DÉCISION (UE) 2015/1072 DE LA COMMISSION

du 1er octobre 2014

concernant les mesures de l'Allemagne en faveur de Propapier PM2 GmbH — aide d'État SA.23827 (2013/C) (ex 46/NN 46/12) (ex N 582/07)

[notifiée sous le numéro C(2014) 6837]

(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément auxdits articles et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 8 octobre 2007, enregistrée par la Commission le même jour, les autorités allemandes ont notifié, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, un projet d'aide en faveur de Propapier PM2 GmbH (voir le point 2.2 intitulé «Le bénéficiaire de l'aide») ayant trait à la réalisation d'un grand projet d'investissement à Eisenhüttenstadt (dans la région de Brandebourg — Nord-Est, en Allemagne) en application des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 ([1]) (ci-après les «lignes directrices»). L'aide envisagée a été enregistrée sous le numéro N 582/07.

(2) Après avoir reçu des informations complémentaires, enregistré plusieurs plaintes formelles ([2]) et rencontré les représentants des autorités allemandes et du bénéficiaire de l'aide, la Commission a décidé ([3]), le 2 avril 2008, de ne pas soulever d'objections à l'égard de l'aide notifiée.

(3) À la suite de l'adoption de sa décision à la date du 2 avril 2008, la Commission a reçu d'autres déclarations de la part des plaignantes contestant son appréciation et l'adoption de la décision de ne pas soulever d'objections à l'égard de la mesure d'aide en cause. Smurfit Kappa Group plc (ci-après «Smurfit Kappa») a également communiqué des renseignements le 24 juin 2008 et demandé à la Commission d'annuler sa décision, faisant valoir que Propapier PM2 GmbH & Co. KG avait obtenu d'autres aides sous la forme d'une aide à l'infrastructure. La Commission a ouvert une enquête distincte sous le numéro SA.36147 (C 30/10) ([4]) afin d'examiner ces allégations.

(4) Le 5 août 2008, Smurfit Kappa a saisi le Tribunal de l'Union européenne d'un recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission du 2 avril 2008.

(5) Par lettre du 7 novembre 2008, l'Allemagne a informé la Commission de la mise en œuvre de l'investissement bénéficiant de l'aide. Elle lui ensuite signalé, par lettres des 22 décembre 2008 et 13 janvier 2010, quelques modifications apportées au projet notifié.

(6) Par son arrêt du 10 juillet 2012 dans l'affaire T-304/08, Smurfit Kappa Group plc/Commission, le Tribunal a annulé la décision de la Commission du 2 avril 2008 (ci-après la «décision annulée»). La Commission se devait par conséquent de procéder à nouveau à l'appréciation de la mesure d'aide et d'arrêter une nouvelle décision. Elle se trouve, de ce fait, dans la même situation que le 2 avril 2008 ([5]).

([1]) JO C 54 du 4.3.2006, p. 13.

([2]) Ces plaintes formelles émanaient notamment de la Swedish Forest Industries Federation et de la Finnish Forest Industry Federation (plainte du 20 décembre 2007, enregistrée sous le numéro de référence CP 365/07), de la Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier — en Kartonfabrieken (plainte du 3 janvier 2008, enregistrée sous le numéro de référence CP 3/08), ainsi que de Procelpac — Groupement français des fabricants de matériaux d'emballage à base de cellulose (plainte du 22 février 2008, enregistrée sous le numéro de référence CP 47/08).

([3]) JO C 131 du 29.5.2008, p. 6.

([4]) JO C 7 du 12.1.2011, p. 10.

([5]) Voir la décision de la Commission du 23 mars 2011 dans l'affaire C 28/05, Glunz AG (JO L 228 du 3.9.2011, p. 22) et la décision de la Commission du 11 mai 2012 dans l'affaire SA.28855 (N 373/09) (ex C 10/09, ex N 528/08) — Aide à la restructuration en faveur d'ING (JO C 260 du 29.8.2012, p. 1).

(7) Le 14 août 2012, une réunion a eu lieu entre les représentants de la Commission et des autorités allemandes, à laquelle ont également assisté des représentants du bénéficiaire de l'aide. L'Allemagne a fait part de ses observations par lettres du 24 août 2012 et du 5 février 2013.

(8) Il convient de noter que l'aide en cause devait d'abord être autorisée par la Commission avant de pouvoir être octroyée par l'Allemagne. L'Allemagne n'a commencé à verser l'aide qu'après l'adoption par la Commission, le 2 avril 2008, de la décision qui a finalement été annulée. À la suite de cette annulation par le Tribunal, il convient de considérer que la décision en question n'a jamais été adoptée et que l'aide envisagée par l'Allemagne n'a pas été dûment autorisée par la Commission. La Commission a par conséquent inscrit cette affaire dans le registre des aides non notifiées, sous le numéro SA.23827 (2012/NN-46).

(9) Par lettre du 15 mai 2013, la Commission a informé l'Allemagne de sa décision d'engager une procédure à l'égard de l'aide d'État à finalité régionale octroyée à Propapier PM2 GmbH conformément à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure»). La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([6]) le 8 août 2013. Les parties intéressées ont été invitées à faire part de leurs observations.

(10) Par lettre du 15 juillet 2013 (2013/073407), l'Allemagne a présenté ses observations.

(11) La Commission a demandé un complément d'information par courriel du 20 septembre 2013 (2013/092832) et par lettre du 20 novembre 2013 (2013/113552), lequel lui a été fourni par les autorités allemandes par lettres des 16 octobre 2013 (2013/102801), 9 décembre 2013 (2013/123872) et 21 janvier 2014 (2014/007118).

(12) Smurfit Kappa a présenté des observations en qualité de partie intéressée par lettre du 6 septembre 2013 (2013/090228) [observations qui ont été transmises à l'Allemagne par lettre du 13 septembre 2013 (2013/091012)], en précisant qu'elle pourrait formuler d'autres observations par la suite. Par lettre du 30 septembre 2013 (2013/095929), la Commission a invité Smurfit Kappa à faire part de ses observations pour le 30 octobre 2013 au plus tard. Par courriel du 30 octobre 2013 (2013/107610), Smurfit Kappa a déclaré ne pas vouloir formuler d'autres observations, mais a demandé des informations concernant la procédure. La Commission a répondu par lettre du 29 novembre 2013 (2013/119741). Par lettre du 14 octobre 2013 (2013/101451), l'Allemagne a répondu aux observations formulées par Smurfit Kappa.

(13) Par lettres du 30 septembre 2013 (2013/095932, 2013/095939, 2013/095941, 2013/095942), la Commission a informé les plaignantes initiales (à savoir, la Swedish Forest Industries Federation et la Finnish Forest Industry Federation, la Koninklijke Vereniging van Nederlandse papeterie en Kartonfabrieken, ainsi que Procelpac — Groupement français des fabricants de matériaux d'emballage à base de cellulose), qui avaient déposé une plainte lors de la phase d'examen préliminaire, avant que soit adoptée la décision finalement annulée (voir le considérant 2), de l'ouverture de la procédure formelle d'examen, les invitant à lui faire part de leurs observations. Aucune d'elles n'a toutefois répondu à cette invitation.

2. **DESCRIPTION DÉTAILLÉE**

2.1. *OBJECTIF*

(14) L'Allemagne entendait promouvoir le développement régional en octroyant à Propapier PM2 & Co. GmbH une aide régionale à l'investissement en vue de la construction d'une nouvelle papeterie à Eisenhüttenstadt, dans la région de Brandebourg — Nord-est, qui est une région assistée en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, et à laquelle s'applique le plafond des aides à finalité régionale pour les grandes entreprises, fixé, selon la carte allemande des aides à finalité régionale, pour la période du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2013, à 30 % en équivalent-subvention brut (ESB) ([7]).

2.2. *LE BÉNÉFICIAIRE DE L'AIDE*

(15) Le bénéficiaire de l'aide mentionné dans la décision annulée est Propapier PM2 GmbH & Co. KG, une grande entreprise appartenant à Progroup AG (ci-après «Progroup»).

([6]) JO C 230 du 8.8.2013, p. 39.
([7]) Aide d'État N 459/06 (JO C 295 du 5.12.2006, p. 6).

(16) Les liens qui l'unissent au groupe dont il fait partie sont les suivants: son capital est détenu à hauteur de […] (*) % par Propapier PM2 Beteiligungs GmbH, associée personnellement responsable de la société à responsabilité limitée dont le capital appartient à hauteur de […] % à Propapier Papiererzeugung GmbH et de […] % à M. Jürgen Heindl. Propapier Papiererzeugung GmbH avait pour unique associé Progroup, dont […] % du capital étaient aux mains de M. Jürgen Heindl par l'intermédiaire de JH-Holding GmbH. Les […] % restants des actions de Progroup étaient ventilés comme suit: deux associés détenaient chacun une participation de […] %, tandis qu'un autre associé détenait une part de […] %. Aucun de ces associés ne jouissait de droits de vote spécifiques.

(17) Progroup produit et distribue des produits CCM et du carton ondulé par l'intermédiaire de ses filiales. En 2007, au moment de la notification, le carton ondulé était produit en Europe par Prowell GmbH & Co. KG, ainsi que par ses filiales Prowell S.A. (France), Prowell s.r.o. (République tchèque), et, à partir de fin 2008, Prowell Sp. z.o.o. (Pologne). Les produits CCM étaient fabriqués par Propapier Papiererzeugung GmbH. Les autres entreprises de Progroup proposent des services liés à la vente de carton ondulé.

(18) Le projet prévoyait, comme décrit dans la notification initiale de 2007, la construction d'une installation de production d'électricité devant alimenter la nouvelle papeterie. Le volet principal du projet d'investissement consistait en la construction de la papeterie, que Propapier PM2 GmbH & Co. KG devait construire et exploiter elle-même. L'installation de production d'électricité, qui fournit la vapeur et l'électricité nécessaires au processus de production au sein de la papeterie, devait quant à elle être construite et financée par Propower GmbH (ci-après «Propower»), une entreprise qui appartient à Progroup et qui détient la participation restante de […] % dans Propapier PM2 GmbH & Co. KG. Le droit d'utiliser l'installation de production d'électricité devait être transféré à Propapier PM2 GmbH & Co. KG en vertu d'un contrat de bail conclu entre les parties.

(19) L'Allemagne a déclaré qu'en vertu de la législation fiscale allemande, les biens économiques faisant partie des biens spécifiques d'un associé (en l'espèce, Propower) d'une société de personnes (en l'espèce, Propapier PM2 GmbH & Co. KG) sont affectés, à des fins fiscales, aux actifs de cette société de personnes, et non à ceux de l'associé, même si ce dernier est le détenteur des biens économiques en droit civil, pour des raisons de transparence fiscale dans le cas des sociétés de personnes. En conséquence, Propapier PM2 GmbH & Co. KG pourrait se prévaloir de l'aide pour l'ensemble du projet d'investissement, y compris pour la construction de l'installation de production d'électricité devant être exploitée par Propower.

(20) À la suite de l'adoption de la décision annulée, l'Allemagne a informé la Commission que l'installation de production d'électricité ne faisait plus partie intégrante du projet d'investissement bénéficiant de l'aide et qu'aucune aide n'était demandée ou ne serait octroyée en vue de sa construction. Propower devait être vendue à EnBW Energy Solutions GmbH (ESG), une filiale d'EnBW Énergie Baden-Württemberg AG.

(21) Étant donné qu'en vertu du droit allemand des sociétés, une société en commandite simple doit compter au moins deux associés, dont l'un est doté d'une responsabilité limitée, le retrait de Propower a entraîné la dissolution de Propapier PM2 GmbH & Co. KG. L'autre associée, Propapier PM2 Beteiligungs GmbH, qui était jusqu'alors une société d'investissement, a changé de statut pour devenir une société d'exploitation. S'appelant désormais Propapier PM2 GmbH (ci-après «Propapier»), elle est devenue la bénéficiaire de la mesure d'aide.

(22) L'Allemagne a indiqué que Propapier Papiererzeugung GmbH exerçait à présent ses activités sous la dénomination de Propapier PM1 GmbH et qu'elle détenait la totalité des parts de Propapier PM2 GmbH.

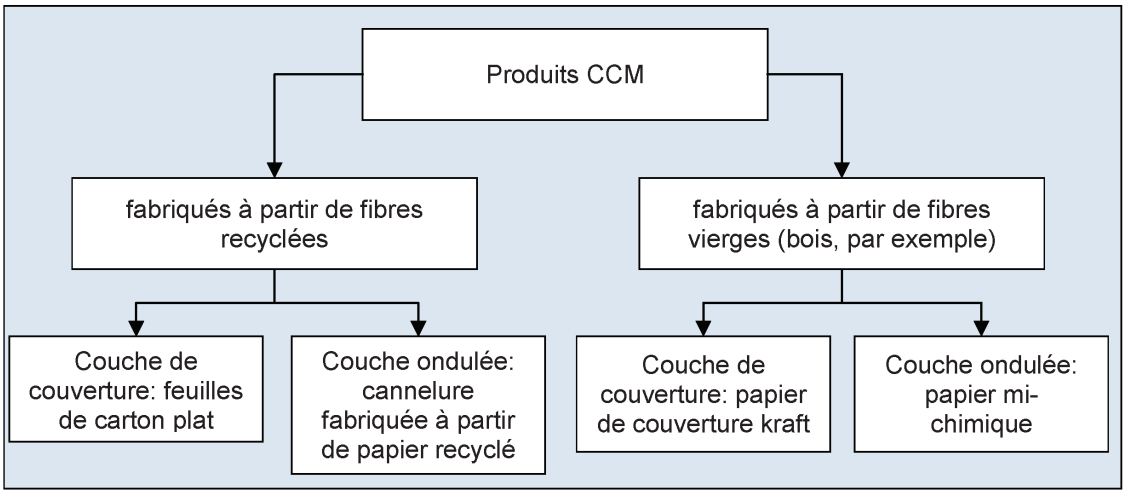
2.3. *LE PROJET D'INVESTISSEMENT*

2.3.1. LES PRODUITS ET LA TECHNOLOGIE

(23) Les produits CCM [produits d'emballage ondulés, appelés *Corrugated case material* (CCM) en anglais] sont des papiers produits en vue de la fabrication de carton ondulé. Ils englobent les doublures et les cannelures. Les doublures forment une couche intérieure ou extérieure plate, tandis que les cannelures sont utilisées pour la couche ondulée. Les produits CCM sont constitués de fibres de bois naturel ou de fibres recyclées. Les doublures en fibres de bois (ci-après «fibres vierges») sont appelées «kraftliner» (papier de couverture kraft), tandis que les doublures fabriquées à partir de fibres recyclées sont appelées «testliner» (feuilles de carton plat). Les cannelures fabriquées à partir de fibres vierges sont des papiers mi-chimiques, tandis que les cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées sont produites au moyen de papier recyclé. Les produits CCM fabriqués à partir de fibres recyclées englobent l'ensemble des types de produits CCM fabriqués à partir de ces fibres, c'est-à-dire les feuilles de carton plat et les cannelures fabriquées à partir de papier recyclé. Le schéma n° 1 ci-dessous illustre les différents types de produits CCM.

(*) Données couvertes par le secret professionnel.

Schéma n° 1



(24) Les produits CCM servent de base pour la fabrication du carton ondulé (processus consistant à combiner des couches de couverture et des cannelures). Le carton ondulé est ensuite transformé en boîtes en carton ondulé à des fins d'emballage.

(25) La papeterie devait produire deux types de produits CCM: des feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et des cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées (cannelures à base de papier recyclé).

(26) Selon le plan d'exploitation en vigueur à l'époque de la notification, une grande partie (75 % environ) des produits CCM fabriqués dans l'installation du bénéficiaire de l'aide était destinée à être utilisée par Progroup pour sa propre production de carton ondulé, soit le produit en aval. Progroup vend du carton ondulé en tant que produit final. Les produits CCM non utilisés en interne devaient être vendus à des tiers. Progroup ne prenait pas part à la production de boîtes en carton ondulé destinées aux clients finals.

(27) La future papeterie devait comprendre des équipements en vue du traitement du papier recyclé, une machine à papier pour la fabrication de produits CCM, un bâtiment industriel, un magasin de pièces détachées, des bâtiments accueillant des ateliers et un entrepôt de bobines de papier.

