

II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 3 augustus 2011

betreffende steunmaatregel SA. 26980 (C 34/09 (ex N 588/08)) die Portugal voornemens is te verlenen aan Petrogal

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2011) 5546)

(Voor de EER relevante tekst)

(2012/466/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken⁽¹⁾ en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) De Commissie heeft Portugal bij schrijven van 19 november 2009 in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van de regionale ad-hocsteunmaatregel ten gunste van een investeringsproject van Petroleos de Portugal, Petrogal S.A. (hierna „Petrogal” genoemd) met betrekking tot haar raffinageactiviteiten in Sines en Matosinhos (hierna het „investeringsproject” genoemd), de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Bij schrijven van 9 december 2009 heeft Portugal zijn reactie op de niet-vertrouwelijke versie van het besluit tot inleiding van de procedure bekendgemaakt.
- (2) Bij schrijven van 17 december 2009 verzocht Portugal om verlenging van de voor het indienen van zijn opmerkingen geldende termijn met één maand. Dit verzoek werd op 22 december 2009 ingewilligd door de Commissie. Portugal heeft zijn opmerkingen ingediend bij schrijven van 21 januari 2010.

- (3) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*⁽²⁾. De Commissie heeft belanghebbenden aangemaand hun opmerkingen te maken.

- (4) De Commissie ontving opmerkingen van de Associação das Indústrias da Petroquímica, Química e Refinação⁽³⁾, de Confederação da Indústria Portuguesa⁽⁴⁾, de Associação para a eficiência energética⁽⁵⁾, van concurrent nr. 2⁽⁶⁾, een concurrerende onderneming van Petrogal⁽⁷⁾, van concurrent nr. 1⁽⁸⁾⁽⁹⁾, van de União Geral de trabalhadores⁽¹⁰⁾, de gemeente Sines⁽¹¹⁾, de Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses⁽¹²⁾ en de Associação Industrial Portuguesa⁽¹³⁾.

- (5) Bij brieven van 9 maart, 10 maart, 17 maart en 19 maart 2010 zond de Commissie deze opmerkingen door aan Portugal, dat in de gelegenheid werd gesteld te reageren; de opmerkingen van Portugal werden ontvangen bij brief van 8 april 2010.

- (6) Bij brieven van 15 en 28 juli 2010⁽¹⁴⁾ heeft de Commissie om nadere informatie verzocht, die bij brieven van 16 resp. 23 augustus 2010 door Portugal werd verstrekt.

⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

⁽³⁾ Brief van 26 februari 2010.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁵⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁶⁾ Overeenkomstig artikel 6, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 heeft deze belanghebbende verzocht om geheimhouding van zijn identiteit voor de betrokken lidstaat op grond dat hem schade kan worden berokkend.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 6.

⁽⁹⁾ Brief van 1 maart 2010.

⁽¹⁰⁾ Brief van 2 maart 2010.

⁽¹¹⁾ Brief van 10 maart 2010.

⁽¹²⁾ Brief van 11 maart 2010.

⁽¹³⁾ Brief van 18 maart 2010.

⁽¹⁴⁾ De Portugese versie van de brief (de Engelse versie werd toegezonden op 22 juli 2010).

⁽¹⁾ PB C 23 van 30.1.2010, blz. 34.

- (7) Bij brieven van 4 en 5 augustus 2010 heeft de Commissie de concurrenten nrs. 1 en 2 om een toelichting verzocht, die bij brieven van 10 en 15 september 2010 werd verschaft. Bij brief van 20 september 2010 werd deze toelichting ter becommentariëring aan Portugal voorgelegd.
- (8) Bij brieven van 17 september en 1 oktober 2010 heeft de Commissie bij Portugal om nadere informatie verzocht. Portugal antwoordde op 18 en 29 oktober 2010.
- (9) Bij brieven van 13 oktober 2010 werden de concurrenten nrs. 1 en 2 verzocht een nadere toelichting te geven op hun reacties van 10 resp. 15 september 2010.
- (10) Bij brieven van 21 en 28 oktober 2010 verzocht de Commissie Portugal om aanvullende informatie. Portugal antwoordde bij brieven van 12 november.
- (11) Bij schrijven van 10 november 2010 heeft concurrent nr. 1 een toelichting gegeven op zijn brief van 15 september 2010. Deze toelichting werd op 12 november 2010 ter becommentariëring voorgelegd aan Portugal, dat op 19 november 2010 antwoordde.
- (12) Bij schrijven van 30 november 2010 verzocht de Commissie Portugal om aanvullende informatie. Portugal reageerde hierop bij schrijven van 20 december 2010.
- (13) Bij schrijven van 11 november 2010 verzocht de Commissie Portugal om een kosten-batenanalyse van het investeringsproject. Op 1 december 2010 verstrekte Portugal de verlangde informatie.
- (14) Bij schrijven van 6 januari 2011 overlegde Portugal informatie over de aandeelhouders van Petrogal.
- (15) Op 12 januari 2011 vond een vergadering plaats van de Portugese autoriteiten, vertegenwoordigers van Petrogal en de Commissie. Bij schrijven van 25 januari 2011 verstrekte Portugal informatie over enkele van de onderwerpen die tijdens deze vergadering aan de orde waren gekomen (waaronder marktbeoordeling en stimulerend effect van de steun).
- (16) Bij brieven van 24 januari, 16 maart en 12 april 2011 verzocht de Commissie om aanvullende informatie over het potentiële nulscenario voor het investeringsproject, op welk verzoek Portugal reageerde bij brieven van 7 februari, 4 april en 29 april 2011. Per e-mail van 7 juni 2011 verzocht de Commissie om de informatie die nog niet door Portugal was verstrekt in de eerdere correspondentie. Bij e-mail van 9 juni 2011 en brieven van 11 en 17 juni 2011 heeft Portugal informatie verstrekt over enkele van deze punten.
- (17) Bij schrijven van 24 juni 2011 verzocht de Commissie Portugal om duidelijkheid te verschaffen inzake de nog ontbrekende informatie over de dieselbrandstofmarkt.

Deze informatie werd door Portugal verstrekt in de brieven van 30 juni en 14 juli 2011. Bij schrijven van 20 juni 2011 verklaarden de Portugese autoriteiten zich ermee akkoord dat het besluit van de Commissie wordt vastgesteld in de Engelse taal.

2. BESCHRIJVING VAN DE STAATSSTEUN

2.1. De begunstigde

- (18) De begunstigde van de staatssteun, *Petróleos de Portugal — Petrogal S.A.* (hierna „Petrogal” genoemd), is een volledige dochtermaatschappij van *Galp Energia, SGPS, S.A.* (hierna „Galp Energia” genoemd). De belangrijkste aandeelhouders van Galp Energia zijn *ENI SpA* ⁽¹⁵⁾ (33,34 %) en *Amorim Energia BV* (hierna „Amorim Energia” genoemd) ⁽¹⁶⁾ (33,34 %), gevolgd door *Parpública Participações Públicas* (hierna „Parpública” genoemd) (SGPS) ⁽¹⁷⁾ (7 %), *Fidelity International Limited* (2,01 %), *Caixa Geral de Depósitos S.A.* (hierna „CGD” genoemd) ⁽¹⁸⁾ (1 %) en overige (23,31 %). Galp Energia is de houdstermaatschappij van *Galp Energia Group* (hierna „Galp” genoemd). Galp Energia is actief op de aardolieproductenmarkt (niet alleen raffinage- maar ook vermarktingactiviteiten, zoals groot- en detailhandelverkoop) en op de gasmarkt.
- (19) Op 22 april 1999 werd de houdstermaatschappij aanvankelijk opgericht onder de naam *Galp — Petróleos e Gás de Portugal SGPS, S.A.*, met als hoofdactiviteit de handel in olie en aardgas, waarbij twee reeds bestaande Portugese staatsbedrijven in Galp Energia werden ondergebracht, namelijk *Petrogal*, dat zich richtte op aardolieproducten, en *GDP — Gas de Portugal, SGPS, S.A.*, dat zich richtte op aardgas ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ ENI SpA („ENI”) is het grootste energiebedrijf van Italië, dat staat genoteerd aan de effectenbeurzen van Milaan en New York (NYSE). Het bedrijf met vestigingen in meer dan zeventig landen is actief in de volgende sectoren: exploratie en productie, gas en elektriciteit, raffinage en vermarkting van olieproducten, petrochemie en engineering, constructie- en booractiviteiten. ENI houdt zich met raffinage bezig in Italië, Duitsland en de Tsjechische Republiek. De raffinagecapaciteit in Italië omvat vijf raffinaderijen in volledige eigendom en een belang van 50 % in de raffinaderij te Milazzo, op Sicilië. Buiten Italië heeft ENI beperkte participaties in raffinaderijen in Duitsland en de Tsjechische Republiek. In Duitsland heeft ENI een belang van 8,3 % in de Duitse SCHWEDT-raffinaderij en een belang van 20 % in BAYERNOIL, de overkoepelende organisatie van de raffinaderijen in Ingolstadt, Vohburg en Neustadt. De raffinagecapaciteit van ENI in Duitsland belooft ongeveer 70 000 vaten per dag, welke capaciteit voornamelijk wordt aangewend voor ENI's distributienetwerk in Beieren en het Oosten van Duitsland. In de Tsjechische Republiek heeft ENI in totaal een belang van 32,4 % in Česka Rafinerska, die twee raffinaderijen omvat, in Kralupy en in Litvinov. ENI's aandeel in de raffinagecapaciteit belooft 53 duizend vaten per dag. In 2007 was de eigen raffinagedoorzet van ENI in en buiten Italië 37,15 miljoen metrische ton.

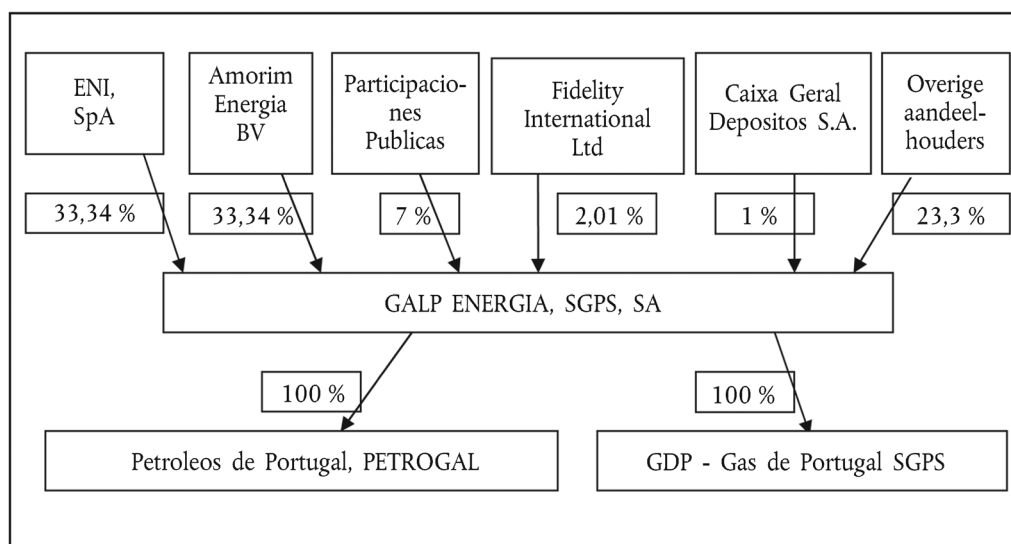
⁽¹⁶⁾ Amorim Energia is gevestigd in Nederland. De belangrijkste aandeelhouders zijn *Esperanza Holding bv* (45 %) en *Power, Oil & Gas Investments bv* (30 %), gevolgd door *Amorim Investimentos Energéticos, SGPS, SA* (20 %) en *Oil Investments bv* (5 %). De Portugese investeerder *Américo Amorim* heeft direct of indirect 55 % van Amorim Energia in handen, terwijl de overige 45 % in handen is van Sonangol via zijn *Esperanza Holding bv*. Sonangol is de staatsoliemaatschappij van Angola.

⁽¹⁷⁾ Parpública is de houdstermaatschappij voor de financiële belangen van de Portugese staat in diverse ondernemingen.

⁽¹⁸⁾ CGD is een financiële instelling die volledig eigendom is van de Portugese staat.

⁽¹⁹⁾ Bron: website van Galp Energia: <http://www.galpenergia.com>

- (20) Verder houdt Galp Energia zich ook bezig met de klein- en groothandelsverkoop van geraffineerde aardolieproducten op het Iberisch schiereiland. Galp Energia is marktleider in Portugal⁽²⁰⁾ en heeft een groeiend marktaandeel in Spanje.
- (21) Petrogal is eigenaar van de enige twee raffinaderijen in Portugal. Deze bevinden zich in Sines en Matosinhos. De bedrijfsactiviteiten omvatten alle raffinage-, bevoorradings- en logistieke activiteiten. Petrogal is de grootste verkoper van aardolieproducten in Portugal en een van de grootste op het Iberisch schiereiland. Het bedrijf beheert in feite de volledige invoer van ruwe olie en een deel van de invoer van geraffineerde producten in Portugal; daarnaast beheert het 80 % van de opslagcapaciteit voor ruwe olie en geraffineerde producten⁽²¹⁾ en neemt het een centrale plaats in binnen Portugals logistieke infrastructuur voor olieproducten.
- (22) Petrogal heeft een breed productaanbod, dat loopt van benzine, dieselolie, straalvliegtuigbrandstof, stookolie en nafta tot lpg, bitumen en diverse aromatische producten. Naast de levering van olieproducten aan de detailhandel-, groothandel- en lpg-divisies van Petrogal en aan concurrenten en buitenlandse klanten, is de raffinagetak ook verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering met betrekking tot hun raffinage-installaties en logistieke hulpmiddelen. Petrogal draagt zorg voor opslag en vervoer van zijn producten via de eigen opslagfaciliteiten of transportbedrijven waarmee het een samenwerkingsverband heeft.
- (23) Figuur 1 geeft een overzicht van de eigendoms- en zeggenschapsrechten betreffende Petrogal:



De aandeelhoudersovereenkomst

- (24) Op 29 december 2005 sloten Amorim Energia, ENI en Rede Eléctrica Nacional de Portugal (REN) een aandeelhoudersovereenkomst, waarbij CGD zich op 28 maart 2006 aansloot (hierna de „aandeelhoudersovereenkomst” genoemd). Deze overeenkomst trad op 29 maart 2006 in werking met een looptijd van acht jaar. Overeenkomstig artikel 20, eerste lid, onder c), van de Portugese effectenwet worden de stemrechten die zijn verbonden aan de aandelen van Galp Energia die eigendom zijn van partijen bij de aandeelhoudersovereenkomst, over en weer toegekend aan de andere partijen. Galp Energia wordt dan ook geacht onder gezamenlijke zeggenschap te staan van de aandeelhouders die partij zijn bij de aandeelhoudersovereenkomst.
- (25) Volgens Portugal vloeit uit de aandeelhoudersovereenkomst voort dat de aandeelhouders, en in het bijzonder ENI, niet puur op eigen houtje tot afstemming kunnen komen tussen de eigen raffinageactiviteiten en die van Petrogal.

⁽²⁰⁾ Volgens de website van Petrogal had het bedrijf in 2005 op detailhandelniveau, via zijn netwerk van pompstations (837 in Portugal en 223 in Spanje), in Portugal een marktaandeel van 37 % (op omzetbasis) en op het Iberisch schiereiland als geheel een marktaandeel van 9 %. Op de groothandelsmarkt leverde het bedrijf in totaal 5,5 miljoen ton geraffineerde aardolieproducten aan ruim 4 300 industriële en commerciële verbruikers, wat neerkwam op een marktaandeel van 51 % in Portugal en 11 % op het Iberisch schiereiland.

⁽²¹⁾ Volgens de gegevens in het verslag van de Portugese mededingingsautoriteit over de brandstofmarkt in Portugal, 2 juni 2008, blz. 9 — gepubliceerd op: <http://www.concorrenca.pt/Publicacoẽs/Autoridade.asp>.

2.2. Het investeringsproject ten gunste van Petrogal

- (26) Het investeringsproject beoogt de herstructurering en uitbreiding van de bestaande raffinage-installaties in Sines en Matosinhos, de enige raffinaderijen die Portugal kent. Daarnaast is het investeringsproject gericht op de verbetering van de integratie en synergie tussen beide raffinaderijen. Dit zou het pad moeten effenen voor het gebruik van zwaardere soorten ruwe olie.
- (27) Het investeringsproject heeft als voornaamste oogmerk de verhoging van de dieselolieproductie, wat ten koste zou gaan van het aandeel van de benzineproductie. Een van de aan het investeringsproject ten grondslag liggende uitgangspunten is dat een intensiever gebruik van zware ruwe olie zal leiden tot lagere grondstoffenkosten en meer flexibiliteit zal bieden ten aanzien van de herkomst van de te verwerken ruwe olie.
- (28) Het investeringsproject voor de conversie van de raffinaderij van Matosinhos bestaat concreet in de bouw van een nieuwe vacuümdestillatiefaciliteit voor het verkrijgen van vacuümgasolie (VGO) en een nieuwe viscositeitsreductie-installatie (visbreakerinstallatie) voor het zacht thermisch kraken van het resulterende vacuümresidu.
- (29) Het investeringsproject voor de conversie van de raffinaderij van Sines beoogt de bouw van een nieuwe hydrokraker, ofwel een installatie voor het hydrokraken van vacuümgasolie, voor de productie van dieselolie en straalvliegtuigbrandstof. Bij dit investeringsproject zal de hydrokraker als grondstof gebruikmaken van de vacuümgasolie en visbreakergasolie die worden geproduceerd in de raffinaderijen van Matosinhos en Sines, zodat de verwerkingscapaciteit van de nationale raffinage-installaties ten volle zal worden benut. De kraker zal dagelijks circa [] barrel verwerken, waarbij als primaire grondstof jaarlijks ongeveer [] kiloton (netto) aan atmosferisch residu zal worden gebruikt.
- (30) De door hydrokraken verkregen producten (lpg, zware nafta⁽²²⁾ en diesel) zijn [] gehydrogeneerd, wat zorgt voor een superieure kwaliteit. De verwachte uitkomst van het investeringsproject is dat alleen de productie van diesel en zware nafta zal toenemen.
- (31) In het kader van het investeringsproject zal een deel van de zware nafta die in de Sines-raffinaderij wordt geproduceerd, naar Matosinhos worden getransporteerd als grondstof voor Petrogals aromateninstallatie⁽²³⁾, een volgende stap in het proces van verdere integratie van beide raffinaderijen. De hogere productie van zware nafta is een onontkoombaar technisch gevolg van het conversieproject in Sines.
- (32) De werkzaamheden in het kader van het investeringsproject gingen in 2008 van start (de eerste opdracht werd op

⁽²²⁾ Nafta is een lichte fractie van geraffineerde ruwe olie tussen gassen en aardolie. Nafta wordt door de petrochemische industrie als grondstof gebruikt, aangezien het kraken ervan meerdere producten oplevert en het ook kan worden gebruikt als bestanddeel voor benzine (lichte nafta) of voor de productie van reformed benzine (zware nafta).

⁽²³⁾ De rest wordt onmiddellijk hergebruikt, d.w.z. intern verwerkt in de raffinaderij van Sines.

14 maart 2008 verstrekt na het besluit van de raad van bestuur van 5 maart 2008) en moesten volgens de planning op 31 december 2010 zijn afgerond. De volledige productiecapaciteit zal naar verwachting in 2011 worden bereikt.

2.3. Eén investeringsproject

- (33) Portugal stelt dat het investeringsproject ondanks de geografische afstand tussen beide raffinaderijen (zo'n 450 km via zee) moet worden aangemerkt als één investeringsproject („single investment project”, SIP) in de zin van paragraaf 60 van de Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013⁽²⁴⁾ (hierna de „richtsnoeren” genoemd). De Portugese autoriteiten bevestigen dat Petrogal geen staatssteun heeft ontvangen in de drie jaar voorafgaand aan de start van het aangemelde investeringsproject.

2.4. Kosten van het investeringsproject

- (34) De investering in Sines geeft in nominale waarde de investeringskosten van [] EUR weer. De raffinaderij te Sines zal steun ontvangen ten belope van [] EUR (nominale waarde), hetgeen resulteert in een steunintensiteit van 16 %. De raffinaderij te Matosinhos, waarvoor de investering [] EUR (nominale waarde) bedraagt, komt in aanmerking voor een steunbedrag van [] EUR (nominale waarde), wat neerkomt op een steunintensiteit van 13 %.
- (35) De subsidiabele uitgaven van het investeringsproject zijn 974 064 894 EUR in actuele waarde (1 058 934 146 EUR in nominale waarde) en hebben uitsluitend betrekking op installaties, apparatuur en uitrusting (geen grond of gebouwen). De steun voor beide raffinaderijen bedraagt 121 091 314 EUR in actuele waarde (160 484 007 EUR in nominale waarde), wat neerkomt op een steunintensiteit van 12,43 %. De splitsing per jaar van de subsidiabele uitgaven is weergegeven in tabel 1:

Tabel 1

Subsidiabele kosten (in EUR)	2007	2008	2009	2010	Totaal
Materiële vaste activa	[] (*)	[]	[]	[]	1 058 934 146

(*) Kosten voor voorbereidende technische studies.

2.5. Financiering van het investeringsproject

- (36) Petrogal is voornemens dit investeringsproject te financieren uit eigen middelen, naast de staatssteun die het bedrijf heeft aangevraagd (160 484 007 EUR in nominale waarde). Er zijn geen andere staatsmiddelen voorzien. Ten behoeve van het investeringsproject zijn ook leningen van de Europese Investeringsbank verstrekt met een totaalbedrag van 500 miljoen EUR, welke leningen in 2009 zijn goedgekeurd. De eigen bijdrage van de begunstigde in de subsidiabele uitgaven is 36 %.

⁽²⁴⁾ PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13.

2.6. Maximumbedrag van de regionale steun

- (37) Volgens de Portugese regionale-steunkaart voor 2007-2013 ⁽²⁵⁾ komen de regio's Alentejo (raffinaderij Sines) en Norte (raffinaderij Matosinhos) in aanmerking voor regionale steun uit hoofde van de afwijking zoals bepaald in artikel 107, lid 3, onder a), van het Verdrag, waarbij voor regionale investeringssteun aan grote bedrijven plafonds van toepassing zijn van 40 % respectievelijk 30 % brutosubsidie-equivalent (BSE).

2.7. Bijdrage aan de regionale ontwikkeling

- (38) Het ligt in de lijn der verwachting dat het investeringsproject in beide regio's ongeveer 150 directe arbeidsplaatsen en 450 afgeleide arbeidsplaatsen zal opleveren. Volgens de door Portugal verstrekte informatie zullen de bouwwerkzaamheden bovendien goed zijn voor ongeveer 3 000 tijdelijke arbeidsplaatsen.

2.8. Vorm van de steun

- (39) De staatssteun zal worden verleend in de vorm van ad-hocsteun waarvoor een inmiddels verstreken steunregeling (N 97/99) als uitgangspunt is genomen, die gebaseerd was op wetsbesluit nr. 409/99 van 15 oktober 1999.

- (40) In het verlengde van het besluit van de Portugese ministerraad van 6 maart 2008 werden op 10 maart 2008 met het oog op het verlenen van de staatssteun twee contracten getekend door de Portugese regering, Petrogal en Galp Energia. Het ging hierbij om het „contract voor het toekennen van belastingvoordelen” en het „investeringscontract” (hierna de „steuncontracten” genoemd).

- (41) De ondertekende steuncontracten voorzagen in het verlenen van een heffingskorting, die was gekoppeld aan de afronding van het investeringsproject. De steun zou bestaan in een korting op toekomstige betalingen van de vennootschapsbelasting. De hoogte van de heffingskorting zou door de Portugese autoriteiten worden berekend als percentage van de subsidiabele investering. De heffingskorting zou alleen worden gebruikt voor uit het investeringsproject voortvloeiende belastingen. Ingeval het bedrag van de korting niet volledig zou kunnen worden afgetrokken, zou de aftrek van het restant ervan nog tot de datum waarop het contract afloopt (31 december 2016) mogelijk zijn.

2.9. Steunbedrag

- (42) Portugal is voornemens vanaf 2011 regionale steun te verlenen ter hoogte van 160 484 007 EUR in nominale waarde. In de door de Portugese autoriteiten verstrekte tabel 2 is het schema voor de steunverlening weergegeven:

Tabel 2

Jaar	Geschatte belastbare inkomsten	Belastingen	Benutting van de heffingskorting (*)
2008			
2009			
2010			
2011	[]	[]	
2012	[]	[]	[]
2013	[]	[]	[]
2014	[]	[]	[]
2015	[]	[]	[]
2016	[]	[]	
			160 484 007

(*) De inkomsten in een bepaald jaar zullen in het volgende jaar worden belast, zodat de benutting van de heffingskorting pas in het daaropvolgende jaar zal plaatsvinden.

- (43) Portugal bevestigde dat de steun voor het investeringsproject niet zal worden gestapeld met steun die uit andere lokale, regionale, nationale of EU-bronnen wordt ontvangen voor dezelfde subsidiabele kosten.

- (44) Voorts is aan de steunverlening de voorwaarde verbonden dat Petrogal de investeringen in de steungebieden ten minste vijf jaar na de afronding van het investeringsproject op peil zal houden.

- (45) Portugal bevestigde dat de steunverlening het fiat van de Commissie behoeft.

- (46) Petrogal diende de aanvraag voor staatssteun voor het investeringsproject in op 22 januari 2007. Op 23 januari 2007 bevestigden de Portugese autoriteiten Petrogal schriftelijk dat het investeringsproject, behoudens grondige verificatie, vóór aanvang van de werkzaamheden aan het project voldeed aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden zoals neergelegd in de „fiscale regeling”.

- (47) Portugal verbond zich ertoe het maximale steunbedrag en de maximale steunintensiteit zoals vastgesteld bij onderhavig besluit niet te overschrijden, ook niet in geval van lagere of hogere subsidiabele uitgaven.

⁽²⁵⁾ De Portugese regionale-steunkaart is door de Commissie goedgekeurd bij haar besluit van 7 februari 2007 betreffende steunmaatregel N 727/06 (PB C 68 van 24.3.2007, blz. 26).

