



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.11. 2001
C(2001) 3703 endelig

TIL OFFENTLIGGØRELSE

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 21.11.2001

om en fusions forenelighed med fællesmarkedet og EØS-aftalen

**(Sag nr. COMP/M.2498 - UPM-KYMMENE/HAINDL og
sag nr. COMP/M.2499 - NORSKE SKOG/ PARENCO/ WALSUM)**

Kommissionens beslutning

af 21.11.2001

om en fusions forenelighed med fællesmarkedet og EØS-aftalen

(Sag nr. COMP/M.2498 - UPM-KYMMENE/HAINDL og
sag nr. COMP/M.2499 - NORSKE SKOG/ PARENCO/ WALSUM)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde ("EØS-aftalen"), særlig artikel 57,

under henvisning til Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 af 21. december 1989 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser¹, senest ændret ved forordning (EF) nr. 1310/97², særlig artikel 8, stk. 2,

under henvisning til Kommissionens beslutning af 23. juli 2001 om indledning af proceduren i denne sag,

efter at have givet de deltagende virksomheder lejlighed til at udtale sig om Kommissionens klagepunkter,

under henvisning til udtalelse fra Det Rådgivende Udvalg for Kontrol med Fusioner og Virksomhedsovertagelser³,

under henvisning til høringskonsulentens endelige rapport⁴, og

ud fra følgende betragtninger:

¹ EFT L 395 af 30.12.1989, s. 1, berigtiget i EFT L 257 af 21.9.1990, s. 13.

² EFT L 180 af 9.7.1997, s. 1.

³ EFT C [...], [...] 2001, s. [...].

⁴ EFT C [...], [...] 2001, s. [...].

- (1) Den 20. juni 2000 modtog Kommissionen en anmeldelse af en planlagt fusion, hvorved den finske virksomhed UPM-Kymmene (i det følgende benævnt "UPM") ville erhverve enekontrol med det tyske selskab Haindl'sche Papierfabriken KGaA ("Haindl") ved køb af alle Haindls aktier. Samme dag modtog Kommissionen en anmeldelse af en anden fusion, der vedrørte UPM-Kymmenes videresalg af to af Haindls seks produktionsanlæg ("Haindl-2"), nemlig Parenco i Nederlandene og Walsum i Tyskland, til den norske papirproducent Norske Skog.
- (2) På grundlag af en undersøgelse af anmeldelsen konkluderede Kommissionen, at den anmeldte transaktion faldt ind under forordning (EØF) nr. 4064/89 (i det følgende benævnt "fusionsforordningen") og rejste alvorlig tvivl om, hvorvidt den var forenelig med fællesmarkedet og EØS-aftalen.
- (3) Efter en indgående undersøgelse af sagen er Kommissionen nået frem til den konklusion, at den planlagte fusion ikke vil skabe kollektiv dominans, som bevirker, at den effektive konkurrence inden for fællesmarkedet og anvendelsen af EØS-aftalen hæmmes betydeligt.

I. PARTERNE

- (4) UPM-Kymmene er holdingselskab for en koncern, der fortrinsvis opererer inden for skovbrugsindustrien, og som er opdelt i tre hovedforretningsområder: trykpapir (avispapir, magasinpapir og finpapir), specialpapir og træprodukter (savskåret tømmer og krydsfiner).
- (5) Haindl er et familieejet selskab, der opererer inden for papirindustrien. Haindl-koncernen driver også det regionale luftfartsselskab, Augsburg Airways, der vil blive overdraget til de tidligere Haindl-aktionærer, inden ovennævnte fusion gennemføres eller senest den 31. december 2001.
- (6) Norske Skog er en skovbrugsvirksomhed. Dens vigtigste aktiviteter er produktion og salg af træholdigt trykpapir (avispapir og magasinpapir).

II. FUSIONEN

- (7) Den planlagte overtagelse af Haindl består af to transaktioner. Ved den første transaktion overtager UPM-Kymmene hele Haindls kapital. Den anden transaktion vedrører UPM-Kymmenes videresalg af to af Haindls 6 anlæg til den norske papirproducent Norske Skog, og dette sker samtidig med, at UPM-Kymmene overtager kontrollen med Haindl ("back-to-back"-salg). Disse to anlæg er Walsum i Tyskland og Parenco i Nederlandene og benævnes i det følgende "Haindl-2", mens de øvrige fire anlæg omtales som "Haindl-4". Overtagelsen er struktureret på en sådan måde, at første transaktion kan gennemføres alene, mens anden transaktion afhænger af den første.
- (8) UPM-Kymmene vil overtage alle Haindls aktier. Norske Skog vil overtage alle aktierne i Parenco og alle Walsums aktiver. Hver af de anmeldte transaktioner må derfor betragtes som en fusion som omhandlet i fusionsforordningens artikel 3, stk. 1, litra b).

III. FÆLLESSKABSDIMENSION

- (9) Med hensyn til første transaktion havde de deltagende virksomheder i 2000 tilsammen en omsætning⁵ på verdensplan på over 5 mia. EUR (UPM-Kymmene 9,583 mia. EUR; Haindl 1,49 mia. EUR). De har hver især en omsætning i Fællesskabet på over 250 mio. EUR (UPM-Kymmene 6,9 mia. EUR; Haindl [...] EUR*), men de har ikke over to tredjedele af deres samlede omsætning i Fællesskabet i én og samme medlemsstat. Den anmeldte transaktion er derfor af fællesskabsdimension og betragtes som en samarbejdssag efter EØS-aftalen, jf. aftalens artikel 57.
- (10) Med hensyn til anden transaktion havde de deltagende virksomheder i 2000 tilsammen en omsætning⁶ på verdensplan på over 2,5 mia. EUR (Norske Skog 3,284 mia. EUR; Haindl-2 [...] EUR*). De enkelte parter omsætning i Fællesskabet overstiger 100 mio. EUR (Norske Skog [...] EUR*; Haindl-2 [...] EUR*). I hver af mindst tre medlemsstater, nemlig [...] har hver af parterne en omsætning på over 25 mio. EUR, og i hver af disse medlemsstater overstiger parternes samlede omsætning 100 mio. EUR, men de har ikke over to tredjedele af deres samlede omsætning i Fællesskabet i én og samme medlemsstat. Den anmeldte transaktion er derfor af fællesskabsdimension og skal betragtes som en samarbejdssag efter EØS-aftalen, jf. aftalens artikel 57.

IV. FORENELIGHED MED FÆLLESMARKEDET

- (11) De to fusioner vedrører sektorerne papirmasse og publikationspapir. De eneste berørte markeder er markederne for avispapir og magasinpapir. Hvis man betragter markedet for træfrit coated (WFC) magasinpapir som et særskilt marked, berøres det ikke af fusionerne, fordi Haindl ikke fremstiller denne papirtype.

RELEVANTE PRODUKTMARKEDER

1. Avispapir

- (12) Avispapir anvendes fortrinsvis til trykning af aviser. Ved fremstilling af avispapir kræves det, at træslib eller returmasse udgør mindst 65 % af vægten. Der findes forskellige kvaliteter af avispapir, f.eks. afhængigt af, om papiret er glittet eller overfladebehandlet på anden måde, hvidt eller farvet, ligesom glansen varierer fra den ene kvalitet til den anden. Papirets vægt (gramvægt) og glans er de vigtigste variable størrelser. Standardavispapir ligger typisk inden for intervallet 40-52 g/m² og glansen inden for ISO 57-60. Forbedret avispapir ligger inden for intervallet 42-56 g/m² og glansen ligger på mindst ISO 61. Specialavispapir omfatter papir med lav vægt (28-40 g/m²), glanspapir (ISO 63-80) og bogtrykpapir.

⁵ Omsætning beregnet efter fusionsforordningens artikel 5, stk. 1, og Kommissionens meddelelse om beregning af omsætning (EFT C 66 af 2.3.1998, s. 25).

* Visse dele af denne tekst er blevet udarbejdet på en sådan måde, at det sikres, at fortrolige oplysninger ikke afsløres; disse dele er anført i skarp parentes og markeret med en asterisk.

⁶ Omsætning beregnet efter fusionsforordningens artikel 5, stk. 1, og Kommissionens meddelelse om beregning af omsætning.

- (13) I sin beslutning af 30. oktober 1995⁷ betragtede Kommissionen avispapir som et enkelt produktmarked, idet den *blandt andet* konstaterede, at der var stor efterspørgsels- og udbudssubstitution⁸ mellem de forskellige anerkendte avispapirkvaliteter, og at der ikke var betydelige prisforskelle. Kommissionen anlagde den samme vurdering i sin beslutning 1999/641/EF i sag IV/M.1225 – *Enso/Stora*.⁹ UPM-Kymmene hævder, at disse forhold stadig gør sig gældende, hvilket i vid udstrækning blev bekræftet af markedsundersøgelsen. Kommissionen mener derfor, at markedet for avispapir i denne sag skal betragtes som et enkelt produktmarked.

2. Magasinpapir

- (14) Magasinpapir fremstilles af træslib, cellulose og returmasse samt kemiske fyldstoffer og farvestoffer. Det anvendes fortrinsvis til trykning af tidsskrifter, kataloger og reklamemateriale, hvor der hovedsagelig anvendes rotationsdybtryk eller offsettryk. Der findes tre forskellige kvaliteter: ucoatede, superkalanderede kvaliteter (SC-A eller SC-B), træholdige coatede ruller (CMR) og træfrie coatede ruller (WFC). CMR består fortrinsvis af den coatede letvægtskvalitet, der betegnes LWC. Blandt andre træholdige coatede kvaliteter skal nævnes enkelt- og dobbeltcoated papir (henholdsvis MWC og HWC) samt maskincoated (MFC) magasinpapir.
- (15) Den dårligste kvalitet er SC-B, og den bedste er WFC-kvaliteten, der er mellem 30 % og 40 % dyrere end SC-B; træholdige coatede kvaliteter (LWC) befinder sig et sted imellem, hvad angår såvel kvalitet som pris. Som det er tilfældet med avispapir, er gramvægten og glansen de vigtigste variable størrelser for de enkelte kvaliteter. Som vejledning kan det anføres, at SC-B har en vægt på 50-55 g/m² og en glans på ISO 65-69 %, mens SC-A har en lidt større vægt og en større glans på ISO 70-80 %. LWC har normalt en vægt på mellem 55 g/m² og 65 g/m² og en glans på op til ISO 85 %, mens WFC vejer over 80 g/m² og har en glans på over ISO 90 %.
- (16) Parterne mener, at de forskellige kvaliteter tilhører det samme marked for magasinpapir, fordi både udbuds- og efterspørgselssubstitutionen er betydelig. Desuden påpeger parterne, at Kommissionen i to tidligere sager foretog sin vurdering på grundlag af et enkelt marked for magasinpapir¹⁰. Dette skyldes dog, at Kommissionens vurdering i disse to sager ikke ville have været anderledes, hvis den var blevet baseret på et særskilt relevant produktmarked for WFC.
- (17) Kommissionens undersøgelse har dog vist, at WFC ikke indgår i markedet for magasinpapir generelt. For det første synes priserne på SC-kvaliteter og LWC at bevæge sig parallelt, mens dette tilsyneladende ikke gælder for WFC. Dette er

⁷ Sag IV/M.646 - Repola/Kymmene, EFT C 318 af 29.11.1995, s. 3.

⁸ De fleste leverandører kan anvende forskellige kvaliteter uden omkostningskrævende tilpasning af deres trykkemaskiner.

⁹ Beslutning af 25. november 1998, EFT L 254, af 29.9.1999, s. 9.

¹⁰ Sag IV/M.646 Repola/Kymmene, nr. 20; sag IV/M.1225 Enso/Stora, nr. 17.

tegn på, at WFC ikke udgør en del af markedet for magasinpapir generelt. Parterne er stærkt uenige i denne analyse og fremfører, at prisbevægelserne mellem SC/CMR og WFC stort set svarer til hinanden. En korrelationsanalyse af de forskellige priser støtter Kommissionens vurdering af, at WFC ikke tilhører det samme marked som SC/CMR¹¹.

- (18) På efterspørgselssiden er der meget få muligheder for substitution. WFC vejer mindst 80 g/m², hvilket gør det fyldigt sammenholdt med LWC. Det er langt stærkere end træholdige kvaliteter, og i modsætning til disse gulner det ikke i tidens løb, da det ikke indeholder lignin. WFC anvendes derfor hovedsagelig til publikationsomslag og til dyre, eksklusive rejse-, livsstils- og modeblade, hvor prisen pr. eksemplar giver mulighed for at indregne den højere købspris og de større transportomkostninger, idet hvert eksemplar har en større vægt på grund af papirets højere gramvægt. Parterne nævnte i deres svar på klagepunktsmeddelelsen, at Kommissionen ikke havde taget hensyn til eventuelle overlapninger mellem enkeltcoated papir (MWC) og WFC. Selv om det er korrekt, at der er mulighed for en vis substitution mellem de to kvaliteter, forekommer en sådan substitution kun i beskedent omfang og er ikke mængdemæssigt relevant.
- (19) På udbudssiden er der praktisk talt ingen substitution mellem WFC og træholdige kvaliteter. Alle papirmaskiner, der fremstiller WFC, er specialiserede maskiner¹². Desuden kræves der kun cellulose som basismateriale ved produktionen af WFC, mens SC og LWC er baseret på træslib. Cellulose fremstilles i vid udstrækning af uafhængige leverandører og forhandles på det åbne marked, mens træslib normalt kun produceres internt. Prisen på cellulose varierer betydeligt fra den ene periode til den anden. F.eks. varierede markedsprisen på cellulose af NSBK-typen i 2000 mellem 630 USD/ton og 710 USD/ton¹³. Dette forklarer til dels, hvorfor prisen på WFC ikke ændrer sig parallelt med prisen på de øvrige kvaliteter.
- (20) Nogle kunder mener, at også superkalanderede (SC) kvaliteter og LWC-kvaliteter skal betragtes som særskilte relevante produktmarkeder. På udbudssiden er der ingen, eller kun en ganske beskedne, substitution mellem CMR- og SC-kvaliteterne. Der er ingen maskiner, som fremstiller både SC og LWC (eller andre kvaliteter af coated magasinpapir), fordi dette ville kræve, at superkalanderen blev udskiftet med et coatinganlæg og omvendt, hvilket er fuldstændig urentabelt. LWC-maskiner er derfor normalt specialiserede maskiner, der kun fremstiller træholdige coatede ruller. SC-maskiner kan dog være omstillelige, så de kan fremstille både SC-B og avispapir.

¹¹ En priskorrelationsanalyse tager sigte på at måle et produkts prisfølsomhed over for prisen på et substitutionsprodukt. Jo højere korrelationsgraden er for de to produkter (dvs. jo nærmere koefficienten kommer 1), jo mere sandsynligt er det, at der eksisterer et samlet produktmarked, som omfatter dem begge. Korrelationskoefficienten mellem LWC og SC er 0,85, mens den ligger inden for et interval på [0,45 og 0,55] mellem SC/LWC og WFC. En korrelationskoefficient på under 0,55 er ikke noget afgørende bevis på, at WFC tilhører samme marked som SC/CMR.

