen Kapazität auf den sachlich relevanten Märkten sind begrenzt. Zum Zeitpunkt der Entscheidungen über die Investition und die Gewährung der Beihilfe war nicht festzustellen oder zu erwarten, dass diese Märkte zum Zeitpunkt des Abschlusses der Investition mit struktureller Überkapazität zu kämpfen haben würden.
- (203) Da die Beihilfe den Höchstsatz der herabgesetzten Beihilfeintensität für große Investitionsvorhaben im Einklang mit den Regionalbeihilfeleitlinien und der genehmigten Fördergebietskarte für Deutschland für den Zeitraum 2007 bis 2013 einhält, ist die Kommission der Ansicht, dass die Beihilfe den Handel nicht übermäßig auf eine Weise beeinträchtigt, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist. Die Kommission merkt insbesondere an, dass es in den Stellungnahmen, die im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens eingingen, keine Hinweise darauf gab, dass das Investitionsvorhaben ohne die Beihilfe in einem anderen Gebiet der Europäischen Union durchgeführt worden wäre, in der eine höhere oder gleichwertige Beihilfehöchstintensität anwendbar wäre. Außerdem gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Beihilfe Propapier dazu veranlasst hat, seine Geschäftstätigkeiten in andere Gebiete zu verlagern oder Stellen in anderen Gebieten abzubauen, die sich in einer vergleichbaren oder schlechteren sozioökonomischen Situation befinden als das geförderte Gebiet, in dem Propapier die Investition vorgenommen hat.
- (204) Die Kommission bemerkt abschließend, dass Deutschland nachgewiesen hat, dass das Propapier-PM2-Vorhaben zur Erreichung des Kohäsionsziels — eines Ziels von allgemeinem Interesse — beiträgt und im Rahmen einer kohärenten Regionalentwicklungsstrategie durchgeführt wurde. Die geförderte Investition trägt erheblich zur Verbesserung der sozioökonomischen Situation und zur Entwicklung des betroffenen Gebiets bei, insbesondere angesichts ihrer Auswirkungen auf die Beschäftigung, die Erwirtschaftung von Einnahmen und die Erweiterung der industriellen Basis. In Anbetracht der Art und Größe des Vorhabens ist die Kommission der Ansicht, dass die Beihilfe nicht zu inakzeptablen Wettbewerbsverzerrungen und Auswirkungen auf den Handel führt.
- (205) Im Lichte der vorstehenden Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Vorteile der

<sup>(54)</sup> Urteil des Gerichts erster Instanz vom 14. Januar 2009, T-162/06, Kronoply/Kommission, Slg. 20092009, Randnummer 80.

<sup>(55)</sup> Vgl. die Beihilfesachen N 203/08 LIP — DE — Beihilfe für die Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG (Beihilfe in Höhe von ca. 183 000 EUR pro geschaffenem direktem Arbeitsplatz; 200 direkte Arbeitsplätze; Anzahl indirekter Arbeitsplätze nicht angegeben) und N 865/06 LIP — DE — Beihilfe für die Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH (Beihilfe in Höhe von ca. 367 000 EUR pro geschaffenem direktem Arbeitsplatz; 100 direkte und 100 indirekte Arbeitsplätze).



Beihilfemaßnahme stärker ins Gewicht fallen als die Wettbewerbsverzerrungen und die Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten.

#### 7. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission stellt fest, dass Deutschland die Beihilfe zugunsten der Propapier PM2 GmbH unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig gewährt hat. Dennoch gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilfe die Standardkriterien der Regionalbeihilfeleitlinien erfüllt, keine Situation schafft, in der die Schwellenwerte nach Punkt 68 Buchstaben a und b der Regionalbeihilfeleitlinien für die betreffenden Produkte überschritten werden, über einen Anreizeffekt verfügt und in Bezug auf die zu behebenden regionalen Nachteile angemessen ist. Außerdem ist die Kommission der Auffassung, dass die Vorteile der Beihilfe stärker ins Gewicht fallen als die Wettbewerbsverzerrungen und die Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

##### *Artikel 1*

Die staatliche Beihilfe Deutschlands zugunsten der Propapier PM2 GmbH in Höhe von 43 415 903 EUR (abgezinster Betrag) ist nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar.

##### *Artikel 2*

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 1. Oktober 2014

*Für die Kommission*

Joaquín ALMUNIA

*Vizepräsident*

---