2.10. Algemene bepalingen

(48) Portugal zegde toe om:

- binnen twee maanden na aanvang van de steunverlening een kopie over te leggen van het aan Petrogal toegezonden document waarin wordt meegedeeld dat de steuncontracten in werking zijn getreden,
- met ingang van de datum van goedkeuring van de steunmaatregel door de Commissie, om de vijf jaar een tussentijds verslag in te dienen (met onder meer informatie over de uitgekeerde steunbedragen, de uitvoering van het steuncontract en eventuele andere investeringsprojecten die zijn gestart bij dezelfde vestiging/productielocatie),
- binnen zes maanden na het toekennen van de laatste tranche van de steun een uitvoerig eindverslag in te dienen op basis van het meegedeelde schema voor de steunverlening.

3. GRONDEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

(49) In haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure ingevolge artikel 108, lid 2, van het Verdrag („besluit tot inleiding van de procedure”) heeft de Commissie haar twijfels kenbaar gemaakt ten aanzien van de verenigbaarheid van de steun met de bepalingen van de richtsnoeren. In dit verband bracht de Commissie in bovenbedoeld besluit haar twijfels tot uiting over de aspecten die aan de orde komen in de overwegingen 50 tot en met 64.

3.1. Verenigbaarheid met de algemene bepalingen van de richtsnoeren

Initiële investering

(50) In paragraaf 34 van de richtsnoeren worden de standaardcategorieën van een initiële investering omschreven als „een investering in materiële en immateriële activa ten” behoeve van:

- de oprichting van een nieuwe vestiging,
- de uitbreiding van een bestaande vestiging,
- diversificatie van de productie van een vestiging naar nieuwe, additionele producten,
- een fundamentele verandering in het totale productieproces van een bestaande vestiging.

Een vervangingsinvestering die aan geen van deze voorwaarden voldoet, is uitdrukkelijk uitgesloten van het toepassingsgebied van de definitie van initiële investering.

(51) In dit verband betwijfelde de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure dat het investeringsproject, dat gericht is op de modernisering en betere integratie van beide raffinaderijen en op een verhoging van de dieselproductie (en als neveneffect daarvan de naftaproductie) bij een gelijktijdige verlaging van de benzineproductie, als initiële investering kan worden beschouwd. De Commissie oordeelde dat het investeringsproject geen in-

vestering in een nieuwe vestiging, noch een diversificatie van de productie van een bestaande vestiging naar nieuwe, additionele producten vormt. Het project heeft daarentegen wel bepaalde kenmerken die liggen in de sfeer van „uitbreiding” en „fundamentele verandering in het productieproces”.

Coherente regionale ontwikkeling

(52) De Commissie heeft er in het besluit tot inleiding van de procedure op gewezen dat Portugal moet aantonen dat het investeringsproject bijdraagt tot een coherente regionale ontwikkelingsstrategie in de zin van paragraaf 10 van de richtsnoeren, aangezien de steunmaatregel aangeinkt moet worden als ad-hocsteun.

(53) Meer bepaald betwijfelde de Commissie in bovenbedoeld besluit of de verwachte bijdrage aan de regionale ontwikkeling werkelijk opweegt tegen de sectoreffecten van de steun (160 miljoen EUR steun, die slechts 150 directe arbeidsplaatsen oplevert).

(54) De Commissie wees er in dit verband op dat er gronden waren om te twijfelen aan de noodzaak van de steun, daar uit de jaarrekening 2008 van Petrogal naar voren komt dat het investeringsproject onderdeel is van zijn industriële strategie en waarschijnlijk zal worden uitgevoerd binnen de context van een nulscenario zonder steun. De Commissie gaf aan dat de steun niet noodzakelijk leek voor het uitvoeren van de investering (waarvoor de werkzaamheden in 2008 van start gingen) en dat Petrogal ook andere locaties daarvoor had kunnen overwegen. Niet-noodzakelijke steun draagt waarschijnlijk niet bij tot regionale ontwikkeling en kan leiden tot onaanvaardbare mededingingsverstoringen.

Vereiste inzake formeel stimulerend effect

(55) In het besluit tot inleiding van de procedure betwijfelde de Commissie voorts dat voldaan is aan de in paragraaf 38 van de richtsnoeren vervatte vereisten inzake het formele stimulerende effect. In het geval van ad-hocsteun had de bevoegde autoriteit, vóór het begin van de werkzaamheden aan het project, een letter of intent moeten uitsturen, waarin de steunverlening afhankelijk wordt gesteld van de toestemming van de Commissie.

(56) In het besluit tot inleiding van de procedure betwijfelde de Commissie verder dat de schriftelijke bevestiging van Portugal dat het investeringsproject, behoudens grondige verificatie, in aanmerking komt voor staatssteun, daadwerkelijk voldoet aan de vereisten van paragraaf 38 van de richtsnoeren.

3.2. Beoordeling van de steun in het licht van de bepalingen inzake steun voor grote investeringsprojecten

Eén investeringsproject

(57) Portugal heeft het investeringsproject in de twee raffinaderijen aangemeld als één investeringsproject (SIP). Overeenkomstig paragraaf 60 van de richtsnoeren wordt een initiële investering geacht één investeringsproject te zijn als het bij die investering gaat om een economisch onlosmakelijk geheel, waarbij de technische, functionele en strategische banden en de onmiddellijke nabijheid als criteria worden gehanteerd.

(58) In dit verband plaatste de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure kanttekeningen bij de afstand tussen beide raffinaderijen. Het als SIP aanmerken van het investeringsproject zou bovendien met zich brengen dat er een aangepast regionale-steunplafond moet worden toegepast op basis van het afschalingspercentage overeenkomstig paragraaf 67 van de richtsnoeren.

Beoordeling van de steun in het licht van de bepalingen van de paragrafen 68 en 69 van de richtsnoeren

(59) In het besluit tot inleiding van de procedure verwoordde de Commissie haar twijfels waar het gaat om de beoordeling van de steun in het licht van de bepalingen van deze twee paragrafen van de richtsnoeren.

(60) Concreter gesteld was de Commissie niet in staat conclusies te trekken over de relevante producten waar het investeringsproject betrekking op heeft. Het blijft onduidelijk of het bij de producten uitsluitend gaat om diesel en nafta, zoals beweerd door Portugal, of dat ook andere raffinageproducten in aanmerking moeten worden genomen. Er mag niet worden voorbijgegaan aan de potentiële substituëerbaarheid van raffinageproducten aan de aanbodzijde, noch aan het feit dat nafta kan worden beschouwd als tussenproduct in de zin van paragraaf 69 van de richtsnoeren.

(61) De Commissie sprak haar twijfels uit ten aanzien van de relevante productmarkt en de vraag of die, zoals Portugal beweert, moet worden beschouwd als markt op het niveau „af raffinaderij” voor zowel diesel als nafta.

(62) Voorts wist de Commissie niet zeker of de relevante geografische markten voor de betrokken producten moesten worden aangemerkt als nationaal, als regionaal (Iberisch schiereiland) of als supranationaal, in casu de Europese Economische Ruimte (EER).

(63) Bovendien betwijfelde de Commissie dat Petrogal, en Galp Energia en ENI waartoe Petrogal behoort, een marktaandeel van minder dan 25 % in de relevante markt hadden, overeenkomstig paragraaf 68(a) van de richtsnoeren.

(64) Tot slot betwijfelde de Commissie, gelet op paragraaf 68(b) van de richtsnoeren, ten aanzien van alle betrokken producten of de door het investeringsproject gecreëerde productiecapaciteit meer dan 5 % bedraagt van elke relevante markt, gemeten aan de hand van gegevens over het schijnbare gebruik, en, mocht dat toch het geval zijn, of het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het schijnbare verbruik van dat product over de laatste vijf jaar hoger ligt dan het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het bbp in de Europese Economische Ruimte.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

4.1. Opmerkingen van de Associação das Indústrias da Petroquímica, Química e Refinação (AIPQR)

Noodzaak van het investeringsproject

(65) AIPQR ziet het investeringsproject als essentiële stimulators voor de Portugese economie en als middel om het

Europese concurrentievermogen in de petrochemische en raffinagesector te versterken. Als het investeringsproject niet kan worden afgerond of als het ontbreekt aan de daarvoor benodigde ondersteuning, kan dit ernstige gevolgen hebben voor de zelfstandigheid van en steun voor de petrochemische keten.

Aantrekken van nieuwe investeringen en ontwikkeling van nieuwe producten

(66) Door de nieuwe productiefaciliteit voor PTA (Purified Terephthalic Acid, gezuiverd tereftaalzuur), die in Sines is gepland door Artensa (Artenius — Produção e Comercialização de Ácido Tereftálico Purificado e Produtos Conexos, S.A., een Spaanse dochtermaatschappij van La Seda de Barcelona S.A), zal de vraag naar nafta van de kant van La Seda sterk stijgen. De verhoging van de naftaproductie door de hydrokraker van Petrogal is dan ook cruciaal voor het rendement van de investering van La Seda, die naar schatting zo'n 400 miljoen EUR bedraagt.

Verlaging van het tekort aan diesel en het overschot aan benzine

(67) Volgens AIPQR zal het Europese dieselttekort dalen door het investeringsproject.

Regionale ontwikkeling en internationale erkenning

(68) Volgens AIPQR is de bijdrage van Petrogal essentieel voor de haalbaarheid en de bevordering van de ontwikkeling van het Competitiveness and Technology Centre of the Refining, Petrochemical and Industrial Industries (concurrentie- en technologiecentrum van de raffinage- en petrochemische industrie en de sector industriële chemicaliën), als onderdeel van de strategie van Portugal ter bevordering van sleutelindustriële voor de nationale en regionale economieën.

Milieueffect

(69) Volgens AIPQR is de door hydrokraken verkregen dieselolie van een superieure kwaliteit die zorgt voor een efficiëntere verbranding en een zeer sterke verlaging van de verontreinigende stoffen in de uitlaatmissies. Dankzij de kwaliteit van de dieselbrandstofproducten en de energie-efficiëntie die behaald zou moeten worden met het investeringsproject, kunnen de doelstellingen van Petrogals energie-efficiëntieplan voor de periode 2008-2011 worden gerealiseerd.

Sociale en economische effecten

(70) Voorts is AIPQR van mening dat het investeringsproject zowel in de regio's van Matosinhos en Sines als landelijk gezien zal bijdragen tot sociale en economische duurzaamheid.

4.2. Opmerkingen van de Associação para a eficiência energética (COGEN)

Dieselolievoorziening

(71) Het investeringsproject is relevant: meer flexibiliteit en meer autonomie in de dieselolievoorziening.

Nieuwe werkgelegenheid

- (72) Volgens COGEN is het investeringsproject niet alleen een uitgelezen kans waar het gaat om technologische innovatie, maar levert het ook circa 150 directe, vaste arbeidsplaatsen en 500 afgeleide, eveneens vaste arbeidsplaatsen op middenkaderniveau op.

Energie-efficiëntie

- (73) Volgens COGEN zullen de conversieprojecten in beide raffinaderijen een energiebesparing van 14 % opleveren. Bovendien wijst COGEN erop dat een andere investering die op zich niet onder het investeringsproject valt — de installatie van twee warmtekrachtkoppelingseenheden van 82 MW, een bij elke raffinaderij — haalbaar wordt dankzij dit project, waarmee de capaciteit van deze technologie in Portugal met zo'n 12 % zal toenemen.

4.3. Opmerkingen van de Confederação da Indústria Portuguesa („CIP”)*Evenwicht in vraag en aanbod tussen dieselolie en benzine*

- (74) CIP is van mening dat het investeringsproject een oplossing biedt voor de Portugese situatie, die wordt gekenmerkt door:
- i) een discrepantie tussen het dieselolieverbruik door voertuigen en Portugals huidige verwerkingscapaciteit, met als gevolg een chronische behoefte aan groot-schalige invoer van dieselbrandstof en verkoop in het buitenland van het overschot aan benzine;
 - ii) toekomstige stookolieoverschotten, omdat stookolie niet langer wordt gebruikt bij de elektriciteitsopwekking en er over de hele linie een ontmoedigingsbeleid wordt gevoerd ten aanzien van het gebruik van stookolie in de industrie, welke doelstelling is opgenomen in het Portugese nationale klimaatveranderingsprogramma;
 - iii) internationale markttrends in de richting van een grotere vraag naar zwaardere en zuurdere fracties van ruwe olie, omdat dit meer keuzemogelijkheden zou bieden;
 - iv) de wens om de zekerheid van de energieleveranties te verhogen.

Energie-efficiëntie

- (75) Verder zal het investeringsproject volgens CIP leiden tot een aanzienlijke verbetering van de energie-efficiëntie van beide raffinaderijen, wat uitstekend past binnen het kader van de verbintenis die Portugal in EU-verband is aangegaan om de Europese energie-efficiëntie met 10 % te verhogen.

Nieuwe werkgelegenheid

- (76) Naar het oordeel van CIP levert het verwachte aantal nieuwe, vaste arbeidsplaatsen, zo'n 150 banen voor hoogopgeleid personeel en 450 afgeleide banen, een significante bijdrage aan de economische ontwikkeling van Portugal. Het investeringsproject vormt een stimulans

voor de lokale economie in de betrokken regio's, waar het bbp per hoofd van de bevolking onder het landelijke gemiddelde ligt, en zorgt bovendien voor zo'n 5 000 tijdelijke banen in de bouwfase.

4.4. Opmerkingen van de União Geral de Trabalhadores („UGT”)*Bevordering van de regionale ontwikkeling*

- (77) Volgens UGT is het investeringsproject bevorderlijk voor de regionale ontwikkeling en heeft het een positief effect op de economische ontwikkeling en de sociale en territoriale cohesie van de betrokken regio's. Deze regio's worden gekenmerkt door hoge werkloosheid, eenvormige (industriële) bedrijvigheid en een bbp per hoofd van de bevolking dat onder het landelijke gemiddelde ligt. Het investeringsproject zal een aanzienlijke impact hebben op het industriële weefsel van beide regio's en van Portugal als geheel, aangezien er zowel up- als downstream activiteiten tot ontwikkeling zullen komen, met name op terreinen als machine- en werktuigbouw, civiele techniek, elektriciteit, en zelfs handel en catering.

Nieuwe werkgelegenheid

- (78) UGT denkt dat het investeringsproject voor meer en betere banen zal zorgen, wat juist nu belangrijker is dan ooit gezien de snel stijgende werkloosheid als gevolg van de economische en sociale crisis. Over beide raffinaderijen verdeeld zal het project 150 directe arbeidsplaatsen opleveren, waarvan vele voor hoogopgeleid personeel. Daarnaast is het project naar verwachting goed voor 450 afgeleide banen en 5 000 tijdelijke banen in de bouwfase. Het zal bijdragen tot de instandhouding van een deel van de 2 050 bestaande arbeidsplaatsen, dat op de tocht zou kunnen komen te staan zonder het investeringsproject.

Milieueffect

- (79) Verder is UGT van mening dat met het investeringsproject gemakkelijker voldaan zal kunnen worden aan de strenge milieu- en veiligheidsnormen, daar de raffinaderijen de beschikking zullen krijgen over milieuvriendelijkere technologie.

Ontoereikende dieselolievoorziening

- (80) Volgens UGT is het investeringsproject van groot belang om verbetering te brengen in Portugals ontoereikende raffinage- en productiecapaciteit voor dieselbrandstof. De bestaande raffinagecapaciteit schiet duidelijk tekort voor de binnenlandse vraag, waardoor Portugal afhankelijk wordt van de dieselbrandstofinvoer uit andere landen en de strategische risico's dienovereenkomstig toenemen. Een afname van deze invoer zou ook het huidige handelstekort verlagen, dat grotendeels is terug te voeren op de onbalans van de nationale energierekening.

Algemene bijdrage aan de hoofddoelstellingen van de EU

- (81) Tot slot merkt UGT op dat het investeringsproject niet alleen belangrijk is voor Portugal maar ook voor de EU, aangezien het bijdraagt tot de ontwikkeling van een groenere en duurzamere economie.

4.5. Opmerkingen van de gemeente Matosinhos (CMM)

- (82) Volgens CMM is het scheppen van werkgelegenheid van groot belang voor het gebied. Dankzij het scheppen van banen voor hooggekwalificeerd personeel met lonen boven het regionale gemiddelde zal de raffinaderij van Matosinhos de koopkracht in het gebied en de gehele regio versterken. Het nu al bestaande, significante effect op de bruto toegevoegde waarde van de regio zal kracht worden bijgezet door de activiteiten van de raffinaderij en die van honderden kleine en middelgrote ondernemingen in handel en industrie, wat uitermate belangrijk is gezien het werkloosheidspercentage van rond de 13 % in de regio (boven het landelijke gemiddelde). In de ogen van CMM is het investeringsproject dan ook cruciaal voor de regio, zowel in economisch als sociaal opzicht.

4.6. Opmerkingen van de gemeente Sines (CMS)

- (83) CMS is overtuigd van het belang van de nieuwe productie-installaties en -faciliteiten van haar raffinaderij voor de ontwikkeling van de lokale en regionale economie. Het project zal positief uitpakken voor de sociale ontwikkeling van de regio door het scheppen van banen voor hooggekwalificeerd personeel en de komst van meer en betere kleine en middelgrote ondernemingen.

4.7. Opmerkingen van de Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses („CGTP”)

- (84) Volgens de CGTP sorteert het investeringsproject zeer positieve milieueffecten en is het belangrijk voor de regionale ontwikkeling in Portugal omdat:

- i) het door dit project mogelijk wordt een grotere verscheidenheid aan producten van betere kwaliteit te bieden aan de nationale organische chemische industrie en voor de uitvoer. Het investeringsproject zal er dan ook toe bijdragen dat de be- en verwerkende industrie een breder specialisatieprofiel krijgt;
- ii) het honderden vaste banen en in de bouwfase duizenden tijdelijke banen zal opleveren, voornamelijk in regio's waar de werkloosheidscijfers tot de hoogste van Portugal behoren;
- iii) het goed is voor de ontwikkeling van de lokale economie, waarbij, naast andere economische activiteiten, gedacht kan worden aan bedrijvigheid in de sfeer van huisvesting, winkels en het hotelwezen.

4.8. Opmerkingen van de Associação Industrial Portuguesa („AIP”)

- (85) De AIP wijst erop dat het investeringsproject van doorslaggevende betekenis zal zijn voor de welvaart in de regio's Norte en Alentejo.
- (86) Met een werkloosheidspercentage van 11,6 %, tegen 9,8 % gemiddeld voor heel Portugal (stand: derde kwartaal 2009), is Norte op dit moment de Portugese regio met de hoogste werkloosheid en een zeer hoge langdurige werkloosheid (de helft van de werklozen is minstens één jaar werkzoekend). Gelet op de huidige sociale crisis vormt het scheppen van 500 directe banen, 200 vaste, afgeleide banen en circa 2 000 tijdelijke banen in de bouwfase een enorme impuls voor de regio.

taal 2009), is Norte op dit moment de Portugese regio met de hoogste werkloosheid en een zeer hoge langdurige werkloosheid (de helft van de werklozen is minstens één jaar werkzoekend). Gelet op de huidige sociale crisis vormt het scheppen van 500 directe banen, 200 vaste, afgeleide banen en circa 2 000 tijdelijke banen in de bouwfase een enorme impuls voor de regio.

- (87) Met een werkloosheidspercentage van 10,2 %, tegen 9,8 % gemiddeld voor heel Portugal (stand: derde kwartaal 2009), is Alentejo op dit moment een van de Portugese regio's met de hoogste werkloosheid en een zeer hoge langdurige werkloosheid (de helft van de werklozen is minstens één jaar werkzoekend). In deze context vormt het scheppen van 100 directe banen, 250 vaste, afgeleide banen en circa 3 000 tijdelijke banen in de bouwfase een belangrijke impuls voor de regio.

4.9. Opmerkingen van concurrent nr. 1

4.9.1. Opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure

De kenmerken „initiële investering” en „één investeringsproject” van het investeringsproject

- (88) Volgens concurrent nr. 1 kan het investeringsproject worden aangemerkt als louter een „uitbreiding van een bestaande vestiging” in de zin van paragraaf 34 van de richtsnoeren. Het kan niet als SIP worden aangemerkt omdat de vaste activa van de investering in de ogen van concurrent nr. 1 niet voldoen aan het criterium „economisch onlosmakelijk” in de zin van paragraaf 60 van de richtsnoeren. De raffinaderijen van Sines en Matosinhos zijn immers geografisch van elkaar gescheiden. In het investeringsproject is duidelijk sprake van een aparte investering voor elk van beide raffinaderijen. De raffinaderijen kunnen kiezen voor vacuümdestillatie- en visbreakerinstallaties en niet voor een hydrokraker, of omgekeerd. De investeringen voor de raffinaderijen zijn daarom niet per definitie rechtstreeks aan elkaar gekoppeld. Hoe dan ook kunnen de raffinaderijen los van elkaar opereren zonder dat er per se een of andere vorm van integratie nodig is. Bovendien kan de raffinaderij van Matosinhos de door haar geproduceerde vacuümgasolie op de internationale markten verkopen, en kan geïmporteerde vacuümgasolie als grondstof dienen voor de hydrokraker in Sines.

Bijdrage van de steun aan regionale ontwikkeling

- (89) Waar het gaat om de bijdrage van het investeringsproject aan de regionale ontwikkeling, heeft Portugal alleen melding gemaakt van het scheppen van directe en afgeleide werkgelegenheid. Er kan dan ook onmogelijk worden aangetoond dat het investeringsproject bijdraagt tot een coherente regionale ontwikkelingsstrategie en dat het de doelstelling van economische cohesie dient⁽²⁶⁾. Het is nauwelijks staande te houden dat een uitgave van meer dan één miljoen euro per gecreëerde directe baan kan

⁽²⁶⁾ In de zin van paragraaf 11 van de mededeling van de Commissie van 24 juni 2009 betreffende de criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten (PB C 223 van 16.9.2009, blz. 3).

worden beschouwd als een exceptionele bijdrage aan de regionale ontwikkeling. In dit verband wordt voor dit project de verhouding tussen het steunbedrag en de directe banen vergeleken met gegevens uit eerdere Commissiebesluiten (in een tabel wordt een overzicht gegeven van deze verhouding in andere gevallen). Bovendien stelt concurrent nr. 1 dat het investeringsproject geen verband houdt met een vermeend marktfalen.

Stimulerend effect van de steun

- (90) Met betrekking tot de vereiste inzake het formele stimulerende effect heeft Petrogal nooit een letter of intent ontvangen van Portugal vóór aanvang van de werkzaamheden. Concurrent nr. 1 concludeert dan ook dat de steun niet in overeenstemming is met het bepaalde in paragraaf 38 van de richtsnoeren.
- (91) Bezien vanuit de invalshoek van economische beoordeling is concurrent nr. 1 van mening dat de steun niet voldoet aan de criteria van noodzakelijkheid en geen enkel stimulerend effect heeft. Het investeringsproject is een vruchtbare investering waarvan de economische rationale gelegen is in de onbalans tussen vraag en aanbod, en de kans toegang te krijgen tot zwaardere en goedkopere ruwe olie. Het is een investering als reactie op de natuurlijke ontwikkeling van de vraag naar dieselbrandstof. Alle exploitanten in heel Europa doen zonder staatssteun vergelijkbare investeringen in hun raffinaderijen. Uit de feiten blijkt derhalve dat het investeringsproject sowieso uitgevoerd zou zijn, hetgeen indruist tegen paragraaf 22 van de mededeling van de Commissie van 24 juni 2009⁽²⁷⁾ (de „mededeling diepgaande beoordeling”).

Betrokken producten

- (92) Volgens concurrent nr. 1 zijn de betrokken producten:
- dieselolie (een eindproduct),
 - nafta (een tussenproduct in de zin van paragraaf 69 van de richtsnoeren), zodat van nafta afgeleide petrochemische producten ook moeten worden beschouwd als betrokken producten of producten die geacht worden een betrokken product te zijn,
 - residuen van hydrokraken (wanneer de hydrokraker niet is uitgerust met een recycler).

Producten en geografische markten

— Dieselolie

- (93) Volgens concurrent nr. 1 is Petrogal de enige marktdeelnemer met raffinagecapaciteit voor ruwe olie in Portugal. Petrogal levert aan zijn concurrenten op deze markt. De zeggenschap over de grootste invoer- en opslagfaciliteiten voor benzine en dieselolie ligt bij Petrogal. Petrogal heeft voorts het grootste pompstationnetwerk in Portugal en een dominante positie, of, op zijn minst, significante marktmacht, op een groot aantal aardolieproductmarkten in Portugal. Concurrent nr. 1 is van mening dat het bij

de relevante markt om meer gaat dan alleen de markt op het niveau „af raffinaderij”, en dat bij de beoordeling van wat „relevante markt” in dit geval inhoudt, ook gekeken moet worden naar de concurrentiesituatie op de detailhandelmarkt en de groothandelmarkt voor dieselolie.

— Nafta

- (94) Ook met betrekking tot nafta is concurrent nr. 1 van mening dat bij het beoordelen van de relevante productmarkt niet alleen mag worden afgegaan op de afzet „af raffinaderij” en dat ook downstreamactiviteiten in aanmerking moeten worden genomen.
- (95) Wat de relevante geografische markt betreft is de totale dieselolie-invoer en -uitvoer gerelateerd aan de totale dieselolieafzet in Portugal te laag om de keuze van de regionale markt als relevante markt te kunnen rechtvaardigen. Naar het oordeel van concurrent nr. 1 is de Portugese markt de relevante geografische markt.

Marktaandeel

- (96) Concurrent nr. 1 is van mening dat de activiteiten van ENI in de betrokken productmarkten moeten worden meegewogen, aangezien gekeken moet worden naar het gecombineerde marktaandeel van twee bedrijven in de relevante markten wanneer het ene bedrijf doorslaggevende invloed kan uitoefenen op het verkoopbeleid van het andere.
- (97) Concurrent nr. 1 komt tot de slotsom dat de in paragraaf 68 van de richtsnoeren vastgestelde marktdrempel van 25 %, voor dieselolie ruim wordt overschreden. De via het investeringsproject verleende steun is dan ook bedoeld om de dominante marktdeelnemer te subsidiëren, die aldus in staat wordt gesteld zijn marktmacht te consolideren en uit te bouwen. De mededinging zal ernstig worden geschaad en de steun zal leiden tot een aanzienlijke verstoring van de relevante markten.
- (98) Concluderend is concurrent nr. 1 van mening dat de steun exploitatiesteun vormt die de marktpositie van een dominante partij op de relevante markten versterkt. De steun brengt op generlei wijze een stimulerend effect teweeg. Als de steun al positieve effecten mocht hebben, wegen deze in geen geval op tegen de negatieve effecten ervan.