¹² Kommissionen anerkendte dette allerede i sin beslutning IV/M.646 Repola/Kymmene, nr. 16.

¹³ Årsberetning for 2000, Matussière & Forest S.A., s. 16.

- (21) Selv om priserne på standardkvaliteter inden for SC og LWC har en tendens til at ændre sig parallelt, er prisforskellen på ca. 20 %. Der findes dog et bredt spektrum af kvaliteter og priser inden for såvel SC som LWC, der delvis overlapper hinanden, når det gælder vægt og glans. Dette tyder derfor ikke på, at der er en klar forskel. Der er også flere eksempler på, at trykkerierne skifter mellem de to kvaliteter. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt at betragte det relevante produktmarked for vurdering af denne sag som markedet for træholdigt magasinpapir, nemlig SC og CMR tilsammen.
- (22) Kommissionen konkluderer, at træfrit magasinpapir (WFC) og træholdigt magasinpapir - dvs. superkalanderet papir (SC), træholdige coatede ruller (CMR), der omfatter LWC, MWC og HWC, og maskincoated papir (MFC) - skal betragtes som to særskilte relevante produktmarkeder.

RELEVANTE GEOGRAFISKE MARKEDER

1. Avispapir

- (23) Ifølge parterne peger de nuværende markedstendenser i retning af, at EØS-importen fra Canada og USA har en betydelig indflydelse. UPM-Kymmene fremfører derfor, at markedet for avispapir omfatter mindst EØS, idet selskabet tager det transatlantiske marked i betragtning. I *Enso/Stora*-sagen af 1998 blev det dog fastslået, at det relevante geografiske marked for avispapir ikke strakte sig videre end EØS.
- (24) Den samlede import og eksport i 2000 udgjorde henholdsvis 9,3 % og 10 % af forbruget i EØS. Omtrent 80 % af denne import stammede fra Nordamerika, især Canada, der alene tegner sig for ca. 75 % af den europæiske import. Canada har ret til en toldfri kvote på 600 000 tons om året. Størstedelen af denne mængde importeres af Det Forenede Kongerige.
- (25) Importen er pålagt told, der er blevet nedsat gradvis og nu udgør 0,5 %. Tolden vil blive afskaffet i 2002, og UPM-Kymmene hævder derfor, at importen vil stige yderligere. Kommissionens undersøgelse i denne sag viser dog, at importen ikke er steget, men konstant har holdt sig på et lavt niveau, hvilket taler imod, at markedet skulle være større end EØS. Især har EØS' import af avispapir holdt sig på et lavt niveau på under 10 % og har været forholdsvis konstant i de sidste ti år. Importen er heller ikke steget væsentligt siden 1998 på trods af den gradvise toldnedsættelse fra 3,5 % til de nuværende 0,5 %.
- (26) Der er fem uafhængige nordamerikanske producenter af avispapir, som de europæiske kunder omtalte som deres leverandører. Størstedelen af disse leverancer går til De Britiske Øer. Tre af disse fem selskaber afsætter betydelige mængder i Europa, nemlig Abitibi, der betragtes som den førende virksomhed på verdensmarkedet, når det gælder kapacitet, Bowater, der også hører til verdens ti største leverandører, og Kruger. Abitibi har også vundet fodfæste på det europæiske marked gennem sin overtagelse af Bridgewater's produktionsanlæg for avispapir i Det Forenede Kongerige. Dette anlæg har en kapacitet på 292 000 tons, som hovedsageligt afsættes på det britiske marked for avispapir. Bowater har dog kun et mindre servicekontor i Europa, og Kruger er slet ikke repræsenteret i Europa. Disse tre selskaber tegner sig for over 60 % af hele EØS-områdets import. De mængder, der sælges af de to mindre canadiske

leverandører (Irving og Alliance Forests Products) er ubetydelige. Alliance Forest Products er ved at blive overtaget af Bowater.

- (27) Parterne hævder, at de nordamerikanske producenters salg i Europa kan forventes at stige yderligere, når de canadiske producenter ikke længere får udbetalt præmier for leverancer til USA på grund af den stærke US-dollar, og eurokursen derfor bliver gunstigere for eksport til EØS. På grund af de canadiske producenters afhængighed af valutakurserne betragtes de dog af mange europæiske kunder som ret sporadiske leverandører uden nogen klar langsigtet strategi eller interesse og derfor som uegnede som leverandører i forbindelse med løbende publikationsvirksomhed. Dette er blevet bekræftet af to af de førende nordamerikanske leverandører. Bowater fremførte, at selskabet gerne vil øge salget i Europa, hvis valutakursen bliver gunstigere. Kruger udtalte, at det er i færd med at reducere sine leverancer til Europa på grund af såvel valutakursen som transportomkostningerne. Desuden forudser brancheforeningen CEPIPRINT et fald i importen fra Canada fra 786 000 tons i 2000 til 750 000 tons i 2001¹⁴. Ifølge CEPIPRINTS prognoser vil der ske et yderligere fald i de kommende to år. Alle disse forhold tilsammen gør det ret sandsynligt, at importen fra Nordamerika vil falde i de næste par år.
- (28) Desuden svarer de kvaliteter, der anvendes i EØS, ikke til de kvaliteter, der fremstilles i Nordamerika. Importen fra Canada anses for at være af en dårligere kvalitet end de europæiske produkter. Mange kunder har også udtalt, at kvaliteten af det europæiske avisepapir konstant forbedres, hvorved den allerede eksisterende forskel mellem Canada og Europa på dette område øges yderligere.
- (29) En anden importkilde er Rusland. Flere fabrikker, såsom Kondopoga, Wolga og Solikamsk, leverer til EØS, fortrinsvis Tyskland. Disse leverandørers avisepapir anses dog for at være af ringe kvalitet i forhold til de europæiske producenters og anvendes mest til gratis aviser. Endvidere forekommer der logistiske problemer, som betyder, at man ikke kan tale om en stabil og pålidelig forsyningskilde. Importen fra Rusland tegner sig for ca. 2 % af forbruget i EØS.
- (30) Sammenfattende kan det siges, at markedet for avisepapir tilsyneladende ikke strækker sig ud over EØS og Schweiz, fordi (i) importen kun udgjorde 9,3 % af det samlede forbrug i EØS i 2000 og er faldet i 2001, (ii) handelsstrømmene mellem EØS og Nordamerika ikke varierer betydeligt på trods af nedsatte toldsats, valutakurssvingninger og de forskellige konjunkturføl. Med andre ord er importen fra Canada ikke steget væsentligt selv i år med gunstige valutakurser.

2. Magasinpapir

- (31) Parterne er af den opfattelse, at markedet for magasinpapir omfatter mindst EØS: Der er ingen væsentlige ikke-toldmæssige handelshindringer inden for EØS. EØS-importen af nogle magasinpapirkvaliteter er dog pålagt told. Mens SC-kvaliteten er toldfri, er LWC og WFC for øjeblikket pålagt en told på henholdsvis 3,6 % og 2,4 %. Begge toldsats vil bortfalde i 2004.

¹⁴ Demand-Supply Report, juni 2001, s. A.2.

- (32) EØS er nettoeksportør af magasinpapir. Eksporten andrager 23 % af de samlede leverancer i EØS, mens importen kun tegner sig for ca. 1 %. Ifølge Kommissionens undersøgelse er det usandsynligt, at der vil ske en stigning i importen i en overskuelig fremtid. Førende nordamerikanske papirproducenter har udtalt, at de ikke har konkrete planer om at udvide deres eksport til EØS-området.
- (33) Desuden har Kommissionens undersøgelser vist, at aftagerne af magasinpapir næsten enstemmigt betragter EØS som det relevante geografiske marked for magasinpapir. De mener heller ikke, at nordamerikanske, russiske eller andre østeuropæiske virksomheder skal betragtes som aktive på det europæiske marked. Det relevante geografiske marked må derfor anses for at være EØS plus Schweiz.

VURDERING AF KONKURRENCEN

1. Generelt: Papirmasse- og papirindustrien

Produktionsprocesser

- (34) Siden begyndelsen af 1980'erne er produktionsværdien af træ, papir, forlags- og trykkerivirksomhed steget til over 10 % af den europæiske fremstillingsvirksomhed som helhed. Papirmasse- og papirindustrien består af fem hovedaktivitetsområder: papirmasse, publikationspapir (avis- og magasinpapir), papir af høj kvalitet, pap og silkepapir. I forbindelse med disse aktiviteter anvendes til en vis grad de samme produktionsprocesser, hvilket forklarer, hvorfor nogle virksomheder, der udøver aktiviteter inden for publikationspapir, også kan være involveret på andre områder.
- (35) Inden for publikationspapir (avis- og magasinpapir) starter produktionsprocessen med skovbrugsvirksomhed, der omfatter nyplantning og dyrkning af træer samt skovning. Nogle papirproducenter ejer også skove og er involveret i grundproduktionen af træprodukter, såsom planker og brædder eller byggetømmer. Dette gælder f.eks. UPM-Kymmene, der fremstiller savskåret tømmer, krydsfiner, høvlet træ og forædlede produkter. Produktionsprocessens forskellige aktiviteter kan betragtes som en vertikalt integreret kæde. Træ anvendes som råmateriale ved fremstilling af papirmasse, der igen anvendes som et af råmaterialerne inden for trykkeri- og forlagsvirksomhed.
- (36) Papirmasse er et vandholdigt fibrøst stof, der fremstilles på grundlag af friske fibre eller returfibre og forarbejdes til papirark. Der findes forskellige former for papirmasse afhængigt af papirproduktets ønskede egenskaber, som f.eks. styrke, udseende og anvendelsesformål. Der anvendes følgende tre typer papirmasse til publikationspapir: træslib eller termomekanisk masse (TMP), der fremstilles på grundlag af træ, afsværtet papirmasse (DIP), der fremstilles på grundlag af genbrugspapir, og cellulose. Cellulose anvendes kun til magasinpapir, da det øger papirets styrke: det anvendes sammen med TMP og DIP til fremstilling af SC-papir, sammen med TMP til fremstilling af LWC-papir og alene til fremstilling af WFC-papir. TMP eller DIP anvendes til avis-papir.
- (37) TMP og DIP sælges ikke på det åbne marked i betydelige mængder, da producenterne af avis- og magasinpapir har integrerede produktionsanlæg for papirmasse. Råmaterialerne (træ eller genbrugspapir) sendes til den fabrik, der fremstiller papirmasse, som igen anvendes til fremstilling af avis- eller

magasinpapir. Derimod varierer integrationsniveauet, når det gælder cellulose. Cellulose udgør en forholdsvis beskedent andel af den papirmasse, der anvendes til fremstilling af magasinpapir (undtagen WFC), og kan købes eksternt på et cellulosemarked. Nogle producenter (ifølge parterne ca. 1/3 af WFC-leverandørerne) har integreret deres papirproduktionskapacitet med et celluloseanlæg; de øvrige køber cellulose på markedet. Blandt andre vigtige produktionsfaktorer skal nævnes kemikalier, vand og energi. Nogle virksomheder har etableret integrerede energianlæg for helt eller delvis at dække deres egne behov.

- (38) I 1990'erne skete der en række ændringer i produktionsprocessen inden for papirmasse- og papirindustrien. Disse ændringer skyldes rationalisering af produktionen, ændringer i medlemsstaternes eller EU's miljøpolitik og nye teknologiske fremskridt. Dette har blandt andet medført et kraftigt fald i vand- og energiforbruget. Blandt andre ændringer i produktionsprocessen skal nævnes, at blegning med klor er blevet erstattet af blegning med atomart klor eller fuldstændig klorfrie processer (blegning er nødvendig for at øge papirets glans). En anden vigtig ændring er, at genbrugspapir får stadig større betydning som råmateriale.
- (39) Med den voksende miljøbevidsthed er der sket en markant ændring i affalds- og genbrugspolitikken, og dette har medført et veludviklet marked for brugt papir og returfibre. Nogle producenter af papirmasse og papir har endda fuldstændig ændret deres produktionsprocesser og produktsortiment for udelukkende at anvende genbrugsmaterialer. Returfibre er blevet et vigtigt råmateriale inden for papirindustrien, idet de kan anvendes op til seks gange (hvis de blandes med friske fibre). Genbrug er mest attraktivt for fabrikker i tæt befolkede områder på grund af det store papirudbud og de korte transportafstande (dvs. forsyningssikkerhed for producenterne og et effektivt indsamlingssystem).
- (40) Et vigtigt strukturelement i publikationspapirindustrien er, at virksomhederne er afhængige af deres valg af papirkvaliteter. Papirfabrikker, der anvender returfibre, kan således vanskeligt skifte til friske fibre og omvendt. Der kræves forskellige maskiner til anvendelse af de to råmaterialer, nemlig enten et afsværtningsanlæg eller et slibestål. Da anvendelsen af træslib er mere energikrævende, får energikilden stor betydning, og energien fremstilles ofte i selve fabrikken. For eksempel skiftede Haindl i Schongau fra TMP til DIP, og nedbragte derved sit energiforbrug med op til 85 %, men måtte til gengæld opføre et afsværtningsanlæg.
- (41) Der må træffes en tilsvarende strategisk beslutning, når det gælder overfladebehandling af papiret. Enhver papirmaskine, der fremstiller papir af højere kvalitet end avisrapir, har enten en superkalander eller et coatinganlæg til overfladebehandling af papiret. En papirmaskine med en superkalander kan teknisk set fremstille enten SC- eller avisrapir. En maskine med et coatinganlæg kan fremstille CMR og avisrapir, selv om denne kombination er meget usædvanlig¹⁵. En papirmaskine, der fremstiller glittet papir, kan dog ikke

¹⁵ Der anvendes tilsyneladende kun en maskine af denne art i Europa, og den blev installeret af Perlen Papier i 2000 med en kapacitet på 150 000 tons.

fremstille coated papir. Dette skyldes, at der, når produktionen ændres, skal anvendes en kalender i stedet for et coatinganlæg. De to anlæg er ikke blot dyre (mindst 10 % af omkostningerne ved en papirmaskine), men det tager også lang tid at foretage de nødvendige ændringer. Da investeringerne er betydelige, og maskinernes normale levetid er på mindst 20 år, har beslutningen om at investere i en bestemt type teknologi afgørende konsekvenser for såvel omkostningsstrukturerne som virksomhedernes markedspositionering.

