



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel 21.11.2001

C(2001)3703 def.

**NIET-VERTROUWELIJKE
VERSIE**

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 21 november 2001

waarbij een concentratie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-Overeenkomst wordt verklaard

**(zaak nr. COMP/M. 2498 - UPM-KYMMENE/HAINDL en
zaak nr. COMP/M. 2499 - NORSKE SKOG / PARENCO / WALSUM)**

Beschikking van de Commissie

van 21 november.2001

waarbij een concentratie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-Overeenkomst wordt verklaard

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

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte ("EER-Overeenkomst"), en met name op artikel 57,

Gelet op Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen,¹ laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1310/97,² en met name op artikel 8, lid 2,

Gezien het besluit van de Commissie van 23 juli 2001 om in de onderhavige zaak de procedure in te leiden,

Na de betrokken ondernemingen in de gelegenheid te hebben gesteld hun opmerkingen betreffende de door de Commissie gemaakte bezwaren kenbaar te maken,

Gezien het advies van het Adviescomité voor concentraties³,

Gezien het eindverslag van de raadsadviseur-auditeur in deze zaak⁴,

¹ PB L 395 van 30.12.1989, blz. 1; verordening gerectificeerd in PB L 257 van 21.9.1990, blz. 13.

² PB L 180 van 9.7.1997, blz. 1.

³ PB C [...] van [...] 2001, blz. [...].

⁴ PB C [...] van [...] 2001, blz. [...].

OVERWEGENDE HETGEEN VOLGT:

1. Op 20 juni 2000 ontving de Commissie een aanmelding van een voorgestelde concentratie waarbij het Finse concern UPM-Kymmene (hierna “UPM” genoemd), volledige controle over de Duitse onderneming Haindl'sche Papierfabriken KGaA (“Haindl”) verwerft door de aankoop van alle aandelen van Haindl. Op dezelfde dag ontving de Commissie een tweede aanmelding van een concentratie betreffende de doorverkoop door UPM-Kymmene van twee van de zes fabrieken van Haindl (“Haindl-2”), meer bepaald Parenco in Nederland en Walsum in Duitsland, aan de Noorse papierfabrikant Norske Skog.
2. Na onderzoek van de aanmelding heeft de Commissie geconcludeerd dat de aangemelde transactie binnen de werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 4064/89 (hierna de “concentratieverordening” genoemd) viel en er ernstige twijfel bestond over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-Overeenkomst.
3. Na grondig onderzoek van de zaak is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de voorgestelde concentratie geen zodanige collectieve machtspositie zal creëren ten gevolge waarvan daadwerkelijke concurrentie in de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-Overeenkomst aanzienlijk zouden worden belemmerd.

I. DE PARTIJEN

4. UPM-Kymmene is de houdstermaatschappij van een concern dat vooral actief is op het gebied van bosbouwproducten, globaal verdeeld over drie bedrijfsgebieden: drukpapier (afdelingen kranten-, tijdschriften- en fijnpapier), verwerking (verwerkingsmateriaal), en houtproducten (bezaagd hout en multiplex).
5. Haindl is een familieonderneming die actief is in de papierindustrie. Een andere activiteit van de Haindl-groep is de regionale luchtvaartmaatschappij Augsburg Airways die vóór de afronding van de transactie in kwestie, of uiterlijk 31 december 2001, aan de voormalige Haindl-aandeelhouders zal worden overgedragen.
6. Norske Skog is een bedrijf dat actief is in de sector bosbouwproducten. De hoofdactiviteit van het bedrijf is de productie en verkoop van houthoudend drukpapier (kranten en tijdschriften).

II. DE TRANSACTIE EN DE CONCENTRATIE

7. De voorgestelde overname van Haindl omvat twee stappen. Bij de eerste stap verwerft UPM-Kymmene het volledige kapitaal van Haindl. De tweede stap bestaat uit de doorverkoop door UPM-Kymmene van twee van de zes Haindl-fabrieken aan de Noorse papierfabrikant Norske Skog, hetgeen plaatsvindt op het moment dat UPM-Kymmene controle over Haindl (back-to-back-verkoop) verwerft. Deze twee fabrieken zijn Walsum in Duitsland en Parenco in Nederland, hierna “Haindl-2” genoemd, terwijl naar de resterende vier fabrieken wordt verwezen als “Haindl-4”. De wijze waarop de transactie is opgezet, houdt in dat de eerste transactie autonoom kan worden afgehandeld, maar dat de tweede afhankelijk is van de eerste.
8. UPM-Kymmene zal 100% van de aandelen Haindl verwerven. Norske Skog zal alle aandelen Parenco en alle activa van Walsum verwerven. Bijgevolg is elke aangemelde

transactie een concentratie in de zin van artikel 3, lid 1, onder b), van de concentratieverordening.

III. COMMUNAUTAIRE DIMENSIE

9. Eerste transactie: de betrokken ondernemingen haalden in 2000 samen een totale wereldwijde omzet⁵ van meer dan 5 miljard euro (UPM-Kymmene 9,583 miljard euro; Haindl 1,49 miljard euro). Zij hebben elk binnen de Gemeenschap een omzet van meer dan 250 miljoen euro (UPM-Kymmene 6,9 miljard euro; Haindl [...]*) euro), maar zij behalen niet meer dan twee derde van hun totale omzet binnen de Gemeenschap in een en dezelfde lidstaat. De aangemelde transactie heeft derhalve een communautaire dimensie en vormt een geval van samenwerking in de zin van de EER-Overeenkomst, krachtens artikel 57 van die overeenkomst.
10. Tweede transactie: in 2000 haalden de betrokken ondernemingen samen een totale wereldwijde omzet⁶ van meer dan 2,5 miljard euro (Norske Skog 3,284 miljard; Haindl-2 [...]*). Binnen de Gemeenschap bedraagt de totale omzet van elke partij meer dan 100 miljoen euro (Norske Skog [...]*; Haindl-2 [...]*). In ten minste drie lidstaten, te weten [...]*, heeft elk van de partijen een omzet van meer dan 25 miljoen euro, en in elk van deze lidstaten bedraagt de gezamenlijke totale omzet van de partijen meer dan 100 miljoen euro, maar zij behalen niet meer dan twee derde van hun totale omzet binnen de Gemeenschap in een en dezelfde lidstaat. De aangemelde transactie heeft derhalve een communautaire dimensie en vormt een geval van samenwerking in de zin van de EER-Overeenkomst, krachtens artikel 57 van deze overeenkomst.

IV. VERENIGBAARHEID MET DE GEMEENSCHAPPELIJKE MARKT

11. De beide concentraties betreffen de economische sectoren pulp en kranten- en tijdschriftenpapier. De enige markten die hierdoor beïnvloed worden zijn de markten voor kranten- en tijdschriftenpapier. De concentraties hebben echter geen gevolgen voor de afzonderlijke markt van houtvrij gestreken papier (woodfree coated reels: WFC) voor tijdschriften aangezien Haindl dit soort papier niet fabriceert.

RELEVANTE PRODUCTMARKTEN

1. Krantenpapier

12. Krantenpapier wordt in de eerste plaats gebruikt voor het drukken van nieuwsbladen. Voor de vervaardiging van krantenpapier is ten minste 65% per gewichtseenheid mechanische of gerecycleerde pulp vereist. Er bestaan verschillende kwaliteitscategorieën krantenpapier, bijvoorbeeld naargelang het papier oppervlaktebehandeld of gekalanderd, wit of gekleurd is, terwijl ook de helderheid van categorie tot categorie verschilt. Het gewicht van het papier (gramsgewicht) en de

⁵ De omzet is berekend overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de concentratieverordening en de mededeling van de Commissie betreffende de berekening van de omzet (PB C 66 van 2.3.1998, blz. 25).

* Gedeelten van deze tekst zijn bewerkt om te voorkomen dat vertrouwelijke informatie wordt bekendgemaakt. Deze gedeelten staan tussen vierkante haken en zijn aangegeven met een asterisk.

⁶ Omzet berekend overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de concentratieverordening en de mededeling van de Commissie betreffende de berekening van de omzet.

helderheid zijn de hoofdvariabelen. Standaardkrantenpapier heeft meestal een gramsgewicht tussen 40 - 52g/m² en een helderheid tussen ISO 57 en 60. Verbeterd krantenpapier heeft een gramsgewicht van 42 - 56g/m² en een helderheid van ISO 61 of meer. Speciaal krantenpapier omvat kantoorpapier en boekpapier met een laag gramsgewicht (28 - 40g/m²) en hoge helderheidsgraad (ISO 63-80).

13. In een beschikking van 30 oktober 1995⁷ heeft de Commissie gesteld krantenpapier als één enkele productmarkt te beschouwen, waarbij zij onder meer tot de bevinding kwam dat er zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde een hoge mate van onderlinge vervangbaarheid tussen verschillende erkende krantenpapierkwaliteiten was⁸ en dat de prijsverschillen niet significant waren. Deze benadering werd ook aangehouden in Beschikking 1999/641/EG van de Commissie in zaak IV/M.1225 – *Enso/Stora*.⁹ UPM-Kymmene beweert dat dit nog steeds geldt, hetgeen ruimschoots door marktonderzoek is bevestigd. Wat de onderhavige zaak betreft is de Commissie derhalve van mening dat er voor krantenpapier één enkele productmarkt is.

2. Tijdschriftenpapier

14. Voor de productie van tijdschriftenpapier zijn mechanische, chemische en gerecycleerde pulp alsook chemicaliën, vulstoffen en pigmenten nodig. Tijdschriftenpapier wordt in de eerste plaats gebruikt voor de publicatie van consumententijdschriften, catalogi en advertentiemateriaal, waarbij vooral diepdruk en offset wordt toegepast. Er zijn drie onderscheiden categorieën: ongestreken papier (supergekalanderd, bekend als SC-A of SC-B), gestreken mechanisch papier op rol (coated mechanical reels: CMR,) en houtvrij gestreken papier op rol (woodfree coated reels: WFC). Gestreken mechanisch papier op rol omvat in hoofdzaak de categorie licht papier (lightweight coated: LWC); andere categorieën gestreken mechanisch papier zijn middelzwaar (medium weight coated: MWC) en zwaar (heavy weight coated: HWC) gestreken papier, en glad machinegestreken (machine-finished coated: MFC) tijdschriftenpapier.
15. De categorie SC-B is kwalitatief de minste en WFC de beste en deze laatste ligt in prijs 30% à 40% hoger dan SC-B; gestreken mechanisch papier op rol (LWC) ligt zowel in kwaliteit als prijs daartussenin. Daaruit blijkt dat voor elke categorie gramsgewicht en helderheid de hoofdvariabelen zijn. Om enige indicatie te geven: SC-B heeft een gramsgewicht van 50-55g/m² en een helderheid van ISO 65 à 69% en SC-A een enigszins hoger gramsgewicht en hogere helderheid van ISO 70 à 80%. Bij LWC ligt het gramsgewicht meestal tussen 55g/m² en 65g/m² en de helderheid bereikt ISO 85%, terwijl WFC een gramsgewicht heeft van meer dan 80g/m² en een helderheid hoger dan ISO 90%.
16. Volgens partijen behoren de verschillende kwaliteitscategorieën tot dezelfde markt voor tijdschriftenpapier, omdat zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde een hoge mate van substitueerbaarheid bestaat. Bovendien wijzen partijen erop dat de Commissie in twee eerdere zaken haar beoordeling baseerde op één enkele markt voor

⁷ Zaak IV/M.646 - Repola/Kymmene, PB C 318 van 29.11.1995, blz. 3.

⁸ De meeste leveranciers zijn in staat met verschillende kwaliteiten te werken zonder dure aanpassingen van hun drukapparatuur.

⁹ Beschikking van 25 november 1998, PB L 254 van 29.9.1999, blz. 9.

krantenpapier.¹⁰ De Commissie handelde in beide zaken echter zo omdat de beoordeling van de transactie niet anders zou zijn indien van een afzonderlijke relevante productmarkt voor WFC werd uitgegaan.

17. Uit het onderzoek van de Commissie is echter gebleken dat WFC-papier geen deel uitmaakt van de algemene markt voor tijdschriftenpapier. Om te beginnen heeft de prijsontwikkeling bij de categorieën SC en LWC de neiging gelijk op te gaan, terwijl dit voor WFC niet lijkt te gelden. Dit is een aanwijzing dat WFC geen deel uitmaakt van de algemene markt voor tijdschriftenpapier. De partijen waren het volstrekt niet met dat onderzoek eens en meldden dat de prijsontwikkelingen bij SC/CMR en WFC sterke overeenkomst vertonen. Een correlatieonderzoek van de verschillende prijzen ondersteunt de analyse van de Commissie dat WFC niet tot dezelfde markt als SC/CMR behoort.¹¹
18. Aan de vraagzijde is vrij weinig substitutie mogelijk. WFC heeft een gramsgewicht van ten minste 80g/m², waardoor het vergeleken met LWC dik is. Het is aanzienlijk resistenter dan mechanische soorten en “vergeelt” niet in de loop van de tijd omdat het geen lignine bevat. Bijgevolg wordt WFC vooral gebruikt voor omslagen van publicaties en voor dure reis-, leefstijl- en modetijdschriften van hoge kwaliteit, waarvan de prijs per nummer het mogelijk maakt zowel de hogere inkoopprijs als de hogere vervoerskosten te betalen, aangezien elk nummer zwaarder is als gevolg van het hogere gramsgewicht. In hun reactie op de mededeling van punten van bezwaar vermeldten partijen dat de Commissie had nagelaten de overlappingsen tussen middelzwaar gestreken papier (MWC) en houtvrij gestreken papier (WFC) in aanmerking te nemen. Weliswaar is er sprake van enige substitutie tussen de beide soorten, maar deze is marginaal en niet van belang in termen van volume.
19. Gezien vanuit de aanbodzijde is er praktisch geen substitutie tussen WFC en houthoudende papiersoorten. De papiermachines die WFC produceren zijn speciale machines.¹² Bovendien vereist de productie van WFC alleen chemische pulp als grondstof, terwijl SC en LWC geproduceerd worden op basis van houthoudende mechanische pulp. Chemische pulp wordt op grote schaal door onafhankelijke toeleveranciers geproduceerd en op de open markt verhandeld, terwijl mechanische pulp meestal binnen het eigen bedrijf wordt geproduceerd. De prijs voor chemische pulp, soms marktpulp genoemd, varieert in de loop van de tijd sterk. Zo schommelde bijvoorbeeld de marktprijs voor chemische pulp van het soort NSBK in 2000 tussen 630 USD/ton en 710 USD/ton.¹³ Dit verklaart gedeeltelijk waarom de prijsbeweging van WFC niet overeenkomt met die van de andere papiersoorten.

¹⁰ Zaak IV/M.646 Repola/Kymmene, overweging 20; zaak IV/M.1225 Enso/Stora, overweging 17

¹¹ Er is een prijsrelatie-onderzoek opgezet om na te gaan in welke mate de prijs van het ene product beïnvloed wordt door de prijs van een vermeend vervangend product. Hoe groter de correlatie voor de twee producten (dat wil zeggen, hoe dichter de coëfficiënt bij 1 ligt), hoe waarschijnlijker het is dat er een gecombineerde productmarkt voor beide producten bestaat. De correlatiecoëfficiënt van LWC en SC is 0,85, terwijl deze bij SC/LWC en WFC rond [0,45; 0,55] ligt. Een correlatiecoëfficiënt lager dan 0,55 is niet doorslaggevend om de opvatting te staven dat WFC tot dezelfde productmarkt behoort als SC/CMR.

¹² Dit is al door de Commissie erkend in Beschikking IV/M.646 Repola/Kymmene, punt 16.

¹³ Jaarverslag 2000, Matussière & Forest S.A., blz. 16.