4.9.2. *Opmerkingen die zijn ingediend middels de brieven van 15 september en 10 november 2010 (in antwoord op de vragen van de Commissie van 5 augustus en 13 oktober 2010)*

Soortgelijke investeringsprojecten en rendement

- (99) In vier raffinaderijen (La Rabida, Castellón, Cartagena en Bilbao) zijn soortgelijke investeringsprojecten uitgevoerd met hetzelfde doel, namelijk de verhoging van de winstgevendheid van de activa door middel van de installatie van nieuwe conversie-eenheden die de opbrengst van medium distillates maximaliseren, de productie van stookolie verlagen en die zwaardere ruwe olie verwerken. Concurrent nr. 1 verwijst ook naar soortgelijke investeringsprojecten in Italië (raffinaderijen van Sannazzaro en Taranto, door ENI), Duitsland (Bayernoil), Litouwen (Mazeikiu NAFTA) en Belarus (Slavneft).

⁽²⁷⁾ Mededeling van de Commissie van 24 juni 2009 betreffende de criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten (PB C 223 van 16.9.2009, blz. 3).

(100) Concurrent nr. 1 stelt dat er volgens hem geen enkel potentieel richtsnoer in de sector bestaat voor het rendement van dergelijke investeringen: de winstgevendheid van een investeringsproject hangt, naast andere aspecten, doorgaans af van de kapitaalkosten van elk bedrijf. Concurrent nr. 1 stelt dat als rendement voor de raffinage-sector een rendement van ten minste 10 % zou moeten worden aangehouden voor de periode waarin tot het investeringsproject werd besloten.

Belemmeringen voor de invoer van dieselolie (niveau „af raffinaderij”)

(101) Concurrent nr. 1 verwijst in algemene termen naar het bestaan van invoerbelemmeringen met betrekking tot de relevante geografische markt. Volgens concurrent nr. 1 is het belangrijkste probleem in Portugal de overheersende positie van Petrogal op de markt, aangezien Petrogal de raffinagecapaciteit in Portugal, en daarmee ook de belangrijkste invoer- en uitvoerterminals, volledig beheerst. Verder voert concurrent nr. 1 aan dat Petrogal een dominante positie heeft voor wat betreft de productopslagcapaciteit, die volgens sommige onafhankelijke bronnen ⁽²⁸⁾ voor 90 % in handen is van Petrogal. Hierdoor weet Petrogal op de Portugese markt een marktaandeel van rond de 45 % in de detailhandel en van 80 % in de groothandel te realiseren.

(102) Concurrent nr. 1 kon niet bevestigend antwoorden op de vraag van de Commissie of er sprake is van een structurele weigering om toegang te verlenen tot de opslagcapaciteit van Petrogal.

(103) Concurrent nr. 1 stelt evenwel dat de opslagcapaciteit in Portugal aan beperkingen onderhevig is en dat de opslagkosten voor soortgelijke faciliteiten of activiteiten in Portugal hoger liggen dan in andere landen, zoals Spanje en Italië (ongeveer 25 % hoger).

(104) Concurrent nr. 1 is van mening dat er geen significante verschillen bestaan tussen de prijzen van ingevoerde dieselolie en de prijs van dieselolie die bij Petrogal wordt gekocht, aangezien de prijzen zijn geïndexeerd op de internationale prijzen plus logistieke kosten.

4.10. Opmerkingen van concurrent nr. 2

4.10.1. Opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure

(105) Volgens concurrent nr. 2 zal de dieselolieproductiecapaciteit van Petrogal door het investeringsproject met ongeveer 2,5 miljoen ton toenemen, waarmee Portugal zal transformeren van een land met een geringe invoer van dieselolie in een land met een grote uitvoer daarvan.

Bijdrage van de steun aan regionale ontwikkeling en stimulerend effect van de steun

(106) Concurrent nr. 2 betwijfelt de noodzaak van de steun, daar Petrogal tot een grote onderneming behoort die in handen is van en wordt beheerst door ENI. Petrogal is een winstgevend bedrijf dat omvangrijke investeringen heeft gedaan, zowel upstream, voor de raffinage in Brazilië en Angola, als downstream, voor de uitbreiding van

zijn distributienetwerk in Spanje. Als eigenaar van de enige twee raffinaderijen in Portugal verkeert het bedrijf in een bevoorrechte positie.

(107) Met zijn verticale integratie is Petrogal de grootste verkoper van aardolieproducten in Portugal en de op twee na grootste op het Iberisch schiereiland.

(108) Concurrent nr. 2 is van mening dat de staatssteun niet voldoet aan de formele vereisten inzake het stimulerende effect van de steun, zoals bedoeld in paragraaf 38 van de richtsnoeren. Het investeringsproject is een winstgevende transactie op zich die aansluit bij de strategische doelstellingen van Petrogal voor de middellange en lange termijn, die daarmee dus hoe dan ook gehaald zullen worden.

(109) Volgens concurrent nr. 2 zal het investeringsproject mede voorzien in de groeiende binnenlandse vraag naar dieselolie, Petrogal in staat stellen een netto exporteur te worden (bijvoorbeeld naar Frankrijk en Spanje) en de marge van de raffinageactiviteiten van Petrogal verhogen.

(110) Concurrent nr. 2 is van mening dat de noodzaak van de steun dient te worden beoordeeld op basis van de bepalingen van paragraaf 2.3. van de mededeling diepgaande beoordeling.

(111) Concurrent nr. 2 verwijst naar het in voetnoot 31 genoemde rapport van PFC Energy, waarin staat vermeld dat het investeringsproject voor Petrogal al in 2006 een feit was. Het kon alleen worden uitgevoerd in de regio's van Matosinhos en Sines (niet omdat dit steungebieden zijn, maar omdat de raffinaderijen zich daar bevinden).

(112) Tot slot stelt concurrent nr. 2 dat er per definitie geen andere locatie bestaat om te investeren in de herstructurering van de bestaande raffinaderijen.

Betrokken producten en relevante markten

(113) Concurrent nr. 2 heeft alleen opmerkingen gemaakt over dieselolie.

— Niveau „af raffinaderij”

(114) Concurrent nr. 2 licht toe dat er wettelijk gezien weliswaar geen belemmeringen bestaan voor de invoer, maar dat die invoer wel aanzienlijk wordt beïnvloed (zo niet beperkt) door een aantal concrete factoren (gebrek aan opslaglocaties voor de invoer, de ligging en de eigendom daarvan, de beperkingen van het secundaire logistieke netwerk) en factoren die samenhangen met de marktstructuur (de macht om de prijzen af raffinaderij vast te stellen).

— Niveau groothandel

(115) De andere Portugese marktspelers voeren 90 % van de totale hoeveelheid ingevoerde dieselolie in, waarbij zij op grote problemen stuiten, zoals ook naar voren komt uit het verslag van de Portugese mededingingsautoriteit met de titel „Relatório final sobre os sectores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal” ⁽²⁹⁾ (het „verslag van de autoriteit”). Concurrent nr. 2 stelt dat al deze factoren de Portugese markt meer gesloten maken dan vergelijkbare markten in andere landen.

⁽²⁸⁾ PCF Energy: Downstream Monitoring Service Europe PORTUGAL: Galp Energia heeft circa 90 % van Portugals totale opslagcapaciteit voor ruwe olie en daarvan afgeleide producten in handen.

⁽²⁹⁾ Publicatiedatum: 31 maart 2009.

(116) Volgens concurrent nr. 2 moet bij de beoordeling van de relevante markt niet alleen worden gekeken naar het niveau „af raffinaderij”, maar moeten ook de distributie- en afzetkanalen (detailhandel en groothandel) daarin worden betrokken. Door het investeringsproject zal de productie met 2,5 miljoen ton per jaar toenemen, waardoor Portugal transformeert in een land met een jaarlijks overschot van 1,6 miljoen ton dieselolie, plus 0,5 miljoen ton biodiesel uit de raffinaderij van Sines.

— Groothandel- en detailhanderverkoop

(117) In het verslag van de autoriteit wordt dit afzetniveau beschouwd als het tweede niveau in de dieseloliedistributiestructuur. De dieselolieprijs zal afhangen van de aanloopprijs bij de raffinaderij of bij invoer, en zal verder worden bepaald door de transport- en opslagkosten en de verkoopmarge.

(118) Naar het oordeel van concurrent nr. 2 concurreert Petrogal ook op distributieniveau, met een duidelijk mededingingsvoordeel: elke vorm van steun die wordt verleend ter verlaging van de kosten van Petrogal bij de dieselolieproductie, betekent een verdere versterking van zijn nu al overheersende positie op de Portugese markt (51 % op de groothandelmarkt en 37 % op de detailhandelmarkt).

Relevante geografische markt

(119) Concurrent nr. 2 is van mening dat de relevante geografische markt hooguit de markt van het Iberisch schiereiland is. De relevante geografische markt kan alleen de EER omvatten als de dieselolie-invoer daadwerkelijk concurreert met de in Portugal geraffineerde dieselolie (met andere woorden, als er geen wettelijke of economische belemmeringen voor de invoer zouden bestaan).

(120) De investeringssteun zal nadelig uitpakken voor Petrogals concurrenten op de markt van het Iberisch schiereiland, aangezien raffinaderijen in Spanje soortgelijke investeringen (met zeer sterk vergelijkbare strategische doelstellingen) hebben gedaan zonder steun.

(121) Als de groothandel- en detailhanderverkoop worden ingecalculeerd, d.w.z. als onderdeel van de relevante productmarkt worden beschouwd, ligt Petrogals marktaandeel op de nationale en lokale markten duidelijk boven de drempel van 25 % zoals vastgesteld in paragraaf 68 van de richtsnoeren, en mag er geen steun worden verleend.

Marktaandeel

(122) Concurrent nr. 2 stelt dat de benzine- en dieseloliemarkt op groothandelniveau sterk geconcentreerd is aan de aanbodzijde (de vier grootste marktspelers hebben tezamen een marktaandeel van ruim 95 %), zoals de Portugese mededingingsautoriteit in haar verslag heeft aangegeven.

(123) Qua volume ligt het geschatte aandeel van Petrogal op de Portugese dieseloliemarkt op groothandelniveau ergens tussen 35 % en 45 %. Volgens concurrent nr. 2 zal het investeringsproject resulteren in een extra productiecapaciteit van 2,5 miljoen ton en zal het, in samenhang met andere projecten die Petrogal voornemens is uit te voeren, Petrogal in de positie manoeuvreren dat het bedrijf niet alleen kan voldoen aan de binnenlandse vraag op de Portugese dieseloliemarkt, maar ook bijna 2 miljoen ton dieselolie kan uitvoeren naar buurland Spanje en naar Frankrijk.

4.10.2. *Opmerkingen die zijn ingediend bij schrijven van 10 september 2010, in antwoord het informatieverzoek van de Commissie van 4 augustus 2010.*

Soortgelijke investeringsprojecten en rendement

(124) Concurrent nr. 2 geeft aan dat er voor de sector als geheel geen rendementsrichtsnoer bestaat, aangezien bedrijven op dit vlak hun eigen streefcijfer hanteren en deze cijfers kunnen verschillen naargelang de kenmerken van het investeringsproject in kwestie. Concurrent nr. 2 noemt vijf raffinaderijen die zonder staatssteun soortgelijke investeringsprojecten hebben ondernomen met een totale waarde van meer dan 6 miljard EUR.

Belemmeringen voor de invoer van dieselolie (niveau „af raffinaderij”)

(125) Concurrent nr. 2 wijst erop dat de opslagcapaciteit en de havenfaciliteiten beperkt zijn. Daarom vindt het vervoer naar Portugal plaats in kleinere hoeveelheden, hetgeen leidt tot hogere distributiekosten en dus tot lagere eindmarges op groothandels- en detailhandelniveau.

(126) Met betrekking tot de opslagfaciliteiten merkt concurrent nr. 2 op dat dergelijke installaties normaliter voor eigen doeleinden worden gebruikt door de eigenaar (zoals Petrogal). Behoren de opslagfaciliteiten toe aan derden, dan is er weinig capaciteit beschikbaar vanwege bestaande langetermijncontracten die al met andere partijen zijn gesloten.

(127) Volgens concurrent nr. 2 heeft Petrogal qua dieselolieverkoopprijs een voordeel ten opzichte van zijn concurrenten van naar schatting 3 tot 5 USD per ton dankzij zijn overheersende positie voor wat betreft de opslagfaciliteiten.

5. OPMERKINGEN VAN PORTUGAL

5.1. Opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure

(128) Portugal brengt de correctie aan dat de vergadering tussen de Portugese autoriteiten en de Commissiediensten plaatsvond op 11 maart 2009. Portugal verklaart dat het investeringsproject geen vervangings- of upgradingsproject is; het is een conversieproject dat een effectieve verandering van het raffinageproces inhoudt om beter te kunnen voorzien in de groeiende vraag naar dieselolie. Portugal voegt hieraan toe dat de EIB de financiële middelen zal verschaffen en dat de steun in de vorm van een heffingskorting zal worden verleend vanaf 2011. Portugal stelt tevens dat het als een ad-hocsteunmaatregel beoordelen van het investeringsproject niet mag leiden tot een aanscherping van de beoordelingsregels. Het investeringsprojectcontract en het steuncontract, gesloten tussen Portugal en begunstigde, zijn aan goedkeuring onderworpen in de vorm van een positief besluit van de Commissie. Daar beide contracten al aan de Commissie waren voorgelegd in de aanmeldingsfase, stelt Portugal voor een administratieve brief in te zenden — met als bijlagen het investeringsprojectcontract en het steuncontract als bedoeld op bladzijde 8 van het besluit tot inleiding van de procedure — waarin wordt aangegeven dat deze contracten in werking zijn getreden.

5.1.1. Opmerkingen over het investeringsproject

Het investeringsproject als initiële investering

- (129) Portugal stelt dat het investeringsproject een initiële investering vormt die binnen de volgende categorieën valt: uitbreiding van een bestaande vestiging en fundamentele verandering in het productieproces.

Fundamentele verandering in het totale productieproces

- (130) Volgens Portugal maken de nieuwe vacuümdestillatie-installatie en de nieuwe hydrokraker een hogere dieselolieproductie mogelijk, waardoor deze beter zal aansluiten bij de markt vraag. Een dergelijke afstemming op de vraag is niet mogelijk binnen de bestaande configuratie van het raffinagesysteem, dat nauwelijks flexibiliteit biedt om van benzine te kunnen overschakelen naar dieselolie.

Uitbreiding van de bestaande vestiging

- (131) De nieuwe vacuümdestillatiefaciliteit en visbreakerinstallatie in Matosinhos, de nieuwe hydrokraker in Sines en de oorspronkelijke, daarvoor bestaande raffinage-installaties zullen gelijktijdig in bedrijf zijn. Daarom ziet Portugal het investeringsproject als een uitbreiding van het productiesysteem met een fundamentele verandering in het productieproces.

Het project als SIP

- (132) De Portugese autoriteiten lichten toe dat de nieuwe procesconfiguratie de operationele en functionele complementariteit tussen de twee raffinaderijen zal versterken: vacuümgasolie [] zal van Matosinhos naar Sines gaan, en zware nafta [] in omgekeerde richting. Het investeringsproject vindt plaats binnen de context van een geïntegreerd raffinagesysteem: de raffinaderijen van Sines en Matosinhos zijn onscheidbaar, met name met het oog op de optimalisering van de dieselolieproductie. Het enige criterium waaraan niet is voldaan, is het geografische criterium („onmiddellijke geografische nabijheid”). Een splitsing van het investeringsproject in twee delen zou echter kunstmatig zijn, daar het in technisch, functioneel en strategisch opzicht een onlosmakelijk geheel vormt ⁽³⁰⁾.

5.1.2. Opmerkingen over de kenschetsing van de markt en de relevante producten

Relevante producten

- (133) Portugal stelt dat de relevante producten dieselolie en zware nafta zijn, waarbij dieselolie de economische prikkel is voor de investering en zware nafta een technisch onvermijdelijk bijproduct is van de productie in Sines.
- (134) De in de geherstructureerde raffinaderijen geproduceerde zware nafta zal voor binnenlands gebruik worden aangewend, namelijk bij Petrogals aromatenproductie in Matosinhos, en zal in de plaats komen van de invoer van nafta (waarvan 92 % van buiten de EU komt). Het inves-

teringsproject zal alleen de productie van zware nafta in Sines verhogen (met [200-250] kiloton per jaar) ⁽³¹⁾. De hogere productie van zware nafta in Sines zal de plaats innemen van de momenteel in Matosinhos ingevoerde hoeveelheden en niet aan derden worden verkocht.

- (135) Portugal licht toe dat geen enkele investering in de raffinaderij van Matosinhos betrekking heeft op de specifieke installaties voor de verwerking van zware nafta tot reformer, een tussenproduct voor de productie van aromaten (namelijk naftaderivaten), gevolgd door de verwerking van reformer tot naftaderivaten in Petrogals aromateninstallatie te Matosinhos (die tegen marktprijzen op de markt worden verkocht aan de petrochemische industrie van de tweede generatie). De prijs van de reformer die in de aromateninstallatie wordt gebruikt, blijft ongewijzigd aangezien die wordt geïndexeerd op [10-20] % van de invoerpariteit van nafta en [80-90] % van de uitvoerpariteit van benzine.

Relevante geografische markt

Met betrekking tot dieselolie

- (136) Portugal beschouwt zijn relevante nationale markt als open en concurrentiegericht, zonder handelsbelemmeringen. De dieselolieprijzen zijn gebaseerd op de prijs van ruwe olie en de raffinagekosten. De raffineerders moeten concurreren met de import. Portugal beschouwt Noordwest-Europa als de relevante geografische markt.

Met betrekking tot nafta

- (137) In eerdere Commissiebesluiten is nafta aangemerkt als een internationaal verhandeld product, en de relevante productmarkt is op zijn minst West-Europa.

Marktaandeel van begunstigde

- (138) Het marktaandeel van het concern (exclusief de cijfers van ENI, daar ENI geen raffinage- of detailhandelsactiviteiten verricht op de Iberische markt, en de Herfindahl-Hirschman Index (HHI) een lage concentratie op Europees niveau laat zien) ligt regionaal gezien onder 25 %.

5.1.3. Opmerkingen over het project binnen een Europese, nationale en regionale strategie

- (139) Portugal benadrukt dat het investeringsproject aansluit bij strategische doelstellingen op nationaal of Europees niveau. Dankzij het zo hoog mogelijk opvoeren van de dieselolieproductie — geraamd op [1-3] miljoen ton per jaar vanaf 2011 — zal de verwerkingscapaciteit van het nationale raffinagesysteem beter worden benut. Vraag en aanbod zullen beter op elkaar kunnen worden afgestemd, en het ernstige tekort aan dieselolie en het overschot aan benzine zullen op deze manier ook kunnen worden ondervangen.

⁽³⁰⁾ Criteria genoemd in voetnoot 55 van de richtsnoeren (voetnoot bij paragraaf 60).

⁽³¹⁾ Deze capaciteitsverhoging vindt volledig in de raffinaderij van Sines plaats. Jaarlijks zal er, als vervanging voor de invoer, 143 kiloton nafta van Sines naar Matosinhos worden getransporteerd om te voorzien in de behoeften van de raffinaderij van Matosinhos. Het restant van 69 kiloton per jaar zal in het interne proces van de raffinaderij van Sines worden gebruikt, als grondstof voor de platfomingeenheden voor de verhoging van de waterstofproductie voor de hydrokraker.

Energieafhankelijkheid van de EU

- (140) Volgens Portugal zal het investeringsproject de afhankelijkheid van de invoer van dieselolie vanuit Rusland verminderen, een doelstelling die door de Commissie (in haar Tweede strategische toetsing van het energiebeleid: een EU-actieplan inzake energiezekerheid en -solidariteit ⁽³²⁾ (2008)) en de lidstaten is vastgesteld.
- (141) De vraag naar dieselolie is al gegroeid en zal tussen 2000 en 2025 blijven toenemen, maar in hun huidige configuratie zullen de raffinaderijen, als grote investeringen uitblijven, nauwelijks gelijke tred kunnen houden met deze ontwikkeling. Met de investering in Petrogal is men berekend op deze groeiende vraag en worden de afhankelijkheid van de invoer en de daarmee gepaard gaande voorzieningsrisico's teruggedrongen.
- (142) Het investeringsproject zal bijdragen tot de verlaging van de emissies in de atmosfeer, terwijl de energie-efficiëntie van de installaties zal worden geoptimaliseerd. Via de geplande maatregelen om verstandiger met energie om te gaan zal in de raffinaderijen een energiebesparing van [] % gerealiseerd kunnen worden.
- (143) Wanneer de productie in de geherstructureerde raffinaderijen aanvangt, zal weliswaar hetzelfde volume worden verwerkt, maar dan met een aanmerkelijk hogere conversiecapaciteit, een lager energieverbruik en minder emissies.
- Samenvatting van de milieuvoordelen en het belang daarvan*
- (144) Volgens Portugal is het effect op de luchtverontreiniging significant, daar het investeringsproject de vaste-bron-emissies van de raffinaderijen zal terugdringen en daarmee zal bijdragen tot de verwezenlijking van de regionale en nationale luchtkwaliteitsdoelstellingen.
- (145) Op regionaal niveau wordt het belang van het investeringsproject onderkend in zoverre het tevens voorziet in de opname van aardgas in de brandstofportfolio van de raffinaderijen en de toepassing van aardgas bij de vervanging van de huidige, met stoom werkende productie-faciliteit door een warmtekrachtkoppelingseenheid.
- (146) Op nationaal niveau kunnen de milieuvoordelen worden afgemeten aan hun bijdrage aan de verwezenlijking van de doelen die zijn vastgelegd in het nationale programma ter vermindering van de emissies van zwaveldioxide en stikstofoxiden ⁽³³⁾.
- (147) Het investeringsproject zal de dieseloliekwaliteit verbeteren en daarmee ook de verontreinigende uitstoot van voertuigen verlagen. Het zal bovendien een positief effect hebben op biologische factoren (flora en fauna) en op het landschap.

⁽³²⁾ COM(2008) 781 final.

⁽³³⁾ In het kader van Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen.

*5.1.4. Opmerkingen over de bijdrage aan de regionale ontwikkeling**Kader*

- (148) Portugal onderstreept de belangrijke bijdrage van het investeringsproject aan de regionale ontwikkeling gezien de situering ervan in twee achterstandsregio's, die beide met een hoge werkloosheid kampen. Beide regio's komen in aanmerking voor steun krachtens artikel 107, lid 3, onder a), van het Verdrag, met de normale regionalesteunplafonds voor grote ondernemingen van 40 % (voor Sines, in de regio Alentejo) en 30 % (voor Matosinhos, in de regio Norte) overeenkomstig de Portugese regionalesteunkaart. Beide regio's voldoen aan de convergentiedoelstellingscriteria (zoals bepaald in het regionaal beleid van de EU), daar het bbp per hoofd van de bevolking nog geen 75 % van het Europese gemiddelde bedraagt.
- (149) Portugal is van mening dat de raffinaderijen van Sines en Matosinhos fundamentele pijlers van de regionale economie vormen. Portugal verwacht dat het investeringsproject uitzonderlijk positieve effecten zal hebben op de werkgelegenheid en, in algemener verband, op het economische weefsel van de regio's Norte en Alentejo.

i) Sines

- (150) De raffinaderij in Sines is gelegen in Alentejo, een regio met een bbp dat 6 % onder het landelijke gemiddelde ligt. Deze regio wordt gekenmerkt door lage bedrijvigheid en een gebrek aan geavanceerde diensten voor innovatie en ondersteuning van de ontwikkeling. In het derde kwartaal van 2009 was de werkloosheid 10,2 %, ofwel 0,4 % boven het landelijke gemiddelde, waarna zij gestegen is naar 11,6 % in het derde kwartaal van 2010 (0,7 % boven het landelijke gemiddelde).

ii) Matosinhos

- (151) De raffinaderij van Matosinhos is gelegen nabij Oporto in de regio Norte. Deze regio is momenteel de armste NUTS II-regio (NUTS, Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek) van Portugal, met een bbp per hoofd van de bevolking dat in 2008 ongeveer 20 % onder het landelijke gemiddelde lag. De economische groei van de regio ligt onder het EU- en het Portugese gemiddelde en kampt met een tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten. De werkloosheid is van 11,6 % in het derde kwartaal van 2009 gestegen naar 13,2 % in hetzelfde kwartaal van 2010, welk percentage ruim boven het landelijke gemiddelde ligt (respectievelijk 9,8 % in 2009 en 10,9 % in 2010).

*5.1.5. Banen en opleiding**Het scheppen van directe banen*

- (152) Volgens Portugal zal het investeringsproject in de operationele fase naar schatting 150 nieuwe arbeidsplaatsen opleveren, die rechtstreeks verband houden met de exploitatie van de verwerkingsinstallaties bij de twee raffinaderijen.

(153) Uit de verhouding tussen de investeringsuitgaven en het aantal directe arbeidsplaatsen blijkt dat de raffinagesector zeer kapitaalintensief is. Bovendien vergt de sector specifieke en gekwalificeerde opleidingen.

Het scheppen van afgeleide en tijdelijke banen

(154) Het investeringsproject heeft op dit vlak een aanzienlijk potentieel, daar de nieuwe eenheden de raffinaderijen technologisch gezien complexer maken en zij meer onderhouden zullen vergen. In verband met het onderaannemingsbeleid van de raffinaderijen zal de vraag naar gespecialiseerde dienstverlening toenemen. Portugal stelt dat de herstructurering van de raffinage-installaties een duidelijk effect zal hebben op de nationale industriële structuur, met name in de sectoren machine- en werktuigbouw, elektriciteit en bouw. Tijdens de drukste bouw-fase zullen naar schatting zo'n 3 000 werknemers betrokken zijn bij de bouw van beide raffinaderijen; bovendien zullen, naar het zich laat aanzien, ongeveer 450 afgeleide, vaste banen worden geschapen. Voor de invulling van deze arbeidsplaatsen is gekwalificeerd personeel nodig dat normaliter boven het marktgemiddelde wordt betaald, hetgeen naar verwachting een significant sociaal en economisch effect zal hebben op de gehele gemeenschap in de omgeving, met name rond Sines.