Investeringsprocesser

- (42) Investeringsbeslutningerne er en af de vigtigste variable størrelser i de strategiske valgmuligheder inden for publikationspapirindustrien. Generelt set begrænses ekspansionsmulighederne af leverandørernes tidligere investeringsbeslutninger, de teknologiske muligheder eller den fremtidige strategiske udvikling. Investeringsprocesserne er de samme på markedet for avisrapir og på markedet for magasinrapir. Kapacitetsudvidelse kan generelt antage tre former: i) udvidelse af kapaciteten i eksisterende anlæg gennem småændringer, ii) udvidelse af kapaciteten i eksisterende anlæg ved ombygning eller opgradering af anlæg, iii) opførelse af nye anlæg. En udvidelse af kapaciteten ved småændringer kan foretages i hver enkelt papirmaskine og medfører normalt en gennemsnitlig kapacitetsforøgelse på 1 % om året. Opførelsen af et nyt anlæg kombineres ofte med lukning af et gammelt, ineffektivt anlæg.
- (43) Publikationspapirindustrien er meget kapitalintensiv, og investeringerne kan derfor defineres som:
- (a) store, da en ny maskine typisk har en kapacitet på 250 000-300 000 tons, hvilket dækker op til 3 % af den europæiske efterspørgsel
 - (b) omkostningskrævende (300-500 mio. EUR til opførelse af et nyt anlæg, og mellem 20 og 100 mio. EUR til opgradering og ombygning).
- (44) Som følge heraf er der en tendens til, at investeringer i ny kapacitet foretages i store og uregelmæssige blokke. Ved beslutningerne om investeringsbeløbet og -tidspunktet tages der hensyn til forholdet mellem den eksisterende kapacitet og efterspørgslen, de investeringer, som andre i forvejen har besluttet at foretage, markedets langsigtede væksttendenser (ny kapacitet absorberes gradvis), og, som det vigtigste, investors forventninger til investeringsafkastet. Desuden går der en vis tid mellem bekendtgørelsen af investeringsprojektet, investeringsmeddelelsen og den faktiske gennemførelse. Perioden mellem investeringsmeddelelsen og den faktiske gennemførelse varierer normalt fra 1 til 2 år.

Udbyderne og publikationspapirindustriens struktur

- (45) I de senere år har den europæiske papirmasse- og papirindustri været præget af en stærk horisontal koncentration og vertikal integration, især på grund af fusionerne mellem UPM og Kymmene i 1995 og mellem Stora og Enso i 1998.
- (46) I dag er den europæiske publikationspapirindustri forholdsvis koncentreret. Ifølge parterne kontrollerer de fem største udbydere næsten [70-80 %]* af kapaciteten på markedet for avisrapir og de fire største udbydere næsten [70-80 %]* af

kapaciteten på markedet for træholdigt magasinpapir (og henholdsvis [60-70 %]* og [70-80 %]* af afsætningen). Desuden er det samlede antal virksomheder inden for publikationspapirindustrien ret begrænset.

- (47) Selv om sammenslutningen af europæiske producenter af publikationspapir, CEPIPRINT, officielt omfatter 48 selskaber, har den et faktisk medlemstal på 14, når man ser på de uafhængige virksomhedskoncerner. Kommissionen fastslog ved sin undersøgelse, at der er andre papirproducenter, som kan levere avispapir eller træholdigt magasinpapir i små mængder; men de benytter normalt kun et enkelt produktionsanlæg og er normalt meget små. Industrien omfatter i alt ca. 19 europæiske producenter. To af disse producenter er datterselskaber af koncerner uden for Europa. Sappi Europe, der er datterselskab af den sydafrikanske koncern Sappi, er en betydelig producent af coated træholdigt papir og en af Europas førende producenter af coated træfrit papir. Den canadiske papirproducent Abitibi har et datterselskab i Storbritannien, Abitibi-Bridgewater Paper, der tegner sig for ca. [$<5\%$]* af den europæiske kapacitet for avispapir.
- (48) Udbydere kan inddeles i kategorier på grundlag af følgende tre faktorer: deres størrelse, deres horisontale integration og deres vertikale integration. For det første er der stor forskel på markedsdeltagernes størrelse. Markedet omfatter en række meget små aktører, der hver især tegner sig for under 1 % af den samlede europæiske kapacitet inden for enten avispapir eller magasinpapir; det omfatter også globale og mellemstore aktører. For det andet opdeles markedsdeltagerne efter deres horisontale integration. Der er en vis overlapning mellem publikationspapir og en række andre tilsvarende aktiviteter. Det ser ud til, at en række virksomheder har en andel på andre markeder for papir og pap, såsom papir af høj kvalitet, pap og silkepapir. Endelig er der en række forskelle i udbydernes vertikale integration. Mens nogle papirproducenter køber råmaterialer og energi, er andre i besiddelse af skove, cellulosefabrikker, virksomheder, der indsamler genbrugspapir, samt energianlæg. På grundlag af disse tre faktorer kan der således skelnes mellem udbydere.
- (49) Kommissionen har i sin undersøgelse afgrænset en gruppe meget små markedsdeltagere med en række fælles karakteristika. Denne gruppe består af følgende 7 virksomheder: Dresden Papier, Leipa Gruppe, Lenk, Regeno Papier, Robert Cordier, Perlen Papier og Steinbeis Temming Papier. De benytter normalt en eller to papirmaskiner og tegner sig hver især for under 1 % af markedet. Mange af dem har hjemsted i Tyskland, der er det største nationale marked, og deres virksomhed er normalt koncentreret om lokale kunder (selv om de også eksporterer). De fleste af disse virksomheder er privatejede, men er normalt fleksible og kundeorienterede. De anvender fortrinsvis produktionsprocesser baseret på genbrugspapir og ikke på træ. Endelig er de horisontalt integrerede i den forstand, at de ikke kun fremstiller publikationspapir: de virksomheder, der fremstiller avispapir, fremstiller normalt også pap, og producenterne af magasinpapir fremstiller normalt også finpapir.
- (50) De øvrige markedsdeltagere er mere forskelligartede med hensyn til kernevirksomhed: mens nogle producenter udelukkende eller fortrinsvis koncentrerer sig om publikationspapir, er dette kun sekundært for andre producenter inden for papirmasse- og papirindustrien. I forbindelse med de største producenters voksende specialisering inden for papir- og papindustrien er publikationspapir kernevirksomhed for nogle producenter, men ikke for andre.

- (51) Der findes en række store globale virksomheder med interesser i den europæiske publikationspapirindustri: Stora Enso, Norske Skog, UPM-Kymmene, M-Real/Myllykoski, SCA, Abitibi og Sappi. Der bør dog skelnes mellem disse globale aktører med forskelligt strategisk fokus, fordi de ikke har de samme markedsandele. Abitibi og Sappi er europæiske datterselskaber af internationale koncerner med hjemsted i henholdsvis Canada og Sydafrika og med produktionsanlæg i Europa. Deres markedsandele i EØS for avispapir og træholdigt magasinpapir er begrænsede. Sappi har under [$<5\%$]*, og Abitibi har omkring [$0-10\%$]*, hvis man også medregner importen fra Canada. SCA, der ganske vist har over 38 000 ansatte i over 40 lande, beskæftiger sig ikke primært med publikationspapir: SCA Hygiene Products og SCA Packaging tegnede sig i 2000 for henholdsvis 46 % og 37 % af SCA's samlede salg¹⁶. SCA har i Europa en markedsandel på omkring [$5-10\%$]* for avispapir og på [$<5\%$]* for træholdigt magasinpapir. Endelig har M-Real og Myllykoski flere strukturforbindelser, der betyder, at markedsdeltagerne betragter de to virksomheder som en enkelt virksomhed, og at de anmeldende parter også har anført dem som en virksomhed i deres respektive CO-formularer. M-Real ejer 35 % af aktierne i Myllykoski Paper, der er datterselskab af Myllykoski-koncernen, og ejer sammen med Myllykoski den tyske producent Albruck. Disse to joint ventures tegner sig for omtrent [...] tons træholdigt magasinpapir, svarende til [$5-10\%$]* af markedet. Desuden har de et fælles salgs- og distributionsnet gennem M-Reals 100 % ejede datterselskab, M-Real Alliance¹⁷. M-Real udtaler i sin årsrapport: "Metsä-Serla's Paper Group er sammen med Myllykoski Europas tredjestørste producent af coated magasinpapir" (Metsä-Serla's Paper Group, together with Myllykoski, is Europe's third-largest producer of coated magazine paper)¹⁸. Myllykoski driver også virksomhed på markedet for avispapir i såvel Europa som USA, hvor virksomhedens markedsandel er på under 5 %; M-Real er først og fremmest Europas største producent af finpapir og beskæftiger sig kun i begrænset omfang med magasinpapir (ca. [...] kt LWC-kapacitet i en fabrik i Finland og ca. [...] kt WFC-kapacitet). Af disse årsager kan de to virksomheder behandles som en enkelt virksomhed i denne beslutning.
- (52) Fælles for disse globale virksomheder er deres vertikale integration. Dette viser f.eks. Stora Enso og Norske Skog. Som et integreret selskab er Stora Enso i stand til at opfylde en betydelig del af sit behov for råmaterialer internt og kan derved sikre en kontinuerlig produktion. Selskabet ejer ca. 2,6 mio. ha skov i Finland og Sverige og ca. 0,3 mio. ha i USA samt betydelige skovområder i Canada og Portugal. Kraftværkerne i Stora Ensos fabrikker producerer ca. 40 % af selskabets energibehov¹⁹. Norske Skog har oprettet et datterselskab, Norske Skog Supply, der skal levere råmaterialer (træ eller genbrugspapir), energi og andre

¹⁶ Jf. www.sca.se, og *Pulp & Paper International*, 23. juni 2001.

¹⁷ Både de to joint ventures og salgsaftalen blev anmeldt til Kommissionen den 4. marts 1996 (sag IV/35931 - Metsä-Serla + Myllykoski). Kommissionen sendte parterne en administrativ skrivelse (comfort letter) den 8. maj 1996.

¹⁸ M-R-real, årsrapport 2000, s. 13.

¹⁹ Jf. www.storaenso.com.

basismaterialer. Endelig er Oy Metsä-Botnia AB, hvor M-Real og UPM-Kymmene har interesser på henholdsvis 46 % og 47 %, et strategisk ressourceselskab, der har som hovedopgave at sikre sine moderselskaber, M-Real og UPM-Kymmene, en uafbrudt forsyning af papirmasse på konkurrencemæssige vilkår.

- (53) De resterende udbydere af publikationspapir er en gruppe virksomheder, som hovedsagelig opererer i Europa. De kan betjene kunder overalt i EØS og desuden eksportere en del af deres produktion, men de har kun produktionssteder i Europa. Kommissionen fastslog, at følgende selskaber især satser på det europæiske marked: Burgo, Haindl, Holmen, Matussière et Forest og Palm. Disse virksomheder er tilsyneladende ikke nogen ensartet gruppe. Burgo, Holmen og Matussière er stærkt vertikalt integrerede og ejer kraftværker, som producerer den nødvendige elektricitet til produktionen; de har også andele i de selskaber, der leverer råmaterialer (træ og genbrugspapir). De anvender ikke udelukkende træ, men har også en række fabrikker, der anvender afsværtet papirmasse. Derimod anvender Haindl og Palm fortrinsvis eller udelukkende genbrugspapir. Mens Burgo har koncentreret sig om magasinpapir, fremstiller Holmen og Palm hovedsagelig avispapir. Holmen og Burgo er mellemstore virksomheder, der opererer overalt i Europa, mens både Matussière og Palm er små virksomheder, der koncentrerer sig om deres respektive hjemmemarkeder.
- (54) Udviklingen viser, at Holmen især satser på markedet for avispapir. Dets markedsandel er vokset konstant i de sidste ti år, og det har dermed indhentet Norske Skog. Holmen har besluttet sig til at gennemføre to investeringsprojekter, som vil bringe det tæt på Norske Skog. Det første projekt vedrører en ny maskine i Hallsta, som skal fremstille avispapir af en forbedret kvalitet og erstatte den gamle PM 11-maskine (nettoforøgelse [...] tons)²⁰. Det andet projekt vedrører en maskine til standardavispapir, der skal sættes i produktion sidst i 2003 eller først i 2004 og vil øge Holmens kapacitet med yderligere [...] tons. Med denne yderligere nettokapacitet på [...] tons vil Holmen opnå en andel af den europæiske kapacitet på ca. [10-15 %] i 2003²¹.
- (55) På grundlag af ovennævnte faktorer er de største udbydere på markedet for avispapir UPM-Kymmene, Stora Enso, Norske Skog, Haindl og Holmen; blandt andre selskaber skal fortrinsvis nævnes SCA, M-Real/Myllykoski og Palm. På markedet for træholdigt magasinpapir er de største udbydere UPM-Kymmene, Stora Enso, Haindl og M-Real/Myllykoski; de resterende markedsdeltagere er hovedsagelig SCA, Burgo, Sappi og Norske Skog. Det skal bemærkes, at M-Real/Myllykoski og Norske Skog enten anses for at høre til de største udbydere eller betragtes som ubetydelige afhængigt af det pågældende marked.

Aftagernes karakteristika

²⁰ Jim Kenny: "Searching for Stability", I PPI, juni 2001, s. 41.

²¹ Det er muligt at øge kapaciteten med 1 % i de eksisterende maskiner hvert år ved at lade dem køre lidt hurtigere eller ved konstant at foretage mindre forbedringer i produktionsprocessen i fabrikkerne. Alle konkurrenter forøger dog kapaciteten gennem småændringer. Dette påvirker ikke markedsandelene, og kan derfor lades ude af betragtning i forbindelse med beregning af fremtidige markedsandele.

- (56) Aftagerne af avispapir og træholdigt magasinpapir omfatter bladhuse, katalogudgivere og detailhandlere, aftagere af specialpapir, papirgrossister og erhvervstrykkerier.
- (57) Selv om disse aftagere anvender papir til forskellige formål, vælger de mellem de samme papirkvaliteter. Der skelnes mellem forskellige kvaliteter af publikationspapir efter papirets gramvægt, glans og trykningsprocessen. De forskellige kategorier omfatter de forskellige trykkvaliteter, der kan opnås, samt trykproduktets udseende og karakter.
- (58) Markedet er kendetegnet ved et stort antal aftagere, hvoraf kun få er store virksomheder. En række store forlag, som Axel Springer, tegner sig for en stor del af den samlede efterspørgsel (op til 5 %). Størstedelen af efterspørgslen er dog meget spredt og stammer fra regionale aviser og specialmagasiner.

Forhandlingsprocessen og prispolitikken

- (59) Selv om der er tale om en råvare, er den dominerende markedsmekanisme for publikationspapir ikke nogen offentlig børs. Der findes ganske vist et spotmarked, hvor virksomhederne kan foretage indkøb, men den dominerende markedsmekanisme er snarere baseret på aftaler mellem leverandørerne og kunderne med leveringsperioder på normalt 1 år. Ifølge de kopier af sådanne aftaler, som parterne har fremlagt, kan leveringskontrakterne angive:
- den mængde papir, der skal leveres, samt kvalitet og tykkelse
 - pris og eventuelle rabatter
 - leveringsbetingelser, logistik og emballage
 - krav til kvalitetskontrol, miljøspecifikationer
 - betalingsvilkår.
- (60) Kontrakterne er virksomhedsspecifikke og vedrører individuelle ordrer. De har en løbetid på mellem tre måneder og flere år, men er normalt på et år, mens leveringstakten kan variere i det pågældende år afhængigt af efterspørgslen. Priserne forhandles generelt for et kalenderår. Det er ikke ualmindeligt, at kontrakterne genforhandles i årets løb, hvis der opstår et betydeligt fald i efterspørgslen.
- (61) Kunderne opnår forsyningssikkerhed med hensyn til såvel mængder som produktsortiment gennem langsigtede og stabile forbindelser med leverandørerne; der er her tale om de største leverandører og eventuelt langsigtede kontrakter (der blev givet nogle eksempler på treårige kontrakter). Kunderne kan benytte kortfristede kontrakter (under et år) til at søge at opnå bedre priser for en del af deres forsyninger; der er her tale om mindre leverandører og eventuelt producenter uden for EØS.
- (62) Forhandlingerne mellem leverandørerne af publikationspapir og deres kunder foregår på en bestemt måde. Kommissionens undersøgelse viste, at kunderne systematisk benytter mange forskellige forsyningskilder. Herved kan de få sikkerhed for regelmæssige forsyninger, sikre sig, at de får hele det sortiment af papirkvaliteter, de har behov for, og, hvad der er vigtigt, øge deres

forhandlingsstyrke. Ud fra kundernes synspunkt er det nemlig kun gennem kontakter med flere leverandører, at de kan opnå en mere gennemsigtig markedssituation på forhandlingstidspunktet.