20. Een aantal afnemers is van mening dat ook papiersoorten als supergekalanderd (SC) en licht gestreken (LWC) verschillende relevante productmarkten vormen. Aan de aanbodzijde is er weinig of geen substitutie tussen de soorten CMR en SC. Er bestaan geen machines die zowel SC als LWC (of andere soorten gestreken tijdschriftenpapier) kunnen produceren, omdat hiervoor een superkalander door een coater moet worden vervangen en omgekeerd, wat volstrekt niet rendabel is. Bijgevolg zijn LWC-machines gewoonlijk gespecialiseerde machines die alleen gestreken mechanisch papier op rol produceren. SC-machines kunnen echter multi-instelbare ('swing') machines zijn die zowel SC-B als krantenpapier kunnen produceren.
21. Terwijl de beweging van de prijzen voor standaard SC en LWC de neiging heeft gelijk op te gaan, is het prijsverschil ongeveer 20%. Er bestaat echter een grote variatie in kwaliteit en prijzen binnen de papiersoorten SC en LWC, die elkaar in gramsgewicht en helderheid gedeeltelijk overlappen. Bijgevolg suggereert dit geen duidelijke afbakening. Er zijn ook verscheidene voorbeelden te geven van uitgevers die de beide papiersoorten afwisselen. Het lijkt daarom voor de beoordeling van deze zaak meer aangewezen houthoudend papier, meer bepaald SC en CMR samen, als de relevante productmarkt te beschouwen.
22. Tot slot is de Commissie van mening dat houtvrij tijdschriftenpapier (WFC) en houthoudend tijdschriftenpapier – waaronder supergekalanderd (SC), gestreken mechanisch papier op rol (CMR), zowel licht (LWC), middelzwaar (MWC) als zwaar (HWC) papier, en glad machinegestreken papier (MFC) – twee onderscheiden relevante productmarkten vormen.

RELEVANTE GEOGRAFISCHE MARKTEN

1. Krantenpapier

23. Volgens de partijen wijzen de huidige markttrends op een belangrijke invloed van de invoer uit Canada en de Verenigde Staten in de EER. Bijgevolg voert UPM-Kymmene aan dat, gelet op de opkomst van een transatlantische markt, de markt voor krantenpapier zich ten minste de hele EER omvat. In de zaak *Enso/Stora* van 1998 werd geoordeeld dat de relevante geografische markt voor krantenpapier tot de EER beperkt was.
24. In 2000 bedroeg de totale in- en uitvoer respectievelijk 9,3% en 10% van het verbruik in de EER. Bijna 80% van deze invoer is afkomstig uit Noord-Amerika, met name uit Canada, welk land alleen al bijna 75% van de Europese invoer voor zijn rekening neemt. Canada heeft recht op een rechtenvrij quotum van 600.000 ton per jaar. Het grootste deel hiervan is bestemd voor het Verenigd Koninkrijk.
25. Invoer is onderhevig aan rechten die geleidelijk verminderen en momenteel 0,5% bedragen. In 2002 zullen de invoerrechten worden opgeheven. UPM-Kymmene stelt bijgevolg dat de invoer verder zal stijgen. Het door de Commissie in deze zaak verrichte onderzoek laat echter zien dat de invoer niet is toegenomen en zich op een laag niveau gestabiliseerd heeft, hetgeen ingaat tegen de idee dat de markt groter is dan de EER. In het bijzonder is de invoer van krantenpapier in de afgelopen tien jaar in de EER met minder dan 10% gering en relatief stabiel gebleven. Bovendien is de invoer sinds 1998 niet aanmerkelijk toegenomen, ondanks een geleidelijke tariefsverlaging van 3,5% naar de huidige 0,5%.

26. Er zijn vijf onafhankelijke krantenpapierproducenten in Noord-Amerika die door Europese afnemers als hun leveranciers werden vermeld. De meeste leveringen gaan naar de Britse eilanden. Van de vijf bedrijven verwachtten er drie aanzienlijke hoeveelheden naar Europa. Dat zijn Abitibi, dat beschouwd wordt als wereldmarktleider in termen van capaciteit, Bowater, dat ook op wereldniveau tot de tien topleveranciers behoort, en Kruger. Abitibi heeft ook vaste voet op de Europese markt gekregen door de aankoop van Bridgewater, een krantenpapierfabriek in Groot-Brittannië. Deze fabriek heeft een capaciteit van 292.000 ton en verkoopt voornamelijk op de Britse krantenpapiermarkt. Bowater heeft echter maar een klein bedrijf in Europa. Kruger is niet aanwezig in Europa. Deze drie bedrijven zijn goed voor meer dan 60% van alle invoer in de EER. De hoeveelheden die door de twee kleinere Canadese leveranciers worden vervoerd (Irving en Alliance Forests Products) zijn van geen belang. Bowater is bezig Alliance Forest Products over te nemen.
27. De partijen stellen dat er een verdere groei van de invoer van Noord-Amerikaanse producenten verwacht kan worden, wanneer de Canadese producenten niet meer voordelig uit zijn bij leveranties aan de Verenigde Staten vanwege de sterke US-dollar, en bijgevolg de koers van de euro gunstiger wordt voor uitvoer naar de EER. Vanwege de afhankelijkheid van de wisselkoers worden de Canadese producenten door veel Europese afnemers echter beschouwd als vrij incidentele leveranciers zonder een duidelijk langetermijnbeleid en langlopende verplichtingen, en bijgevolg niet geschikt voor langdurige uitgeversactiviteiten. Dit is door twee leidende Noord-Amerikaanse importeurs bevestigd. Bowater verklaarde dat het graag zijn verkoop naar Europa zou willen uitbreiden op voorwaarde dat de wisselkoers gunstiger wordt. Kruger verklaarde dat het de uitvoer naar Europa aan het terugbrengen is vanwege zowel de wisselkoers als de vervoerskosten. Daarbij komt dat de branchevereniging CEPIPRINT een teruggang van de invoer uit Canada voorspelt van 786.000 ton in 2000 naar 750.000 ton in 2001.¹⁴ De prognose van CEPIPRINT is dat er in de komende twee jaar nog een verdere afname zal plaatsvinden. Dit alles maakt het tamelijk aannemelijk dat de invoer uit Noord-Amerika in de komende paar jaar zal teruglopen.
28. Bovendien stemt de gebruikelijke kwaliteit in de EER niet overeen met die welke in Noord-Amerika wordt geproduceerd. De kwaliteit van de uit Canada ingevoerde goederen wordt als enigszins inferieur aan de Europese kwaliteit beschouwd. Bovendien hebben veel afnemers laten blijken dat de kwaliteit van Europees krantenpapier steeds beter wordt, waardoor het in dit opzicht al bestaande verschil tussen Canada en Europa toeneemt.
29. Een andere bron van invoer is Rusland. Verscheidene fabrieken, zoals Kondopoga, Wolga en Solikamsk, leveren aan de EER, vooral aan Duitsland. Dit krantenpapier wordt echter beschouwd als van lage kwaliteit vergeleken met dat van de Europese producenten en wordt meestal gebruikt voor gratis kranten. Bovendien zijn er logistieke problemen waardoor stabiliteit en betrouwbaarheid van de toelevering twijfelachtig zijn. De invoer uit Rusland bedraagt ongeveer 2% van het EER-verbruik.
30. Samengevat ziet het er naar uit dat de markt voor krantenpapier zich tot de EER en Zwitserland beperkt omdat (i) de invoer in 2000 slechts 9,3% van het totale verbruik in de EER omvatte en in 2001 verder afneemt; (ii) ondanks de verlaging van de tarieven, schommelende wisselkoersen en achterblijvende conjunctuurcycli de handelsstromen

¹⁴ Vraag-aanbodverslag, juni 2001, blz. A.2.

tussen de EER en Noord-Amerika weinig variatie vertonen. Anders gezegd, zelfs in de jaren met een gunstige wisselkoers vond er geen significante groei van de invoer uit Canada plaats.

2. Tijdschriftenpapier

31. De partijen zijn van mening dat de tijdschriftenpapiermarkt ten minste de hele EER omvat. Er zijn geen aanmerkelijke non-tarifaire handelsbelemmeringen binnen de EER. Voor de invoer in de EER zijn er voor sommige soorten tijdschriftenpapier echter invoerrechten verschuldigd. Zo zijn er geen rechten voor de papiersoort SC en is er momenteel op de invoer van de soorten LWC en WFC een recht van respectievelijk 3,6% en 2,4% van toepassing. Beide rechten worden in 2004 tot nul gereduceerd.
32. De EER is een netto-exporteur van tijdschriftenpapier. De uitvoer bedraagt 23% van de totale EER-leveringen, de import slechts ongeveer 1%. Het onderzoek van de Commissie heeft aangetoond dat toename van de invoer in de nabije toekomst onwaarschijnlijk is. De leidende Noord-Amerikaanse papierproducenten hebben verklaard geen concrete plannen te hebben om hun uitvoer naar de EER uit te breiden.
33. Bovendien heeft het onderzoek van de Commissie aangetoond dat afnemers van tijdschriftenpapier eensgezind de EER als een relevante geografische markt voor tijdschriftenpapier beschouwen. Ook zijn de afnemers van mening dat noch van de Noord-Amerikaanse, noch van de Russische of andere Oost-Europese partijen gezegd kan worden dat zij actief zijn op de Europese markt. Bijgevolg worden de EER plus Zwitserland als de relevante geografische markt beschouwd.

BEOORDELING UIT MEDEDINGINGSOOGPUNT

1. Algemeen: de pulp- en papierindustrie

Productieprocessen

34. Sinds begin jaren tachtig is de productiewaarde van hout, papier, kranten- en tijdschriftenpapier en drukpapier toegenomen tot meer dan 10% van de totale Europese productie. De pulp- en papierindustrie omvat vijf kerngebieden waarop ondernemingen actief zijn: pulp, kranten- en tijdschriftenpapier, hoogwaardig papier, karton en tissue. Delen van het productieproces worden door deze bedrijven gemeenschappelijk verricht, wat verklaart waarom ondernemingen die actief zijn in de kranten- en tijdschriftenpapierindustrie soms ook op andere gebieden actief zijn.
35. Het vervaardigingsproces van kranten- en tijdschriftenpapier begint met bosbouwactiviteiten, wat zowel de aanplant en kweek als het vellen en zagen van bomen omvat. Sommige papierproducenten zijn feitelijk eigenaar van bossen en zijn betrokken bij de basisverwerking van houtproducten zoals houtplaten en planken of bouwhout. Dit geldt bijvoorbeeld voor UPM-Kymmene, dat bezaagd hout, triplex, geschaafd hout en veredelde producten vervaardigt. De in het productieproces elkaar opvolgende activiteiten kunnen als een verticale geïntegreerde productieketen worden beschouwd. Hout wordt gebruikt als grondstof voor de vervaardiging van pulp, dat vervolgens gebruikt wordt als een van de grondstoffen voor de fabricage van druk- en kranten- en tijdschriftenpapier.
36. Pulp is een waterhoudende vezelachtige substantie, gemaakt van nieuwe of gerecycleerde vezels, die tot papiervellen wordt verwerkt. Er zijn verschillende soorten

pulp afhankelijk van de gewenste eigenschappen van het papierproduct zoals sterkte, uiterlijk en beoogd gebruik. Voor kranten- en tijdschriftenpapier worden drie typen pulp gebruikt: mechanische pulp, gewoonlijk groundwood pulp of thermo-mechanische pulp (TMP) – gemaakt van hout –, voorts ontinkte pulp (DIP) – gemaakt van oud papier – en op chemische wijze verkregen pulp. Dit laatste type wordt alleen voor tijdschriftenpapier gebruikt, aangezien het de sterkte van het papier vergroot: in combinatie met TMP en DIP wordt het gebruikt voor de fabricage van SC-papier, in combinatie met TMP voor de fabricage van LWC-papier en zonder TMP en DIP voor de fabricage van krantenpapier.

37. TMP en DIP worden niet in grote hoeveelheden op de open markt verkocht, aangezien de producenten van kranten- en tijdschriftenpapier over geïntegreerde voorzieningen voor pulpfabricage beschikken. De grondstoffen (hout of oud papier) arriveren bij de fabrieken die de pulp produceren, waarna dit vervolgens wordt gebruikt voor de fabricage van kranten- of tijdschriftenpapier. De mate van integratie van de vervaardiging van chemische pulp varieert. Chemische pulp vormt een tamelijk klein deel van de pulp die voor tijdschriftenpapier (afgezien van WFC) wordt gebruikt en kan extern op de markt voor chemische pulp worden gekocht. Een aantal producenten (volgens partijen ongeveer 1/3 van de leveranciers van WFC) heeft de capaciteit van de papierproductie geïntegreerd met een fabriek voor chemische pulp; de overige kopen chemische pulp op de markt. Andere sleutelfactoren voor de pulpproductie zijn chemicaliën, water en energie. Sommige bedrijven hebben geïntegreerde energievoorzieningen ontwikkeld om hun eigen behoeften volledig of gedeeltelijk te dekken.
38. In de jaren negentig is er een aantal veranderingen in het fabricageproces van de pulp- en papierindustrie opgetreden. Deze zijn zowel het gevolg van rationalisering van de productie en veranderingen in het nationale of Europese milieubeleid, als van nieuwe technologische ontwikkelingen binnen het productieproces. Een van de gevolgen is de spectaculaire afname van het water- en energieverbruik. Andere veranderingen van het productieproces omvatten de vervanging van het bleken met chloor door elementaire of volledig chloorvrije processen (bleken is nodig om de helderheid van het papier te vergroten). Een andere belangrijke ontwikkeling heeft te maken met het toenemend belang van oud papier als grondstof.
39. Er heeft een aanmerkelijke verandering in het beleid inzake afval en hergebruik plaatsgevonden nu het milieubesef is toegenomen. Dit heeft tot een goed ontwikkelde markt voor oud papier en gerecycleerde vezels geleid. Sommige fabrikanten van pulp en papier hebben zelfs hun productieproces en productassortiment volledig gewijzigd om alleen nog maar gerecycleerde grondstoffen te gebruiken. Gerecycleerde vezels zijn een essentiële grondstof voor de papierindustrie geworden, een grondstof die tot zes keer toe kan worden hergebruikt (indien gemengd met nieuwe vezels). Hergebruik is zeer aantrekkelijk voor fabrieken in dichtbevolkte gebieden vanwege het ruime aanbod van papier en de korte vervoersafstanden (waarbij fabrikanten op zekerheid van de aanvoer en een efficiënt ophaalsysteem vertrouwen).
40. Een belangrijk structureel aspect van de industrie voor kranten- en tijdschriftenpapier heeft te maken met het feit dat productielijnen gerelateerd zijn aan papiersoorten. Het blijkt dat papierfabrieken die teruggewonnen vezels gebruiken niet gemakkelijk op het gebruik van nieuwe vezels kunnen omschakelen en andersom. De beslissing gebruik te maken van het ene of het andere materiaal heeft tot consequentie dat verschillende machines in het geding zijn, een ontinktingsinstallatie of een grinder. Aangezien

mechanische pulp veel energie-intensiever is, wordt de energiebron belangrijk en wordt energie vaak binnenshuis opgewekt. Zo schakelde Haindl in Schongau bijvoorbeeld over van TMP naar DIP, wat het energieverbruik met 85% verminderde. De omschakeling maakte wel de installatie van ontinkingsapparatuur noodzakelijk.

41. Ten aanzien van de oppervlaktebehandeling van het papier moet een vergelijkbare beleidsbeslissing genomen worden. Alle papiermachines die een andere kwaliteit dan krantenpapier produceren, zijn voorzien van ofwel een superkalander of een coater ter afwerking van het papier. Technisch gesproken kan een machine met een superkalander zowel SC als krantenpapier maken. Een machine met een coater kan zowel CMR als krantenpapier produceren, hoewel dit een zeer uitzonderlijke combinatie is.¹⁵ Een papiermachine echter die gekalanderd papier produceert, kan geen gestreken papier produceren. De reden hiervan is dat telkens wanneer de productie wordt omgeschakeld de kalander moet worden gebruikt in plaats van de coater. Niet alleen zijn beide onderdelen duur (10% of meer van de kostprijs van een papiermachine), maar het is ook zeer tijdrovend om de nodige veranderingen aan te brengen. Op grond hiervan, en ook omdat de investeringen omvangrijk zijn en de levensduur van de machines 20 jaar en meer bedraagt, heeft het besluit om in een bepaald type technologie te investeren verregaande consequenties, zowel ten aanzien van de kostenstructuren als van de marktpositie.