(155) Op de vraag of de verhouding drie afgeleide banen op elke directe baan, zoals die voor het investeringsproject wordt gepresenteerd, inclusief de toegepaste methodologie, verdedigbaar is, antwoordde Portugal dat deze verhouding moet worden vergeleken met die van andere investeringsprojecten in dezelfde sector. Onder verwijzing naar twee andere, door de Commissie goedgekeurde staatssteunmaatregelen (Beschikkingen van de Commissie N 898/06 en N 899/06, betreffende de petrochemische projecten van Repsol Polimeros respectievelijk Artensa) ⁽³⁴⁾ voert Portugal aan dat de voor het investeringsproject voorgestelde verhouding directe/afgeleide banen conservatiever en realistischer is dan de verhouding bij het Repsol Polimeros-project (vijftien afgeleide banen voor elke directe baan), hoewel beide projecten inbreidingsprojecten zijn („brownfield”). Portugal merkt tevens op dat de bedragen van het investeringsproject dicht bij die van het Artensa-project liggen, dat een geheel nieuw project is („greenfield”). Voorts neemt Portugal de door HSB Solomon Associates LLC voor de aardolie-industrie vastgestelde benchmark in aanmerking: de PEI (personeel-efficiency-index). Deze indicator geeft het aantal gewerkte uren per EDC (equivalente destillatiecapaciteit) weer, ofwel, in algemene bewoordingen, het aantal banen dat per verwerkt vat ruwe olie wordt gegenereerd. In het meest recente rapport dat beschikbaar is (cijfers 2008) had begunstigde een globale index van [50-70], die vergelijkbaar is met een waarde van 113,7 voor het studiegemiddelde en 206,8 voor het gemiddelde in Zuid- en Midden-Europa. Dit weerspiegelt het aantal interne medewerkers in de raffinaderij [], en het bestaan van een reeks ondersteuningsactiviteiten die doorlopend door externe dienstverleners worden verricht. Portugal stelt dat dit beroep op externe dienstverleners afgeleide banen schept en dat daarmee de verwachting dat de verhouding

afgeleide/directe banen hoger zal uitvallen dan bij het Artensa-project, gerechtvaardigd is. Afgaande op de in deze overweging beschreven Commissiebeschikkingen concludeert Portugal dan ook dat deze strategie tot in het extreme is doorgevoerd in het Repsol Polimeros-project (minimale benutting van interne personele middelen en maximale benutting van externe personele middelen). Het Artensa-project geeft juist een tegenovergesteld beeld te zien, namelijk een evenwichtige benutting van interne en externe personele middelen. Naar het oordeel van Portugal sluit de voorgestelde verhouding van 3:1 goed aan bij de verhouding in de raffinagesector en vormt zij een correcte afspiegeling van de mate van externalisering van de activiteiten van Petrogal (bijvoorbeeld bij het onderhoud).

(156) In een recentere bijdrage zet Portugal deze verklaring kracht bij door te citeren uit een recent document ⁽³⁵⁾ van de Commissie, dat naar mening van Portugal veeleer duidt op een verhouding tussen 4:1 en 6:1: „thus while the industry employs directly only 100,000 people in the EU, it can be considered that as much as 400,000 to 600,000 jobs are directly dependent on the EU refining industry” (hoewel de bedrijfstak rechtstreeks gezien slechts werk biedt aan 100 000 mensen in de EU, kan ervan worden uitgegaan dat 400 000 tot 600 000 arbeidsplaatsen een directe afgeleide zijn van de raffinage-industrie in de EU). In hetzelfde document wordt in voetnoot 41 melding gemaakt van „further 600 000 jobs in logistics and marketing” (nog eens 600 000 arbeidsplaatsen in de sectoren logistiek en marketing), wat de verhouding zelfs op 12:1 zou brengen.

Behoud van werkgelegenheid

(157) Tijdens de formele onderzoeksfase heeft Portugal in een aan de Commissie overgelegde kosten-batenanalyse het aantal arbeidsplaatsen gekwantificeerd die door het investeringsproject behouden blijven, aangezien het duidelijk was dat Petrogal in een nulscenario zonder investeringen bepaalde saneringsmaatregelen zou hebben doorgevoerd, waaronder het terugbrengen van het personeelsbestand. Als het investeringsproject geen doorgang zou vinden, zouden er in totaal 1 240 arbeidsplaatsen verloren zijn gegaan, 150 directe banen en 450 afgeleide banen (rechtstreeks samenhangend met het project), plus naar schatting een verlies van 160 directe banen en 480 afgeleide banen als gevolg van de kostenbesparingsmaatregelen die zouden worden doorgevoerd om de lagere marges van de raffinaderijen in hun huidige vorm te ondervangen.

Effect op het sociaal en economisch welzijn van de regio's

(158) Portugal benadrukt dat in het kader van het investeringsproject voornamelijk gebruik zal worden gemaakt van gekwalificeerd personeel, dat [] het gemiddelde loon op de relevante lokale markt krijgt uitbetaald. Het daaruit voortvloeiende sociaaleconomische effect op de gemeenschap in de directe omgeving zal ertoe bijdragen dat er ook andere vormen van bedrijvigheid tot ontwikkeling zullen komen. Het investeringsproject zal dan ook ten goede komen aan de totstandbrenging en vernieuwing

⁽³⁴⁾ Besluit van de Commissie van 10 juli 2007 betreffende steunmaatregel N 898/06 — Repsol Polimeros (PB C 220 van 20.9.2007, blz. 3), en besluit van de Commissie van 10 juli 2007 betreffende steunmaatregel N 899/06 Artensa — (Artenius) — Produção e Comercialização de Ácido Tereftálico Purificado e Produtos Conexos, S.A. (PB C 227 van 27.9.2007, blz. 2).

⁽³⁵⁾ Paragraaf 3.2.7 „Impacts of restructuring of the sector”, in het werkdocument van de Commissiediensten getiteld „Refining and the Supply of Petroleum Products in the EU”, van 17 november 2010, bijlage bij de mededeling van de Commissie „Prioriteiten voor energie-infrastructuurprojecten voor 2020 en verder”, SEC(2010) 1398 fin., beschikbaar op de website van de Commissie.

van de infrastructuur en andere faciliteiten in de regio's van Oporto en Sines, waarmee voor die regio's de noodzakelijke voorwaarden zullen worden geschapen om de stap te kunnen zetten naar een hogere kwaliteit van leven en een betere concurrentiepositie.

- (159) In zijn reactie benadrukt Portugal tevens dat het project in de bouwfase een significant effect zal hebben op de nationale industriële structuur, door het bevorderen van de oprichting en ontwikkeling van lokale bedrijven. Zodra het volledig operationeel is, zal het project een stimulant zijn voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijven die zich bezighouden met onderhoud, en daarmee de regionale dynamiek blijven ondersteunen. Daarom zal Petrogal er met dit initiatief toe bijdragen dat de concurrentiepositie van minder ontwikkelde regio's zal opschuiven in de richting van het landelijke gemiddelde. Tot slot zal het project een positief effect hebben op de bedrijvigheid in de regio Alentejo en de openstelling daarvan voor buitenlandse markten.
- (160) Daarnaast zal het investeringsproject, door de grotere stroom grondstoffen en eindproducten tussen beide raffinaderijen, naar verwachting een uiterst positief effect hebben op de haveninfrastructuur van Sines en Leixões⁽³⁶⁾ door de significante toename van de activiteit en de benutting van de capaciteit, wat zal leiden tot betere bedrijfsresultaten.
- (161) Tot slot voert Portugal aan dat Petrogal voor het investeringsproject uitgaat van een exploitatieperiode van minstens dertig jaar, waaruit blijkt dat de regionale, nationale en Europese doelstellingen ook op lange termijn worden onderschreven.

Opleiding en protocollen

- (162) Het investeringsproject zal ook een gunstige uitwerking hebben op het menselijk kapitaal in de regio. Voor de opleiding van het bij het investeringsproject betrokken personeel — zowel nieuwe als bestaande medewerkers — zullen samen met het technisch college van de kuststreek van Alentejo⁽³⁷⁾, structuren voor het verwerven van beroepskwalificaties en het volgen van beroepsopleidingen worden opgezet in het bedrijventercentrum van de industriële en logistieke zone van Sines⁽³⁸⁾ (ZILS).
- (163) Waar het gaat om links met O&O-projecten en samenwerking met universiteiten, stelt Portugal dat beide raffinaderijen regionale ontwikkelingscentra vormen op het gebied van onderzoek en opleiding. Volgens Portugal zal het investeringsproject naar verwachting gunstig uitpakken op dit vlak, en heeft het een zodanig potentieel dat het nieuwe overeenkomsten kan opleveren tussen Petrogal en opleidingscentra op wetenschappelijk en technisch terrein.

Steunbedrag per door het investeringsproject gecreëerde arbeidsplaats

- (164) Over de verhouding tussen investering en aantal gecreëerde arbeidsplaatsen maakt Portugal opmerkingen waaruit moet blijken dat deze verhouding alleszins redelijk is, met name wanneer men bedenkt dat de raffinagesector

zeer kapitaalintensief is, hooggekwalificeerd personeel vereist en dus omvangrijke investeringen vergt in de opleiding van voldoende geschoold personeel. Steunbedragen van dezelfde orde van grootte per gecreëerde arbeidsplaats zijn door de Commissie goedgekeurd voor de petrochemische projecten Repsol Polimeros en Artensa⁽³⁹⁾.

Kosten-batenanalyse

- (165) Naar aanleiding van een verzoek van de Commissie tot overlegging van een kosten-batenanalyse en een projectbeoordeling die vergelijkbaar is met die welke wordt verlangd voor grote projecten die worden medegefinancierd door de structuurfondsen⁽⁴⁰⁾, heeft Portugal een document ingediend dat zich toespit op het kwantificeren van de sociale en economische baten van het investeringsproject. In het document wordt gewezen op een economisch effect dat samenhangt met de positieve bijdrage van de investering: verschuldigde belasting in verband met het project; directe werkgelegenheid (belastingen); afgeleide werkgelegenheid (belastingen); lagere werklozensteun; verbruiksbelasting (btw); lagere CO₂-emissies in de transportsector en de industrie; lagere rentelast voor de Portugese externe staatsschuld; vracht, staangeld en overliggeld (belastingen); extra inkomsten voor de haven van Leixões; steun voor de ontwikkeling van de lokale gemeenschap.
- (166) De lokale baten van het investeringsproject zijn gelegen in: verbruiksbelasting (btw); extra inkomsten voor de haven van Leixões; steun voor de ontwikkeling van de lokale gemeenschap (tezamen goed voor 49 miljoen EUR in netto contante waarde), terwijl de overige baten gezien moeten worden als een nationaal voordeel (tezamen goed voor 454 miljoen EUR in netto contante waarde), dat ten goede komt aan de gehele nationale economie en daarom slechts ten dele kan worden toegerekend aan de betrokken regio's. Aangenomen dat dit nationale voordeel evenwichtig wordt verdeeld over de Portugese regio's op basis van hun economische gewicht, gaan de totale regionale baten (195 miljoen EUR in netto contante waarde, daar Norte en Alentejo in 2007 goed waren voor 34,8 % van het Portugese bbp) de kosten van de steun voor het investeringsproject (121 miljoen EUR in netto contante waarde) ruim te boven.

5.1.6. Opmerkingen over de noodzaak van de steunmaatregel

Stimulerend effect van de steunmaatregel

- (167) Portugal onderstreept dat de steunmaatregel een daadwerkelijke en doorslaggevende rol heeft gespeeld in Petrogals besluit om te investeren, aangezien deze maatregel noodzakelijk was om het rendement van de investering veilig te stellen. Op 5 maart 2008 keurde de raad van bestuur van Galp het investeringsproject goed na ontvangst van de brief van de nationale autoriteiten van 23 januari 2007, waarin het project subsidiabel werd verklaard. De eerste verbintenis om orders voor apparatuur te plaatsen werd op 14 maart 2008 aangegaan na ondertekening van de steuncontracten met de Portugese regering op 10 maart 2008.

⁽³⁹⁾ Zie voetnoot 34.

⁽⁴⁰⁾ Kosten-batenanalyse van investeringsprojecten die worden gefinancierd uit de structuurfondsen, zie deel E van bijlage II van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie (PB L 371 van 27.12.2006, blz. 1), gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 832/2010 (PB L 248 van 22.9.2010, blz. 1).

⁽³⁶⁾ De haven van Leixões is de zeehaven van Matosinhos.

⁽³⁷⁾ Escola Tecnológica do Litoral Alentejano.

⁽³⁸⁾ Zona Industrial e Logística de Sines.

Noodzaak van de steunmaatregel

- (168) Zonder deze maatregel zou het investeringsproject niet zijn uitgevoerd, omdat de winstgevendheid van het project in dat geval allerminst zou hebben vastgestaan.
- (169) In 2001 besliste de raad van bestuur van Galp negatief over een eerder plan voor de opwaardering van de raffinaderij van Matosinhos, daar het rendement op het geïnvesteerd vermogen („return on capital employed”, ROCE) van het project onder de gewogen gemiddelde kapitaal-kostenvoet („weighted average cost of capital”, WACC) voor de raffinagesector van Galp Energia lag.
- (170) In 2005 boog de raad van bestuur van Galp zich opnieuw over de strategische mogelijkheid om voor beide raffinaderijen een conversieproject te starten. Na een interne studie naar alternatieve investeringsprojecten werd het conversieproject voor Sines en Matosinhos in maart 2008 ter goedkeuring aan de raad van bestuur voorgelegd. Het uit de bestudeerde investering van [] miljoen EUR voortvloeiende intern rendement werd ingeschat op [8-10] % zonder enige stimulans, ofwel [] procentpunten boven Galp Energia's WACC voor raffinageactiviteiten (vastgesteld op [7-9] %).
- (171) Het besluit van de raad van bestuur van Galp van maart 2008 is gebaseerd op de volgende analyse van het waarschijnlijke interne rendement („internal return rate”, IRR) van het investeringsproject:

Tabel 3

Met steun	Netto contante waarde	[100-150] miljoen EUR
	Rendement/IRR	[9-11] %
Zonder steun	Netto contante waarde	[1-50] miljoen EUR
	Rendement/IRR	[8-10] %

Bron: Galp.

- (172) Uit de beraadslagingen van de raad van bestuur van Galp Energia van 10 januari 2008 komt naar voren dat de WACC van het bedrijf en de interne „hurdle rate” (een risicopremie die bovenop de kapitaalkosten komt ⁽⁴¹⁾) [7-9] % respectievelijk [10-12] % voor bevoorrading, raffinage en logistiek bedroegen.
- (173) Portugal gaf aan dat de door Galp Energia vastgestelde WACC en interne hurdle rate in overeenstemming waren met de gangbare praktijk in de raffinagesector en dat de toepassing van deze economische criteria gemeengoed is in de sector, bij alle grote ondernemingen. Ter ondersteuning van deze verklaringen verstrekte Portugal de Commissie een door Citigroup, Bloomberg and Broker Research in 2010 opgestelde tabel, waarin de WACC's van grote bedrijven in deze sector worden vergeleken.
- (174) Portugal houdt staande dat het investeringsbesluit consistent was, en nog steeds is, met de gangbare praktijk en de normale rentabiliteitsnormen die begunstigde voor al zijn projecten hanteert. Naast het WACC-concept wordt

ook de hurdle rate als criterium gebruikt bij de beoordeling van de rentabiliteit. Prognoses ten aanzien van toekomstige kasstromen zijn doorgaans echter niet onfeilbaar. Aan het voorspellen van kasstromen is altijd een bepaalde mate van onzekerheid (een risico) verbonden; hoe verder de prognoses in de toekomst kijken, hoe groter de kans is dat de schatting grof is en fouten bevat. De meest gebruikelijke manier om met die onzekerheid om te gaan is het toevoegen van een risicopremie aan de kapitaalkosten (WACC) en de hoogte daarvan gebruiken als maatstaf voor het rendement dat de investering minimaal moet hebben (hurdle rate). Het verschil tussen de waarde van de hurdle rate en de waarde van de WACC is dan ook de extra winst die wordt verwacht wanneer het besluit om al dan niet te investeren wordt genomen, waarbij via die hurdle rate rekening wordt gehouden met het extra risico dat is gelegen in de voorspelde, toekomstige kasstromen. Portugal stelt dat de hurdle rate al in 2002 is opgenomen in de analyse van en besluitvorming over investeringsprojecten van Galp Energia. In dat jaar is bepaald dat de op die projecten van toepassing zijnde hurdle rate de WACC zou zijn, vermeerderd met een spread van [1-5] procentpunten (pp). In 2006 besloot Galp Energia de hurdle rate iets anders te gaan berekenen: een vermeerdering van de WACC met [10-50] % ($WACC_{2006} + hurdle\ rate_{2006} = [1,1-1,5] \times WACC_{2006}$), in plaats van [1-5] pp op te tellen bij WACC. Dit nieuwe criterium was het resultaat van een interne afweging, namelijk dat het gebruik van een percentage van de grondslag geschikter en coherenter leek dan het hanteren van een absolute waarde, daar de WACC immers per activiteitensector verschilt. Teneinde een en ander nader toe te lichten verstrekte Portugal de Commissie de verschillende WACC- en hurdle rates die Galp Energia tussen 2002 en 2006 hanteerde voor de volgende activiteitensectoren: bevoorrading en raffinage, vermarkting van aardolieproducten, exploratie en productie, gas en elektriciteit.

- (175) Portugal voerde aan dat de raad van bestuur van Galp, overeenkomstig de internationaal erkende normen voor dit soort projecten en omdat de mate waarin een investering kan schommelen nog aanzienlijk is in die ontwikkelingsfase van het project („Front End Engineering Design”), een project van deze omvang met een rendement dat zo dicht in de buurt van de WACC lag, niet als haalbaar beschouwde, omdat het bepaald niet ondenkbaar was dat het rendement lager zou gaan uitvallen dan die referentiewaarde.
- (176) Bij het incalculeren van het belastingvoordeel als stimulans voor het investeringsproject zou het rendement echter uitkomen op [9-11] %, een rendement dat gelet op de strategische aard van het investeringsproject werd gezien als een aanvaardbaar minimum voor het goedkeuren van en starten met de uitvoering van overeenkomsten met leveranciers van apparatuur.
- (177) Portugal heeft een overzicht van alternatieve investeringsprojecten ingediend die Petrogal had kunnen uitvoeren ten tijde van de besluitvorming over het investeringsproject. Aangezien de voor nieuwe investeringen beschikbare financiële middelen beperkt zijn, zijn meerdere activiteitensectoren van Galp Energia verwickeld in een strijd om die beperkte middelen en wordt er een streng selectiebeleid gevoerd.

⁽⁴¹⁾ Zie voor een nadere toelichting overweging 232.

- (178) Hoe dan ook zou de concurrentiepositie van beide raffinaderijen er zonder meer op achteruit zijn gegaan als het steuncontract met de Portugese staat niet zou zijn gesloten en het investeringsproject niet zou hebben plaatsgevonden. Was het investeringsproject niet ter hand genomen, dan zou de benutting van de capaciteit van de raffinaderijen volgens Portugal zijn teruggebracht naar [80-90] % om aan te sluiten bij de dalende trend in de markt vraag naar benzine en dieselolie (daar in studies een significante daling van de vraag wordt voorzien tussen 2008 en 2020, met een vraaguitval tussen [20-30] % en [40-50] %). De raffinaderijen zouden slechts een zeer geringe raffinagemarge hebben overgehouden. Om dit te ondervangen zou een ingrijpend reorganisatieprogramma zijn uitgevoerd, waarbij ontslagen onvermijdelijk geweest zouden zijn.
- (179) Daar de Commissie moeilijk kan geloven dat de raad van bestuur van Galp bij zijn besluit geen rekening heeft gehouden met veranderingen in de bedrijfsomgeving, is Portugal verzocht een gedetailleerde analyse van het nulscenario zonder investeringsproject over te leggen. Hiertoe werd Portugal verzocht inzicht te geven in het intern rendement van het investeringsproject met als uitgangspunten de potentiële winstgevendheid van de raffinaderijen als het investeringsproject niet had plaatsgevonden, en de kleinere raffinagemarges.
- (180) Het nulscenario van Portugal is beknopt weergegeven in tabel 4:

Tabel 4

		Uitgangssituatie	Nieuwe uiteindelijke investeringswaarde
Met steun	NCW (netto contante waarde)	[200-250] miljoen EUR	[150-200] miljoen EUR
	Rendement/IRR	[10-12] %	[10-12] %
Zonder steun	NCW	[100-150] miljoen EUR	[100-150] miljoen EUR
	Rendement/IRR	[9-11] %	[9-11] %

- (181) Volgens Portugal houdt het feit dat een project zeer relevant en zelfs kritisch kan zijn voor een bedrijf, niet automatisch in dat het dan het enige of onbetwistbare project is als het IRR onder het vereiste minimum blijft (zoals het geval was in 2001).

5.2. Opmerkingen van Portugal naar aanleiding van de opmerkingen van derden

- (182) Portugal wijst op de grote mate van betrokkenheid bij de diverse organisaties (gemeenten, vakbonden en organisaties in de betrokken bedrijfstakken) en somt alle opmerkingen op die de waarde van het investeringsproject op het vlak van regionale ontwikkeling en energie-efficiëntie onderschrijven.

5.2.1. Commentaar op de opmerkingen van de concurrenten nrs. 1 en 2

- (183) In aanvulling op zijn schrijven van 21 januari 2010 licht Portugal toe dat de grondstoffenmarkt voor vacuümgasolie zeer volatiel is en niet borg staat voor de vereiste stabiele aanvoer van vacuümgasolie die onontbeerlijk is voor een hydrokraker met een omvang zoals in Sines. Wat de productie van hydrokrakerresiduen betreft bevestigt Portugal dat die vrijwel verwaarloosbaar is, aangezien in het hydrokraakproces gebruik zal worden gemaakt van ISO-kraaktechnologie.

Bijdrage van het project aan de regionale ontwikkeling

- (184) Ook al wordt het investeringsproject dan uitgevoerd in reeds bestaande raffinaderijen, herhaalt Portugal dat het een stimulans zal vormen voor de regionale ontwikkeling in achterstandsregio's (scheppen van nieuwe en behoud van bestaande werkgelegenheid, opleiding van personeel, schaalvoordelen, overdracht van technologie, overloopeffecten, enz.) een aspect dat bevestigd wordt door alle positieve opmerkingen die zijn binnengekomen. In die opmerkingen wordt ook gewezen op het strategische belang en de milieuwaaarde van het investeringsproject, waarmee tegenwicht wordt geboden aan de opmerkingen die suggereren dat de werkgelegenheid het enige regionale voordeel is.
- (185) Met betrekking tot de door concurrent nr. 1 opgestelde tabel, waarin de verhouding „steunbedrag per gecreëerde baan” met die van andere regionale ad-hocsteunprojecten wordt vergeleken (zie overweging 89), wijst Portugal erop dat die tabel geen andere projecten in de raffinagesector dan wel een andere kapitaalintensieve bedrijfstak bevat. Daarom mag het investeringsproject niet worden vergeleken met de projecten in de tabel en moet het worden afgezet tegen de steun voor grote investeringsprojecten in dezelfde economische sector (zie de Commissiebeschikkingen van 10 juli 2007 in staatssteunzaak N 898/06 — Repsol Polimeros resp. staatssteunzaak N 899/06 — Artensa (Artenius) — Produção e Comercialização de Ácido Tereftálico Purificado e Produtos Conexos, S.A., waar de verhouding „steunbedrag per gecreëerde baan” vergelijkbaar was met die van het Petrogal-project).

- (186) Een vergelijking van de verhouding „afgeleide banen/directe banen” met die van gelijksoortige projecten (zoals genoemd in overweging 185) levert eveneens gelijkwaardige cijfers op.

Noodzaak van steun

- (187) Portugal herhaalt dat de raad van bestuur van Galp het investeringsproject in maart 2008 heeft goedgekeurd, nadat de raad in januari 2007 de schriftelijke bevestiging van de Portugese autoriteiten had ontvangen dat het investeringsproject in aanmerking kwam voor steun. De steun werd derhalve voorwaardelijk toegekend vóór de aanvang van de werkzaamheden (met de goedkeuring van de Commissie als belangrijkste voorwaarde). De eerste bedrijfsorder werd in maart 2008 geplaatst na de ondertekening van de steuncontracten door Petrogal.

(188) Portugal wijst de opmerkingen van derden als zou Petrogal al in 2006 hebben besloten het investeringsproject te starten, van de hand.

(189) Portugal erkent dat er haalbaarheidsstudies zijn verricht alvorens het definitieve besluit is genomen. Dergelijke informatie was evenwel absoluut noodzakelijk voor de raad van bestuur van Galp om tot een onderbouwd besluit te komen, en dit houdt dan ook geenszins in dat de raad van bestuur van Galp al een besluit had genomen.

(190) Portugal houdt staande dat het investeringsproject zonder de steunmaatregel niet uitgevoerd zou zijn.

(191) Portugal licht toe dat het intern rendement van het investeringsproject, afgezet tegen het risico dat werd gelopen en de aantrekkelijkheid van andere projecten ([]) die cruciaal zijn voor de ontwikkeling van Galp Energia, onvoldoende was. Dit betekent dat het investeringsproject zonder de steunmaatregel geen doorgang zou hebben gevonden.

Relevante productmarkt en relevante geografische markt

(192) Uit de van derden ontvangen opmerkingen maakt Portugal op dat de relevante geografische markt niet de Portugese markt is, maar op zijn minst de Iberische markt.

(193) Portugal verklaart dat het marktaandeel van Petrogal voor dieselolie (af raffinaderij, groothandel en detailhandel) nooit hoger is dan 25 % als de relevante geografische markt het Iberisch schiereiland of een nog groter grondgebied omvat.