(28) L'installation de production d'électricité devait produire la vapeur d'eau nécessaire à la production. En vue d'une utilisation efficiente de l'énergie thermique, elle devait également produire suffisamment d'électricité pour couvrir [< 60] % environ des besoins de Propapier en électricité.

2.3.2. MISE EN ŒUVRE DU PROJET

(29) La mise en œuvre du projet d'investissement a démarré en décembre 2007 et devait être terminée pour la mi-2010. Une capacité totale de 615 000 t/an de produits CCM devait être atteinte progressivement d'ici 2015.

2.4. *DÉPENSES ADMISSIBLES*

(30) Les coûts d'investissement admissibles sont calculés sur la base des coûts de l'investissement initial. Dans la notification initiale, les dépenses admissibles calculées conformément aux lignes directrices s'élevaient à 643 862 500 EUR en valeur nominale (586 722 900 EUR en valeur actualisée ([8])) pour les bâtiments, les installations et les équipements, ainsi que d'autres coûts.

(31) Parmi les 'autres coûts' figurent notamment les frais relatifs aux équipements intérieurs, aux technologies de l'information et aux licences relatives aux logiciels. L'Allemagne a confirmé que les licences relatives aux logiciels, dont la valeur s'élève à […] EUR, ne seraient exploitées que dans l'établissement du bénéficiaire, qu'elles devaient être considérées comme des actifs amortissables, qu'elles seraient acquises auprès de tiers et qu'elles demeureraient dans cet établissement durant cinq ans.

([8]) Aux fins de la présente décision, les coûts admissibles et les montants d'aide sont actualisés à leur valeur à la date de leur notification initiale sur la base du taux de référence applicable à la date de la notification, soit, en l'espèce, 5,42 % (voir le point 41 des lignes directrices).

(32) Après l'adoption de la décision annulée, l'Allemagne a fait savoir à la Commission que l'exclusion de l'installation de production d'électricité du coût du projet bénéficiant de l'aide avait entraîné une réduction des coûts admissibles en conséquence. Les coûts admissibles totaux générés par le projet ainsi modifié s'élèvent respectivement à 385 944 683 EUR (valeur nominale) et à 352 974 825 EUR (valeur actualisée).

2.5. *FINANCEMENT DU PROJET*

(33) Selon la notification initiale de l'Allemagne, 73 % environ des coûts totaux du projet devaient être financés au moyen de prêts bancaires exempts d'aides d'État (prêts qui, en particulier, n'étaient pas couverts par des garanties publiques), 14 % devaient consister en des ressources propres, et le solde devait être financé au moyen de l'aide d'État.

(34) L'Allemagne a confirmé que, même après l'exclusion de l'investissement ayant trait à l'installation de production d'électricité, la condition selon laquelle le bénéficiaire de l'aide doit apporter une contribution propre, exempte d'élément d'aide d'État, de plus de 25 % des coûts admissibles était toujours remplie.

2.6. *BASE JURIDIQUE*

(35) La notification initiale mentionnait la base juridique suivante en ce qui concerne l'aide en cause:

a) loi de 2007 sur les primes à l'investissement (Investitionszulagengesetz 2007), adoptée le 15 juillet 2006 et publiée le 23 février 2007 (BGBl. 2007 I, p. 282) (régime d'exemption par catégorie XR 6/2007 ([9]));

b) loi relative à la tâche d'intérêt commun 'Amélioration de la structure économique régionale' [Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' du 6 octobre 1969 (BGBl. I, p. 1861)], modifiée en dernier lieu par l'article 102 du règlement du 25 novembre 2003 (BGBl. I, p. 2304), en liaison avec le 36[e] plan-cadre de la tâche d'intérêt commun 'Amélioration des structures économiques régionales' [Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' (GA)] pour la période 2007-2010 (BT-Drs. 16/5215 du 27 avril 2007) (régime d'exemption par catégorie XR 31/2007 ([10]));

c) lignes directrices du ministère de l'économie relatives à l'octroi d'une aide financière à l'économie dans le cadre de la tâche d'intérêt commun 'Amélioration de la structure économique régionale' — GA — (GA-G) [Richtlinie des Ministeriums für Wirtschaft zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' — GA — (GA-G)] — du 7 décembre 2006 (ABl. für Brandenburg Nr. 51 du 27 décembre 2006, p. 798);

d) règlement financier du Land (Landeshaushaltsordnung — LHO) du 21 avril 1999 (GVBl. I/99, p. 106), ainsi que les dispositions administratives s'y rapportant (VV-LHO).

(36) L'Allemagne a indiqué, à la suite de l'adoption de la décision annulée, que l'aide était intégralement octroyée en vertu, exclusivement, de la loi de 2007 sur les primes à l'investissement, c'est-à-dire en vertu du régime d'exemption par catégorie XR 6/2007.

2.7. *LA MESURE D'AIDE*

(37) Le bénéficiaire de l'aide avait demandé à bénéficier de celle-ci le 15 mai 2007, soit avant le début des travaux en décembre 2007, et l'Allemagne a confirmé par écrit, sous réserve des conclusions d'un examen approfondi, que les conditions d'éligibilité étaient remplies (lettre de la banque d'investissement du Land de Brandebourg du 24 mai 2007).

(38) Le montant de l'aide indiqué par l'Allemagne s'élevait respectivement à 82 509 500 EUR (valeur nominale) et à 72 145 700 EUR (valeur actualisée) au total. L'Allemagne a confirmé que cette aide n'était pas cumulée avec d'autres aides consenties pour les mêmes coûts admissibles.

(39) Par la suite, l'Allemagne a indiqué que l'aide de respectivement 50 559 153 EUR (valeur nominale) et 44 172 973 EUR (valeur actualisée) avait été versée à Propapier pour le projet d'investissement revu à la baisse. Elle a également précisé que l'intensité d'aide de l'aide octroyée excédait l'intensité d'aide fixée dans la décision annulée, soit 12,30 % ESB, et qu'elle s'élevait à 43 415 903 EUR en valeur actualisée calculée sur la base des coûts admissibles réduits.

([9]) Publié au JO C 41 du 24.2.2007, p. 9. Conformément au règlement (CE) n° 1628/2006 de la Commission du 24 octobre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale (règlement d'exemption par catégorie en faveur des aides régionales) (JO L 302 du 1.11.2006, p. 29).

([10]) Publié au JO C 102 du 5.5.2007, p. 11. Le régime d'aide est mis en œuvre conformément au règlement d'exemption par catégorie en faveur des aides régionales à l'investissement (voir la note 9 de bas de page).

(40) Dans le cadre de la notification initiale, l'Allemagne s'était engagée à respecter l'intensité d'aide maximale de 12,30 % ESB. Elle a par conséquent confirmé, par lettre du 21 janvier 2014, qu'elle avait obtenu de Propapier le remboursement d'un montant total de 1 099 539 EUR, correspondant au surplus versé, intérêts compris.

(41) L'autorité compétente pour l'octroi d'aides à l'investissement est l'administration fiscale de Francfort sur l'Oder.

2.8. *CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL*

(42) La région de Brandebourg — Nord-est connaissait de graves problèmes économiques et sociaux. Elle a enregistré en 2004 un PIB par habitant équivalant à 76,3 % de la moyenne de l'Union européenne-27 ([11]), et en 2005, un taux de chômage de 19,8 %, soit 220 % de la moyenne de l'Union européenne-27 et 178 % de la moyenne de l'Allemagne.

(43) Afin de promouvoir le développement régional du Brandenburg — Nord-est, l'Allemagne a jugé nécessaire de soutenir et d'encourager le secteur de la production et de la transformation du papier, car celui-ci offrait de nouvelles perspectives économiques pour cette région. La papeterie, grâce à laquelle une technologie clé a été introduite dans la région, devait conduire à la mise en place d'une nouvelle industrie primaire et au développement de la chaîne de valeur (machines pour la fabrication des produits CCM, emballages, etc.). En outre, l'investissement dans une papeterie moderne devait être le reflet de la volonté de la ville d'Eisenhüttenstadt de diversifier son profil économique et de ne plus être seulement une monostructure centrée sur l'industrie métallurgique. La fabrication de produits CCM à partir de fibres recyclées va dans le sens de son projet tendant à développer une économie du recyclage sur son territoire.

(44) Selon la notification initiale, le projet d'investissement devait permettre la création de 150 emplois directs (dont 36 dans l'installation de production d'électricité) et de quelque 450 emplois indirects ([12]).

3. **PROBLÈMES DE CONCURRENCE ET MOTIFS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE**

(45) La Commission a conclu, dans la décision annulée, que les seuils fixés au point 68, a) et b), des lignes directrices n'étaient pas dépassés. Elle a également indiqué qu'elle ne devait vérifier en détail si les avantages conférés par l'aide l'emportaient sur les distorsions de concurrence induites par celle-ci, conformément à ce même point 68, que si les seuils fixés au point 68, a) ou b), étaient dépassés. Elle a par ailleurs considéré que le respect des seuils fixés en ce qui concerne les parts de marché et les augmentations de capacité, de même que l'abaissement des intensités d'aide maximales conformément au point 67 des lignes directrices, garantissaient le maintien d'un éventuel effet de distorsion induit par l'aide à un niveau adéquat au regard de l'objectif de développement régional. Elle a également affirmé que les conditions énoncées dans les lignes directrices garantissaient la contribution de l'aide au développement régional. Elle a par conséquent déclaré la mesure compatible avec l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité CE.

(46) Dans l'arrêt qu'il a rendu dans l'affaire T-304/08, le Tribunal a considéré que le fait que tous les critères de compatibilité définis dans les lignes directrices soient remplis ne suffit pas à démontrer que la mesure en question aura une incidence positive en termes de développement régional; il ressort en outre du point 68 desdites lignes directrices que l'ouverture d'une procédure formelle d'examen est exclue dès lors que les seuils applicables en termes de parts de marché et de capacités ne sont pas dépassés ([13]). Le Tribunal a en outre indiqué que les constatations établies dans la décision annulée ne pouvaient à elles seules permettre à la Commission de lever tout doute quant à la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun à la lumière de l'exemption prévue à l'article 107, paragraphe 3, point a), TFUE, étant donné que l'application de cette exemption présuppose que les avantages conférés par une mesure l'emportent sur ses inconvénients, aussi limités que ceux-ci puissent être. Dans son arrêt, le Tribunal souligne par conséquent que la Commission est contrainte d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE — même si les seuils fixés au point 68 des lignes directrices ne sont pas atteints — en cas de doutes quant à l'incidence positive de la mesure.

(47) Aux considérants 118 et 127 de la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a évoqué l'argument des plaignantes selon lequel la capacité créée par le projet de Propapier excéderait un niveau de 5 % sur les marchés en

([11]) Exprimé en standards de pouvoir d'achat.
([12]) Après l'adoption de la décision annulée, l'Allemagne a indiqué que ce projet avait conduit à la création de 675 emplois au total (dont 36 pour l'installation de production d'électricité) dans la région. Propapier elle-même emploie 123 ouvriers et 23 employés. Elle a en outre créé 11 postes d'apprentissage.
([13]) Voir le point 88 de l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-304/08.

cause considérés aux fins de l'appréciation du point 68 des lignes directrices et que l'aide octroyée à Propapier fausserait considérablement la concurrence dans un secteur confronté à une situation de surcapacité structurelle. Selon les plaignantes, le secteur a réagi en procédant à des réductions de capacité, alors que la capacité devant être créée par Propapier renforcerait les problèmes existants du secteur du fait de la création de nouvelles capacités devant remplacer les capacités des usines qui ont été fermées afin de permettre à nouveau une situation d'équilibre en termes de concurrence sur le marché des produits CCM.

(48) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a émis des doutes quant à la question de savoir si le secteur était effectivement confronté à des surcapacités structurelles et si l'aide en faveur de Propapier contribuerait au maintien ou au renforcement de telles surcapacités. La Commission a en outre laissé ouverte la question de savoir si la capacité créée par le projet bénéficiant de l'aide dépasse ou non 5 % de la consommation apparente sur le marché en cause, invitant les tiers à s'exprimer sur ce point. Elle a indiqué qu'à la lumière des éléments dont elle disposait avant l'adoption de la décision annulée, elle ne pouvait affirmer avec certitude que les effets positifs de l'aide l'emporteraient sur ses effets négatifs (distorsion de concurrence et effets sur les échanges entre États membres) et que le seuil fixé au point 68 des lignes directrices concernant la création de capacité n'était pas dépassé.

(49) La Commission a par conséquent invité les États membres et les parties intéressées à s'exprimer sur la question de l'application correcte du critère défini au point 68 b) des lignes directrices. Elle souhaitait notamment obtenir des informations afin de pouvoir conclure si le marché en cause était ou non confronté à une situation de surcapacité structurelle au cours de la période 2001-2006, si cette situation aurait pu perdurer ou être renforcée du fait de l'aide notifiée et si les effets positifs de l'aide en faveur de Propapier auraient pu l'emporter sur ses effets négatifs sous forme de distorsions de concurrence ou d'effets sur les échanges entre États membres.

4. **OBSERVATIONS FORMULÉES PAR LA PLAIGNANTE SMURFIT KAPPA**

4.1. *OBSERVATIONS LIMINAIRES*

(50) Smurfit Kappa souligne que c'est à l'Allemagne, et non à elle, qu'il revient en premier lieu d'apporter la preuve que le projet de Propapier ne conduit pas à des distorsions de concurrence inacceptables.

(51) Smurfit Kappa répète que, conformément à l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire T-304/08, la Commission est tenue d'examiner si les avantages escomptés de l'aide l'emportent sur les distorsions de concurrence et les effets sur les échanges entre États membres, et fait observer que les seuils fixés au point 68 des lignes directrices ne sont plus pertinents depuis l'ouverture de la procédure formelle d'examen.

4.2. *DÉFINITION DU MARCHÉ*

(52) Smurfit Kappa s'exprime sur la délimitation provisoire du marché de produits en cause opérée par la Commission dans sa décision d'ouvrir la procédure (délimitation correspondant à celle de la décision annulée) et évoque le recours qu'elle a formé devant le Tribunal le 5 août 2008 en vue d'obtenir l'annulation de la décision initiale ayant trait à l'aide d'État N 582/07 (ci-après le 'recours'), dans le cadre duquel elle a fait valoir que cette délimitation n'était pas correcte.

(53) Selon Smurfit Kappa, il n'existe pas de marché pour les feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et pour les cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées. D'après elle, Propapier n'a jamais eu l'intention d'utiliser sa nouvelle machine à papier PM2 pour produire des feuilles de carton plat d'un tel grammage. Elle comptait plutôt produire des cartons ondulés et des feuilles de carton plat III d'un grammage de 70-110 g/m^2, ainsi que des cannelures d'un grammage de 70-130 g/m^2 (information tirée de communiqués de presse), ce qui donne implicitement à penser que le marché à prendre en considération est encore plus restreint. Smurfit Kappa demande par conséquent à la Commission de définir les marchés de produits en cause de façon plus précise.

4.3. *CALCUL DE L'AUGMENTATION DE CAPACITÉ*

(54) Smurfit Kappa fait référence à des informations tirées d'interviews et de communiqués de presse selon lesquelles la nouvelle papeterie sera en mesure de produire chaque année 650 000 tonnes, voire jusqu'à 750 000 tonnes de produits CCM, soit nettement plus que la capacité notifiée par l'Allemagne. Smurfit Kappa en conclut que la Commission ne devrait pas se fonder sur les données chiffrées communiquées par l'Allemagne, mais au contraire collecter ses propres données.

(55) Smurfit Kappa fonde l'essentiel de son argumentation sur l'étude réalisée à sa demande par London Economics ('Economic Analysis of State aid given to Progroup AG' ([14])) en 2007, dont il ressort qu'en augmentant sa production, Progroup passera du statut d'acquéreur net de produits CCM à celui de vendeur net pour quelque 250 000 tonnes par an. Eu égard à la capacité totale de la nouvelle usine PM2 de 650 000 tonnes par an (chiffre avancé par Smurfit Kappa), les besoins de l'entreprise en termes de produits CCM fournis par des tiers diminueraient de 400 000 tonnes par an. Smurfit Kappa en conclut que ces 650 000 tonnes par an au total devraient être écoulées sur le marché ouvert (c'est-à-dire qu'elles devraient être vendues exclusivement à des tiers et ne pas donner lieu à des livraisons internes au sein de l'entreprise).