Investeringsprocessen

42. Besluiten inzake investeringen behoren tot de belangrijkste beleidskeuzevariabelen in de industrie voor kranten- en tijdschriftenpapier. Over het algemeen zijn de expansiemogelijkheden beperkt door de investeringskeuzen die de leveranciers in het verleden maakten, de technologische mogelijkheden of de toekomstige beleidsontwikkeling. Op de markt voor kranten- en tijdschriftenpapier zijn de investeringsprocessen gelijksoortig. Capaciteituitbreidingen vinden gewoonlijk op drie manieren plaats: i) uitbreiding van de capaciteit van de bestaande apparatuur door weinig ingrijpende veranderingen, de zogeheten sluipende vorm, ii) uitbreiding van de capaciteit van bestaande apparatuur door revisie of verbetering van apparatuur; iii) de installatie van nieuwe apparatuur. Sluipende capaciteitsuitbreiding kan bij elke papiermachine plaatsvinden en levert gewoonlijk een gemiddelde groei van 1% per jaar op. Het installeren van een nieuwe machine gaat vaak gepaard met de buitenbedrijfstelling van een oude, niet efficiënt werkende machine.
43. De kranten- en tijdschriftenpapierindustrie is zeer kapitaalintensief. Dienovereenkomstig kunnen investeringen als volgt worden omschreven:
- (a) omvangrijk, aangezien een nieuwe machine gewoonlijk een capaciteit van 250.000 tot 300.000 ton heeft, wat goed is voor 3% van de Europese vraag;
 - (b) duur (300 - 500 miljoen euro voor de installatie van een nieuwe machine, 20 - 100 miljoen euro voor verbetering en renovatie);
44. Daarom komt het bij investeringen in nieuwe capaciteit regelmatig voor dat deze in omvangrijke en onregelmatige brokstukken plaatsvinden. Bij het nemen van een besluit

¹⁵ Er schijnt in Europa slechts een zo'n machine in bedrijf te zijn, in 2000 door Perlen Papier geïnstalleerd, met een capaciteit van 150.000 ton.

over de omvang en het moment van investeringen wordt rekening gehouden met het bestaande evenwicht tussen capaciteit en vraag, de investeringen waartoe al door anderen is besloten, de groeitrend van de markt op de lange termijn (die geleidelijk de nieuwe capaciteiten ‘opslorpt’) en vooral de verwachtingen van de investeerder ten aanzien van het rendementspercentage op die investeringen. Bovendien ligt er een bepaalde tijd tussen de aankondiging van het investeringsproject, de definitieve bekendmaking en de feitelijke verwezenlijking. Het tijdsbestek tussen de definitieve bekendmaking en de feitelijke verwezenlijking is gewoonlijk tussen de een en de twee jaar.

De leveranciers en de structuur van de industrie van kranten- en tijdschriftenpapier

45. De afgelopen jaren is de Europese pulp- en papierindustrie steeds meer gekenmerkt door een hoge mate van horizontale concentratie en verticale integratie, met name door de fusies tussen UPM en Kymmene in 1995 en Stora en Enso in 1998.
46. Momenteel is de concentratie in de Europese industrie voor kranten- en tijdschriftenpapier vrij hoog. Volgens de partijen hebben de vijf topleveranciers bijna de hele [70 à 80%]* markt voor krantenpapier en de vier topleveranciers bijna [70 à 80%]* van de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier in handen op basis van de capaciteit (respectievelijk [60 à 70%]* en [70 à 80%]* op basis van de verkoop). Bovendien is het totaal aantal ondernemingen dat bij de papierindustrie is betrokken vrij beperkt.
47. Hoewel CEPIPRINT, de “Association of European Publication Paper Producers”, officieel 48 bedrijven telt, is het feitelijke aantal leden 14 wanneer rekening wordt gehouden met onafhankelijke bedrijfsgroepen. Het onderzoek van de Commissie wees uit dat er nog andere papierproducenten zijn die kleine hoeveelheden krantenpapier of houthoudend tijdschriftenpapier kunnen produceren, maar zij gebruiken meestal maar één enkele vestiging en zijn maar kleine marktdeelnemers. Samengevat omvat de bedrijfstak ongeveer 19 Europese producenten. Van deze marktdeelnemers zijn twee bedrijven feitelijk dochterondernemingen van niet-Europese groepen. Sappi Europe - een dochteronderneming van de Zuid-Afrikaanse groep Sappi - is een belangrijke producent van gestreken mechanisch papier en in Europa een van de leiders voor houtvrij gestreken papier. De Canadese papierproducent Abitibi heeft een dochteronderneming in Groot-Brittannië, Abitibi-Bridgewater Paper, die goed is voor ongeveer [$<5\%$]* van de Europese productiecapaciteit van krantenpapier.
48. De leveranciers kunnen worden ingedeeld op basis van drie factoren: hun omvang, de mate van horizontale integratie en tot slot de mate van verticale integratie. Om te beginnen is er een groot verschil in omvang tussen de marktdeelnemers. De markt heeft enkele zeer kleine deelnemers, die elk goed zijn voor minder dan 1% van de totale Europese marktcapaciteit, hetzij van krantenpapier hetzij van tijdschriftenpapier; zij omvat tevens mondiaal opererende deelnemers en een aantal middelgrote deelnemers. Vervolgens onderscheidt de mate van horizontale integratie de marktdeelnemers. Er zijn enkele overlappingsen tussen de industrie van kranten- en tijdschriftenpapier en een aantal aanverwante activiteiten. Het blijkt dat enkele bedrijven belangen hebben in andere papier- en kartonmarkten, zoals papier van hoge kwaliteit, karton en tissue. Tot slot zijn er bij de leveranciers ook nog een aantal verschillen in de mate van verticale integratie. Terwijl sommige papierproducenten hun grondstoffen en energie inkopen, zijn andere in het bezit van bossen, fabrieken voor de vervaardiging van chemische

pulp, bedrijven voor het inzamelen van oud papier en energiebedrijven. Aan de hand van deze drie factoren kan enig onderscheid tussen de leveranciers worden gemaakt.

49. Bij haar onderzoek is de Commissie op een groep zeer kleine marktdeelnemers gestoten die een aantal kenmerken gemeen hebben. Deze groep omvat zeven bedrijven: Dresden Papier, Leipa Gruppe, Lenk, Regeno Papier, Robert Cordier, Perlen Papier en Steinbeis Temming Papier. De meeste hiervan zijn afhankelijk van een of twee papiermachines en zijn elk goed voor minder dan 1% van de markt. Een groot deel van hen is gevestigd in Duitsland, de grootste nationale markt; zij hebben de neiging zich te richten op plaatselijke afnemers (ook al vindt eveneens verkoop naar het buitenland plaats). De meeste van deze bedrijven zijn in particuliere handen, maar lijken flexibel en klantgericht. Het overgrote deel maakt gebruik van productieprocessen op basis van oud papier en niet op basis van hout. Tot slot zijn deze bedrijven meestal horizontaal geïntegreerd in die zin dat zij niet alleen kranten- en tijdschriftenpapier produceren: fabrieken die krantenpapier produceren, produceren vaak ook karton en fabrieken die tijdschriftenpapier produceren, produceren vaak ook fijnpapier.
50. De overige marktdeelnemers bieden een omgekeerd beeld afhankelijk van hun kernactiviteit: terwijl sommige producenten zich uitsluitend of vooral op kranten- en tijdschriftenpapier richten, is voor enkele andere kranten- en tijdschriftenpapier slechts een secundaire activiteit binnen de pulp- en papierproductie. Tegen de achtergrond van de toenemende specialisatie van de grote producenten in de papier- en kartonsector, vormt kranten- en tijdschriftenpapier een kernactiviteit voor sommige producenten, maar niet voor allemaal.
51. Wat de omvang betreft, kunnen een aantal grote marktdeelnemers van wereldniveau worden onderkend die belangen hebben in de Europese sector kranten- en tijdschriftenpapier: Stora-Enso, Norske Skog, UPM-Kymmene, M-Real/Myllykoski, SCA, Abitibi en Sappi. Toch richten deze mondiaal opererende marktdeelnemers zich op verschillende beleidsdoelen en dienen niet onder een noemer gebracht te worden, omdat zij niet hetzelfde marktaandeel hebben. Abitibi en Sappi zijn Europese dochterondernemingen van Canadese en Zuid-Afrikaanse internationale groepen met eigen productievestigingen in Europa. Hun marktaandeel op EER-niveau voor krantenpapier en houthoudend tijdschriftenpapier is beperkt. Sappi heeft minder dan [$<5\%$]*, Abitibi ongeveer [$0-10\%$]*, indien ook de invoer uit Canada wordt meegerekend. Dan is er SCA, een onderneming die, al heeft zij meer dan 38.000 werknemers in meer dan 40 landen, niet op de eerste plaats betrokken is bij kranten- en tijdschriftenpapier: SCA Hygiene Products en SCA Packaging namen in 2000 respectievelijk 46% en 37% van de totale verkoop voor hun rekening.¹⁶ Het aandeel van SCA op de Europese markt is ongeveer [$5 \text{ à } 10\%$]* voor krantenpapier en minder dan [$<5\%$]* voor houthoudend tijdschriftenpapier. Tot slot hebben M-real en Myllykoski diverse structurele banden waardoor de beide bedrijven door marktdeelnemers als een eenheid worden beschouwd en ook door aanmeldende partijen in hun respectieve CO-formulieren als een geheel worden voorgesteld. M-Real bezit 35% van de aandelen van Myllykoski Paper, een dochteronderneming van de Myllykoski-groep, en met Myllykoski is zij gezamenlijk eigenaar van de Duitse producent Albruck. Deze twee joint ventures zijn goed voor ongeveer [...] ton houthoudend tijdschriftenpapier, hetgeen overeenkomt met [$5 \text{ à } 10\%$]* van de markt. Bovendien hebben zij via M-Real

¹⁶ zie: www.sca.se, en *Pulp & Paper International*, juni 2001:23

Alliance, een volle dochteronderneming van M-Real¹⁷, gezamenlijke verkoop- en distributienetwerken. M-real stelt in zijn jaarverslag: “Metsä-Serla’s Paper Group is samen met Myllykoski de op twee na grootste producent van gestreken tijdschriftenpapier in Europa.”¹⁸ Myllykoski is tevens actief op de markt voor krantenpapier zowel in Europa als in de Verenigde Staten, waar het marktaandeel minder dan 5% is; M-Real is de eerste en veruit grootste producent van fijnpapier in Europa en is slechts in beperkte mate betrokken bij de productie van tijdschriftenpapier (een capaciteit voor LWC van ongeveer [...] kt in een fabriek in Finland en een capaciteit van ongeveer [...] kt voor WFC). Daarom mogen voor deze beschikking beide bedrijven als een commerciële eenheid worden behandeld.

52. Wat deze mondiale bedrijven als gemeenschappelijk kenmerk hebben is de mate van verticale integratie. Dit is bijvoorbeeld te zien bij Stora Enso en Norske Skog. Als geïntegreerde onderneming is Stora Enso in staat intern in een aanzienlijk deel van haar behoefte aan grondstoffen te voorzien, hetgeen de continuïteit van de productie bevordert. De onderneming bezit ongeveer 2,6 miljoen hectare bos in Finland en Zweden en rond de 0,3 miljoen hectare bos in de Verenigde Staten, en voorts grote bosarealen in Canada en Portugal. Energiecentrales bij de fabrieken van Stora Enso voorzien in ongeveer 40% van de energiebehoeften van de onderneming¹⁹. Norske Skog heeft een dochteronderneming opgericht, Norske Skog supply, belast met het leveren van grondstoffen (hout of oud papier), energie en andere hulpstoffen. Tot slot is Oy Metsä-Botnia AB, waarin M-real een deelneming van 46% heeft en UPM-Kymmene een deelneming van 47%, een strategisch toeleveringsbedrijf dat als belangrijkste taak heeft op concurrerende voorwaarden te zorgen voor een soepel verlopende aanvoer van pulp aan de houdstermaatschappijen M-real en UPM-Kymmene.
53. Bij de overige leveranciers van kranten- en tijdschriftenpapier gaat het om een groep Europees georiënteerde ondernemingen. Zij kunnen klanten in de hele EER bedienen en zelfs een deel van hun productie uitvoeren, maar hun vestigingen liggen uitsluitend in Europa. De Commissie stelde van de volgende ondernemingen vast dat zij Europees georiënteerd zijn: Burgo, Haindl, Holmen, Matussièrre et Forest en Palm. Deze bedrijven lijken geen homogene groep te vormen. Burgo, Holmen en Matussièrre zijn in hoge mate verticaal geïntegreerd en hebben energiecentrales die de voor de productie benodigde elektriciteit leveren; tevens hebben zij enig belangenaandeel in de aanvoer van grondstoffen (hout of oud papier). Zij steunen niet volledig op hout en hebben ook enkele fabrieken die ontinkte pulp gebruiken. Haindl en Palm daarentegen steunen vooral of uitsluitend op oud papier. Terwijl Burgo zich richt op tijdschriftenpapier, produceren Holmen en Palm vooral krantenpapier. Holmen en Burgo zijn middelgrote bedrijven die in heel Europa actief zijn, terwijl zowel Matussièrre als Palm kleine bedrijven zijn die vooral georiënteerd zijn op hun respectieve thuislanden.
54. Er zijn ontwikkelingen gaande die wijzen op de betrokkenheid van Holmen bij de krantenpapiermarkt. Het marktaandeel van het bedrijf groeide in de laatste tien jaar

¹⁷ Zowel de gezamenlijk gevoerde productie als de verkoopafspraken zijn op 4 maart 1996 bij de Commissie gemeld (zaak nr. IV/35931 Metsä-Serla + Myllykoski). De Commissie stuurde op 8 mei 1996 een verklaring van geen bezwaar.

¹⁸ M-real, Jaarverslag 2000, blz. 13.

¹⁹ zie: www.storaenso.com

gestaag, wat de kloof met Norske Skog verkleinde. Holmen heeft zich vastgelegd op twee investeringsprojecten waardoor het Norske Skog benadert. Het eerste project betreft een nieuwe machine in Hallsta die sterk verbeterd krantenpapier produceert en de oude PM 11 krantenpapiermachine vervangt (netto groei [...]*) ton).²⁰ Het tweede project betreft een machine voor standaardkrantenpapier die eind 2003 of begin 2004 in bedrijf moet zijn en de capaciteit van Holmen nog eens met [...]*) ton uitbreidt. Met deze extra netto capaciteit van [...]*) ton zal Holmen in 2003 een aandeel van ongeveer [10 à 15%]*) van de Europese capaciteit hebben.²¹

55. Uitgaande van de hierboven geschetste factoren zijn de topleveranciers op de markt voor krantenpapier UPM-Kymmene, Stora Enso, Norske Skog, Haindl en Holmen; de overige ondernemingen vooral SCA, M-Real/Mylykosk, en Palm. Topleveranciers op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier zijn UPM-Kymmene, Stora Enso, Haindl, en M-Real/Mylykoski; de resterende marktdeelnemers zijn met name SCA, Burgo, Sapp en Norske Skog. Opgemerkt zij dat M-Real/Mylykoski en Norske Skog beschouwd worden als hetzij topleveranciers hetzij marginale leveranciers, naargelang de in aanmerking genomen markt.

Kenmerken van de kopers

56. Tot afnemers van krantenpapier en houthoudend tijdschriftenpapier behoren uitgevers van kranten en tijdschriften, catalogi en detailhandelaren, kopers van speciaal papier, papierhandelaren en commerciële drukkers.
57. Alhoewel papier door afnemers voor verschillende doeleinden wordt gebruikt, kiezen zij uit eenzelfde scala aan papierkwaliteit. De verschillende kwaliteiten kranten- en tijdschriftenpapier onderscheiden zich door gramsgewicht, helderheid en beoogd drukprocédé. De verschillende categorieën zijn goed voor een variatie aan te bereiken drukkwaliteit, en uiterlijk en structuur van het gedrukte product.
58. Kenmerkend voor de markt is het grote aantal kopers, waaronder slechts weinig grote kopers zijn. Sommige grote uitgeverijen zoals Axel Springer vertegenwoordigen een groot deel van de totale vraag (tot 5%). Het overgrote deel van de vraag echter is versplinterd en bestaat uit regionale kranten en gespecialiseerde tijdschriften.

Onderhandelingsproces en prijsbeleid

59. Hoewel kranten- en tijdschriftenpapier een verbruiksartikel is, is het overheersende marktmechanisme niet gebaseerd op de vrije markt. Er is weliswaar een loco-markt waar leveranciers hun voorraden kopen, maar het overheersende marktmechanisme is eerder gebaseerd op overeenkomsten tussen leveranciers en afnemers met specifieke leveringstijden van gewoonlijk een jaar. Volgens door de partijen geleverde kopieën van dergelijke overeenkomsten kunnen in de leverantiecontracten vermeld worden:

²⁰ Jim Kenny: "Searching for Stability", In PPI, juni 2001, blz.. 41.

²¹ De capaciteit kan elk jaar bij bestaande machines met nog een extra 1% toenemen door deze iets sneller te laten lopen of door voortdurend kleine verbeteringen in het bedrijfsproductieproces aan te brengen. Sluipende capaciteitsuitbreiding wordt door alle deelnemers toegepast. Bijgevolg wijzigt sluipende capaciteitsuitbreiding de marktaandelen niet en kan voor de berekening van toekomstige marktaandelen buiten beschouwing blijven.