(194) Portugal herhaalt dat het investeringsproject hoe dan ook geen effect zal hebben op de detailhandel- en groothandelmarkt voor dieselolie, aangezien de prijs af raffinaderij tot stand komt onder normale marktomstandigheden: Petrogal gedraagt zich als prijsnemer, als speler die geen invloed uitoefent op de prijzen. Zou dat niet het geval zijn, dan zouden de klanten van Petrogal snel overstappen op ingevoerde producten, aangezien er volgens Portugal geen belemmeringen (van technische, belasting-technische, logistieke aard ⁽⁴²⁾, enz.) bestaan voor de invoer van dieselolie uit andere lidstaten. De Portugese invoereisen zijn in overeenstemming met de EU-eisen.

(195) Portugal heeft in cijfers de geaggregeerde gegevens overgelegd van de invoer van dieselolie in Portugal, over zee en over land.

⁽⁴²⁾ De opslagcapaciteit van derden, 428 000 m³, is goed voor een leveringscapaciteit van 2,9 miljoen ton per jaar (op basis van acht rotaties per jaar), ofwel meer dan de helft van de nationale markt. Bovendien vindt de invoer van dieselolie ook over land plaats, via het fijnmazige Spaanse netwerk.

Tabel 5

Invoer en uitvoer van dieselolie

Jaar		2006	2007	2008	2009
INVOER	Totaal (kiloton)	638	776	1 011	1 478
	Petrogal	[]	[]	[]	[]
	Overige	[]	[]	[]	[]
UITVOER	Totaal (kiloton)	314	192	164	95
	Petrogal	[]	[]	[]	[]
	Overige	[]	[]	[]	[]

Bron: DGEG (Portugese directoraat-generaal Energie en Geologie) (cursief) en gegevens van Petrogal.

(196) Voorts heeft Portugal voldoende opslagcapaciteit: Portugal heeft gegevens verstrekt waaruit blijkt dat de diverse marktdeelnemers verschillende strategische opties hebben gekozen (investeren in opslagcapaciteit of huren van faciliteiten) en dat beide alternatieven mogelijk en haalbaar zijn. De belangrijkste spelers zijn niet overgegaan tot verhoging van hun opslagcapaciteit ondanks de kansen die de markt daartoe bood, wat erop duidt dat zij voldoende opslagmogelijkheden hebben om hun marktactiviteiten te ondersteunen. Portugal geeft aan dat de totale invoer van dieselolie continu is gestegen, terwijl de uitvoer licht is gedaald. Dit is toe te schrijven aan de voortdurende groei van de markt en het in toenemende mate tekortschieten van de lokale productiecapaciteit. Uit de cijfers voor 2009 zijn overigens de gevolgen af te lezen van een ongeval in de raffinaderij van Sines, waardoor de raffinaderij en de productie enkele weken op een lager niveau draaiden dan normaal. De marktdeelnemers moesten dat jaar meer invoeren, waaruit eens te meer blijkt dat er leveringsalternatieven bestonden.

(197) In 2009 was het aandeel van ingevoerde dieselolie in Portugal 27,2 % van het totale dieselolieverbruik in dat jaar. In de jaren daarvoor was de gemiddelde invoer van dieselolie goed voor een aandeel van ongeveer 14 % in het jaarlijkse dieselolieverbruik in Portugal (circa 5,4 miljoen ton).

(198) Naar het oordeel van Portugal kan de Portugese dieseloliamarkt dan ook worden beschouwd als een open en concurrerende markt, waar volop mogelijkheden voor verhandeling bestaan en waar de prijzen enerzijds gebaseerd zijn op de prijs van ruwe olie en de raffinagekosten, en anderzijds worden bepaald door het alternatief van invoer tegen Platts-prijzen.

(199) Ten aanzien van zware nafta stelt Portugal dat de markt zich ten minste uitstrekt tot de EER, daar nafta een internationaal verhandeld product is.

6. BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL

6.1. Is er al dan niet sprake van staatssteun?

- (200) Volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag, behoudens afwijkingen waarin het Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (201) De steun van Portugal aan Petrogal zal de vorm krijgen van een belastingkrediet. De steun kan dan ook worden beschouwd als met staatsmiddelen bekostigde steun van de lidstaat in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.
- (202) De steun wordt verleend aan één bedrijf, Petrogal, en is dus selectief.
- (203) De steun wordt verleend voor een investering die leidt tot een grotere productie van dieselolie en zware nafta. Aangezien deze producten tussen de lidstaten worden verhandeld, is het waarschijnlijk dat de maatregel de handel tussen lidstaten beïnvloedt. Met de steun die aan Petrogal wordt verleend, zullen bepaalde kosten worden betaald die het bedrijf normaliter zelf had moeten dragen. Bijgevolg zal Petrogal profiteren van een economisch voordeel dat zijn concurrenten niet hebben. Door Petrogal en zijn productie op deze manier te bevoordelen, verstoort de steun dus de mededinging of dreigt hij deze te verstoren.
- (204) De Commissie beschouwt de steun dan ook als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.
- (205) Vastgesteld hebbende dat de steun staatssteun is in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, moet beoordeeld worden of de maatregel al dan niet verenigbaar is met de interne markt.

6.2. Rechtmatigheid van de steunmaatregel

- (206) Door de steunmaatregel te melden voordat deze van kracht wordt, heeft Portugal zich gehouden aan de kennisgevingsverplichting die voortvloeit uit artikel 108, lid 3, van het Verdrag.

6.3. Rechtsgrond voor de beoordeling

- (207) Aangezien de steun tot doel heeft regionale ontwikkeling te stimuleren, vormen de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen de basis voor de beoordeling of de steun verenigbaar is met de interne markt. Van belang in dit verband zijn met name de bepalingen inzake steun voor grote investeringsprojecten in deel 4.3 van de richtsnoeren. De criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten, die zijn uiteengezet in de mededeling diepgaande beoordeling,

zijn eveneens relevant, tenzij uit het formele onderzoek blijkt dat de drempels die genoemd worden in paragraaf 68(a) („toetsing van het marktaandeel”) en paragraaf 68(b) („toetsing van de toename van de productiecapaciteit en toetsing van de marktprestaties”) van de richtsnoeren niet worden overschreden.

- (208) De Commissie moet haar beoordeling in drie stappen uitvoeren:

— ten eerste moet zij beoordelen of de steun verenigbaar is met de algemene bepalingen van de richtsnoeren regionale steun;

— ten tweede moet zij verifiëren dat er beslist geen overschrijding plaatsvindt van de drempels voor het marktaandeel, de toename van de productiviteitsgroei en de marktprestatie in de zin van paragraaf 68(a) en (b) (de „criteria van paragraaf 68(a) en (b)”);

— ten derde kan zij, afhankelijk van het resultaat van de verificatie in de tweede stap, overgaan tot een diepgaande beoordeling.

6.4. Verenigbaarheid met de algemene bepalingen van de richtsnoeren — verificatie van de in het besluit tot inleiding van de procedure geuite twijfels

- (209) De Commissie heeft gecontroleerd of de verleende steun in overeenstemming was met de algemene bepalingen van de richtsnoeren regionale steun. Deze beoordeling heeft geleid tot de volgende vaststellingen:

Project voor initiële investering

- (210) In haar besluit tot inleiding van de procedure gaf de Commissie aan te betwijfelen of het investeringsproject een initiële investering is of beschouwd kan worden als vervangingsinvestering.

- (211) De Commissie hield rekening met de in overwegingen 130 en 131 weergegeven opmerkingen van Portugal dat de investeringen leiden tot een uitbreiding van een bestaande vestiging en tot een fundamentele verandering in het totale productieproces van een bestaande vestiging en dat de investering daarom kan worden beschouwd als een initiële investering volgens de definitie van paragraaf 34 van de richtsnoeren.

- (212) Sterker nog, de nieuwe vacuümdestillatie-eenheid en de visbreakerinstallatie in Matosinhos, en de nieuwe hydrokraakinstallatie in Sines zullen gelijktijdig operationeel zijn met de oorspronkelijke, eerder bestaande raffinaderijen; het investeringsproject betreft dus niet een vervanging, maar een uitbreiding van het productiesysteem. Bovendien wordt met het investeringsproject beoogd de raffinaderijen te transformeren door deze te voorzien van nieuwe technologische infrastructuur voor de conversie van zwaardere fracties van ruwe olie naar benzine en dieselolie.

- (213) Concurrent nr. 1 maakt er geen bezwaar tegen dat de investering initieel van aard is, maar is van mening dat de investering slechts de uitbreiding van een bestaande vestiging behelst.
- (214) De Commissie meent daarom dat het investeringsproject een initiële investering is in de zin van paragraaf 34 van de richtsnoeren; de twijfels aangaande de initiële aard van het investeringsproject zijn daarmee weggenomen.

Formeel stimulerend effect

- (215) In haar besluit tot inleiding van de procedure verklaarde de Commissie te betwijfelen of werd voldaan aan de eis dat ad-hocsteun daadwerkelijk een stimulerend effect moet hebben, zoals paragraaf 38 van de richtsnoeren voorschrijft. De Commissie betwijfelde met name of de vereiste letter of intent vervangen kon worden door de schriftelijke bevestiging door Portugal dat, behoudens grondige verificatie, het investeringsproject voldeed aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van de regeling ⁽⁴³⁾.
- (216) Paragraaf 38 van de richtsnoeren luidt als volgt: „Het is van belang erover te waken dat regionale steun daadwerkelijk een stimulerend effect heeft op het uitvoeren van investeringen die anders niet in de steungebieden hadden plaatsgevonden. Daarom mag in het kader van steunregelingen steun alleen worden toegekend indien de begunstigde een steunaanvraag heeft ingediend en de met het beheer van de regeling belaste autoriteit vervolgens schriftelijk heeft bevestigd dat, na grondige verificatie, het project in beginsel voldoet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van de regeling vóór de werkzaamheden aan het project beginnen. [...] In het geval van ad-hocsteun moet de bevoegde autoriteit, vóór de werkzaamheden aan het project beginnen, een letter of intent uitsturen, waarin de steunverlening afhankelijk wordt gesteld van de toestemming van de Commissie. Beginnen de werkzaamheden vooraleer aan de voorwaarden van dit punt is voldaan, dan komt het hele project niet voor steun in aanmerking.”
- (217) Het „begin van de werkzaamheden” wordt in voetnoot 40 van de richtsnoeren gedefinieerd als hetzij de start van de bouwwerkzaamheden, hetzij de eerste vaste toezegging om uitrusting te bestellen.
- (218) De Commissie hield rekening met de volgende feitelijke informatie die door Portugal verstrekt werd:

— Petrogal diende zijn steunaanvraag in op 22 januari 2007,

⁽⁴³⁾ In dit geval diende de begunstigde een steunaanvraag in in het raamwerk van een regeling die niet meer van kracht was, op 22 januari 2007 (vergelijk overweging 46 hierboven). De steun was aanvankelijk aangemeld als een afzonderlijk aan te melden toepassing van deze verlopen regeling; de aanmelding werd later gewijzigd en de steun werd aangemeld als een ad-hocsteunmaatregel die buiten het kader van de verlopen regeling viel.

- Portugal bevestigde op 23 januari 2007 dat het project in beginsel in aanmerking kwam voor subsidie,
- de steun werd op 6 maart 2008 goedgekeurd door de Portugese ministerraad, maar daadwerkelijke uitkering van de steun hangt af van de goedkeuring van de Commissie en Petrogal zal niet voor 2011 (wanneer de investering is voltooid), van de steun profiteren,
- de raad van bestuur van Petrogal heeft op 8 maart 2008 toestemming gegeven voor het plaatsen van orders voor apparatuur,
- de eerste bindende order werd op 14 maart 2008 geplaatst. De bouwwerkzaamheden in verband met het investeringsproject gingen van start in november 2008 (Sines) en januari 2009 (Matosinhos).

- (219) De Commissie is van mening dat de steuncontracten die op 10 maart 2008 door Portugal en Petrogal werden ondertekend en de publicatie in het Portugese staatsblad ⁽⁴⁴⁾ van de op 6 maart 2008 aangenomen resoluties van de ministerraad, minstens equivalent zijn aan een letter of intent en beschouwd moeten worden als een sterker bewijs voor het formele stimulerende effect dan de letter of intent die vereist is op grond van paragraaf 38 van de richtsnoeren. Deze steuncontracten werden ondertekend voordat de werkzaamheden voor het investeringsproject van start gingen.
- (220) De Commissie is daarom de mening toegedaan dat de twijfels aangaande het formele stimulerende effect zijn weggenomen.

Bijdrage tot regionale ontwikkeling en noodzaak van steun

- (221) In haar besluit tot inleiding van de procedure plaatste de Commissie vraagtekens bij de bijdrage van de investering tot regionale ontwikkeling. De Commissie heeft in dit verband ook twijfels geuit over de noodzaak van de steun en onderstreepte daarbij dat „het onwaarschijnlijk is dat niet-noodzakelijke steun bijdraagt tot regionale ontwikkeling en dat deze steun zou kunnen resulteren in onaanvaardbare verstoringen van de mededinging” ⁽⁴⁵⁾.

Noodzaak van steun

- (222) Concurrenten nr. 1 en nr. 2 gaven aan dat Petrogal het investeringsproject ook zonder steun zou hebben uitgevoerd. In hun ogen is het een vruchtbare investering waarvan de economische rationale gelegen is in de onbalans tussen de vraag naar en het aanbod van dieselolie en de kans toegang te krijgen tot zwaardere en goedkopere ruwe olie. Alle exploitanten in heel Europa doen zonder staatssteun vergelijkbare investeringen in hun raffinaderijen.

⁽⁴⁴⁾ Resolução do Conselho de Ministros n. 55/2008, gepubliceerd in Diario da República 1. serie n.- 60, 26.3.2008, blz. 1734.

⁽⁴⁵⁾ Zie hoofdstuk 3.3 van het besluit van de Commissie van 19 november 2009 betreffende steunmaatregel C 34/09 (ex N 588/08) — PT-LIP — PETROGAL, S.A.

- (223) Beoordeeld moet dus worden of de steun noodzakelijk is om daadwerkelijk een stimulerend effect teweeg te brengen op het uitvoeren van investeringen die anders niet in deze twee steungebieden hadden plaatsgevonden, of dat het investeringsproject hoe dan ook zou zijn uitgevoerd. De Commissie moet vaststellen of de steun het handelen van Petrogal in die zin heeft beïnvloed, dat de onderneming extra investeerde in de betreffende regio's.
- (224) Het strategische besluit om te investeren blijkt te zijn genomen in 2006. Dit valt te lezen in een document dat Galp Energia in oktober 2006 heeft gepubliceerd ⁽⁴⁶⁾. Volgens het jaarverslag over 2006 van Galp Energia nam de raad van bestuur het uitvoeringsbesluit over het investeringsproject op 23 januari 2007 ⁽⁴⁷⁾ en op 5 maart 2008 (dat wil zeggen na ontvangst van de brief van de nationale autoriteiten, gedateerd 23 januari 2007, waarin het investeringsproject subsidiabel werd verklaard). De raad van bestuur nam op 14 maart 2008 het operationele besluit de eerste apparatuur in verband met het investeringsproject te bestellen.
- (225) Portugal verklaarde dat Petrogal de investering pas in 2008 had gedaan vanwege de ontoereikende draagkracht van de onderneming en dat de raad van bestuur van Galp uiteindelijk pas besloot over te gaan tot het plaatsen van orders voor apparatuur en het laten uitvoeren van bouwwerkzaamheden, nadat de Portugese regering de desbetreffende resolutie van de raad van ministers had aangenomen.
- (226) Volgens Portugal was de beschikbaarheid van staatssteun doorslaggevend voor het besluit van Petrogal om te investeren. Zonder de steun zou Petrogal hebben afgezien van het investeringsproject. In plaats daarvan zou de onderneming een alternatief herstructureringsplan ten uitvoer hebben gelegd om haar raffinageactiviteiten aan te passen aan de gewijzigde marktsituatie en aan veranderingen in de aanvoer van ruwe olie. Bovendien zouden de beschikbare financiële middelen gebruikt zijn om te investeren in andere projecten, buiten de raffinageactiviteit.
- (227) Portugal diende documenten van Petrogal in die een analyse bevatten van zowel het verwachte interne rendement van het investeringsproject als de kapitaalkosten (WACC), en een lijst van mogelijke alternatieve investeringen die Galp Energia met het beschikbare kapitaal had kunnen doen.
- (228) De Commissie is van mening dat de documenten die op 23 januari 2007 en 5 maart 2008 aan de raad van bestuur van Galp zijn voorgelegd, van doorslaggevend belang waren voor de beoordeling van de noodzaak van de steun, aangezien het besluit van de raad van bestuur op die documenten gebaseerd was.
- (229) Volgens Portugal bleek uit de berekeningen die in 2008 aan de raad van bestuur van Galp werden voorgelegd dat het investeringsproject, zonder de steun, een intern rendement van [8-10] % opleverde. Dit intern rendement ligt ruim boven de WACC van [7-9] % van Petrogal.
- (230) Portugal lichtte echter toe dat de besluiten van de raad van bestuur van Galp gebaseerd waren op een „hurdle rate” die al in 2002 was vastgesteld. Deze hurdle rate, of kritisch minimumrendement, is het minimale rendement van een project dat een besluitvormer bereid is te accepteren alvorens te beginnen met een project, gelet op de risico's daarvan en de alternatieve kosten die gepaard gaan met het opgeven van andere projecten. Andere benamingen voor hurdle rate zijn „limietbedrag” of „benchmark”.
- (231) Voor de raffinageactiviteiten werd de interne hurdle rate per 2006 vastgesteld op [110-150] % van de WACC, namelijk op [10-12] %. Normaliter zou niet tot investering worden besloten als het berekende interne rendement niet boven deze drempelwaarde uitkwam. In dit geval gaat het intern rendement dankzij de steun met [1-3] procentpunten omhoog, van [8-10] % naar [9-11] %, zoals is weergegeven in tabel 3 in overweging 171 met de berekeningen die in 2008 aan de raad van bestuur zijn voorgelegd. Hoewel het intern rendement met de steun aanmerkelijk onder de hurdle rate blijft, was de raad van bestuur van Galp van mening dat de extra veiligheidsmarge die de steun creëerde voldoende was om het investeringproject goed te keuren.
- (232) De hurdle rate is een instrument dat door bedrijven gebruikt wordt in besluitvormingssituaties waarin sprake is van hoge risico's en kan dus variëren afhankelijk van het risico waarmee een project gepaard gaat. Ook de valuta waarin de hurdle rate wordt berekend kan van invloed zijn: in valutagebieden met een hoge inflatie is de hurdle rate hoger dan in gebieden waarin sprake is van prijsstabiliteit.

⁽⁴⁶⁾ GALP ENERGIA SGPS S.A., Prospecto de oferta pública de venda e de admissão à negociação outubro 2006, te vinden op het internet: <http://web3.cmvm.pt/sdi2004/emitentes/docs/fsd11332.pdf>. In dit document staat: „Optimizar as Capacidades de Refinação. A Galp Energia pretende adaptar os activos de refinação às exigências do mercado, expandindo e modernizando a refinaria de Sines, onde planeia investir num novo projecto de conversão que deverá estar concluído no final de 2010. A Galp Energia tem como objectivo não só aumentar a rentabilidade dos investimentos através da optimização das matérias-primas e da gama de produtos refinados, mas também melhorar a integração das duas refinarias existentes, de modo a retirar vantagens das suas diferentes características de refinação e alcançar um processo integrado e complementar de refinação. Está em curso a avaliação de duas alternativas para a configuração do novo projecto de conversão na refinaria de Sines, o montante de investimento está estimado em aproximadamente 1 000 milhões de Euros e o aumento esperado na margem de refinação é de cerca de US \$ 3,0 por barril após a conclusão do projecto.”

⁽⁴⁷⁾ GALP ENERGIA, Jaarverslag 2006, beschikbaar op www.galpenergia.com. Op blz. 19 van het jaarverslag staat het volgende: „CONVERSIEPROJECT EN OPTIMALISERING RAFFINADERIJEN Op 23 januari 2007 heeft de raad van bestuur zijn goedkeuring gehecht aan het conversieproject en de optimalisering van de raffinaderijen van Sines en Porto met het doel de productie van dieselolie met 2,5 miljoen ton te verhogen en de productie van stookolie te verlagen. Met de hogere dieselproductie moet worden voldaan aan de stijgende vraag op het Iberisch schiereiland en moet de spreiding van de diesel- en stookolieprijzen op de internationale markten worden benut. Deze investeringen zullen tevens de verwerking van zwaardere ruwe olie mogelijk maken.”

- (233) Tot dusver werd bij staatssteunbesluiten op het vlak van regionale steun geen gebruikgemaakt van het „hurdle rate”-concept om tot een oordeel te komen over de noodzaak van steun of het stimulerend effect ervan. Het concept „hurdle rate” wordt evenmin vermeld in de mededeling diepgaande beoordeling. Niettemin is het concept al in een beperkt aantal staatssteunbesluiten gebruikt (bijvoorbeeld in het Besluit van de Commissie van 23 februari 2011 betreffende steunmaatregel N 204/2010 — O&O-steunmaatregel door Zweden ten uitvoer gelegd ten gunste van Volvo Aero voor Trent XWB ICC, nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad). Het betreft hier voornamelijk besluiten die zijn aangenomen in het raamwerk van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie ⁽⁴⁸⁾, in verband met projecten met een hoog risico.
- (234) Portugal benadrukt dat het investeringsproject gekenmerkt wordt door meervoudige risico's die een rechtvaardiging vormen voor het toepassen van de „hurdle rate”-benadering. Het investeringsproject is de grootste productieve investering die ooit in Portugal is uitgevoerd. De tenuitvoerlegging van het investeringsproject zal verscheidene jaren in beslag nemen. Het is uitermate moeilijk de kosten van het project te ramen: Portugal heeft in feite cijfers ingediend waaruit blijkt dat de oorspronkelijk geraamde kosten in werkelijkheid in zeer ernstige mate overschreden zijn. Het investeringsproject is gericht op de langere termijn en het is buitengewoon moeilijk de raffinagemarges voor de lange termijn te voorspellen, vooral in situaties waar traditionele auto's met verbrandingsmotor in de toekomst mogelijk vervangen worden door elektrische en andere auto's.
- (235) In een empirisch onderzoek ⁽⁴⁹⁾ uit 2006, waarin meer dan honderd hurdle rates werden geanalyseerd die door de betreffende (hoofdzakelijk Noord-Amerikaanse) ondernemingen zelf waren medegedeeld, werd een gemiddelde hurdle rate van 14,1 %, gemeld en een absoluut verschil tussen WACC en hurdle rate van 5 procentpunten: ongeveer 155 % van de WACC. In het licht van deze informatie lijkt de hurdle rate die Petrogal en Galp Energia op de raffinagesector hebben toegepast op het eerste gezicht niet buitensporig.
- (236) Gezien deze elementen, en met name gelet op de specifieke kenmerken van de sector en de onderhavige zaak (d.w.z. het belang van de risico's vanwege de omvang en de lange exploitatieduur van het investeringsproject), is de Commissie van mening dat rekening kan worden gehouden met de hurdle rate bij het beoordelen of de steun al dan niet noodzakelijk was als stimulans om het investeringsproject uit te voeren.
- (237) Concurrenten nr. 1 en nr. 2 bevestigden dat er geen sectorale benchmark is voor raffinageactiviteiten. Concurrent nr. 1 gaf echter aan dat hij een benchmark (rendement) van 10 % voldoende zou vinden om de investering uit te voeren. De Commissie merkt op dat deze bench-

mark van 10 % zeer vergelijkbaar is met het intern rendement van [9-11] % na steun zoals dat in 2008 aan de raad van bestuur van Galp is voorgelegd. De Commissie stelt zich daarom op het standpunt dat de steun niet hoger is dan het bedrag dat door een concurrent noodzakelijk zou worden geacht om een aanvaardbaar intern rendement te krijgen.

- (238) De steunmaatregel lijkt dus het berekende intern rendement dichter bij de hurdle rate van Petrogal en bij de door concurrent nr. 1 genoemde benchmark te brengen. Het intern rendement na steun ligt noch boven de hurdle rate van Petrogal, noch boven de benchmark van de concurrent, wat erop wijst dat de steun niet buitensporig was. Het feit dat de investeringsbeslissing in 2008 werd genomen in een situatie waarin het intern rendement met steun nog steeds aanzienlijk lager was dan de vastgestelde hurdle rate is op zichzelf niet voldoende reden om vraagtekens te plaatsen bij het belang van de hurdle rate. Uit eerdere verklaringen van de raad van bestuur van Galp blijkt duidelijk dat deze zich ervan bewust was dat het investeringsproject strategisch van belang was om de daling van de raffinagemarges een halt toe te roepen. Dit strategische element lijkt, ook al werd de hurdle rate niet helemaal bereikt, voldoende rechtvaardiging te zijn geweest om in beperkte mate van de hurdle rate af te wijken.
- (239) De Commissie meent daarom dat de steun noodzakelijk was als investeringsstimulans en het bedrag dat daarvoor noodzakelijk was, niet overschreed. Het is in dit verband niet geheel correct te stellen dat alle exploitanten in heel Europa zonder staatssteun vergelijkbare investeringen in hun raffinaderijen hebben gedaan. De Commissie heeft bijvoorbeeld andere steunmaatregelen voor vergelijkbare investeringen geanalyseerd. Dit was in het bijzonder het geval in Besluit van de Commissie N283/04 ⁽⁵⁰⁾ over een installatie voor het hydrokraken van destillaten.
- Bijdrage tot regionale ontwikkeling**
- (240) In haar besluit tot inleiding van de procedure uitte de Commissie, onder verwijzing naar paragraaf 10 van de richtsnoeren, twijfels over de bijdrage van de steun en het investeringsproject tot regionale ontwikkeling, waarbij zij er nadrukkelijk op wees dat het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen (150) beperkt was wanneer het werd afgezet tegen het steunbedrag (160 miljoen EUR). Ook betwijfelde zij of de verwachte bijdrage tot regionale ontwikkeling daadwerkelijk opwoog tegen de sectorale effecten van de steun.
- (241) De Commissie merkt op dat, zoals concurrent nr. 1 ook al benadrukte, het steunbedrag per gecreëerde arbeidsplaats inderdaad significant hoger lag dan het steunniveau per arbeidsplaats in eerdere recente gevallen van

⁽⁴⁸⁾ PB C 323 van 30.12.2006, blz. 1.