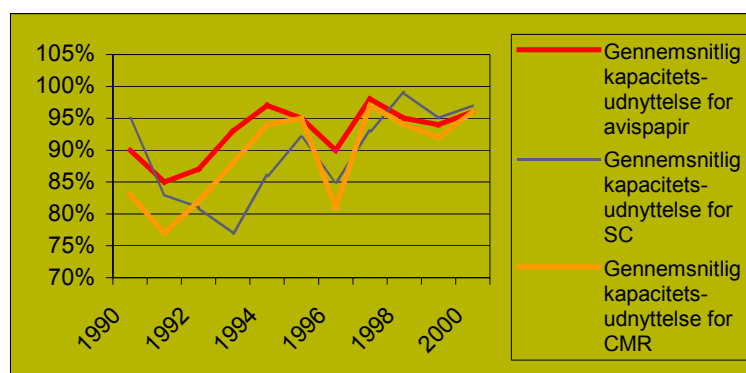
- (63) Kundernes forhandlingsstrategier er tilsyneladende udførlige. Når de internt har fastlagt deres mængde- og kvalitetsmæssige papirbehov, vil de måske undersøge markedet og priserne på papirmasse, udnyttelsesgraden og kapaciteten for at få et indtryk af producenternes belastning og omkostningsstrukturer. Det vigtigste forhandlingsmiddel er at indhente konkurrerende tilbud fra leverandørerne. Selv om kunderne har erklæret, at de ikke vil afsløre over for forhandlingspartnerne, hvilken konkurrent der har givet et godt tilbud, signalerer de tydeligt, når der kan opnås bedre priser.
- (64) Det er vigtigt for kunderne at få kontinuerlige leverancer. I modsætning til papirproducenterne kan udgiverne ikke indstille produktionen og undlade at udgive en avis eller et ugeblad i en bestemt periode. Hvis den nødvendige papirmængde ikke er til rådighed, har de ikke andet valg end at nedsætte sidetallet eller endog oplaget, som det skete i efteråret 2000. Begge dele har skadelige virkninger for reklameindtægterne, da det medfører negative reaktioner fra læserne og svækker udgiverens forhandlingsposition yderligere. Af disse årsager har en række kunder klaget over den planlagte overtagelse af Haindl.
- (65) Magtbalancen har haft en tendens til at skifte afhængigt af konjunkturerne. Når efterspørgslen er høj, og der derfor kun er et snævert kapacitetsoverskud, er kunderne under pres for at finde tilstrækkelige mængder papir til deres produkter. Under forhandlingerne må de i så fald acceptere højere priser på grund af deres dårligere forhandlingsstyrke.
- (66) Når efterspørgslen er lav, er papirproducenterne derimod under pres for at opnå en rentabel kapacitetsudnyttelse. Da papirmasse- og papirindustrien ifølge papirproducenterne er særdeles kapitalintensiv med høje faste omkostninger på mellem 45 % og 55 %, er der behov for en høj udnyttelsesgrad på over 90 %, for at virksomheden kan være rentabel. Når efterspørgslen er lav eller i situationer med overkapacitet, vil kunderne derfor i højere grad have en styrke, der kan opveje leverandørernes, og vil dermed kunne opnå lavere priser.
- (67) Nogle kunder har dog erklæret, at leverandørernes bedste muligheder for at modstå disse pristryk er markedsrelaterede produktionsindskrænkninger, dvs. at papirmaskinerne sættes midlertidigt ud af drift. Dette kan indgå i leverandørernes strategiske politik, da de herved kan mindske leverancerne og således opretholde et bestemt prisniveau.

Industrien i de sidste ti år

- (68) Den vigtigste drivkraft bag efterspørgslen efter publikationspapir er reklamemængden, der igen påvirker størrelsen af den redaktionelle del og i sidste instans sidetallet. Da reklamer er nøje forbundet med de økonomiske resultater, er efterspørgslen efter publikationspapir typisk knyttet til den generelle økonomiske udvikling. Traditionelt set er papirindustrien konjunkturbetinget. I de sidste ti år har der været to konjunkturtoppunkter, nemlig i 1995 og 2000, som blev efterfulgt af en efterspørgselsnedgang. Disse konjunkturforløb indebærer stærkt

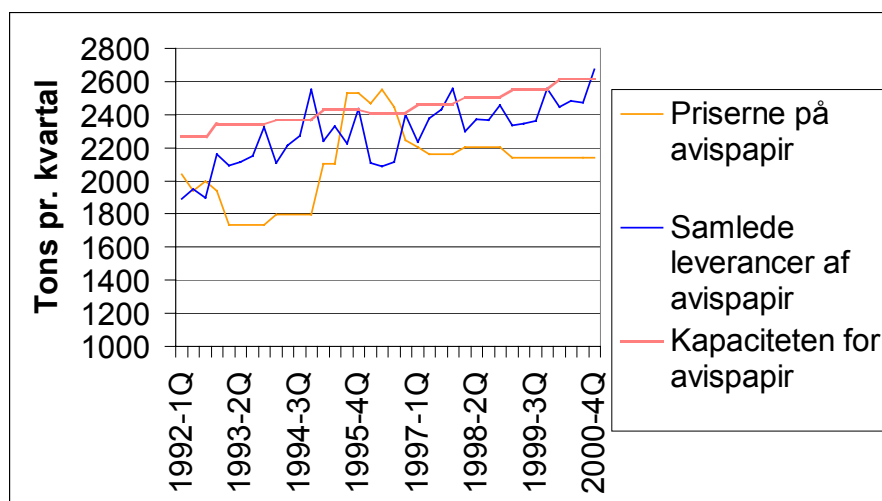
skiftende priser. F.eks. steg priserne i 1995 med ca. 25-35 %, hvorefter de faldt i 1997 med 15-20 %.

- (69) I betragtning af at der normalt går to år fra fastlæggelsen af behovet for yderligere kapacitet til installeringen af ny kapacitet, og at ekspansionsplanerne ofte fastlægges, når forretningen går godt, opstår der ofte et misforhold mellem den installerede kapacitet og efterspørgslen. Som det fremgår af figur 1, svinger markedet mellem perioder med fuld kapacitetsudnyttelse - omkring 95 % - og perioder med overkapacitet. F.eks. lå industriens kapacitetsudnyttelsesgrad i 1991 og i 1996 på henholdsvis ca. 85 % og 90 %. Kapacitetsudnyttelsesgraden og det generelle prisniveau afspejler forholdet mellem udbud og efterspørgsel. Perioder med lav efterspørgsel eller overkapacitet er knyttet til et fald i priserne. Den installerede kapacitet i forhold til efterspørgslen er afgørende for industriens rentabilitet på lang sigt. Som det fremgår af figur 2, har priserne holdt sig stabile siden 1998. Priserne er ikke blevet trykket på grund af indførelsen af ny kapacitet, som det tidligere var tilfældet, især i begyndelsen af 1990'erne. Den nye kapacitet har stort set svaret til den forøgede efterspørgsel.



Figur 1: Kapacitetsudnyttelsesgraden
Kilde: CEPIPRINT

- (70) Figur 2 beskriver konjunkturmønstret på markedet for avispapir i de sidste ti år. Oplysningerne gælder også for markedet for træholdigt magasinpapir.



Figur 2: Konjunkturmønsteret for avispapir på EØS-plan
Kilde: CEPIPRINT

- (71) Med hensyn til udviklingen i den langsigtede kapacitet på markedet for avispapir indtil 2003 så det indtil foråret 2001 ud til, at ny kapacitet, der blev taget i brug, nemlig de nye maskiner hos Myllykoski, Stora Enso og Holmen, samt ombygninger og småændringer, fortsat svarede til efterspørgselsprognoserne og derved stabiliserede forholdet mellem udbud og efterspørgsel. På EØS-plan forventes den langsigtede stigning i efterspørgslen efter avispapir at være på ca. 2 % om året. CEPIPRINT anlagde i marts 2001 samme skøn for perioden indtil 2003²². Den seneste udvikling i det generelle erhvervsklima har dog ført til en betydelig revision af prognoserne over efterspørgslen efter publikationspapir og kan meget vel medføre en situation på kort sigt, hvor der etableres mere ny kapacitet, end der er behov for.
- (72) En række kunder har fremført, at leverandørerne kan stabilisere priserne ved at reducere produktionen på marginen - så produktionen stiger langsommere end væksten i efterspørgslen, især ved markedsrelaterede produktionsindskrænkninger. Dette vil stramme udbuddet og hæve priserne. Stora Ensos direktør, Jukka Härmälä, blev citeret for følgende udtalelse: *“Stora Enso er nødt til at foretage markedsrelaterede produktionsindskrænkninger. Vi nedsatte produktionen med 205 000 tons i første kvartal i år, og vi agter at fortsætte dermed, hvis det er nødvendigt i årets løb (Stora Enso is committed to taking market related downtime. We took 205 000 tonnes of downtime in the first quarter this year and we intend to continue this if needed throughout the year)”*²³. Tilsvarende udtalte UPM-Kummenes direktør, Juha Niemelä, følgende: *“Vi bør ikke søge at udnytte maskinerne fuldt ud hele tiden (We shouldn’t aim at running machines full all the time)”*²⁴ (dvs. at der bør foretages produktionsindskrænkninger).

²² CEPIPRINT, Demand – Supply Report Newsprint and Magazine Paper Grades 2001-2003, marts 2001, s. 4.

²³ R. James: Stora Enso agter at blive den førende. PPI, juni 2001, s. 29.

²⁴ R. James: UPM-Kymmene tager problemerne koldt og roligt. PPI, juni 2001, s. 16.

- (73) Som støtte for deres påstand påpegede kunderne, at de i 2000 ikke kunne få den mængde avispapir, de havde behov for, og i visse tilfælde fik afslag på de mængder, de faktisk havde bestilt. Desuden steg priserne på avispapir for 2001 med næsten 20 % i forhold til 2000, mens priserne havde været stabile fra 1997 til 2000²⁵. Noget tilsvarende kan konstateres for træholdigt magasinpapir, hvor priserne var steget med 10-20 % sidst i 2000. Selv om 2000 kan have været et specielt år, der ikke kan bruges som referencegrundlag, viser det dog, hvad der kan ske, når udbuddet er stramt.

2. Kollektiv dominans

Indledning

- (74) Kollektiv dominans er normalt forbundet med en række virksomheders fælles udøvelse af markedsstyrke gennem en hemmelig samordning af deres markedsadfærd.
- (75) Kommissionen undersøgte, om de to planlagte fusioner ville medføre, at en række store virksomheder, de såkaldte topleverandører, ville komme til at indtage en kollektivt dominerende stilling²⁶ på markedet for avispapir og på markedet for træholdigt magasinpapir.
- (76) Kommissionen har i forbindelse med sin undersøgelse foretaget den samme analyse som i sine tidligere beslutninger om kollektiv dominans, som f.eks. beslutning 92/553/EØF (IV/M.190 - *Nestlé/Perrier*)²⁷, beslutning 97/26/EF (IV/M.619 - *Gencor/Lonrho*)²⁸ og beslutning 2000/276/EF (IV/M.1524 - *Airtours/First Choice*)²⁹. Kommissionen har især analyseret følgende:
- (a) Fusionens indvirkning på konkurrenceforholdene
 - (b) Spørgsmålet om, hvorvidt markedets karakteristika betyder, at markedet bidrager til hemmelig samordning
 - (c) Samordningens holdbarhed, dvs.:
 - (i) om nogen af topleverandørerne kan og vil afvige fra samordningen under hensyn til de øvrige virksomheders muligheder for og incitamenter til at gennemføre repressalier
 - (ii) om kunderne/mindre betydelige markedsaktører nye virksomheder på markedet har muligheder for og incitamenter til at udfordre topleverandørernes konkurrencebegrænsende adfærd.

²⁵ Jf. PPI This Week, vol. 23, nr. 23 af 11. juni 2001.

²⁶ Udtrykkene kollektiv, fælles og oligopolistisk dominans anvendes som synonyme i denne beslutning.

²⁷ EFT L 356, af 5.12.1992, s. 1.

²⁸ EFT L 11 af 14.1.1997, s. 30.

²⁹ EFT L 93 af 13.4.2000, s. 1.

Desuden har Kommissionen undersøgt de tidligere konkurrenceforhold.

- (77) Undersøgelse af kollektiv dominans kræver derfor undersøgelse af flere forskellige elementer. For at fastslå, om et marked bidrager til kollektiv dominans, er det nødvendigt at betragte nogle af markedets karakteristika. Selv om disse karakteristika ofte fremsættes som en liste, er det nødvendigt at undersøge dem alle og foretage en samlet vurdering i stedet for mekanisk at anvende en "checkliste". Alt efter omstændighederne kan det forhold, at man ikke klart kan påvise et eller flere af de strukturbestemte træk, der normalt er forbundet med kollektiv dominans, ikke i sig selv udelukke samordning.

Markedets karakteristika

- (78) Publikationspapirindustrien er præget af langsigtet konkurrence om kapaciteten og kortsigtet priskonkurrence under kapacitetsbegrænsninger. Det betyder, at kapacitetsniveauet og den gennemsnitlige efterspørgsel på disse markeder er afgørende for det gennemsnitlige prisniveau på lang sigt, mens efterspørgslen på kort sigt er afgørende for prisen på kort sigt ved et givet kapacitetsniveau. Disse karakteristika er meget ensartede på markedet for avispapir og på markedet for træholdigt magasinpapir og kan sammenfattes således:
- (79) Produktthomogenitet. Både avispapir og de vigtigste kvaliteter af træholdigt magasinpapir kan betragtes som ensartede produkter, selv om der er visse forskelle mellem papirkvaliteterne. Produkternes ensartethed bekræftes af tendensen til en vis standardisering af prispolitikken for de forskellige kvaliteter. For både avispapir og træholdigt magasinpapir findes der veldefinerede standardkvaliteter, som alle leverandører anvender. For eksempel er referencekvaliteten inden for avispapir 45 g/m². Denne kvalitet anvendes som udgangspunkt for beregningen af priserne på andre kvaliteter.
- (80) Markedsandelens stabilitet. Som det fremgår af nedenstående figurer, har der været visse udsving i topleverandørernes markedsandele på henholdsvis markedet for avispapir og markedet for træholdigt magasinpapir. Udsvingene i markedsandelene er begrænsede for træholdigt magasinpapir og mere markante for avispapir. Holmen har for eksempel forøget sine markedsandele betydeligt inden for avispapir i de sidste fire år. Men som UPM-Kymmene har forklaret, er kapacitetsandelene i høj grad afgørende for markedsandelene inden for publikationspapirindustrien, og "selve industriens art udelukker store udsving i markedsandelene på kort sigt (strong short-term market share variations are excluded by the character of the industry)"³⁰. På baggrund af ovenstående erkender Kommissionen, at især avispapirproducenternes markedsandele til en vis grad er ustabile, men den mener ikke, at sådanne udsving nødvendigvis udelukker en generel stabilitet i de største leverandørers respektive markedsandele.

