

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE**van 8 september 2004****betreffende de steunregeling die België voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van Stora Enso Langerbrugge NV***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 3351)***(Slechts de teksten in de Nederlandse en de Franse taal zijn authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

(2005/164/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Bij schrijven van 4 april 2003 heeft België overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het verdrag en punt 76 van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu⁽²⁾ (hierna de „kaderregeling milieu-steun” genoemd) een steunmaatregel ten gunste van Stora Enso Langerbrugge NV (hierna „SEL” genoemd) aangemeld. De zaak werd geregistreerd onder nummer N167/03. Bij schrijven van 20 mei 2003, 17 juli 2003 en 20 oktober 2003 heeft de Commissie om aanvullende gegevens verzocht. Aanvullende inlichtingen werden door België verstrekt bij schrijven van 19 juni 2003 en 15 september 2003. Op 9 juli 2003 en 8 oktober 2003 hebben vergaderingen met vertegenwoordigers van de Commissie, de Belgische autoriteiten en SEL plaatsgevonden.
- (2) Bij schrijven van 27 november 2003 heeft de Commissie België kennis gegeven van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het verdrag ten aanzien van de aangemelde steunmaatregel. Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt⁽³⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel te maken.
- (3) De Commissie heeft van twee belanghebbenden, waaronder SEL, opmerkingen ter zake ontvangen. Deze werden naar België doorgezonden bij schrijven van 1 oktober 2003. Deze brief bevatte tevens bijkomende vragen van de Commissie. Bij schrijven van 18 december 2003

vroeg België bepaalde gegevens uit het besluit vertrouwelijk te houden en gaf het tevens toelichting bij gedeelten van de inhoud van het besluit. Nadat het bij schrijven van 19 december 2003 om uitstel had verzocht, dat werd verleend bij schrijven van 12 januari 2004, deelde België bij schrijven van 29 januari 2004 haar opmerkingen op het besluit van de Commissie mede. Bij schrijven van 5 februari 2004 en 5 april 2004 heeft de Commissie bijkomende vragen gesteld. Bij schrijven van 8 maart 2004, 2 april 2004, 10 juni 2004 en 4 augustus 2004 heeft België deze vragen beantwoord en haar opmerkingen gegeven bij de opmerkingen die derden hadden medegedeeld. Er vonden vergaderingen plaats op 28 april 2004 en 18 mei 2004 en op 7 juli 2004 bezocht een vertegenwoordiger van de Commissie de fabriek.

**2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUN-
MAATREGEL****2.1. De begunstigde**

- (4) De begunstigde is SEL, dochtermaatschappij van Stora Enso Oyj, een belangrijke producent van magazinepapier, krantenpapier, fijnpapier, verpakkingskarton en houtproducten. In 2001 had het bedrijf een omzet van 13,5 miljard EUR en had het een productiecapaciteit van circa 15 miljoen ton papier en karton. Stora Enso telt ongeveer 43 000 personeelsleden. De steunmaatregel betreft de vestiging in Langerbrugge, nabij Gent. In België haalde het bedrijf in 2000 een omzet van 55 miljoen EUR⁽⁴⁾.

2.2. Het project

- (5) Het project bestaat uit vijf onderdelen:
 - a) een nieuwe papiermachine (PM4) en een ontinktingsinstallatie (DIP2) voor de productie van krantenpapier op basis van 100 % gerecycleerde vezels („krantenpapier 100 % GRV”);
 - b) de ombouw van een papiermachine (PM3) die vroeger krantenpapier op basis van 80 % gerecycleerde vezels produceerde, met de bedoeling magazinepapier op basis van 80 % gerecycleerde vezels („magazinepapier 80 % GRV”) te produceren;
 - c) een warmtekrachtkoppelinginstallatie voor slibverbranding („WKK-slibverbrandingsinstallatie”);

⁽¹⁾ PB C 15 van 21.1.2004, blz. 10.⁽²⁾ PB C 37 van 3.2.2001, blz. 3.⁽³⁾ Zie voetnoot 1.⁽⁴⁾ <http://www.storaenso.com>.

d) waterbehandelingsinstallaties;

e) totstandbrenging van een spoorverbinding met het openbare spoorwegnet en extra investeringen in de opslag van oud papier.

- (6) Momenteel is het grootste deel van de investeringen al gerealiseerd. Naar aanleiding van dit project werden 40 extra personeelsleden in dienst genomen. Bovendien zijn de arbeidsplaatsen van 410 personeelsleden veilig gesteld. Indirect zou het project aan ongeveer 1 350 personen werkgelegenheid bieden. Om te voorkomen dat de totale productiecapaciteit sneller groeit dan de markt, werd de oude papiermachine in Langerbrugge (PM2 met een capaciteit van 120 000 ton per jaar) gesloten en werd de productie in bepaalde vestigingen in Zweden en Finland herschikt.

2.3. Papiermachine PM4 en ontinkingsinstallatie 2: productie van krantenpapier 100 % GRV

- (7) De papiermachine PM4 heeft een jaarlijkse productiecapaciteit van 400 000 ton. De totale investeringskosten van de PM4 bedragen 259 622 000 EUR. Aangezien het gemiddelde GRV-percentage in Europa slechts 49,8% bedroeg toen de steun werd aangevraagd, was België van mening dat 50,2% van de investeringen in de PM4 als „meerkosten” kon worden beschouwd. De totale investering in DIP2 belooft 90 111 000 EUR en zou volledig in aanmerking komen voor steun. Gelet op de besparingen tijdens de eerste 5 jaar, zou in totaal een bedrag van 127 388 000 EUR in aanmerking komen.
- (8) Later heeft België verklaard dat verschillende onderdelen van de investeringen in de PM4 en de DIP2 de normen overtreffen die van toepassing zijn op SEL. Het wees daarbij onder andere op investeringen in recirculatie van koelwater, maximale sluiting van het witwatercircuit, warmterecuperatiesystemen, speciale persen zodat na de persafdeling een hogere droogtegraad van het papierweb wordt bereikt, geavanceerde technologie voor een grotere duurzaamheid van het papier, vernieuwende technieken om het papier op te rollen en te verwerken en bijkomende reinigungsapparatuur. België schat dat deze investeringen zouden leiden tot extra subsidiabele milieukosten ten belope van 19 106 000 EUR.
- (9) De PM4 is gebouwd volgens een vernieuwend ontwerp, waardoor het verbruik van energie, additieven, chemicaliën en proceswater wordt verlaagd. Van cruciaal belang hiervoor is dat de machine breder is dan conventionele krantenpapiermachines. Dit vereist aanpassingen in de hele machine, in het bijzonder een gesloten in plaats van een open overgang van het druk- naar het drooggedeelte en een iets lagere productiesnelheid. Op grond van twee gedetailleerde kostenstudies wordt geraamd dat de kosten voor een meer conventionele investering met gelijke capaciteit 14,1 miljoen EUR lager zouden zijn. Het nieuwe ontwerp zal leiden tot kostenbesparingen, maar vanwege de hogere kosten voor het starten en bijstellen van de machine, is er de eerste 5 jaar geen netto operationeel voordeel te verwachten.

2.4. PM3: overschakeling van krantenpapier op magazinepapier 80 % GRV

- (10) De PM3 werd in 1957 gebouwd voor de productie van krantenpapier en is in 1989 vernieuwd. In 2000 en 2001 werd de snelheid opgedreven. Nu is de papiermachine omgebouwd met het oog op de productie van magazinepapier 80 % GRV (gesatineerd, [...] (*) g/m², ongecoat). De productiecapaciteit zal stijgen tot 165 000 ton per jaar. De investeringen beogen veranderingen in de verwerking en de toevoer van grondstoffen (meer bepaald de bestaande DIP1), aanpassingen aan de papiermachine zelf en aan de gas- en verwarmingsinstallaties, de systemen voor kwaliteitscontrole, enz. De totale investeringskosten bedragen 39 555 000 EUR.
- (11) Als alternatief had SEL de productie kunnen voortzetten met zijn magazinepapiermachine PM2, die in 1937 is gebouwd, in 1985 is gemoderniseerd en een capaciteit van 115 000 ton per jaar heeft. In vergelijking met deze machine heeft de omgebouwde PM3 lagere elektriciteitskosten, maar hogere kosten voor stoom, het verlies van condensatiewater en de behandeling van as. De nettobesparing in de eerste 5 jaar zou 4 342 000 EUR bedragen. De subsidiabele kosten zouden derhalve 35 213 000 EUR bedragen.

2.5. WKK-slibverbrandingsinstallatie

- (12) SEL heeft een WKK-installatie ontwikkeld voor de verbranding van de biomassa die wordt toegevoerd uit de twee ontinkingsinstallaties en de met aardgas bijgestookte waterzuiveringsinstallatie. De installatie werkt volgens het principe van de wervelbedverbranding. De geïnstalleerde maximale energieoutput is 1) elektriciteit, $P_e = 10,4 \text{ MW}_e$ bruto en 8 MW_e netto, 2) oververhitte HD-stoom met een temperatuur van 480°C en een druk van 80 bar, $P_{th} = 53 \text{ MW}_{th}$, en 3) warm water gewonnen bij de rookgaswassing van ongeveer 60°C, $P_{th} = 5,6 \text{ MW}_{th}$. Een tegendrukketel zet de HD-stoom om in LD-stoom met een druk van ongeveer 4 bar, die wordt gebruikt in het papierproductieproces. Het energieconversierendement van de stoomketel is ongeveer 87,5% als hij gedeeltelijk gevuld is en 90% als hij vol is. De installatie is ontworpen voor een capaciteit van 250 000 ton slib per jaar, maar in de praktijk is de maximale capaciteit lager. Indien de maximale capaciteit van de papiermachines wordt gebruikt, wordt gerekend op ongeveer 200 000 ton slib per jaar.
- (13) De totale investeringskosten bedragen 55 147 000 EUR. Daar de WKK-slibverbrandingsinstallatie meer onderhoud vergt en minder betrouwbaar is dan een conventionele WKK-installatie, omvat de investering ook twee reserve-stoomgeneratoren. De kosten voor de constructie en het technisch beheer van het project worden in de balans opgenomen en nadien afgeschreven. Zij worden dus in aanmerking genomen.

(*) Vertrouwelijke informatie.

2.6. Waterbehandelingsinstallaties

- (14) SEL zal gebruik maken van oppervlaktewater uit de plaatselijke Kalebeek. Dit water moet worden behandeld en gedesinfecteerd voor het kan worden gebruikt in het productieproces. Volgens België bedragen de subsidiabele investeringskosten 7 429 000 EUR.
- (15) SEL plant aanzienlijke waterlozingen in het Zeekanaal Gent-Terneuzen. De lozing vindt plaats na een tweeledig biologisch proces. Volgens België bedragen de subsidiabele kosten 4 431 000 EUR.
- (16) In de milieuvergunning is als bijzondere voorwaarde opgenomen dat een technisch-economisch onderzoek moet worden uitgevoerd naar het CZV-gehalte (chemisch zuurstofverbruik) en de samenstelling van het afvalwater dat in het Zeekanaal zal worden geloosd. Uit die analyse zou kunnen blijken dat ongeveer 1 miljoen EUR extra moet worden geïnvesteerd in een tertiaire waterzuiveringsinstallatie. Deze eventuele investering werd ook opgenomen in de aanmelding, maar komt slechts voor steun in aanmerking mits een afzonderlijke aanvraag voor milieusteun wordt ingediend. Over deze investering is nog geen beslissing genomen, aangezien de Vlaamse autoriteiten de aanvraag voor een afwijking van de algemeen geldende CZV-norm nog niet hebben beantwoord.

2.7. Opslag van oud papier en spoorweginfrastructuur

- (17) Het investeringsproject omvat een grote opslagplaats voor oud papier en een spoorverbinding met het bestaande spoorweginfrastructuur voor het vervoer van oud papier en het eindproduct. De aan- en afvoer van producten kan volledig worden geregeld met wegvervoer. België is van oordeel dat enkel de extra investeringen in verband met het vervoer per spoor in aanmerking komen voor steun. Het gaat daarbij om de spoorweginfrastructuur en de extra kosten voor de opslagplaats voor oud papier, de laadkaai en het pakhuis voor afgewerkt papier. Anders dan bij wegvervoer, wordt oud papier dat per spoor wordt vervoerd, verpakt in balen. Daarom worden ook de investeringskosten voor het verplaatsen, gelijkmaken en uitpakken van de balen in aanmerking genomen. De investering in containers en speciale voertuigen voor gecombineerd vervoer wordt niet in aanmerking genomen vanwege het multifunctionele karakter van deze vervoermiddelen. De kosten van kantoren, personeelsruimten en sproeisystemen, alsmede de indirecte kosten, komen evenmin in aanmerking. De subsidiabele kosten kunnen derhalve worden geraamd op 8 864 000 EUR. Indien later zou blijken dat de feitelijke investeringskosten lager zijn, zullen de Belgische autoriteiten de steun op grond hiervan herberekenen. De investeringen in spoorweginfrastructuur leiden niet tot besparingen op de operationele kosten in vergelijking met wegvervoer.

2.8. De steun

- (18) De steun omvat:
- een subsidie van 25 892 425 EUR;
 - vrijstelling van onroerende voorheffing gedurende een periode van 5 jaar. België heeft berekend dat dit een theoretisch maximaal voordeel van 2 035 162 EUR per jaar betekent, d.w.z. ongeveer 9 miljoen EUR nettovoordeel over 5 jaar. De Vlaamse autoriteiten hebben evenwel de eigendoms waarde op basis waarvan de belasting wordt berekend, bevroren op het niveau van 1998 en derhalve zouden de investeringen niet leiden tot een hogere onroerende voorheffing en zou de vrijstelling geen reëel voordeel geven. De vrijstelling zou echter weer relevant kunnen worden indien de berekeningsmethode van de regeling wordt gewijzigd.
- (19) Beide maatregelen zijn gebaseerd op het decreet van 15 december 1993 tot bevordering van de economische expansie in het Vlaamse Gewest, dat in 1993 is goedgekeurd door de Commissie. Wijzigingen aan de regeling voor milieusteun op grond van deze wet, werden in 2000 door de Commissie goedgekeurd⁽⁵⁾. De regeling voorziet in een steunintensiteit van 8 tot 12 %, afhankelijk van het soort maatregel. De regeling werd in overeenstemming gebracht met de kaderregeling milieusteun, overeenkomstig punt 77 hiervan.

2.9. Redenen om de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden

- (20) In haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het verdrag heeft de Commissie betwijfeld of de subsidiëring van de investeringskosten in overeenstemming is met de kaderregeling milieusteun. Meer in het bijzonder leek de investering in productiecapaciteit voor krantenpapier 100 % GRV te kunnen worden beschouwd als een normale „state-of-the-art” investering voor de industrie. Magazinepapier 80 % GRV mag dan wel minder gangbaar zijn, maar het was niet duidelijk of een dergelijke investering niet noodzakelijk was voor eender welke (grote) papierproducent die de alsmaar strengere milieunormen wil naleven en op lange termijn concurrerend wil blijven werken door voortdurende vernieuwing. Voor de andere investeringen was het niet duidelijk in welke mate de subsidiabele kosten beperkt waren tot het strikt noodzakelijke om de milieudoelstellingen te halen.

3. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (21) Eén concurrent diende opmerkingen in. Hij beweerde dat de steun de mededinging op de markten voor kranten-, magazine- en teruggewonnen papier vervalst. Op de laatstgenoemde markt is er in de regio waar SEL zijn vezels vandaan wil halen, een nettotekort. Aangezien andere producenten zouden concurreren met SEL om teruggewonnen vezels af te nemen, is er geen nettomilieuvoordeel van de investeringen in de PM3 en de PM4.

⁽⁵⁾ N223/93 en N40/99, PB C 284 van 7.10.2000, blz. 4.

- (22) De modernisering in Langerbrugge is niets anders dan een door de markt en de concurrentie vereiste aanpassing aan de „state-of-the-art” technologie, alsook een investering met het doel het concurrentievermogen op lange termijn te behouden of te verbeteren. De investeringen in de PM4 en de PM3 zijn een aanpassing aan de huidige ontwikkeling in de papierindustrie. Dit wordt duidelijk gemaakt door een overzicht van de meest recente modernisering die meerdere papierproducenten in de voorbije jaren hebben doorgevoerd. Bij magazinepapier wordt een onderscheid gemaakt tussen gesatineerd en gelaagd papier. Enkel indien SEL in staat zou zijn om gelaagd magazinepapier te produceren met een hoog aandeel aan gerecycleerde vezels, zou de modernisering geacht worden verder te gaan dan de normale huidige industriënormen.
- (23) Iedere producent van voor publicaties geschikt papier had deze investering moeten doen. Zij werd reeds aangekondigd in 2001 en de steun lijkt niet relevant te zijn geweest voor deze investeringsbeslissing. De investering beantwoordt aan het door SEL gestelde doel het gebruikt kapitaal 13 % te laten opbrengen, de besteding van kapitaal op of onder het niveau van de afschrijving te houden, en het hele project werd gefinancierd met de cash-flow van SEL. Een aantal persberichten van SEL bevestigen dit. De investering in de PM4, de ombouw van de PM3 en het stilleggen van de PM2 hadden het bijkomende voordeel dat dit goedkoper was dan het bouwen van een volledig nieuwe machine voor kranten- en magazinepapier, en dat SEL nieuwe capaciteit kon invoeren terwijl de oude werd afgebouwd, wat noodzakelijk is om de nadelige gevolgen te voorkomen van de invoering van nieuwe capaciteit zonder overeenkomstige vraag. De vraag naar papier van hoge kwaliteit stijgt en klanten en autoriteiten vragen een steeds hoger aandeel van gerecycleerde vezels in papier.
- (24) Het bouwen van een nieuwe slibverbrandingscapaciteit en de investeringen in waterbehandeling en afvalwaterzuivering zouden *mogelijk* kunnen worden goedgekeurd onder de nieuwe kaderregeling milieusteun. De investeringen houden evenwel rechtstreeks verband met de productiecapaciteit en zijn niet strikt noodzakelijk om de milieudoelstellingen te halen. Zij zouden derhalve niet in aanmerking komen voor enige steun. De aanleg van spoorweginfrastructuur lijkt overdreven, daar vervoer per vrachtwagen een voor de hand liggend alternatief zou zijn, waarvoor geen extra investeringen nodig zijn. De milieueffecten zouden gering zijn.

4. OPMERKINGEN VAN BELGIË EN SEL

4.1. Algemene opmerkingen

- (25) België en SEL stellen dat de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig zou beïnvloeden en dat SEL erdoor geen voordeel zou genieten waardoor de concurrentie zou vervalst worden. Voor alle delen van het project zouden voldoende kosten in aanmerking komen om de steun te rechtvaardigen. Gedetailleerde gegevens en verantwoording van de subsidiabele kosten werden ingediend. Voorzover dit reeds in de delen 2 en 5 werd beschreven, wordt het in dit deel niet herhaald.

4.2. PM4 en DIP2, productiecapaciteit voor krantenpapier 100 % GRV

- (26) Recyclagepercentages zijn inderdaad normen die de lidstaten worden opgelegd, maar feitelijk is er in België een rechtstreeks verband tussen deze normen en de activiteiten van SEL.
- (27) Krantenpapier 100 % GRV is helemaal niet „state-of-the-art”. In heel West-Europa bestaan slechts 5 tot 6 krantenpapiermachines in dezelfde orde van grootte. De meeste machines produceren papier met een GRV-percentage tussen 40 en 80. De installaties zijn geen serieproducten en waren telkens vernieuwend. Het duurt normaal ongeveer 2 jaar voor de optimale productiviteit wordt bereikt, wat veel langer is dan gebruikelijk voor „state-of-the-art” installaties. De PM4 en de DIP2 behoren tot de absolute wereldtop.

4.3. PM3, magazinepapier 80 % GRV

- (28) Ter aanvulling van de argumenten die reeds werden vermeld in het besluit tot inleiding van de procedure, leggen België en SEL de nadruk op de vernieuwende en unieke aspecten van de PM3 en wijzen op de aanzienlijke kosten voor de ingebruikname en op het leerproces. Dit bewijst eens te meer dat de investering niet kan worden beschouwd als „state-of-the-art”. Men geeft toe dat voor magazinepapier de markt zich ontwikkelt naar hogere GRV-percentages en lager energieverbruik voor magazinepapier, maar de investering van SEL kan niet worden beschouwd als „state-of-the-art”.
- (29) De ombouw van de PM3 werd uitgevoerd voor het technisch of economisch noodzakelijk was. De PM3 moet worden beschouwd als een prototype voor de Stora Enso groep. De investering past volledig in de langetermijnstrategie van de groep, die bestaat in de voortdurende verbetering van de productieprocessen, van het gebruik van middelen en van de vaardigheden van het personeel met het oog op een duurzame papierproductie.
- (30) België noch SEL hebben opmerkingen gemaakt over de investeringen door LEIPA, waar eveneens magazinepapier hoofdzakelijk uit GRV wordt geproduceerd ⁽⁶⁾.

4.4. Warmtekrachtkoppelingsinstallatie voor slibverbranding

- (31) Gelet op de totale kosten voor de WKK-slibverbrandingsinstallatie, inclusief afschrijving, zou er geen nettovoordel zijn gedurende de eerste vijf jaar van de gebruiksduur van de installatie. Indien SEL niet had geïnvesteerd in de WKK-slibverbrandingsinstallatie, had het zijn stoom en elektriciteit kunnen betrekken van een energieproducent uit de omgeving. In dat geval had SEL moeten investeren in een extra stoomketel met een kostprijs van 1 189 000 EUR. Derhalve zouden de volledige investeringskosten, verminderd met 1 189 000 EUR, voor steun in aanmerking komen.

⁽⁶⁾ Voetnoot 10 van het besluit tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, zie voetnoot 1 van deze beschikking.

- (32) In ieder geval zou, als een alternatieve investering die dezelfde hoeveelheden stoom en elektriciteit zou produceren, een conventionele WKK-installatie geschikter zijn dan afzonderlijke productie-eenheden voor stoom en elektriciteit.

4.5. Behandeling van zoet water

- (33) Indien SEL een vergunning had gehad voor het beperkt oppompen van grondwater, zou de voortzetting hiervan realistisch zijn. De totale kostprijs per m³ zou in beide gevallen ruwweg gelijk zijn, maar er zouden geen investeringen nodig zijn. In de praktijk zou het evenwel niet realistisch zijn om dergelijke hoeveelheden grondwater op te pompen.

4.6. Behandeling van afvalwater

- (34) België verklaarde dat de capaciteit van de bestaande waterzuiveringsinstallaties niet hoefde te worden vergroot om de verwerking van afvalwater en het productieproces te optimaliseren. De investering behelst hoofdzakelijk een buffertank die moet zorgen voor een stabiele zuivering, en de nodige technische uitrusting om een verbinding te maken met de bestaande zuiveringsinstallaties. De installatie voor de behandeling van afvalwater heeft enkele vernieuwende elementen.
- (35) De zuivering gaat verder dan de VLAREM-normen, en de normen in de vergunning (voor bijna alle substanties). Deze laatste zijn zeer streng en zijn bij de onderhandelingen met de autoriteiten aangepast aan de best mogelijke resultaten van de zuiveringsinstallaties. Zij zouden verder gaan dan het niveau dat op grond van de „beste beschikbare technische middelen” vereist zou zijn. In een verslag van een deskundige wordt gesteld dat de opgelegde grenswaarde van 260 mg/l voor CZV uiterst ambitieus moet worden geacht. De milieuvergunning legt een verdere reductie tot 180 mg/l op, iets waarvoor geen precedent bestaat in de papierindustrie.
- (36) Behalve voor CZV zijn alle concentraties van substanties lager in het afvalwater dan in het water dat uit de Kalebeek wordt gehaald.

4.7. Tertiaire waterzuivering

- (37) België stelt dat steun voor eventuele tertiaire waterzuivering, om dezelfde redenen als de steun voor afvalwaterzuivering, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zou zijn. Gelet op het verslag van de deskundige, en in afwachting van het besluit van de Vlaamse regering over het verzoek om een afwijking van de norm van 180 mg/l CZV toe te staan, heeft SEL nog geen beslissing genomen over deze investering en er is dus evenmin een subsidie aangevraagd.

4.8. Opslag van oud papier en spoorweginfrastructuur

- (38) België en SEL wijzen erop dat de omschakeling van wegvervoer naar spoorvervoer volledig in overeenstemming is met het Witboek van de Commissie „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” (7). De investering in spoorweginfrastructuur is niet noodzakelijk voor de exploitatie van de papierfabriek, daar de weginfrastructuur aan de nieuwe situatie kan worden aangepast door middel van een omleiding van de hoofdweg. Met dit alternatief zouden enkele minder gunstige gevolgen blijven bestaan, maar deze dienen als minimaal te worden beschouwd. Deze analyse wordt bevestigd in een studie die is opgesteld in het kader van de milieueffectenbeoordeling. De vervoerskosten zouden niet zijn gestegen zonder de investering in spoorweginfrastructuur.
- (39) De steun zou tevens in overeenstemming zijn met de regels voor staatssteun in de transportsector. De investering zou subsidiabel kunnen zijn geweest onder het Europees programma Marco Polo, maar er is geen steunaanvraag ingediend. De steun is noodzakelijk om een deel van de extra kosten te compenseren. Bovendien wordt wegvervoer ook gesubsidieerd, daar niet alle kosten van files en vervuiling worden aangerekend.

5. BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL

5.1. Staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het verdrag

- (40) Artikel 87, lid 1, van het verdrag bepaalt dat, behoudens de afwijkingen waarin het verdrag voorziet, steunmaatregelen die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, voorzover die steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. De voorgenomen subsidie en belastingvrijstelling, voorzover deze laatste de jaarlijks werkelijk te betalen belasting vermindert, vormen steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het verdrag, aangezien een deel van de investeringskosten van SEL, die normaal door de onderneming zelf moeten worden gedragen, ten laste komen van de overheid. De steun versterkt de positie van SEL ten opzichte van zijn concurrenten in de Gemeenschap en er moet dus van worden uitgegaan dat de steun de mededinging aantast. Gezien de intense handel in krantenpapier, magazinepapier, oud papier en pulp tussen de lidstaten, is de Commissie van mening dat de steun voor SEL het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (41) België heeft voldaan aan de verplichting tot aanmelding van de steun overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het verdrag en punt 76 van de kaderregeling milieusteun.

(7) COM(2001) 370 def. van 12.9.2001.

5.2. Algemene opmerkingen betreffende de verenigbaarheid

- (42) De Commissie heeft onderzocht of de in artikel 87, leden 2 en 3, van het verdrag vermelde afwijkingen van toepassing zijn. De in artikel 87, lid 2, van het verdrag genoemde afwijkingen zouden als basis kunnen dienen om steun als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te beschouwen. De steunmaatregel is evenwel (a) niet van sociale aard en wordt niet verleend aan individuele verbruikers, (b) dient niet tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen en (c) is niet noodzakelijk om de door de deling van Duitsland berokkende economische nadelen te compenseren.
- (43) De in artikel 87, lid 3, onder a), b) en d), van het verdrag genoemde afwijkingen, die betrekking hebben op de bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, op projecten van gemeenschappelijk Europees belang of het opheffen van een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat, en op de bevordering van cultuur en de instandhouding van het erfgoed, zijn niet van toepassing. België heeft niet getracht de steunmaatregel te verantwoorden op een van deze gronden.
- (44) Wat betreft het eerste deel van de in artikel 87, lid 3, onder c), van het verdrag genoemde afwijking, met name de steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, merkt de Commissie op dat de steunmaatregel niet gericht is op onderzoek en ontwikkeling, op investeringen door kleine en middelgrote ondernemingen, of de redding of herstructurering van SEL. De steunmaatregel kan van belang zijn om investeringen op de gekozen locatie aan te moedigen. Langerbrugge is evenwel niet gelegen in een gebied waar initiële investeringen in aanmerking komen voor regionale steun. Derhalve kan de steun niet verenigbaar worden geacht met de gemeenschappelijke markt op basis van het feit dat zij de ontwikkeling van bepaalde regio's zou vergemakkelijken.
- (45) De Commissie heeft onderzocht of de steunmaatregel op enige andere grond in aanmerking komt voor een afwijking in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het verdrag, en in het bijzonder of de kaderregeling milieusteun van toepassing is in deze zaak. De steun is verleend op grond van een regeling die in 2000 goedgekeurd is door de Commissie⁽⁸⁾. Deze goedkeuring is echter verleend voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe kaderregeling. Toen de Commissie deze nieuwe kaderregeling aannam, stelde zij de Lidstaten als dienstige maatregelen voor om alle bestaande regelingen aan te passen en ze voor 1 januari 2002 in overeenstemming te brengen met de nieuwe kaderregeling. België heeft dit voorstel voor dienstige maatregelen onvoorwaardelijk aangenomen en was daarom gehouden om de in 2000 goedgekeurde regeling aan te passen. Derhalve heeft de Commissie de verenigbaarheid van de steun getoetst aan de nieuwe kaderregeling. Het deel van het project dat het vervoer per spoor betreft, wordt evenwel getoetst aan

artikel 73 van het Verdrag, dat betrekking heeft op steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer.

5.3. Verenigbaarheid op grond van de kaderregeling milieusteun

- (46) Overeenkomstig punt 29 van de kaderregeling milieusteun kan steun voor investeringen die ondernemingen in staat stellen de toepasselijke communautaire normen te overtreffen, worden toegekend tot een maximum van 30% bruto van de voor steun in aanmerking komende investeringskosten. Deze voorwaarden gelden ook wanneer ondernemingen investeren bij ontstentenis van verplichte communautaire normen, of wanneer ondernemingen moeten investeren om zich aan te passen aan nationale normen die strenger zijn dan de toepasselijke communautaire normen. Zoals in punt 6 van de kaderregeling milieusteun is vermeld, verwijzen de communautaire normen eveneens naar de normen die door nationale instanties worden opgelegd overeenkomstig Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging⁽⁹⁾. Volgens deze richtlijn moeten de lidstaten de normen die ze willen opnemen in de milieuvergunningen, kiezen op basis van de resultaten die kunnen worden behaald met de beste beschikbare technische middelen.
- (47) In de punten 36 en 37 worden de subsidiabele kosten omschreven als investeringen in gronden die absoluut noodzakelijk zijn om aan de milieudoelstellingen te voldoen, in gebouwen, installaties en uitrustingen, welke erop gericht zijn vervuiling of hinder te beperken of te beëindigen of de productiemethoden aan te passen met het oog op de bescherming van het milieu. Alleen de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn voor het bereiken van de milieudoelstellingen, komen in aanmerking voor steun.

5.3.1. DIP2, PM4 en PM3: verhoging van het recyclagepercentage

- (48) De Commissie betwist niet dat het milieu baat heeft bij de recyclage van oud papier. Zij is evenwel van oordeel dat punt 29 van de kaderregeling milieusteun, de steun voor de DP2, de PM4 en de PM3 niet rechtvaardigt in de mate dat zij het recyclagepercentage verhogen.
- (49) Ten eerste wijst de Commissie erop dat volgens de algemene rechtsbeginselen een uitzondering op restrictieve wijze moet worden geïnterpreteerd. In de kaderregeling milieusteun zijn de voorwaarden bepaald waaronder de Commissie kan oordelen dat steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder c), van het verdrag en derhalve een afwijking vormt op het algemene verbod dat in artikel 87, lid 1, van het verdrag is bepaald. Er dient tevens op te worden gewezen dat de kaderregeling milieusteun gebaseerd is op het algemene beginsel „de vervuiler betaalt” en dat elke interpretatie van de kaderregeling volledig in overeenstemming moet zijn met dit basisbeginsel.

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 5.

⁽⁹⁾ PB L 257 van 10.10.1996, blz. 26.

- (50) Door de investeringen in de PM3, de PM4 en de DIP2 zal meer kranten- en magazinepapier worden geproduceerd, dat uiteindelijk ook als afval zal eindigen. De verhoogde productiecapaciteit zal derhalve leiden tot grotere hoeveelheden oud papier, die slechts gedeeltelijk zullen worden gerecycleerd. In dit verband kan geen rekening worden gehouden met de sluiting van de PM2 en de vermindering van de productie in Finland en Zweden, die een (gedeeltelijk) tegenwicht vormen voor de verhoging van de capaciteit van de PM3 en de PM4. De gesloten installatie is ouder dan de nieuwe, heeft andere technische kenmerken en een andere marktpositie. Daarom is een rechtstreekse vergelijking niet gepast.
- (51) De investeringen zullen de vraag naar oud papier wellicht doen stijgen. Het is evenwel niet zeker dat de investeringen er werkelijk zullen toe leiden dat meer oud papier wordt ingezameld, niet in het algemeen, en evenmin wat betreft het oud papier dat afkomstig is van door SEL verkochte producten. Bijgevolg zullen de investeringen de *eigen* vervuiling van SEL niet verminderen. De milieuvoordelen kunnen voortkomen uit indirecte effecten op het aanbod van en de vraag naar oud papier, die alle betrokken gebruikers en leveranciers van oud papier raken, niet enkel SEL.
- (52) De Commissie merkt a fortiori op dat de normen voor recyclagepercentages geen wettelijke normen zijn, die rechtstreeks toepasselijk zijn op afzonderlijke ondernemingen, ook al hebben zij in de Belgische situatie een grote impact op de activiteiten van SEL. Het zijn veeleer normen die door de EU-wetgeving aan de lidstaten worden opgelegd, met name de Richtlijn 99/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen⁽¹⁰⁾ en de Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval⁽¹¹⁾. De steun wordt niet verleend om de normen die rechtstreeks op het bedrijf van toepassing zijn, te overtreffen. De eerste situatie waaraan in punt 29 van de kaderregeling milieusteun wordt gerefereerd en die het verlenen van steun toestaat om *ondernemingen* in staat stellen de toepasselijke communautaire normen te *overtreffen*, is derhalve niet van toepassing in dit geval.
- (53) België stelde echter dat de tweede, in punt 29 van de kaderregeling milieusteun vermelde situatie, namelijk steun aan ondernemingen om te investeren bij ontstentenis van verplichte communautaire normen, van toepassing is. De Commissie besluit evenwel dat dit niet het geval is. De steun ten behoeve van investeringen in de PM3, de PM4 en de DIP2 is in zijn geheel bestemd om de recyclage te bevorderen en de feitelijke vervuilers te ontheffen van de lasten die zij normaal zouden moeten betalen. De steun is niet bedoeld om de hoeveelheid oud papier die voortkomt uit de door SEL verkochte producten, te verminderen. De steun moedigt SEL veeleer aan om oud papier af te nemen dat voortkomt uit producten die door eender welke papierproducent zijn verkocht. De Commissie is van oordeel dat punt 29 van de kaderregeling milieusteun gevallen betreft waarin een onderneming investeert om haar eigen milieuprestaties te verbeteren en haar eigen vervuiling te verminderen. In dergelijke gevallen kan steun worden toegestaan als een stimulans om de milieusituatie *van de onderneming* te verbeteren. Anders zouden de regels gemakkelijk kunnen worden omzeild door de steun niet aan de vervuilers te verlenen, maar aan de ondernemingen die de vervuiling aanpakken.
- (54) Deze interpretatie wordt bevestigd door punt 18, onder b), van de kaderregeling milieusteun: „de steunmaatregelen kunnen eveneens een stimulans zijn die de ondernemingen meer bepaald aanmoedigt de normen te overtreffen of extra investeringen uit te voeren hun installaties minder vervuilend te maken”.
- (55) Bovendien zou de door België voorgestelde interpretatie tot gevolg kunnen hebben dat lidstaten investeringen subsidiëren in alle sectoren waar secundaire grondstoffen kunnen worden gebruikt. Een dergelijke steun zou kunnen worden verleend zonder dat de regels voor staatssteun, zoals die voor regionale steun of voor KMO-investeringen, moeten worden nageleefd. Deze steun zou de betrokken markten ernstig kunnen verstoren.
- (56) Daarom is de Commissie van oordeel dat punt 29 van de kaderregeling milieusteun niet van toepassing is op de investeringen in de PM3, de PM4 en de DIP2 in hun geheel. De Commissie heeft evenwel ook nagegaan of punt 29 of 30 van de kaderregeling milieusteun van toepassing kan zijn op delen van de investeringen.
- 5.3.2. *Afzonderlijke milieu-investeringen in de PM3, de PM4 en de DIP2, energiebesparing bij de PM4*
- (57) Zoals aangegeven in punt 9, stelde België dat er binnen de investering in de PM4 en de DIP2 diverse elementen met extra kosten ten belope van minimaal 19,1 miljoen EUR in aanmerking komen voor steun overeenkomstig punt 29 van de kaderregeling milieusteun. De beschrijving van deze elementen lijkt echter te wijzen op verschillende kostenbesparingen. Zo zou de extra investering in koeltorens in de winter leiden tot een daling van het energieverbruik met 10 MW. De sluiting van het witwatercircuit is bedoeld om het waterverbruik te verminderen. Door het gebruik van schoenpersen („shoe presses”) in plaats van conventionele persen in het persgedeelte van de papiermachine kon SEL een droger product verkrijgen, omdat zo het droogproces wordt bevorderd en energie kan worden bespaard. Ondanks de herhaalde verzoeken van de Commissie heeft België niet aangetoond dat deze kosten ten volle kunnen worden aanvaard als extra kosten en niet aangegeven welke operationele voordelen er voor SEL voortvloeien uit deze specifieke onderdelen van de investering, zoals vereist in de punten 36 en 37 van de kaderregeling milieusteun. Bijgevolg kan op deze basis niet worden berekend welk steunbedrag zou kunnen worden toegestaan.

⁽¹⁰⁾ PB L 182 van 16.7.1999, blz. 1. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 284 van 31.10.2003, blz. 1).

⁽¹¹⁾ PB L 365 van 31.12.1994, blz. 10. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2004/12/EG (PB L 47 van 18.2.2004, blz. 26).

- (58) Zoals beschreven in punt 10, voerde België aan dat de PM4 in aanmerking zou komen voor steun overeenkomstig punt 30 van de kaderregeling milieusteun, daar deze machine het energieverbruik vermindert. SEL investeerde in een vernieuwende machine die minder energie verbruikt in plaats van een papiermachine met een conventionele breedte. De investering valt daarom onder de definitie van energiebesparing.
- (59) Overeenkomstig de punten 36 en 37 van de kaderregeling milieusteun komen alleen de investeringen die strikt noodzakelijk zijn voor het verwezenlijken van de milieudoelstellingen, voor steun in aanmerking. Vermindering van het energieverbruik wordt niet slechts door één onderdeel van de PM4 mogelijk gemaakt. De cruciale factor is de grotere breedte van alle roterende elementen. Dit heeft evenwel gevolgen voor het hele ontwerp en de hele constructie van de machine en vereist zowel een lagere snelheid als aanpassingen in het persgedeelte. Een onafhankelijke deskundige had een gedetailleerde raming gemaakt van de kosten van een conventionele krantenpapiermachine. Later werd een gedetailleerde raming van de kosten van de eigenlijke investering gemaakt. De verschillen zijn niet enkel het resultaat van de technische specificaties, maar ook van nauwkeurigere gegevens, ramingen van mogelijke prijsverlagingen enz. De geraamde subsidiabele kosten bedragen 14,1 miljoen EUR, maar hebben enkel betrekking op het verschil in kosten bij de investeringen in machines⁽¹²⁾. De raming is gemaakt op grond van conservatieve hypothesen, waarbij overschattingen zijn vermeden.
- (60) Overeenkomstig punt 37, derde alinea, van de kaderregeling milieusteun moeten de in aanmerking komende kosten worden berekend exclusief de voordelen van een eventuele capaciteitsverhoging en de kostenbesparingen gedurende de eerste vijf jaar van de gebruiksduur van de investering. De voordelen van de besparingen op energie, grondstoffen en productiviteit worden evenwel overtroffen door de hogere opstartkosten in de beginjaren van de investering.
- (61) De Commissie besluit dat zij de steun voor de PM4 verenigbaar acht met de gemeenschappelijke markt tot een bedrag van 40 % x 14,1 miljoen EUR = 5,64 miljoen EUR.
- (62) Er is geen parallel op grond waarvan de steun voor de PM3 en de DIP2 verenigbaar kan worden geacht.
- 5.3.3. *Warmtekrachtkoppelingsinstallatie voor slibverbranding*
- (63) Punt 31 van de kaderregeling milieusteun bepaalt dat investeringen ten behoeve van warmtekrachtkoppeling voor steun in aanmerking komen als het conversierement bijzonder hoog is. De Commissie zal meer bepaald rekening houden met het soort primaire energie dat in het productieproces wordt gebruikt. Deze investeringen komen dus in aanmerking voor steun ten belope van het basispercentage van 40% van de subsidiabele kosten, zoals bepaald in de punten 36 en 37 van de kaderregeling milieusteun.
- (64) De installatie zal gebruik maken van direct in de fabriek beschikbare biomassa⁽¹³⁾ en aardgas en zal een energieconversierement van 87,5 tot 90 % hebben. Mede gelet op het bepaalde in Richtlijn 2004/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt en tot wijziging van Richtlijn 92/42/EEG⁽¹⁴⁾, is de Commissie van oordeel dat de investering valt onder punt 31 van de kaderregeling milieusteun.
- (65) Alle voorliggende kosten hebben betrekking op gebouwen, installaties en uitrusting die noodzakelijk zijn voor de productie en het gebruik van de elektriciteit en de stoom die wordt gegenereerd door de biomassa-WKK-installatie. Zij zijn derhalve subsidiabel overeenkomstig punt 36 van de kaderregeling milieusteun.
- (66) Overeenkomstig punt 37, eerste alinea, van de kaderregeling milieusteun komen enkel de extra kosten in aanmerking. In dit geval is de goedkoopste alternatieve investering een conventionele warmtekrachtkoppelinginstallatie. Deze zou bestaan uit een hogedrukstoomketel van 55 000 kW en een tegendrukstoomturbine van 9 400 kW met totale investeringskosten ten bedrage van 5 180 000 EUR.
- (67) Overeenkomstig punt 37, derde alinea, van de kaderregeling milieusteun moeten de in aanmerking komende kosten worden berekend exclusief de kostenbesparingen gedurende de eerste vijf jaar van de gebruiksduur van de investering en de extra bijproducten gedurende diezelfde periode van vijf jaar. Het gaat om de volgende besparingen:
- de exploitatiekosten van een conventionele WKK-installatie: kosten van levering van brandstof aan de conventionele WKK-installatie voor de productie van dezelfde hoeveelheden stoom en warmte, personeel, onderhoud, gedemineraliseerd water van de conventionele WKK-installatie;

(12) Een klein deel betreft eigenlijk vervangstukken, die noodzakelijk zijn om de continuïteit van het productieproces te waarborgen.

(13) Zoals bedoeld in artikel 2, onder b), van Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (PB L 283 van 27.10.2001, blz. 33). Richtlijn gewijzigd bij de Toetredingsakte van 2003.

(14) PB L 52 van 21.2.2004, blz. 50.

- de kosten van de slibverwerking. Indien het slib niet zou worden verbrand in de WKK-installatie, zou SEL de volgende opties hebben gehad: 1) verspreiden over de grond, in het bijzonder voor het slib van de waterzuivering, niet voor het slib van de ontinkting, 2) gebruik in de baksteenindustrie, 3) gebruik als brandstof in de elektriciteitsproductie, vooral omdat het slib als biomassa in aanmerking komt, 4) gebruik in de cementindustrie;
- Exploitatiesteun: SEL zal recht hebben op groencertificaten voor de elektriciteit die het produceert. De Belgische autoriteiten garanderen een minimumprijs van 80 EUR per certificaat. In 2003 werd in werkelijkheid een iets hogere prijs verkregen.
- (68) Anderzijds zijn de volgende exploitatiekosten van de WKK-slibverbrandingsinstallaties extra kosten: gas voor het bijstoken, het vervoer en het storten van as, verbruik van gedemineraliseerd water, veel hogere personeelskosten, kosten voor het verkrijgen van milieucertificaten en controle en kosten van de rookgaswassing. De kosten voor het ontwateren van het slib moeten niet worden afgetrokken, aangezien ontwatering in ieder geval noodzakelijk is.
- (69) Gedurende de periode van 5 jaar (van mei 2003 tot april 2008) belooft de totale nettobesparing 16 343 000 EUR, netto actuele waarde op 1 januari 2003.
- (70) Op grond van het voorgaande belooft het toegestane steunbedrag $40\% \times (55\,147\,000 \text{ EUR} - 5\,180\,000 \text{ EUR} - 16\,343\,000 \text{ EUR}) = 13\,449\,600 \text{ EUR}$.
- (71) Slibverbranding in een WKK-installatie kan in bepaalde omstandigheden vallen onder punt 29 van de kaderregeling milieusteun. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer de ondernemer kiest voor een technologie voor de verwerking van slib die milieuvriendelijker is dan een andere die toch nog aan de communautaire regels beantwoordt. SEL beschikt echter niet over een dergelijk alternatief. In alle omstandigheden zou het slib worden verast, ongeacht of de calorische waarde wordt gebruikt. Het milieuvoordeel van de feitelijke keuze berust derhalve in de energiewinning door warmtekrachtkoppeling en dus zou uiteindelijk slechts steun kunnen worden toegestaan op grond van punt 31 van de kaderregeling milieusteun.

5.3.4. Behandeling van zoet water

- (72) De investeringen zijn noodzakelijk om gebruik te kunnen maken van het oppervlaktewater van de Kalebeek. België heeft evenwel niet bevestigd dat SEL een goedkoper alternatief zou hebben gehad, dat in overeenstemming zou zijn met de EU-wetgeving. België geeft toe „dat het in de praktijk niet realistisch is om dergelijke hoeveelheden grondwater op te pompen. Indien SEL een vergunning

had gehad voor het (beperkt) oppompen van grondwater, zou de voortzetting hiervan redelijkerwijs als realistisch worden beschouwd”. SEL beschikt momenteel echter niet over een vergunning voor het oppompen van grondwater en er werden geen details gegeven. Gelet op de bestaande en toenemende problemen met het grondwater in Vlaanderen, lijken de autoriteiten terughoudend te zijn voor het geven van nieuwe vergunningen. Zoals België verklaart, wordt met het afzien van het gebruik van grondwater geanticipeerd op de bepalingen inzake duurzaam waterbeheer, als vastgesteld in Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid⁽¹⁵⁾ (hierna de „kaderrichtlijn waterbeleid” genoemd). Wat grondwater betreft, wordt in artikel 4, lid 1, onder b), ii), van de richtlijn de doelstelling geformuleerd dat de lidstaten alle grondwaterlichamen beschermen, verbeteren en herstellen en zorgen voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater, met de bedoeling een goede grondwater-toestand te bereiken. Deze doelstelling moet tegen 2015 worden gehaald en er zijn diverse tussentijdse limieten vastgesteld. De grondwaterla(a)g(en) die Stora Enso anders zou gebruiken, wordt/worden momenteel te intensief gebruikt. De uiterste termijn van 2015 heeft derhalve nu al gevolgen voor het beleid. De Commissie kan dus met dit alternatief geen rekening houden bij de berekening van de subsidiabele kosten en overeenkomstig punt 40 van de kaderregeling milieusteun kan geen steun worden toegestaan voor dit specifieke onderdeel.

5.3.5. Afvalwaterzuivering

- (73) België verklaarde dat de kwaliteit van het afvalwater de meeste normen in de desbetreffende vergunning overtreft, evenals de VLAREM II-normen, die volgens België zijn gebaseerd op de beste beschikbare technische middelen, zoals vereist in Richtlijn 96/61/EEG. Het knelpunt is echter het gehalte aan chemisch zuurstofverbruik (CZV) in het water. Op korte termijn zal SEL het CZV niet onder 260 mg/l kunnen krijgen.
- (74) Het relevante referentiedocument inzake beste beschikbare technische middelen voor de papierindustrie vermeldt een CZV van 1 700 tot 2 700 mg/l, maar dit cijfer is gebaseerd op een veel hoger waterverbruik per ton papier, dat als beste beschikbare technische middel werd beschouwd toen het referentiedocument werd opgesteld. België verwijst naar een studie van een deskundige, die stelt dat de norm van 260 mg/l uiterst ambitieus is en dat hiervoor geen precedent zou zijn in de papierindustrie. In de milieueffectbeoordeling (MEB) wordt echter bij de vermelding dat het CZV 260 mg/l zal zijn, verwezen naar de resultaten van de fabriek van Stora Enso in Saksen (Duitsland).

⁽¹⁵⁾ PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1. Richtlijn gewijzigd bij Beschikking 2455/2001/EG (PB L 331 van 15.12.2001, blz. 1).

(75) De milieuvergunning voor de investering van Stora Enso is nog strikter en legt een maximale CZV-waarde van 180 mg/l op, die wordt gebaseerd op de geldende Vlaamse wetgeving. SEL heeft een afwijking gevraagd om afvalwater te kunnen lozen met een CZV-gehalte van 260 mg/l. De vergunning is verleend met een verwijzing naar dit verzoek en met het oog op een onderzoek naar latere verbeteringen, waarna de norm van 180 mg/l zou moeten worden gehaald.

(76) In artikel 10 van Richtlijn 96/61/EEG is bepaald: „Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technische middelen haalbaar zijn, moeten met name in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen”. De installaties voor papierproductie van SEL loost in het zwaar vervuilde kanaal Gent-Terneuzen. Volgens het EIA zou de totale lozing van SEL met 260 mg/l CZV 10-15% vormen van alle lozingen van CZV in het kanaal, wat aanzienlijke effecten zou hebben en ervoor zou zorgen dat de voor het kanaal vastgestelde waterkwaliteit niet wordt gehaald. In de kaderrichtlijn waterbeleid wordt de lidstaten opgelegd de gepaste kwaliteitsdoelstellingen te bepalen voor water waarin wordt geloosd. Hoewel de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen nog niet volledig bindend zijn, lijken de doelstellingen voor het kanaal Gent-Terneuzen niet verder te gaan dan de in de richtlijn vervatte vereisten.

(77) Indien een CZV-lozing van 260 mg/l zou worden toegestaan, moet deze norm bijgevolg worden gezien als een communautaire norm, vastgesteld in overeenstemming met artikel 10 van Richtlijn 96/61/EEG in het bijzonder en met de meer algemene doelstellingen van de kaderrichtlijn waterbeleid. België heeft niet aangetoond dat de norm van 260 mg/l verder zou gaan dan wat is vereist op grond van de Gemeenschapswetgeving. Er kan dus worden besloten dat de investering noodzakelijk is om de communautaire normen na te leven, als bedoeld in punt 6 van de kaderregeling milieusteun, en derhalve niet in aanmerking komt voor steun. Hoewel de investering tot gevolg heeft dat andere milieunormen dan die betreffende CZV worden overtroffen, lijken geen extra investeringskosten voor steun in aanmerking te komen en kan de Commissie geen verenigbare steun voor deze investeringen vinden.

5.3.6. Tertiaire waterzuivering

(78) De extra investeringen in tertiaire waterzuivering zullen plaatsvinden om de CZV-normen te halen. België heeft niet verklaard of deze norm verder dan de communautaire normen gaat. In ieder geval heeft België geen steun ten behoeve van deze investeringen aangemeld, aange-

zien deze nog onduidelijk zijn en afhangen van het resultaat van een studie die SEL moet maken teneinde de voorwaarden van de milieuvergunning na te komen. Bijgevolg dient de Commissie over dit punt geen conclusie te nemen.

5.4. Spoorweginfrastructuur en hiermee verband houdende opslag van oud papier

(79) Dit deel van het project betreft een vervoersactiviteit, niet de papierproductie zelf. De investering zal in de eerste plaats gevolgen hebben voor de concurrentie op de vervoersmarkt. Artikel 73 van het verdrag bepaalt dat steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer, met het verdrag verenigbaar zijn. Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren⁽¹⁶⁾ werd goedgekeurd ter uitvoering van Artikel 73 van het verdrag. In artikel 3, lid 1, onder b), van deze verordening is bepaald dat lidstaten tot het in werking treden van gemeenschappelijke voorschriften inzake de toerekening van de kosten van de weg, steun kunnen toekennen aan ondernemingen die de kosten van de door hen gebruikte infrastructuur moeten dragen terwijl andere ondernemingen zulks niet doen.

De Commissie is van oordeel dat, in overeenstemming met haar vroegere praktijk⁽¹⁷⁾, de kosten voor rangeersporen binnen het bestek van dit artikel vallen, aangezien ondernemingen die concurrerende vervoerswijzen, met name wegvervoer, aanbieden dergelijke infrastructuurkosten niet dragen. De overstap van één wijze van vervoer naar een andere, zoals in onderhavige zaak, wordt als een coördinatieactiviteit in de zin van artikel 73 van het verdrag beschouwd. Dienovereenkomstig kan om deze redenen steun tot een intensiteit van 50% als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. SEL heeft bovendien aangetoond dat het vervoer per spoor niet noodzakelijk is voor de continuïteit van de exploitatie. Er kan dus van worden uitgegaan dat de steunmaatregel de onderneming stimuleert om de investering te realiseren. Derhalve kan de steun voor dit deel van het project worden verantwoord op grond van artikel 73 van het verdrag tot een bedrag van 4 432 000 EUR.

5.5. Verenigbaarheid rechtstreeks op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het verdrag

(80) Daar de kaderregeling milieusteun niet van toepassing is op de investeringen in de PM4, de DIP2 en de investering in de PM3, ging de Commissie na of de steun voor de investeringen rechtstreeks op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het verdrag verenigbaar kan worden geacht.

⁽¹⁶⁾ PB L 130 van 15.6.1970, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 543/97 (PB L 84 van 26.3.1997, blz 6).

⁽¹⁷⁾ Zie de beschikking van de Commissie van 19.6.2002, N643/2001, Oostenrijk, Steunprogramma voor uitbreiding van spoorverbindingen, PB C 178 van 26.7.2002, blz. 20, beschikking van 18.9.2002, N308/2002, Duitsland, Richtsnoeren voor investeringssteun voor spoorinfrastructuur in Saksen-Anhalt, PB C 277 van 14.11.2001, blz. 2, en beschikking van 9.2.2001, N597/2000, Nederland, subsidieregeling bedrijfsgebonden vaarwegaansluitingen, PB C 102 van 31.3.2001, blz. 8.

5.5.1. *PM4 en DIP2, productiecapaciteit voor krantenpapier 100 % GRV*

- (81) De investering van SEL in productiecapaciteit voor krantenpapier 100 % GRV moet worden beschouwd als een „state-of-the-art” techniek. De meeste fabrikanten van krantenpapier zijn hierop overgeschakeld of zullen dat nog doen, als er tenminste voldoende oud papier beschikbaar is. De door België vermelde voorbeelden van machines voor krantenpapier 100 % GRV, waarvan één in een andere vestiging van Stora Enso, bevestigen dit. „State-of-the-art” moet niet worden verward met de meest gebruikelijke technologie. Het feit dat dit type machines nog niet in serie wordt geproduceerd en dat een inwerkingsperiode van 2 jaar nodig is, verandert niets aan de beoordeling van de Commissie. Bijgevolg kan de Commissie de steunmaatregel op deze basis niet als verenigbaar beschouwen. Onlangs heeft de Commissie een steunmaatregel voor een gelijkaardige investering van Shotton in het Verenigd Koninkrijk op dezelfde manier beoordeeld⁽¹⁸⁾.

5.5.2. *PM3, overschakeling op magazinepapier 80 % GRV*

- (82) De productie van gesatineerd magazinepapier met een gehalte van 80 % aan gerecycleerde vezels is wel ongevoerd, terwijl SEL Langerbrugge waarschijnlijk de eerste onderneming is die een productielijn opzet voor in-line kalenders op een breedte van 6 m voor gesatineerd papier met een gehalte van meer dan 60 % aan gerecycleerde vezels. Het kan ook zijn dat een hoogwaardig product zoals magazinepapier doorgaans een lager gehalte aan gerecycleerde vezels heeft. Niettemin besluit de Commissie om de volgende redenen dat de investering in de PM3 niet in aanmerking komt voor steun die rechtstreeks gebaseerd is op artikel 87, lid 3, onder c), van het verdrag.

- (83) Ten eerste is het verhogen van het gehalte aan gerecycleerde vezels een trend in de papierindustrie, niet enkel voor krantenpapier, maar ook voor magazinepapier, in het bijzonder gesatineerd. Louter technisch gezien gaat de investering mogelijk verder dan „state-of-the-art”, hoewel nog moet blijken of het nagestreefde gehalte van 80 % GRV zal worden bereikt. Maar in ieder geval lijken de doelstellingen niet fundamenteel verschillend van de doelstellingen die andere papierproducenten reeds nu of in de nabije toekomst zichzelf kunnen stellen. Dit wordt

bevestigd door de informatie die de derde partij heeft verstrekt, maar ook door eerdere zaken die de Commissie heeft beoordeeld⁽¹⁹⁾.

- (84) Ten tweede past de investering goed in het investeringsprogramma van SEL, dat gericht is op verbetering van de activa zonder nieuwe capaciteit te creëren die de markten zou kunnen verstoren, en past de sluiting van de PM2 volgens de eigen woorden van SEL „volledig in Stora Enso's continue verbeteringsprogramma dat er op gericht is productie-eenheden die op lange termijn niet rendabel zijn, te laten uitlopen”. De PM4 is een verbetering van de oude PM3, de nieuwe PM3 is een verbetering van de oude PM2 en door de sluiting van de PM2 en activa in Zweden en Finland wordt overcapaciteit voorkomen. Deze opeenvolging aan investeringen brengt SEL aanzienlijke voordelen, daar het niet de kosten moet opbrengen voor de investering in een volledig nieuwe machine voor magazinepapier, er geen overdreven uitbreiding van de capaciteit is en een geschikte gelegenheid wordt geboden om de technologische basis van de onderneming te ontwikkelen zonder overdreven financiële of economische risico's te lopen. Er was geen alternatief voor de investering waarmee een recyclagegraad van 80 % voor een lagere kostprijs zou worden verkregen. Zo zou een aanpassing van de PM2 hooguit een recyclagegraad van 55 % mogelijk hebben gemaakt. Iedere papierproducent die op het gebied van technologie en milieubescherming op lange termijn concurrerend wil blijven werken, moet af en toe op dergelijke wijze investeren in vernieuwing. Het stimulerende effect van de steun blijft derhalve twijfelachtig, ook al zou de investering worden beschouwd als verdergaand dan „state-of-the-art”.

- (85) Ten derde ging de papierindustrie op Europees niveau een verbintenis aan om tegen 2005 een gemiddelde recyclagegraad van 56 % te halen. Het huidige gemiddelde in België ligt op 49,8 %. Hoewel magazinepapier doorgaans een lager GRV-gehalte heeft, lijkt het moeilijk deze doelstelling te verwezenlijken door enkel het GRV-gehalte in andere soorten papier verder te verhogen. SEL legt er zelf de nadruk op dat vanwege haar positie in de Belgische papierindustrie de normen een rechtstreekse invloed hebben op de activiteiten van de onderneming. Krantenpapier vormt slechts een beperkt gedeelte van het geproduceerde papier, niet alle producenten van krantenpapier bevinden zich voldoende dicht bij bronnen van teruggewonnen papier en voor velen is het misschien economisch niet interessant om de machines reeds tegen 2005 aan te passen aan een hoger gebruik van GRV. Daarom mag het niet verbazen dat ook voor magazinepapier een stijgend GRV-gehalte een trend is.

⁽¹⁸⁾ Beschikking 2003/814/EG van de Commissie van 23 juli 2003 betreffende de staatssteun nr. C 61/2002 die het Verenigd Koninkrijk voornemens is te verlenen ten behoeve van een capaciteitsondersteunende recyclingfaciliteit voor krantenpapier in het kader van het WRAP-programma. PB L 314 van 28.11.2003, blz. 26.

⁽¹⁹⁾ Met name zaak N713/02 – Steun voor LEIPA Georg Leinfelder GmbH, Brandenburg (Duitsland), PB C 110 van 8.5.2003, blz. 13.

(86) Ten vierde hebben België en SEL niet duidelijk gemaakt wat de alternatieve investeringskosten zouden zijn geweest voor de productie van magazinepapier met een „normaal” of „normaler” gehalte aan gerecycleerde vezels, en hoeveel met de huidige investering kan worden bespaard in vergelijking met deze alternatieve investering. Integendeel, zij verklaren consequent dat de extra kosten niet alleen noodzakelijk zijn voor het behalen van een 80 % GRV-gehalte, maar ook voor het produceren van hoogwaardig magazinepapier met een machine die oorspronkelijk was gebouwd voor krantenpapier. Zo omvat de investering elementen als de ontwateringscapaciteit (pulp van gesatineerd papier ontwatert minder gemakkelijk), een derde droogcompartiment (gesatineerd papier is zwaarder), in-line 2x4-nips zachte kalanders om een goede papierglans te bereiken, spoelen die geschikt zijn voor gesatineerd papier en nieuwe verpulpinginstrumenten om gesatineerd papier te verpulpen. In het beste geval kan slechts een deel van de investering worden beschouwd als uitsluitend gericht op de verhoging van het recyclegepercentage⁽²⁰⁾.

(87) Ten vijfde is er, zoals uiteengezet in 5.3.1., geen garantie dat de investering zal leiden tot een verhoogd gebruik van GRV of van GRV afkomstig van de door SEL zelf verkochte producten. Zo wordt voor de steun niet de voorwaarde gesteld dat een extra hoeveelheid oud papier uit de stedelijke afvalstroom wordt afgenomen, zoals het geval was met de steun voor Shotton. Zonder rechtstreekse milieuvordelen lijkt de steunmaatregel in de eerste plaats gericht op innovatie. Op grond van de Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling⁽²¹⁾ kan de Commissie evenwel uitsluitend steun goedkeuren voor de fasen van fundamenteel onderzoek, industrieel onderzoek en precommerciële ontwikkeling. Hoe dichter O&O bij de commerciële toepassing komt, des te groter kan het verstoring effect van steun zijn. Daarom wordt in punt 2.3. van deze kaderregeling steun uitgesloten voor activiteiten die als innovatief kunnen worden beschouwd, maar die niet onder de hierboven genoemde O&O-fasen vallen. De opmerking van de derde partij bevestigde het vermoedelijk verstoring effect op de concurrentie in dit geval.

6. CONCLUSIE

- (88) België heeft voldaan aan de verplichting tot aanmelding van de steun overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het verdrag en punt 76 van de kaderregeling milieusteun.
- (89) Door de investeringen in de PM4 kan SEL het verbruik van elektriciteit, additieven en water reduceren in vergelij-

king met een conventionele machine voor krantenpapier. De subsidiabele investeringskosten bedragen 14 100 000 EUR. Steun tot een bedrag van 5 640 000 kan dus verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden geacht. Wat de investering in de WKK-slibverbrandingsinstallatie betreft, is de Commissie van oordeel dat een steunbedrag van 13 449 600 EUR verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Wat de investering in de spoorweginfrastructuur en de hiermee verband houdende opslag van oud papier betreft, is de Commissie van oordeel dat een steunbedrag van maximaal 4 432 000 EUR verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. In totaal wordt 23 521 600 EUR verenigbaar geacht.

- (90) De investeringen van SEL in de PM3, de DIP2 en de behandeling van zoet en afvalwater komen niet in aanmerking voor steun,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steunmaatregel die België voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van Stora Enso Langerbrugge NV, bestaande uit een subsidie van 25 900 000 EUR en een vrijstelling van roerende voorheffing met een geschatte waarde van 9 miljoen EUR, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt tot een bedrag van 23 521 600 EUR.

De tenuitvoerlegging van deze steunmaatregel tot een bedrag van 23 521 600 EUR is bijgevolg geoorloofd.

Het overige is met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar en mag bijgevolg niet ten uitvoer worden gelegd.

Artikel 2

België deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk België.

Gedaan te Brussel, 8 september 2004.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie

⁽²⁰⁾ Hieruit blijkt dat, *indien* de investering in de PM3 zou worden geacht in aanmerking te komen voor steun, slechts een deel van de kosten overeenkomstig de punten 36 en 37 van de kaderregeling zou kunnen worden beschouwd als *extra* kosten.

⁽²¹⁾ PB C 45 van 17.2.1996, blz. 5.