⁽⁴⁹⁾ Meier I. en Tarhan V., Corporate investment decision practices and the hurdle rate premium puzzle, februari 2006, Southern Finance Association Meetings, Destin, Frankrijk.

⁽⁵⁰⁾ Besluit van de Commissie van 20 oktober 2004 betreffende steunmaatregel N 283/04 — Frankrijk — Steun ten gunste van Total (Gonfreville) (PB C 136 van 3.6.2005, blz. 44).

ad-hocsteun (zie overweging 89). Verschillende negatieve besluiten⁽⁵¹⁾ hadden als conclusie dat de regionale bijdrage ontoereikend was, uitgaande van het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen.

- (242) Portugal is het ermee eens dat het steunbedrag per gecreëerde rechtstreekse arbeidsplaats zeer hoog is; dit wordt echter verklaard door het kapitaalintensieve karakter van het investeringsproject, dat kenmerkend is voor investeringen in deze sector: in het verleden heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan afzonderlijk aan te melden toepassingen van steunregelingen voor deze sector waarbij het steunbedrag per gecreëerde arbeidsplaats zelfs nog hoger was⁽⁵²⁾. Volgens Portugal zou rekening moeten worden gehouden met andere factoren dan de steun per rechtstreekse arbeidsplaats, bijvoorbeeld het belang van het scheppen van afgeleide werkgelegenheid, tijdelijk werk en andere hiermee samenhangende aspecten.
- (243) In eerdere besluiten heeft de Commissie altijd de rechtstreeks gecreëerde werkgelegenheid in aanmerking genomen. Daarnaast werd in een aantal besluiten rekening gehouden met de indirect geschapen werkgelegenheid⁽⁵³⁾.
- (244) Portugal beweerde aanvankelijk dat elke rechtstreeks gecreëerde (of verloren) arbeidsplaats zou leiden tot drie afgeleide (dan wel verloren) arbeidsplaatsen. De verhouding 3:1 werd gerechtvaardigd door te verwijzen naar andere Portugese gevallen in dezelfde sector⁽⁵⁴⁾ waarbij de Commissie in het verleden akkoord was gegaan met vergelijkbare of hogere ratio's. Het potentieel voor afgeleide werkgelegenheid vloeit voort uit het onderhoud — de nichemarkt die waarschijnlijk het meest van het project zal profiteren. Dit zou het gevolg zijn van de toegenomen technologische complexiteit van de raffinaderijen, waardoor onderaannemers werknemers en technici nodig hebben die steeds meer gespecialiseerd zijn.
- (245) Portugal zette zijn argument kracht bij met de verwijzing naar een recent werkdocument van de Commissie over

de petrochemische sector⁽⁵⁵⁾, waarin gesteld wordt dat hoewel slechts 100 000 mensen in de EU rechtstreeks werkzaam zijn in deze bedrijfstak, er rekening mee kan worden gehouden dat er maar liefst 400 000 tot 600 000 arbeidsplaatsen direct afhankelijk zijn van de raffinage-industrie in de EU. In voetnoot 41 van hetzelfde document wordt melding gemaakt van nog eens 600 000 arbeidsplaatsen in de logistiek en de marketing. Op basis van deze verklaringen zou een hogere verhouding dan 3:1 te verdedigen zijn, namelijk 4:1 tot 6:1, en wanneer de werkgelegenheidsgroei in de logistiek en marketing wordt meegerekend zelfs 12:1.

- (246) Portugal gaf tevens aan dat Petrogal zonder steun en zonder investeringsproject zijn raffinaderijen zou hebben gereorganiseerd en zijn personeelsbestand zou hebben afgeslankt, waardoor 160 rechtstreekse arbeidsplaatsen verloren zouden zijn gegaan. De Commissie zou daarom, wanneer zij de bijdrage van de steun tot regionale ontwikkeling beoordeelt, rekening moeten houden met 310 gecreëerde of behouden directe arbeidsplaatsen⁽⁵⁶⁾, en met ongeveer 930⁽⁵⁷⁾ tot 3 720 afgeleide arbeidsplaatsen die het investeringsproject uiteindelijk zou opleveren, wat de buitensporigheid van het steunbedrag per rechtstreekse arbeidsplaats zou verminderen.
- (247) Daarnaast benadrukte Portugal dat het investeringsproject het grootste is dat ooit in Portugal is ondernomen en tijdens de bouwfase 3 000 tijdelijke arbeidsplaatsen zal creëren in de betrokken regio's.
- (248) In eerdere besluiten⁽⁵⁸⁾ waarin zij regionale ad-hocsteunmaatregelen goedkeurde, verwees de Commissie bovendien naar het belang van de volgende factoren:

- de stijging van het inkomen van werknemers (creëren van beter betaalde directe en afgeleide arbeidsplaatsen),
- het sociaal welzijn in de regio (door betere milieu- en leefomstandigheden, sponsoren van lokale evenementen),
- de verbetering van het potentieel aan menselijk kapitaal (door onderwijs en opleiding, PhD-programma's),

⁽⁵¹⁾ Zie de Besluiten van de Commissie van 15 september 2010 betreffende steunmaatregel C 8/09 (ex N 357/08) Friel Acerra (PB L 46 van 19.2.2011, blz. 28), van 11 december 2007 betreffende steunmaatregel C 12/07 (ex N 799/06) Glunz & Jensen (PB L 178 van 5.7.2008, blz. 38), en van 4 juni 2008 betreffende steunmaatregel C 57/07 (ex N 843/06) Alas Slovakia (PB L 248 van 17.9.2008, blz. 19).

⁽⁵²⁾ Zie besluiten van de Commissie van 10 juli 2007 betreffende steunmaatregel N 898/06 — Repsol Polimeros en van 10 juli 2007 betreffende steunmaatregel N 899/06 — Artensa (Artenius) — Produção e Comercialização de Ácido Tereftálico Purificado e Produtos Conexos, S.A., waar de verhouding „steun/gecreëerde arbeidsplaatsen” vergelijkbaar zou zijn met die van het project van Petrogal.

⁽⁵³⁾ Bijvoorbeeld de besluiten van de Commissie van 17 november 2009 betreffende steunmaatregel N 447/09 TietoEnator Sp. z o.o. (PB C 25 van 2.2.2010, blz. 8); van 25 juni 2007 betreffende steunmaatregel N 828/06 Bridgestone Stargard (PB C 278 van 21.11.2007, blz. 2); van 13 februari 2006 betreffende steunmaatregel N 630/05 MAN Trucks (PB C 126 van 30.5.2006, blz. 5); van 6 augustus 2007 betreffende steunmaatregel N 251/06 LG Innotek Poland (PB C 270 van 13.11.2007, blz. 7).

⁽⁵⁴⁾ Zie besluiten van de Commissie van 10 juli 2007 betreffende steunmaatregel N 898/06 — Repsol Polimeros en van 10 juli 2007 betreffende steunmaatregel N 899/06 — Artensa (Artenius) — Produção e Comercialização de Ácido Tereftálico Purificado e Produtos Conexos, S.A..

⁽⁵⁵⁾ Paragraaf 3.2.7 „Impacts of restructuring of the sector”, in het werkdocument van de Commissiediensten getiteld „Refining and the Supply of Petroleum Products in the EU”, van 17 november 2010, bijlage bij de mededeling van de Commissie „Prioriteiten voor energie-infrastructuurprojecten voor 2020 en verder”, SEC(2010) 1398 fin., beschikbaar op de website van de Commissie.

⁽⁵⁶⁾ Behouden arbeidsplaatsen werden onlangs ook in aanmerking genomen in het besluit van de Commissie van 29 mei 2009 betreffende steunmaatregel N 381/08 Pirelli Industrie Pneumatici Srl (PB C 284 van 25.11.2009, blz. 11).

⁽⁵⁷⁾ Wanneer de meer behoudende ratio van 3:1 wordt gehanteerd.

⁽⁵⁸⁾ Zoals bijvoorbeeld in de besluiten van de Commissie van 24 juni 2008 betreffende steunmaatregel N 730/07 SIA Ekobriketes (PB C 210 van 19.8.2008, blz. 1); van 15 januari 2009 betreffende steunmaatregel N 729/07 SIA Eko Osta (PB C 80 van 3.4.2009, blz. 2); en van 24 maart 2009 betreffende steunmaatregel N 500/08 Baňa Čárý a.s. (PB C 147 van 27.6.2009, blz. 6).

- de bijdrage aan O&O, overdracht van technologie en knowhow (als gevolg van de verbeteringsinvestering),
- de toegenomen activiteit voor onderaannemers in de betrokken gebieden,
- het beter benutten van de bestaande havenfaciliteiten.

Dit zijn zonder meer positieve factoren die meegewogen zouden kunnen worden wanneer de bijdrage van de steun en het investeringsproject tot regionale ontwikkeling in Portugal wordt beoordeeld.

- (249) De opmerkingen van Portugal en diverse belanghebbende partijen verwijzen aldus naar andere belangrijke bijdragen aan regionale ontwikkeling in termen van maatschappelijke en milieueffecten, meer scholing en samenwerkingsprotocollen met hogeronderwijsinstellingen.
- (250) Portugal wees ook op de ontwikkeling van de toeleveringsketen en de invloed van de bouw van de nieuwe installaties op het industrieel weefsel van het land, bijvoorbeeld op het gebied van civieltechnische werken, bouwwerkzaamheden en werktuigbouwkundige assemblage. Dit is beslist een positief effect, maar het is ofwel slechts tijdelijk ofwel algemeen van aard (zie overweging 154).
- (251) De Commissie houdt rekening met de niet-tijdelijke overloopeffecten van het investeringsproject in de betrokken regio's zoals deze door Portugal worden geschetst. Met name de verwachte lange levensduur van de raffinaderijen (naar verwachting zullen zij minimaal dertig jaar in bedrijf zijn), de positieve invloed op de toeleveringsindustrie, de aanzienlijke hoeveelheid opleidingen en het aantal protocollen met scholen en universiteiten duiden op het belang van de raffinaderijen in de betrokken regio's. Zelfs al bestaat een groot deel van deze positieve overloopeffecten al als gevolg van de lange aanwezigheid van de raffinaderijen, dan nog kan worden gesteld dat de investeringen ontegenzeggelijk een versterkend effect hebben op de rol die de aanwezigheid van Petrogal speelt in zowel Sines als de omgeving van Porto.
- (252) Portugal heeft ook een kosten-batenanalyse van het steunproject ter tafel gelegd. Een kosten-batenanalyse heeft tot doel verder te reiken dan een levensvatbaarheidssanalyse door de investeerder, en alle (buiten beschouwing gelaten) maatschappelijke kosten en baten van het project in aanmerking te nemen. Een kosten-batenanalyse kwantificeert in dit verband de verwachte baten, met inbegrip van de belastinginkomsten uit directe en indirecte werkgelegenheid, de werkloosheidsuitkeringen die worden vermeden (door arbeidsplaatsen zeker te stellen), de verbruiksbelastingen, de extra inkomsten voor de havens van Leixões, rechtstreekse steun voor lokale gemeenschappen enz.
- (253) De conclusie van de kosten-batenanalyse is dat Portugal zeer gebaat is bij de steun. De geografische reikwijdte van de kosten-batenanalyse is uiteraard niet beperkt tot de rechtstreeks bij het investeringsproject betrokken regio's Norte en Alentejo. Wanneer het nationaal voordeel echter worden vertaald naar de betreffende regio's naargelang van hun respectieve economische gewicht, zullen de

regio's Norte en Alentejo 34,8 % van dit nationaal voordeel in de wacht slepen.

- (254) Portugal benadrukte tevens dat ook andere beleidsgebieden dan regionale ontwikkeling profiteerden van de steun en de daaruit voortvloeiende investering. Portugal hamerde op het strategisch belang van het investeringsproject op nationaal niveau en voor de betrouwbaarheid van de energielevering op Europees niveau. Deze gunstige effecten zijn onder meer de verminderde afhankelijkheid van invoer, het feit dat kan worden tegemoetgekomen aan de grotere vraag naar dieselolie, de verbeterde energie-efficiëntie van beide raffinaderijen en het positieve milieueffect. Deze argumenten kunnen niet worden meegewogen bij de beoordeling van de bijdrage die de steun levert tot regionale ontwikkeling.
- (255) Ondanks het op het eerste gezicht onevenredige steunbedrag per gecreëerde directe arbeidsplaats, wijzen de positieve indirecte effecten (afgeleide werkgelegenheid, overloopeffecten, het ontstaan van goed betaalde banen, verbetering van het menselijk kapitaal, verbetering van het sociaal welzijn) op een regionale bijdrage aan Alentejo en Norte die niet verwaarloosbaar kan worden genoemd. De Commissie stelt zich daarom op het standpunt dat haar aanvankelijke twijfel over de bijdrage van de steun tot regionale ontwikkeling is weggenomen.
- (256) Uit overwegingen verderop over de toepassing van paragraaf 68(a) en (b) blijkt bovendien dat de negatieve sectorale effecten van de steun beperkt zijn, aangezien de markten waarop het investeringsproject betrekking heeft niet ondermaats presteren, met andere woorden, ze gaan noch in absolute, noch in relatieve zin achteruit. Daar komt bij dat Petrogal in de relevante productmarkt geen groot marktaandeel heeft dat het zou kunnen misbruiken door de mededinging te verstoren. De vervanging van de invoer van zware nafta voor de aromatenindustrie heeft slechts beperkte gevolgen voor leveranciers uit de EER. De Commissie is daarom van mening dat haar aanvankelijke twijfel of de verwachte bijdrage van de steun tot regionale ontwikkeling wel zou opwegen tegen de negatieve sectorale effecten ervan, is weggenomen.
- Overige algemene bepalingen**
- (257) Overeenkomstig paragraaf 9 van de richtsnoeren is Petrogal geen onderneming in moeilijkheden in de zin van de Commissiemededeling betreffende communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ⁽⁵⁹⁾.
- (258) Overeenkomstig paragraaf 39 van de richtsnoeren is de eigen bijdrage van Petrogal meer dan 25 % van de in aanmerking komende kosten (zie overweging 36 hierboven).
- (259) Overeenkomstig paragraaf 50 van de richtsnoeren worden de in aanmerking komende uitgaven van het investeringsproject berekend aan de hand van de subsidiabele investeringskosten (zie overweging 35 hierboven).
- (260) Overeenkomstig de paragrafen 71-75 van de richtsnoeren worden de regels voor de cumulering van steun in acht genomen (zie overweging 43 hierboven).

⁽⁵⁹⁾ PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

- (261) Overeenkomstig paragraaf 40 van de richtsnoeren wordt de steun verleend op voorwaarde dat Petrogal het investeringsproject in het bewuste gebied in stand houdt voor een minimumperiode van ten minste vijf jaar na de voltooiing ervan.
- (262) De Commissie is daarom van mening dat de steun in overeenstemming is met de algemene bepalingen van de richtsnoeren.

6.5. Verenigbaarheid met de criteria voor grote investeringsprojecten — verificatie van de in het besluit tot inleiding van de procedure geuite twijfels

Eén investeringsproject

- (263) In haar besluit tot inleiding van de procedure verklaarde de Commissie te betwijfelen of het investeringsproject kan worden beschouwd als één investeringsproject („single investment project”, SIP) in de zin van paragraaf 60 van de richtsnoeren, ondanks het feit dat de raffinaderijen in geografisch opzicht niet in elkaars onmiddellijke nabijheid liggen.
- (264) Hoewel de twee raffinaderijen niet in elkaars geografische nabijheid liggen, is Portugal van mening dat zij in economisch, functioneel en strategisch opzicht nauw met elkaar verbonden zijn. Zonder de investering in de vacuümdestillatie-eenheid in Matosinhos zou de daarmee samenhangende investering in de hydrokraakinstallatie in Sines niet mogelijk zijn, vanwege het risico van frequente tekorten op de markt voor vacuümgasolie (grondstof voor de hydrokraakinstallatie). Portugal is dan ook van mening dat de raffinaderijen door hun sterke functionele koppeling economisch onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.
- (265) Concurrent nr. 1 bestrijdt deze visie, aangezien de vaste activa van het investeringsproject naar zijn mening economisch niet onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.
- (266) In een van de opmerkingen die van derde partijen is ontvangen naar aanleiding van het besluit tot inleiding van de procedure werd erop gewezen dat de toename van de productie van zware nafta van cruciaal belang is voor de verwezenlijking van een investering van de La Seda Groep in Sines. De Commissie heeft onderzocht of de investering van La Seda samen met de investering in Matosinhos één investeringsproject zou kunnen vormen. Portugal heeft bevestigd dat de extra geproduceerde zware nafta uitsluitend intern door Petrogal gebruikt zal worden en dat de zware nafta niet aan derden zal worden verkocht. De Commissie is daarom van mening dat het investeringsproject niet één investeringsproject vormt met dat van La Seda.
- (267) Paragraaf 60 van de richtsnoeren is gericht op investeringsprojecten die kunstmatig worden opgesplitst in subprojecten om op die manier de afschaling te voorkomen waardoor de maximale steunintensiteit die geldt voor investeringsprojecten van meer dan 50 miljoen EUR wordt verlaagd. In dit specifieke geval heeft de Commissie geverifieerd dat de toegepaste steunintensiteit (12,43 % NCW) onder de maximale steunintensiteit ligt die toegepast had moeten worden als het investeringsproject als één investeringsproject was beschouwd (14,28 % NCW), en dus lager is dan de maximale steunintensiteit waarvan de twee projecten afzonderlijk hadden kunnen profiteren. De maximale steunintensiteit, zelfs als het om één investeringsproject zou gaan, is dus in acht genomen, en de Commissie komt tot de slotsom dat het niet nodig is te bepalen of de twee projecten in Sines en Matosinhos ondanks de geografische afstand al dan niet een SIP vormen, aangezien dit punt niet van invloed is op de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun in het kader van de richtsnoeren.

Steunintensiteit

- (268) De berekening van de steunintensiteit in de context van paragraaf 67 van de richtsnoeren hangt af van de vraag of het investeringsproject wordt beschouwd als SIP of als twee afzonderlijke investeringsprojecten. In het laatste geval, wanneer de investeringen in de twee locaties afzonderlijk worden beoordeeld, zou bij de berekening van de steunintensiteit rekening worden gehouden met de twee verschillende standaardplafonds voor regionale steun die van toepassing zijn voor Sines (40 %) en Matosinhos (30 %).
- (269) Zoals Portugal heeft gemeld, zouden de totale in aanmerking komende kosten voor het investeringsproject 1 058 934 146 EUR bedragen ([] EUR voor de investering in Sines en [] EUR voor Matosinhos) in nominale waarde.
- (270) De netto contante waarde van de investering in Sines beloopt [] EUR voor een gepland steunbedrag van [] EUR in netto contante waarde. Dit komt overeen met een steunintensiteit voor deze raffinaderij van 13,12 % brutosubsidie-equivalent (BSE), een cijfer dat onder de aangepaste maximale steunintensiteit van 15,94 % ligt.
- (271) De netto contante waarde van de investering in Matosinhos beloopt [] EUR voor een gepland steunbedrag van [] EUR in netto contante waarde. Dit komt overeen met een steunintensiteit voor deze raffinaderij van 10,66 % brutosubsidie-equivalent (BSE), een cijfer dat onder de aangepaste maximale steunintensiteit van 14,68 % ligt.
- (272) In haar besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie de verschillende steunintensiteiten — in Sines 40 % en in Matosinhos 30 % — gecontroleerd en de maximale steunintensiteit opnieuw berekend door de steunintensiteiten te wegen en daarbij in aanmerking te nemen hoeveel van de totale investering verhoudingsgewijs in de betreffende regio werd geïnvesteerd (in netto contante waarde). Het resultaat zou een steunintensiteit van 37,18 % zijn, een cijfer dat aansluit op een aangepaste maximale steunintensiteit van 14,21 %.
- (273) Zelfs als het investeringsproject als een SIP was beschouwd, zou de netto contante waarde van de totale investeringskosten 974 064 894 EUR bedragen. De totale geplande steun zou 121 091 314 EUR in netto contante waarde belopen, wat overeenkomt met een steunintensiteit van 12,43 % BSE, en dit ligt onder de eerder berekende aangepaste maximale steunintensiteit van 14,21 %.

(274) Aangezien de steunintensiteit in BSE, gelet op de afschalingregels, lager zou komen te liggen dan de aangepaste maximale steunintensiteit, is de Commissie van mening dat de voorgestelde steunintensiteit voor het investeringsproject in overeenstemming is met paragraaf 67 van de richtsnoeren.

(275) Portugal heeft de verzekering gegeven dat het maximale steunbedrag en de maximale steunintensiteit zoals vastgesteld bij onderhavig besluit niet overschreden zal worden, ook niet in geval van lagere of hogere subsidiabele uitgaven.

Beoordeling in het kader van de in paragraaf 68(a) en (b) van de richtsnoeren vervatte voorschriften

(276) In haar besluit tot inleiding van de procedure plaatste de Commissie vraagtekens bij een aantal kwesties in verband met de beoordeling van de steun overeenkomstig de voorschriften in paragraaf 68(a) en (b) van de richtsnoeren. Het betrof de volgende kwesties:

— de vraag of het project uitsluitend betrekking had op dieselolie en zware nafta, zoals Portugal beweerde, of ook op andere raffinagegerelateerde producten, gezien de potentiële substitueerbaarheid van raffinageproducten aan de aanbodzijde en gezien het feit dat zware nafta kan worden beschouwd als tussenproduct in de zin van paragraaf 69 van de richtsnoeren;

— de vraag of de relevante productmarkt voor zowel diesel als zware nafta de markt op het niveau „af raffinaderij” is, zoals Portugal beweert;

— de vraag of de geografische markt voor de betrokken producten moet worden aangemerkt als nationaal, regionaal (Iberisch schiereiland) of als markt op EER-niveau;

— de vraag of de begunstigde, Petrogal, en Galp Energia en ENI waartoe Petrogal behoort, een marktaandeel van meer dan 25 % in een relevante markt hebben (paragraaf 68(a) van de richtsnoeren);

— de vraag, ten aanzien van alle betrokken producten, of de door het investeringsproject gecreëerde productiecapaciteit meer dan 5 % bedraagt van elke relevante markt, gemeten aan de hand van gegevens over het schijnbare gebruik, en, zo ja, of het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het schijnbare verbruik van dat product over de laatste vijf jaar lager ligt dan het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het bbp in de Europese Economische Ruimte.

(277) In de overwegingen 278 tot en met 311 beoordeelt de Commissie opnieuw of de in 68(a) en (b) genoemde drempelwaarden worden overschreden om op die manier te bepalen of een diepgaande beoordeling van het investeringsproject noodzakelijk is. Allereerst wordt gekeken

naar de producten waarop het investeringsproject betrekking heeft of geacht wordt te hebben. Ten tweede wordt vastgesteld wat, op grond daarvan, de relevante productmarkten zijn. Ten derde wordt geanalyseerd of de beoordeling moet worden uitgevoerd op het niveau „af raffinaderij”, het niveau van de kleinhandel of het niveau van de groothandel. In de overwegingen 312 tot en met 344 worden de productmarkt en de relevante geografische markt vastgesteld, waarna de betrokken productmarkt wordt beoordeeld wat betreft het relevante marktaandeel van Petrogal. Tot slot wordt in de analyse ingezoomd op de vraag of de toename van de productiecapaciteit meer dan 5 % bedraagt van het relevante schijnbare gebruik in de EER in een markt waar de groei van het schijnbare gebruik in de EER voor de betrokken producten niet aan de verwachtingen voldoet.

Betrokken producten/betrokken geachte producten

(278) Paragraaf 69 van de richtsnoeren luidt als volgt: „Het betrokken product is in de regel het product waarop het investeringsproject ziet. Heeft het project betrekking op een tussenproduct en wordt een aanzienlijk deel van productie niet op de markt afgezet, dan kan het betrokken product het downstreamproduct zijn ...” Voetnoot 64 van die paragraaf luidt: „Wanneer een investeringsproject de productie van meerdere, uiteenlopende producten betreft, dient met elk van deze producten rekening te worden gehouden.”

(279) In haar besluit tot inleiding van de procedure wees de Commissie dieselolie en zware nafta aan als producten waarop het investeringsproject rechtstreeks betrekking heeft. Aangezien de gehele productie van zware nafta blijkbaar werd gebruikt voor de productie van naftaderivaten door Petrogal, werden naftaderivaten eveneens als betrokken producten beschouwd. De Commissie aanvaardde tevens de verzekering van Portugal dat het investeringsproject niet van invloed was op de andere horizontaal gerelateerde producten die door de raffinaderijen worden geproduceerd (benzine, lpg, stookolie, straalvliegtuigbrandstof en bitumen).

(280) De Commissie neemt nota van de toelichting van Portugal dat raffinaderijen meerdere producten produceren, waarbij de input, ruwe olie, wordt omgezet in een veelheid aan tussenproducten (bijvoorbeeld zware nafta, vacuümgasolie) en eindproducten (bijvoorbeeld benzine, dieselolie). Veel van de tussenproducten worden onmiddellijk als input („grondstoffen”) hergebruikt binnen de verschillende stappen van het raffinageproces, terwijl andere worden verkocht op de markt of worden gebruikt als input voor de petrochemische industrie van de eerste generatie, bijvoorbeeld zware nafta voor de aromatenproductie. De technische productiefunctie is met name afhankelijk van het soort ruwe olie dat gebruikt wordt (niet alle soorten ruwe olie kunnen in elke installatie worden verwerkt), en de exacte technische configuratie van de raffinaderij. Een raffinaderij die haar winst wil maximaliseren, probeert dit te doen over de gehele breedte van haar producten, de zogeheten „raffinagemarge”, door de productie van de verschillende inputs aan te passen, daarbij rekening houdend met de technische beperkingen die

voortvloeien uit de productiefunctie (en het soort ruwe olie dat gebruikt wordt), alsmede met de input- en outputprijzen. De mogelijkheden om de configuratie van een bestaande raffinaderij aan te passen zonder extra investeringen te doen, zijn evenwel uitermate beperkt.