- de hoeveelheid te leveren papier samen met de kwaliteit en de dikte
- prijs en eventuele kortingen
- leveringsvoorwaarden, logistiek en verpakking
- kwaliteitscontrolevereisten, milieuspecificaties
- betalingsvoorwaarden

60. Contracten zijn specifiek afgestemd op de onderneming en zijn van toepassing op afzonderlijke orders. De looptijd varieert van drie maanden tot verscheidene jaren, maar is gewoonlijk een jaar, terwijl het tempo van de leveringen in een jaar kan wisselen afhankelijk van de vraag. Prijsafspraken worden meestal voor het kalenderjaar gemaakt. Het is niet ongebruikelijk dat er in de loop van het jaar opnieuw over een contract wordt onderhandeld wanneer zich een ernstige terugloop van de vraag voordoet.
61. Relaties van langdurige en stabiele aard zijn voor de afnemers een middel om de leverantie ten aanzien van hoeveelheden en productkwaliteit veilig te stellen; zij gaan in zee met de grootste leveranciers en sluiten zo mogelijk een langlopend contract (er werden enkele voorbeelden van driejarige contracten gegeven). Afnemers kunnen kortlopende contracten hanteren (minder dan een jaar) om te trachten voor een deel van hun orders een betere prijs te krijgen; hierbij zijn kleinere leveranciers betrokken en eventuele producenten buiten de EER.
62. Onderhandelingen tussen leveranciers van kranten- en tijdschriftenpapier en hun afnemers vinden op een bijzondere wijze plaats. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de afnemers stelselmatig een beleid van meervoudige bevoorrading voeren. Een meervoudige bevoorradsingsstrategie biedt afnemers de mogelijkheid enige zekerheid in te bouwen ten aanzien van de regelmaat van hun bevoorrading, te zorgen dat zij het hele scala aan papiersoorten en -kwaliteit krijgen waarop zij aanspraak maken en vooral hun onderhandelingspositie te versterken. Vanuit het oogpunt van de afnemers lijkt het er inderdaad op dat zij alleen door een aantal leveranciers onderling tegen elkaar uit te spelen de transparantie van de marktsituatie op het moment van onderhandeling kunnen vergroten.
63. De onderhandelingsstrategieën van de afnemers lijken met zorg te zijn opgezet. Na intern hun behoeften aan volume en papiersoorten te hebben vastgesteld kunnen zij enig marktinzicht opdoen en de prijzen van pulp, bezettingsgraad en capaciteit bekijken om een idee te krijgen van de beperkingen van de producenten en van hun kostenstructuren. Het belangrijkste onderhandelingsinstrument is het tegen elkaar afzetten van concurrerende aanbiedingen van leveranciers. Hoewel afnemers verklaarden dat zij hun onderhandelingspartners niet mededeelden welke concurrent hun een goed aanbod deed, laten zij wel duidelijk merken wanneer zij een betere prijs kunnen krijgen.
64. Voor afnemers is een onafgebroken bevoorrading van cruciaal belang. Uitgevers kunnen niet, anders dan papierproducenten, de productie sluiten en voor een bepaalde periode geen dag- of weekblad uitbrengen. Als de vereiste tonnage papier niet voorradig is, hebben uitgevers geen andere keuze dan het aantal pagina's of zelfs de oplage te verminderen, zoals in de herfst van 2000 gebeurde. Beide zaken hebben een fnuikend effect op de advertentie-inkomsten, aangezien het bij de lezers negatieve reacties oproept en de onderhandelingspositie van de uitgevers verder verzwakt. Dat is

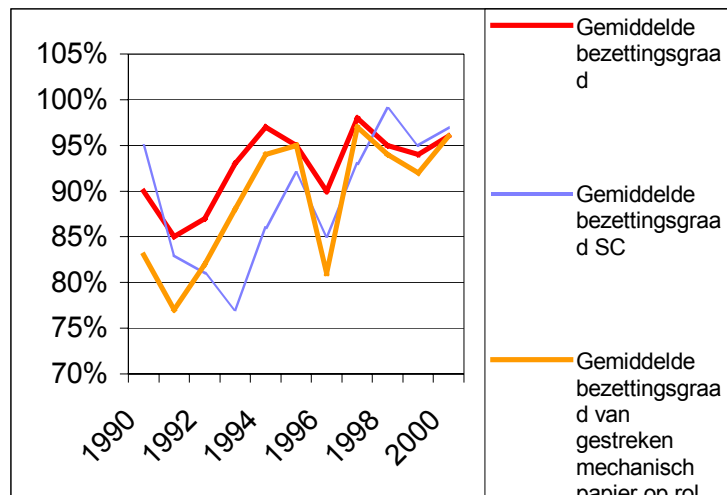
de reden waarom verscheidene afnemers klachten tegen de voorgenomen overname van Haindl hebben ingediend.

65. In het verleden kon het machtsevenwicht wel eens fluctueren, afhankelijk van de marktconjunctuur. Als de vraag groot is en bijgevolg het capaciteitsoverschot krap, hebben afnemers moeite om voldoende papier voor hun producten te bemachtigen. Bij onderhandelingen zijn zij verplicht hogere prijzen te accepteren gezien hun zwakkere onderhandelingspositie.
66. Wanneer de vraag gering is, staan papierproducenten daarentegen onder druk om het benutten van de capaciteit winstgevend te houden. Aangezien de pulp- en papierindustrie zeer kapitaalintensief is met hoge vaste lasten tussen de 45% en 55% volgens de papierproducenten, is een hoge bezettingsgraad van meer dan 90% vereist wil het bedrijf winstgevend zijn. Bijgevolg zullen afnemers in tijden van geringe vraag of situaties van overcapaciteit meer verweer kunnen leveren en lagere prijzen kunnen bedingen.
67. Door een aantal afnemers is echter gemeld dat de optimale strategie van leveranciers om deze neerwaartse druk op de prijzen tegen te houden het invoeren van stilstandstijden is, dat wil zeggen, het tijdelijk stilleggen van papiermachines. Stilstandstijden kunnen leveranciers in staat stellen de prijzen op een bepaald niveau te houden door vermindering van de leveringen en kunnen deel uitmaken van het strategisch beleid van de leverancier.

De industrie in het afgelopen decennium

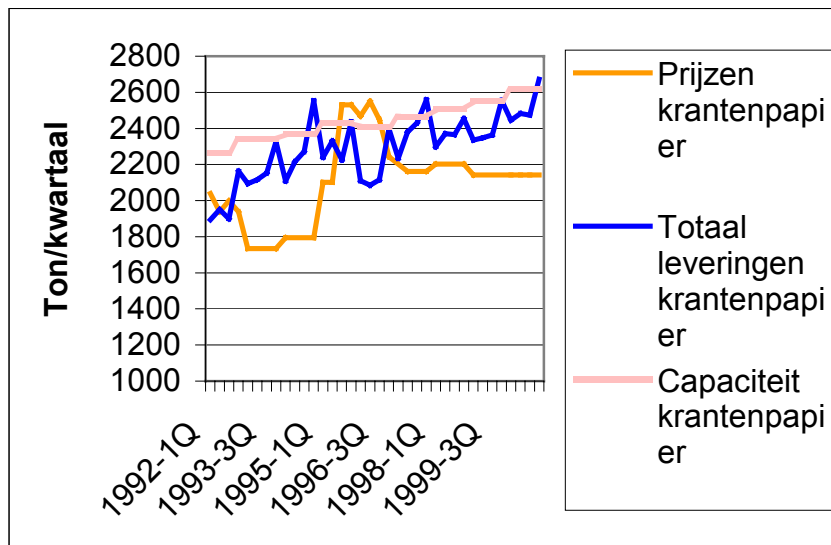
68. De belangrijkste stuurkracht van de vraag naar kranten- en tijdschriftenpapier is het advertentievolume dat op zijn beurt de omvang van het redactionele deel en eventueel het aantal pagina's bepaalt. Aangezien adverteren sterk samenhangt met de situatie van de economie, houdt de vraag naar kranten- en tijdschriftenpapier typisch verband met de algemene trend van de economie. Van oudsher is de papierindustrie conjunctuurgevoelig. In de laatste tien jaar waren er twee pieken, een in 1995 en nog een in 2000, gevolgd door een langzame afname van de vraag. Dergelijke conjunctuurcyclussen betekenen dat de prijzen gedurende de cyclus zeer wisselvallig kunnen zijn. Zo stegen de prijzen in 1995 bijvoorbeeld met 25 à 35%, waarna in 1997 een verlaging van 15 à 20% volgde.
69. Aangezien het gewoonlijk twee jaar duurt voordat de behoefte aan extra capaciteit duidelijk is en nieuwe capaciteit geïnstalleerd is, en aangezien uitbreidingsplannen meestal opkomen wanneer de zaken goed gaan, gebeurt het vaak dat de geïnstalleerde capaciteit en de vraag slecht op elkaar zijn afgestemd. Zoals figuur 1 aangeeft gaat de markt op en neer tussen perioden van optimale capaciteitsbenutting – ongeveer 95% of meer – en perioden van overcapaciteit. Zo bedroeg de bezettingsgraad van de bedrijfscapaciteit in 1991 en 1996 respectievelijk ongeveer 85% en 90%. De bezettingsgraad van de capaciteit en het algemene prijsniveau weerspiegelen het evenwicht tussen vraag en aanbod. Met name perioden van geringe vraag en overcapaciteit gaan gepaard met prijsverlaging. Het geïnstalleerde capaciteitsniveau gerelateerd aan de vraag bepaalt op de lange duur de winstgevendheid van de bedrijfstak. Zoals figuur 2 laat zien zijn sinds 1998 de prijzen stabiel gebleven. De invoering van nieuwe capaciteit zorgde niet voor prijsverlaging zoals eerder het geval was, met name in het begin van de jaren negentig. De nieuwe capaciteit sloot aan bij de toegenomen vraag.

Figuur 1: Bezettingsgraad



Bron: CEPIPRINT

70. Figuur 2 toont het cyclische patroon van de krantenpapiermarkt in de laatste tien jaar. Deze waarnemingen gelden ook voor de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier.



Grafiek 2: Cyclisch patroon van krantenpapier op EER-niveau
Bron: CEPIPRINT

71. Wat betreft de ontwikkeling van het capaciteitsniveau voor de lange termijn op de krantenpapiermarkt tot 2003 zag het er tot de lente 2001 naar uit dat zowel het in bedrijf stellen van nieuwe capaciteit, met name nieuwe machines bij Myllykoski, Stora Enso en Holmen, als vernieuwing en sluipende capaciteitsuitbreiding bleven aansluiten op de geraamde vraag, wat het evenwicht tussen vraag en aanbod stabiliseerde. Op EER-niveau wordt de groei van de vraag naar krantenpapier op de lange termijn op ongeveer

2% per jaar geraamd. De prognose van CEPIPRINT van maart 2001 voor de periode tot 2003 gaf hetzelfde cijfer.²² De recente ontwikkelingen van het algemene economische klimaat hebben echter tot een forse herziening van de prognoses voor de vraag naar kranten- en tijdschriftenpapier geleid, en zouden bijgevolg op korte termijn tot een situatie kunnen leiden waarin meer nieuwe capaciteit is gecreëerd dan nodig.

72. Verscheidene afnemers hebben te kennen gegeven dat leveranciers tot prijsstabilisatie kunnen komen door het marginaal verminderen van hun productie – zodat de productie minder snel toeneemt dan de vraag, met name door marktgerelateerde stilstandstijd. Dit houdt de aanvoer krap en drijft de prijzen op. De woorden van Jukka Härmälä, algemeen directeur van Stora Enso, werden geciteerd: “*Stora Enso heeft besloten tot marktgerelateerde stilstandstijd. We hadden in het eerste kwartaal van dit jaar een stilstandstijd die goed was voor 205.000 ton en zijn van plan dit zonodig het hele jaar voort te zetten*”²³ Iets dergelijks zei Juha Niemelä, algemeen directeur van UPM-Kymmene, “*We moeten niet proberen de machines altijd op volle toeren te laten draaien*”²⁴ (dat betekent, stilstandstijd in acht nemen).
73. Ter ondersteuning van hun bewering wezen afnemers erop dat in 2000 uitgevers niet het volume aan krantenpapier konden verkrijgen dat zij nodig hadden en dat hun in sommige gevallen het volume dat zij feitelijk besteld hadden, werd geweigerd. Bovendien stegen in 2001 de prijzen voor krantenpapier met bijna 20% vergeleken met 2000, terwijl de prijzen tussen 1997 en 2000 stabiel bleven.²⁵ Een vergelijkbare opmerking zou kunnen worden gemaakt ten aanzien van houthoudend tijdschriftenpapier waar de prijzen eind 2000 met 10 à 20% stegen. Hoewel 2000 wellicht een uitzonderlijk jaar was dat niet als referentie gebruikt kan worden, laat het toch zien wat er kan gebeuren als het aanbod krap is.

2. Collectieve machtspositie

Inleiding

74. Een collectieve machtspositie hangt gewoonlijk samen met de gemeenschappelijke marktmacht die via stilzwijgende coördinatie van marktgedrag van een groep ondernemingen tot stand komt.
75. De Commissie heeft onderzocht of de twee voorgestelde concentraties niet zouden leiden tot de totstandbrenging van een collectieve machtspositie²⁶ voor een verzameling grote ondernemingen aangeduid als topleveranciers op de markten voor krantenpapier en houthoudend tijdschriftenpapier.

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

²³ R. James: Stora Enso aims to be leader of the pack. PPI juni 2001, blz. 29.

²⁴ R. James: UPM-Kymmene stays cool when the heat is on. PPI juni 2001, blz. 16.

²⁵ Zie PPI This Week, dl. 23, nr. 23, van 11 juni 2001.

²⁶ De woorden collectieve, gezamenlijke en oligopolide machtspositie worden in deze beschikking als synoniemen gebruikt.

76. Bij haar onderzoek heeft de Commissie gelijksoortige analyses uitgevoerd als bij voorgaande beschikkingen betreffende collectieve machtspositie, zoals Beschikking 92/553/EEG (IV/M.190 - *Nestlé/Perrier*)²⁷, Beschikking 97/26/EG (IV/M.619 – *Gencor/Lonrho*)²⁸ en Beschikking 2000/276/EG (IV/M.1524 – *Airtours/First Choice*)²⁹. De Commissie heeft met name onderzocht:

- (a) welke invloed de fusie op de mededinging zou uitoefenen;
- (b) of de kenmerken van de markt een stimulans zijn voor stilzwijgende coördinatie;
- (c) of de coördinatie duurzaam is, dat wil zeggen:
 - (i) of er voor een van de topleveranciers mogelijkheden en stimulansen zijn om van het gecoördineerde gedrag af te wijken, gezien de mogelijkheden en de bereidheid van leveranciers die zich wel aan het gecoördineerde gedrag houden om vergeldingsmaatregelen te nemen;
 - (ii) of kopers/‘marginale’ spelers/nieuwkomers de mogelijkheid en bereidheid hebben tegen mededingingsbeperkende gedragingen van de topleveranciers in te gaan.

Bovendien heeft de Commissie de aard van voorgaande mededinging onderzocht.

77. Het onderzoek naar een collectieve machtspositie vereist bijgevolg het onderzoek van een reeks factoren. Om vast te stellen of een markt aanleiding tot de totstandkoming van een collectieve machtspositie geeft, is het met name noodzakelijk een aantal kenmerken van de markt te bekijken. Aangezien de kenmerken vaak in de vorm van een lijst worden gepresenteerd, is het noodzakelijk deze stuk voor stuk aan een onderzoek te onderwerpen en een algemene beoordeling te geven in plaats van er automatisch een controlelijst naast te leggen. Het feit dat een van de structurele kenmerken die gewoonlijk met een collectieve machtspositie samengaan, niet duidelijk kan worden vastgesteld, is, naargelang de omstandigheden, als zodanig nog niet doorslaggevend om de waarschijnlijkheid van een gecoördineerde uitkomst uit te sluiten.

Marktkenmerken

78. De bedrijfstak voor kranten- en tijdschriftenpapier wordt op het punt van capaciteit gekenmerkt door mededinging op de lange termijn, en op het punt van prijzen die onder capaciteitsdruk staan, door mededinging op de korte termijn. Dat betekent dat op deze markten het capaciteitsniveau en de gemiddelde vraag voor het prijsniveau op de lange termijn bepalend zijn, terwijl bij een gegeven capaciteitsniveau de vraag op de korte termijn bepalend is voor de prijs op de korte termijn. Deze kenmerken zijn van gelijke aard op de markt van krantenpapier en die van houthoudend tijdschriftenpapier en kunnen als volgt worden samengevat:

²⁷ PB L 356 van 5.12.1992, blz. 1.

²⁸ PB L 11 van 14.1.1997, blz. 30.

²⁹ PB L 93 van 13.4.2000, blz 1.

79. Producthomogeniteit. Krantenpapier en de belangrijkste soorten houthoudend tijdschriftenpapier kunnen als homogene producten worden beschouwd, ondanks het feit dat er binnen de verschillende papiersoorten bepaalde variaties bestaan. De homogeniteit van de producten wordt bevestigd door een tendens naar een zekere standaardisering van het prijsbeleid voor de verschillende kwaliteiten. Zowel voor krantenpapier als houthoudend tijdschriftenpapier bestaan er duidelijk vastgestelde standaardkwaliteiten waar alle leveranciers zich aan houden. Zo is de standaardkwaliteit voor krantenpapier 45 g/m². Deze kwaliteit wordt als uitgangspunt genomen voor het berekenen van de prijzen voor andere kwaliteiten.
80. Stabiliteit van de marktaandelen. Zoals in de volgende figuren is aangegeven zijn er bij de marktaandelen van de topleveranciers enige fluctuaties geweest, respectievelijk op de krantenpapiermarkten en de markten voor houthoudend tijdschriftenpapier. Bij houthoudend tijdschriftenpapier zijn deze veranderingen van de marktaandelen beperkt, bij krantenpapier zijn zij duidelijker zichtbaar. Holmen heeft bijvoorbeeld in de laatste vier jaar zijn marktaandeel op de krantenpapiermarkt aanzienlijk vergroot. Marktaandelen binnen de kranten- en tijdschriftenpapierindustrie worden echter, zoals door UPM-Kymmene wordt gesteld, sterk bepaald door het aandeel van de capaciteit en “sterke variaties op de korte termijn van marktaandelen zijn door de aard van de bedrijfstak uitgesloten”.³⁰ Om al de bovengenoemde redenen erkent de Commissie de aanwezigheid van een zekere instabiliteit van de marktaandelen van met name de krantenpapierproducenten, maar zij is ook van mening dat dergelijke veranderingen niet noodzakelijkerwijs een algemene stabiliteit van de respectieve marktaandelen van de grootste leveranciers uitsluiten.

[...]*

Figuur 3: Marktaandelen op de krantenpapiermarkt
Bron: antwoord van de partijen en concurrenten

[...]*

Figuur 4: Marktaandelen op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier
Bron: antwoord van de partijen en concurrenten

81. Symmetrie van marktaandelen. Voorts vertonen, zoals de partijen ook naar voren brachten, de marktaandelen van de topleveranciers enige asymmetrie. Zo had Holmen in 2000 een marktaandeel van [10 à 15%]* in de verkoop van krantenpapier, terwijl Stora Enso een aandeel van [20 à 25%]* had. In het verleden was de Commissie echter van oordeel dat er sprake was van een collectieve machtspositie ook al hadden de leden van het oligopolie geen volstrekt gelijke marktaandelen.³¹ De belangrijkste reden is dat het bestaan van ongelijk marktaandelen in deze gevallen op zich geen belemmering vormt voor stilzwijgend gecoördineerd gedrag. Gezien het resultaat van haar mededingingsrechtelijke beoordeling neemt de Commissie hier geen standpunt in over de kwestie of in deze zaak de relatieve ongelijkheid van de marktaandelen de topleveranciers eventueel verschillende stimulansen biedt. In de paragraaf “effect van de transactie” wordt de door de voorgestelde concentraties veroorzaakte waarschijnlijke toe- of afname van de symmetrie echter verder besproken.

³⁰ Bron: UPM-Kymmene, antwoord aan de SO, blz. 58.

³¹ Zie bijvoorbeeld IV/M 1313 – Danish Crown/Vestjyske Slagterier; IV/M.1524 – Airtours/First Choice.

82. Doorzichtigheid van capaciteiten, leveringen en uitbreidingen. De Commissie constateerde dat er twee belangrijke informatiekanalen voor de deelnemers op de markten voor krantenpapier en houthoudend tijdschriftenpapier bestaan: beroepsverenigingen en bekendmakingen door papierproducenten.
83. CEPIPRINT, de “Association of European Publication Paper Producers”, vertegenwoordigt de bedrijfssectoren kranten- en tijdschriftenpapier binnen de “Confederation of European Paper Industries” (CEPI). CEPIPRINT is gevestigd in Zürich en opgericht naar Zwitsers recht. De leden zijn producenten van kranten- en tijdschriftenpapiersoorten in Europa. CEPIPRINT wordt gefinancierd door de bedrijven die lid zijn, momenteel vrijwel alle Europese producenten van kranten- en tijdschriftenpapier, dat wil zeggen 14 zelfstandige ondernemingen of groepen ondernemingen met meer dan 60 papierfabrieken en 162 papiermachines in 13 Europese landen. De leden van CEPIPRINT zijn goed voor meer dan 98% van de aanvoer van zowel kranten- als tijdschriftenpapier in de EER en Zwitserland. CEPIPRINT brengt niet alleen verslagen uit over leveranties, papierorders, capaciteit en voorraadsituatie van elke papiersoort afzonderlijk, maar ook over productie en bedrijfssluitingen. De gegevens zijn samengevoegd en verwijzen niet naar specifieke fabrieken of ondernemingen; zij zijn meestal ingedeeld per land, maar als het gaat om bezettingsgraden en stilstandstijd betreffen zij zelfs alle leden van de EER en Zwitserland. CEPIPRINT en PPI verschaffen ook openbare informatie over investeringen (zowel aangekondigde als gerealiseerde).
84. Papierproducenten kunnen ook zelf mededelingen over hun investeringsplannen doen en met name over de omvang van de stilstandstijd. Zij kunnen bijvoorbeeld aangeven dat zij van plan zijn op een bepaalde plaats een nieuwe papiermachine te installeren. Dergelijke mededelingen mogen echter niet als toezeggingen worden beschouwd totdat de raad van bestuur er zijn goedkeuring aan heeft gehecht, wat soms pas in een veel later stadium gebeurt. Informatie over stilstandstijd is eveneens beschikbaar via openbare mededelingen van de afzonderlijke bedrijven over de omvang van hun stilstandstijd, d.w.z. het uit de markt nemen van tonnage. Bovendien wordt de informatie over stilstandstijd ook doorgegeven aan afnemers en leveranciers die moeten weten wat er aan de hand is, zodat zij in hun planning hiermee rekening kunnen houden.
85. Gelet op deze factoren is de Commissie van mening dat, hoewel erkend moet worden dat de markt wel enige algemene doorzichtigheid heeft, er ten aanzien van investeringsbesluiten doorzichtigheid ontbreekt, wat wijst op stilzwijgende coördinatie van investeringen, zoals naar voren is gebracht in de mededeling van punten van bezwaar.
86. Doorzichtigheid inzake gemiddelde prijzen. Bij gemiddelde transactiepreisen schijnt doorzichtigheid te bestaan, terwijl dit bij individuele transactiepreisen niet het geval is. Enerzijds merkte de Commissie in de Enso/Stora-beschikking op dat volgens Enso en Stora geheime prijskortingen erop wijzen dat de markt doorzichtigheid mist.³² Anderzijds hebben verscheidene afnemers aangegeven dat de feitelijke prijsniveaus op de markt doorzichtig lijken. Twee publicaties zouden hier hulp kunnen bieden, te weten die van EUWID³³ en PPI. Beide publiceren maandelijks per land de prijzen. Afnemers

³² Beschikking van 25 november 1998, PB L 254 van 29.9.1999, overweging 68.

³³ EUWID (Europäischer Wirtschaftsdienst); de prijzen zijn verkregen van zowel afnemers als leveranciers.

hebben de Commissie te kennen gegeven dat deze publicaties alleszins nauwkeurig zijn zowel ten aanzien van de indicaties als van het algemene niveau van de transactiepreizen op de markt.

87. Er dient echter te worden opgemerkt dat de definitieve nettoprijs zowel op de krantenpapiermarkt als op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier door afzonderlijke contracten wordt bepaald, die onder meer vaak met terugwerkende kracht prijsskortingen bevatten. Bijgevolg is de Commissie van mening dat afzonderlijke transactiepreizen waarschijnlijk niet doorzichtig zijn, ook al bestaat er een zeker mate van doorzichtigheid ten aanzien van het gemiddelde niveau van de preizen die de verschillende leveranciers rekenen.
88. Onelastische en conjunctuurgevoelige vraag. Zowel op de krantenpapiermarkt als op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier hebben leveranciers met een onelastische vraag op de korte termijn te maken. Dit werd ook door de partijen erkend. De vraag op de korte termijn wordt aangestuurd door de economische bedrijvigheid hetgeen zeer procyclisch is. De vraag op de korte termijn bepaalt de prijs op de korte termijn voor een bepaald aanbodniveau. De Commissie heeft de elasticiteit van de vraag op de markt voor kranten- en tijdschriftenpapier geraamd. De geraamde elasticiteit ligt in de orde van grootte van $[-0,15; -0,3]$ voor krantenpapier en $[-0,3; -0,6]$ voor houthoudend tijdschriftenpapier.³⁴ De economische deskundige van Norske Skog baseerde zijn marktonderzoek op een nog lagere elasticiteit, meer bepaald tussen $-0,1$ en $0,3$. Dit betekent dat een proportioneel kleine afname in het productieaanbod tot grotere prijsstijging leidt.
89. Kostenstructuur. Over het algemeen variëren de productiekosten meestal in relatie tot de grootte of de ouderdom van de papiermachine of tot de combinatie van variabele en vaste kosten. De Commissie heeft de kostenstructuur van de topleveranciers onderzocht op basis van de specificatie van de kosten per machine voor hun respectieve fabrieken.³⁵ Om hun marginale kosten te vergelijken heeft de Commissie hun respectieve aandeel aan vaste en variabele kosten onderzocht.
90. Er zijn verschillende wijzen van kostenberekening gehanteerd en in het bijzonder die van de gemiddelde variabele kosten van grondstoffen en energie.³⁶ Het onderzoek laat zien dat er een bepaalde spreiding van alle variabele kosten over de machines is, wat een weerspiegeling is van de mix aan verschillende generaties machines. In het

³⁴ De Commissie heeft een eenvoudig vraag- en aanbodmodel opgesteld. De studie werd uitgevoerd door Bruno Jullien, verbonden aan de universiteit van Toulouse. Het model is het resultaat van een combinatie van het werk van Christensen en Caves (1997) en Pesendorfer (2000) betreffende de pulp- en papierindustrie. Er werd een vraag geraamd waarbij gebruik werd gemaakt van een uit twee fasen bestaande kleinste kwadrantenmethode, rekening houdend met endogeniteit en seriële prijsrelatie en gebaseerd op kwartaalcijfers te beginnen met het eerste kwartaal van 1992 tot het derde kwartaal van 1999. Professor Jullien voerde eveneens kostenanalyses uit en een economische onderbouwing van de analyse van de collectieve machtspositie.

³⁵ Bron: de databank is tot stand gekomen aan de hand van de antwoorden die op de verschillende vragenlijsten van fase I en fase II van het onderzoek van de Commissie voorkwamen, OESO-gegevens en PPI-databank.

³⁶ Arbeid wordt beschouwd als vaste kosten. De uitkomsten van het onderzoek veranderen niet wanneer het op de markt brengen en de verkoop samen met grondstoffen en energie als variabele kosten worden beschouwd.

bijzonder lijkt de gemiddelde ouderdom van de machines voor krantenpapier de gemiddelde variabele kosten veel meer te beïnvloeden dan dit het geval is bij de ouderdom van de machines voor tijdschriftenpapier. Op laatstgenoemde markt is de ouderdom van de machine bijgevolg een veel minder relevante parameter. Opgemerkt zij echter dat de industrie zodanig te werk gaat dat de mate van in bedrijf zijn van machines niet gebonden is aan de afzonderlijke kosten ervan, wat suggereert dat de gemiddelde variabele kosten een nuttige aanwijzing zijn voor de marginale kosten.

Onderneming	Krantenpapier	SC	LWC
Concurrent 1	[...]*	[...]*	[...]*
Concurrent 2	[...]*	[...]*	[...]*
Concurrent 3	[...]*	[...]*	[...]*
UPM-Kymmene	[...]*	[...]*	[...]*
Norske Skog	[...]*	[...]*	[...]*
Haindl	[...]*	[...]*	[...]*

Figuur 5: Gemiddelde ouderdom van de machines
Bron: antwoord van de partijen en concurrenten

91. Voor de kostenanalyse zijn de verschillende gemiddelde variabele kosten per onderneming gespecificeerd in de Figuren 6 - 8. Er kunnen twee conclusies worden getrokken uit de kostenanalyse van de krantenpapiermarkt (Figuur 6). Om te beginnen heeft [...] en met name [...] de laagste variabele kosten van de steekproef en wellicht dus ook de laagste marginale kosten binnen de krantenpapierbranche. Verder doen de twee transacties de gelijkheid tussen [...] toenemen, hoewel er een zekere mate van ongelijkheid blijft bestaan.

[...]*

Figuur 6: Gemiddelde variabele kosten per onderneming
Bron: antwoord van de partijen en concurrenten

92. Op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier lijken de resultaten af te wijken van die op de krantenpapiermarkt. De topleveranciers tonen vergelijkbaardere kostenstructuren. Bovendien heeft de Commissie de positie onderzocht van concurrent 4 die door de Commissie niet als topleverancier was aangemerkt, maar eerder als een marginale deelnemer op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier. Een interessant punt is dat concurrent 4 [...] lijkt te hebben, momenteel heeft concurrent 4 minder marktmacht temidden van de topleveranciers van houthoudend tijdschriftenpapier. Dit wordt bevestigd door het teruglopen van de positie van zijn marktaandeel in de laatste twee jaar. Concurrent 4 heeft plannen om in de komende jaren zijn bestaande machines te vervangen, waardoor de onderneming efficiënter wordt wat de kosten betreft.

[...]*

Figuur 7: Gemiddelde variabele kosten van SC per onderneming
Bron: antwoord van de partijen en concurrenten

[...]*

Figuur 8: Gemiddelde variabele kosten van LWC per onderneming
Bron: antwoord van de partijen en concurrenten

93. De partijen waren het niet eens met de inleidende conclusie van de Commissie dat kostenniveaus bij producenten gelijk zijn. Zij geven met name als argument dat de verschaft gegevens en cijfers eerder aantonen dat de vermeende topleveranciers ongelijke kostenstructuren hebben. Bovendien is bekend dat in een dergelijke situatie de meer kostenefficiënte marktdeelnemers er geen belang bij hebben met de minder kostenefficiënte deelnemers tot coördinatie te komen, aangezien zij het zich kunnen veroorloven al concurrerend winst te maken. Tot slot lijkt het dat de kostenelementen zoals energie, pulp, andere grondstoffen, enz., bij de onderscheiden topleveranciers verschillend zijn. Er is bijvoorbeeld een verschil in de kostenstructuur van [...] en van [...], aangezien de percentages voor energie en grondstoffen binnen de totale kosten lager zijn. Energie vormt [...] % van de totale kosten van [...], terwijl energie [...] % van de totale kosten van [...] vormt; [...] grondstoffen vormen [...] %, terwijl deze bij de andere twee [...] % vormen.
94. De Commissie is van mening dat de topleveranciers op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier, afgezien van concurrent 4, geen grote verschillen in kostenstructuur vertonen. Zij meent dat dit al vóór de voorgestelde concentraties het geval was, en dat na de tenuitvoerlegging ervan de situatie niet veel zal veranderen. Op de krantenpapiermarkt zullen de beide transacties – UPM-Kymmene/Haindl-4 en Norske Skog/Haindl-2 – de gelijkheid van de kostenstructuren van alle topleveranciers doen toenemen. Hoewel de twee transacties de kostenstructuren van de resterende topleveranciers van krantenpapier meer gelijk zullen trekken, wordt erkend dat deze leveranciers nog steeds verschillend op veranderingen van de grondstofprijzen kunnen reageren. De Commissie erkent derhalve dat de mate van kostengelijkheid, met name op de krantenpapiermarkt, niet noodzakelijkerwijze leidt tot een collectieve machtspositie.
95. Marktoverschrijdende contacten en banden. Topleveranciers zijn meestal op meer dan één pulp- of papierproductmarkt actief. Alle topleveranciers, meer bepaald Stora Enso, UPM-Kymmene, Haindl, Norske Skog, M-Real/Mylykoski, zijn zowel op de krantenmarkt als op de markt voor tijdschriftenpapier actief.
96. Bovendien hebben Stora Enso, UPM-Kymmene, Norske Skog, Haindl en M-real/Mylykoski binnen een aantal ondernemingen de gezamenlijke controle over grondstoffen en vervoer:
- (i) Oy Metsä-Botnia AB: een fabriek voor chemische pulp; UPM-Kymmene (47%), M-real/Mylykoski (46,41%)
 - (ii) Sunila Oy: een fabriek voor chemische pulp; Stora Enso en M-real/Mylykoski, elk 50%
 - (iii) Paperinkeräys Oy: verwerving, verwerking en aanvoer van oud papier; UPM-Kymmene (23%) - M-real/Mylykoski (30,3%) - Stora Enso (30,4%)
 - (iv) Austria Papier Recycling Ges.m.b.H. (verwerving van oud papier): Haindl, SCA and Norske Skog, elk 33,3%

- (v) Pressretur AB (Zweden): bedrijf voor inzameling van oud papier; Stora Enso, Holmen, en SCA
- (vi) Keräyskuitu (Finland): DIP-fabriek; Stora Enso (68,1%) en M-real/Mylykoski (31,8%)

97. Andere te vermelden gezamenlijke logistieke diensten en distributievoorzieningen:

- (i) Oy Transfennica AB: een vervoersonderneming; UPM-Kymmene (49,91%) - M-real/Mylykoski (36,65%)
- (ii) Corenso United Oy Ltd: een fabriek voor multiplex, kokers en buizen; UPM-Kymmene (29%) – Stora Enso (71%)
- (iii) Distributieovereenkomst tussen UPM-Kymmene en M-real/Mylykoski inzake Hull Harbour, V.K., Tilbury, V.K. en de haven van Antwerpen, België;
- (iv) Holmen, M-real/Mylykoski, en SCA langetermijnregeling ten aanzien van het vervoer over zee
- (v) Steveco (Finland): een stuwadoorsbedrijf voor Stora Enso, UPM-Kymmene en M-real/Mylykoski.