[...]*

Figur 3: Markedsandele for avispapir

³⁰ Kilde: UPM-Kymmene, svar på klagepunktsmeddelelsen, s. 58.

[...]*

Figur 4: Markedsandele for træholdigt magasinpapir

Kilde: Parternes og konkurrenternes svar

- (81) Symmetri i markedsandelene. Som parterne også har påpeget, er topleverandørernes markedsandele til en vis grad asymmetriske. Således havde Holmen en markedsandel på [10-15 %]* for avispapir i 2000 mod Stora Ensos andel på [20-25 %]*. Tidligere har Kommissionen dog konstateret kollektiv dominans selv i de tilfælde, hvor oligopolvirksomhederne ikke havde fuldstændig symmetriske markedsandele³¹. Hovedårsagen er, at de asymmetriske markedsandele i disse tilfælde ikke i sig selv udgjorde nogen hindring for en stiltiende samordnet adfærd. I betragtning af resultatet af Kommissionens vurdering af konkurrencen, tager den ikke her stilling til, om de relativt asymmetriske markedsandele i den foreliggende sag kan udgøre forskellige incitamenter for topleverandørerne. I afsnittet om transaktionens virkninger vil den dog yderligere behandle spørgsmålet om, hvorvidt de planlagte fusioner vil kunne medføre en forøgelse eller en reduktion af symmetrien.
- (82) Gennemsigtighed i kapacitet, leverancer og ekspansion. Kommissionen påviste to hovedinformationskanaler for aktører på markedet for avispapir og for træholdigt magasinpapir, nemlig brancheforeningerne og papirproducenternes meddelelser.
- (83) CEPIPRINT er sammenslutningen af europæiske publikationspapirproducenter og repræsenterer sektorerne, avispapir og magasinpapir, inden for CEPI (Sammenslutningen af Europæiske Papirindustrier). CEPIPRINT har hjemsted i Zürich og henhører under schweizisk ret. CEPIPRINT finansieres af medlemmerne, der er producenter af avis- og magasinpapir i Europa. CEPIPRINTS medlemmer omfatter for øjeblikket næsten alle europæiske producenter af avis- og magasinpapir, dvs. 14 uafhængige selskaber eller koncerner, som ejer mere end 60 papirfabrikker og 162 papirmaskiner i 13 europæiske lande. CEPIPRINTS medlemmer tegner sig for over 98 % af udbuddet af både avis- og magasinpapir i EØS plus Schweiz. CEPIPRINT udarbejder forskellige rapporter om leverancer, ordrer, kapacitet, lagersituation samt produktion og lukninger for hver enkelt papirkvalitet. Oplysningerne samles, og de specificeres ikke efter fabrikker eller selskaber, men opdeles normalt på de enkelte lande eller endog på udnyttelsesgrad og markedsrelaterede produktionsindskrænkninger for hele EØS plus Schweiz. CEPIPRINT og PPI offentliggør også oplysninger om (bebudede og gennemførte) investeringer.
- (84) Papirproducenterne kan også selv bekendtgøre deres investeringsplaner og markedsrelaterede produktionsindskrænkninger. De kan for eksempel meddele, at de agter at opføre en ny papirmaskine på et bestemt sted. Sådanne meddelelser skal dog ikke betragtes som bindende tilsagn, før de er vedtaget af en bestyrelse, der ofte træffer beslutning på et langt senere tidspunkt. Oplysninger om

³¹ Jf. f.eks. IV/M.1313 – Danish Crown/Vestjyske Slagterier; IV/M.1524 – Aitours/First Choice.

produktionsindskrænkninger fås også gennem de enkelte virksomheders offentlige udtalelser om den produktionsmængde, de har taget ud af markedet. Desuden får kunderne og leverandørerne besked om produktionsindskrænkninger, hvilket er vigtigt for dem, så de kan tage det i betragtning ved deres planlægning.

- (85) Selv om Kommissionen erkender, at der generelt er en vis gennemsigtighed på markedet, må den på baggrund af ovenstående konstatere, at der mangler gennemsigtighed i investeringsbeslutningerne, hvilket bidrager til den hemmelige investeringssamordning, der er fremført i klagepunktsmeddelelsen.
- (86) Gennemsigtighed i gennemsnitspriserne. De gennemsnitlige salgspriser er tilsyneladende gennemsigtige, mens dette måske ikke er tilfældet for de individuelle salgspriser. I beslutningen om Enso/Stora bemærkede Kommissionen, at hemmelige prisnedslag ifølge Enso og Stora var et fingerpeg om manglende gennemsigtighed på markederne³². På den anden side har flere kunder påpeget, at det faktiske prisniveau på markedet er gennemsigtigt, og at de to publikationer, EUWID³³ og PPI, øger gennemsigtigheden på dette område. Heri offentliggøres priserne på månedsbasis for de enkelte lande. Kunderne har meddelt Kommissionen, at disse publikationer er ret nøjagtige i deres angivelser af det generelle salgsprisniveau på markedet.
- (87) Det er dog værd at bemærke, at den endelige nettopris på både markedet for avisepapir og markedet for træholdigt magasinpapir fastsættes gennem individuelle kontrakter, som blandt andet ofte omfatter prisnedslag med tilbagevirkende kraft. Kommissionen mener derfor ikke, at de individuelle salgspriser er gennemsigtige, selv om der er en vis gennemsigtighed i de forskellige leverandørers gennemsnitlige prisniveau.
- (88) Uelastisk og konjunkturbestemt efterspørgsel. Leverandørerne er udsat for en kortfristet uelastisk efterspørgsel på både markedet for avisepapir og markedet for træholdigt magasinpapir. Det har parterne også erkendt. Den kortfristede efterspørgsel afgøres af den økonomiske aktivitet, der i høj grad er procyklisk. Den kortfristede efterspørgsel er afgørende for priserne på en given udbudsmængde på kort sigt. Kommissionen har anslået efterspørgselselasticiteten med hensyn til markedet for publikationspapir til [-0,15 - -0,3] for avisepapir og [-0,3 - -0,6] for træholdigt magasinpapir³⁴. Norske Skogs økonomiske ekspert lagde en endnu lavere elasticitet på mellem -0,1 - -0,3 til grund for sin markedsanalyse. Dette betyder, at et mindre fald i udbuddet af produkterne vil medføre en højere prisstigning.

³² Beslutning af 25. november 1998, EFT .L 254 af 29.9.1999, nr. 68.

³³ EUWID (Europäischer Wirtschaftsdienst); prisoplysninger indhentes hos både forbrugere og leverandører.

³⁴ Kommissionen har ved sit overslag anvendt en simpel udbuds- og efterspørgselsmodel. Analysen er gennemført af Bruno Jullien fra universitetet i Toulouse. Modellen er fremkommet ved en kombination af de værker om papirmasse- og papirindustrien, der er udarbejdet af Christensen og Caves (1997) og Pesendorfer (2000). Der er udarbejdet et skøn over efterspørgslen på grundlag af en tottrins OLS-metode, der angiver prisernes endogenitet og seriekorrelation på grundlag af kvartalsoplysninger fra 1. kvartal 1992 til 3. kvartal 1999. Prof. Bruno Jullien har desuden foretaget en omkostningsanalyse og en økonomisk undersøgelse til støtte for analysen af kollektiv dominans..

- (89) Omkostningsstrukturer. Generelt set er det sandsynligt, at produktionsomkostningerne varierer i forhold til papirmaskinens størrelse eller alder eller i forhold til kombinationen af variable og faste omkostninger. Kommissionen har analyseret topleverandørernes omkostningsstruktur på grundlag af detaljerede oplysninger om omkostningerne for de enkelte maskiner i deres fabrikker³⁵. For at sammenligne deres marginalomkostninger har Kommissionen undersøgt deres respektive andel af de faste og variable omkostninger.
- (90) Der er blevet foretaget forskellige undersøgelser af omkostningerne og især de gennemsnitlige variable omkostninger³⁶ ved råmaterialer og energi. Analysen viser en vis spredning i alle de gennemsnitlige variable omkostninger ved maskiner, hvilket afspejler blandingen af forskellige maskingenerationer. Det ser ud til, at avispapirmaskinernes gennemsnitsalder påvirker de gennemsnitlige variable omkostninger i langt højere grad end magasinpapirmaskinernes. Maskinens alder er derfor et mindre relevant parameter på sidstnævnte marked. Det skal dog bemærkes, at industrien fungerer på en sådan måde, at maskinernes udnyttelsesgrad ikke er knyttet til deres individuelle omkostninger, og dette betyder, at de gennemsnitlige variable omkostninger er et nyttigt fingerpeg om marginalomkostningerne.

Selskab	Avispapir	SC	LWC
Konkurrent 1	[...]*	[...]*	[...]*
Konkurrent 2	[...]*	[...]*	[...]*
Konkurrent 3	[...]*	[...]*	[...]*
UPM-Kymmene	[...]*	[...]*	[...]*
Norske Skog	[...]*	[...]*	[...]*
Haindl	[...]*	[...]*	[...]*

Figur 5: Maskinernes gennemsnitsalder
Kilde: Parternes og konkurrenternes svar

- (91) Som led i omkostningsanalysen undersøges de forskellige gennemsnitlige variable omkostninger pr. virksomhed i figur 6-8. Der kan drages to konklusioner af omkostningsanalysen for avispapirmarkedet (figur 6). For det første har [...]* og især [...]* de laveste variable omkostninger og dermed muligvis de laveste marginalomkostninger på markedet for avispapir. For det andet ville de to transaktioner øge symmetrien mellem [...]*, selv om der fortsat vil være en vis asymmetri.

³⁵ Kilde: Oplysningsgrundlaget er blevet udarbejdet på basis af svarene på Kommissionens forskellige spørgeskemaer i fase I- og fase II-undersøgelsen, OECD og PPI.

³⁶ Arbejdskraft er blevet betragtet som faste omkostninger. Det ændrer ikke analysens resultater, hvis marketing og salg betragtes som variable omkostninger i lighed med råmaterialer og energi.

[...]*

Figur 6: De enkelte virksomheders gennemsnitlige variable omkostninger ved avispapir
Kilde: Parternes og konkurrenternes svar

- (92) Konklusionerne med hensyn til markedet for træholdigt magasinpapir er anderledes end for markedet for avispapir. Topleverandørerne har mere ensartede omkostningsstrukturer. Desuden har Kommissionen undersøgt den markedsstilling, der indtages af fjerde konkurrent, som Kommissionen ikke har betragtet som en topleverandør, men snarere som en mindre aktør på markedet for træholdigt magasinpapir. Det er bemærkelsesværdigt, at fjerde konkurrent har [...]*. I dag har fjerde konkurrent mindre markedsstyrke end topleverandørerne på markedet for træholdigt magasinpapir. Dette understreges af selskabets faldende markedsandel i de sidste to år. Fjerde konkurrent har planer om at udskifte sine eksisterende maskiner i de kommende år, hvilket vil gøre selskabet mere omkostningseffektivt.

[...]*

Figur 7: Gennemsnitlige variable omkostninger ved SC pr. virksomhed
Kilde: Parternes og konkurrenternes svar

[...]*

Figur 8: Gennemsnitlige variable omkostninger ved LWC pr. virksomhed
Kilde: Parternes og konkurrenternes svar

- (93) Parterne var ikke enige i Kommissionens foreløbige konklusion, nemlig at producenternes omkostningsniveauer var symmetriske. De fremfører især, at de fremlagte oplysninger og tal viser, at de påståede topleverandører snarere har uensartede omkostningsstrukturer. Desuden bemærkes det, at de mest omkostningseffektive aktører i en sådan situation ikke har nogen interesse i at foretage nogen samordning med de mindst omkostningseffektive, fordi de har råd til at konkurrere og samtidig kan opnå overskud. Endelig skulle omkostningskomponenterne, såsom energi, træmasse, andre råmaterialer osv. være forskellige fra den ene topleverandør til den anden. For eksempel er der forskelle i omkostningsstrukturen hos [...]* sammenholdt med [...]*, da energi og råmaterialer udgør en lavere procentandel af de samlede omkostninger. Energi udgør [...]* % af [...]* samlede omkostninger, men [...]* % af [...]* samlede omkostninger; [...]* råmaterialer udgør [...]* %, men [...]* % for de to andre.
- (94) Kommissionen er af den opfattelse, at der ikke er store forskelle i topleverandørernes omkostningsstrukturer på markedet for træholdigt magasinpapir, undtagen for fjerde konkurrent. Dette er allerede tilfældet nu, før de planlagte fusioner, og situationen vil ikke ændre sig meget, når de er

gennemført. På markedet for avispapir vil de to transaktioner - UPM-Kymmene/Haindl-4 og Norske Skog/Haindl-2 - forøge symmetrien mellem alle topleverandørernes omkostningsstrukturer. Selv om de to transaktioner vil gøre omkostningsstrukturene hos de resterende topleverandører af avispapir mere ensartede, kan disse leverandører dog reagere forskelligt på ændringer i priserne på råmaterialer. Kommissionen erkender derfor, at omkostningssymmetrien, især på markedet for avispapir, ikke nødvendigvis bidrager til kollektiv dominans.

- (95) Kontakter og forbindelser på flere markeder. Topleverandørerne driver normalt virksomhed på mere end et marked for træmasse og papirprodukter. For eksempel opererer alle topleverandører, nemlig Stora Enso, UPM-Kymmene, Haindl, Norske Skog, M-Real/Mylykoski, både på markedet for avispapir og på markedet for træholdigt magasinpapir.
- (96) Desuden udøver Stora Enso, UPM-Kymmene, Norske Skog, Haindl og M-Real/Mylykoski fælles kontrol med en række virksomheder inden for leverancer af råmaterialer og transport:
- (i) Oy Metsä-Botnia AB: en cellulosefabrik; UPM-Kymmene (47 %), M-Real/Mylykoski (46,41 %)
 - (ii) Sunila Oy: en cellulosefabrik; Stora Enso og M-Real/Mylykoski 50 % hver
 - (iii) Paperinkeräys Oy: indsamling, forarbejdning og levering af genbrugspapir; UPM-Kymmene (23 %) - M-Real/Mylykoski (30,3 %) - Stora Enso (30,4 %)
 - (iv) Austria Papier Recycling Ges.m.b.H. (indsamling af returpapir): Haindl, SCA og Norske Skog 33,3 % hver
 - (v) Pressretur AB (Sverige): indsamling af returpapir; Stora Enso, Holmen og SCA
 - (vi) Keräyskuitu (Finland): anlæg for afsværtet papirmasse; Stora Enso (68,1 %) og M-Real/Mylykoski (31,8 %)
- (97) Der kan også nævnes andre fælles logistik- og distributionsfaciliteter:
- (i) Oy Transfennica AB: et rederi; UPM-Kymmene (49,91 %) - M-Real/Mylykoski (36,65 %)
 - (ii) Corenso United Oy Ltd: møbelplade, indlæg og hylstre; UPM-Kymmene (29 %) - Stora Enso (71 %)
 - (iii) Distributionsaftale mellem UPM-Kymmene og M-Real/Mylykoski i Hull Havn i Det Forenede Kongerige, Tilbury, Det Forenede Kongerige og Antwerpen Havn i Belgien
 - (iv) Holmen, M-Real/Mylykoski og SCA har en langsigtet aftale om søtransport
 - (v) Steveco (Finland): et stevedoreselskab mellem Stora Enso, UPM-Kymmene og M-Real/Mylykoski.
- (98) Topleverandørerne samarbejder også med små virksomheder, især:

- (i) Metsä-Tissue Oyj: producent af silkepapir: M-Real/Mylykoski (65,6 %) og SCA (19,2 %)
 - (ii) Sodipel SA (Portugal): distributionsfaciliteter; Norske Skog har en aktiepost sammen med SCA
 - (iii) Sappin S.A. (Belgien): indkøb af rundtømmer og træflis; Haindl (dvs. Parenco-fabrikken) (50 %) - Sappi (50 %)
 - (iv) Laakirchen (Østrig): lokalt samarbejde om anskaffelse af en række råmaterialer til bestemte fabrikker; SCA - Steyrermühl, der ejes af Haindl.
- (99) I forbindelse med kollektiv dominans kan kontakter på flere markeder påvirke virksomhedernes strategiske adfærd og kan i væsentlig grad styrke samordningen på markederne.
- (100) Kundernes styrke. Industrien er karakteriseret ved nogle få store kunder og et stort antal små kunder. Begge kategorier benytter normalt flere leveringskilder. Som følge heraf betjener topleverandørerne et meget stort antal kunder, som ikke tegner sig for nogen stor andel af deres samlede afsætning. For Norske Skog, UPM-Kymmene og Haindl tegner deres respektive leverancer til de 10 største aftagere af avispapir sig for [...] % af deres respektive samlede afsætning; Stora Enso og Holmen afsætter [15-20 %]* og [15-20 %]* af deres respektive samlede afsætning til deres 5 største kunder. Procentsatserne er af samme størrelsesorden på markedet for træholdigt magasinpapir.
- (101) De største kunder på markedet for avispapir, såsom News Corp, Det Forenede Kongerige ([<5 %]* af de samlede leverancer af avispapir), Associated ([<5 %]*), Mirror News/Trinity Mirror, Det Forenede Kongerige ([<5 %]*), SPPP, Frankrig ([<5 %]*), får deres leverancer fra UPM-Kymmene, Stora Enso, Norske Skog, Holmen og Haindl, dvs. alle topleverandørerne. Det samme fænomen gør sig gældende på markedet for træholdigt magasinpapir, hvor de største kunder - Axel Springer Verlag ([<5 %]*), Burda ([<5 %]*), Gruner + Jahr ([<5 %]*), IPC Magazines ([<5 %]*) får deres leverancer fra mange forskellige forsyningskilder, nemlig UPM-Kymmene, M-Real/Mylykoski, Stora Enso og Haindl. Selv de mindste kunder får leverancer fra mange, om end færre, leverandører. I betragtning af at de køber mindre mængder, får de dog traditionelt deres leverancer fra en eller to topleverandører og fra mindre leverandører.
- (102) Ud over denne uligevægt i udbuds- og efterspørgselssidens betydning er der yderligere to årsager til, at kundernes styrke måske ikke er tilstrækkelig til at neutralisere en eventuel parallel oligopolitisk adfærd. For det første kræver det tid og omkostninger at skifte leverandør. Dette kan være årsagen til, at nogle kunder vurderer vedvarende forretningsforbindelser højere end prisen. Kunderne er villige til at acceptere den eksisterende leverandørs højere priser for at undgå omkostningerne ved at skulle skifte til nye leverandører. Dette skyldes blandt andet omkostningerne ved at etablere nye langfristede forretningsforbindelser, men det skyldes tilsyneladende også, at standardavispapir ganske vist er en råvare, men på meget kort sigt ikke er fuldstændig substituerbart udbudsmæssigt set. De forskellige leverandørers produkter skal nemlig tilpasses efter det enkelte trykkeri og i nogle tilfælde den enkelte presse for at man kan opnå optimal drift og trykbarhed. Optimeringsparametrene omfatter papirets trækstyrke i

papirmaskinens længde- og tværetning og papirets tykkelse, stivhed, overfladeglans, olie- og vandabsorption. Når en kunde har optimeret papirkvaliteten fra en bestemt maskine til de trykkerier, hvor kvaliteten skal anvendes, er han særdeles følsom over for ændringer, som leverandøren måtte foretage. Det er derfor tidkrævende og forbundet med store risici at skifte til nye leverandører.

- (103) Parterne beskriver den ret besværlige procedure for leverandørskifte, som foregår i flere etaper³⁷: i) laboratorieundersøgelser for at fastlægge papirets fysiske egenskaber; ii) forsøg med henblik på at vurdere papirets anvendelsesmuligheder og trykbarhed, iii) mere omfattende forsøg for at bekræfte papirets anvendelsesmuligheder, iv) gradvis mængdeforøgelse for at tilpasse det logistiske system, lagerføringen, ordrebehandlingen osv. Processen tager normalt flere måneder. Desuden er det almindeligt, at indførelsen af nye leverandører og afviklingen af forbindelserne med de eksisterende sker gradvis over en rimelig periode og ikke ved et pludseligt skifte.
- (104) At kunderne ikke blot interesserer sig for prisen, illustreres bedst af det forhold, at leverandørerne for at få nye kunder normalt skal tilbyde betydelige rabatter. Norske Skog beskrev i sit indlæg af 24. august, hvordan selskabet havde fået nye kunder ved at tilbyde en introduktionsrabat på [... %]*³⁸. Dette eksempel tyder på, at kunderne er forholdsvis tilbageholdende med at skifte leverandør.
- (105) Den anden faktor, der begrænser kundernes styrke er, at store kunder, der har behov for betydelige mængder, får problemer, hvis de vil skifte leverandør. Hvis en stor kunde som f.eks. Axel Springer eller Associated Newspapers forsøgte at skifte leverandør for 10 % af deres behov, ville det svare til 40-50 kt. Under normale forhold, hvor papirmaskinerne udnyttes 90 % eller mere, ville dette være særdeles vanskeligt, om ikke umuligt.
- (106) Teknologisk udvikling. Papirproduktion er en procesindustri. Normalt finder innovation i højere grad sted i produktionsprocessen end i selve produkterne. De fleste *F&U*-udgifter er således målrettet en forbedring af produktionsprocessen gennem en forbedring af procesteknologien og -styringen. Denne form for *F&U* gennemføres i vid udstrækning af og i samarbejde med producenter af papirmaskiner³⁹ og er til gavn for alle kunder (dvs. papirleverandørerne). Moderne teknologi er derfor let tilgængelig, og denne udvikling har bidraget til at nedbringe omkostningerne.
- (107) Innovation i selve produktet er sket i form af en forbedring af de eksisterende egenskaber med hensyn til glans og overfladebehandling. Disse forbedringer er også sket gennem procesudviklingen. Formålet er hovedsagelig at gøre produkterne anvendelige til dyrere formål og højne deres stilling på markedet.

³⁷ CO-formular for UPM-Kymmene/Haindl, s. 85.

³⁸ Svar af 24. august 2001, på beslutning efter artikel 6, stk. 1, litra c), s. 17.

³⁹ Der findes to producenter af papirmaskiner i verden, nemlig Valmet og Voith Sulzer.

- (108) Hindringer for adgang til markedet og ekspansion. Papirmasse- og papirindustrien er en "sunk cost"-industri. Som parterne har nævnt, er der ikke kommet nye virksomheder på markedet for avispapir eller træholdigt magasinpapir i de sidste fem år, og det er heller ikke sandsynligt, at det vil ske i de kommende år af følgende årsager: det er dyrt at komme ind på markedet, og det indebærer store risici, ligesom procedurerne for at skifte leverandør normalt er langvarige.
- (109) Anlægsomkostningerne, der i vid udstrækning er "sunk cost" inden for denne industri, udgør i gennemsnit henholdsvis 45-55 % og 35-50 % af de samlede omkostninger inden for produktionen af avispapir og træholdigt magasinpapir. Som ny virksomhed kan man ikke komme ind på markedet trinvist. Det kræver installation af en ny maskine, der normalt har en kapacitet på mellem 250 000-400 000 tons, hvilket svarer til 2-4 % af efterspørgslen. En nytilkommen virksomhed kan ikke finjustere sin produktion ved at lukke forældede maskiner. De fleste af omkostningerne er "sunk cost", og erfaringerne viser, at der kun kan opnås et overskud, hvis den nye maskine udnytter 90 % af sin kapacitet.
- (110) Parterne hævder dog, at der ikke er hindringer for de eksisterende virksomheders ekspansion. Små og mellemstore virksomheder har tegnet sig for en betydelig del af den samlede nye kapacitet (50 %) fra 1999 til 2002. I denne periode har der været fem projekter, som er blevet gennemført af Palm, Norske Skog, Myllykoski, Enso Stora og Holmen. Et af de mindre virksomheders to projekter er Myllykoskis nye fabrik i Tyskland. Dette projekt er blevet støttet af et fast tilsagn fra Axel Springer om at aftage en betydelig del af anlæggets produktion i en vis årrække. Dette nærmer sig vertikal integration. Der er kun meget få kunder, som har råd til at aftage 50 000 tons eller mere hos en enkelt leverandør uden at blive afhængige af den pågældende. Burdas og WAZ-Gruppens tilsvarende forsøg på vertikal integration mislykkedes. Det er derfor ret usandsynligt, at denne form for samarbejde kan forekomme på ny.
- (111) Det andet projekt, der gennemføres af en mindre leverandør, nemlig Palm, ville tegne sig for ca. 20 % af den nye kapacitet. Der er dog forskelle med hensyn til udvidelse af kapaciteten for træholdigt magasinpapir. I perioden indtil 2003 vil en række mindre virksomheder etablere en større ny kapacitet for SC- og LWC-kvaliteter end for avispapir.

Vurdering

A. Den planlagte fusions indvirkning på markedsstruktureren for avispapir

- (112) De største avispapirleverandørers markedsandele i EØS fremgår af nedenstående tabel (på grundlag af tal for 2000)⁴⁰:

Selskab	Kapacitet i 000 tons	Markedsandel	Salg i	Markedsandel
----------------	---------------------------------	---------------------	-------------------	---------------------

⁴⁰ Kapacitetstallene angiver den installerede kapacitet i Vesteuropa. Omkring 10 % af produktionen eksporteres.

			000 tons	
Stora Enso	[...]*	[20-25 %]*	[...]*	[20-25 %]*
UPM-Kymmene	[...]*	[10-15 %]*	[...]*	[10-15 %]*
Norske Skog	[...]*	[15-20 %]*	[...]*	[10-15 %]*
Holmen	[...]*	[10-15 %]*	[...]*	[10-15 %]*
Haindl	[...]*	[10-15 %]*	[...]*	[5-10 %]*
UPM-Kymmene/Haindl	[...]*	[25-30 %]*	[...]*	[20-25 %]*
UPM-Kymmene/Haindl – 4	[...]*	[20-25 %]*	[...]*	[20-25 %]*
Norske Skog/Haindl – 2	[...]*	[15-20 %]*	[...]*	[15-20 %]*
De 4 største leverandører efter fusionen		[70-80 %]*		[60-70 %]*
Efter begge transaktioner				
SCA	[...]*	[5-10 %]*	[...]*	[5-10 %]*
Myllykoski	[...]*	[<5 %]*	[...]*	[<5 %]*
Palm	[...]*	[<5 %]*	[...]*	[<5 %]*
Abitibi /Bridgewater	[...]*	[<5 %]*	[...]*	[<5 %]*
Matussiere & Forest	[...]*	[<5 %]*	[...]*	[<5 %]*
Perlen	[...]*	[<5 %]*	[...]*	[<5 %]*
Andre	[...]*	[<5 %]*	[...]*	[<5 %]*
Import	-----	-----	[...]*	[5-10 %]*
I alt	12045	100 %	11.720	100 %

Tabel 2: Markedsandele for avisepapir. Kilde: UPM-Kymmenes tal og skøn

- (113) Efter den første fusion vil UPM-Kymmene/Haindl få en markedsandel på [25-30 %]*, når det gælder kapacitet, og [20-25 %]*, når det gælder salg. Stora Enso vil umiddelbart følge efter på andenpladsen med henholdsvis [20-25 %]* og [20-25 %]*. Hvis anden transaktion gennemføres, vil UPM-Kymmene få en markedsandel på henholdsvis [20-25 %]* og [20-25 %]* og indtage andenpladsen på markedet. Individuel dominans som følge af enten den første eller begge de planlagte transaktioner kan derfor udelukkes.
- (114) Kommissionen har undersøgt, om fusionen kan medføre, at de fire selskaber UPM-Kymmene/Haindl ([20-25 %]*), Stora Enso ([20-25 %]*), Norske Skog ([10-15 %]*) og Holmen ([10-15 %]*) kommer til at indtage en kollektivt dominerende stilling, fordi den betyder, at de opnår [60-70 %]* af afsætningen. Med hensyn til kapaciteten ville de fire virksomheder få [70-80 %]*. Den resterende del af afsætningen vil blive varetaget af SCA med [5-10 %]*, Myllykoski med [<5 %]* og Palm med [<5 %]*. Hvis også den anden fusion gennemføres, vil de fire største virksomheder få følgende markedsandele: UPM-Kymmene/Haindl-4 [20-25 %]*, Stora Enso [20-25 %]*, Norske Skog/Haindl-2 [15-20 %]* og Holmen [10-15 %]*.
- (115) Øget koncentration. Den planlagte fusion nedsætter antallet af førende virksomheder inden for denne industri fra fem til fire. På EØS-plan vil de fire virksomheders markedsandel stige fra ca. [50-60 %]* til ca. [60-70 %]*, hvad afsætningen angår, og fra ca. [60-70 %]* til [70-80 %]*, når det gælder kapaciteten. Hvis det antages, at de uafhængige selskaber ikke bidrager til Herfindahl-Hirschman-indekset (*HHI*), vil *HHI* være steget fra [...]* til [...]* efter den første fusion eller med [...]* point i 2000 til [...]* efter anden fusion ($\Delta HHI = [...]*$). Begge disse skøn over *HHI*-niveauet er forsigtige skøn, fordi ingen af dem omfatter de mindste virksomheders markedsandel. *HHI* vil dog stadig være under tærsklen på 1 800, der ofte betragtes som et særdeles koncentreret marked.

- (116) Udelukkelse af en konkurrent. Haindl har været banebrydende, når det gælder anvendelse af meget store mængder genbrugspapir i avisproduktionsindustrien. Haindl opfattes af en række kunder som en meget innovativ og kundeorienteret producent. Selskabets omkostningsstruktur er noget anderledes end de øvrige topleverandørers, især på markedet for avisproduktionsindustrien. [Haindl er ...]*. Lave marginalomkostninger øger Haindls markedsstyrke. Overtagelsen af Haindl vil derfor fjerne en betydelig uafhængig konkurrent fra markedet for avisproduktionsindustrien.

B. Fusionens indvirkninger på markedsstrukturen for træholdigt magasinpapir

- (117) Efter de to fusioner vil de største leverandører af træholdigt magasinpapir i EØS få følgende markedsandele (på grundlag af tallene for 2000)⁴¹:

Selskab	Kapacitet i 000 tons	Markedsandel	Salg i 000 tons	Markedsandel
UPM-Kymmene	[...]*	[25-30 %]*	[...]*	[20-25 %]*
Stora Enso	[...]*	[20-25 %]*	[...]*	[20-25 %]*
M-Real/Myllykoski	[...]*	[10-15 %]*	[...]*	[15-20 %]*
Haindl	[...]*	[5-10 %]*	[...]*	[5-10 %]*
UPM-Kymmene/Haindl	[...]*	[35-40 %]*	[...]*	[30-35 %]*
UPM-Kymmene/Haindl – 4	[...]*	[30-35 %]*	[...]*	[25-30 %]*
De 3 største leverandører efter fusionen Efter første transaktion	[...]*	[70-80 %]*	[...]*	[70-80 %]*
De 3 største leverandører efter fusionen Efter anden transaktion	[...]*	[60-70 %]*	[...]*	[60-70 %]*
Burgo	[...]*	[5-10 %]*	[...]*	[5-10 %]*
Norske Skog	[...]*	[5-10 %]*	[...]*	[5-10 %]*
Norske Skog/Haindl – 2	[...]*	[10-15 %]*	[...]*	[10-15 %]*
SCA	[...]*	[5-10 %]*	[...]*	[5-10 %]*
Sappi	[...]*	[<5 %]*	[...]*	[<5 %]*
Andre	[...]*	[5-10 %]*	[...]*	[<5 %]*
Import	-----	-----	[...]*	[<5 %]*
I alt	12689	100 %	9677	100 %

Kilde: De anmeldende parter

- (118) Øget koncentration og færre aktører. Som følge af den første fusion vil de tre største leverandører få [70-80 %]* af et sådant marked, hvad kapaciteten angår (UPM-Kymmene [30-35 %]*, Stora Enso [20-25 %]*, M-Real/Myllykoski [15-20 %]*), og [70-80 %]*, når det gælder afsætningen (UPM-Kymmene [30-35 %]*, Stora Enso [20-25 %]*, M-Real/Myllykoski [15-20 %]*). Hvis den anden fusion finder sted, vil [5-10 %]* af UPM-Kymmenes markedsandel gå over til Norske Skog, og de tre største leverandører vil tegne sig for [60-70 %]* af markedet, når det gælder kapacitet, og [60-70 %]*, når det gælder afsætning. Hvis

⁴¹ Kapacitetstallene angiver den installerede kapacitet i Vesteuropa. Omkring 23 % af produktionen eksporteres.

det antages, at de uafhængige virksomheder ikke bidrager til Herfindahl-Hirschman-indekset (*HHI*), vil *HHI* være steget fra [...] til [...] efter den første fusion eller en stigning på [...] point. Den anden fusion vil nedsætte *HHI* til [...] og dermed reducere forøgelsen i koncentrationen til [...].

- (119) Selv om fusionen øger koncentrationen på markedet, mindsker den symmetrien mellem de tre største aktører. Efter de to fusioner vil symmetrien mellem disse markedsaktører blive reduceret. UPM, som før fusionerne har en markedsandel svarende til Enso Storás, vil forøge sin markedsandel og blive den førende virksomhed på markedet. Hvis den anden fusion finder sted, vil Norske Skog desuden blive stærkere med en markedsandel, der er lidt større end Haindls før fusionerne.
- (120) Det skal også bemærkes, at den mindste af de tre topleverandører, M-Real/Mylykoski, består af to virksomheder, som er forbundet af produktions- og salgsaftaler (se ovenfor). Ud af de to virksomheders samlede kapacitet på [...] kt, tegner de joint ventures, som de har oprettet med henblik på produktion, sig for [...] kt. Det må derfor undersøges, om de to virksomheder ville handle som en, når det gælder beslutninger om kapacitetsinvesteringer.
- (121) Udelukkelse af en konkurrent. Som det er tilfældet på markedet for avispapir, betragter en række kunder også Haindl som en særdeles innovativ og kundeorienteret producent på markedet for træholdigt magasinpapir. Haindl har været særdeles aktiv på dette marked i de sidste fem år, og tegner sig for [...] % af den samlede kapacitetsforøgelse. Overtagelsen af Haindl kunne derfor fjerne en betydelig uafhængig konkurrent fra markedet for træholdigt magasinpapir.
- (122) På baggrund af ovenstående må det konstateres, at den planlagte fusion vil føre til ændringer i markedsstrukturen, der gør det nødvendigt at undersøge yderligere, om den vil medføre kollektiv dominans på markedet for avispapir og på markedet for træholdigt magasinpapir.

C. Markedernes karakteristika og deres fremme af kollektiv dominans

- (123) Fusionen vil medføre et forholdsvis mere gennemsigtigt og mindre usikkert marked, hvilket afspejles i, at antallet af topleverandører falder fra fem til fire på markedet for avispapir og fra fire til tre på markedet for træholdigt magasinpapir. Kommissionen har ved sin undersøgelse af markedets karakteristika fundet nogle elementer, der kan bidrage til kollektiv dominans, og andre, der ikke kan.
- (124) I klagepunktsmeddelelsen anførte Kommissionen, at markedets karakteristika bidrog til kollektiv dominans. Kommissionen er fortsat af den opfattelse, at produkterne er tilstrækkelig ensartede, at efterspørgslen er særdeles uelastisk, at købernes styrke er begrænset, og at der er betydelige adgangsbarrierer.
- (125) Efter en nøje gennemgang af parternes svar på klagepunktsmeddelelsen erkender Kommissionen dog, at nogle elementer ikke vil bidrage til en kollektivt dominerende stilling. Det gælder især markedsandelens begrænsede stabilitet, den manglende gennemsigtighed i kapacitetsudvidelsesprojekter inden den officielle meddelelse derom, og den manglende symmetri i omkostningsstrukturerne med hensyn til de forskellige komponenter, idet alle disse forhold peger i en anden retning.

- (126) For fuldstændighedens skyld bør man også undersøge de mulige samordningsmekanismer, der analyseres i klagepunktsmeddelelsen, og deres holdbarhed, inden der drages en endelig konklusion.

D. Samordningsmuligheder

- (127) Muligheden for, at parallel adfærd giver sig udslag i samordning, vil afhænge af gennemsigtigheden i investeringsbeslutningerne og virksomhedernes samordningsmekanismer. Kommissionen fremførte i klagepunktsmeddelelsen, at den havde påvist to samordningsmekanismer (en kortsigtet og en langsigtet), som ville give topleverandørerne mulighed for ensidigt at begrænse deres kapacitetsniveau for at opnå eller opretholde kunstigt høje priser. De samme mekanismer blev anset for anvendelige på de to relevante markeder, nemlig markedet for avispapir og markedet for træholdigt magasinpapir. I det følgende redegøres der kort for disse mekanismer, og det forklares hvorfor de i sidste instans ikke mentes at kunne sikre en effektiv samordning på disse markeder.

Samordningsmekanismer ifølge klagepunktsmeddelelsen

- (128) Som anført i klagepunktsmeddelelsen kan der være tale om følgende to samordningsmekanismer:
- for det første samordning af investeringer i ny kapacitet for at begrænse kapaciteten på markedet og dermed hæve det gennemsnitlige prisniveau på lang sigt
 - for det andet samordning af markedsrelaterede produktionsindskrænkninger til støtte for priserne på kort sigt under en efterspørgselsnedgang (der er ingen grund til at samordne på kort sigt i en periode med stor efterspørgsel).
- (129) Samordning af investeringer i ny kapacitet mentes at kunne ske gennem en meddelelsesproces. Alle markedsdeltagere har en række potentielle investeringsprojekter, dvs. potentielle steder, hvor de kunne installere nye papirmaskiner. Investeringsbeslutninger omfatter normalt en række parametre og er i sidste instans knyttet til investeringsafkastet. Kommissionen fremførte i klagepunktsmeddelelsen, at en form for signalering, hvorved de største virksomheder ville bekendtgøre deres investeringsprojekter, kunne være et middel til at lette en samordnet adfærd. Oligopolvirksomhederne vil undlade at investere - eller udsætte deres investeringer - på grundlag af de meddelelser, som andre oligopolvirksomheder har givet (jf. nr. 83 og 84), således at nye investeringer ikke skader producenternes fælles mål, nemlig at sikre en lavere kapacitet på markedet og dermed et højere investeringsafkast.
- (130) Samordning af markedsrelaterede produktionsindskrænkninger blev også i klagepunktsmeddelelsen betragtet som en mekanisme til at holde kapaciteten nede i konjunkturperioder med lav efterspørgsel. I disse perioder er der nemlig mulighed for, at kapaciteten på markedet bliver betydelig højere end efterspørgslen hvilket kan medføre et stort prisfald. Samordningen af markedsrelaterede produktionsindskrænkninger, ved at papirmaskinerne sættes ud af drift i en periode, vil midlertidigt reducere udbuddet på markedet. Hvad enten det sker gennem meddelelser eller de foreliggende oplysninger om

produktionsindskrænkninger på markedet, vil de enkelte oligopolvirksomheder på markedet for avispapir og træholdigt magasinpapir beslutte at stoppe deres maskiner i stedet for at producere papir, der medfører en risiko for lavere markedspriser.

- (131) I klagepunktsmeddelelsen fremførte Kommissionen, at en samordnet adfærd især vil blive understøttet af mulighederne for repressalier. Med hensyn til samordning af investeringer i ny kapacitet ligger mulighederne for repressalier i selve risikoen for, at andre oligopolvirksomheder begynder et investeringskapløb, der medfører overkapacitet, prissammenbrud og i sidste instans en lav rentabilitet for industrien som helhed. En sådan risiko vil virke tilstrækkelig afskrækkende på virksomhederne, så de ikke afviger fra den aftalte kurs. Kommissionen behandlede også spørgsmålet om, hvorvidt de repressalier, der er nævnt i næste afsnit, også kunne fremme samordning.
- (132) Med hensyn til samordning af produktionsindskrænkninger ligger mulighederne for repressalier i, at de andre oligopolvirksomheder begynder at satse på afvigerens kunder. Oligopolvirksomhederne kunne individuelt tilbyde afvigerens kunder lavere priser for at ødelægge afvigerens avancer. Dette er praktisk muligt, fordi de største virksomheder har tilstrækkelige oplysninger om, hvem afvigerens kunder er, og fordi de af følgende tre hovedårsager har den ekstra kapacitet, der skal til for at forøge deres leverancer til disse kunder: (i) da en sådan situation vil opstå i en periode med lav efterspørgsel, har alle oligopolvirksomhederne tilstrækkelig ekstra kapacitet, (ii) de kan benytte omstillelige maskiner⁴² til at forøge produktionen af den ønskede kvalitet, (iii) hvis dette ikke er tilstrækkeligt, kan de føre nogle af de mængder, der er bestemt til eksport, tilbage til Europa⁴³.

Svar på klagepunktsmeddelelsen og Kommissionens konklusioner

- (133) Parterne redegjorde i deres svar på klagepunktsmeddelelsen for spørgsmålene om, hvorvidt samordning enten af investeringer i ny kapacitet eller af markedsrelaterede produktionsindskrænkninger var praktisk gennemførlig og holdbar. De fremsatte udførlige argumenter imod, at de nævnte mekanismer skulle kunne føre til hemmelig samordning. De fremførte især, at samordningen hverken var praktisk gennemførlig eller holdbar, når det gjaldt investeringer i ny kapacitet eller produktionsindskrænkninger. På grundlag af en indgående undersøgelse af disse argumenter konkluderer Kommissionen, at investeringssamordning ikke er sandsynlig. Den mener dog, at samordning af produktionsindskrænkninger er mulig både på markedet for avispapir og på markedet for træholdigt magasinpapir.

⁴² Tre af topleverandørerne har omstillelige maskiner (Stora Enso, Haindl og Myllykoski). Efter de to fusioner ville både UPM-Kymmene og Norske Skog også have omstillelige maskiner. Omstillelige maskiner er papirmaskiner, der kan producere enten avispapir eller magasinpapir (i de fleste tilfælde SC-B). Der kræves kun begrænset tid til omstillingen (fra et par timer til 1-2 uger), og omkostningerne er ikke særlig høje. Fordelen er større fleksibilitet, så kapaciteten kan omstilles fra en papirkvalitet til en anden. Som parterne har nævnt kan omstillelige maskiner påvirke den eksisterende kapacitet betydeligt. En sådan omstillelig kapacitet kan give topleverandørerne mulighed for at gennemføre repressalier på kort sigt.

⁴³ I EØS eksporteres 10 % af produktionen af avispapir og over 20 % af produktionen af træholdigt magasinpapir.

- (134) Parterne gav udtryk for, at samordning af investeringer i ny kapacitet var umulig af følgende tre årsager. For det første mente de, at det vil være umuligt at nå frem til en, især hemmelig, samordning. Parterne nævnte problemerne med at definere investeringer - da der kan foretages både ombygning og småændringer - og med at udarbejde en rotationsplan for investeringerne og aftale en indbyrdes kapacitetsfordeling. For det andet fremførte parterne, at bebudede investeringer er definitive, og at der derfor ikke er mulighed for signalering af nogen art. Endelig udtalte de, at der ikke er tilstrækkelig gennemsigtighed på markedet til, at der inden der gives meddelelse om investeringen kan indgås en hemmelig aftale. Parterne fremsatte desuden det argument, at samordning af investeringer i ny kapacitet ikke ville være holdbar af følgende to årsager: incitamenterne til at snyde og manglen på troværdige sanktioner.
- (135) På grundlag af en undersøgelse af parternes redegørelse konkluderer Kommissionen, at det er højst usandsynligt, at oligopolvirksomheder vil kunne benytte investeringsmeddelelser til hemmeligt at samordne investeringer i ny kapacitet. På grund af utilstrækkelig gennemsigtighed er det usandsynligt, at der vil kunne opnås en samordning, eller at denne vil være holdbar. For det første mener Kommissionen, at oligopolvirksomheder for at foretage en samordning - dvs. for at fremsætte troværdige meddelelser og meddelelser, der påvirker de øvrige konkurrenters adfærd - har behov for tilstrækkelig gennemsigtighed for at kunne bedømme, om et projekt vil få det nødvendige afkast. I modsat fald vil meddelelserne ikke blive taget alvorligt af de andre virksomheder og vil da heller ikke påvirke deres investeringsbeslutninger. Dette er tilsyneladende ikke tilfældet. Desuden gives der relativt få investeringsmeddelelser i Europa, og de fleste af dem gennemføres i modsætning til hvad der er tilfældet i USA. For det andet må oligopolvirksomhederne for at gøre samordningen holdbar, dvs. for at forhindre nogen af deltagerne i oligopolet i at investere for meget eller for hurtigt - på forhånd udelukke en eventuel afvigelse fra det hemmeligt aftalte mål. Med andre ord må de kunne afsløre potentielle afvigere og begrænse afvigelse gennem troværdige trusler om sanktioner. Undersøgelsen viste dog, at det er meget usandsynligt, at oligopolvirksomhederne kan få kendskab til et investeringsprojekt, der påtænkes gennemført af en virksomhed, som afviger fra det hemmeligt aftalte mål, før investeringen gøres definitiv. Uden tilstrækkelig gennemsigtighed betyder dette, at oligopolvirksomhedernes meddelelser ikke ville kunne afværge uønskede investeringer. Og så snart der er givet bindende tilsagn om investeringen, ville enhver trussel om repressalier miste sin troværdighed, fordi den ville være for dyr at udføre i praksis.
- (136) Med hensyn til samordning af markedsrelaterede produktionsindskrænkninger fremførte parterne først, at denne mekanisme ikke havde nogen prisvirkninger⁴⁴. Derpå hævdede de, at det er umuligt at definere eller afsløre produktionsindskrænkninger på grund af manglende gennemsigtighed. De udtalte, at produktionsindskrænkninger kan antage mange former, som det ville være umuligt for virksomhederne at samordne; det ville desuden blive meget vanskeligt at definere et optimalt driftsniveau på et givet tidspunkt. De udtalte

⁴⁴ Norske Skog-Lexecon (s. 31) fremførte, at “*der i forbindelse med de årlige kontrakter ikke var nogen mulighed for, at produktionsindskrænkninger ville påvirke priserne (As far as yearly contracts are concerned, there is no possibility of downtime affecting prices)*”.

endvidere, at det er umuligt at afsløre en afvigende virksomhed. Oligopolvirksomhederne ville derfor have store incitamenter til at snyde, så snart de havde mulighed for det. Endelig fremførte de, at det ville være særdeles dyrt og utroværdigt at iværksætte repressalier over for en virksomhed, der havde afvejet fra aftalen om produktionsindskrænkninger.

- (137) Kommissionen er dog ikke enig med parterne i, at parallelle strategier, der omfatter beslutninger om markedsrelaterede produktionsindskrænkninger, er umulige på markedet for henholdsvis avispapir og træholdigt magasinpapir. For det første er Kommissionen ikke enig i, at produktionsindskrænkninger ikke påvirker priserne. UPM-Kymmene indrømmer det faktisk også, når det udtaler, at “produktionsindskrænkninger kan forsinke prisfaldet på et marked med faldende efterspørgsel (downtime may slow the decline of prices in a market of falling demand)”⁴⁵. Produktionsindskrænkninger kan vanskeligt skjules for markedsdeltagerne, da oplysninger om produktionsindskrænkninger er tilgængelige gennem forskellige kanaler. Leverandørerne giver normalt deres kunder meddelelse om en kommende produktionsindskrænkning, når det drejer sig om maskiner, der leverer til den bestemte kunde. Dette er blevet bekræftet af en af de største konkurrenter. Da kunderne benytter mange leverandører, leverer oligopolvirksomhederne meget ofte til de samme kunder. Desuden foreligger der statistikker på markedet over lagrenes og produktionsindskrænkningernes størrelse.
- (138) For det andet mener Kommissionen, at de potentielle sanktionsmidler er troværdige. Når en konkurrent afviger fra den fælles aftale, kan de resterende topleverandører træffe aggressive foranstaltninger uden at skulle ændre priserne over for alle deres øvrige kunder. Dette kan få nogle kunder til at søge bort fra den afvigende virksomhed og lægge hele eller en del af deres efterspørgsel hos de øvrige topleverandører, hvilket kan medføre et fald i den pris, som den afvigende virksomheds største kunder betaler. Som fremført i klagepunktsmeddelelsen, kan kapaciteten desuden anvendes som støtte for repressalier i en periode med lav efterspørgsel. Kapaciteten kan målrettes nogle af den afvigende virksomheds store kunder, uden at det påvirker hele markedet. Dette er troværdigt, da topleverandørernes største kunder normalt er velkendte for de øvrige. Dette fremgår af UPM-Kymmene's CO-formular, der omfatter en fortegnelse over UPM-Kymmene's største kunder og deres leverandører - bortset fra UPM-Kymmene. Endvidere er antallet af omstillelige maskiner og deres kapacitet ikke ubetydelig, og eksportsalget er ikke fortrinsvis baseret på langfristede kontrakter. Disse to faktorer kan begge betragtes som potentielle kapacitetskilder og derfor som et troværdigt sanktionsmiddel. Endelig undlod parterne at redegøre for, hvorfor flere af de største papirproducenters øverste ledelse oplyser i forskellige fora, at de er indstillet på at indskrænke produktionen midlertidigt, hvis det er nødvendigt for at opretholde balancen mellem udbud og efterspørgsel.
- (139) Kommissionen konkluderer, at ovennævnte mekanisme vedrørende investeringssamordning ikke vil fremme en hemmelig samordning på markedet for avispapir og på markedet for træholdigt magasinpapir. Den fastholder dog, at det ikke kan udelukkes, at hemmelig samordning af produktionsindskrænkninger

⁴⁵ UPM-Kymmene, svar på klagepunktsmeddelelsen, s. 11.

kan fungere som en samordningsmekanisme, der kan medføre, at topleverandørerne opnår kollektiv dominans inden for avispapir og træholdigt magasinpapir. Som det fremgår af de efterfølgende afsnit, vil en sådan samordning dog sandsynligvis blive undermineret af de mindre markedsdeltagere.

Mindre markedsdeltageres mulighed for at modvirke topleverandørernes konkurrencebegrænsende adfærd

- (140) Kommissionen fremførte i klagepunktsmeddelelsen, at de mindre markedsdeltagere ikke havde mange incitamentter til at udfordre topleverandørerne, især fordi de ville drage fordel af et højere gennemsnitligt prisniveau. Den mente også, at Norske Skog ville være tilbageholdende med at bryde disciplinen på markedet for træholdigt magasinpapir på grund af de mulige negative konsekvenser for markedet for avispapir. Omvendt ville M-Real/Mylykoski være tilbageholdende med at bryde ud af samordningen på markedet for avispapir. Efter en indgående undersøgelse af disse forskellige konkurrenter virker det dog usandsynligt, at topleverandørerne kunne disciplinere en række virksomheder, som på grund af deres faktiske markedsstilling ikke med rimelighed kan karakteriseres som mindre markedsdeltagere.
- (141) Især bør Norske Skogs og M-Real/Mylykoskis stilling undersøges nærmere på grundlag af en række elementer, der kom frem under høringen. For det første ser det ud til, at Norske Skog selv er et eksempel på, hvordan en forholdsvis lille papirproducent kan forøge sine markedsandele og blive en førende virksomhed på verdensmarkedet. Dette selskab har i løbet af 15 år opnået at blive en af de førende på verdensmarkedet for avispapir fra at være en mellemstor virksomhed i Norge. Et sådant eksempel strider mod kundernes beskrivelse af, at alle små papirproducenter ikke har midlerne til at konkurrere på markederne for avispapir eller træholdigt magasinpapir. Desuden betyder Norske Skogs kraftige vækst, at der må sættes spørgsmålstegn ved, om selskabet vil ændre sin strategi radikalt efter fusionen og holde op med at investere eller erhverve nye virksomheder. For det andet ser det ud til, at M-Real/Mylykoski ikke fungerer som et enkelt selskab, når det gælder investeringsbeslutninger. Selskaberne fremlagde en række dokumenter, der viste, at de havde hver sin særskilte investeringspolitik. Hvis de skal betragtes særskilt, vil deres respektive kapacitet for træholdigt magasinpapir ligge nærmere Burgos og SCA's end topleverandørernes, som f.eks. UPM-Kymmene. Kommissionen mener derfor, at det vil være uhensigtsmæssigt ikke at behandle Norske Skog som en egentlig konkurrent til det fusionerede selskab på markedet for træholdigt magasinpapir, hvor det ikke indgår i den fastlagte gruppe af oligopolvirksomheder. Det ville tilsyneladende også være uhensigtsmæssigt ikke at behandle M-Real/Mylykoski som egentlige konkurrenter til det fusionerede selskab på markedet for avispapir, hvor de ikke indgår i den fastlagte gruppe af oligopolvirksomheder. Disse elementer kunne sammen med markedsandelens begrænsede symmetri mindske disse virksomheders incitamentter til at samordne deres adfærd med andre oligopolvirksomheders.
- (142) Under alle omstændigheder mener Kommissionen, at de resterende små markedsdeltagere kan spille en aktiv rolle på deres respektive markeder og gøre den hemmelige samordning uholdbar. De vigtigste af de små markedsdeltagere er SCA, Mylykoski, Palm og Abitibi/Bridgewater på markedet for avispapir og Norske Skog, Burgo og SCA på markedet for træholdigt magasinpapir. Disse markedsdeltagere kunne skade de største leverandørers hemmeligt samordnede

adfærd ved at øge produktionen, når hver af oligopolvirksomhederne, der hver især søger at tilgodese deres fælles interesser, forsøger at indstille driften af deres maskiner midlertidigt. Som det kort kan illustreres, ville disse virksomheder kunne udnytte topleverandørernes hemmelige samordning til at forbedre deres konkurrencemæssige stilling og forøge deres markedsandele.

- (143) SCA er en mellemstor virksomhed med en andel på [5-10%]* på begge markeder, men koncentrerer sig om markeder med højere avancer, såsom silkepapir. Kommissionen fremførte i klagepunktsmeddelelsen, at SCA ikke er interesseret i avispapir og træholdigt magasinpapir på samme måde, og at selskabet på grund af sine forbindelser med topleverandørerne kan have begrænsede incitamentter til at udfordre disse. SCA udtalte dog under høringen, at markederne for avispapir fortsat var af stor betydning for det, og at det overvejede at foretage nye investeringer. Der har således været rygter fremme om, at SCA overvejede at installere en ny avispapirmaskine i sit Aylesford-anlæg i Det Forenede Kongerige. Kommissionen erkender derfor, at SCA vil kunne modvirke topleverandørernes konkurrencebegrænsende adfærd på især markedet for avispapir.
- (144) Palm er en aktiv virksomhed på regionalt plan og leverer fortrinsvis til Sydtysskland. Selskabet har investeret i en ny avispapirmaskine, der kom op på fuld kapacitet i 1999 fra 150 til [...] kt hvorved selskabet forøgede sin andel af markedet for avispapir til [<5%]*. Parterne bekræfter i deres svar på klagepunktsmeddelelsen, at en sådan ny avispapirmaskine var uventet for industrien. Kommissionen finder det derfor sandsynligt, at Palm især vil kunne udfordre topleverandørerne på regionalt plan.
- (145) Burgo har i den senere tid været udsat for store omkostninger og har derfor ikke effektivt kunne udfordre en kollektivt dominerende stilling. Dette bekræftes i øvrigt af, at dets markedsandele er faldet i de sidste to år fra [5-10%]* til [5-10%]*. I de kommende to år vil Burgo dog investere i nye maskiner og dermed kunne skabe en betydelig ny kapacitet (400 kt) på markedet for træholdigt magasinpapir. Investering i nye maskiner vil medføre lavere marginalomkostninger og forbedre selskabets muligheder for at udfordre topleverandørerne.
- (146) Kommissionen erkender således, at flere mellemstore virksomheder ikke er uden betydning, når det gælder deres markedsstilling, og at deres investeringer i nye maskiner har været betydelige i den senere tid og måske også vil være det i de kommende år.
- (147) De små virksomheder på de to markeder vil kunne gøre en parallel strategi for samordning af midlertidige produktionsindskrænkninger uholdbar. Hvis for eksempel topleverandørerne på markedet for avispapir ville samordne deres midlertidige produktionsindskrænkninger på tidspunkter med lav efterspørgsel, ville de små virksomheder kunne modvirke et sådant skridt ved at øge deres produktion. Traditionelt set er de små virksomheders udnyttelsesgrad ikke væsentligt anderledes end den gennemsnitlige udnyttelsesgrad for industrien som helhed. Tidligere, når efterspørgslen har været lav, har kapacitetsudnyttelsen inden for industrien ifølge Cepiprint været på 90 % eller mindre. Hvis man anvender denne sats på den eksisterende kapacitet, betyder det, at de små virksomheder i en periode med lav efterspørgsel vil få en reservekapacitet på i

hvert fald omkring 260 000 tons. Som nævnt tidligere, har parternes og Kommissionens økonomiske eksperter anslået de to markeds elasticitet til mellem 0,1 og 0,3. Ved en efterspørgselselasticitet på 0,1 ville denne mængde være tilstrækkelig til at udligne en prisforhøjelse på 22 %. Ved en elasticitet på 0,2 og 0,3 ville tallene være henholdsvis 11 % og 7 %. En midlertidig nedskæring af produktionen ville derfor ikke være en rentabel strategi i betragtning af de små virksomheders muligheder for at forøge produktionen næsten omgående gennem en højere kapacitetsudnyttelse. Desuden ville de små virksomheder i løbet af et år kunne forøge produktionen gennem småændringer og ombygninger, og i løbet af en toårig periode kan nogle små virksomheder have installeret en ny papirmaskine på markedet.

- (148) Kommissionen kan derfor konkludere, at disse små og mellemstore virksomheder ikke kan betragtes som marginale markedsdeltagere. De vil nemlig være i stand til at tilføre markedet for avispapir og træholdigt magasinpapir ny kapacitet og udnytte den kunstigt skabte midlertidige knaphed ved at øge deres produktion. De små virksomheder vil derfor kunne udfordre topleverandørerne.

V. KONKLUSION

- (149) På baggrund af især de argumenter, som parterne har fremsat som svar på klagepunktsmeddelelsen, og som især vedrører koncentrationen af markedsandele, de mellemstore virksomheders størrelse og konkurrenceevne og ovennævnte problemer vedrørende en eventuel samordning af kapaciteten, mener Kommissionen ikke, at de anmeldte fusioner vil skabe kollektiv dominans på markedet for avispapir og træholdigt magasinpapir i EØS.
- (150) Kommissionen konkluderer, at de anmeldte fusioner ikke vil skabe eller styrke en dominerende markedsstilling, som bevirker, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt inden for fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf. Fusionerne er derfor forenelige med fællesmarkedet og EØS-aftalen -

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

De fusioner, der blev anmeldt den 20. juni 2001, og som vedrører UPM-Kymmene's overtagelse af Haindl'sche Papierfabriken KGaA og det efterfølgende salg af to af Haindl's anlæg, Parenco og Walsum, til Norske Skogindustrier ASA, er forenelige med fællesmarkedet og EØS-aftalen.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til:

De anmeldende parter

Udfærdiget i Bruxelles, den 21.11.2001

På Kommissionens vegne

Mario MONTI
Medlem af Kommissionen