- (281) De raffinagesector heeft het afgelopen decennium te maken gehad met structurele veranderingen. De lichtere soorten ruwe olie zijn steeds zeldzamer geworden en worden meer en meer vervangen door zwaardere soorten ruwe olie. Tegelijkertijd is de vraag naar dieselolie (een steeds gangbaarder substituuut voor benzine als motorbrandstof) in hoog tempo toegenomen. De vraag naar stookolie, dat gebruikt wordt voor de opwekking van elektriciteit en in het zeevervoer, neemt daarentegen af en zal naar verwachting nog verder afnemen (doordat het in deze toepassingen wordt vervangen door milieuvriendelijker technologieën). De EU is een netto-invoerder van dieselolie en een uitvoerder van benzine (vooral naar de Amerikaanse markt, waarvan verwacht wordt dat hij zal krimpen).
- (282) Zoals toegelicht door Portugal en bevestigd door concurrenten nr. 1 en nr. 2, is de economische drijfveer voor het investeringsproject enerzijds de raffinaderijen in staat te stellen zwaardere soorten ruwe olie te verwerken en anderzijds de configuratie ervan zodanig te wijzigen dat ze meer dieselolie en minder stookolie kunnen produceren.
- (283) Zoals beschreven in paragraaf 2.2, heeft het investeringsproject rechtstreeks betrekking op dieselolie en zware nafta. Sterker nog, het investeringsproject zal de productie van dieselolie verhogen (ten koste van die van stookolie), evenals de productie van zware nafta. Volgens Portugal is dit een onvermijdelijk neveneffect van de gebruikte technologie. De Commissie neemt nota van de verzekering van Portugal dat het investeringsproject niet van invloed is op de andere horizontaal gerelateerde producten die door de raffinaderijen worden geproduceerd (benzine, lpg, stookolie, straalvliegtuigbrandstof en bitumen).
- (284) De Commissie heeft zich er in het formele onderzoek echter van vergewist dat de investering in Matosinhos in de nieuwe vacuümdestillatie-eenheid en de nieuwe visbreakerinstallatie ook zal leiden tot de productie van vacuümgasolie. De hogere productie van dieselolie zal plaatsvinden in Sines, waar de nieuwe hydrokraakinstallatie de vacuümgasolie die in de raffinaderijen van Matosinhos en Sines wordt geproduceerd, zal gebruiken als grondstof. Vacuümgasolie moet bijgevolg worden beschouwd als een product waarop de investering rechtstreeks betrekking heeft, aangezien het investeringsproject ertoe zal leiden dat de productie van vacuümgasolie in de raffinaderij van Matosinhos aanmerkelijk toeneemt.
- (285) Portugal verklaarde dat vacuümgasolie uitsluitend zal worden gebruikt als grondstof voor de hydrokraakinstallatie in Sines. Het zou daarom als een tussenproduct voor de hogere productie van dieselolie moeten worden beschouwd en niet op zichzelf moeten worden beoordeeld. Portugal stelde ook dat de noodzakelijke stabiele en zekere aanvoer van grondstoffen voor een zo grote hydrokraakinstallatie als die in Sines niet gewaarborgd kan worden door de benodigde hoeveelheden op de markt te kopen. De reden daarvoor is gelegen in de zeer beperkte omvang en de hoge volatiliteit van de open grondstoffenmarkt voor vacuümgasolie, een spotmarkt. De aanvoer van vacuümgasolie van Matosinhos naar Sines sluit dientengevolge eventuele leveringen door derde partijen niet uit.
- (286) De Commissie is het ermee eens dat vacuümgasolie beschouwd wordt als tussenproduct en dat een significant deel van de output van vacuümgasolie niet op de markt wordt afgezet (en eventuele leveringen door derde partijen niet worden uitgesloten). In dit geval kan worden geconcludeerd, zoals beschreven in paragraaf 69 van de richtsnoeren, dat met betrekking tot de nieuwe vacuümdestillatie-eenheid en de nieuwe visbreakerinstallatie het product waar het om gaat het downstreamproduct is, namelijk dieselolie.
- (287) De Commissie merkt tevens op dat concurrent nr. 1 van mening is dat de residuen van het hydrokraakproces beschouwd kunnen worden als een product waarop het investeringsproject betrekking heeft (zie overweging 92). Aangezien Portugal heeft toegelicht dat de productie van deze residuen, dankzij het gebruik van ISO-kraaktechnologie, vrijwel verwaarloosbaar is (zie overweging 183), beschouwt de Commissie in haar beoordeling residuen van het hydrokraakproces niet als product waarop het investeringsproject betrekking heeft.
- (288) In haar besluit tot inleiding van de procedure gaf de Commissie aan te betwijfelen of dieselolie en nafta de enige betrokken producten waren, waarbij zij wees op het feit dat nafta kan worden beschouwd als een tussenproduct in de zin van paragraaf 69 van de richtsnoeren en dat naftaderivaten mogelijk betrokken producten zijn waarop de criteria van paragraaf 68(a) en (b) moeten worden toegepast.
- (289) Portugal gaf de volgende toelichtingen:
- De term „nafta” verwijst naar zowel zware als lichte nafta; zware en lichte nafta zijn niet substitueerbaar, noch in hun productie, noch in hun toepassingen.
 - Zware nafta is een product dat als grondstof wordt gebruikt in raffinageprocessen en bij de productie van een breed scala aan chemische producten, niet alleen bij de productie van aromaten.
 - Het investeringsproject leidt tot een extra productie van zware nafta in Sines: de zware nafta productie in de raffinaderij van Sines is verhoogd met [200-250] kiloton per jaar.

- Het grootste deel van de zware nafta die in de raffinaderij van Sines wordt geproduceerd, wordt naar de raffinaderij van Petrogal in Matosinhos getransporteerd waar het tot reformer⁽⁶⁰⁾ wordt verwerkt, samen met zware nafta die uit andere landen wordt ingevoerd en zware nafta die in Matosinhos zelf wordt geproduceerd (gemiddeld [650-700] kiloton in 2007-2009). Het totale volume zware nafta dat in de raffinaderij van Matosinhos wordt gebruikt om reformer te produceren is 1 000-1 050 ton (gemiddeld in 2007-2009).
 - Van de totale extra productie van [200-250] kiloton zware nafta in Sines wordt [100-150] kiloton getransporteerd naar Matosinhos (de rest wordt in Sines als grondstof gebruikt voor het hydrokraakproces) als vervanging voor [100-150] kiloton ingevoerde zware nafta; het invoervolume van [250-300] kiloton vóór de investering wordt verminderd tot [100-150] kiloton, dat wil zeggen met [50-60] %.
 - In 2009 was 92 % van de invoer van zware nafta afkomstig uit landen buiten de EER, 8 % uit landen binnen de EER⁽⁶¹⁾.
 - De eigen productiecapaciteit van de raffinaderij in Matosinhos voor zware nafta (gemiddelde productie 2007-2009: [650-700] kiloton) wordt niet gewijzigd door het investeringsproject.
 - Reformers zijn tussenproducten voor de productie van aromaten.
 - De investering heeft geen invloed op de productiecapaciteit voor reformers.
 - De reformer die in Matosinhos wordt geproduceerd, wordt gebruikt als grondstof voor de aromateninstallatie van Petrogal in Matosinhos.
 - De aromateninstallatie produceert een grote verscheidenheid aan primaire aromaten of naftaderivaten, in het bijzonder benzeen, toluen, orthoxyleen, paraxyleen en solventen.
 - De productiecapaciteit van de aromateninstallatie (gemiddelde afzet in 2007-2009: [400-450] kiloton) wordt niet gewijzigd door het investeringsproject en er is geen uitbreiding gepland.
 - De aromateninstallatie is een onafhankelijke bedrijfs-eenheid; de interne prijs voor zware nafta is gelijk aan de invoerprijs van zware nafta en zal dat ook na de investering zijn. De verkoopprijs van de reformer die wordt berekend aan de aromateninstallatie bedraagt [10-20] % van de invoerpariteit van nafta (CIF NEW) en [80-90] % van de uitvoerpariteit van benzine (RBOB USA), plus vervoerskosten van Sines naar Porto. Na de investering zal dit niet anders zijn.
 - De kosten van de grondstof (zware nafta) vormen ongeveer [90-100] % van de totale productiekosten van de aromatenproductie. De extra productie van zware nafta in Sines staat voor circa 14 % van de totale hoeveelheid zware nafta die tot reformer wordt verwerkt.
 - De primaire aromaten worden op de markt, tegen marktprijzen, verkocht aan de petrochemische industrie; met een marktaandeel van minder dan [0-5] %, is Petrogal op de aromatenmarkt in de EER een „price taker”, ofwel een speler die geen invloed uitoefent op de prijzen. De totale omzet van de aromateninstallatie van Petrogal beliep in 2009 ongeveer [] miljoen EUR. Na voltooiing van de investering zou [] % van de omzet (ongeveer [] miljoen EUR op basis van de omzet van 2009) het gevolg zijn van de in Sines extra geproduceerde zware nafta.
- (290) De Commissie merkt op dat concurrent nr. 1 van mening is dat zware nafta een tussenproduct is en dat naftaderivaten in de beoordelingen zouden moeten worden meegewogen als betrokken producten.
- (291) Om te bepalen of de criteria van paragraaf 68(a) en (b) moeten worden toegepast op naftaderivaten, moet de formulering van paragraaf 69 geïnterpreteerd worden. In paragraaf 69 is vastgelegd dat het betrokken product het downstreamproduct kan zijn wanneer het investeringsproject betrekking heeft op een tussenproduct en een aanzienlijk deel van de productie niet op de markt wordt afgezet. Deze formulering betreft situaties waarin het versturende effect van de steun op de mededinging niet of slechts gedeeltelijk voelbaar is op de markt van het tussenproduct en wordt verschoven naar de markt van het eindproduct. Op grond van de door Portugal verstrekte informatie over de definitie van de betrokken producten, is de Commissie van mening dat de steun noch van invloed is op de productievolumes, noch op de productiekosten, noch op de prijsstelling van de aromateninstallatie van Petrogal. Daar komt bij dat de extra hoeveelheid zware nafta die in Sines wordt geproduceerd slechts van geringe betekenis is in vergelijking met de totale hoeveelheid zware nafta die gebruikt wordt voor de productie van reformer. De Commissie is dan ook de mening toegedaan dat de steun voor het investeringsproject niet, of slechts indirect in zeer geringe mate (via een indirecte verlaging van de invoerprijs voor nafta, zie volgende onderdeel), van invloed is op de aromatenmarkt.
- (292) De Commissie stelt zich daarom op het standpunt dat de criteria van paragraaf 68(a) en (b) niet op de aromatenmarkten moeten worden toegepast.
- (293) Tegelijkertijd meent de Commissie dat de steun wel van invloed kan zijn op de naftamarkt, in die zin dat het investeringsproject vervangende invoer mogelijk maakt en leveranciers dwingt andere verkooppunten te vinden op de zware naftamarkt. Om die reden heeft de Commissie de criteria van paragraaf 68(a) en (b) toegepast op zware nafta als betrokken product.

⁽⁶⁰⁾ Zie overweging 135 voor informatie over reformer als tussenproduct.

⁽⁶¹⁾ 92 % van de door Petrogal geïmporteerde nafta is afkomstig uit landen buiten de EER (Angola, Egypte, Oekraïne, Libië en Rusland), 8 % uit Frankrijk en Nederland.

Relevante productmarkten

- (294) Paragraaf 69 van de richtsnoeren bepaalt dat de relevante productmarkt het betrokken product omvat en daarmee substitueerbare producten die als zodanig worden beschouwd hetzij door de consument (wegens de kenmerken van het product, de prijs en het gebruik waarvoor het is bestemd), hetzij door de producent (wegens de flexibiliteit van de productie-installaties).
- (295) In haar besluit tot inleiding van de procedure kon de Commissie, vanwege problemen bij het definitief vaststellen van de lijst met betrokken producten, niet bepalen wat de relevante productmarkt was voor het betrokken product/de betrokken producten.

Dieselolie

- (296) In haar besluit tot inleiding van de procedure concludeerde de Commissie dat er aan consumentenzijde geen alternatieven voor dieselolie waren. Aan de kant van de producenten bestond echter twijfel over de substitueerbaarheid in het productieproces van diesel, aangezien de flexibiliteit van productie-installaties tot gevolg zou kunnen hebben dat er, door de configuraties van de raffinaderijen te wijzigen, andere soorten producten (voornamelijk benzine) werden geproduceerd.
- (297) Om deze twijfels weg te nemen, betoogde Portugal dat de concentratiebeschikking van de Commissie⁽⁶²⁾ die door de Commissie werd aangehaald, betrekking had op een andere context, waarin de scheve verhouding tussen vraag en aanbod op de benzine- en dieselmarkten van veel minder belang was dan tegenwoordig het geval is, waardoor in de productie nog flexibel kon worden geschakeld tussen deze twee producten. Volgens Portugal waren deze keuzemogelijkheden vanaf 2000 door de aanmerkelijke stijging van de vraag naar diesel echter niet meer beschikbaar en is er tegenwoordig geen extra capaciteit om aan de vraag te voldoen.
- (298) Deze uitleg sluit de mogelijkheid dat installaties voor de productie van diesel gebruikt worden voor de productie van benzine niet geheel uit. Het lijkt echter onrealistisch te veronderstellen dat een onderneming meer dan 1 miljard EUR zou uitgeven om haar productiecapaciteit voor benzine te verhogen, terwijl sprake is van een overaanbod in Europa. In verschillende onderzoeken⁽⁶³⁾ wordt gewezen op de dalende vraag naar benzine en residuele stookolie en de stijgende vraag naar dieselolie op de Europese markt voor motorbrandstoffen. Door deze verschuiving in de vraagpatronen produceren raffinaderijen te veel producten waarnaar steeds minder vraag is en die in waarde dalen, en te weinig producten waarnaar steeds meer vraag is en die in waarde stijgen⁽⁶⁴⁾. Verwacht

wordt dat het benzineverbruik in Europa in de periode 2010-2030 aanzienlijk zal dalen, als gevolg van de omschakeling van auto's die op benzine rijden naar auto's die op diesel rijden en de invoering van alternatieve energiebronnen. Uit beschikbare studies komt eveneens naar voren dat de vraag naar benzine zal dalen door het gebruik van meer energie-efficiënte auto's in de Verenigde Staten (de belangrijkste exportmarkt voor het Europese benzineoverschot) en de verwachte rol van elektrische auto's in de toekomst.

- (299) De Commissie is derhalve van mening dat in dit specifieke geval, voor dit type investering en in het licht van de trend die zich voor de middellange termijn aftekent op de productmarkt, diesel moet worden beschouwd als het betrokken product, ook van de aanvoerszijde.

Nafta en naftaderivaten

- (300) De tweede relevante productmarkt die besproken moet worden, in het verlengde van de behandeling van de betrokken producten, is de markt voor zware nafta. In de raffinaderij in Sines wordt zware nafta geproduceerd als bijproduct van de dieselolieproductie, de economische drijfveer van de investering. Zware nafta wordt gebruikt voor de productie van een zeer grote verscheidenheid aan chemische producten, niet alleen voor de productie van aromaten. Het kan in de algemene toepassingen ervan niet worden vervangen door alternatieve stoffen. De Commissie is daarom van mening dat de markt voor zware nafta de relevante productmarkt is in het kader van de criteria van paragraaf 68(a) en (b).
- (301) Bijgevolg is de Commissie van mening dat de relevante productmarkten in het kader van de criteria van paragraaf 68(a) en (b) de productmarkten voor diesel en zware nafta zijn. Ter informatie zullen ook de gegevens voor naftaderivaten worden vermeld.

Niveau waarop de marktbeoordeling moet worden uitgevoerd

- (302) In haar besluit tot inleiding van de procedure kon de Commissie geen antwoord geven op de vraag of deze markten moesten worden beoordeeld op het niveau „af raffinaderij”, het niveau van de kleinhandel of het niveau van de groothandel.
- (303) Concurrenten nr. 1 en nr. 2 zijn van mening dat de relevante productmarkt moet worden uitgebreid tot de verkoop van dieselolie op kleinhandel- en groothandelniveau (zie overwegingen 93 en 116). Portugal is van mening dat, in het geval van staatssteunzaken, het juiste beoordelingsniveau het „af raffinaderij”-niveau is. In de richtsnoeren wordt niet nader bepaald op welk niveau de criteria van paragraaf 68(a) en (b), en dan met name het criterium van paragraaf 68(a), moeten worden uitgevoerd.

⁽⁶²⁾ Beschikking van de Commissie van 7 augustus 1996 betreffende zaak nr. IV/M.727 — BP/Mobil (PB C 381 van 17.12.1996, blz. 8).

⁽⁶³⁾ Portugal verwijst voornamelijk naar verschillende rapporten van Purvin en Gertz, zoals de Global Petroleum Market Outlook van maart 2011.

⁽⁶⁴⁾ Zoals beschreven op blz. 46-47 van het verslag dat door Pöyry is opgesteld voor de Europese Commissie, Survey of the competitive aspects of oil and oil product markets in the EU, december 2009. Dit onderzoek is (in het Engels) gepubliceerd op de website van het directoraat-generaal Energie van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/energy/oil/studies/oil_en.htm.

- (304) Afhankelijk van het te analyseren vraagstuk en de onderliggende centrale hypothese (de „theory of harm”), wordt in het mededingingsbeleid een beoordeling gegeven van de mededingingssituatie van markten op verschillende niveaus, productie, distributie (groothandel) en kleinhandel. Marktspelers zijn, om de automobielsector als voorbeeld te nemen, consumenten en individuele autohandelaren op het kleinhandelniveau, autohandelaren en distributeurs op het groothandelniveau, en distributeurs en fabrikanten op het fabricageniveau. Voor de producten waarop dit besluit betrekking heeft, zijn de marktspelers bijvoorbeeld autobezitters en benzinestations op het kleinhandelniveau, benzinestations en distributeurs op het groothandelniveau, en raffinaderijen en distributeurs op het niveau „af raffinaderij”.
- (305) Het fabricageniveau correspondeert in dit besluit met het niveau „af raffinaderij”. Portugal bevestigde dat de „af raffinaderij”-markt equivalent is aan de totale dieselolie-markt. Volgens Portugal omvat het begrip „verkoop af raffinaderij” alle verkoop in grote hoeveelheden op spotbasis (direct aan de poort van de raffinaderij aan oliebedrijven (de eigen bedrijven van Galp Energia inbegrepen), handelaren, wederverkopers of grote industriële consumenten, met inbegrip van ingevoerde dieselolie⁽⁶⁵⁾). De verkoop af raffinaderij in Portugal komt overeen met de totale verkoop af raffinaderij van Petrogal min uitvoer uit, plus invoer in Portugal. De aanvoerszijde van de „af raffinaderij”-markt in Portugal omvat derhalve Petrogal en niet-Portugese raffinaderijen die hun producten uitvoeren naar Portugal en bijvoorbeeld, voor de vraagzijde van de dieselolie-markt, verschillende ketens van benzinedistributeurs. Daarbij kan gedacht worden aan Petrogal, Repsol, CEPESA en BP, die ofwel kopen van Petrogal of door Petrogal bevoorrad worden, ofwel dieselolie invoeren van buiten Portugal.
- (306) De controle van investeringssteun heeft niet als voornaamste doel consumenten (of handelaren) te beschermen tegen ongewenste gevolgen van concurrentiebeperkende gedragingen, zoals een verminderd consumentenvoordeel als gevolg van een monopolistische prijsstelling door kartels of marktspelers die hun dominante marktpositie misbruiken. De investeringssteun maakt in feite mogelijk dat een grotere output op de markt wordt afgezet en leidt daarmee tot een prijsverlaging die op het eerste gezicht, in elk geval op de korte en middellange termijn, gunstig is voor consumenten.
- (307) De controle van de investeringssteun heeft veeleer tot doel andere producenten en de economieën van andere lidstaten te beschermen tegen buitensporige verstoringe
- effecten van de steun, d.w.z. effecten die de mededinging en het handelsverkeer in hogere mate verstoren dan verenigbaar wordt geacht met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, van het Verdrag. Tussen fabrikanten vindt deze mededinging plaats op het fabricageniveau, en in dit geval vindt de mededinging tussen raffinaderijen plaats op het niveau van de verkoop af raffinaderij.
- (308) De normale regionale-steunplafonds, die zijn vastgelegd in de regionale steunkaarten, en de afschaling van de steunintensiteit voor grote investeringsprojecten, overeenkomstig paragraaf 60 van de richtsnoeren, zijn bedoeld om een standaard (en voor grote projecten progressief) beschermingsniveau af te dwingen tegen dergelijke verstoringe effecten op de mededinging en het handelsverkeer. De criteria van paragraaf 68(a) en (b) daarentegen zijn bedoeld om, met het oog op een latere diepgaande beoordeling, situaties uit te filteren waarin de mededinging tussen fabrikanten mogelijk in bijzondere mate wordt beïnvloed. Met het criterium van paragraaf 68(b) wordt beoordeeld in hoeverre de investeringssteun een grote toename van de productiecapaciteit met zich meebrengt die de begunstigde van de steun in staat stelt om — onder gunstiger omstandigheden dan die van zijn concurrenten die geen steun ontvangen — hoeveelheden af te zetten op een markt die in absolute of relatieve zin achteruitgaat. Met het criterium van paragraaf 68(a) wordt beoordeeld in hoeverre de investeringssteun een sterke marktpositie voor de begunstigde zal handhaven, versterken of creëren die door een dominante marktspeeler zou kunnen worden misbruikt, bijvoorbeeld door de markt af te schermen. In beide situaties kunnen concurrenten op fabricageniveau marktaandeel verliezen, hun winsten zien afnemen of uitgesloten worden van de markt, terwijl potentiële concurrenten de toegang tot de markt belet kan worden.
- (309) De Commissie is daarom van mening dat de criteria moeten worden toegepast op het fabricageniveau. De marktsituatie op fabricageniveau is in feite van doorslaggevend belang, aangezien in besluiten over staatssteun voor productiefaciliteiten wordt beoordeeld of de steun verstoringe effecten heeft op de mededinging tussen fabrikanten en het handelsverkeer tussen de lidstaten. Bovendien kan worden verondersteld dat wanneer het marktaandeel van de begunstigde upstream (af raffinaderij) hoog is, dit het op zichzelf al voldoende waarschijnlijk maakt dat er een aanmerkelijke verstoring van de mededinging wordt aangetroffen, ongeacht het marktaandeel van de begunstigde downstream. De afzet van dieselolie op kleinhandel- en groothandelniveau hoeft daarom niet in aanmerking te worden genomen in de context van de criteria van paragraaf 68(a) en (b), zelfs niet als hij in eerdere concentratiezaken van de Commissie⁽⁶⁶⁾ is inbegrepen in de definities van relevante productmarkten.
- (310) De criteria van paragraaf 68(a) en (b) zijn eenvoudige filters die bedoeld zijn om automatisch situaties op te sporen waarin de mededinging en het handelsverkeer

⁽⁶⁵⁾ In de beschikking van de Commissie betreffende zaak nr. COMP/M.4348, PKN/MAZEIKIU wordt de „af raffinaderij”-markt als volgt gedefinieerd: „Verkoop af raffinaderij/vrachtverkoop is een primair distributieniveau en ... dient te worden onderscheiden van minder omvangrijke brandstofverkoop door groothandels (secundair distributieniveau). De verkoop af raffinaderij/vrachtverkoop bestaat uit de verkoop van grote volumes door raffinaderijen, direct aan de poort van de raffinaderij, of de levering door middel van primair vervoer (d.w.z. doorgaans per spoor, pijpleiding, schip of aak) aan de terminals (opslagfaciliteiten) van afnemers in binnen- en buitenland. De afnemers zijn groothandels, handelaren of interne groothandelsafdelingen van de raffinaderijen die gewoonlijk grote opslagfaciliteiten bezitten of huren.”

⁽⁶⁶⁾ Zie de beschikking van de Commissie van 31 oktober 2008 betreffende zaak COMP/M.5005 — Galp Energia/ExxonMobil Iberia (PB C 307 van 2.12.2008, blz. 4).

mogelijk bedreigd worden. De diepgaande beoordeling die later volgt, heeft echter tot doel deze risico's in detail te onderzoeken. Hoewel deze diepgaande beoordeling normaliter gericht zal zijn op de situatie van de markt op fabricageniveau, kan het noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer sprake is van marktafscherming, het effect van de steun op de downstreammarkten te analyseren.

- (311) In het licht van de besluitvormingspraktijk van de Commissie in de context van staatssteun in andere economische sectoren, met name de automobielsector⁽⁶⁷⁾, en het feit dat het investeringsproject uitsluitend betrekking heeft op uitgaven in het kader van de raffinageactiviteiten van Petrogal, is het niveau „af raffinaderij” derhalve het enige relevante niveau voor dit besluit waar het gaat om de toepassing van de criteria van paragraaf 68(a) en (b).

Relevante geografische markt

Relevante geografische markt voor dieselolie

- (312) In haar besluit tot inleiding van de procedure gaf de Commissie aan te betwijfelen of de relevante geografische markt voor dieselolie moet worden aangemerkt als regionaal (Iberisch schiereiland), nationaal of als markt op EER-niveau.
- (313) Portugal is van mening dat de relevante markt voor dieselolie breder zou moeten zijn dan de nationale markt; bij voorkeur zou het de West-Europese markt of de EER-markt moeten zijn. Concurrenten nr. 1 en nr. 2 maken geen onderscheid in het niveau van de te beoordelen markt. Zij betogen dat de relevante geografische markt de Portugese markt zou moeten zijn, of in het uiterste geval de Iberische markt.
- (314) De Commissie heeft in 1997 haar Bekendmaking inzake de definitie van de relevante markt voor de toepassing van het gemeenschappelijke mededingingsrecht (hierna „de bekendmaking” genoemd)⁽⁶⁸⁾ aangenomen. Volgens de bekendmaking is de relevante geografische markt het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.
- (315) De bekendmaking wordt beschouwd als een beoordelingsinstrument ten behoeve van antitrustbeleid en toezicht op fusies. Dit instrument steunt op de onderzoeksbevoegdheden die beschikbaar zijn binnen het beleid op deze gebieden en is niet rechtstreeks toepasbaar op staatssteun. In de bekendmaking wordt uitdrukkelijk het volgende gesteld: „Bij de beoordeling van gevallen van staatssteun gaat de aandacht eerder uit naar de begunstigde van de steun en de betrokken bedrijfstak/sector dan naar de vaststelling van de concurrentiedruk waar-

mee de begunstigde van de steun te maken heeft.”. Niettemin kunnen elementen van de in de bekendmaking uiteengezette aanpak „dienen als basis voor de beoordeling van de gevallen van staatssteun”.