(56) Selon Smurfit Kappa, il convient de prendre en considération l''effet de déplacement' (tel que défini dans l'étude réalisée par London Economics): les produits CCM utilisés en interne se retrouveront finalement, d'après elle, sur le marché ouvert, au détriment des ventes d'autres producteurs, puisque Progroup ne s'approvisionnera plus en produits CCM sur le marché ouvert. L'augmentation de capacité effective équivaut donc aux nouvelles ventes de Propapier sur le marché ouvert, auxquelles s'ajoutent les ventes d'autres producteurs 'désormais disponibles' sur celui-ci. Selon Smurfit Kappa, il s'agit là de la nouvelle capacité de production effective.

(57) Smurfit Kappa a fourni un tableau Excel datant du 30 juin 2008 (annexe A.10 de la requête) et avance quelques données chiffrées extraites d'un rapport établi par Henry Poole Consulting ([15]) en 2007. Ce tableau montre qu'en 2008, les besoins de Progroup sur le marché des produits CCM fabriqués à partir de papier recyclé étaient de 240 000 tonnes par an; de même, il prévoit que Propapier produira en 2010 (soit après l'investissement), 285 000 tonnes par an de produits CCM fabriqués à partir de papier recyclé qui seront mis en vente sur le marché. Smurfit Kappa estime que la somme de ces deux valeurs (égale à 525 000 tonnes par an, soit 285 000 tonnes par an non utilisées en interne, plus 240 000 tonnes par an ne devant plus être achetées par Progroup sur le marché ouvert) représente l'incidence globale du projet d'investissement bénéficiant de l'aide sur le marché ouvert des produits CCM et doit donc servir de base aux fins du calcul de l'augmentation de capacité conformément au point 68 b) des lignes directrices.

(58) Smurfit Kappa conteste en outre la valeur de 150 000 tonnes par an indiquée par Propapier pour ce qui est de l'augmentation de capacité concernant les produits CCM sur le marché ouvert. Selon elle, la nouvelle papeterie construite par Progroup à Stryków (Pologne) n'utilisera que quelque 100 000 tonnes de papier recyclé par an. Même si l'on déduit ce besoin additionnel des 650 000 tonnes annuelles, la capacité totale est toujours de 550 000 tonnes par an.

(59) Smurfit Kappa en conclut que l'augmentation de capacité résultant de l'investissement de Propapier bénéficiant de l'aide est supérieure au seuil de 5 % fixé au point 68 b) des lignes directrices (sur la base des données chiffrées de 2006 relatives au marché ouvert pour ce qui est des produits CCM).

4.4. *SURCAPACITÉ*

(60) Smurfit Kappa indique que le marché en cause des produits CCM était confronté à une situation de surcapacité structurelle au cours de la période considérée, soit la période 2001-2006. Il était caractérisé par l'absence de croissance de la demande à un niveau adéquat, alors que les nouvelles capacités étaient principalement imputables à l'octroi d'aides d'État, ce qui renforçait encore les surcapacités. Il s'ensuit que d'autres producteurs de papier ont dû fermer des sites de production afin de rester compétitifs (Smurfit Kappa a abandonné 14 machines à papier entre 2001 et 2008). Smurfit Kappa renvoie à l'étude réalisée par London Economics, dont il ressort que de nouvelles capacités (et notamment celles pour lesquelles des aides publiques sont octroyées) ont une incidence concurrentielle négative qu'il convient de prendre au sérieux. L'étude fait état de difficultés majeures sur le marché européen des produits CCM au cours de la période 2002-2006 et souligne l'existence de graves problèmes de surcapacité dans ce secteur. Ces chiffres s'appuient sur des données fournies par Groupement Ondulé et Smurfit Kappa et révèlent un taux d'utilisation des capacités inférieur à 90 % pour la période 2003-2005. Les taux de 2006 et 2007 sont supérieurs à 90 %, mais l'étude mentionne aussi pour ces deux années d'autres chiffres indiquant un taux d'utilisation des capacités inférieur à 90 % 'en l'absence de réduction des capacités'.

([14]) Economic Analysis of State aid given to Progroup AG, London Economics, 9 novembre 2007.
([15]) Henry Poole Consulting: Strategic planning aid for Corrugated Europe (03/07).

4.5. *CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET MISE EN BALANCE DES EFFETS POSITIFS ET DES EFFETS NÉGATIFS*

(61) En ce qui concerne la mise en balance des effets positifs et négatifs de l'aide pour ce qui est de la distorsion de la concurrence sur un marché caractérisé par des surcapacités structurelles, Smurfit Kappa indique que le fait qu'une machine à papier soit transportée et installée dans une région donnée après avoir été construite dans une autre région ne contribue pas au développement technologique de cette région. Elle ajoute que le projet n'attirera aucun investissement supplémentaire dans la région, en dehors de l'installation de production d'électricité et de l'usine de traitement des eaux usées, qui font toutes deux partie intégrante du projet de Propapier, et qu'aucun gain d'efficience n'est à escompter de la multiplication de papeteries. Il ne faut pas s'attendre à un développement de la chaîne de valeur, étant donné, par exemple, que la région ne compte pas de clients pour le carton ondulé et qu'il n'est donc pas justifié d'y construire une usine fabriquant ce produit.

(62) Smurfit Kappa indique en outre qu'en 2007 déjà, il était probable que, quels que soient le nombre et la qualité des emplois créés grâce à l'investissement de Propapier, le nombre d'emplois perdus par ailleurs serait plus élevé.

(63) Sur la base des données chiffrées fournies dans la décision d'ouvrir la procédure, Smurfit Kappa estime l'aide consentie pour chaque emploi direct créé à 350 000 EUR. Smurfit Kappa se demande si ces emplois demeureront durablement dans la région et s'ils peuvent être considérés comme des emplois de qualité. Elle s'interroge en outre sur la question de savoir si la région tire effectivement profit de ces emplois, étant donné qu'une partie des collaborateurs de Propapier se déplacent depuis d'autres régions pour venir travailler. Smurfit Kappa doute que le fait qu'une partie de l'équipe de production centrale provienne de l'usine de Propapier installée à Burg (Saxe-Anhalt) puisse être considéré comme un avantage justifiant l'octroi d'aides.

(64) En ce qui concerne les 529 emplois indirects, Smurfit Kappa cite un membre du conseil d'administration de Propapier, qui a déclaré en 2010 que 329 emplois indirects seulement seraient créés et qu'(à peine) plus de 60 % des travailleurs étaient originaires de la région. Smurfit Kappa estime que des informations plus détaillées (concernant, par exemple, la question de savoir s'il est tenu compte des emplois dans le domaine de la maintenance ou des projets d'infrastructures et si les emplois indirects sont des postes permanents) sont nécessaires pour pouvoir apprécier correctement les répercussions pour la région et invite la Commission à examiner soigneusement cette question.

4.6. *AIDE À L'INFRASTRUCTURE EN FAVEUR DE PROPAPIER*

(65) Smurfit Kappa invoque la décision distincte de la Commission d'ouvrir une procédure formelle d'examen concernant l'aide consentie à Propapier pour le financement d'infrastructures (aide d'État SA.36147). À cet égard, Smurfit Kappa estime que le financement de l'usine de traitement des eaux usées constitue une aide à l'investissement qui ne doit pas être considérée comme une aide distincte de l'aide SA.23827 faisant l'objet de la décision d'ouvrir la procédure et que la Commission devrait procéder à l'appréciation des deux mesures dans le cadre de la même procédure ou expliquer pourquoi elles ne peuvent être considérées comme faisant toutes deux partie intégrante du même projet.

5. **POSITION DE L'ALLEMAGNE**

5.1. *OBSERVATIONS LIMINAIRES*

(66) L'Allemagne estime que la Commission n'aurait pas dû ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE à la suite de l'annulation de la décision N 582/07, mais qu'elle aurait dû au contraire adopter, dans le cadre de son examen préliminaire, une décision au sens de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999 ([16]). L'Allemagne souligne que l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire T-304/08 ne prévoit pas l'ouverture de la procédure formelle d'examen par la Commission. Elle ne voit pas non plus pourquoi, en l'absence de faits nouveaux, la Commission émet à présent des doutes quant à la question de savoir si le marché des produits CCM était en situation de surcapacité avant 2008, alors qu'elle avait constaté dans la décision annulée que ce marché n'était pas confronté à des surcapacités et que le seuil de 5 % fixé au point 68 b) des lignes directrices n'était pas dépassé, position qu'elle a également défendue devant le Tribunal.

(67) L'Allemagne fait observer que le simple fait qu'il y ait une plaignante ne constitue pas une 'difficulté sérieuse' pour la Commission lorsqu'il s'agit de déterminer si l'aide est compatible avec le marché intérieur. Selon elle, le choix de la procédure à appliquer ne peut pas être déterminé par un 'opérateur tiers'. Cette conclusion est étayée, selon elle, par

([16]) Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1) (tel que modifié).

le fait que l'influence du bénéficiaire de l'aide sur le marché n'est pas plus grande après qu'avant la réalisation de l'investissement (puisqu'il ne dispose pas d'une part de marché plus élevée). L'Allemagne souligne à cet égard que la papeterie devait avant tout permettre de couvrir les besoins internes supplémentaires de Progroup en termes de produits CCM.

(68) L'Allemagne ajoute que si la Commission devait décider de procéder à un examen approfondi, elle devrait considérer le fait que les seuils fixés au point 68 des lignes directrices n'ont pas été dépassés comme un indicateur important de ce que l'aide n'a qu'une incidence limitée sur la concurrence.

(69) L'Allemagne a présenté plusieurs études:

a) un rapport de 2013 concernant une analyse économique de l'aide à l'investissement octroyée à Progroup (ci-après le 'rapport de l'ECA') ([17]), commandé par Progroup dans le cadre du dossier ayant trait à l'aide d'État SA.23827. Ce rapport se fonde sur des informations fournies par Pöyry Management Consulting Oy (ci-après 'Pöyry');

b) un rapport élaboré en 2013 par Roland Berger Strategy Consultants ([18]) (ci-après le 'rapport Roland-Berger') à la demande de Progroup. Ce rapport présente une comparaison ex post du site choisi pour la réalisation de l'investissement, soit Eisenhüttenstadt, et d'un autre site;

c) un rapport d'analyse de Deutsche Bank Research concernant Smurfit Kappa et datant de 2007 ([19]) (ci-après l'"étude de la Deutsche Bank').

(70) L'Allemagne a en outre fourni des copies des mémoires et annexes relatifs à l'affaire T-304/08.

5.2. *DÉFINITION DU MARCHÉ*

5.2.1. LE MARCHÉ EN CAUSE DES PRODUITS CCM — LE MARCHÉ OUVERT PAR OPPOSITION AU MARCHÉ GLOBAL

(71) L'Allemagne réfute les allégations de Smurfit Kappa selon lesquelles la machine PM2, si elle est optimisée pour la production de grammages compris entre 70 g/m^2 et 130 g/m^2, peut néanmoins être adaptée en vue de la production de papiers de grammages plus ou moins élevés. D'un point de vue technique, cette machine peut fabriquer des papiers d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2. Propapier n'aurait par ailleurs aucun intérêt, sur le plan commercial, à fabriquer des papiers de grammages plus élevés dès lors que leur prix sur le marché augmente. L'Allemagne ajoute que l'argumentation de Smurfit Kappa va à l'encontre de la pratique décisionnelle constante de la Commission (les spécifications de Smurfit Kappa restent inférieures à la plus petite segmentation du marché que la Commission a appliquée pour la segmentation du marché dans des affaires comparables).

(72) Dans ses observations, l'Allemagne indique en outre qu'il n'est pas pertinent de distinguer le marché ouvert du marché global. Selon elle, le marché ouvert n'est pas le marché de produits en cause, mais fait partie du marché global des produits CCM. L'Allemagne fait valoir qu'il n'existe pas de données statistiques indépendantes concernant le marché ouvert et que l'incidence de l'investissement bénéficiant de l'aide sur la concurrence et les échanges ne peut être appréciée que sur la base du marché global.

(73) L'Allemagne indique en outre que la distinction entre les produits CCM utilisés dans des entreprises verticalement intégrées et les produits CCM livrés sur le marché ouvert semble artificielle et arbitraire. Les papiers qui sont transformés dans les entreprises verticalement intégrées et les papiers qui sont proposés sur le marché ouvert sont presque totalement interchangeables (matières premières et caractéristiques de produits identiques). Les producteurs verticalement intégrés interviennent sur le marché en qualité tant de fournisseur que de demandeur (ce qui aurait une incidence sur le marché global et la chaîne de valeur en termes de prix et d'offre/de demande), de sorte qu'il n'existe pas de marché ouvert indépendant. On constate une interdépendance entre les produits CCM utilisés en interne et ceux qui sont proposés sur le marché ouvert: les producteurs verticalement intégrés fournissent aussi directement des produits CCM aux usines de carton ondulé de concurrents et achètent également des produits CCM auprès des usines d'autres concurrents afin d'optimiser leurs propres production et logistique. Selon l'Allemagne, les quantités faisant l'objet desdites opérations d'optimisation relèvent, pour autant qu'une distinction soit opérée, du marché ouvert des produits CCM.

([17]) Economic analysis of investment aid to Progroup, Report for Federal Republic of Germany, 11 juillet 2013.
([18]) Propapier PM2 Investitionszulage, Diskussionsunterlage, Roland Berger Strategy Consultants, 15 juillet 2013.
([19]) Deutsche Bank AG Global Markets Research Division, Smurfit Kappa analysis report, 24 avril 2007.

(74) L'Allemagne fait en outre valoir qu'il existe un marché unique pour les produits CCM, qui inclut les produits CCM fabriqués à partir tant de fibres recyclées que de fibres vierges, indépendamment de leur grammage. Les feuilles de carton plat et les cannelures fabriquées à partir de papier recyclé, d'une part, et le papier de couverture kraft et les cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées, d'autre part, sont interchangeables tant du côté de l'offre que du côté de la demande. La quasi-totalité des papeteries sont techniquement en mesure de fabriquer des produits CCM à partir de fibres recyclées et de fibres vierges au moyen des mêmes machines. Pour permettre au site d'Eisenhüttenstadt d'utiliser des fibres vierges, un investissement ponctuel d'un montant de […] millions d'EUR environ, soit moins de […] % du montant d'investissement total, serait suffisant.

(75) En outre, les producteurs modifieraient leur production pour obtenir des grammages plus ou moins élevés en cas de baisse des prix de certains grammages; les chaînes de substituabilité conduiraient alors à des adaptations de prix et de volumes. Du côté de la demande, les clients (soit les entreprises du secteur du conditionnement) pourraient, en cas d'écarts de prix élevés entre les produits CCM à grammage plus élevé et ceux à grammage moins élevé, remplacer les grammages plus élevés par plusieurs couches de grammages plus légers, moins onéreux.

(76) En outre, les doublures et les cannelures sont totalement interchangeables du côté de l'offre: les machines pourraient produire ces deux types de cartons et être adaptées très facilement.

(77) En ce qui concerne le marché géographique en cause, l'Allemagne indique que plusieurs éléments donnent à penser que le marché s'étend au-delà du territoire de l'EEE. Ainsi, selon elle, de grands volumes de produits CCM sont importés dans l'EEE, en provenance de Chine notamment, et exportés depuis l'EEE, notamment vers l'Afrique, le Moyen-Orient, l'Asie et la Turquie (585 000 tonnes en 2005). Ainsi, quelque […] % des produits CCM achetés en 2007 par Progroup ont été importés au départ de pays non membres de l'EEE ([…] tonnes importées de […]).

(78) L'Allemagne, enfin, fait remarquer qu'il n'existe qu'un seul marché en cause pour les produits CCM, qui couvre à tout le moins le territoire de l'EEE et inclut les ventes internes, les doublures et les cannelures, les différents grammages, ainsi que les produits CCM fabriqués à partir tant de fibres recyclées que de fibres vierges. Selon l'Allemagne, cette conclusion est étayée par la forte corrélation existant entre les prix des feuilles de carton plat de tous grammages et ceux des feuilles de carton plat et des papiers de couverture kraft (même en tenant compte des coûts des intrants pour les matières premières utilisées) ([20]).

5.2.2. LE MARCHÉ EN CAUSE DU CARTON ONDULÉ

(79) L'Allemagne partage la position défendue par la Commission dans sa décision d'ouvrir la procédure selon laquelle le carton ondulé représente un marché de produits distinct (tant du côté de l'offre que du côté de la demande).

(80) Dans ses observations, l'Allemagne affirme que le marché géographique en cause du carton ondulé correspond à l'EEE (ainsi que le prévoit également le point 70 des lignes directrices): il n'y a pas d'obstacles aux échanges, de différences techniques et de préférences nationales, le carton ondulé est produit conformément à des normes uniformes et les prix moyens pratiqués dans l'EEE varient peu. L'Allemagne indique que la plus grande usine de Progroup (Burg) expédie plus de […] % de sa production de carton ondulé (en volume) dans un rayon supérieur à 400 km, plus de […] % dans un rayon supérieur à 500 km, et même quelque […] % dans un rayon compris entre 700 et 1 100 km. Si l'on considère l'ensemble des sites de production de Progroup, celle-ci a livré en 2007 […] % de sa production à des acheteurs installés à plus de 400 km de ses usines, en traversant généralement au moins une frontière nationale. La plupart des aires de livraison de Progroup se chevauchent et couvrent une grande partie du territoire de l'EEE. Entre […] et […] % des livraisons de produits CCM provenant des sites de production de Progroup traversent au moins une frontière, de sorte que même si les marchés en cause étaient définis par usine, les marchés géographiques auraient une dimension supra-nationale.

(81) Les prix moyens du carton ondulé dans les pays de l'EEE où celui-ci est livré varient de moins de 10 %. Cet écart doit être considéré comme limité, étant donné qu'en Allemagne, les prix des différents types de carton ondulé peuvent varier jusqu'à 20 % en moyenne.

(82) Le pourcentage des coûts de transport supportés par Progroup dans son ensemble pour le carton ondulé est inférieur à […] % en moyenne du chiffre d'affaires pour les livraisons sur une distance de moins de 600 km. Ce pourcentage dépend toutefois en grande partie des qualités transportées.

([20]) Rapport de l'ECA, p. 19.

(83) L'Allemagne indique que, compte tenu des chevauchements des marchés locaux, les chaînes de substituabilité influent sur les prix et les conditions de concurrence dans une zone nettement plus vaste que le rayon de vente d'un site donné: quand un site diminue ses prix, il étend sa zone de livraison vers celle de ses concurrents les plus proches, lesquels réagissent à la diminution de la demande de leur produit et de l'utilisation de leurs capacités par une politique de prix plus agressive qui concerne également des régions qui n'étaient pas visées initialement par le développement de la zone de livraison. Plus le chevauchement des zones de livraison est important, plus l'incidence sur les prix est grande. Le marché du carton ondulé est caractérisé par des chevauchements substantiels.

(84) L'Allemagne estime par conséquent qu'il n'est pas opportun de tenir compte également d'un marché plus étroit (que celui considéré par la Commission dans sa décision d'ouvrir la procédure) couvrant uniquement les principaux pays fournisseurs de Propapier PM2.

5.2.3. PART DE MARCHÉ

(85) Si l'on se fonde sur les définitions du marché proposées par l'Allemagne, les parts que détient Progroup sur les marchés en cause sont nettement inférieures à 25 %, aussi bien avant qu'après la réalisation de l'investissement. L'Allemagne fournit (pour les produits CCM et le carton ondulé) les mêmes données chiffrées, pour ce qui est des parts de marché, que celles figurant dans la décision de la Commission d'ouvrir la procédure et ajoute pour les produits CCM d'autres chiffres qui s'appuient sur l'hypothèse selon laquelle le marché géographique en cause correspond à l'EEE et aux pays voisins de celui-ci. Ces chiffres supplémentaires montrent les parts de marché pour 2011, qui sont légèrement inférieures aux parts indiquées dans la décision d'ouvrir la procédure.

5.3. *CALCUL DE L'AUGMENTATION DE CAPACITÉ*

(86) L'Allemagne conteste les données chiffrées relatives aux capacités retenues par Smurfit Kappa, qui fait valoir une capacité créée de 650 000, voire de 750 000 tonnes au maximum par an. Elle déclare que la valeur retenue par Smurfit Kappa pour ce qui est de la capacité de Propapier, soit 650 000 tonnes par an, correspond à la capacité maximale possible sur le plan technique et ne reflète pas la capacité de production effective de Propapier PM2, qui est inférieure, étant donné que la machine à papier de Propapier PM2 produira probablement pour l'essentiel des produits CCM de grammages moins élevés (et produira de ce fait, vu la plus grande complexité d'une telle production, des volumes moins importants). L'Allemagne indique que le volume produit en 2012 par Propapier PM 2 était de [< 615 000] tonnes.

(87) L'Allemagne ajoute que, même si l'on se fonde sur une production de 650 000 tonnes par an, l'augmentation de la capacité sur le marché des produits CCM ne dépasserait pas une valeur de 5 %. Elle déclare en outre que la capacité de 750 000 tonnes par an évoquée par Smurfit Kappa est la capacité théorique pertinente dans le cadre de l'approbation en vertu de la loi fédérale allemande relative à la lutte contre les pollutions (Bundes-Immissionsschutzgesetz).

(88) L'Allemagne est d'avis que, pour calculer l'augmentation de capacité sur le marché ouvert, la capacité totale de 615 000 tonnes par an ne peut pas être prise en compte, étant donné que, sur cette capacité, [> 365 000] tonnes par an sont vendues en interne et que [< 250 000] tonnes par an seulement sont vendues sur le marché ouvert. L'Allemagne indique que, dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a calculé correctement l'augmentation de la capacité par rapport au marché global ([21]) et qu'il n'est pas approprié de déterminer cette augmentation par rapport au volume du marché ouvert.

(89) L'Allemagne juge incorrecte la capacité retenue par Smurfit Kappa, en particulier le chiffre de 285 000 tonnes par an de produits CCM fabriqués à partir de papier recyclé, que Propapier a produits en trop en 2010 et qui ont été vendus sur le marché ouvert. Elle indique que ces informations sont fondées sur une source inconnue.

(90) L'Allemagne réfute la méthode proposée par la plaignante aux fins du calcul de l'augmentation de capacité sur le marché ouvert, qui tient compte d'un 'effet de déplacement'. Elle fait valoir que l'augmentation de capacité sur le marché ouvert et sur le marché global reste identique, quel que soit le volume effectivement vendu par Propapier sur le marché ouvert, et que l'augmentation de capacité ainsi calculée pour le marché ouvert ne varierait pas même si Propapier ne proposait pas ses produits CCM sur ce marché, mais utilisait l'intégralité de sa nouvelle production en interne. L'Allemagne explique que la capacité de Propapier PM2 qui est utilisée en interne n'augmente pas l'offre disponible sur le marché ouvert, mais a seulement pour effet de diminuer la demande à satisfaire. Elle maintient par conséquent que pour calculer l'augmentation de capacité sur le marché ouvert, il ne faut tenir compte, dans le

([21]) Ainsi qu'elle l'a fait également pour les aides N 203/08 LIP — Allemagne — Aide en faveur de Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co. KG et SA. 32063 (2011/NN) — Pologne — LIP — Mondi Świecie.

numérateur, que des [< 250 000] tonnes par an devant être vendues sur le marché ouvert, tandis que la demande déplacée de 240 000 tonnes par an doit être prise en compte dans le dénominateur, de façon à réduire le volume global du marché ouvert.

(91) L'Allemagne indique que le chiffre de [< 250 000] tonnes par an vendues à l'extérieur de l'entreprise est réaliste et qu'il a été accepté par la Commission lors de l'adoption de la décision initiale et de la décision d'ouvrir la procédure. Elle part du principe que la nouvelle usine de carton ondulé de Progroup installée à Stryków utilisera [100 000-200 000] tonnes de produits CCM par an environ. Progroup prévoit en outre de construire d'autres installations de production en Europe de l'Est, qui utiliseraient en interne une part supplémentaire de la capacité de Propapier PM2.

5.4. *CROISSANCE DU MARCHÉ ET SURCAPACITÉ*

(92) Aux fins de la vérification prévue au point 68 b) des lignes directrices, il convient de comparer les taux de croissance annuels moyens de la consommation apparente du produit en cause au cours des cinq dernières années avec le taux de croissance annuel moyen du PIB de l'EEE.

(93) L'Allemagne conteste la conclusion formulée par la Commission dans sa décision d'ouvrir la procédure selon laquelle le marché des produits CCM a augmenté au cours de la période considérée, soit la période 2001-2006, en termes de volume et de taux de croissance réel du PIB dans l'EEE (soit une augmentation de 2,15 % pour les produits CCM et de 1,97 % pour le PIB), alors qu'il a diminué en valeur (taux de croissance nominale de 0,02 % pour le marché des produits CCM et de 3,98 % pour le PIB de l'EEE).

(94) L'Allemagne indique que seule la croissance du marché en termes de volume reflète l'augmentation réelle de la demande sur ce marché. Elle part du principe que, sur un marché où la demande croît plus rapidement que le PIB, des capacités supplémentaires peuvent être absorbées rapidement et ont donc une incidence négligeable sur la concurrence.

(95) L'Allemagne affirme par ailleurs que l'observation de la Commission, aux considérants 106 et suivants de la décision d'ouvrir la procédure, selon laquelle le PIB augmente plus vite que le marché global des produits CCM donne une image tronquée, étant donné qu'elle compare la croissance du marché en termes de valeur avec la croissance du PIB à prix courants, c'est-à-dire au moyen de données déflatées. L'Allemagne estime que les données sur la valeur reflètent des éléments qui jouent un rôle dans la fixation des prix, mais qui n'ont rien à voir avec la demande effective (une augmentation des coûts des intrants, par exemple, entraînerait une augmentation, bien que la demande réelle demeure identique). La note 62 de bas de page des lignes directrices, selon laquelle la consommation apparente doit être calculée sur la base de la 'production', donne à penser que les calculs effectués aux fins de la vérification prévue au point 68 b) des lignes directrices devraient s'appuyer sur la quantité produite à la suite du projet d'investissement (en termes de volume).

(96) L'Allemagne évoque l'étude de la Deutsche Bank de 2007, dans laquelle il est indiqué, concernant la capacité de l'installation Propapier PM2 envisagée, que les nouvelles capacités ne constituent pas une menace, mais plutôt une nécessité pour pouvoir satisfaire à la demande ([22]). Selon l'Allemagne, une déclaration aussi claire de la part d'experts du secteur en 2007 réfute de façon suffisante les craintes quant à des surcapacités structurelles.

(97) L'Allemagne indique que la mise hors service de capacités dans le secteur des produits CCM évoquée par Smurfit Kappa n'est pas imputable à la volonté de rééquilibrer l'offre et la demande sur le marché, mais bien, essentiellement, au caractère obsolète et peu performant des machines. Cette situation résulte notamment: 1) d'une tendance croissante, parmi la clientèle, à utiliser des produits CCM d'un grammage moins élevé, qui ne peuvent être fabriqués au moyen des machines plus anciennes, 2) des économies d'échelle limitées permises par des machines plus vieilles en raison de capacités de production moins importantes et 3) de la normalisation croissante de la largeur de travail des machines qui produisent du carton ondulé à 2,5/2,8 m, ce qui, dans le cas des machines non standard, accroît le volume de déchets de papier lorsque les produits CCM sont fournis dans une autre largeur ([23]). En outre, bien que Smurfit Kappa ait fermé quelques sites de production, elle a investi parallèlement dans de nouvelles capacités dans

([22]) Étude de la Deutsche Bank (Deutsche-Bank-Studie), p. 21.
([23]) Rapport de l'ECA, p. 9.

l'EEE. À cet égard, l'Allemagne renvoie à l'étude de la Deutsche Bank, qui qualifie la consolidation de Smurfit Kappa (après la fusion opérée avec le groupe Jefferson Smurfit en 2005) de tentative d'améliorer la qualité de ses actifs ([24]). L'Allemagne ajoute qu'au cours de 8 des 10 années qui ont précédé 2007, et durant toute la période considérée, Smurfit Kappa a affiché une augmentation nette, et non une diminution, de ses capacités dans le domaine des produits CCM dans l'EEE ([25]).

(98) Il ressort en outre de l'étude de la Deutsche Bank que les trois augmentations de capacités prévues (par Progroup, Mondi et SAICA) en Europe et qui ont été rapportées pour 2007 étaient nécessaires pour pouvoir répondre à la demande durant la période 2009-2012 et que l'utilisation des capacités restera élevée en dépit de ces augmentations de capacités. L'Allemagne fait observer que l'étude de la Deutsche Bank ainsi que les données fournies par Pöyry mentionnent des taux d'exploitation de plus de 90 % pour la période 2006-2008. L'étude cite en outre la croissance du PIB en tant qu'élément clé de la demande pour le secteur du carton ondulé et des produits CCM et souligne que le taux de croissance du PIB, estimé à 2,2 % (2007) et à 2 % (2008), étaie le taux de croissance annuel composé de la demande ([26]) de 2,9 % qu'elle a retenu pour la période 2006-2009. Les données de Pöyry sur le volume, telles que retenues en 2007, indiquent une croissance annuelle, pour les produits CCM, de 1,5 % en Europe de l'Ouest pour la période 2005-2015 et de 6,2 % en Europe de l'Est pour la période 2005-2010, croissance qui a ensuite chuté à 3,8 % au cours de la période 2010-2015. Selon l'Allemagne, les périodes de baisse des prix, les longues périodes de construction des capacités et la demande volatile sont caractéristiques de ce secteur d'activités cyclique et ne doivent pas être considérés comme indicatifs d'une surcapacité structurelle.

(99) Enfin, l'Allemagne fait observer que tous les éléments de preuve disponibles à l'époque de l'adoption de la décision annulée allaient dans le sens d'une évolution positive du marché des produits CCM au moment de l'adoption de la décision d'investissement ainsi qu'après 2007, et qu'il n'y avait aucun signe de déséquilibre sur le marché des produits CCM.

5.5. *EFFET INCITATIF*

(100) L'Allemagne estime qu'il n'est pas nécessaire de vérifier en détail si l'aide a un effet incitatif, étant donné que la part de marché et les seuils de capacité prévus au point 68 des lignes directrices ne sont pas dépassés si l'on se fonde sur les données chiffrées fournies par ses autorités. Elle souligne que cet effet incitatif, à l'époque de l'adoption de la décision annulée, n'a été examiné qu'à la lumière de critères formels et que lesdits critères étaient satisfaits. Selon elle, il n'était pas nécessaire à l'époque de présenter un plan d'exploitation complet pour démontrer que l'aide était effectivement cruciale pour la décision d'entreprendre l'investissement dans une région assistée, et aucun plan détaillé de ce type n'a donc été élaboré par Progroup. L'Allemagne souligne cependant que le PDG et propriétaire de Progroup a confirmé que l'aide consentie à Progroup était déterminante en ce qui concerne le choix d'Eisenhüttenstadt pour la mise en œuvre de son projet d'investissement dans Propapier PM2 et que son choix se serait porté, sinon, sur […]. Progroup a par conséquent chargé la société Roland Berger Strategy Consultants de comparer les facteurs économiques d'un site se trouvant à […] avec ceux du site d'Eisenhüttenstadt.

(101) Le rapport Roland-Berger, qui date de 2013, indique que l'investissement avait pour objet d'améliorer le […] de Progroup. […] est considéré comme un site plus approprié en raison de […]. Les autres avantages du site de […] sont: […] et […] pour un coût moindre, ainsi que […] et […] moins élevés ([27]). Selon ce rapport, le choix d'Eisenhüttenstadt plutôt que de […] a entraîné un surcoût annuel de […] à […] millions d'EUR. La valeur actualisée de ce surcoût était de […] à […] millions d'EUR au total. Une partie de ces surcoûts a été compensée par l'aide et par le […] escompté. Eisenhüttenstadt offrait en outre la possibilité d'expansions futures (coût des terrains moins élevé, garantie d'un approvisionnement en eau douce, production de vapeur par l'installation d'e production d'électricité prévue).

(102) L'Allemagne indique que l'aide à l'investissement suffisait à peine, en cas de réussite de la stratégie globale de […], à compenser les désavantages, en termes de coûts, d'un site se trouvant dans la région défavorisée de Brandebourg — Nord-est. Selon elle, c'est sur cette base que Progroup a pris la décision d'investir à Eisenhüttenstadt. L'aide à l'investissement a par conséquent fourni à Progroup l'incitation nécessaire pour choisir Eisenhüttenstadt pour Propapier PM2 en lieu et place de […].

([24]) Étude de la Deutsche Bank, p. 12.
([25]) Rapport de l'ECA, p. 10.
([26]) CAGR (taux de croissance annuel moyen).
([27]) Écart salarial lié aux coûts de formation et à des frais supplémentaires, tels que les frais de location et de transport, sur la base d'une comparaison entre les sites existants de Prowell à […].

5.6. *CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL*

(103) L'Allemagne explique que le projet d'investissement dans Propapier PM2 s'inscrit dans le cadre de la stratégie sectorielle en faveur du domaine de compétence du secteur du papier dans le Land de Brandebourg. Ce secteur est l'un des domaines de compétence sectoriels définis dans le contrat de coalition relatif à la quatrième législature (2004-2009) dans le Land de Brandebourg ([28]).

(104) Il ressort d'un document élaboré en 2007 par Pöyry à la demande du ministère de l'économie du Land de Brandebourg ([29]) qu'au moment de l'adoption de la décision annulée, on s'attendait, dans l'ensemble, à une évolution positive du domaine de compétence du secteur du papier. Bien qu'aucun nouveau projet d'investissement concret (autre que celui ayant trait à Propapier PM2) n'ait été communiqué pour le secteur du papier, il était tout à fait possible que des entreprises en place augmentent leurs capacités, se diversifient ou complètent leur offre de produits.

(105) L'Allemagne souligne que l'investissement a été réalisé dans une région fortement défavorisée: le PIB par habitant s'élevait à 76,3 % de la moyenne de l'Union européenne-27 en 2004 et le taux de chômage y était de 19,8 % en 2005, ce qui représente 220 % de la moyenne de l'Union européenne-27 et 178 % de la moyenne allemande. Eisenhüttenstadt fait partie du pôle de croissance régional [regionale Wachstumskern (RWK)] de Francfort (Oder)/ Eisenhüttenstadt, qui a enregistré en 2006 un recul de 15 %, par rapport à 1998, du nombre de travailleurs assujettis à la sécurité sociale (soit 7 573 travailleurs).

(106) L'Allemagne fait valoir que le projet Propapier devait contribuer de façon substantielle à la diversification de la monostructure économique caractérisant la région, laquelle est fortement tributaire de l'industrie sidérurgique (Arcelor) menacée d'un effort de rationalisation. Elle évoque la perte de centaines d'emplois dans ce secteur depuis 2003 à Eisenhüttenstadt.

(107) L'Allemagne souligne en outre les avantages potentiels du projet d'investissement dans Propapier PM2 en ce qui concerne le développement de la chaîne de valeur (comme, par exemple, la réalisation d'investissements dans des usines de carton ondulé et dans le secteur de l'emballage).

(108) L'Allemagne estime que la création de 150 emplois directs de qualité (dont 82 % situés dans la région en 2012) et de quelque 450 emplois indirects contribue de façon substantielle au développement de la région de Brandebourg, qui est fortement défavorisée. Elle souligne de plus les actions de formation ([30]) de grande envergure à l'intention des travailleurs locaux, ainsi que la collaboration avec l'université technique du Land de Brandebourg installée à Cottbus. Les actions de formation contribuent au niveau de qualification général de la main-d'œuvre dans une région caractérisée par un manque de personnel technique qualifié et attirent de ce fait d'autres investisseurs potentiels. L'Allemagne ajoute que les besoins en termes de main-d'œuvre qualifiée conduisent également à la mise en place de programmes de formation spécifiques par les établissements d'enseignement de la région.

(109) L'Allemagne souligne le caractère hautement innovant de la machine PM2 de Propapier, la première au niveau mondial à produire des produits CCM de faible grammage et qui a permis à la région d'Eisenhüttenstadt d'acquérir une renommée de savoir-faire.

(110) L'Allemagne réfute les allégations de Smurfit Kappa selon lesquelles Progroup n'a pas réduit ses effectifs du fait de la construction de la papeterie Propapier PM2. Elle précise en outre que la machine à papier a été assemblée à Eisenhüttenstadt et que peu d'éléments ont été fabriqués hors de l'Allemagne.

(111) L'Allemagne souligne en outre l'importance de la longue durée de l'investissement pour un développement durable dans la région. Selon elle, Progroup a conçu son engagement dès sa planification initiale comme un projet à long terme, dans le cadre de son intégration verticale et du développement de sa stratégie en Europe de l'Est, de sorte que l'investissement dans Propapier PM2 garantira également une incidence positive à long terme.

(112) L'Allemagne ajoute que cet investissement contribue également à une amélioration du niveau de vie dans la région: les salaires payés par Propapier dans le Land de Brandebourg ont été régulièrement supérieurs aux salaires bruts moyens versés dans ce même Land, soit 22 932 EUR en 2008, ce qui contribue à une augmentation du PIB par

([28]) SPD-Landesverband Brandenburg et CDU-Landesverband Brandenburg, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 4. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2004 *bis* 2009, Potsdam, octobre 2004.

([29]) Pöyry, Branchenstrategie Papier Brandenburg (Zusammenfassung) im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft des Landes Brandenburg vom November 2007.

([30]) Comme des séminaires et des stages organisés en Allemagne et à l'étranger, une formation technique en ingénierie hydraulique et pneumatique et des formations spécifiques dispensées aux opérateurs de la machine Propapier PM2.

habitant et, par là, à une évolution positive de la région. L'Allemagne fait en outre observer que le chiffre d'affaires qui devrait résulter du projet Propapier et la création d'emplois génèrent des recettes fiscales plus élevées dans la région, lesquelles permettent à leur tour de nouveaux investissements publics qui contribuent également au développement socioéconomique de la région.

5.7. *INCIDENCES NÉGATIVES*

(113) L'Allemagne souligne que l'aide n'a entraîné aucune surcapacité dans le secteur. À la suite de l'adoption de la décision annulée, la Commission a autorisé toute une série d'autres mesures d'aide d'État dans le secteur du papier ([31]), concernant lesquelles elle devait tenir compte de la capacité créée par l'investissement de Propapier aux fins du calcul de l'augmentation de capacité sur le marché en cause. Selon l'Allemagne, la Commission n'aurait pas autorisé ces mesures si le secteur avait été caractérisé par d'importantes surcapacités.

(114) L'Allemagne affirme que la nouvelle usine aurait été construite même si aucune aide d'État n'avait été octroyée, mais qu'un autre site aurait été retenu. Étant donné que la capacité existante concernant les produits CCM n'aurait pas été différente sur le marché en cause (soit le marché EEE), l'Allemagne part du principe que l'aide ne peut avoir d'effets négatifs en termes de concurrence. L'aide ne peut donc être considérée comme étant la cause de pertes d'emplois sur les sites de concurrents, ainsi que l'allègue Smurfit Kappa, mais plutôt comme ayant conduit à la création de nouveaux emplois dans le Land de Brandebourg.

(115) L'Allemagne ajoute que le marché européen des produits CCM est caractérisé par la position dominante d'un concurrent (Smurfit Kappa), auquel sont confrontés de nombreux fournisseurs plus petits, dont Progroup. Smurfit Kappa est de loin l'acteur le plus important sur le marché. Elle exerce une stratégie agressive qui s'exprime par des efforts d'expansion massifs sous la forme du rachat de nombre de ses concurrents. Progroup est, au contraire, un acteur de taille plus restreinte, centré sur sa croissance organique plutôt que sur le rachat de concurrents. L'Allemagne estime que, comme les produits fabriqués par l'usine de Propapier PM2 sont en concurrence directe avec les produits proposés par Smurfit Kapp, l'investissement dans Propapier PM2 contribue par conséquent à limiter la position dominante de cet opérateur et, de la sorte, à renforcer la concurrence sur le marché des produits CCM dans son ensemble.

6. **APPRÉCIATION DE LA MESURE AU REGARD DE LA LÉGISLATION EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT**

6.1. *EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TFUE*

(116) L'aide financière consentie par l'Allemagne au titre de la mesure a été accordée sous la forme d'une aide à l'investissement et financée au moyen de ressources d'État. Elle peut donc être considérée comme une aide publique accordée au moyen de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(117) L'aide ne concernant qu'une seule entreprise, à savoir Propapier, elle a un caractère sélectif.

(118) L'aide financière libère Propapier de coûts qu'elle aurait dû normalement supporter elle-même et lui confère un avantage économique sur ses concurrents.

(119) L'aide financière apportée par l'Allemagne se rapportait à un investissement qui devait permettre la production de différents types de produits CCM. Comme ces produits donnent lieu à des échanges entre États membres, l'aide accordée était susceptible d'affecter lesdits échanges et de fausser la concurrence.

(120) La Commission en conclut donc, dans le cadre du présent examen préliminaire, que **la mesure constitue une aide d'État** en faveur de Propapier au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

6.2. *LÉGALITÉ DE LA MESURE D'AIDE*

(121) En vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les États membres sont tenus de notifier toutes les mesures d'aide envisagées avant leur mise à exécution, à moins que celles-ci soient couvertes par un règlement d'exemption par catégorie. Bien que l'aide ait été accordée au titre du régime d'exemption par catégorie XR 6/2007 (voir les considérants 35 et 36), elle n'entre pas dans le champ d'application du règlement d'exemption par catégorie concerné [soit, en l'espèce, le règlement (CE) n° 1628/2006 ([32])], car elle dépasse le plafond de notification individuelle en vigueur (à savoir, 22,5 millions d'EUR).

([31]) Aide d'État N 203/08 LIP — Allemagne — Aide en faveur de Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co. KG, aide d'État N 865/2006 — LIP — Aide en faveur de Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH et aide d'État SA.32063 (2011/NN) — Pologne — LIP — Mondi Świecie.

([32]) Règlement d'exemption par catégorie pour les aides régionales à l'investissement, voir la note 9 de bas de page.

(122) En procédant à la notification de la mesure d'aide en 2007, l'Allemagne a respecté l'obligation de notification individuelle qui lui incombait en vertu de l'article 7, point e), du règlement (CE) n° 1628/2006. À la suite de l'annulation de la décision initiale de la Commission, et compte tenu du fait que l'aide a été versée avant le prononcé de l'arrêt du Tribunal sur le recours en annulation introduit par Smurfit Kappa, l'aide doit être considérée comme illégale.

(123) Étant donné que l'aide envisagée excède le plafond de notification individuelle prévu à l'article 7, point e), du règlement (CE) n° 1628/2006, la Commission examinera la mesure à la lumière des lignes directrices.

6.3. *DÉLAI IMPARTI AUX FINS DE L'APPRÉCIATION ET DE LA PROCÉDURE APPLICABLE*

(124) Comme la Commission l'a expliqué aux considérants 47 à 50 de la décision d'ouvrir la procédure, elle doit, pour se conformer à l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire T-304/08, étayer sa nouvelle appréciation préliminaire de la mesure d'aide en s'appuyant sur la situation qui existait au moment de l'adoption de la décision qui a ensuite été annulée. La Commission étant tenue d'adopter une nouvelle décision non entachée du défaut de motivation constaté par le Tribunal dans l'arrêt susmentionné, elle ne peut tenir compte que des faits, rapports et autres données qui lui auraient été communiqués avant qu'elle adopte sa décision initiale concernant la compatibilité de l'aide ([33]).

(125) En l'espèce, la portée du projet d'investissement a été revue à la baisse à la suite de l'adoption, le 2 avril 2008, de la décision annulée, et les coûts admissibles ont également diminué; l'aide accordée a également été réduite en conséquence. La Commission, même si elle adopte une décision concernant la mesure d'aide telle qu'elle a été mise en œuvre en tenant compte du fait que tant les coûts admissibles que l'aide octroyée par l'Allemagne à Propapier ont été moins élevés que prévu initialement, fondera son appréciation sur les informations qui auraient été disponibles au moment de l'adoption de la décision annulée, en se fondant sur les règles qui s'appliquaient alors aux aides d'État. En ce qui concerne les aides régionales en faveur de grands projets d'investissement, la Commission doit normalement adopter une décision fondée sur des prévisions et des estimations relatives au marché avant que l'investissement soit effectivement mis en œuvre dans son intégralité. Les intensités d'aide autorisées ne sont pas adaptées ultérieurement, même s'il s'avère, quelques années plus tard, que le marché a évolué dans une autre direction que celle escomptée au moment de l'adoption de la décision de la Commission.

(126) La procédure d'adoption d'une nouvelle décision peut être reprise au point précis auquel l'illégalité est intervenue ([34]). En ce qui concerne la discipline en matière d'aides d'État, la Cour de justice a constaté que si l'analyse effectuée par la Commission aux fins d'une décision antérieure était incomplète et a entraîné l'illégalité de celle-ci, la procédure visant à remplacer cette décision peut être reprise à ce point en procédant à une nouvelle analyse des actes d'instruction ([35]).

6.4. *COMPATIBILITÉ AVEC LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE L'ENCADREMENT DES AIDES RÉGIONALES*

(127) En 2008, à l'époque de l'adoption de la décision annulée, la région du Brandebourg — Nord-est était admissible au bénéfice d'aides régionales conformément à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE.

(128) L'aide notifiée devait être octroyée en faveur d'un investissement initial tel que défini à la section 4.1 des lignes directrices, et les dépenses admissibles incluaient les coûts des bâtiments et des installations de production conformément à la section 4.2 de ces mêmes lignes directrices (voir le considérant 30). L'Allemagne a confirmé que les actifs incorporels rempliraient les conditions énoncées au point 56 des lignes directrices (voir le considérant 31).

(129) La contribution propre, exempte d'aide, du bénéficiaire de l'aide aux coûts admissibles dépasse le seuil de 25 % fixé à la section 4.1 des lignes directrices (voir le considérant 34).

(130) Les dispositions formelles concernant l'effet incitatif conformément au point 38 des lignes directrices ont été respectées: en ce qui concerne la subvention directe envisagée initialement, le bénéficiaire de l'aide a présenté une demande d'aide le 15 mai 2007, et l'Allemagne a confirmé par écrit, le 24 mai 2007, soit avant le début de la mise en

([33]) Voir les aides d'État C28/05, Glunz AG, C54/1996, Alitalia (décision 2001/723/CE de la Commission) (JO L 271 du 12.10.2001, p. 28), SA.23839 (C 44/2007), FagorBrandt (décision 2013/283/UE de la Commission) (JO L 166 du 18.6.2013, p. 1) et SA.28855 (2012/C) — ING — Aide à la restructuration.

([34]) Affaire 34/86, Conseil/Parlement, Recueil 1986, p. 2155, point 47; affaire C-415/96, Espagne/Commission, Recueil 1998, p. I-6993, point 31; affaire C-458/98, Industrie des poudres sphériques/Conseil, Recueil 2000, p. I-8147, point 82.

([35]) Affaire C-415/96, Espagne/Commission, Recueil 1998, p. I-6993, point 34.

œuvre du projet (décembre 2007), que celui-ci remplissait, sous réserve des conclusions de vérifications détaillées, les conditions d'admissibilité fixées dans le règlement applicable.

(131) Le montant total de l'aide a finalement été versé sous la forme d'une aide à l'investissement qui est payée automatiquement dès lors que les critères objectifs établis par la base juridique pertinente sont réunis (règlement d'exemption XR 6/2007). Pour cette prime à l'investissement, aucune demande d'aide préalable et aucune confirmation écrite de ce que le projet respecte les conditions d'admissibilité ne sont requises. Conformément à la note 41 de bas de page des lignes directrices, les États membres ne doivent pas confirmer par écrit, dans le cas des régimes d'aides fiscales autorisés aux termes desquels une exonération ou un allégement sont accordés automatiquement pour les dépenses admissibles sans aucun pouvoir discrétionnaire des autorités, que le projet remplit en principe, sous réserve des conclusions de vérifications détaillées, les conditions d'admissibilité fixées dans le régime avant le début des travaux.

(132) L'Allemagne a confirmé que l'investissement devait être maintenu dans la région assistée pour une période minimum de cinq ans à compter de la fin de l'exécution du projet (section 4.1 des lignes directrices).

(133) Elle a également confirmé que les règles de cumul des aides devaient être respectées (point 4.4 des lignes directrices).

(134) La Commission considère par conséquent, à la lumière des informations dont elle disposait avant d'adopter la décision annulée, que **la mesure d'aide satisfait aux critères pertinents de compatibilité énoncés dans les lignes directrices**.

6.5. *COMPATIBILITÉ AVEC LES DISPOSITIONS DES LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LES AIDES RÉGIONALES EN FAVEUR DE GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENT*

(135) L'aide à finalité régionale ayant été accordée en faveur d'un grand projet d'investissement, la Commission doit également apprécier le respect des conditions spécifiques applicables aux aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement, conformément à la section 4.3 des lignes directrices.

6.5.1. INTENSITÉ D'AIDE (POINT 67 DES LIGNES DIRECTRICES)

(136) Étant donné que les dépenses admissibles notifiées s'élèvent à 586 722 900 EUR en valeur actualisée et que le plafond standard applicable aux aides régionales dans la région du Brandebourg — Nord-est est fixé à 30 % ESB, l'intensité d'aide maximale autorisée conformément au point 67 des lignes directrices est de 12,30 % ESB.

(137) L'Allemagne a informé la Commission, à la suite de l'adoption de la décision annulée, que l'exclusion de l'installation de production d'électricité du projet bénéficiant de l'aide débouchait sur une réduction des coûts admissibles en conséquence. L'application du mécanisme de réduction prévu au point 67 des lignes directrices aux coûts admissibles réduits aurait conduit à une intensité d'aide plus élevée. Le bénéficiaire de l'aide a toutefois entamé la mise en œuvre du projet en se fondant sur un scénario fondé sur la notification, à la Commission, d'une intensité d'aide de 12,30 % ESB, de même que sur l'autorisation ultérieure d'une telle intensité par la Commission. On peut donc conclure que l'intensité d'aide initialement autorisée constituait une incitation suffisante pour la décision d'investissement et qu'une intensité d'aide plus élevée n'aurait pas eu un effet incitatif plus important ([36]).

(138) Propapier a bénéficié, pour le projet d'investissement revu à la baisse, d'une aide de 50 559 153 EUR (montant nominal) ou de 44 172 973 EUR (valeur actualisée). Cela correspond à une intensité d'aide de 12,51 % ESB, ce qui est supérieur à l'intensité d'aide maximale admissible, qui est de 12,30 %. L'Allemagne a toutefois confirmé que Propapier avait remboursé le montant excédentaire, soit 1 099 539 EUR, intérêts compris. L'aide restante versée au bénéficiaire n'excède de la sorte pas le montant de 43 415 903 EUR, qui correspond à une intensité d'aide de 12,30 % ESB des coûts admissibles réduits du projet d'investissement. Sur cette base, on peut conclure que le montant de l'aide octroyée est conforme au point 67 des lignes directrices.

(139) Dans sa décision d'ouvrir la procédure concernant l'aide d'État SA.36147 (C30/2010) ([37]), la Commission avait émis des doutes quant à la question de savoir si l'investissement dans la papeterie de Propapier et plusieurs autres mesures concernant les infrastructures publiques de la zone industrielle où elle se trouve pouvaient être considérés

([36]) Voir la décision 2006/262/CE de la Commission du 21 septembre 2005 relative à l'aide d'État C 5/2004 (ex N 609/2003) que l'Allemagne envisage d'accorder à Kronoply (JO L 94 du 1.4.2006, p. 50).

([37]) Voir la note 4 de bas de page.

conjointement comme constituant un seul projet d'investissement au sens du point 60 des lignes directrices. Dans sa décision d'ouvrir la procédure concernant l'aide d'État à l'investissement à finalité régionale SA.23827 (2013/C) — Allemagne — LIP — Propapier PM2 GmbH, la Commission a donc indiqué que si elle devait, au terme de la procédure formelle d'examen de l'aide d'État SA.36147 (C 30/10) — Allemagne — Aide à l'infrastructure présumée en faveur de Propapier PM2, parvenir à la conclusion que d'autres investissements bénéficiant d'une aide constituent un seul et même investissement conjointement avec l'investissement de Propapier dans une papeterie ou que Propapier a obtenu d'autres aides sous la forme de mesures en faveur d'infrastructures, il conviendrait d'examiner la compatibilité de l'ensemble de ces mesures avec le point 67 des lignes directrices.

(140) Lorsque la Commission adoptera une décision finale concernant l'aide d'État SA.36147 (C 30/10) ([38]), elle tiendra compte, aux fins de son appréciation de la compatibilité des mesures d'aide en faveur des infrastructures, de l'aide à finalité régionale octroyée à Propapier.

6.5.2. APPLICATION DES VÉRIFICATIONS PRÉVUES AU POINT 68 a) ET b) DES LIGNES DIRECTRICES

(141) Puisque le montant total de l'aide provenant de toutes les sources dépasse le plafond de notification individuelle applicable, la Commission est tenue de procéder aux vérifications prévues au point 68 a) et b) des lignes directrices.

(142) Les aides en faveur de grands projets d'investissement qui entrent dans le champ d'application du point 68 des lignes directrices et dans le cas desquelles:

— le bénéficiaire réalise plus de 25 % des ventes du produit considéré avant ou après investissement, ou

— la capacité créée par le projet représente plus de 5 % du marché, mesuré en utilisant des données relatives à la consommation apparente du produit considéré, à moins que le taux de croissance annuel moyen de sa consommation apparente au cours des cinq dernières années n'ait été supérieur au taux de croissance annuel du produit intérieur brut (PIB) de l'Espace économique européen,

ne peuvent être autorisées qu'après que la Commission a vérifié en détail, à la suite de l'ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, si les aides sont nécessaires pour produire un effet incitatif pour l'investissement et si les avantages des aides l'emportent sur les distorsions de concurrence qu'elles entraînent.

(143) Pour pouvoir procéder aux vérifications prévues au point 68 a) et b) des lignes directrices, la Commission doit d'abord définir le marché de produits et le marché géographique en cause.

6.5.2.1. **Les produits en cause**

(144) Même s'il est possible que Progroup ait prévu d'utiliser la machine PM2 de Propapier pour produire des feuilles de carton plat d'un grammage compris entre 70 et 110 g/m^2 et du carton ondulé d'un grammage compris entre 70 et 130 g/m^2 (ainsi que l'allègue Smurfit Kappa), la Commission estime que la délimitation du marché doit s'appuyer sur la capacité de production potentielle effective de la machine en question. La Commission confirme par conséquent que le projet d'investissement, tel que présenté par l'Allemagne et décrit au considérant 25, concerne directement deux types de produits CCM: **les feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et les cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées.**

(145) Étant donné que 75 %, approximativement, des produits CCM fabriqués dans l'installation bénéficiant d'une aide devraient être utilisés en interne par Progroup pour la fabrication du produit en aval, **le carton ondulé**, la Commission est d'avis que celui-ci constitue également un produit en cause dans le cadre du projet d'investissement conformément au point 69 des lignes directrices.

6.5.2.2. **Le marché de produits en cause**

(146) Il est indiqué au point 69 des lignes directrices que le marché de produits en cause comprend le produit considéré et les produits jugés interchangeables par le client (en raison de leurs caractéristiques, de leur prix et de l'usage auquel ils sont destinés) ou par le producteur (en raison de la flexibilité de ses installations de production).

([38]) Voir le considérant 3.

Le marché en cause des produits CCM

(147) Selon l'Allemagne, les deux types des produits CCM devant être fabriqués par l'usine bénéficiant de l'aide appartiennent au même marché global des produits CCM, qui comprend également, outre les feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et le carton ondulé fabriqué à partir de fibres recyclées, le papier de couverture kraft et les cannelures fabriquées à partir de fibres vierges, indépendamment de leur grammage. L'Allemagne a étayé cette analyse en invoquant la substituabilité entre ces produits.

(148) La Commission estime elle aussi que les cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées et celles fabriquées à base de fibres vierges sont interchangeables du point de vue de l'offre. Une installation de production de cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées peut aussi fabriquer du papier à partir de fibres vierges; elle doit juste être adaptée pour ce qui est du traitement des matières premières (ce qui nécessite un investissement unique de […] millions d'EUR, soit moins de […] % des coûts d'investissement totaux). En outre, les cannelures fabriquées à partir de fibres vierges sont, en pratique, produites au moyen d'un mélange de fibres vierges et de fibres recyclées, lesquelles représentent jusqu'à 40-50 % dudit mélange.

(149) Le prix des cannelures fabriquées à partir de fibres vierges dépasse de 15 % environ celui des cannelures à base de fibres recyclées. Du côté de l'offre de cannelures, les deux produits présentent pour l'essentiel les mêmes caractéristiques et ont un usage identique. Les clients peuvent remplacer les cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées d'un grammage plus élevé (140 g/m^2, par exemple) par des cannelures fabriquées à partir de fibres vierges d'un poids moins important (127 g/m^2, par exemple). Les écarts de prix ont une importance moindre en raison du fait que les cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées peuvent également être remplacées par des cannelures plus légères fabriquées à partir de fibres vierges. La Commission considère par conséquent que les deux produits sont également interchangeables du point de vue de la demande.

(150) Il en va de même en ce qui concerne la substituabilité du côté de la demande entre les feuilles de carton plat fabriquées à partir de fibres recyclées et les papiers de couverture kraft fabriqués à partir de fibres vierges: tous deux ont le même usage, et le prix plus élevé du papier de couverture kraft est compensé par le fait que les feuilles de carton plat d'un grammage plus élevé peuvent être remplacé par un papier de couverture kraft plus léger.

(151) Les produits CCM (à base tant de fibres vierges que de fibres recyclées), les feuilles de carton plat et le papier de couverture kraft sont entièrement interchangeables du point de vue de l'offre, car toutes les machines à papier modernes, y compris celle du bénéficiaire de l'aide, peuvent produire les deux types de papier.

(152) De même, les produits CCM de grammages différents (c'est-à-dire inférieur et supérieur à 150 g/m^2) appartiennent au même marché en cause, étant donné qu'ils sont interchangeables du point de vue de l'offre: l'acheteur peut remplacer une couche composée de produits CCM plus lourds par plusieurs couches de produits CCM moins onéreux et plus légers.

(153) Pour les motifs exposés ci-dessus, il peut être conclu que le marché de produits en cause en ce qui concerne les produits CCM correspond au marché global des produits CCM. La Commission a toutefois laissé en suspens, dans ses décisions antérieures ([39]), la question de la définition du marché de produits en cause, et en particulier de la subdivision dudit marché entre produits fabriqués à partir de fibres recyclées et produits fabriqués à partir de fibres vierges. Elle constate que l'Allemagne a également fourni des données allant dans le sens d'une définition aussi restreinte que possible du marché de produits en cause (marché des feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et des cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées).

(154) Progroup est un producteur de papier verticalement intégré qui exerce une concurrence sur le marché global des produits CCM, où tout producteur intégré peut décider, si des conditions plus intéressantes sont proposées, de lui acheter certains produits au lieu de les produire lui-même. Les études détaillées fournies par l'Allemagne ont révélé que même les producteurs intégrés verticalement qui produisent eux-mêmes les volumes de produits CCM (exprimés en tonnes) dont ils ont besoin pour leur production de carton ondulé, achètent ou vendent des produits CCM à leurs concurrents en fonction de leurs besoins concrets en termes de catégories de produits CCM et de besoins logistiques. En raison de la position dominante que détiennent sur le marché ces producteurs intégrés verticalement, des parts de marché élevées sur le marché ouvert (parts découlant uniquement de livraisons à des tiers) n'équivalent pas nécessairement à une puissance sur le marché. L'Allemagne en conclut par conséquent que le marché de produits en cause est le marché global des produits CCM et englobe tant les livraisons internes des produits CCM que les livraisons à des tiers (= marché global). L'Allemagne n'a toutefois communiqué que des informations se rapportant au marché ouvert.

([39]) Voir notamment l'affaire COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa (décision du 10 novembre 2005), l'affaire COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän (décision du 10 mai 2001), l'affaire COMP/M.2243 — Stora Enso/AssiDomän/JV (décision du 22 décembre 2000), ainsi que l'affaire COMP/M.2020 — Metsä-Serla/MODO (décision du 4 août 2000).

(155) La Commission ne voit aucune raison de s'écarter de la pratique qui a été la sienne dans des décisions antérieures en matière de contrôle des aides ([40]) et des concentrations ([41]) dans le secteur du papier (décisions dans lesquelles elle a, d'une part, soit établi une distinction entre les marchés des différents produits CCM et des produits CCM fabriqués exclusivement à partir de fibres recyclées, soit laissé ouverte la question de la délimitation, et d'autre part, soit établi une distinction entre le marché global et le marché ouvert ou laissé ouverte la question de la délimitation, soit défini le marché comme étant le marché global des produits CCM, tout en examinant les deux scénarios). Eu égard aux informations dont elle disposait avant l'adoption de la décision annulée et aux observations sur la situation prévalant avant celle-ci qui lui ont été communiquées après qu'elle eut décidé d'ouvrir une procédure, la Commission a par conséquent décidé de procéder aux vérifications prévues au point 68 des lignes directrices en ce qui concerne le marché de l'ensemble des produits CCM et le marché des feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et des cartons ondulés fabriqués à partir de fibres recyclées, de même que le marché global et le marché ouvert.

Le marché en cause du carton ondulé

(156) Si le carton ondulé n'est pas fabriqué dans l'usine bénéficiant de l'aide, il constitue néanmoins un produit en aval concerné par le projet d'investissement.

(157) L'Allemagne a indiqué que le carton ondulé constitue un marché distinct du point de vue de l'offre, étant donné que les installations de production de carton ondulé ne peuvent pas être transformées, même moyennant des coûts substantiels, en vue de la fabrication d'autres produits.

(158) Du côté de la demande, le carton ondulé est le produit qui se rapproche le plus des emballages en carton, bien que les emballages en carton ondulé soient plus légers, plus stables et moins onéreux. Les acheteurs de carton ondulé, soit les fabricants d'emballages, ne peuvent donc remplacer celui-ci par d'autres produits pour la plupart des types d'emballage.

(159) N'ayant pas reçu d'observations sur ce point, la Commission ne déroge pas à sa pratique antérieure concernant les décisions en matière de contrôle des concentrations mentionnées plus haut et confirme sa position, qu'elle a également défendue dans la décision annulée et dans la décision d'ouvrir la procédure, selon laquelle le **carton ondulé** constitue un marché de produits en cause distinct.

6.5.2.3. **Le marché géographique en cause**

(160) Au point 70 des lignes directrices, il est indiqué, en ce qui concerne les vérifications prévues au point 68 a) et b), que 'pour l'application des points a) et b), les ventes et la consommation apparente sont définies au niveau approprié de la nomenclature Prodcom, normalement dans l'EEE ou, si cette information n'est pas disponible ou utile, sur la base d'une autre segmentation du marché généralement admise et pour laquelle les données statistiques sont aisément accessibles'.

Le marché géographique en cause des produits CCM

(161) L'Allemagne considère que le marché géographique en cause des produits CCM équivaut au moins à l'EEE, voire dépasse les frontières de celui-ci (et couvre les régions contiguës de l'EEE). La Commission ne voit toutefois aucune raison de s'écarter de la pratique qui a été la sienne dans des décisions antérieures en matière de contrôle des aides et des concentrations, consistant à considérer l'EEE comme étant le marché géographique en cause des produits CCM; elle procédera par conséquent aux vérifications prévues au point 68 des lignes directrices en se fondant sur la segmentation généralement acceptée du marché géographique en cause des produits CCM et des produits CCM fabriqués à partir de fibres recyclées, pour lesquels il existe déjà des données et qui correspond en l'espèce à l'EEE.

Le marché géographique en cause du carton ondulé

(162) Le carton ondulé est produit sur d'autres sites de Progroup à partir des produits CCM fabriqués dans l'usine d'Eisenhüttenstadt. Au moment de la notification, il était prévu que Propapier fournisse des produits CCM aux usines de Progroup situées en Allemagne, en France et en République tchèque, ainsi que, plus tard, à l'usine de Stryków (Pologne), après la construction de celle-ci en 2008. Ces usines devaient fabriquer le carton ondulé qui constitue le produit en aval.

(163) L'Allemagne indique que le marché géographique en cause du carton ondulé ne couvre pas un territoire plus petit que l'EEE, mais a cependant communiqué des données concernant la zone englobant les principaux pays

([40]) Aides d'État N 203/08 LIP — Allemagne — Aide en faveur de l'usine de papeterie de Hamburger Spremberg GmbH & Co. KG, N 865/06 LIP — Allemagne — Aide en faveur de Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH, et aide SA.32063 (2011/NN) — Pologne — LIP — Mondi Świecie.

([41]) Voir la note 38 de bas de page.

destinataires des livraisons de Progroup (à savoir, la République tchèque, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Pologne). Se fondant sur le scénario le plus défavorable et sur les constatations établies dans des décisions antérieures ayant trait au contrôle des concentrations ([42]), dont il ressortait que les livraisons de carton ondulé sont rentables dans un rayon de 400 km au maximum autour de la papeterie, la Commission laisse ouverte la question de la définition du marché géographique en cause du carton ondulé et calculera les parts de marché tant au niveau de l'EEE que pour la zone englobant uniquement les principaux pays destinataires des livraisons de Progroup.

6.5.2.4. **Parts de marché**

(164) Pour pouvoir déterminer si le seuil fixé au point 68 a) des lignes directrices n'a pas été dépassé, la Commission doit analyser la part de marché détenue par le bénéficiaire de l'aide au niveau du groupe tant avant qu'après la réalisation de l'investissement. Le projet d'investissement a démarré en 2007 et s'est terminé à la mi-2010, même si la pleine capacité de production ne devrait être atteinte qu'en 2015. Au moment de la notification, l'Allemagne a indiqué que des données indépendantes concernant la consommation apparente sur les marchés en cause n'étaient pas disponibles pour l'année suivant celle durant laquelle la pleine capacité de production serait atteinte (c'est-à-dire en 2016). La Commission a par conséquent décidé d'examiner les parts de marché de 2011 (soit l'année suivant l'achèvement de l'investissement), pour laquelle on disposait déjà de prévisions émanant de sources indépendantes. Il s'agit là d'une approximation acceptable, étant donné que 92 % environ des capacités créées par le projet devaient déjà être disponibles à cette date.

(165) Afin de déterminer la part de marché de Progroup au niveau du groupe, la Commission a comparé le volume et la valeur de l'ensemble de ses livraisons (à des tiers ainsi qu'en interne) au cours de l'année considérée avec la consommation apparente sur les marchés en cause. Elle a également calculé séparément les parts de marché pour le marché ouvert des produits CCM (c'est-à-dire en ne tenant compte que des ventes non liées de Progroup ([43])) et le volume total du marché pour les livraisons au profit de tiers.

(166) Les données relatives au volume et à la valeur de la consommation apparente totale dans l'EEE sur les marchés des produits CCM, des feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et des cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées ainsi que du carton ondulé ont été compilées aux fins de la notification, à l'initiative du bénéficiaire de l'aide, par Pöyry, entreprise d'ingénierie et de conseil présente dans le monde entier qui s'est spécialisée dans les domaines de l'énergie, de la sylviculture, ainsi que des infrastructures et de l'environnement. Poÿry s'est appuyée, pour réunir ces données, sur sa propre base de données et sur des données accessibles au public (provenant de la presse spécialisée ou d'associations sectorielles, par exemple).

(167) En l'absence de données sur le volume du marché ouvert émanant de sources indépendantes, l'Allemagne s'est basée, en vue de l'estimation du volume de marché, sur les données de Pöyry concernant les capacités pour 2006, puis a comparé la capacité de production de produits CCM de chaque producteur intégré avec sa capacité de production de carton ondulé. Une capacité de production de carton ondulé supérieure à la capacité de production des produits CCM conduit théoriquement à une demande correspondante de cette matière première sur le marché ouvert. À cette demande additionnelle de produits CCM des producteurs intégrés vient s'ajouter la demande de produits CCM des producteurs de carton ondulé non intégrés qui exercent leurs activités sur le marché ouvert. Ce calcul a révélé que le volume du marché ouvert des produits CCM correspondait à 37 % environ du marché global des produits CCM. C'est également sur la base de ce pourcentage qu'a été estimé le volume du marché ouvert en 2011 ([44]).

(168) Comme aucune donnée propre n'est disponible en ce qui concerne les capacités de production des produits CCM fabriqués à partir de papier recyclé et de ceux fabriqués à partir de fibres vierges, cette méthode ne peut être utilisée pour estimer le volume du marché ouvert des feuilles de carton plat et des cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées. Les produits CCM fabriqués à partir de papier recyclé représentent toutefois quelque 70 à 80 % du marché global des produits CCM, de sorte que ce pourcentage élevé s'applique aussi plus que probablement au marché ouvert, ce qui signifie que les parts de marché de Progroup sur le marché ouvert des produits CCM fabriqués à partir de fibres recyclées ne sont que légèrement supérieures à celles qu'il détient sur le marché ouvert pour toutes les catégories de produits CCM.

(169) Les données relatives au volume du marché du carton ondulé dans la zone de livraison principale de Progroup (République tchèque, France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas et Pologne) ont été établies sur la base des statistiques de la FEFCO ([45]) qui avaient été transmises avant l'adoption de la décision annulée, selon lesquelles cette zone représente 58 % de l'ensemble du marché de l'EEE.

([42]) Voir notamment l'affaire COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa et l'affaire COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän.

([43]) À cet égard, il convient de signaler que Progroup ne vend sur le marché ouvert que des produits CCM fabriqués à partir de fibres recyclées, c'est-à-dire des feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2, et du carton ondulé fabriqué à partir de fibres recyclées.

([44]) Étant donné que, comme indiqué plus haut, les producteurs intégrés exercent leurs activités sur le marché ouvert en raison non seulement de l'insuffisance de capacités, mais également de besoins logistiques, en fonction de leurs besoins concrets pour ce qui est des différents types de produits CCM, cette méthode conduit à une sous-estimation du volume du marché ouvert et constitue de ce fait une approche fondée sur le scénario le plus défavorable.

([45]) La FEFCO est la Confédération des associations européennes de producteurs de cannelures.

(170) Les parts de marché de Progroup sur les marchés en cause au cours de l'année précédant et de l'année suivant la réalisation de l'investissement, qui ont été calculées sur la base des données communiquées par l'Allemagne (sur la base des données de Pöyry et de la FEFCO), sont présentées dans le tableau n° 1 ci-dessous.

Tableau n° 1

Parts de marché de Progroup au niveau du groupe sur les marchés en cause

Parts de marché (en %)	2006		2011	
	Volume	Valeur	Volume	Valeur
Produits CCM (marché global — EEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Produits CCM fabriqués à partir de papier recyclé (feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et cannelures fabriquées à partir de papier recyclé) uniquement (marché global — EEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Produits CCM (marché ouvert — EEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Carton ondulé (EEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Carton ondulé (principaux pays fournisseurs)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]

(171) Quelle que soit la définition du marché considérée, la part de marché de Progroup reste nettement inférieure au seuil de 25 % fixé au point 68 a) des lignes directrices. Même si l'on procède à une nouvelle segmentation sur la base du grammage allant jusqu'à 130 g/m^2, la part de marché pertinente ne dépasserait pas le seuil de 25 %.

(172) La Commission considère par conséquent que l'aide examinée n'excède pas le seuil fixé au point 68 a) des lignes directrices.

6.5.2.5. **Augmentation des capacités et performance des marchés**

(173) La Commission doit également examiner l'aide en cause à la lumière du point 68 b) des lignes directrices. Il convient en effet de déterminer si la capacité créée par le projet d'investissement, attestée par des données relatives à la consommation apparente du produit concerné, est inférieure à 5 % de la taille du marché, à moins que les taux de croissance annuels moyens de la consommation apparente au cours des cinq dernières années n'aient été supérieurs au taux de croissance moyen du produit intérieur brut de l'EEE.

(174) La Commission doit tout d'abord déterminer, sur la base du taux de croissance annuel moyen de la consommation annuelle du produit en cause, si le marché des produits CCM est en déclin dans l'EEE ([46]).

(175) Les données chiffrées les plus récentes disponibles à l'époque de la notification se rapportaient à la période 2001-2006. Conformément à ces informations, le taux de croissance annuel moyen de la consommation apparente sur le marché global des produits CCM dans l'EEE s'élevait, au cours de la période 2001-2006, à 2,15 % (en volume) et à 0,02 % (en valeur). Le taux de croissance annuel moyen de la consommation apparente de feuilles de carton plat d'un grammage inférieur ou égal à 150 g/m^2 et des cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées dans l'EEE était, au cours de la même période, de 3,25 % (en volume) et de 1,22 % (en valeur).

(176) Étant donné que le taux de croissance annuel moyen du PIB ([47]) de l'EEE était, au cours de la période 2001-2006, de 1,97 % (en volume) à prix constants et de 3,98 % (en valeur) à prix courants, tant le taux de croissance annuel moyen de la consommation de produits CCM que celui des feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et des cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées étaient plus élevés en termes de volume, mais moins élevés en termes de valeur.

([46]) Dans la note 62 de bas de page des lignes directrices, la 'consommation apparente' est définie comme étant la 'production augmentée des importations et diminuée des exportations'. Les données relatives à la consommation apparente ont été compilées par Pöyry aux fins de la notification.

([47]) Sur la base des données relatives à l'EU-27.

Volume et/ou valeur

(177) La Commission conteste l'observation formulée par l'Allemagne selon laquelle le calcul du taux de croissance annuel moyen ne devrait s'appuyer que sur le volume, et non sur la valeur (voir les considérants 93 et 94). S'il est vrai qu'en l'espèce, il convient de déterminer si le seuil de 5 % fixé au point 68 b) des lignes directrices est dépassé en se fondant uniquement sur le calcul de la valeur, une réfutation générale des calculs de la valeur serait contraire à la pratique antérieure de la Commission et nuirait à l'efficacité des vérifications en ce qui concerne la détermination des situations de surcapacité, par exemple lorsque l'augmentation de l'offre excède une croissance déjà forte de la demande et que les coûts variables moyens sont comparativement peu élevés. La Commission examinera par conséquent si la capacité créée par le projet d'investissement excède 5 % de la taille du marché en cause.

Examen de la capacité et calcul de l'augmentation de capacité

(178) L'augmentation de capacité est établie conformément au point 68 b) des lignes directrices en tant qu'élément de la consommation apparente du produit en cause, ce qui inclut, par définition, les livraisons à des tiers ainsi que les livraisons internes de produits CCM.

(179) L'examen de la capacité créée par le projet [point 68 b) des lignes directrices] vise à éviter qu'une forte augmentation de capacité (soit une augmentation de plus de 5 %) ne s'accompagnant pas d'une augmentation correspondante de la croissance (soit une situation dans laquelle l'augmentation de la demande est inférieure au taux de croissance du PIB de l'EEE) n'ait des répercussions négatives pour les concurrents, en raison notamment de son incidence sur les prix. Une augmentation de capacité est jugée importante par rapport au volume du marché. Dans le cas des produits CCM, le volume du marché est fonction, au final, du volume du marché du produit en aval, que celui-ci soit produit en interne ou par des tiers. Il n'est donc pas opportun de mesurer la capacité créée en se fondant uniquement sur le volume du marché ouvert des produits CCM. En outre, comme indiqué plus haut, en raison de l'interdépendance entre le marché global et le marché ouvert, une diminution des prix sur le marché ouvert influerait sur la décision des producteurs intégrés, qu'ils produisent en interne ou achètent, et conduirait immédiatement à une augmentation de la demande sur le marché ouvert. La Commission examine donc en règle générale l'augmentation de capacité par rapport au marché global ([48]).

(180) L'Allemagne a déclaré que, dans le cadre du projet en cause, une capacité totale de 615 000 tonnes de produits CCM (feuilles de carton plat et cannelures fabriquées à partir de papier recyclé) devait être créée chaque année, soit une valeur de […] millions d'EUR. La consommation apparente de produits CCM dans l'EEE a été, selon l'Allemagne, de 23,363 millions de tonnes (valeur: 9 409,76 millions d'EUR) en 2006. La consommation apparente de feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et de carton ondulé fabriqué à partir de papier recyclé dans l'EEE a été, au cours de la même année, de 18,281 millions de tonnes (valeur: 6 752,698 millions d'EUR).

(181) Il ressort des données ci-dessus que le projet de Propapier réalisé à Eisenhüttenstadt permet la création d'une capacité correspondant à 2,6 % du marché global des produits CCM (valeur: [< 3] %), ou 3,4 % du marché cumulé des feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et des cannelures fabriquées à partir de papier recyclé (valeur: [< 5] %). Il s'ensuit que la capacité créée par le projet est inférieure à 5 % de la consommation apparente concernée (à l'échelle de l'EEE).

(182) Même si l'on applique, selon le scénario le plus défavorable, les chiffres les plus élevés retenus par Smurfit Kappa concernant l'augmentation de capacité (650 000 ou 750 000 tonnes par an), **le seuil de 5 % ne serait pas dépassé dans le cas du marché global des produits CCM** (voir le tableau n° 2 ci-dessous).

Tableau n° 2

Augmentation de capacité sur le marché global des produits CCM (EEE)

Marché en cause (EEE)	Marché global des produits CCM	Marché global des produits CCM fabriqués à partir de papier recyclé (feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées)
Volume en 2006 (en milliers de tonnes)	*23 363*	*18 281*

([48]) Se fondant sur la même argumentation, la Commission est parvenue à une conclusion identique dans le cadre d'affaires ultérieures concernant d'autres investissements réalisés dans le secteur du papier au cours de la même période: aides d'État N 203/08 — LIP — Allemagne — Aide en faveur de Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co. KG, et SA. 32063 (2011/NN) — Pologne — LIP — Mondi Świecie.

Marché en cause (EEE)	Marché global des produits CCM	Marché global des produits CCM fabriqués à partir de papier recyclé (feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées)
Valeur en 2006 (en milliers d'euros)	*9 409 760*	*6 752 698*
Augmentation de capacité en volume (pour 615 000 tonnes par an)	2,6 %	3,4 %
Augmentation de capacité en valeur (pour 615 000 tonnes par an)	[< 3] %	[< 5] %
Augmentation de capacité en volume (pour 650 000 tonnes par an)	2,8 %	3,6 %
Augmentation de capacité en valeur (pour 650 000 tonnes par an)	[< 3] %	[< 5] %
Augmentation de capacité en volume (pour 750 000 tonnes par an)	3,2 %	4,1 %
Augmentation de capacité en valeur (pour 750 000 tonnes par an)	[< 3] %	[< 5] %

(183) Afin de prendre en compte une approche fondée sur le scénario le plus défavorable, la Commission a également calculé l'augmentation de capacité par rapport aux ventes de produits CCM sur le marché ouvert. En l'espèce, il convient de ne prendre en considération que la part de la capacité totale générée par l'investissement qui est destinée à la production devant être vendue sur le marché ouvert, soit, selon l'Allemagne, [< 250 000] tonnes par an. La part restante de la capacité à créer, soit [> 365 000] tonnes par an (que Progroup, en l'absence de l'investissement, devrait acheter à des tiers, et qui représenterait effectivement une demande sur le marché ouvert), serait alors utilisée en interne en vue de la transformation ultérieure du produit en carton ondulé et devrait donc être retirée du volume du marché ouvert.

(184) Étant donné que le volume du marché ouvert des produits CCM dans l'EEE a été estimé à 8,644 millions de tonnes en 2006 ([49]), la capacité créée par le projet par rapport à la taille du marché ouvert des produits CCM ne serait que de [< 3] % en termes de volume ([50]) (voir tableau n° 3 ci-après).

(185) À la date de la notification initiale, l'Allemagne ne pouvait fournir aucune estimation concernant le seul marché ouvert des produits CCM fabriqués à partir de papier recyclé (feuilles de carton plat et cannelures fabriquées à partir de papier recyclé). Dans ses observations concernant la décision d'ouvrir la procédure, l'Allemagne a déclaré que le volume de ce marché pouvait être estimé à 6,5 millions de tonnes en 2006 sur la base des données historiques communiquées par Pöyry. L'augmentation de capacité sur le marché ouvert des produits CCM fabriqués à partir de papier recyclé s'élèverait donc à [< 3] % en termes de volume (voir le tableau n° 3 ci-après).

(186) La Commission a en outre effectué les calculs en ce qui concerne la valeur. Il convient à cet égard d'observer que le scénario le plus défavorable reposait sur l'hypothèse d'une capacité supplémentaire de 285 000 tonnes par an (valeur indiquée par Smurfit Kappa) créée par le projet PM2 de Propapier sur le marché ouvert. Quel que soit le scénario, **le seuil de 5 % ne serait pas dépassé en ce qui concerne le marché ouvert des produits CCM** (voir le tableau n° 3).

([49]) Sur la base de l'approche fondée sur le scénario le plus défavorable telle que présentée au considérant 167 de la présente décision.
([50]) Cette valeur est calculée comme suit: [< 250 000] tonnes par an/(8 600 000 tonnes par an — [> 365 000] tonnes par an).

Tableau n° 3

Augmentation de capacité sur le marché ouvert des produits CCM (EEE)

Marché en cause (EEE)	Marché ouvert des produits CCM	Marché ouvert des produits CCM fabriqués à partir de papier recyclé (feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m^2 et cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées)
Volume en 2006 (en milliers de tonnes)	*8 644*	*6 500*
Valeur en 2006 (en milliers d'euros)	*3 481 611*	*2 400 990*
Augmentation de capacité en volume (pour 150 000 tonnes par an)	[< 3] %	[< 3] %
Augmentation de capacité en valeur (pour 150 000 tonnes par an)	[< 3] %	[< 3] %
Augmentation de capacité en volume (pour 285 000 tonnes par an)	[< 5] %	[< 5] %
Augmentation de capacité en valeur (pour 285 000 tonnes par an)	[< 3] %	[< 5] %

(187) La Commission réfute la théorie de l''effet de déplacement' invoquée par la plaignante (voir les considérants 56 et 57) selon laquelle la 'capacité libérée', c'est-à-dire la capacité que Progroup ne se procure plus sur le marché ouvert, doit être ajoutée à la quantité de produits CCM vendus sur le marché ouvert par Progroup de façon à pouvoir calculer la capacité créée par l'investissement de Propapier sur le marché ouvert. Un tel scénario (sur la base d'une augmentation de capacité de 525 000 tonnes par an) conduirait certes à une augmentation de capacité excédant 5 %, mais une telle estimation, comme l'explique aussi l'Allemagne, laisserait penser que l'augmentation de capacité est la même sur le marché ouvert et sur le marché global. Cette augmentation serait même identique si Propapier ne proposait pas de produits CCM sur le marché ouvert et utilisait l'intégralité de sa nouvelle production en interne. Dans ce dernier cas, le marché des produits CCM ne devrait pas être pris en considération aux fins des vérifications prévues au point 68 des lignes directrices, étant donné qu'aucun produit CCM fabriqué ne serait vendu sur le marché, mais que seul le produit en aval (carton ondulé) serait proposé.

(188) Par ailleurs, le fichier XLS transmis par Smurfit Kappa date de juin 2008, alors que la Commission ne peut tenir compte que des faits, rapports et autres données qui auraient pu se trouver à sa disposition avant la date d'adoption de la décision annulée, soit le 2 avril 2008. Même si ce document contient certaines données provenant d'une étude de 2007 (Henry Poole Consulting, voir la note 15 de bas de page), les calculs se fondent sur des hypothèses et d'autres données qui ne semblent pas découler directement de cette étude.

(189) En ce qui concerne le produit en aval (carton ondulé), le projet ne crée pas de capacité de production; il vise uniquement la production de produits CCM (augmentation de capacité pour le carton ondulé: 0 %). Il s'ensuit que **le seuil de 5 % prévu au point 68 b) des lignes directrices n'est pas dépassé pour ce qui est du carton ondulé**.

(190) En guise de conclusion générale, la Commission considère, sur la base des considérations qui précèdent, que la capacité créée par le projet Propapier PM2 représente moins de 5 % des marchés en cause et que, partant, **l'aide examinée ne débouche pas sur une situation dans laquelle le seuil fixé au point 68 b) des lignes directrices est dépassé pour ce qui est produits en question**.

Surcapacité structurelle

(191) Ainsi que cela a été expliqué au considérant 60, Smurfit Kappa a fait valoir que le marché des produits CCM avait été confronté, de 2001 à 2006, à des surcapacités structurelles et que l'aide d'État en faveur de nouveaux investissements avait encore aggravé la situation à cet égard. La Commission examinera ces arguments, même si la vérification prévue au point 68 b) des lignes directrices ne révèle aucune augmentation de capacité substantielle pour un marché en surcapacité structurelle.

(192) Smurfit Kappa a bâti son argumentation sur l'étude réalisée par London Economics en 2007, qui indique un taux d'utilisation des capacités inférieur à 90 % pour la période 2003-2005 et dont il ressort que ce pourcentage serait aussi resté inférieur à 90 %, pour la période 2006-2007, si des capacités n'avaient pas été mises à l'arrêt au niveau sectoriel. L'Allemagne affirme en revanche que les fermetures concernaient principalement des machines obsolètes et peu performantes ([51]). Il ressort du rapport de l'ECA que les fermetures ont été en grande partie motivées par une évolution naturelle de la demande et des normes techniques, ainsi que par la recherche d'économies d'échelle, et que la nécessité de remplacer des machines tenait: 1) aux modifications des technologies de production, 2) à l'évolution des processus de normalisation dans le secteur et 3) aux gains de coûts potentiels résultant des économies d'échelle induites par des machines plus grandes. L'Allemagne a par conséquent réfuté l'allégation de Smurfit Kappa selon laquelle les fermetures constituaient une décision délibérée du secteur afin de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché.

(193) La Commission fait observer qu'une étude indépendante réalisée en 2007 (étude de la Deutsche Bank) a effectivement montré que les fermetures des papeteries dans lesquelles Smurfit Kappa fabriquait des produits CCM avaient pour but d'améliorer la qualité de sa base d'actifs. Cette étude souligne en outre la nécessité de nouvelles capacités pour couvrir la demande au cours de la période 2009-2012 (eu égard aux nouveaux investissements réalisés par Mondi, Progroup et SAICA) et que les taux d'exploitation resteront à un bon niveau en dépit des augmentations de capacité en 2009 ([52]).

(194) La Commission considère par conséquent qu'il n'existe pas de preuve déterminante de ce que l'aide octroyée à Propapier accentuerait les surcapacités structurelles existantes sur le marché des produits CCM. Les chiffres avancés par Smurfit Kappa concernant des surcapacités se rapportent principalement à la période précédant la réalisation de l'investissement, tandis que les prévisions disponibles à la date d'adoption de la décision annulée, parmi lesquelles une étude indépendante (étude de la Deutsche Bank) indiquent une croissance en hausse à partir de 2007. La Commission a tenu compte, en tout état de cause, du recul relatif (en termes de valeur) de la demande au cours de la période 2001-2006 en calculant la part de la capacité créée sur le marché en cause conformément au point 68 b) des lignes directrices.

6.5.3. CONCLUSION CONCERNANT LA NÉCESSITÉ D'UN EXAMEN APPROFONDI EN APPLICATION DE LA COMMUNICATION RELATIVE AUX CRITÈRES D'APPRÉCIATION APPROFONDIE DES AIDES RÉGIONALES EN FAVEUR DE GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENT

(195) Selon les lignes directrices, lorsque les seuils fixés au point 68 a) et b) des lignes directrices sont dépassés, la Commission n'autorise une aide régionale à l'investissement qu'après avoir vérifié en détail, à la suite de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité, si l'aide en question est nécessaire pour produire un effet incitatif pour l'investissement et si ses avantages l'emportent sur les distorsions de concurrence et les effets sur le commerce entre États membres qu'elles entraînent. La Commission fait observer que les seuils fixés au point 68 des lignes directrices ne sont pas dépassés en l'espèce, ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une appréciation approfondie en vertu de la communication de la Commission relative aux critères d'appréciation approfondie des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement ([53]). Elle doit toutefois apporter la preuve que la contribution de l'aide à l'investissement régional l'emporte sur les éventuels effets négatifs sur les échanges et la concurrence.

6.5.4. MISE EN BALANCE DES EFFETS POSITIFS ET NÉGATIFS DE L'AIDE

(196) La Commission constate que les exigences relatives à l'effet d'incitation des aides visé au point 38 des lignes directrices sont satisfaites. Elle indique en outre que le Tribunal a confirmé qu'elle pouvait se référer à une

([51]) Il ressort du rapport de l'ECA que les machines à papier qui ont été mises à l'arrêt en Europe au cours de la période 2000-2007 avaient en moyenne 51 ans (p. 55 et annexe 2).

([52]) 'Les taux d'exploitation du secteur constituent des indicateurs importants de la bonne santé du marché et fournissent des renseignements sur l'orientation des prix des produits. Au cours de l'année écoulée, le taux d'utilisation en Europe a été de 92 %, et l'on s'attend à ce qu'il augmente au cours des deux prochaines années […]. La croissance normale de la demande en liaison avec une nouvelle offre limitée restreindra encore le marché.' ('Die Auslastungswerte der Branche sind ein wichtiges Maß dafür, wie gesund die Marktbedingungen sind, und geben Aufschluss über die Richtung der Produktpreise. Im letzten Jahr betrug die Auslastung in Europa 92 %, und es wird erwartet, dass sie in den nächsten zwei Jahren steigt […]. Das gesunde Nachfragewachstum in Verbindung mit einem beschränkten neuen Angebot wird den Markt weiter straffen.' (étude de la Deutsche Bank, p. 19).

([53]) JO C 223 du 16.9.2009, p. 3.

circonstance d'ordre chronologique aux fins de son appréciation de l'effet incitatif ([54]). Elle estime par conséquent que l'aide avait un effet incitatif sur l'investissement et a permis à celui-ci de contribuer positivement au développement de la région assistée concernée.

(197) Selon les lignes directrices, les aides à finalité régionale ne peuvent être efficaces que si elles sont utilisées avec parcimonie et de manière proportionnée et si elles se concentrent sur les régions les plus défavorisées de l'Union européenne. Les plafonds d'aide admissibles, notamment, devraient refléter la gravité relative des problèmes affectant le développement de la région considérée. En outre, les avantages des aides en termes de développement d'une région moins favorisée doivent l'emporter sur les distorsions de la concurrence qui en résultent.

(198) En vertu du TFUE, la Commission peut accepter des distorsions de la concurrence et une altération des échanges afin de favoriser le développement régional des zones admissibles conformément à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE. L'importance accordée aux effets positifs de l'investissement en faveur duquel l'aide est octroyée est plus grande dans le cas des régions les plus défavorisées au sens de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE que dans celui des régions qui relèvent de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

(199) L'intensité d'aide maximale de 12,30 % ESB applicable au projet était subordonnée à la réduction des plafonds standard applicables aux aides régionales conformément au point 67 des lignes directrices et n'excède pas le plafond des aides régionales en vigueur. Elle peut donc être considérée comme étant proportionnée aux handicaps qu'elle vise à soulager dans la région de Brandebourg, laquelle était, à l'époque, jugée admissible au bénéfice d'aides régionales conformément à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE.

(200) Après avoir établi que l'aide constitue une incitation à la réalisation de l'investissement dans la région considérée et qu'elle est proportionnée, il convient de mettre en balance ses effets tant positifs que négatifs.

(201) De par la création de 150 emplois directs et de 450 emplois indirects, ainsi que le développement de la base industrielle dans la région concernée, l'investissement en faveur duquel l'aide est octroyée contribue au développement régional d'une région admissible au bénéfice d'aides régionales en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE. La Commission constate que le montant de l'aide par emploi créé (300 000 EUR environ par emploi direct créé, mais 75 000 EUR seulement par emploi direct et indirect créé) n'est pas excessif si on le compare à des aides régionales similaires consenties en faveur d'investissements à haute intensité capitalistique dans le secteur du papier, auquel s'appliquait le même taux de base de 30 % pour les aides à finalité régionale ([55]).

(202) L'aide n'entraîne ni la création, ni le renforcement d'une position dominante sur le marché en ce qui concerne le bénéficiaire de l'aide, et l'incidence de la capacité créée par l'investissement sur les marchés de produits en cause est limitée. À l'époque de l'adoption des décisions relatives à l'investissement et à l'octroi de l'aide, ces marchés ne pouvaient pas être considérés comme étant confrontés, ou comme étant susceptibles d'être confrontés, à une surcapacité structurelle au moment de la réalisation de l'investissement.

(203) L'aide étant conforme au plafond corrigé de l'intensité d'aide applicable aux grands projets d'investissement conformément aux lignes directrices et à la carte des aides à finalité régionale approuvée pour l'Allemagne pour la période 2007-2013, la Commission estime qu'elle n'a pas une incidence négative excessive sur les échanges qui est incompatible avec le marché intérieur. La Commission constate en particulier que les observations formulées dans le cadre de la procédure formelle d'examen ne permettent pas de penser qu'en l'absence de l'aide, le projet d'investissement aurait été réalisé dans une autre région de l'Union européenne à laquelle s'applique une intensité d'aide plus élevée ou équivalente. En outre, rien ne permet de penser que l'aide a permis à Propapier de déplacer ses activités dans d'autres régions ou a conduit à la suppression d'emplois dans d'autres régions caractérisées par une situation socioéconomique comparable ou plus mauvaise que celle de la zone assistée dans laquelle elle a réalisé son investissement.

(204) Enfin, la Commission constate que l'Allemagne a démontré que le projet Propapier PM2 contribuait à la réalisation de l'objectif de cohésion, qui est un objectif d'intérêt général, et qu'il a été mis en œuvre dans le cadre d'une stratégie de développement régional cohérente. L'investissement bénéficiant de l'aide contribue de manière substantielle à l'amélioration de la situation socioéconomique et au développement de la région concernée, eu égard notamment à ses effets en termes d'emploi, de génération de recettes et d'élargissement de la base industrielle. Compte tenu de la nature et de la taille du projet, la Commission est d'avis que l'aide ne conduira pas à des distorsions de concurrence et à des répercussions sur les échanges qui seraient inacceptables.

(205) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission conclut que les avantages de la mesure d'aide

([54]) Arrêt du Tribunal de première instance du 14 janvier 2009 dans l'affaire T-162/06, Kronoply/Commission, Recueil 2009, point 80.
([55]) Voir l'aide d'État N 203/08 LIP — Allemagne — Aide en faveur de Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co. KG (aide de 183 000 EUR environ par emploi direct créé; 200 emplois directs; nombre d'emplois indirects non communiqué), ainsi que l'aide N 865/06 LIP — Allemagne — Aide en faveur de Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH (aide de 367 000 EUR environ par emploi direct créé; 100 emplois directs et 100 emplois indirects).

l'emportent sur les distorsions de concurrence et les effets sur le commerce entre États membres qu'elle produit.

7. **CONCLUSION**

La Commission constate que l'aide consentie à Propapier PM2 GmbH a été octroyée illégalement par l'Allemagne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Elle conclut toutefois que l'aide en question remplit les critères standard définis dans les lignes directrices, qu'elle ne conduit pas à une situation dans laquelle les seuils fixés au point 68 a) et b) des lignes directrices sont dépassés pour ce qui est des produits en cause, qu'elle a un effet incitatif et qu'elle est proportionnée aux handicaps régionaux qu'elle vise à soulager. La Commission estime en outre que les avantages de l'aide l'emportent sur les distorsions de concurrence et les effets sur le commerce entre États membres. Elle en conclut par conséquent que l'aide est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État d'un montant de 43 415 903 EUR (en valeur actualisée) octroyée par l'Allemagne à Propapier PM2 GmbH est compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Bruxelles, le 1er octobre 2014.

Par la Commission

Joaquín ALMUNIA

Vice-président