98. Topleveranciers oefenen ook gemeenschappelijke activiteiten uit met marginale marktdeelnemers, met name:

- (i) Metsä-Tissue Oyj: een onderneming voor tissue: M-real/Mylykoski (65,6%), en SCA (19,2%)
- (ii) Sodipel SA (Portugal): distributievoorzieningen, Norske Skog heeft een gedeeld aandeel met SCA
- (iii) Sappin S.A (België): aankoop van rondhout en houtspaanders; Haindl (dat wil zeggen de Parenco-fabriek) (50%) – Sappi (50%)
- (iv) Laakirchen (Oostenrijk): plaatselijke samenwerking bij de aankoop van bepaalde grondstoffen voor specifieke fabrieken; SCA - Steyermühl in bezit van Haindl.

99. In de context van een collectieve machtspositie kunnen marktoverschrijdende contacten de strategische gedragingen beïnvloeden en tot een aanzienlijke toename van de duurzaamheid van de coördinatie op de markten leiden.

100. Afnemersmacht. Kenmerkend voor de papierindustrie is de aanwezigheid van een gering aantal grote afnemers en een groot aantal kleine afnemers. Beide groepen hebben gewoonlijk meer dan een leverancier. Bijgevolg bedienen de topleveranciers een zeer groot aantal afnemers die slechts een gering percentage van hun totale omzet vertegenwoordigen. Leveringen aan hun toptien afnemers van krantenpapier vertegenwoordigen [...] *% van de totale omzet van respectievelijk Norske Skog, UPM-Kymmene en Haindl; leveringen aan hun topvijf afnemers vertegenwoordigen [15 à 20%]* en [15 à 20%]* van de totale omzet van respectievelijk Stora Enso en Holmen. Op de markt voor houthoudend papier zijn de percentages van dezelfde grootteorde.

101. De grootste afnemers op de krantenpapiermarkt, zoals News Corp, V.K. ([<5%]* van de totale krantenpapierleveranties), Associated ([<5%]*), Mirror News/Trinity

Mirror, V.K. ([<5%]*), SPPP, Frankrijk ([<5%]*), betrekken hun voorraden bij UPM-Kymmene, Stora Enso, Norske Skog, Holmen, en Haindl, dat wil zeggen bij alle topleveranciers. Hetzelfde verschijnsel doet zich voor op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier waar de grootste afnemers – (Axel Springer Verlag ([<5%]*), Burda ([<5%]*), Gruner + Jahr ([<5%]*), IPC Magazines ([<5%]*)) – hun voorraden afwisselend betrekken bij UPM-Kymmene, M-real/Myllykoski, Stora Enso, en Haindl. Zelfs de kleinste afnemers bevoorraden zich bij verschillende leveranciers, hoewel bij een geringer aantal. Gezien echter de kleinere hoeveelheden die zij afnemen, wenden zij zich van oudsher tot een of twee topleveranciers en verder tot kleine marktdeelnemers.

102. Naast dit gemis aan belangenevenwicht aan beide zijden zijn er nog twee redenen waarom de afnemersmacht niet voldoende sterk is om mogelijke parallelle oligopolide gedragingen te neutraliseren. Om te beginnen vergt het omschakelen naar een andere leverancier tijd en geld. Dit is wellicht de reden waarom sommige afnemers langdurige zakenrelaties belangrijker achten dan de prijs. Afnemers zijn bereid hogere prijzen te accepteren om de bestaande bevoorrading in stand te houden en kosten voor de omschakeling naar nieuwe leveranciers te vermijden. Een van de redenen houdt verband met de kosten die het aangaan van een nieuwe langlopende zakenrelatie meebrengt. Alhoewel standaardkrantenpapier een verbruiksartikel is, zou standaardkrantenpapier van de onderscheiden leveranciers op de zeer korte termijn niet volledig onderling verwisselbaar zijn. In feite moet de productie van diverse leveranciers aan elke drukkerijafdeling en in sommige gevallen aan elke drukpers worden aangepast om een optimale runability en bedrukbaarheid te krijgen. Factoren die geoptimaliseerd moeten worden zijn zowel de trekrichting van de papiermachine en de cilinders als de rek, dikte, stijfheid, gladheid, en natsterkte en belijming van het papier. Wanneer een afnemer eenmaal de papierkwaliteit van een bepaalde machine optimaal heeft afgestemd op de drukkerijafdeling waar die kwaliteit gebruikt moet worden, is hij erg kwetsbaar voor wisselingen van leverancier. Het omschakelen naar een nieuwe leverancier is bijgevolg tijdrovend en kan risico's inhouden.
103. De partijen geven aan dat het wisselen van leverancier een tamelijk omslachtige procedure is waarbij verscheidene stappen elkaar moeten opvolgen:³⁷ i) laboratoriumtests om de fysieke eigenschappen van het papier vast te stellen; ii) inleidend proefdraaien om runability en drukbaarheid te beoordelen; iii) uitgebreide proeven om de runability te bestendigen; iv) geleidelijke opbouw van het volume om zich te voegen naar het logistieke systeem, de opslag, orderafhandeling, enz. Dit proces neemt in het algemeen verscheidene maanden in beslag. Bovendien is het gebruikelijk de introductie van een nieuwe leverancier en het afstoten van een vaste leverancier over een passende periode te spreiden en niet via een plotselinge overstap te doen plaatsvinden.
104. Dat afnemers zich niet alleen bekommeren om prijzen, wordt het best geïllustreerd door het feit dat leveranciers om nieuwe klanten te werven gewoonlijk aanzienlijke kortingen bieden. Norske Skog beschreef in haar opmerking van 24 augustus hoe nieuwe afnemers werden verkregen door het aanbieden van een korting van [...%]*.³⁸

³⁷ CO-formulier van UPM-Kymmene/Haindl, blz. 85

³⁸ Antwoord op artikel 6, lid 1, onder c), van de beschikking, 24 augustus 2001, blz. 17

Uit dit voorbeeld blijkt dat afnemers tamelijk terughoudend tegenover een verandering van leverancier staan.

105. De tweede factor die de afnemersmacht beperkt is dat grote afnemers die grote volumes nodig hebben, met problemen worden geconfronteerd wanneer zij met omvangrijke volumes van de ene naar de andere marktdeelnemer overstappen. Als een grote koper als Axel Springer of Associated Newspapers zou proberen voor 10% van hun vraag van leverancier te wisselen, zou dit gelijk staan met 40-50 kt. In normale bedrijfsperiodes, waarin papiermachines voor 90% of meer draaien, zou dit uiterst problematisch, zo niet onmogelijk zijn.
106. Technologische ontwikkeling. Het vervaardigen van papier is een procesindustrie. Gewoonlijk vindt er eerder innovatie bij het papierproductieproces plaats dan bij de producten zelf. De meeste middelen die aan *O&O* worden besteed, zijn namelijk bestemd voor het verbeteren van het productieproces via verbetering van procestechnologie en procesbeheersing. Dit soort *O&O* vindt in hoge mate plaats door en in samenwerking met fabrikanten van papiermachines³⁹ en komt alle klanten ten goede (dat wil zeggen de papierleveranciers). Om die reden is geactualiseerde technologie gemakkelijk beschikbaar. Deze ontwikkeling heeft bijgedragen tot kostenverlaging.
107. Innovaties van het product zelf zijn bereikt door verbetering van de bestaande kwaliteiten ten aanzien van helderheid en oppervlak. Deze verbeteringen zijn tevens te danken aan procesontwikkelingen. Het doel is vooral te zorgen dat producten gebruikt kunnen worden voor hoger geprijsd eindgebruik, zodat het papier in een hoger prijssegment op de markt wordt geplaatst.
108. Belemmeringen voor het betreden van de markt en uitbreiding. De pulp- en papierindustrie heeft de kenmerken van een industrie met verzonken kosten. Zoals de partijen opmerkten hebben de laatste vijf jaar geen nieuwkomers een plaats op de markt voor krantenpapier of houthoudend tijdschriftenpapier verworven en voor de komende jaren is het betreden van de markt nog onwaarschijnlijker om de volgende redenen: de kosten van het betreden van de markt zijn zo hoog dat dit grote risico's inhoudt, en de procedures om van leverancier te veranderen zijn gewoonlijk lang.
109. Vaste kosten, die in deze bedrijfstak voor het merendeel verzonken kosten zijn, vertegenwoordigen gemiddeld respectievelijk 45 à 55% en 35 à 50% van de totale kosten in de sector krantenpapier en houthoudend tijdschriftenpapier. De markt kan niet stapsgewijs worden betreden. Het vergt de installatie van een nieuwe machine, met meestal een capaciteit van tussen de 250.000 en 400 000 ton. Dit staat gelijk aan 2 à 4% van de vraag. Een nieuwkomer kan niet zijn productie nauwkeurig afstemmen door verouderde machines buiten werking te stellen. Bij de kosten gaat het in de meeste gevallen om verzonken kosten en zoals de geschiedenis leert, is het alleen waarschijnlijk dat er winst wordt gemaakt wanneer de nieuwe machine op een capaciteit van 90% draait.
110. De partijen beweren echter dat er geen beletsels voor bestaande marktdeelnemers zijn om uit te breiden. Een aanzienlijk percentage, ongeveer 50%, van alle nieuwe capaciteit was tussen 1999 en 2002 afkomstig van kleine en middelgrote

³⁹ Wereldwijd zijn er nog maar twee papiermachinefabrikanten: Valmet en Voith Sulzer.

ondernemingen. In deze periode lopen er vijf projecten: bij Palm, Norske Skog, Myllykoski, Enso Stora en Holmen telkens een. Een van de twee projecten van de kleine ondernemingen is de nieuwe fabriek van Myllykoski's in Duitsland. Dit project werd gesteund door een toezegging van Axel Springer om een aanzienlijk deel van de productie ervan voor een aantal jaren af te nemen. Dit komt dicht bij verticale integratie. Slechts weinig afnemers kunnen het zich veroorloven 50.000 ton of meer bij één leverancier te kopen zonder afhankelijk te worden van die leverancier. Vergelijkbare pogingen van Burda en de WAZ-Gruppe om tot verticale integratie te komen mislukten. Het is dus tamelijk onwaarschijnlijk dat een dergelijke samenwerking zal worden herhaald.

111. Het andere project van een kleine leverancier, Palm, zou goed zijn voor ongeveer 20% nieuwe capaciteit. Er bestaat echter onenigheid over de mate van capaciteitsuitbreiding voor houthoudend tijdschriftenpapier. Vergeleken met krantenpapier wordt door kleine ondernemingen tot 2003 een groter aandeel aan nieuwe capaciteit voor SC- en LWC-kwaliteit geïnstalleerd.

Beoordeling

A. Effect van de voorgestelde transactie op de structuur van de markt voor krantenpapier

112. De volgende tabel geeft de marktaandelen van de belangrijkste leveranciers van krantenpapier in de EER weer (op basis van cijfers van 2000)⁴⁰:

Onderneming	Capaciteit in 1000 ton	Marktaandeel	Verkoop in 1000 ton	Marktaandeel
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%]*
Top-4 leveranciers na de fusie Na beide transacties		[70-80%]*		[60-70%]*
SCA	[...]*	[5-10%]*	[...]*	[5-10%]*
Myllykoski	[...]*	[<5%]*	[...]*	[<5%]*
Palm	[...]*	[<5%]*	[...]*	[<5%]*
Abitibi /Bridgewater	[...]*	[<5%]*	[...]*	[<5%]*
Matussiere & Forest	[...]*	[<5%]*	[...]*	[<5%]*
Perlen	[...]*	[<5%]*	[...]*	[<5%]*
Overige	[...]*	[<5%]*	[...]*	[<5%]*
Invoer	-----	-----	[...]*	[5-10%]*
Totaal	12045	100%	11.720	100%

Tabel 2: Marktaandelen op de krantenpapiermarkt; gebaseerd op cijfers en ramingen van UPM-Kymmene

⁴⁰ Capaciteitscijfers betreffen de in West-Europa geïnstalleerde capaciteit. Ongeveer 10% van de productie is voor de uitvoer.

113. Na de eerste fusie heeft UPM-Kymmene/Haindl een marktaandeel van [25 à 30%]* op basis van de capaciteit en [20 à 25%]* op basis van de verkoop. Stora Enso komt als tweede daar direct achteraan met respectievelijk [20 à 25%]* en [20 à 25%]*. Als de tweede transactie doorgaat, zou UPM-Kymmene een marktaandeel hebben van respectievelijk [20 à 25%]* en [20 à 25%]*, waardoor het nummer twee op de markt wordt. Bijgevolg valt marktbeheersing door één enkele onderneming als gevolg van de eerste of beide voorgestelde transacties uit te sluiten.
114. De Commissie heeft onderzocht of de transactie aanleiding geeft tot de totstandbrenging van een collectieve machtspositie voor de vier ondernemingen UPM-Kymmene/Haindl ([20 à 25%]*), Stora Enso ([20 à 25%]*), Norske Skog ([10 à 15%]*) en Holmen ([10 à 15%]*), leidend tot een concentratiegraad van de vier ondernemingen van [60 à 70%]* op basis van de verkoop. Op basis van de capaciteit zou de concentratiegraad van de vier ondernemingen [70 à 80%]* zijn. Marginale marktdeelnemers zijn SCA met [5 à 10%]*, Myllykoski met [<5%]* en Palm met [<5%]* op basis van de verkoop. Als ook de tweede transactie tot stand komt, wordt het marktaandeel van de vier topleveranciers: [20 à 25%]* voor UPM-Kymmene/Haindl-4, [20 à 25%]* voor Stora Enso, [15 à 20%]* voor Norske Skog/Haindl-2 en [10 à 15%]* voor Holmen.
115. Toegenomen concentratie. De voorgestelde transactie brengt het aantal leidende ondernemingen in deze bedrijfstak terug van 5 tot 4. Op EER-niveau gaat de concentratiegraad van de vier ondernemingen van [50 à 60%]* naar ongeveer [60 à 70%]* op basis van de verkoop, en van ongeveer [60 à 70%]* naar ongeveer [70 à 80%]* op basis van de capaciteit. Wordt ervan uitgegaan dat de zelfstandige bedrijven geen bijdrage aan de Herfindahl-Hirschman-Index (*HHI*) leveren, dan stijgt de *HHI* na de eerste transactie van [...] tot [...], d.w.z. een toename van [...] punten in 2000, en tot [...] na de tweede transactie ($\Delta HHI = []$). Beide ramingen van de *HHI* zijn op behoudende basis, omdat het marktaandeel van de kleinste ondernemers niet is meegenomen. De *HHI* zal echter beneden de drempel van 1800 punten blijven die vaak gezien wordt als een aanduiding van een sterk geconcentreerde markt.
116. Uitschakeling van een concurrent. Haindl is een pionier geweest op het gebied van het gebruik van grote hoeveelheden oud papier bij de productie van krantenpapier. Door een aantal afnemers wordt Haindl als een zeer innovatieve en klantgerichte producent beschouwd. De kostenstructuur van het bedrijf verschilt enigszins van die van de andere topleveranciers, vooral op de krantenpapiermarkt. [Inderdaad is Haindl ...]*. Lage marginale kosten vergroten de marktmacht van Haindl. Met de overname van Haindl wordt bijgevolg een belangrijke onafhankelijke concurrent van de krantenpapiermarkt verwijderd.

B. Effect van de transactie op de structuur van de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier

117. Nadat de twee concentraties tot stand zijn gebracht zullen de marktaandelen van de belangrijkste leveranciers van houthoudend tijdschriftenpapier in de EER als volgt zijn (op basis van cijfers voor 2000)⁴¹:

⁴¹ Capaciteitscijfers worden gegeven voor in West-Europa geïnstalleerde capaciteit. Ongeveer 23% van de productie is voor de uitvoer.

Onderneming	Capaciteit in 1000 ton	Marktaandeel	Verkoop in 1000 ton	Marktaandeel
UPM-Kymmene	[...]*	[25-30%]*	[...]*	[20-25%]*
Stora Enso	[...]*	[20-25%]*	[...]*	[20-25%]*
M-Real/Mylykoski	[...]*	[10-15%]*	[...]*	[15-20%]*
Haindl	[...]*	[5-10%]*	[...]*	[5-10%]*
UPM-Kymmene/Haindl	[...]*	[35-40%]*	[...]*	[30-35%]*
UPM-Kymmene/Haindl – 4	[...]*	[30-35%]*	[...]*	[25-30%]*
Top-3 leveranciers na de fusie Na de eerste transactie	[...]*	[70-80%]*	[...]*	[70-80%]*
Top-3 leveranciers na de fusie Na de tweede transactie	[...]*	[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%]*
Overige	[...]*	[5-10%]*	[...]*	[<5%]*
Invoer	-----	-----	[...]*	[<5%]*
Totaal	12689	100%	9677	100%

bron: Aanmeldende partijen

118. Toename van de concentratie en vermindering van het aantal marktpartijen. Als gevolg van de eerste transactie verwerven de drie topleveranciers [70 à 80%]* van deze markt op basis van de capaciteit (UPM-Kymmene [30 à 35%]*, Stora Enso [20 à 25%]*, M-real/Mylykoski [15 à 20%]*) en [70 à 80%]* op basis van de verkoop (UPM-Kymmene [30 à 35%]*, Stora Enso [20 à 25%]*, M-Real/Mylykoski [15 à 20%]*). Als de tweede concentratie plaatsvindt, verschuift een marktaandeel van [5 à 10%]* van UPM-Kymmene naar Norske Skog, en zijn de drie topleveranciers goed voor [60 à 70%]* van de markt op basis van de capaciteit en voor [60 à 70%]* op basis van de verkoop. Wordt ervan uitgegaan dat de onafhankelijke ondernemers geen bijdrage aan de Herfindahl-Hirschman-Index (*HHI*) leveren, dan stijgt na de eerste overname de *HHI* van [...]* tot [...]*, een toename van [...]* punten. De tweede transactie vermindert de *HHI* tot [...], waardoor de toename van de concentratie op [...]* komt.
119. Hoewel de transactie de marktconcentratie verhoogt, vermindert zij de symmetrie tussen de drie marktleiders. Na beide transacties zal de symmetrie tussen deze marktdeelnemers verder afnemen. UPM, dat vóór de transacties een marktaandeel heeft gelijk aan dat van Enso Stora, vergroot zijn marktaandeel en komt te voorschijn als de marktleider. Bovendien zal Norske Skog na de tweede transactie sterker worden met een marktaandeel dat enigszins groter is dan dat van Haindl vóór de transacties.
120. Verder dient te worden opgemerkt dat de kleinste van de drie topleveranciers, M-real/Mylykoski, uit twee ondernemingen bestaat die door productie- en verkoopafspraken aan elkaar gebonden zijn (zie hierboven). Van de totale capaciteit van [...]* kt die aan M-real en Mylykoski wordt toegerekend, komt [...]* kt voor rekening van de gemeenschappelijke productieondernemingen van de beide

ondernemingen. Bijgevolg moet nagegaan worden of beide ondernemingen ten aanzien van besluiten over capaciteitsinvesteringen zich in een of andere vorm van coördinatie als een eenheid zouden gedragen.

121. Uitschakeling van een concurrent. Net als op de krantenpapiermarkt wordt Haindl op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier door een aantal afnemers als een zeer innovatieve en klantgerichte producent beschouwd. Haindl is de laatste vijf jaar bijzonder actief geweest op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier en is goed voor [...%]* van de totale capaciteitstoename. Bijgevolg wordt door de overname van Haindl een belangrijke concurrent van de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier uitgeschakeld.
122. Gezien de bovengenoemde elementen wordt aangenomen dat de voorgestelde transactie leidt tot veranderingen van de marktstructuur die het noodzakelijk maken verder te onderzoeken of zij aanleiding geven tot de totstandbrenging van een collectieve machtspositie op de respectieve markten voor krantenpapier en houthoudend tijdschriftenpapier.

C. De kenmerken van de markten en het bevorderlijke ervan voor een collectieve machtspositie

123. De fusie zal aanleiding geven tot een relatief doorzichtiger en minder onzekere markt, hetgeen voor de krantenpapiermarkt een vermindering betekent van vijf tot vier topleveranciers en voor de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier een vermindering van vier tot drie topleveranciers. Bij haar onderzoek van de marktkenmerken heeft de Commissie enkele elementen aangetroffen die tot een collectieve machtspositie zouden kunnen leiden en andere elementen die dat niet doen.
124. In haar mededeling van punten van bezwaar was de Commissie van mening dat de marktkenmerken aanleiding geven tot een collectieve machtspositie. De Commissie blijft van mening dat de producten voldoende homogeen zijn, de vraag zeer onelastisch en de afnemersmacht beperkt is en dat de drempels bij het betreden van de markt hoog zijn.
125. Na het antwoord van de partijen op de mededeling van punten van bezwaar nauwgezet te hebben onderzocht, erkent de Commissie dat een aantal elementen geen aanleiding tot de totstandbrenging van een collectieve machtspositie geven. Met name de beperkte stabiliteit van de marktaandelen, het gemis aan doorzichtigheid, vóór de officiële bekendmaking, van projecten voor capaciteitsuitbreiding, en het op verschillende punten ontbreken van symmetrie bij de kostenstructuren wijzen in een andere richting.
126. Alvorens een definitieve conclusie te trekken is het volledigheidshalve goed ook de in de mededeling van punten van bezwaar onderzochte mogelijke coördinatiemechanismen alsmede de duurzaamheid ervan, nader te bekijken.

D. Mogelijkheid van coördinatie

127. De mogelijkheid van parallel gedrag dat resulteert in een gecoördineerde uitkomst hangt af van de doorzichtigheid van de investeringsbesluiten en de beschikbaarheid van een mechanisme dat de ondernemingen coördinatiemogelijkheden biedt. In haar mededeling van punten van bezwaar was de Commissie van mening dat er twee coördinatiemechanismen zijn (een voor de korte termijn en een voor de lange termijn), waardoor topleveranciers de mogelijkheid hebben eenzijdig hun capaciteitsniveau te beperken teneinde kunstmatig hoge prijzen te krijgen of in stand te houden. Dezelfde mechanismen werden geacht op de twee relevante markten, de markt voor krantenpapier en de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier, toegepast te kunnen worden. In de volgende paragrafen worden deze mechanismen geschetst en wordt uiteengezet waarom zij uiteindelijk toch niet voldoende werden geacht om te garanderen dat coördinatie op deze markten effect zou hebben.

Coördinatiemechanismen vermeld in de mededeling van punten van bewaar

128. Zoals uiteengezet in de mededeling van punten van bezwaar zouden er twee coördinatiemechanismen zijn:

- ten eerste de coördinatie van de investeringen in nieuwe capaciteit teneinde de capaciteit op de markt te beperken en dus het gemiddelde van de prijzen op de lange termijn op te drijven;
- ten tweede de coördinatie van de productiestilstandstijden ter ondersteuning van de prijzen op de korte termijn bij een daling van de vraag (in een periode van grote vraag is coördinatie op de korte termijn niet nodig).

129. De coördinatie van de investeringen in nieuwe capaciteit werd geacht te verlopen via mededelingen en contra-mededelingen. Alle marktpartijen hebben een reeks mogelijke investeringsprojecten, dat wil zeggen locaties waar zij in de toekomst nieuwe papiermachines zouden kunnen installeren. Besluitvorming over investeringen impliceert gewoonlijk een aantal parameters, en hangt uiteindelijk samen met de rentabiliteit van de investering. In haar mededeling van punten van bezwaar betoogt de Commissie dat als het ware spelenderwijs afgegeven signalen waardoor marktleiders hun investeringsprojecten aankondigen, een mogelijk middel zijn om een gecoördineerde uitkomst te bevorderen. De leden van het oligopolie zien van investeren af – of stellen hun investeringen uit – op grond van mededelingen van andere leden van het oligopolie (zie overwegingen 83 en 84), zodat nieuwe investeringen geen schade toebrengen aan het door elke afzonderlijke producent erkende gemeenschappelijke doel: het bereiken van een lager capaciteitsniveau op de markt en bijgevolg een hogere rentabiliteit van de investering.

130. De coördinatie van de productiestilstandstijd werd in de mededeling van punten van bezwaar als een extra mechanisme aangemerkt om tijdens conjunctuurperioden met geringe vraag een krap capaciteitsniveau in stand te houden. In dergelijke perioden is het wel mogelijk dat de marktcapaciteit de vraag aanzienlijk overstijgt, met als eventueel gevolg een sterke verlaging van de prijs. Coördinatie van de stilstandstijden – tijdelijke stillegging van papiermachines – vermindert tijdelijk de aanvoer op de markt. Of het nu via aankondigingen of via op de markt verkrijgbare gegevens over stilstandstijd loopt, elk van de leden van het oligopolie op het gebied van kranten- en houthoudend tijdschriftenpapier zou weten dat zij hun machines moeten stopzetten in

plaats van door te gaan met het produceren van papier waardoor de marktprijzen zouden kunnen dalen.

131. In de mededeling van punten van bezwaar was de Commissie van mening dat een gecoördineerde uitkomst meer bepaald ondersteund wordt door de beschikbaarheid van vergeldingsmechanismen. Ten aanzien van de coördinatie inzake investeringen in nieuwe capaciteit zou het vergeldingsmechanisme gelegen zijn in de dreiging van de andere leden van het oligopolie zich in een investeringsrace te storten, hetgeen zou leiden tot overcapaciteit, het inzakken van de prijzen en uiteindelijk een geringe winstgevendheid van de hele bedrijfstak. Een dergelijke dreiging zou een voldoende afschrikmiddel zijn om ondernemingen van hun afwijkend gedrag te doen afzien. Tevens heeft de Commissie onderzocht of coördinatie ook gesteund kan worden door het in de volgende overweging uiteengezette vergeldingsmechanisme
132. Bij de coördinatie van de stilstandstijden kan het vergeldingsmechanisme erin bestaan dat de andere oligopolide ondernemingen zich op de afnemers van de onderneming met afwijkend gedrag gaan richten. De oligopolide ondernemingen kunnen de afnemers van de onderneming met afwijkend gedrag lagere prijzen bieden op individuele basis, met de bedoeling de winstmarges van laatstgenoemde aan te tasten. Dit is haalbaar, enerzijds omdat topleveranciers over voldoende informatie beschikken om te weten wie de klanten van de onderneming met afwijkend gedrag zijn, en anderzijds omdat zij extra capaciteit hebben om hun leveringen aan deze afnemers te vergroten, om de volgende drie redenen: (i) bij alle leden van het oligopolie is voldoende overcapaciteit aanwezig, omdat een dergelijke situatie zich in een periode van geringe vraag voordoet, (ii) zij kunnen multi-instelbare machines inzetten⁴² om de productie van de gewenste kwaliteit op te voeren, (iii) als dit nog niet voldoende is, kunnen zij hoeveelheden van voor de uitvoer bestemde productie naar Europa terughalen⁴³.

Antwoord op de mededeling van punten van bezwaar en conclusies van de Commissie

133. In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar hebben de partijen onderzoek gedaan naar de haalbaarheid en duurzaamheid van de coördinatie van hun investeringen in capaciteit of hun stilstandstijd. Zij voerden uitgebreide bezwaren aan tegen de mogelijkheid van de hierboven geschetste tot stilzwijgende coördinatie leidende mechanismen. Zij beweerden met name dat coördinatie niet haalbaar noch duurzaam is, zowel ten aanzien van investeringen in nieuwe capaciteit als van stilstandstijd. Na nauwkeurig onderzoek van hun bezwaren kwam de Commissie tot de slotsom dat coördinatie met betrekking tot investeringen onwaarschijnlijk is. Zij is

⁴² Drie van de topleveranciers zijn in het bezit van 'swing machines' (Stora Enso, Haindl en Myllykoski). Na de twee fusies zijn ook UPM-Kymmene en Norske Skog in het bezit van dergelijke multi-instelbare machines. 'Swing machines' zijn papiermachines die ofwel krantenpapier ofwel tijdschriftenpapier (meestal SC-B) kunnen fabriceren. De tijd die nodig is om een andere instelling aan te brengen is gering (van enkele uren tot 1 à 2 weken) en er zijn weinig kosten mee gemoeid. Het voordeel is dat er op flexibelere wijze capaciteit van de ene papierkwaliteit naar de andere kan worden doorgeschoven. Zoals de partijen melden kan een 'swing machine' de capaciteit sterk beïnvloeden. Dergelijke capaciteiten kunnen mogelijk bij de topleveranciers dienst doen als vergeldingsmaatregelen op de korte termijn.

⁴³ In de EER wordt 10% van het krantenpapier uitgevoerd; meer dan 20% van het houthoudend tijdschriftenpapier wordt uitgevoerd

echter van mening dat coördinatie met betrekking tot stilstandstijd op de markt voor krantenpapier en houthoudend papier mogelijk is.

134. Over de coördinatie van investeringen in nieuwe capaciteit hebben partijen te kennen gegeven dat dit mechanisme om de volgende drie redenen niet werkt. Om te beginnen zijn partijen van mening dat het onmogelijk is tot een gecoördineerd resultaat te komen, zeker niet op een stilzwijgende manier. De partijen wezen op de problemen bij het vaststellen van mogelijke investeringen -aangezien er sprake kan zijn van ombouw en sluipende capaciteitsuitbreiding -, het opstellen van een roulatieschema voor investeringen, en het onderling eens worden over capaciteitsverdeling. Voorts voerden de partijen aan dat bekendgemaakte investeringen niet teruggedraaid kunnen worden, en dat er bijgevolg geen ruimte is voor het spelen van een spelletje. Tot slot vermeldden zij dat de markt vóór de vastgelegde investering niet voldoende doorzichtig is om tot een stilzwijgende afspraak te kunnen komen. De partijen voerden ook het argument aan dat coördinatie van investeringen in nieuwe capaciteit niet duurzaam zou zijn en wel wegens de stimulans om vals te spelen, en het gebrek aan overtuigende vergeldingsmaatregelen.

135. Na onderzoek van de aspecten die door de partijen naar voren werden gebracht, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat het zeer onwaarschijnlijk is dat oligopolide ondernemingen in staat zijn aankondigingen te gebruiken voor een stilzwijgende coördinatie van investeringen in nieuwe capaciteit. Wegens een gebrek aan doorzichtigheid is het niet aannemelijk dat coördinatie wordt bereikt of in stand gehouden. Om te beginnen is de Commissie van mening dat om coördinatie te bereiken – dat wil zeggen, in staat te zijn zinvolle aankondigingen te doen en wel aankondigingen die van invloed kunnen zijn op het gedrag van andere concurrenten – de oligopolide ondernemingen over voldoende inzicht moeten beschikken om te beoordelen of een project de vereiste rentabiliteit heeft. Anders worden de aankondigingen door de andere ondernemingen niet serieus genomen en hebben geen invloed op hun investeringsbesluitvorming. Dit lijkt niet het geval te zijn. Bovendien worden er in Europa vrij weinig projecten aangekondigd en de meeste daarvan worden ook gerealiseerd, anders dan in de Verenigde Staten. Vervolgens moeten de oligopolide ondernemingen om de coördinatie in stand te houden – dat wil zeggen voorkomen dat een van de leden van het oligopolie te veel of te vroeg investeert – elke afwijking van het stilzwijgend overeengekomen doel voorkomen. Met andere woorden, zij moeten in staat zijn elke onderneming met mogelijk afwijkend gedrag op te sporen en afwijkend gedrag tegen te houden door met overtuigende vergeldingsmaatregelen te dreigen. Uit het onderzoek bleek echter dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de oligopolide ondernemingen weet hebben van een investeringsproject van een onderneming die afwijkt van de stilzwijgende coördinatie-doelstelling, voordat de investering niet meer teruggedraaid kan worden. Zonder voldoende doorzichtigheid slaagt geen enkele aankondiging van de oligopolide ondernemingen erin ongewenste investeringen af te gelasten. Wanneer een investering eenmaal is vastgelegd verliest elke dreiging met een strafmaatregel haar overtuigingskracht, omdat het te duur is zich ernaar te voegen.

136. Ten aanzien van de coördinatie over stilstandstijden brachten de partijen eerst naar voren dat dit mechanisme geen invloed heeft op de prijzen.⁴⁴ Vervolgens beweerden zij dat het vanwege het gemis aan doorzichtigheid onmogelijk is stilstandstijden vast te

⁴⁴ Norske Skog-Lexecon (blz. 31) verklaarde: “*Wat betreft de jaarcontracten kunnen stilstandstijden de prijzen onmogelijk aantasten*”

stellen of op te sporen. Zij hielden vol dat stilstandstijden zo'n uiteenlopende vorm kunnen aannemen dat het voor ondernemingen niet mogelijk is te weten wanneer zij aan coördinatie moeten doen; het is eveneens zeer moeilijk te achterhalen wat op een bepaald moment de optimale exploitatieratio is. Zij zeiden eveneens dat het niet mogelijk is afwijkend gedrag te ontdekken. Bijgevolg zijn er veel stimulansen voor de oligopolide ondernemingen om vals te spelen zodra zich de gelegenheid voordoet. Tot slot voerden zij aan dat het bestraffen van gedrag dat afwijkt van een afspraak over stilstandstijden uitzonderlijk duur zou zijn en niet overtuigend.

137. De Commissie deelt echter de mening van de partijen niet dat parallelle strategieën met betrekking tot beslissingen over stilstandstijd op respectievelijk de markten voor krantenpapier en houthoudende tijdschriftenpapier niet mogelijk zijn. Om te beginnen is de Commissie het ermee oneens dat stilstandstijd geen invloed heeft op de prijzen. In feite geeft UPM-Kymmene dit toe wanneer het bedrijf zegt: "op een markt van teruglopende vraag kan stilstandstijd de verlaging van de prijzen vertragen"⁴⁵. Verder kan er moeilijk beweerd worden dat stilstandstijd voor de marktdeelnemers verborgen gehouden kan worden, aangezien langs allerlei kanalen voldoende gegevens over stilstandstijd te verkrijgen zijn. Gewoonlijk geven leveranciers hun klanten informatie over een komende stillegging van een van de machines die een bepaalde klant bevoorraadt. Dit heeft een van de grote concurrenten in een verklaring bevestigd. Gezien het beleid van de afnemers om bij verschillende leveranciers in te kopen leveren de oligopolide ondernemingen vaak aan dezelfde klanten. Bovendien zijn er op de markt statistische gegevens verkrijgbaar over voorraad- en stilstandstijdniveaus.

138. Daarnaast is de Commissie van mening dat de beschikbare vergeldingsmaatregelen overtuigingskracht bezitten. Wanneer een concurrent afwijkend gedrag vertoont kunnen de resterende topleveranciers agressieve maatregelen nemen zonder de prijzen voor al hun andere afnemers te wijzigen. Dit kan sommige afnemers ertoe aanzetten hun orders helemaal of gedeeltelijk bij de ondernemer met afwijkend gedrag weg te halen en zich in plaats daarvan bij andere topleveranciers te bevoorraden; het kan de prijs doen zakken die door de belangrijke afnemers van de ondernemer met afwijkend gedrag wordt betaald. Zoals in de mededeling van punten van bezwaar is uiteengezet, is er in een periode van geringe vraag zonodig capaciteit beschikbaar om de vergeldingsmaatregelen te ondersteunen. Deze capaciteit kan worden aangewend om belangrijke afnemers van een onderneming met afwijkend gedrag tot doelwit te nemen zonder de hele markt aan te tasten. Dit werkt overtuigend, omdat de belangrijkste afnemers van de topleveranciers gewoonlijk bij de andere bekend zijn. Dit valt af te lezen uit het CO-formulier van UPM-Kymmene waar de belangrijkste afnemers van UPM-Kymmene en hun respectieve leveranciers - andere dan UPM-Kymmene - worden opgesomd. Het aantal 'swing machines' en de ermee overeenkomende capaciteit is bovendien niet gering, en de uitvoer is niet voornamelijk gebaseerd op langetermijncontracten. Beide kunnen gebruikt worden als mogelijke capaciteitsbronnen en dus als overtuigend vergeldingsinstrument. Tot slot slaagden partijen er niet in uit te leggen waarom directeurs van verscheidene grote papierfabrieken op allerlei openbare forums vertellen dat zij bereid zijn over te gaan tot stilstandstijd indien dit voor het bewaren van het vraag- en aanbodevenwicht nodig is.

⁴⁵ UPM-Kymmene, antwoord aan de SO, blz. 11

139. De Commissie komt tot de conclusie dat het hierboven omschreven mechanisme voor het bereiken van onderlinge overeenstemming inzake investeringen, geen bewijs is voor het scheppen van een stilzwijgende onderlinge overeenkomst op de respectieve markten voor kranten- en houthoudend tijdschriftenpapier. Zij handhaaft echter haar mening dat het niet valt uit te sluiten dat stilzwijgende afspraken over stilstandstijd een mogelijk coördinatiemechanisme zijn dat een collectieve machtspositie van de topleveranciers van kranten- en houthoudend tijdschriftenpapier in de hand kan werken. Zoals in de volgende punten wordt uiteengezet, wordt een dergelijke coördinatie waarschijnlijk ondermijnd door het ingrijpen van marginale marktdeelnemers.

Het vermogen van de marginale marktdeelnemers in te gaan tegen mededingingsbeperkende gedragingen van de topleveranciers

140. In de mededeling van punten van bezwaar beweerde de Commissie dat er voor marginale spelers weinig stimulansen zijn om tegen de topleveranciers in te gaan, vooral omdat zij voordeel hebben bij hogere gemiddelde prijzen. Zij betoogde ook dat Norske Skog niet graag de discipline op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier wil verstoren vanwege de eventuele negatieve weerslag daarvan op de krantenpapiermarkt. Omgekeerd schrikt M-Real/Mylykoski ervoor terug de coördinatie op de krantenpapiermarkt te doorbreken. Na zorgvuldig onderzoek van de verscheidene concurrenten lijkt het echter onwaarschijnlijk dat de topleveranciers in staat zouden zijn een reeks ondernemingen die gezien hun feitelijke marktpositie redelijkerwijs geen marginale marktdeelnemers genoemd kunnen worden, gewoon de wet voor te schrijven.

141. Om te beginnen dient de positie van Norske Skog en M-Real/Mylykoski opnieuw te worden onderzocht in het licht van een aantal nieuwe aspecten die bij de hoorzitting naar voren zijn gebracht. Allereerst lijkt Norske Skog zelf een voorbeeld van hoe een vrij kleine papierproducent zijn marktaandeel kan doen groeien en op wereldschaal marktleider wordt. De onderneming wist dit binnen vijftien jaar te bereiken: vanaf een middelgrote marktdeelnemer in Noorwegen tot een van de mondiale leiders voor krantenpapier. Een dergelijk voorbeeld weerspreekt de suggestie van de afnemers dat kleine papierproducenten niet de middelen hebben op de markten voor krantenpapier en houthoudend tijdschriftenpapier te concurreren. Bovendien doet de in het verleden door Norske Skog doorgemaakte agressieve groei vragen rijzen bij de idee dat deze onderneming haar strategie na de fusie drastisch zal wijzigen en ophoudt met investeren of het aankopen van nieuwe bedrijven. Vervolgens ziet het ernaar uit dat M-Real/Mylykoski wellicht niet als één enkele eenheid opereert bij de besluitvorming over investeringen. Deze bedrijven verstrekten een aantal documenten waaruit blijkt dat zij een verschillend investeringsbeleid hebben. Als zij afzonderlijk bekeken worden, ligt hun respectieve capaciteit voor houthoudend tijdschriftenpapier dicht bij die van Burgo en SCA dan bij die van een van de marktleiders als UPM-Kymmene. Bijgevolg acht de Commissie het niet passend Norske Skog niet als een echte concurrent van de door fusie tot stand gekomen eenheid te behandelen op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier waar het bedrijf geen onderdeel vormt van de als oligopolie aangemerkte groep ondernemingen. Klaarblijkelijk is het evenmin passend M-Real/Mylykoski niet te behandelen als een echte concurrent van de gefuseerde eenheid op de krantenpapiermarkt waar de onderneming geen deel uitmaakt van de als oligopolie aangemerkte groep ondernemingen. Deze elementen in combinatie met de beperkte symmetrie die bij de marktaandelen is vastgesteld, kunnen de stimulansen van deze ondernemingen om hun gedrag met andere leden van het oligopolie af te stemmen beperken.

142. Hoe het ook zij, de Commissie is van mening dat de resterende marginale marktdeelnemers op hun respectieve markten een actieve rol kunnen spelen en ervoor kunnen zorgen dat stilzwijgende coördinatie niet van lange duur is. De belangrijkste marginale spelers zijn SCA, Myllykoski, Palm en Abitibi/Bridgewater op de krantenpapiermarkt en Norske Skog, Burgo en SCA op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier. Deze marktdeelnemers zouden het stilzwijgend gecoördineerd gedrag kunnen doorbreken door hun productie te vergroten, wanneer elk van de oligopolide ondernemingen afzonderlijk waarneemt dat het in haar belang is haar machines tijdelijk stil te leggen, – wat stilstandtijd heet. Deze ondernemingen zouden, zoals in het kort kan worden aangetoond, de middelen hebben om voordeel te trekken uit de stilzwijgende coördinatie van de topleveranciers om hun concurrentiepositie te verbeteren en hun marktaandelen te vergroten.
143. SCA is een middelgrote marktdeelnemer met een marktaandeel van [5 à 10%]* op beide markten, zich daarbij richtend op kwalitatief hogere marginale markten zoals tissue. De Commissie voerde in de mededeling van punten van bezwaar aan dat het bedrijf niet op dezelfde manier betrokken is bij krantenpapier en houthoudend tijdschriftenpapier en dat SCA vanwege zijn banden met de topleveranciers, wellicht geringe stimulansen heeft om tegen hen in te gaan. SCA beweerde echter tijdens de hoorzitting nog steeds bij de krantenpapiermarkten betrokken te zijn en nieuwe investeringen te overwegen. Inderdaad hebben er geruchten de ronde gedaan dat SCA overweegt in zijn fabriek in Aylesford, V.K. een krantenpapiermachine te installeren. Bijgevolg erkende de Commissie dat SCA in staat kan zijn tegen het mededingingsbeperkende gedrag van de topleveranciers in te gaan, in het bijzonder op de krantenpapiermarkt.
144. Palm is een regionaal opererende marktdeelnemer die vooral leveringen verzorgt in het zuiden van Duitsland. Het bedrijf heeft geïnvesteerd in een nieuwe krantenpapiermachine die in 1999 in bedrijf kwam; de capaciteit van het bedrijf werd daarmee uitgebreid van 150 tot [...] kt, waardoor zijn marktpositie aanzienlijk toenam tot ongeveer [<5%]* van de krantenpapiermarkt. In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar hebben de partijen gesteld dat een dergelijke krantenpapiermachine voor de bedrijfstak onverwacht kwam. De Commissie is derhalve van mening dat Palm naar alle waarschijnlijkheid in staat is tegen de topleveranciers in te gaan, zeker op regionaal niveau.
145. Burgo had te maken met hoge kosten en was om die reden in het recente verleden waarschijnlijk niet in staat een collectieve machtspositie effectief aan te vechten. Dit werd feitelijk bevestigd door de afname van zijn marktaandeel in de laatste twee jaar van [5 à 10%]* tot [5 à 10%]*. De komende twee jaar gaat Burgo echter in nieuwe machines investeren en het bedrijf zou dan in staat zijn aanzienlijke nieuwe capaciteit (400 kt) op de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier te brengen. Investeren in nieuwe machines leidt tot lagere marginale kosten en vergroot de mogelijkheid om tegen de topleveranciers in te gaan.
146. De Commissie erkent derhalve dat er verscheidene middelgrote marktspelers zijn die op het punt van marktpositie niet te verwaarlozen zijn, en dat hun beleid om in nieuwe machines te investeren in het recente verleden gewicht in de schaal heeft gelegd en wellicht in de komende jaren even beduidend zal zijn.
147. De marginale spelers op de beide markten zouden een parallelle strategie van coördinatie inzake stilstandtijd kort onhoudbaar kunnen maken. Wanneer de

topleveranciers op de krantenpapiermarkt bijvoorbeeld de stilstandstijd zouden coördineren door de productie te verminderen in perioden van geringe vraag, zouden marginale marktspelers een dergelijk initiatief kunnen ontzenuwen door hun productie op te voeren. Bekijkt men oude gegevens dan blijken de bezettingsgraden van de marginale spelers niet sterk af te wijken van het gemiddelde in de bedrijfstak. Wanneer in het verleden de vraag gering was bedroegen de bezettingsgraden volgens Cepiprint 90% of minder. Wordt dit percentage toegepast op de momenteel geïnstalleerde capaciteit dan zou dit betekenen dat in een periode van geringe vraag ten minste ca. 260.000 ton overcapaciteit in handen van de marginale spelers is. Zoals eerder uiteengezet hebben de partijen en de economische deskundigen van de Commissie de elasticiteitspercentages van de beide markten geraamd op 0,1 - 0,3. Bij een elasticiteitspercentage van de vraag van 0,1 zou dit tonnage volstaan om een prijsstijging van 22% te ondervangen. Bij een elasticiteit van 0,2 en 0,3 gaat het om respectievelijk 11% en 7%. Bijgevolg is productievermindering door het invoeren van stilstandstijd geen haalbare kaart gezien de mogelijkheden van de marginale spelers om hun productie vrijwel onmiddellijk op te voeren door een hogere bezettingsgraad. Bovendien zijn de marginale spelers binnen een jaar in staat door sluipende capaciteitsuitbreiding en ombouw hun productie op te voeren. En binnen twee jaar zouden enkele marginale spelers een nieuwe papiermachine op de markt hebben kunnen introduceren.

148. Bijgevolg kan de Commissie concluderen dat deze kleine en middelgrote marktspelers niet als marginale spelers beschouwd kunnen worden. Zij zouden in feite enerzijds in staat zijn nieuwe capaciteit op de markten voor krantenpapier en houthoudend tijdschriftenpapier in te voeren en anderzijds voordeel kunnen trekken uit een kunstmatige, op korte termijn gecreëerde schaarste door hun productie te verhogen. Bijgevolg kunnen marginale marktspelers de topleveranciers het hoofd bieden.

V. CONCLUSIE

149. In het licht van met name de door de partijen in antwoord op de mededeling van punten van bezwaar overgelegde argumenten, die vooral betrekking hebben op de concentratiegraad van de marktaandelen, de omvang en het concurrentievermogen van de middelgrote marktspeler en de hierboven beschreven problemen met betrekking tot mogelijke onderlinge coördinatie inzake capaciteit, is de Commissie van mening dat de aangemelde concentraties niet zullen leiden tot collectieve machtsposities op de krantenpapiermarkt en de markt voor houthoudend tijdschriftenpapier in de EER.
150. Concluderend zullen de aangemelde transacties op geen enkele markt een machtspositie tot stand brengen of versterken die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de gemeenschappelijke markt of op een wezenlijk deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd. De transacties zijn bijgevolg verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-Overeenkomst.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De door partijen op 20 juni 2001 aangemelde concentraties betreffende de overname van Haindl'sche Papierfabriken KGaA door UPM-Kymmene en de daaropvolgende verkoop van twee fabrieken van Haindl, te weten Parenco en Walsum, aan Norske Skogindustrier ASA zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-Overeenkomst.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot:

De aanmeldende partijen

Gedaan te Brussel, 21 november 2001

Voor de Commissie

Mario MONTI
Lid van de Commissie