- (316) Tot dusver heeft de Commissie nog geen bekendmaking gepubliceerd over de beginselen en de aanpak die moeten worden gehanteerd bij de definitie van de relevante geografische en productmarkten voor staatssteunzaken. In de richtsnoeren regionale steun wordt niet vermeld hoe de relevante geografische markt gedefinieerd moet worden. Paragraaf 70 van de richtsnoeren bevat evenwel een formulering waaruit een lichte voorkeur lijkt te spreken voor een beoordeling op EER-niveau: „Voor de toepassing van de punten a) en b) [wordt] de afzet [...] bepaald in de regel binnen de EER of, indien dergelijke gegevens niet beschikbaar zijn, volgens een andere, algemeen aanvaarde marktsegmentatie waarvoor eenvoudig beschikbare statistische gegevens voorhanden zijn.”.
- (317) De juiste definitie van een geografische markt moet worden gezien in het licht van de onderliggende „theory of harm”. Het lijkt echter veilig te veronderstellen dat het criterium van paragraaf 68(a) van de richtsnoeren, over marktaandeelen van meer dan 25 %, tot doel heeft concurrenten uit de EER ertegen te beschermen dat zij worden uitgesloten van de markt waarop zij actief zijn of dat hun de toegang tot die markt wordt belet (verdringing van de markt) door de concurrentiebeperkende gedragingen van een begunstigde met marktmacht.
- (318) Het is in de context van dit besluit niet relevant de exacte geografische grenzen van de markt op fabricageniveau vast te stellen, aangezien het marktaandeel van Petrogal alleen op de nationale markt hoger is dan 25 %. Het volstaat te verifiëren of de nationale markt de relevante geografische markt is. De Commissie heeft zich gebogen over de argumenten die de concurrenten hebben aangevoerd, met name in verband met invoerbelemmeringen en beperkte opslagcapaciteit, en waarop Portugal gereageerd heeft. Zij kwam tot de conclusie dat een definitie van een geografische markt die afwijkt van de gangbare benadering — waarin markten waarop de criteria van paragraaf 68(a) en (b) van toepassing zijn, gelijk worden geacht aan de EER-markt — en die de nationale markt als relevante geografische markt aanduidt, alleen gerechtvaardigd kan zijn als er sprake is van duidelijke aanwijzingen dat de markt grotendeels gesloten is. Het is daarom noodzakelijk te beoordelen of er handelsbelemmeringen zijn die concurrenten van Petrogal op de groot-handelsmarkt zouden beletten dieselolie van niet-Portugese raffinaderijen in te voeren als de prijzen die worden gehanteerd op de Portugese „af raffinaderij”-markt hoger zijn dan de prijzen op de omliggende markt.
- (319) In dit verband werd het volgende opgemerkt:

— De dieselolie die wordt verkocht op de Portugese markt heeft dezelfde technische kenmerken als de dieselolie die wordt verkocht op naburige markten.

— Er zijn geen invoerrechten van toepassing op handelsverkeer binnen de EER.

⁽⁶⁷⁾ Zie het besluit van de Commissie van 29 april 2009 betreffende steunmaatregel N 635/08 — Italië — LIP — Fiat Sicilië, en van 29 juni 2011 betreffende steunmaatregel N 671/08 — Hongarije — LIP — Steun aan Mercedes-Benz Manufacturing Hungary Korlátolt Felelősségű Társaság.

⁽⁶⁸⁾ PB C 372 van 9.12.1997, blz. 5.

- Er zijn geen wettelijke of administratieve bepalingen die de invoer in Portugal beperken.
- Statistische gegevens die Portugal heeft aangeleverd (zie overweging 195) maken handelsstromen — zowel de invoer in Portugal als de uitvoer uit Portugal naar naburige landen — zichtbaar. De uitvoer is afgenomen als gevolg van de toegenomen vraag naar dieselolie in Portugal.
- Invoer vindt plaats door middel van vervoer zowel over zee als over de weg; de afgelopen jaren werden de invoervolumes sterk beïnvloed door externe gebeurtenissen en vertoonden zij een significante stijging. De toename van de invoer toont aan dat andere exploitanten over alternatieve bevoorradingsmogelijkheden beschikken en in staat zijn de rechtstreekse leveringen van Petrogal te vervangen door invoer. Uit de door Portugal verstrekte informatie (zie overweging 195) blijkt dat dit met name duidelijk is voor het jaar 2009, toen de productie, na een ongeval in de raffinaderij in Sines, verscheidene weken werd stilgelegd.
- Portugal wijst de bewering dat Petrogal de controle heeft over meer dan 90 % van de bestaande opslagcapaciteit van de hand en maakt duidelijk dat de opslagcapaciteit van derden goed is voor een leveringscapaciteit van 2,9 miljoen ton per jaar, wat staat voor meer dan 50 % van de nationale markt. Geen van de concurrenten was geïnteresseerd in extra opslagcapaciteit toen deze te koop werd aangeboden.
- De concurrenten werden door de Commissie uitgenodigd concrete voorbeelden van deze handelsbelemmeringen te geven of situaties te beschrijven waarin zij problemen hadden ondervonden bij de invoer van dieselolie, maar deze informatie bleef achterwege.
- (320) Bij gebrek aan concrete voorbeelden en op grond van de door Portugal verstrekte informatie over opslagcapaciteit en invoer, wordt geconcludeerd dat er geen bewijs is voor daadwerkelijke beperkingen wat betreft opslagcapaciteit en andere belemmeringen voor de invoer van dieselolie.
- (321) De prijzen die berekend worden aan derden die dieselolie af raffinaderij kopen van Petrogal, lijken vergelijkbaar te zijn met de kosten voor het invoeren van diesel in Portugal. Zoals aangevoerd door Portugal bij de kennisgeving en zoals vermeld in deel 3.4.3 van het besluit tot inleiding van de procedure, worden prijzen af raffinage vastgesteld aan de hand van internationale prijsnoteringen voor producten, en in het geval van de raffinageproducten in Portugal aan de hand van Platts-noteringen (Rotterdam) voor de Noordwest-Europese regio plus spreads (o.a. transport, vrachtvervoer, verzekeringen, verliezen). Dit wijst op een bredere markt dan de nationale (Portugese). De concurrenten voerden geen argumenten aan tegen de prijzen af raffinaderij die Petrogal hanteert, maar beperkten zich in hun opmerkingen tot de marktmacht en -positie van Petrogal. Concurrent nr. 1 merkte op dat de verhouding van de totale in- en uitvoer van diesel te laag was om een regionale markt te rechtvaardigen, maar verwees naar geen enkel tekort aan dieselolie en noemde geen enkele situatie waarin de controle over de opslagcapaciteit concurrenten in moeilijkheden zou hebben gebracht.
- (322) Concurrent nr. 2 merkte slechts op (zie overweging 109) dat het investeringsproject Petrogal zou transformeren in een netto-uitvoerder naar andere markten en zijn marktpositie op het Iberisch schiereiland zou versterken.
- (323) Er kan daarom niet worden geconcludeerd dat de relevante geografische markt voor diesel nationaal is, aangezien er geen beperkingen lijken te zijn voor de invoer van diesel in Portugal, noch voor de uitvoer naar naburige landen. De relevante geografische markt is dus ten minste de regionale markt, d.w.z. het Iberisch schiereiland.
- Relevante geografische markt voor nafta en naftaderivaten
- (324) In haar besluit tot inleiding van de procedure gaf de Commissie aan te betwijfelen of de relevante geografische markt voor zware nafta moest worden aangemerkt als nationaal, regionaal (Iberisch schiereiland) of als markt op EER-niveau.
- (325) Portugal was van mening dat de relevante geografische markt voor zware nafta en naftaderivaten ten minste de EER was, zo niet de wereldmarkt. De concurrenten maakten geen bezwaar tegen deze definitie van de relevante geografische markt.
- (326) Portugals opmerkingen werden niet bestreden door belanghebbenden en in aanmerking genomen dat zware nafta een grondstof is die gemakkelijk over lange afstanden vervoerd kan worden tegen lage vervoerskosten, is de relevante geografische markt ten minste de EER ⁽⁶⁹⁾.
- Toetsing van het marktaandeel conform paragraaf 68(a) van de richtsnoeren:
- (327) Paragraaf 68(a) van de richtsnoeren bepaalt dat de Commissie overgaat tot een diepgaande beoordeling als „de begunstigde van de steun vóór de investering meer dan 25 % van de afzet van het betrokken product of producten op de betrokken markt of markten voor zijn rekening neemt of, na de investering, meer dan 25 % voor zijn rekening neemt”.

⁽⁶⁹⁾ In overeenstemming met het besluit van de Commissie van 10 juli 2007 betreffende steunmaatregel N 898/06 — Repsol Polimeros.

- (328) In haar besluit tot inleiding van de procedure slaagde de Commissie er niet in vast te stellen of de in paragraaf 68(a) van de richtsnoeren gegeven drempelwaarden werden overschreden, doordat er twijfel rees over de juiste definitie van de relevante product- en geografische markt, alsook over het relevante beoordelingsniveau (af raffinaderij, kleinhandel, groothandel). Bovendien waren er geen gegevens beschikbaar op concernniveau (met inbegrip van de marktaandelen van ENI). Gegevens over naftaderivaten waren evenmin beschikbaar.

Toetsing van het marktaandeel voor dieselolie

- (329) Uit de gegevens die door Portugal zijn verstrekt, blijkt dat het marktaandeel van Petrogal voor dieselolie af raffinaderij op de regionale markt (Iberisch schiereiland) onder de 25 % zou zijn, zoals reeds vermeld in het besluit tot inleiding van de procedure en bevestigd door Portugal tijdens de formele onderzoeksfase. Deze informatie heeft alleen betrekking op de productiecapaciteit van Petrogal, gezien de verklaring van Portugal dat ENI op het Iberisch schiereiland niet aanwezig is op het „af raffinaderij”-niveau. Ook voor West-Europa en de EER geldt dat het marktaandeel van Petrogal voor dieselolie af raffinaderij op concernniveau (met inbegrip van de marktaandelen van ENI) lager is dan 25 %, zoals blijkt uit gegevens die Portugal heeft voorgelegd (zie tabellen 6 en 7 hierna).

Tabel 6

Gecombineerde marktaandelen van Petrogal en ENI op de West-Europese markt (in miljoen ton per jaar)

Betrokken product	2007			2012		
	Afzet Petrogal en ENI	West-Europese markt	Marktaandelen Petrogal en ENI	Afzet Petrogal en ENI	West-Europese markt	Marktaandelen Petrogal en ENI
Dieselolie	[]	243,6	[5-10] %	[]	252	[5-10] %

Tabel 7

Gecombineerde marktaandelen van Petrogal en ENI op de EER-markt (in miljoen ton per jaar)

Betrokken product	2007			2012		
	Afzet Petrogal en ENI	EER-markt	Marktaandelen Petrogal en ENI	Afzet Petrogal en ENI	EER-markt	Marktaandelen Petrogal en ENI
Dieselolie	[]	323,5	[5-10] %	[]	334,6	[5-10] %

- (330) Op basis van de bovenstaande tabellen 6 en 7 wordt geconcludeerd dat Petrogal niet meer dan 25 % van de afzet van het betrokken product op de betrokken markt op regionaal niveau (Iberisch schiereiland) voor zijn rekening neemt, en evenmin op West-Europees en EER-niveau, met inbegrip van de marktaandelen af raffinaderij op het ENI-concernniveau. De in paragraaf 68(a) van de richtsnoeren gegeven drempelwaarde wordt derhalve, wat dieselolie betreft, niet overschreden.
- (331) Aangezien het gecombineerde marktaandeel van ENI en Petrogal niet hoger is dan 25 %, is het niet nodig te overwegen of het marktaandeel van Petrogal dusdanig wordt gecontroleerd door ENI dat hun gecombineerde marktaandeel in aanmerking moet worden genomen.

Toetsing van het marktaandeel voor nafta, informatie over naftaderivaten

- (332) De meeste raffinaderijen die zware nafta produceren, verwerken dit product, volgens de door Portugal verstrekte informatie, intern voor eigen verbruik. De gegevens over marktaandelen die Portugal ter tafel heeft gelegd met het oog op de criteria van paragraaf 68(a) verwijzen, zoals vereist, naar de afzet op de EER-markt, d.w.z. de commerciële markt.
- (333) Om te beoordelen of het investeringsproject verenigbaar is met paragraaf 68(a) van de richtsnoeren, moet het marktaandeel van Petrogal voor en na het investeringsproject worden geanalyseerd en moet worden nagegaan of dit marktaandeel hoger is dan 25 %.

Tabel 8

Marktaandelen van Petrogal op de EER-markt (in kiloton)

Betrokken producten	2007			2012		
	Afzet Petrogal	EER-markt	Marktaandelen Petrogal	Afzet Petrogal	EER-markt	Marktaandelen Petrogal
Zware nafta	[]	49 172	[0-5] %	[]	49 769	[0-5] %
Naftaderivaten:	[]	16 045	[0-5] %	[]	15 640	[0-5] %
— Benzeen	[]	10 093	[0-5] %	[]	10 093	[0-5] %
— Orthoxyleen	[]	681	[5-10] %	[]	606	[5-10] %
— Paraxyleen	[]	2 169	[5-10] %	[]	2 169	[5-10] %
— Toluëen	[]	2 503	[5-10] %	[]	2 173	[5-10] %
— Solventen	[]	599	[5-10] %	[]	599	[5-10] %

Tabel 9

Marktaandelen van ENI op de EER-markt (in kiloton)

Betrokken producten	2007			2012		
	Afzet ENI	EER-markt	Marktaandelen ENI	Afzet ENI	EER-markt	Marktaandelen ENI
Zware nafta	[]	49 172	[0-5] %	[]	49 769	[0-5] %
Naftaderivaten:	n.v.t.	16 045		n.v.t.	15 640	
— Benzeen	[]	10 093	[5-10] %	[]	10 093	[0-5] %
— Orthoxyleen	[]	681	[5-10] %	[]	606	[10-20] %
— Paraxyleen	[]	2 169	[0-5] %	[]	2 169	[0-5] %
— Toluëen	[]	2 503	[5-10] %	[]	2 173	[5-10] %
— Solventen	n.v.t.	599		n.v.t.	599	

Tabel 10

Gecombineerde marktaandelen van Petrogal en ENI op de EER-markt (in kiloton)

Betrokken producten	2007			2012		
	Afzet Petrogal en ENI	EER-markt	Marktaandelen Petrogal en ENI	Afzet Petrogal en ENI	EER-markt	Marktaandelen Petrogal en ENI
Zware nafta	[]	49 172	[0-5] %	[]	49 769	[0-5] %
Naftaderivaten:	n.v.t.	16 045		n.v.t.	15 640	
— Benzeen	[]	10 093	[5-10] %	[]	10 093	[5-10] %
— Orthoxyleen	[]	681	[10-20] %	[]	606	[10-20] %
— Paraxyleen	[]	2 169	[5-10] %	[]	2 169	[5-10] %
— Toluëen	[]	2 503	[10-20] %	[]	2 173	[10-20] %
— Solventen	[]	599	[5-10] %	[]	599	[0-5] %

- (334) Op grond van de cijfers in de tabellen 8 tot en met 10 wordt geconcludeerd dat Petrogal alleen en in combinatie met ENI een marktaandeel van minder dan 25 % heeft voor het betrokken product op de relevante productmarkt voor zware nafta op EER-niveau. Het marktaandeel van Petrogal komt ook op de derivatenmarkten niet boven de 25 %.
- (335) Daar komt bij dat de totale interne productie van zware nafta dat door Petrogal voor eigen verbruik geproduceerd wordt, die niet is verwerkt in de gegevens in tabel 8, minder is dan [< 5] % van de omvang van de retailmarkt op EER-niveau. De extra productie in de raffinaderij van Sines komt neer op circa [< 5] %.
- (336) Op grond van deze overwegingen wordt geconcludeerd dat, wat zware nafta betreft, de in paragraaf 68(a) gegeven drempelwaarde niet wordt overschreden.
- Capaciteitstoename in een ondermaats presterende markt (overeenkomstig paragraaf 68(b) van de richtsnoeren)
- (337) Paragraaf 68(b) van de richtsnoeren bepaalt dat de Commissie overgaat tot een diepgaande beoordeling als „de door het project gecreëerde productiecapaciteit meer dan 5 % bedraagt van de markt, gemeten aan de hand van gegevens over het schijnbare verbruik van het betrokken product, tenzij het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het schijnbare verbruik over de laatste vijf jaar hoger lag dan het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het bbp in de Europese Economische Ruimte”.
- (338) Paragraaf 70 van de richtsnoeren verduidelijkt: „... Voor de toepassing van de punten a) en b) worden de afzet en het schijnbaar verbruik op het passende niveau van de Prodcom-nomenclatuur bepaald in de regel binnen de EER of, indien dergelijke gegevens niet beschikbaar zijn, volgens een andere, algemeen aanvaarde marktsegmentatie waarvoor eenvoudig beschikbare statistische gegevens voorhanden zijn.”.
- (339) In haar besluit tot inleiding van de procedure verklaarde de Commissie ten aanzien van alle betrokken producten te betwijfelen of de productiecapaciteit die door het investeringsproject werd gecreëerd meer bedroeg dan 5 % van elke markt, gemeten aan de hand van gegevens over het schijnbare verbruik en, als dat wel het geval was, of het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het schijnbare verbruik van het product over de laatste vijf jaar (vóór aanvang van de werkzaamheden) lager lag dan het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het bbp in de EER.
- Capaciteitstoename in een ondermaats presterende markt (overeenkomstig paragraaf 68(b) van de richtsnoeren) voor dieselolie
- (340) Het samengestelde jaarlijkse groeipercentage („Compound Annual Growth Rate”, CAGR) van het schijnbare verbruik van dieselolie in de EER in de periode 2001-2006 is ongeveer 2,12 % in termen van volume of 15,38 % in termen van waarde. Het corresponderende CAGR van het bruto binnenlands product van de EER in de periode 2001-2006 bereikte 2,06 % in reële zin (gelijk te stellen met volume) en 4,12 % in nominale zin (gelijk te stellen met waarde).
- (341) Wanneer het CAGR, zowel in termen van volume als in termen van waarde, vergeleken wordt met het groeipercentage van het bbp in nominale en reële zin, blijkt dat niet gesteld kan worden dat de markt voor diesel ondermaats presteert. Het is derhalve niet nodig te controleren of de capaciteit die door het investeringsproject wordt gegenereerd meer bedraagt dan 5 % van de betrokken markt.
- Capaciteitstoename in een ondermaats presterende markt (overeenkomstig paragraaf 68(b) van de richtsnoeren) voor nafta en informatie over naftaderivaten
- (342) Om te beoordelen of het investeringsproject in overeenstemming is met paragraaf 68(b) van de richtsnoeren, moet de Commissie nagaan of de door het project gecreëerde productiecapaciteit minder dan 5 % bedraagt van de markt, gemeten aan de hand van gegevens over het schijnbare verbruik van het betrokken product, tenzij het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het schijnbare verbruik over de laatste vijf jaar hoger lag dan het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van het bbp in de Europese Economische Ruimte.
- (343) Portugal verstreekte de volgende gegevens, die zijn weergegeven in de tabellen 11 tot en met 13. De cijfers in de kolom voor de EER-markt zijn gelijk aan de cijfers in de tabellen met marktaandelen die zijn aangeduid als EER-markt (afzet). Aangezien de omvang van de retailmarkt (afzet) kleiner is dan die van het schijnbare verbruik met inbegrip van de productie voor eigen verbruik, krijgt de toename van de productiecapaciteit in de betreffende gegevens te veel gewicht. Er kan dus gesteld worden dat het hier een worstcasescenario betreft.

Tabel 11

De toename van de productiecapaciteit in de raffinaderij in Sines in verhouding tot de markten voor de betrokken producten in de EER (in kiloton)

Betrokken producten	Productiecapaciteit in 2007	Productiecapaciteit in 2012	Toename productiecapaciteit	EER-markt in 2007	Aandeel capaciteitstoename EER-markt	CAGR van het schijnbare verbruik
Zware nafta	[]	[]	[]	49 172	[0-5] %	—
Naftaderivaten:	[]	[]	[]	16 045	[0-5] %	—

Betrokken producten	Productiecapaciteit in 2007	Productiecapaciteit in 2012	Toename productiecapaciteit	EER-markt in 2007	Aandeel capaciteitsstijging EER-markt	CAGR van het schijnbare verbruik
— Benzeen	[]	[]	[]	10 093	[0-5] %	—
— Orthoxyleen	[]	[]	[]	681	[0-5] %	—
— Paraxyleen	[]	[]	[]	2 169	[0-5] %	—
— Toluëen	[]	[]	[]	2 503	[0-5] %	—
— Solventen	[]	[]	[]	599	[0-5] %	—

Tabel 12

De toename van de productiecapaciteit in Matosinhos in verhouding tot de markten voor de betrokken producten in de EER (in kiloton)

Betrokken producten	Productiecapaciteit in 2007	Productiecapaciteit in 2012	Toename productiecapaciteit	EER-markt in 2007	Aandeel capaciteitsstijging EER-markt	CAGR van het schijnbare verbruik
Zware nafta	[]	[]	[]	49 172	[0-5] %	—
Naftaderivaten:	[]	[]	[]	16 045	[0-5] %	—
— Benzeen	[]	[]	[]	10 093	[0-5] %	—
— Orthoxyleen	[]	[]	[]	681	[0-5] %	—
— Paraxyleen	[]	[]	[]	2 169	[0-5] %	—
— Toluëen	[]	[]	[]	2 503	[0-5] %	—
— Solventen	[]	[]	[]	599	[0-5] %	—

Tabel 13

De toename van de gecombineerde productiecapaciteit (van de raffinaderijen in Sines en Matosinhos) in verhouding tot de markten voor de betrokken producten in de EER (in kiloton)

Betrokken producten	Productiecapaciteit in 2007	Productiecapaciteit in 2012	Toename productiecapaciteit	EER-markt in 2007	Aandeel capaciteitsstijging EER-markt	CAGR van het schijnbare verbruik
Zware nafta	[]	[]	[]	49 172	[0-5] %	—
Naftaderivaten:	[]	[]	[]	16 045	[0-5] %	—
— Benzeen	[]	[]	[]	10 093	[0-5] %	—
— Orthoxyleen	[]	[]	[]	681	[0-5] %	—
— Paraxyleen	[]	[]	[]	2 169	[0-5] %	—
— Toluëen	[]	[]	[]	2 503	[0-5] %	—
— Solventen	[]	[]	[]	599	[0-5] %	—

(344) In alle gevallen is de toename van de productiecapaciteit voor de producten die in de tabellen 11 tot en met 13 worden genoemd minder dan 5 % op de relevante productmarkten in de EER. De Commissie is derhalve van mening dat het investeringsproject de in paragraaf 68(b) van de richtsnoeren gegeven drempelwaarde niet overschrijdt.

7. CONCLUSIE

(345) Uitgaande van de gegevens die zijn weergegeven in de overwegingen 278 tot en met 344 worden de drempelwaarden die in paragraaf 68(a) en (b) van de richtsnoeren worden gegeven voor de betrokken producten niet overschreden. Het is daarom niet nodig een diepgaande beoordeling van de steun uit te voeren na de inleiding van de procedure waarin artikel 108, lid 2, van het Verdrag voorziet.

(346) Afsluitend kan geconcludeerd worden dat de voorgestelde regionale-investeringssteun ten gunste van Petrogal voldoet aan alle voorwaarden die in de richtsnoeren worden gesteld om te worden beschouwd als verenigbaar met de interne markt conform artikel 107, lid 3, onder a), van het Verdrag. Het is daarom niet nodig te beoordelen of de steun zou kunnen worden goedgekeurd op grond van andere afwijkingen waarin het Verdrag voorziet.

(347) Portugal heeft er bij wijze van uitzondering mee ingestemd dat dit Besluit is gesteld in het Engels als enige authentieke taal,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De staatssteun die Portugal voornemens is te verlenen aan Petrogal, ten bedrage van 160 484 007 EUR in nominale waarde (121 091 314 EUR in contant gemaakte bedragen) en die een maximale steunintensiteit vertegenwoordigt van

12,43 % in contant gemaakte bedragen, is verenigbaar met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder a), van het Verdrag.

2. De tenuitvoerlegging van de in artikel 1, lid 1, bedoelde staatssteun wordt dienovereenkomstig goedgekeurd. In geval van afwijkingen van de geplande subsidiabele uitgaven en van het meegeedeelde schema voor de steunverlening zal Portugal het maximale steunbedrag van 121 091 314 EUR in contant gemaakte bedragen niet overschrijden, noch de maximale steunintensiteit van 12,43 % in contant gemaakte bedragen.

Artikel 2

1. Portugal legt elke vijf jaar, gerekend vanaf de datum van dit besluit, tussentijdse verslagen voor aan de Commissie. De tussentijdse verslagen bevatten actuele informatie over de verleende steunbedragen, over de uitvoering van de steuncontracten en over eventuele andere investeringsprojecten die in de raffinaderij van Sines of Matosinhos zijn of worden opgezet.

2. Daarnaast dient Portugal, binnen zes maanden na verlening van de laatste tranche van de staatssteun volgens het meegeedeelde schema voor de steunverlening, een gedetailleerd eindverslag in, met daarin informatie over de betaalde steunbedragen, over de uitvoering van de steuncontracten en over eventuele andere investeringsprojecten die in de raffinaderij van Sines of Matosinhos zijn of worden opgezet.

Artikel 3

Het onderhavige besluit is gericht tot de Portugese Republiek.

Gedaan te Brussel, 3 augustus 2011.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter