DECISIONE (UE) 2015/1072 DELLA COMMISSIONE

del 1º ottobre 2014

sulle misure cui la Germania ha dato esecuzione a favore di Propapier PM2 GmbH — Aiuto di Stato SA.23827 (2013/C) (ex NN 46/12) (ex N 582/07)

[notificata con il numero C(2014) 6837]

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni a norma dei suddetti articoli e viste tali osservazioni,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

(1) Con lettera dell'8 ottobre 2007, pervenuta alla Commissione e registrata nella stessa data, la Germania ha comunicato, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del TFUE, una misura prevista in favore di Propapier PM2 GmbH (cfr. punto 2.2 «Il beneficiario dell'aiuto») per un grande progetto di investimento a Eisenhüttenstadt (Brandenburg-Nordost, Germania) a norma degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 ([1]) (in appresso gli «orientamenti»). L'aiuto pianificato è stato registrato con il numero N 582/07.

(2) In seguito alla trasmissione di informazioni supplementari, al ricevimento di numerose denunce formali ([2]) e a un incontro con rappresentanti della Germania e del beneficiario dell'aiuto, il 2 aprile 2008 la Commissione ha adottato la decisione ([3]) di non sollevare obiezioni sulla misura di aiuto notificata.

(3) Dopo l'adozione della decisione in data 2 aprile 2008, la Commissione ha ricevuto altre osservazioni da parte dei denuncianti con cui questi impugnavano la valutazione della Commissione e la sua decisione di non sollevare obiezioni sulla misura di aiuto. Il 24 giugno 2008 Smurfit Kappa Group plc (in appresso «Smurfit Kappa») ha trasmesso anch'essa informazioni e ha chiesto alla Commissione di annullare la decisione poiché Propapier PM2 GmbH & Co. KG avrebbe ricevuto altri aiuti sotto forma di sostegno alle infrastrutture. Per rispondere alle summenzionate richieste, la Commissione ha avviato un'indagine distinta, registrata con il numero SA.36147 (C30/10) ([4]).

(4) Il 5 agosto 2008, Smurfit Kappa ha presentato ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea per l'annullamento della decisione della Commissione del 2 aprile 2008.

(5) Con lettera del 7 novembre 2008, la Germania ha notificato alla Commissione l'esecuzione dell'investimento sovvenzionato. Con lettere del 22 dicembre 2008 e del 13 gennaio 2010, la Germania ha comunicato alla Commissione di aver apportato alcune modifiche al progetto precedentemente notificato.

(6) Il 10 luglio 2012, con sentenza T-304/08, Smurfit Kappa Group plc/Commissione, il Tribunale ha annullato la summenzionata decisione della Commissione del 2 aprile 2008 (in appresso la «decisione annullata»). La Commissione ha pertanto dovuto riesaminare la misura di aiuto e adottare una nuova decisione, trovandosi perciò nella stessa situazione del 2 aprile 2008 ([5]).

([1]) GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13.

([2]) Tra le denunce formali vi sono quelle delle seguenti associazioni: Swedish Forest Industries Federation e Finnish Forest Industry Federation, 20 dicembre 2007 (registrata con il numero CP 365/2007), Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken, 3 gennaio 2008 (registrata con il numero CP 3/08) e di Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose, 22 febbraio 2008 (registrata con il numero CP 47/08).

([3]) GU C 131 del 29.5.2008, pag. 6.

([4]) GU C 7 del 12.1.2011, pag. 10.

([5]) Cfr. la decisione della Commissione del 23 marzo 2011 nel caso C 28/05 per Glunz AG (GU L 228 del 3.9.2011, pag. 22) e la decisione della Commissione dell'11 maggio 2012 nel caso SA.28855 (N 373/2009) (ex C 10/09, ex N 528/2008) per ING — Restructuring aid (GU C 260 del 29.8.2012, pag. 1).

(7) Il 14 agosto 2012 si è svolto un incontro tra rappresentanti della Commissione e della Germania, cui hanno partecipato anche rappresentanti del beneficiario dell'aiuto. La Germania ha trasmesso le proprie osservazioni con le lettere del 24 agosto 2012 e del 5 febbraio 2013.

(8) È opportuno osservare che la Germania poteva concedere l'aiuto in questione solo previa autorizzazione della Commissione. La Germania ha iniziato a erogare l'aiuto solo dopo l'adozione della decisione della Commissione del 2 aprile 2008, successivamente annullata. A seguito di tale annullamento da parte del Tribunale, occorre tuttavia procedere come se la decisione in questione non fosse mai stata adottata e l'aiuto pianificato dalla Germania non fosse mai stato regolarmente approvato dalla Commissione. Per questo motivo, la Commissione ha iscritto il caso nel registro degli aiuti non notificati con il numero SA.23827 (2012/NN-46).

(9) Con lettera del 15 maggio 2013, la Commissione ha ufficialmente informato la Germania della propria decisione di avviare un procedimento relativamente all'aiuto di Stato a finalità regionale concesso a Propapier PM2 GmbH (in appresso la «decisione di avvio del procedimento»), ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE. La decisione di avvio del procedimento della Commissione è stata pubblicata l'8 agosto 2013 nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ([6]). Gli interessati sono stati invitati a presentare le proprie osservazioni.

(10) La Germania ha preso posizione con lettera del 15 luglio 2013 (2013/073407).

(11) Con messaggio di posta elettronica del 20 settembre 2013 (2013/092832) e con lettera del 20 novembre 2013 (2013/113552), la Commissione ha richiesto informazioni supplementari che la Germania ha trasmesso con lettere del 16 ottobre 2013 (2013/102801), del 9 dicembre 2013 (2013/123872) e del 21 gennaio 2014 (2014/007118).

(12) In qualità di parte interessata, Smurfit Kappa ha trasmesso le proprie osservazioni con lettera del 6 settembre 2013 (2013/090228) (inoltrate con lettera del 13 settembre 2013 (2013/091012) alla Germania) e ha annunciato eventuali altre osservazioni. Con lettera del 30 settembre 2013 (2013/095929), la Commissione ha invitato Smurfit Kappa a presentare le proprie osservazioni entro il 30 ottobre 2013. Con messaggio di posta elettronica del 30 ottobre 2013 (2013/107610), Smurfit Kappa ha dichiarato di non voler presentare ulteriori osservazioni, chiedendo tuttavia informazioni circa il procedimento. La Commissione ha risposto a tale richiesta con lettera del 29 novembre 2013 (2013/119741). Con lettera del 14 ottobre 2013 (2013/101451), la Germania ha risposto alle osservazioni di Smurfit Kappa.

(13) Con lettera del 30 settembre 2013 (2013/095932, 2013/095939 2013/095941, 2013/095942), la Commissione ha comunicato l'avvio del procedimento di indagine formale ai denuncianti iniziali (Swedish Forest Industries Federation e Finnish Forest Industry Federation, Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken e Procelpac — Groupement français des fabricants de papiersscrizion et cartons d'emballage à base de cellulose), che avevano presentato denuncia nell'ambito dell'indagine preliminare condotta in occasione della decisione annullata (cfr. il considerando 2) e ha chiesto loro di trasmettere eventuali osservazioni. Nessuno dei summenzionati denuncianti ha presentato osservazioni.

2. **DESCRIZIONE DETTAGLIATA**

2.1. *OBIETTIVO*

(14) La Germania intendeva promuovere lo sviluppo regionale accordando a Propapier PM2 GmbH & Co. KG un aiuto regionale agli investimenti per la creazione di una nuova cartiera a Eisenhüttenstadt, città situata nella regione delBrandenburgo nordorientale, una regione assistita ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE, in cui il massimale di aiuti regionali è fissato al 30 % degli equivalenti sovvenzione lordi (ESL) conformemente alla carta degli aiuti regionali per la Germania per il periodo 1º gennaio 2007—31 dicembre 2013 ([7]).

2.2. *IL BENEFICIARIO DELL'AIUTO*

(15) Il beneficiario dell'aiuto indicato nella decisione annullata era Propapier PM2 GmbH & Co. KG, una grande impresa appartenente a Progroup AG (in appresso «Progroup»).

([6]) GU C 230 dell'8.8.2013, pag. 39.
([7]) Aiuto di Stato N 459/06 (GU C 295 del 5.12.2006, pag. 6).

(16) Tra il beneficiario dell'aiuto e il gruppo esiste la seguente relazione: la società Propapier PM2 Beteiligungs GmbH partecipa in qualità di socio accomandatario nella Società in accomandita Propapier PM2 GmbH & Co. KG nella misura del […] (*) %. Nella società Propapier PM2 Beteiligungs GmbH partecipano rispettivamente la società Propapier Papiererzeugung GmbH nella misura del […] % e il signor Jürgen Heindl nella misura del […] %. Progroup, di cui il signor Jürgen Heindl deteneva il […] % delle azioni attraverso la società JH-Holding GmbH, era socio unico di Propapier Papiererzeugung GmbH. Il restante […] % delle azioni di Progroup era suddiviso come segue: due soci detenevano ciascuno una partecipazione nella misura del […] % e un altro socio deteneva una quota pari al […] %. Nessuno dei summenzionati soci disponeva di diritti di voto speciali.

(17) Tramite le proprie controllate, Progroup opera nella produzione e nella vendita di cartone ondulato grezzo e cartone ondulato. Nel 2007, nel periodo della notifica dell'aiuto di Stato, il cartone ondulato veniva prodotto in Europa dalla società Prowell GmbH & Co. KG e dalle proprie controllate Prowell SA, Francia, Prowell s.r.o., Repubblica ceca e, a partire da fine 2008, da Prowell Sp. z.o.o., Polonia. Il cartone ondulato grezzo veniva prodotto da Propapier Papiererzeugung GmbH. Le restanti società controllate da Progroup offrono servizi relativi alla commercializzazione del cartone ondulato.

(18) Il progetto comprendeva, come illustrato nella notifica originaria del 2007, la creazione di una centrale elettrica per l'approvvigionamento energetico della nuova cartiera. Il progetto di investimento riguardava in gran parte la cartiera che sarebbe stata creata e gestita autonomamente da Propapier PM2 GmbH & Co. KG. La centrale elettrica che avrebbe fornito il vapore e l'energia per il processo produttivo della cartiera, doveva invece essere realizzata e finanziata dalla società Propower GmbH (in appresso «Propower»), facente parte del gruppo Progroup e che partecipa nella Propapier PM2 GmbH & Co. KG per il restante […] %. Un contratto di locazione tra le parti stabiliva che il diritto di usufrutto della centrale elettrica dovesse essere trasferito alla Propapier PM2 GmbH & Co. KG.

(19) La Germania ha dichiarato che secondo il diritto tributario tedesco, le attività appartenenti al patrimonio straordinario di esercizio (*Sonderbetriebsvermögen*) di un socio (in questo caso Propower) di una società di persone (in questo caso Propapier PM2 GmbH & Co. KG) vengono attribuite per fini fiscali al patrimonio della società di persone e non al patrimonio del socio, anche nel caso in cui il socio sia proprietario del bene secondo il diritto civile. A parere della Germania ciò è una conseguenza della trasparenza fiscale delle società di persone. Per questo motivo, Propapier PM2 GmbH & Co. KG ha potuto richiedere l'aiuto per l'intero progetto di investimento, inclusa la realizzazione della centrale elettrica che avrebbe dovuto essere gestita da Propower.

(20) Successivamente all'adozione della decisione annullata, la Germania ha comunicato alla Commissione di aver escluso la centrale elettrica dal progetto sovvenzionato e che pertanto non è stato più chiesto, né concesso, alcun aiuto per la realizzazione della centrale elettrica. Secondo quanto riferito dalla Germania, la società Propower doveva essere venduta a EnBW Energy Solutions GmbH (ESG), una controllata di EnBW Energie Baden-Württemberg AG.

(21) Poiché il diritto societario tedesco impone che una società in accomandita debba essere composta da almeno due soci, di cui un socio con responsabilità limitata, a seguito del ritiro di Propower la società Propapier PM2 GmbH & Co. KG è stata sciolta. L'altro socio, la società Propapier PM2 Beteiligungs GmbH, è stato trasformato da società di investimento in società operativa con la nuova ragione sociale Propapier PM2 GmbH (in appresso «Propapier») e da quel momento è divenuto beneficiario della misura di aiuto.

(22) La Germania ha inoltre comunicato che la società Propapier Papiererzeugung GmbH opera ora con la ragione sociale Propapier PM1 GmbH e detiene tutte le quote di Propapier PM2 GmbH.

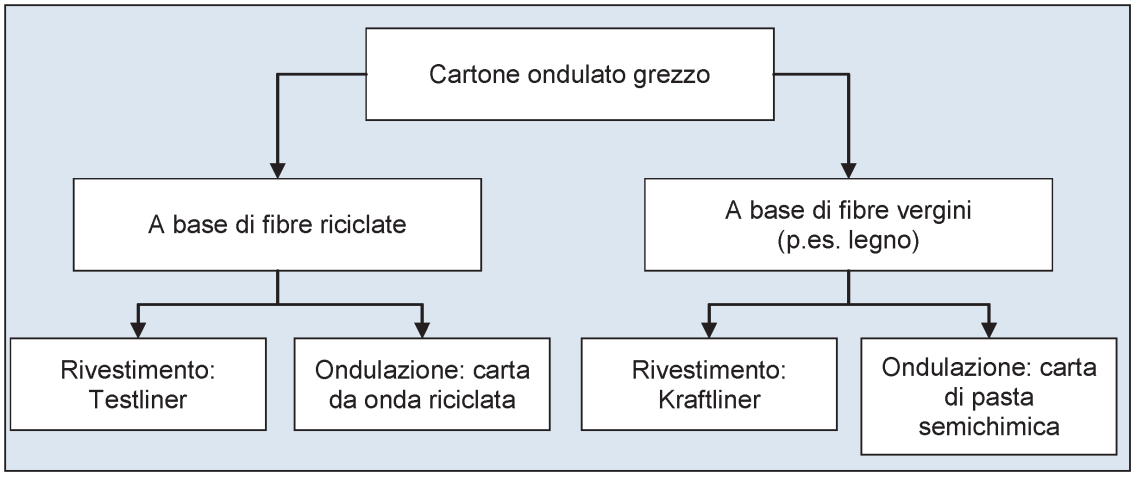
2.3. *IL PROGETTO DI INVESTIMENTO*

2.3.1. PRODOTTI E TECNOLOGIA

(23) Il cartone ondulato grezzo è il cartone utilizzato per la produzione di cartone ondulato. Il termine comprende sia il liner (cartone di rivestimento), sia la carta da ondulare. Il liner forma un rivestimento liscio interno o esterno, mentre la carta da ondulare viene utilizzata per lo strato ondulato. Il cartone ondulato grezzo è ottenuto da fibre di legno naturale o da fibre riciclate. I liner di fibre di legno (in appresso: «fibre vergini») vengono definiti «kraftliner»; i liner a base di fibre riciclate sono chiamati «testliner». La carta da ondulare in fibre vergini è chiamata «carta di pasta semichimica»; la carta da ondulare in fibre riciclate viene definita «carta da onda riciclata». Il cartone ondulato grezzo prodotto da carta riciclata comprende tutti i tipi di cartoni ondulati grezzi ottenuti da fibre riciclate, vale a dire i testliner e la carta da onda riciclata. I diversi tipi di cartone ondulato grezzo sono illustrati nella figura 1.

(*) Informazioni coperte da segreto professionale.

Figura 1



(24) Il cartone ondulato grezzo costituisce la base per produrre il cartone ondulato (ottenuto unendo i rivestimenti con la carta da ondulare). Il cartone ondulato viene trasformato per produrre scatole da imballaggio.

(25) La cartiera doveva produrre due tipi di cartone ondulato grezzo: fogli di cartone teso (testliner) con grammatura fino a 150 g/m^2 e cartone ondulato a base di fibre riciclate (carta da onda riciclata).

(26) Secondo quanto previsto nel piano aziendale, al momento della notifica, una gran parte (circa il 75 %) del cartone ondulato grezzo fabbricato nell'impianto sovvenzionato doveva essere utilizzata all'interno di Progroup per la produzione del prodotto a valle, il cartone ondulato. Progroup commercializza cartone ondulato come prodotto finito. Il cartone ondulato grezzo non utilizzato internamente avrebbe dovuto essere venduto a terzi. Progroup non partecipava alla produzione delle scatole di cartone ondulato per i clienti finali.

(27) La cartiera da realizzare doveva comprendere un impianto per la trasformazione della carta di recupero, una macchina per la produzione di cartone ondulato grezzo, un fabbricato aziendale, un magazzino per i pezzi di ricambio, un edificio per le officine e un deposito per le bobine di carta.

(28) La centrale elettrica doveva generare il vapore necessario per la produzione. Allo stesso tempo, per garantire un utilizzo efficiente dell'energia termica, la centrale elettrica doveva generare un quantitativo di energia elettrica sufficiente a coprire circa il [< 60] % del fabbisogno energetico di Propapier.

2.3.2. ESECUZIONE DEL PROGETTO

(29) Il progetto di investimento è stato avviato nel dicembre 2007 e avrebbe dovuto concludersi entro la metà del 2010. La capacità produttiva complessiva di 615 000 tonnellate all'anno di cartone ondulato grezzo doveva essere raggiunta gradualmente entro il 2015.

2.4. *SPESA AMMISSIBILE*

(30) I costi di investimento ammissibili vengono calcolati sulla base dei costi dell'investimento iniziale. Nella notifica originaria la spesa ammissibile conformemente agli orientamenti ammontava a 643 862 500 EUR (valore nominale), ovvero 586 722 900 EUR (valore attualizzato) ([8]) per edifici, impianti e attrezzature, nonché altri costi.

(31) La categoria 'altri costi' comprende, tra le altre cose, le spese per l'allestimento di interni, le spese per servizi informatici e per licenze di software. La Germania ha confermato che le licenze di software, del valore di […] EUR, verrebbero utilizzate solo nello stabilimento che riceverà l'aiuto, sarebbero considerate come beni ammortizzabili, verrebbero acquisite da terzi e resterebbero presso il suddetto stabilimento per cinque anni.

([8]) Ai fini della presente decisione, i costi ammissibili e gli aiuti sono stati attualizzati all'anno della notifica originaria utilizzando il tasso d'interesse di riferimento applicabile al momento della notifica, vale a dire, in questo caso, il 5,42 % (cfr. punto 41 degli orientamenti).

(32) Successivamente all'adozione della decisione annullata, la Germania ha comunicato che, a seguito dell'esclusione della centrale elettrica dal progetto sovvenzionato, i costi ammissibili si erano ridotti. I costi complessivi ammissibili relativi al progetto modificato ammontano a 385 944 683 EUR (valore nominale), ovvero a 352 974 825 EUR (valore attualizzato).

2.5. *FINANZIAMENTO DEL PROGETTO*

(33) In base alla notifica originaria della Germania, circa il 73 % dei costi totali del progetto sarebbero stati finanziati da prestiti bancari non soggetti ad aiuto (in particolare, tali prestiti non sarebbero stati coperti da garanzie di Stato). Un ulteriore 14 % dei costi totali avrebbe dovuto essere coperto da risorse proprie e l'importo residuo sarebbe stato finanziato dall'aiuto.

(34) La Germania ha confermato che, nonostante l'esclusione dell'investimento relativo alla centrale elettrica, è ancora soddisfatta la condizione che impone al beneficiario dell'aiuto di versare un contributo proprio privo di elementi di aiuto pari ad almeno il 25 % dei costi complessivi ammissibili.

2.6. *BASE GIURIDICA*

(35) Nella notifica originaria, la base giuridica dell'aiuto era indicata come segue:

a) legge tedesca del 2007 sugli incentivi agli investimenti (Investitionszulagengesetz 2007) come adottata il 15 luglio 2006 e pubblicata il 23 febbraio 2007 (BGBl. 2007 I, pag. 282) (regime di esenzione XR 6/2007 ([9]));

b) legge sull'azione di interesse comune 'Miglioramento della struttura economica regionale' (Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' del 6 ottobre 1969, BGBl. I, pag. 1861), modificata da ultimo dall'articolo 102 del regolamento tedesco del 25 novembre 2003 (BGBl. I, pag. 2304), in combinato disposto con il 36° quadro d'azione di interesse comune 'Miglioramento della struttura economica regionale' (Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' (GA) per il periodo 2007-2010, BT-Drs. 16/5215 del 27 aprile 2007) (regime di esenzione XR 31/2007 ([10]));

c) direttiva del ministero dell'economia per la promozione dell'industria e dell'attività economica nell'ambito dell'azione di interesse comune 'Miglioramento della struttura economica regionale' (Richtlinie des Ministeriums für Wirtschaft zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' — GA — (GA-G)] del 7 dicembre 2006 (ABl. für Brandenburg n. 51 del 27 dicembre 2006, pag. 798);

d) regolamento finanziario del Land (Landeshaushaltsordnung — LHO) del 21 aprile 1999 (GVBl. I/99, pag. 106) con le relative disposizioni amministrative (VV-LHO).

(36) Successivamente all'adozione della decisione annullata, la Germania ha comunicato che aiuto veniva integralmente concesso esclusivamente sulla base della legge tedesca del 2007 sugli incentivi agli investimenti, vale a dire a norma del regime di aiuti previsto dal regolamento di esenzione per categoria XR 6/2007.

2.7. *LA MISURA DI AIUTO*

(37) Il beneficiario dell'aiuto aveva chiesto l'aiuto in data 15 maggio 2007, ossia prima dell'inizio dei lavori, avviati nel dicembre 2007. Successivamente la Germania ha confermato per iscritto che, subordinatamente all'esito di un esame approfondito, la richiesta soddisfaceva le condizioni di ammissibilità dell'aiuto (lettera del 24 maggio 2007 della Banca per gli investimenti (Investitionsbank) del Land del Brandeburgo).

(38) L'importo dell'aiuto notificato dalla Germania ammontava complessivamente a 82 509 500 EUR (valore nominale), rispettivamente a 72 145 700 EUR (valore attualizzato). La Germania ha confermato che tale aiuto non è cumulato con altri aiuti per i medesimi costi ammissibili.

(39) Successivamente la Germania ha comunicato che era stato erogato l'aiuto in favore di Propapier per un importo di 50 559 153 EUR (valore nominale), ovvero di 44 172 973 EUR (valore attualizzato) per il progetto di investimento ridimensionato. La Germania ha inoltre spiegato che l'intensità dell'aiuto versato era superiore a quella del 12,30 % in equivalente sovvenzione lordo (ESL) precedentemente stabilita nella decisione annullata e che l'importo calcolato in base ai costi ammissibili ridimensionati era pari a 43 415 903 EUR in termini di valore attualizzato.

([9]) pubblicato nella GU C 41 del 24.2.2007, pag. 9. Regime basato sul regolamento (CE) n. 1628/2006 della Commissione del 24 ottobre 2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale (regolamento di esenzione per categoria per quanto concerne gli aiuti regionali agli investimenti) (GU L 302 dell'1.11.2006, pag. 29).

([10]) Pubblicato nella GU C 102 del 5.5.2007, pag. 11. Il regime di aiuti viene applicato in base al regolamento di esenzione per categoria per quanto concerne gli aiuti regionali agli investimenti (cfr. nota 9).

(40) Nell'ambito della notifica originaria, la Germania si era impegnata ad attenersi a un'intensità dell'aiuto del 12,30 % ESL. Di conseguenza, con lettera del 21 gennaio 2014, la Germania ha confermato di aver ottenuto da Propapier il rimborso della somma totale di 1 099 539 EUR, corrispondente all'importo concesso in eccedenza, inclusi gli interessi.

(41) L'autorità competente per la concessione degli aiuti agli investimenti è il Finanzamt di Francoforte sull'Oder.

2.8. *CONTRIBUTO ALLO SVILUPPO REGIONALE*

(42) La regione del Brandenburg nord occidentale era una regione con notevoli problemi di natura economica e sociale, in cui nel 2004 il PIL (prodotto interno lordo) pro capite rilevato era pari al 76,3 % della media UE-27 ([11]) e il tasso di disoccupazione nel 2005 era del 19,8 %, pari al 220 % della media UE-27 e al 178 % della media tedesca.

(43) Al fine di promuovere lo sviluppo regionale in quest'area, la Germania ha ritenuto necessario sostenere e favorire il settore della produzione e trasformazione della carta, poiché tale industria prometteva di costituire un nuovo potenziale economico per la regione. La cartiera, che ha introdotto nella regione una tecnologia chiave, dovrebbe contribuire all'insediamento di una nuova industria primaria e all'ampliamento della catena del valore (impianti per la produzione di cartone ondulato, imballaggi e così via). L'investimento finalizzato alla realizzazione di una cartiera moderna mirava inoltre a dimostrare che Eisenhüttenstadt è in grado di diversificare il proprio profilo economico e di non concentrarsi più esclusivamente sull'industria metallurgica. La produzione di cartone ondulato grezzo ottenuto da fibre riciclate si inserisce perfettamente nel progetto della città di Eisenhüttenstadt di introdurre un'economia basata sul riciclaggio.

(44) In base alla notifica originaria, il progetto di investimento avrebbe dovuto creare 150 posti di lavoro diretti (compresi 36 nella centrale elettrica) e circa 450 posti di lavoro indiretti ([12]).

3. **RISERVE SOTTO IL PROFILO DELLA CONCORRENZA E RAGIONI CHE HANNO CONDOTTO ALL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO**

(45) Nella decisione annullata, la Commissione è giunta alla conclusione che i valori di soglia indicati al punto 68 lettere a e b degli orientamenti non siano stati superati. La Commissione ha altresì precisato che, in conformità al punto 68 degli orientamenti, aveva facoltà di verificare in modo approfondito se i vantaggi degli aiuti fossero superiori rispetto alle distorsioni della concorrenza da essi derivanti solo in caso di superamento di uno dei valori di soglia definiti al punto 68, lettere a) e b). La Commissione ha inoltre ritenuto che il rispetto dei valori di soglia definiti per le quote di mercato e gli aumenti di capacità, nonché la diminuzione delle intensità dell'aiuto in conformità al punto 67 degli orientamenti, abbiano garantito che un eventuale effetto distorsivo dell'aiuto non fosse sproporzionato rispetto all'obiettivo dello sviluppo regionale. La Commissione ha parimenti sostenuto che i prerequisiti definiti negli orientamenti sono atti a garantire che l'aiuto contribuisca allo sviluppo regionale. Alla luce di quanto esposto, la Commissione ha dichiarato che la misura è compatibile con l'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato CE.

(46) Nella sentenza pronunciata nella causa T-304/08, il Tribunale ha sostenuto che l'adempimento di tutti i criteri di compatibilità rilevanti degli orientamenti non è sufficiente a dimostrare che la misura corrispondente abbia effetti positivi sullo sviluppo regionale; inoltre, secondo il Tribunale, dal punto 68 degli orientamenti non risulta che l'apertura del procedimento d'indagine formale sia esclusa qualora le soglie fissate per le quote di mercato e gli aumenti di capacità non siano superate ([13]). Il Tribunale ha altresì stabilito che le valutazioni effettuate nella decisione impugnata non potessero di per sé consentire alla Commissione di fugare qualsivoglia dubbio circa la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune in funzione della deroga prevista all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE. L'applicazione di tale deroga presuppone infatti che i vantaggi della misura siano superiori ai suoi inconvenienti, per quanto limitati questi possano essere. Nella sentenza, il Tribunale sottolinea pertanto che, nei casi in cui sussistano dubbi circa gli effetti positivi dell'aiuto, la Commissione è tenuta ad avviare il procedimento d'indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, anche qualora le soglie di cui al punto 68 degli orientamenti non siano state superate.

(47) Nei considerando 118 e 127 della decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha fatto riferimento all'argomentazione dei denuncianti, secondo i quali, nei mercati rilevanti indicati nel punto 68 degli orientamenti ai

([11]) Misurato in standard di potere d'acquisto.
([12]) Successivamente all'adozione della decisione annullata, la Germania ha comunicato che il progetto ha consentito di creare complessivamente 675 posti di lavoro nella regione (di cui 36 nella centrale elettrica). La stessa Propapier occupa 123 operai e 23 impiegati. La società ha inoltre creato 11 posti di formazione professionale.
([13]) Cfr. punto 88 della sentenza pronunciata nella causa T-304/08.

fini della valutazione, la capacità creata mediante il progetto di Propapier supererebbe la soglia del 5 %; inoltre, l'aiuto in favore di Propapier falserebbe fortemente la concorrenza in un settore che deve lottare contro una sovraccapacità produttiva strutturale. Secondo i denuncianti, il settore ha reagito con una riduzione di capacità e la nuova capacità creata da Propapier aggraverebbe i problemi preesistenti del settore. Le nuove capacità create, infatti, verrebbero a sostituirsi alle capacità degli stabilimenti che sono stati chiusi per ripristinare una situazione di equilibrio concorrenziale nel mercato del cartone ondulato grezzo.

(48) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha espresso dubbi circa il fatto che il settore sia effettivamente soggetto a una sovraccapacità strutturale e che l'aiuto in favore di Propapier possa contribuire a mantenere o rafforzare tale situazione. La Commissione non ha inoltre stabilito se l'effetto dell'incremento di capacità superi effettivamente il 5 % del consumo apparente nel mercato rilevante e ha deciso di invitare terzi a formulare osservazioni al riguardo. La Commissione ha affermato che, dalle informazioni di cui disponeva prima dell'adozione della decisione annullata, non fosse possibile accertare con ragionevole certezza se gli effetti positivi dell'aiuto prevalessero sugli effetti negativi da esso risultanti (vale a dire la distorsione della concorrenza e l'incidenza sugli scambi fra gli Stati membri) e se il valore di soglia definito al punto 68 degli orientamenti fosse stato o meno superato.

(49) La Commissione ha perciò invitato gli Stati membri e i terzi interessati a presentare le loro osservazioni in merito alla corretta applicazione dei criteri di cui al punto 68, lettera b), degli orientamenti. In particolare, la Commissione ha invitato a trasmettere informazioni per determinare se ci fosse una sovraccapacità strutturale nel mercato rilevante nel periodo 2001-2006, se l'aiuto notificato avrebbe mantenuto o rafforzato tale situazione e se gli effetti positivi dell'aiuto in favore di Propapier avrebbero potuto prevalere sugli effetti negativi in termini di distorsione della concorrenza o di effetti sugli scambi tra gli Stati membri.

4. **OSSERVAZIONI FORMULATE DALLA DENUNCIANTE SMURFIT KAPPA**

4.1. *OSSERVAZIONI PRELIMINARI*

(50) Smurfit Kappa sottolinea che, in primo luogo, spetta alla Germania, e non alla denunciante, dimostrare che il progetto Propapier non determina distorsioni della concorrenza inaccettabili.

(51) Smurfit Kappa ribadisce che, conformemente alla sentenza del Tribunale pronunciata nella causa T-304/08, la Commissione è tenuta a verificare se i vantaggi previsti dall'aiuto prevalgano sulle distorsioni della concorrenza e sugli effetti sugli scambi tra gli Stati membri; la società osserva inoltre che le soglie fissate al punto 68 degli orientamenti non hanno più rilevanza in seguito all'avvio del procedimento di indagine formale.

4.2. *DEFINIZIONE DEL MERCATO*

(52) Nell'esprimere il proprio parere sulle definizioni provvisorie di mercato rilevante del prodotto formulate nella decisione di avvio del procedimento della Commissione (che corrispondono alle definizioni contenute nella decisione annullata), Smurfit Kappa fa riferimento al proprio ricorso dinanzi al Tribunale del 5 agosto 2008, con il quale chiede l'annullamento della decisione originaria n. 582/2007 in materia di aiuti di Stato (in appresso il 'ricorso'), in cui Smurfit Kappa asseriva che tali definizioni non erano corrette.

(53) Secondo Smurfit Kappa non esiste un mercato per i testliner di grammatura fino a 150 g/m^2 e per il cartone ondulato a base di fibre riciclate. Inoltre, la società ritiene che con il nuovo macchinario PM2 per la produzione della carta, Propapier non abbia mai inteso produrre testliner di grammatura fino a 150 g/m^2, carta da onda di tipo 'Wellenstoff' e testliner III con grammatura di 70/110 g/m^2, nonché cartone ondulato con grammatura di 70/130 g/m^2 (informazioni riportate dalla stampa), il che fa ritenere implicitamente che il mercato da considerare sia ancora più circoscritto. Smurfit Kappa invita perciò la Commissione a definire in modo più preciso i mercati rilevanti del prodotto.

4.3. *CALCOLO DELL'AUMENTO DI CAPACITÀ*

(54) Smurfit Kappa cita informazioni ricavate da interviste e dalla stampa, secondo cui la nuova cartiera sarà in grado di produrre 650 000 o addirittura fino a 750 000 tonnellate di cartone ondulato grezzo, raggiungendo così una capacità produttiva ben superiore a quella comunicata dalla Germania. Smurfit Kappa è giunta alla conclusione che la Commissione non dovrebbe fare affidamento sulle cifre fornite dalla Germania, bensì dovrebbe condurre indagini proprie al riguardo.

(55) Smurfit Kappa fonda gran parte della propria argomentazione sullo studio realizzato dalla società di consulenza London Economics ('Economic analysis of State aid given to Progroup AG' ([14])) del 2007, incaricata dalla stessa Smurfit Kappa di esaminare la questione. Dallo studio è emerso che, grazie all'espansione della produzione, Progroup si trasformerà da acquirente netto di cartone ondulato grezzo in venditore netto per quantitativi nell'ordine di 250 000 tonnellate all'anno. Ipotizzando che la nuova fabbrica PM2 abbia una capacità totale annua di 650 000 tonnellate (dato stimato da Smurfit Kappa), il fabbisogno della società di cartone ondulato grezzo da reperire all'esterno diminuirebbe di 400 000 tonnellate all'anno. Alla luce di tali elementi, Smurfit Kappa conclude che le 650 000 tonnellate annue dovrebbero essere incluse interamente nei dati relativi al mercato libero (vale a dire il mercato per le vendite effettuate esclusivamente a terzi, ossia senza tener conto delle forniture effettuate all'interno dell'azienda).

(56) Smurfit Kappa ritiene che si debba considerare 'l'effetto di dislocazione' (secondo la definizione contenuta nello studio di London Economics): secondo Smurfit Kappa, infatti, i cartoni ondulati grezzi saranno utilizzati all'interno del gruppo con effetti negativi sulle vendite di altri produttori presenti nel mercato libero perché Progroup non acquisirebbe più tali cartoni ondulati grezzi dal mercato libero. L'incremento di capacità effettivo si calcola conseguentemente sommando le nuove vendite di Propapier sul mercato libero e le vendite 'divenute disponibili' di altri produttori operanti sul mercato libero. A parere di Smurfit Kappa, il totale ottenuto è la nuova capacità produttiva totale effettiva.

(57) Smurfit Kappa ha presentato una tabella Excel del 30 giugno 2008 (allegato A.10 del ricorso) e riporta alcuni dati contenuti in una relazione elaborata nel 2007 da Henry Poole Consulting ([15]). Dalla tabella emerge per Progroup un fabbisogno annuo di 240 000 tonnellate per il 2008 nel mercato del cartone ondulato grezzo prodotto da carta riciclata e per il 2010 (ossia successivamente al progetto di investimento) si prevede per Propapier un volume di produzione annuo di 285 000 tonnellate di cartone ondulato grezzo prodotto da carta riciclata e venduto sul mercato. Smurfit Kappa ritiene che il totale dei due valori (525 000 tonnellate all'anno, ottenuto dalla somma di 285 000 tonnellate all'anno non utilizzate all'interno del gruppo e di 240 000 tonnellate all'anno che Progroup non deve più acquisire dal mercato libero) rappresenti l'incidenza totale del progetto sovvenzionato sul mercato libero del cartone ondulato grezzo; pertanto, essa va considerato ai fini del calcolo dell'aumento di capacità ai sensi del punto 68, lettera b), degli orientamenti.

(58) Smurfit Kappa non accetta il valore di 150 000 tonnellate all'anno indicato da Propapier per l'aumento di capacità con riferimento al cartone ondulato grezzo sul mercato libero. Smurfit Kappa sostiene che la nuova fabbrica costruita da Progroup a Stryków (Polonia) per la produzione di cartone ondulato utilizzerà solo circa 100 000 tonnellate di carta riciclata all'anno. Anche se questo fabbisogno supplementare venisse detratto dalle 650 000 tonnellate annue, resterebbe una capacità totale di 550 000 tonnellate all'anno.

(59) Alla luce di quanto precede, Smurfit Kappa sostiene che l'incremento di capacità derivante dal progetto sovvenzionato di Propapier superi il valore di soglia del 5 % indicato al punto 68, lettera b), degli orientamenti (misurato in base ai dati del 2006 per il mercato libero del cartone ondulato grezzo).

4.4. *SOVRACCAPACITÀ*

(60) Smurfit Kappa asserisce che nel periodo 2001-2006, il mercato del cartone ondulato grezzo ha dovuto affrontare una situazione di sovraccapacità strutturale. A parere di Smurfit Kappa, il mercato è stato caratterizzato dalla mancanza di un'adeguata crescita della domanda, mentre le nuove capacità sono state favorite in primo luogo con aiuti di Stato, rafforzando ulteriormente le sovraccapacità esistenti. Di conseguenza altri produttori di carta hanno dovuto chiudere i propri stabilimenti per mantenersi competitivi (Smurfit Kappa ha chiuso 14 cartiere tra il 2001 e il 2008). Smurfit Kappa fa riferimento allo studio di London Economics, da cui si evince che le nuove capacità (in particolare quelle generate attraverso aiuti di Stato) hanno gravi effetti negativi sulla concorrenza. Lo studio indica l'esistenza di grandi difficoltà sul mercato europeo del cartone ondulato grezzo nel periodo tra il 2002 e il 2006, sottolineando la presenza di seri problemi di sovraccapacità nel settore. Le cifre riportate fanno riferimento a dati delle società Groupement Ondulé e Smurfit Kappa secondo cui l'indice di utilizzazione degli impianti è inferiore al 90 % per il periodo 2003-2005. I valori relativi agli anni 2006 e 2007 si attestano al di sopra del 90 %; tuttavia, per detto periodo lo studio riporta anche cifre alternative da cui risulta invece un indice di utilizzazione degli impianti inferiore al 90 % che sarebbe stato registrato 'se non ci fosse stata una riduzione della capacità produttiva'.

([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. *CONTRIBUTO ALLO SVILUPPO REGIONALE E VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI POSITIVI E NEGATIVI*

(61) In relazione alla valutazione degli effetti positivi e negativi dell'aiuto, in considerazione della distorsione della concorrenza in un mercato caratterizzato da sovraccapacità strutturali, Smurfit Kappa asserisce che costruire una cartiera in una località per successivamente trasferirla e installarla in un'altra non favorisce lo sviluppo tecnologico di una regione. Smurfit Kappa aggiunge che il progetto, ad eccezione della centrale elettrica e dell'impianto di trattamento delle acque reflue che facevano parte del progetto Propapier, non servirà ad attrarre investimenti supplementari nell'area e che la realizzazione di un gran numero di cartiere non può portare ad incrementi di efficienza. Non ci si dovrebbe aspettare un ampliamento della catena del valore, poiché ad esempio nella zona prescelta non sono presenti clienti di cartone ondulato e non sarebbe perciò giustificato l'insediamento di una fabbrica per la produzione di tale prodotto proprio in quell'area.

(62) Smurfit Kappa afferma altresì che già dal 2007 era prevedibile che, indipendentemente dalla quantità e dalla qualità dei posti di lavoro creati mediante l'investimento di Propapier, il numero dei posti di lavoro che sarebbero andati persi altrove sarebbe stato più elevato.

(63) Sulla base dei dati contenuti nella decisione di avvio del procedimento, Smurfit Kappa calcola che l'aiuto ammonta a 350 000 EUR per ciascun posto di lavoro diretto creato. La società esprime dubbi sul fatto che i posti di lavoro creati nella regione vengano mantenuti a lungo e che si tratti di occupazione di alta qualità. Smurfit Kappa si chiede inoltre se la regione possa effettivamente trarre profitto da questi posti di lavoro, dato che una parte dei dipendenti di Propapier è costituita da pendolari provenienti da altre zone. Secondo Smurfit Kappa, anche il fatto che una parte del gruppo principale di addetti alla produzione provenga dalla fabbrica Propapier di Burg (Sassonia-Anhalt) non può essere considerato un vantaggio che giustifichi l'erogazione di aiuti.

(64) Per quanto concerne i 529 posti di lavoro indiretti, Smurfit Kappa cita un membro del consiglio di amministrazione di Propapier, il quale nel 2010 avrebbe affermato che sarebbero stati creati solo 329 posti di lavoro indiretti e che (solo) poco più del 60 % dei lavoratori proviene dalla regione. Smurfit Kappa è del parere che sia necessario reperire informazioni dettagliate (ad esempio se siano stati conteggiati i posti di lavoro per la manutenzione o per i progetti infrastrutturali e se i posti di lavoro indiretti creati siano a tempo indeterminato) al fine di valutare adeguatamente gli effetti del progetto sulla regione e suggerisce alla Commissione di verificare con attenzione questi aspetti.

4.6. *AIUTI INFRASTRUTTURALI A FAVORE DI PROPAPIER*

(65) Smurfit Kappa fa riferimento alla decisione specifica della Commissione sull'avvio del procedimento di indagine formale relativamente all'aiuto infrastrutturale a favore di Propapier (caso SA.36147). Al riguardo, Smurfit Kappa è del parere che il finanziamento dell'impianto di trattamento delle acque reflue rappresenti un aiuto agli investimenti che non può essere considerato separatamente rispetto all'aiuto di cui alla decisione di avvio del procedimento SA.23827; pertanto, la società chiede che la Commissione esamini congiuntamente le due misure nell'ambito dello stesso procedimento, spiegando, in caso contrario, il motivo per cui dette misure non possano essere considerate come parti di un unico progetto.

5. **OSSERVAZIONI DELLA GERMANIA**

5.1. *OSSERVAZIONI PRELIMINARI*

(66) La Germania è del parere che successivamente all'annullamento della decisione n. 582/2007, la Commissione, anziché avviare un procedimento d'indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, avrebbe dovuto adottare, in sede di esame preliminare, una decisione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 659/1999 ([16]). La Germania sottolinea che la sentenza relativa alla causa T-304/08 non prevede l'avvio del procedimento d'indagine formale da parte della Commissione. La Germania afferma inoltre di non comprendere per quale motivo la Commissione, pur in assenza di circostanze sopravvenute, ritenga ora possibile che nel periodo antecedente al 2008 il mercato del cartone ondulato grezzo fosse caratterizzato prevalentemente da sovraccapacità, visto che nella decisione annullata, la stessa Commissione aveva invece ritenuto che il mercato non si trovasse in una situazione di sovraccapacità e che il valore di soglia del 5 % indicato al punto 68, lettera b), degli orientamenti non fosse stato superato. Oltretutto, la Commissione ha difeso questa posizione anche dinanzi al Tribunale.

(67) A parere della Germania, il fatto che vi sia una denunciante non comporta di per sé 'gravi difficoltà' per la Commissione nel definire se l'aiuto sia compatibile con il mercato interno; la Germania afferma inoltre che il procedimento da applicare non può essere scelto da 'operatori economici terzi'. A riprova di quanto precede, la Germania adduce il fatto che successivamente all'investimento, il beneficiario dell'aiuto non ha esercitato un

([16]) Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1) (come successivamente integrato e modificato).

maggiore effetto sulla concorrenza rispetto al passato (visto che non detiene una quota di mercato superiore). Viene sottolineato a tale proposito che la cartiera era prevista in primo luogo per coprire il fabbisogno interno supplementare di cartone ondulato grezzo.

(68) La Germania aggiunge che se la Commissione decidesse di effettuare una valutazione approfondita, dovrebbe considerare che non sono state superate le soglie stabilite al punto 68 degli orientamenti quale indicatore importante del fatto che l'aiuto ha solo effetti limitati sulla concorrenza.

(69) La Germania ha presentato diversi studi a sostegno della propria posizione:

a) una relazione del 2013 contenente l'analisi economica dell'aiuto agli investimenti a favore di Progroup (in appresso la 'relazione ECA') ([17]), che era stata commissionata da Progroup per essere utilizzata nell'ambito del caso SA.23827. La relazione si basa su informazioni fornite dalla società di consulenza Pöyry Management Consulting Oy (in appresso 'Pöyry');

b) una relazione del 2013 della società di consulenza Roland Berger Strategy Consultants ([18]) (in appresso la 'relazione Roland Berger'), commissionata da Progroup. La relazione contiene un confronto ex post tra la sede dell'investimento scelta, Eisenhüttenstadt, e un sito alternativo ([…]);

c) una relazione analitica elaborata da Deutsche Bank Research su Smurfit Kappa nel 2007 ([19]) (in appresso lo 'studio della Deutsche Bank').

(70) La Germania ha presentato inoltre copie della memoria e degli allegati relativi al caso T-304/08.

5.2. *DEFINIZIONE DEL MERCATO*

5.2.1. MERCATO RILEVANTE PER IL CARTONE ONDULATO GREZZO — MERCATO LIBERO RISPETTO AL MERCATO COMPLESSIVO

(71) La Germania solleva obiezioni nei confronti delle osservazioni di Smurfit Kappa, ribattendo che il macchinario PM2 è certamente ottimizzato per la produzione di cartone con grammatura tra 70 g/m^2 e 130 g/m^2, ma che può essere impostato in ogni momento per la produzione di cartone di peso superiore o inferiore. Dal punto di vista tecnico, il macchinario PM2 può produrre cartone con grammatura fino a 150 g/m^2. Secondo la Germania, Propapier ha inoltre un interesse commerciale a produrre grammature superiori se il loro prezzo di mercato sale. La Germania afferma, inoltre, che l'argomentazione addotta da Smurfit Kappa contraddice la prassi decisionale della Commissione (i dati di Smurfit Kappa sono inferiori alla segmentazione di mercato minima che la Commissione ha applicato in casi analoghi per la definizione del mercato).

(72) Nelle proprie osservazioni, la Germania dichiara altresì che è irrilevante distinguere tra mercato libero e mercato complessivo. Il mercato libero non è il mercato rilevante del prodotto, bensì è parte integrante del mercato complessivo del cartone ondulato grezzo. La Germania ritiene che non esistano dati statistici indipendenti per il mercato libero e che gli effetti dell'investimento sovvenzionato sulla concorrenza e sul commercio possano essere valutati solo in riferimento al mercato complessivo.

(73) La Germania prosegue affermando che è artificioso ed arbitrario distinguere fra il cartone ondulato grezzo utilizzato in imprese verticalmente integrate e il cartone fornito al mercato libero. I cartoni trasformati in imprese verticalmente integrate e i cartoni offerti sul mercato libero sarebbero, secondo la Germania, praticamente intercambiabili (prodotto di base identico e stesse caratteristiche del prodotto). I produttori verticalmente integrati operano sul mercato sia in qualità di fornitori che di clienti (con effetti sul mercato relativamente al prezzo e alla domanda/offerta nel mercato complessivo e nella catena del valore), di modo che non esiste un mercato libero e indipendente. A parere della Germania, non esiste dipendenza tra il cartone ondulato grezzo consumato all'interno del gruppo e quello offerto sul mercato libero. I produttori verticalmente integrati forniscono cartone ondulato grezzo anche direttamente alle fabbriche di cartone ondulato concorrenti; parimenti, essi acquistano cartone ondulato grezzo dai concorrenti al fine di ottimizzare la propria produzione e la logistica. Secondo la Germania, le quantità relative a tali operazioni di ottimizzazione vanno eventualmente aggiunte a quelle del mercato libero del cartone ondulato grezzo.

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

(74) Inoltre, continua l'argomentazione della Germania, esiste un mercato unico del cartone ondulato grezzo che comprende il cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate e vergini, indipendentemente dalla grammatura. I testliner e la carta da onda riciclata da un lato e il kraftliner e la carta da onda in fibre vergini dall'altro sono intercambiabili sia per i fornitori che per i clienti. Quasi ogni cartiera, osserva la Germania, è tecnicamente in grado di produrre con lo stesso macchinario cartone ondulato grezzo sia con fibre riciclate che con fibre vergini. Per far sì che lo stabilimento di Eisenhüttenstadt possa utilizzare carta di pasta semichimica sarebbe sufficiente un investimento *una tantum* di circa […] milioni di EUR, corrispondente a non oltre il […] % del valore totale dell'investimento.

(75) A parere della Germania, i produttori modificherebbero le grammature, diminuendole o aumentandole a seconda del caso, qualora si registrino diminuzioni nel prezzo di determinate grammature; le catene di sostituzione causerebbero così adeguamenti di prezzo e di quantitativi prodotti. Sul fronte della domanda, i clienti (imprese operanti nel ramo dell'industria degli imballaggi) potrebbero sostituire le grammature di peso maggiore con più strati di cartone a grammatura inferiore, meno costoso, qualora vi siano differenze significative di prezzo nei cartoni ondulati grezzi in base alla grammatura.

(76) Inoltre, afferma la Germania, sul fronte dell'offerta i liner e le carte da ondulare sono totalmente intercambiabili: I macchinari possono produrre entrambi e si possono modificare le impostazioni senza alcun problema.

(77) Per quanto riguarda il mercato geografico rilevante, secondo la Germania numerose caratteristiche del mercato fanno ritenere che esso abbia una portata più ampia rispetto al SEE. Infatti, nel SEE vengono importati grandi quantitativi di cartone ondulato grezzo, ad esempio dalla Cina; parimenti, grossi quantitativi vengono esportati dal SEE, ad esempio in Africa, Medio Oriente, Asia e in Turchia (585 000 tonnellate nel 2005). E invero, circa il […] % del cartone ondulato grezzo acquistato da Progroup nel 2007 proveniva da paesi al di fuori del SEE ([…] tonnellate da […]).

(78) La Germania osserva infine che esiste un solo mercato rilevante per il cartone ondulato grezzo: esso comprende perlomeno il SEE e le vendite interne, liner e carte da ondulare, tutte le grammature e il cartone ondulato grezzo ottenuto sia da fibre riciclate sia da fibre vergini. Secondo la Germania, questa conclusione è corroborata dalla stretta correlazione esistente tra i prezzi di testliner di qualsiasi grammatura e i prezzi di testliner e kraftliner (anche considerando i costi di produzione relativi alle materie prime impiegate) ([20]).

5.2.2. MERCATO RILEVANTE PER IL CARTONE ONDULATO

(79) La Germania concorda con la posizione espressa dalla Commissione nella decisione di avvio del procedimento, secondo la quale la carta da ondulare rappresenta un mercato del prodotto rilevante (sia dal punto di vista della domanda che dell'offerta).

(80) Nelle sue osservazioni la Germania fa presente che il mercato geografico rilevante per il cartone ondulato copre l'intera area del SEE (come prevede anche il punto 70 degli orientamenti): non esistono barriere commerciali, non vi sono differenze a livello tecnico, né preferenze nazionali; il cartone ondulato, a parere della Germania, viene prodotto secondo standard unitari e all'interno del SEE i prezzi medi sono praticamente identici. La Germania sostiene che lo stabilimento maggiore di Progroup (Burg) effettua forniture per oltre il […] % della propria produzione di cartone ondulato (calcolato in base al volume) a clienti situati ad oltre 400 km di distanza, più del […] % a clienti situati ad oltre 500 km di distanza e circa il […] % addirittura a clienti a 700-1 100 km di distanza. Complessivamente, a livello di tutti gli stabilimenti, nel 2007 Progroup ha fornito una quota pari al […] % della produzione a clienti distanti oltre 400 km dagli stabilimenti di Progroup, normalmente con l'attraversamento di almeno una frontiera. In gran parte dei casi, le zone di fornitura di Progroup si sovrappongono e coprono gran parte del SEE. Tra il […] % e il […] % delle forniture di cartone ondulato effettuate dagli stabilimenti Progroup comportano l'attraversamento di almeno una frontiera, per cui anche una segmentazione dei mercati rilevanti dei singoli stabilimenti porterebbe a concludere che i mercati rilevanti siano mercati transnazionali.

(81) I prezzi medi del cartone ondulato fornito nei paesi SEE si discostano per una percentuale inferiore al 10 %. Tale differenza è da considerarsi minima, poiché all'interno della stessa Germania, i prezzi delle diverse tipologie di cartone ondulato possono discostarsi dalla media sino al 20 %.

(82) Nel caso di forniture a clienti ubicati fino a 600 km, la quota dei costi di trasporto relativi al cartone ondulato sostenuti dall'intera Progroup in media è inferiore al […] % del fatturato totale. Questa percentuale è tuttavia fortemente legata alle qualità trasportate.

([20]) Relazione ECA, pag. 19.

(83) La Germania afferma che in considerazione delle sovrapposizioni dei mercati locali si verifica l'effetto delle catene di sostituzione che incide sui prezzi e sulle condizioni di concorrenza in un'area sensibilmente più vasta rispetto all'area geografica di vendita. Se uno stabilimento diminuisce i prezzi, ciò provoca un ampliamento della zona di fornitura verso quella dei concorrenti più vicini, i quali, a loro volta, reagiscono al calo della domanda dei propri prodotti e al decremento dell'utilizzo delle loro capacità con una politica dei prezzi più aggressiva, che coinvolge anche aree che non erano interessate dall'ampliamento originario della zona di fornitura. Gli effetti in termini di prezzo saranno tanto maggiori, quanto più marcate saranno le sovrapposizioni delle zone di fornitura. Nel mercato del cartone ondulato le sovrapposizioni sono molto accentuate.

(84) Pertanto, la Germania sostiene che non è rilevante considerare anche un mercato più ristretto (rispetto al mercato considerato dalla Commissione nella decisione di avvio del procedimento) che comprenda solo i principali paesi fornitori di Propapier PM2.

5.2.3. QUOTA DI MERCATO

(85) Sulla base delle delimitazioni del mercato proposte dalla Germania, le quote di mercato di Progroup nei mercati rilevanti prima e dopo l'investimento sarebbero ben al di sotto del 25 %. La Germania indica le stesse quote di mercato (per il cartone ondulato grezzo e il cartone ondulato) già presentate in occasione della decisione di avvio del procedimento della Commissione e presenta altri dati relativi al cartone ondulato grezzo presumendo che il mercato geografico rilevante copra il SEE e i paesi vicini. Questi dati aggiuntivi indicano le quote di mercato per il 2011, che risultano essere leggermente inferiori rispetto alle quote indicate nella decisione di avvio del procedimento della Commissione.

5.3. *CALCOLO DELL'AUMENTO DI CAPACITÀ*

(86) La Germania contesta i livelli di capacità ipotizzati da Smurfit Kapp secondo cui la capacità creata ammonta a 650 000 o arriva addirittura a 750 000 tonnellate all'anno. La Germania dichiara che il valore di 650 000 tonnellate annue, presunto da Smurfit Kappa con riferimento alla capacità di Propapier, corrisponde alla capacità massima tecnicamente possibile e non rispecchia la capacità produttiva effettiva di Propapier PM2, che è invece inferiore poiché la cartiera di Propapier PM2 produrrà presumibilmente soprattutto cartone ondulato grezzo di grammature inferiori (e conseguentemente con quantitativi più limitati a causa della maggior complessità del processo produttivo). La Germania afferma che nel 2012 la quantità prodotta da Propapier PM2 è stata di [< 615 000] tonnellate.

(87) La Germania aggiunge che anche nel caso si raggiungessero le 650 000 tonnellate annue, l'incremento di capacità sul mercato del cartone ondulato grezzo non supererebbe il 5 %. Inoltre, la Germania sostiene che la capacità di 750 000 annue cui fa riferimento Smurfit Kappa è in realtà la capacità teorica rilevante indicata nell'ambito dell'autorizzazione in base alla legge federale tedesca sulla protezione dalle immissioni (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*).

(88) Secondo la Germania, ai fini del calcolo dell'aumento di capacità nel mercato libero non si può considerare la capacità totale di 615 000 tonnellate, poiché di questo totale [> 365 000] tonnellate annue vengono vendute internamente e solo [< 250 000] tonnellate annue vengono vendute sul mercato libero. La Germania ritiene che nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione abbia correttamente calcolato l'aumento di capacità come percentuale del mercato complessivo ([21]) e che non sia opportuno determinare l'incremento di capacità in base al volume del mercato libero.

(89) La Germania è dell'avviso che i livelli di capacità menzionati da Smurfit Kappa non siano corretti, in particolare il valore di 285 000 tonnellate annue di cartone ondulato grezzo a base di carta riciclata che nel 2010 Propapier avrebbe prodotto in più per venderlo sul mercato libero. A parere della Germania, tali dati si basano su una fonte sconosciuta.

(90) Il metodo proposto dalla denunciante per il calcolo dell'aumento di capacità nel mercato libero, che tiene conto di un 'effetto di dislocazione', viene respinto dalla Germania secondo cui, invece, l'aumento di capacità nel mercato libero e nel mercato complessivo è invariato, indipendentemente dalla percentuale effettivamente venduta da Propapier sul mercato. L'aumento di capacità così calcolato per il mercato libero non varierebbe nemmeno qualora Propapier non offrisse cartone ondulato grezzo sul mercato libero bensì utilizzasse l'intera nuova produzione internamente. La Germania chiarisce che la capacità di Propapier PM2 utilizzata internamente non incrementa l'offerta sul mercato libero, bensì diminuisce esclusivamente la domanda da soddisfare. Pertanto, la Germania insiste sul fatto che, ai fini

([21]) La Commissione ha adottato questo approccio anche nei casi N 203/08 LIP — DE — Aiuto in favore di Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG e SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondi Świecie.

del calcolo dell'aumento di capacità sul mercato libero, nel numeratore debbano essere considerate solo le [< 250 000] tonnellate annue da vendere sul mercato libero; la domanda dislocata di 240 000 tonnellate annue deve essere invece inclusa nel denominatore per ridurre il volume totale del mercato libero.

(91) La Germania afferma che il valore di [< 250 000] tonnellate annue che vengono vendute esternamente è un valore realistico, accettato dalla Commissione nell'adozione della decisione originaria, nonché nella decisione di avvio del procedimento. Si presume infatti che il nuovo stabilimento per la produzione di cartone ondulato di Progroup a Stryków utilizzerà circa [100 000-200 000] tonnellate di cartone ondulato grezzo all'anno. Inoltre, Progroup, riferisce la Germania, ha in programma la realizzazione di ulteriori stabilimenti in Europa orientale, che assorbiranno una parte supplementare della capacità di Propapier PM2 per il consumo interno.

5.4. *CRESCITA DEL MERCATO E SOVRACCAPACITÀ*

(92) Ai fini dell'esame, in conformità del punto 68, lettera b), degli orientamenti, il tasso medio di crescita annuo registrato negli ultimi cinque anni relativamente al consumo apparente del prodotto in questione deve essere confrontato con il tasso medio di crescita del PIL all'interno del SEE.

(93) La Germania si oppone alle conclusioni della Commissione nella decisione di avvio del procedimento secondo cui, nel periodo 2001-2006, il mercato del cartone ondulato grezzo avrebbe registrato un incremento sia in termini di volume sia in termini reali rispetto al PIL all'interno del SEE (tasso di crescita del 2,15 % per il cartone ondulato grezzo rispetto al tasso di crescita del PIL pari all'1,97 %); il mercato con riferimento al valore ha invece subito una diminuzione (tasso di crescita nominale dello 0,02 % per il mercato del cartone ondulato grezzo rispetto al tasso di crescita nominale del 3,98 % per il PIL all'interno del SEE).

(94) A parere della Germania, la crescita del mercato con riferimento al volume è l'unico elemento che rispecchia in modo veritiero l'incremento effettivo del fabbisogno nel mercato. La Germania ritiene che in un mercato in cui la domanda cresce più velocemente rispetto al PIL, la capacità supplementare possa essere assorbita in tempi rapidi ed abbia perciò un influsso trascurabile sulla concorrenza.

(95) Per di più, l'affermazione della Commissione di cui al considerando 106 e segg. della decisione di avvio del procedimento, ossia che il PIL crescerebbe più rapidamente rispetto al mercato complessivo del cartone ondulato grezzo, fornisce, secondo la Germania, un quadro distorto della situazione in quanto la crescita del mercato in termini di valore viene confrontata con la crescita del PIL con riferimento ai prezzi correnti — e perciò con dati non depurati dall'inflazione. La Germania è dell'avviso che i dati sul valore rispecchino fattori che svolgono un ruolo importante ai fini della formazione del prezzo ma che non hanno a che fare con la domanda effettiva (infatti, se così fosse, l'incremento dei costi di produzione determinerebbe una crescita, sebbene la domanda effettiva resti invariata). Dalla nota 62 degli orientamenti, laddove si afferma che il consumo apparente deve essere calcolato sulla base della 'produzione', si evince che i calcoli per l'esame di cui al punto 68, lettera b), degli orientamenti dovrebbero essere riferiti alla quantità prodotta come risultato del progetto di investimento (in base al volume).

(96) La Germania cita lo studio della Deutsche Bank del 2007, il quale, relativamente alla capacità dell'impianto previsto di Propapier PM2, afferma che eventuali nuove capacità non costituiscono una minaccia bensì una necessità per soddisfare la domanda ([22]). La Germania è del parere che un'affermazione così chiara da parte degli esperti di settore, pronunciata nel 2007, sia idonea a confutare in modo adeguato le riserve circa un'eventuale sovraccapacità strutturale.

(97) La Germania ha precisato che lo smantellamento di capacità nel settore del cartone ondulato grezzo, cui fa riferimento Smurfit Kappa, non era dovuto allo sforzo di ripristinare l'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato, bensì soprattutto all'eliminazione di macchinari obsoleti e inefficienti. Le cause di tutto ciò erano, tra l'altro, 1) una tendenza crescente dei clienti ad acquistare cartone ondulato grezzo più leggero, un materiale che non può essere prodotto con macchinari più vecchi, 2) basse economie di scala dei macchinari più obsoleti a causa di minori capacità produttive e 3) una crescente standardizzazione della larghezza di lavoro intorno ai 2,5/2,8 m, con un'elevata percentuale di scarti in caso di utilizzo di macchinari non conformi allo standard e se il cartone ondulato grezzo deve essere fornito con una larghezza differente ([23]). Inoltre, è vero che Smurfit Kappa ha chiuso alcuni

([22]) Studio della Deutsche Bank, pag. 21.
([23]) Relazione ECA, pag. 9.

stabilimenti propri, ma ha anche investito contemporaneamente in nuove capacità all'interno del SEE. A questo proposito, la Germania fa riferimento allo studio della Deutsche Bank che valuta il consolidamento di Smurfit Kappa (a seguito della fusione con il gruppo Jefferson Smurfit nel 2005) come un tentativo di migliorare la qualità dei propri attivi ([24]). La Germania aggiunge che su 8 dei 10 anni antecedenti il 2007, nonché nell'intero periodo considerato, Smurfit Kappa ha addirittura aumentato, anziché diminuito, la propria capacità nel settore del cartone ondulato grezzo all'interno del SEE ([25]).

(98) Dallo studio della Deutsche Bank emerge inoltre che i tre ampliamenti di capacità pianificati in Europa (Progroup, Mondi e SAICA), di cui si è a conoscenza per il 2007, sono stati necessari al fine di far fronte alla domanda prevista per il periodo 2009-2012 e che l'utilizzo delle capacità resterà elevato nonostante detto ampliamento. La Germania osserva che lo studio della Deutsche Bank, così come i dati forniti da Pöyry, indicano percentuali di utilizzo di oltre il 90 % per il periodo 2006-2008. Lo studio menziona altresì la crescita del PIL quale fattore chiave della domanda del settore del cartone ondulato e del cartone ondulato grezzo e sottolinea che il tasso di crescita stimato del PIL del 2,2 % (2007) e del 2 % (2008) conferma ulteriormente la correttezza del CAGR (tasso di crescita annuale composto) della domanda ([26]), il quale secondo le stime effettuate dovrebbe essere pari al 2,9 % per il periodo 2006-2009. I dati presentati da Pöyry sui volumi presunti nel 2007 indicano, per il periodo 2005-2015 e nell'area dell'Europa occidentale, una crescita annua del settore del cartone ondulato grezzo dell'1,5 % e per il periodo 2005-2010 nell'Europa orientale una crescita annua del 6,2 %, con una successiva diminuzione al 3,8 % nel periodo 2010-2015. A parere della Germania, i periodi caratterizzati da prezzi in diminuzione, i tempi prolungati per l'incremento della capacità e il calo della domanda sono caratteristiche tipiche di questo settore ciclico; pertanto, questi fenomeni non possono essere considerati come indicatori di sovraccapacità strutturale.

(99) La Germania osserva, infine, che tutti gli elementi disponibili al momento della decisione annullata indicavano un'evoluzione positiva del mercato del cartone ondulato grezzo sia al momento della decisione di investimento che dopo il 2007 e che non esistevano segni di squilibrio del mercato del cartone ondulato grezzo.

5.5. *EFFETTO DI INCENTIVAZIONE*

(100) La Germania è dell'avviso che non occorra verificare in modo dettagliato se l'aiuto comporti un effetto di incentivazione, poiché la quota di mercato e i valori di soglia per la capacità indicati al punto 68 degli orientamenti, secondo i dati a disposizione della Germania, non vengono superati. Al momento dell'adozione della decisione annullata, tale effetto di incentivazione è stato verificato dalla Germania esclusivamente alla luce di criteri formali, i quali erano tutti soddisfatti. La Germania fa presente che in quel momento non si è reso necessario presentare un piano aziendale completo per dimostrare che l'aiuto fosse effettivamente determinante ai fini della decisione di realizzare l'investimento in una regione assistita; per questo motivo, a quel tempo, Progroup non ha elaborato un siffatto piano dettagliato. Tuttavia, fa notare la Germania, il presidente del consiglio di amministrazione e proprietario di Progroup ha confermato che l'aiuto era determinante, dal punto di vista della società, per la scelta di Eisenhüttenstadt quale sito per la realizzazione del progetto di investimento Propapier PM2 e che in caso contrario la sede dell'investimento scelta sarebbe stata […]. Progroup ha perciò incaricato la società di consulenza Roland Berger Strategy Consultants di confrontare i fattori economici di un eventuale stabilimento a […] rispetto a quelli di Eisenhüttenstadt.

(101) La relazione Roland Berger del 2013 definisce come scopo dell'investimento il miglioramento di […] di Progroup. […] viene considerato come sito più idoneo a causa di […]. Altri vantaggi del sito di […] sono: […] economicamente più efficiente, […] economicamente più efficienti nonché […] e […] minori ([27]). Stando alla relazione, la scelta di Eisenhüttenstadt rispetto a […] ha causato costi supplementari compresi tra […] milioni e […] milioni di EUR all'anno. I costi supplementari attualizzati ammonterebbero a un totale compreso tra […] milioni e […] milioni di EUR. Una parte di tali costi supplementari, argomenta la relazione, è stata compensata dall'aiuto e dal […] previsto. Eisenhüttenstadt avrebbe inoltre offerto l'opportunità di espansioni future (con costi più bassi per l'acquisto dei terreni, approvvigionamento di acqua dolce garantito, approvvigionamento di vapore mediante la centrale elettrica prevista dal progetto).

(102) La Germania sostiene che l'aiuto agli investimenti, in caso di risultati positivi della strategia globale di […], fosse appena sufficiente a coprire gli svantaggi di costo derivanti dalla realizzazione di uno stabilimento nella regione svantaggiata del Brandeburg-Nordost. A parere della Germania, Progroup ha optato per l'investimento a Eisenhüttenstadt sulla base di queste considerazioni; l'incentivo derivante dall'aiuto agli investimenti concesso in favore di Progroup è stato quindi il fattore determinante che ha portato a scegliere Eisenhüttenstadt anziché […] come sede per Propapier PM2.

([24]) Studio della Deutsche Bank, pag. 12.
([25]) Relazione ECA, pag. 10.
([26]) CAGR (tasso di crescita annuale composto).
([27]) Differenza di salario a causa dei costi di formazione e di altri costi, ad esempio contributi per spese di alloggio e di trasporto, calcolata confrontando le sedi esistenti di Prowell a […].

5.6. *CONTRIBUTO ALLO SVILUPPO REGIONALE*

(103) La Germania afferma che il progetto di investimento di Propapier PM2 si inserisce nella strategia di settore elaborata a sostegno del comparto della carta nel Land Brandeburgo. Il settore cartario è uno dei campi di competenza settoriali definiti nell'accordo di coalizione per la IV legislatura (periodo 2004-2009) del Land del Brandeburgo ([28]).

(104) Un documento di Pöyry realizzato nel 2007 ([29]) per conto del ministero per l'economia del Land del Brandeburgo indicava complessivamente un andamento positivo del comparto della carta al momento dell'adozione della decisione annullata. Sebbene non siano stati determinati nuovi piani d'investimento concreti per il settore della carta (oltre al progetto di Propapier PM2), secondo la Germania le imprese consolidate avrebbero senz'altro margini di ampliamento di capacità e la possibilità di diversificare o integrare l'offerta dei prodotti.

(105) La Germania sottolinea che l'investimento è stato attuato in una zona fortemente svantaggiata. Infatti, il PIL pro capite nel 2004 era pari al 76,3 % della media UE-27 e il tasso di disoccupazione nel 2005 era del 19,8 %, ovvero pari al 220 % della media UE-27 e al 178 % della media tedesca. Eisenhüttenstadt, secondo quanto riferito dalla Germania, appartiene al polo di crescita regionale (regionaler Wachstumskern — RWK) di Francoforte sull'Oder/Eisenhüttenstadt, che nel 2006 ha registrato, rispetto al 1998, una diminuzione del numero di dipendenti sottoposti all'obbligo dei contributi per la sicurezza sociale pari al 15 % (corrispondente a 7 573 dipendenti).

(106) Mediante il progetto Propapier, la Germania si riprometteva di offrire un contributo importante alla diversificazione dell'economia nella regione, caratterizzata da una monostruttura economica incentrata sull'industria siderurgica (Arcelor), la quale è a sua volta minacciata da misure di razionalizzazione. A questo proposito, la Germania rimanda alla perdita di centinaia di posti di lavoro nell'industria siderurgica, registrata a Eisenhüttenstadt a partire dal 2003.

(107) Inoltre, la Germania evidenzia i potenziali vantaggi del progetto di investimento Propapier PM2 per quanto attiene all'ampliamento della catena di valore (ad esempio, tramite investimenti nelle fabbriche di cartone ondulato e nell'industria degli imballaggi).

(108) A parere della Germania, la creazione di 150 posti di lavoro diretti di elevata qualità (di cui nel 2012 l'82 % di persone residenti nella regione) e di circa 450 posti di lavoro indiretti può contribuire in modo considerevole allo sviluppo della regione fortemente svantaggiata del Brandeburgo. La Germania fa altresì notare le svariate attività di formazione ([30]) a favore dei lavoratori locali e la cooperazione in atto con la Brandenburgische Technische Universität di Cottbus. Le attività di formazione contribuiscono a innalzare il livello di qualificazione di tutti i lavoratori in una regione caratterizzata dalla mancanza di personale con qualifiche tecniche e possono quindi attrarre ulteriori investitori. Secondo la Germania, la necessità di personale qualificato porta anche a creare programmi di formazione specifici offerti da istituti di istruzione regionali.

(109) Viene evidenziato il carattere altamente innovativo dei macchinari di Propapier PM2, i primi al mondo a produrre cartone ondulato grezzo di grammatura particolarmente leggera; grazie a questa tecnologia la regione di Eisenhüttenstadt è ora conosciuta per il suo livello elevato di know-how in questo settore specifico.

(110) La Germania respinge le affermazioni di Smurfit Kappa ribattendo che Progroup non ha ridotto il personale in conseguenza della realizzazione della cartiera Propapier PM2. La Germania assicura inoltre che il macchinario per la produzione di cartone è stato montato ad Eisenhüttenstadt e solo poche parti sono state realizzate al di fuori della Germania.

(111) Viene sottolineata altresì l'importanza della lunga durata dell'investimento per poter ottenere uno sviluppo durevole nella regione. Secondo la Germania, fin dalle prime fasi di progettazione, l'impegno di Progroup è stato concepito come progetto a lungo termine per garantire l'integrazione verticale, nonché per l'attuazione della strategia per l'Europa orientale, affinché l'investimento di Propapier PM2 possa produrre ricadute positive anche a lungo termine.

(112) La Germania aggiunge che l'investimento di Propapier-PM2 contribuisce anche a migliorare il tenore di vita nella regione: gli stipendi erogati da Propapier nel Land del Brandeburgo sono stati regolarmente superiori alla media dei salari e degli stipendi lordi versati nello stesso Land, attestandosi a 22 932 EUR nel 2008. Ciò ha contribuito a

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

([29]) Pöyry, Branchenstrategie Papier Brandenburg (Strategia di settore cartario del Land Brandeburgo; sintesi elaborata per conto del ministero per l'economia del Land Brandeburgo), novembre 2007.

([30]) Ad esempio, in Germania seminari e tirocini e all'estero formazione specifica in idraulica e pneumatica, formazione specifica per operatori addetti ai macchinari di Propapier-PM2.

innalzare il PIL pro capite e di conseguenza a migliorare la situazione della regione. Inoltre, osserva la Germania, il fatturato previsto dall'investimento Propapier e la creazione di posti di lavoro generano un incremento del gettito fiscale nella regione, consentendo di effettuare ulteriori investimenti pubblici che, a loro volta, contribuiscono allo sviluppo socioeconomico della regione.

5.7. *EFFETTI NEGATIVI*

(113) La Germania ribadisce che l'aiuto non ha determinato sovraccapacità nel settore. A seguito dell'adozione della decisione annullata, la Commissione ha approvato una serie di altri aiuti di Stato nel settore cartario ([31]), per i quali essa ha dovuto tener conto della capacità creata mediante l'investimento di Propapier al fine di valutare l'aumento di capacità nel mercato rilevante. La Germania fa osservare che la Commissione non avrebbe approvato queste misure se il settore fosse stato caratterizzato da sovraccapacità consistenti.

(114) Secondo la Germania, il nuovo stabilimento sarebbe stato realizzato comunque, anche senza aiuti di Stato: in tal caso, tuttavia, sarebbe stato costruito altrove. A parere della Germania, l'aiuto non può avere ripercussioni negative sulla concorrenza in quanto la capacità esistente nel mercato rilevante (SEE) nel settore cartone ondulato grezzo è invariata. L'aiuto, argomenta la Germania, non può perciò essere considerato la causa di una riduzione dei posti di lavoro negli stabilimenti dei concorrenti, come sostiene Smurfit Kappa, bensì l'origine di nuovi posti di lavoro nel Brandeburgo.

(115) La Germania aggiunge che il mercato europeo del cartone ondulato grezzo è caratterizzato dalla presenza di un concorrente dominante (Smurfit Kappa), cui si contrappongono numerosi piccoli fornitori, tra cui Progroup. Smurfit Kappa è di gran lunga il principale operatore e persegue una politica commerciale aggressiva, attuata compiendo sforzi consistenti di espansione mediante l'acquisizione di numerosi concorrenti. Al contrario, Progroup è un piccolo operatore orientato alla crescita organica e non all'assorbimento di concorrenti. Di conseguenza, dal momento che i prodotti provenienti dallo stabilimento di Propapier PM2 sono in concorrenza diretta con i prodotti offerti da Smurfit Kappa, l'investimento di Propapier PM2 contribuirebbe, secondo la Germania, a ridurre la posizione dominante di questo operatore principale, aumentando così nel complesso la concorrenza nel mercato del cartone ondulato grezzo.

6. **VALUTAZIONE DELLA MISURA DI AIUTO**

6.1. *ESISTENZA DI UN AIUTO DI STATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 107, PARAGRAFO 1, DEL TFUE*

(116) L'aiuto finanziario fornito nel quadro della misura è stato concesso dalla Germania sotto forma di incentivo agli investimenti ed è stato finanziato mediante risorse statali. Esso si configura quindi come aiuto di Stato concesso mediante risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

(117) Poiché è stato concesso a una singola azienda, ossia Propapier, l'aiuto è selettivo.

(118) L'aiuto finanziario ha sgravato Propapier di costi che sarebbero stati interamente a carico della società, offrendole così un vantaggio economico rispetto ai propri concorrenti.

(119) Il sostegno economico da parte della Germania riguardava un investimento che consente la produzione di diversi tipi di cartone ondulato grezzo. Poiché tali prodotti vengono commercializzati tra Stati membri, l'aiuto potrebbe falsare gli scambi e la concorrenza tra gli Stati membri.

(120) Nella presente valutazione preliminare, la Commissione ha perciò stabilito che **la misura costituisce un aiuto di Stato** concesso a Propapier ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

6.2. *LEGITTIMITÀ DELLA MISURA DI AIUTO*

(121) A norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, gli Stati membri devono notificare preventivamente tutti gli aiuti, a meno che questi non siano previsti dal regolamento di esenzione per categoria. Sebbene l'aiuto sia stato concesso nel quadro del regime di aiuto in esenzione XR 6/2007 (cfr. i considerando 35 e 36), esso non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento di esenzione per categoria di pertinenza (in questo caso, il regolamento (CE) n. 1628/2006 ([32])), poiché esso supera la soglia per la singola notificazione (nel presente caso 22,5 milioni di EUR).

([31]) Casi N 203/08 LIP — DE — Aiuto in favore di Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/2006 LIP — DE — Aiuto in favore di Adolf Jass Schwarza GmbH e SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondi Świecie.

([32]) Regolamento di esenzione per categoria per quanto concerne gli aiuti regionali agli investimenti, cfr. nota 9.

(122) Avendo notificato la misura di aiuto nel 2007, la Germania ha ottemperato all'obbligo di notifica individuale ai sensi dell'articolo 7, lettera e), del regolamento (CE) n. 1628/2006. A seguito dell'annullamento della decisione originaria della Commissione e in considerazione del fatto che l'aiuto è stato erogato prima della sentenza del tribunale relativa al ricorso di annullamento presentato da Smurfit Kappa, l'aiuto deve essere considerato illegittimo.

(123) Poiché l'aiuto pianificato supera la soglia per la singola notificazione fissata dall'articolo 7, lettera e), del regolamento (CE) n. 1628/2006, la Commissione esaminerà la misura sulla base degli orientamenti.

6.3. *TERMINE VALIDO AI FINI DELL'ESAME E PROCEDURA APPLICABILE*

(124) Come illustrato nei considerando dal 47 al 50, per conformarsi alla sentenza del Tribunale pronunciata nella causa T-304/08, la Commissione deve fondare la nuova valutazione preliminare dell'aiuto sulle circostanze di fatto al momento dell'adozione della decisione annullata. Poiché è compito della Commissione adottare una nuova decisione che non sia viziata dalla carenza di motivazione riscontrata dal Tribunale con la summenzionata sentenza, la Commissione può considerare solo i fatti, le relazioni e gli altri dati di cui essa disponeva prima dell'adozione della decisione originaria sulla compatibilità della misura di aiuto ([33]).

(125) Nel caso in esame, a seguito della decisione annullata, la portata del progetto di investimento è stata ridotta il 2 aprile 2008 con la conseguente diminuzione dei costi ammissibili. L'aiuto concesso è stato ridotto in proporzione. Anche se la Commissione adotta una decisione sulla misura di aiuto così come essa è stata applicata, tenendo conto del fatto che sia i costi ammissibili sia l'aiuto concesso dalla Germania a Propapier sono stati minori di quanto inizialmente previsto, essa basa la sua valutazione sulle informazioni disponibili al momento dell'adozione della decisione annullata e sulle norme sugli aiuti di Stato dell'Unione allora applicabili. Nel caso di aiuti regionali concessi a favore di grandi progetti di investimento, la Commissione deve, di norma, adottare una decisione in base a previsioni e stime dei dati di mercato risalenti a un momento antecedente l'effettivo completamento dell'investimento. Le intensità dell'aiuto concesso non vengono successivamente adeguate, nemmeno nel caso in cui, anni dopo, risulti che il mercato si è evoluto diversamente rispetto a quanto ipotizzato al momento della decisione presa dalla Commissione.

(126) La procedura di adozione di una nuova decisione può riprendere esattamente dal momento in cui si è verificata l'illegittimità ([34]). Per quanto concerne la disciplina degli aiuti di Stato, la Corte ha stabilito che, qualora l'esame della Commissione su una decisione precedente sia stato incompleto e abbia determinato l'annullamento di detta decisione, il procedimento diretto a sostituire tale atto può essere ricominciato dal punto preciso in cui l'illegittimità si è verificata ripetendo ex novo l'esame già precedentemente effettuato ([35]).

6.4. *COMPATIBILITÀ CON LE DISPOSIZIONI GENERALI DEGLI ORIENTAMENTI*

(127) Al momento dell'adozione della decisione annullata nel 2008, la regione del Brandeburgo nordorientale era una regione ammissibile agli aiuti regionali a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE.

(128) L'aiuto notificato doveva essere concesso per un investimento iniziale come definito nella sezione 4.1 degli orientamenti; i costi ammissibili comprendono i costi per fabbricati e impianti/macchinari (cfr. considerando 30), in conformità con la sezione 4.2 dei citati orientamenti. La Germania conferma che le attività immateriali soddisfano le condizioni di cui al punto 56 degli orientamenti (cfr. considerando 31).

(129) Rispetto ai costi ammissibili, il contributo proprio senza misure di aiuto del beneficiario dell'aiuto supera il valore di soglia del 25 % indicato alla sezione 4.1 degli orientamenti (cfr. considerando 34).

(130) Le disposizioni formali riguardanti l'effetto di incentivazione di cui al punto 38 degli orientamenti sono state rispettate. Per quanto riguarda la sovvenzione diretta inizialmente prevista, il destinatario dell'aiuto ha presentato la domanda d'aiuto in data 15 maggio 2007. Con lettera del 24 maggio 2007, prima dell'avvio delle misure relative al

([33]) Cfr. i casi C 28/2005 Glunz AG; C 54/1996 Alitalia (decisione 2001/723/CE della Commissione, GU L 271 del 12.10.2001, pag. 28), SA.23839 (C 44/2007) FagorBrandt (decisione 2013/283/UE della Commissione, GU L 166 del 18.6.2013, pag. 1) e SA.28855(2012/C) ING — Restructuring aid.

([34]) Causa 34/86, Consiglio/Parlamento, Racc. 1986, pag. 2155, punto 47; Causa C-415/96, Spagna/Commissione, Racc. 1998, pag. I-6993, punto 31; Causa C-458/98 P, Industrie des poudres sphériques/Consiglio, Racc. 2000, pag. I-8147, punto 82.

([35]) Causa C-415/96, Spagna/Commissione, Racc. 1998, pag. I-6993, punto 34.

progetto (dicembre 2007), la Germania ha confermato che il progetto, subordinatamente all'esito di un esame approfondito, soddisfaceva le condizioni di ammissibilità dell'aiuto stabilite nel regolamento applicabile.

(131) L'importo totale dell'aiuto è stato infine concesso sotto forma di incentivo agli investimenti che viene erogato automaticamente qualora siano soddisfatti i criteri oggettivi della base giuridica pertinente (regime di aiuto in esenzione XR 6/2007). Per questo incentivo agli investimenti non è necessaria alcun precedente domanda di aiuto, né alcuna conferma scritta del fatto che il progetto rispetti i criteri di ammissibilità. Conformemente alla nota 41 degli orientamenti, in caso di regimi di aiuti fiscali approvati, nei quali un'esenzione o una riduzione fiscale sono concesse automaticamente per le spese ammissibili senza potere discrezionale da parte delle autorità, gli Stati membri devono confermare per iscritto, non prima dell'avvio delle misure del progetto, che quest'ultimo, con riserva di una verifica particolareggiata, soddisfa in linea di principio le condizioni di ammissibilità stabilite dal regime.

(132) La Germania ha confermato che l'investimento deve essere mantenuto in essere nella regione assistita per un periodo minimo di cinque anni dopo il suo completamento (sezione 4.1 degli orientamenti).

(133) La Germania ha altresì ribadito che le regole di cumulo degli aiuti dovevano essere rispettate (sezione 4.4 degli orientamenti).

(134) Pertanto, in considerazione delle informazioni di cui disponeva prima dell'adozione della decisione annullata, la Commissione è del parere che **la misura di aiuto soddisfi tutti i criteri di compatibilità rilevanti enunciati negli orientamenti**.

6.5. *COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO CON LE DISPOSIZIONI DEGLI ORIENTAMENTI PER GRANDI PROGETTI DI INVESTIMENTO*

(135) Dal momento che l'aiuto regionale è stato concesso per un grande progetto di investimento, la Commissione deve verificare anche il rispetto delle condizioni particolari stabilite alla sezione 4.3 degli orientamenti in materia di aiuti regionali ai grandi progetti di investimento.

6.5.1. INTENSITÀ DEGLI AIUTI (PUNTO 67 DEGLI ORIENTAMENTI)

(136) Poiché la spesa ammissibile notificata attualizzata ammonta a 586 722 900 EUR ed essendo per la regione del Brandenburgo nordorientale applicabile un massimale regionale pari al 30 % ESL, l'intensità degli aiuti ammissibile ai sensi del punto 67 degli orientamenti è del 12,30 % ESL.

(137) Successivamente all'adozione della decisione annullata, la Germania ha comunicato alla Commissione che, a seguito dell'esclusione della centrale elettrica dal progetto sovvenzionato, i costi ammissibili si erano ridotti. Se le disposizioni sul massimale di aiuti corretto di cui al punto 67 degli orientamenti fossero state applicate ai costi ammissibili ridotti, ne sarebbe derivata un'intensità degli aiuti più elevata. Il beneficiario dell'aiuto ha tuttavia avviato il progetto in un contesto in cui l'intensità degli aiuti comunicata alla Commissione e da essa successivamente approvata era del 12,30 % ESL. Si può pertanto concludere che l'intensità dell'aiuto originariamente approvata fosse un incentivo sufficiente per l'adozione della decisione di investimento e che una maggiore intensità dell'aiuto non avrebbe prodotto ulteriori effetti di incentivazione ([36]).

(138) Per il progetto di investimento ridimensionato, Propapier ha ricevuto un aiuto per un importo pari a 50 559 153 EUR (valore nominale), ovvero 44 172 973 EUR (valore attualizzato). L'importo corrisponde a un'intensità dell'aiuto del 12,51 % ESL ed è quindi superiore all'intensità massima consentita del 12,30 %. La Germania ha tuttavia confermato che Propapier ha restituito l'aiuto eccedente per un importo pari a 1 099 539 EUR, inclusi gli interessi. Pertanto l'aiuto effettivamente a disposizione del beneficiario dell'aiuto non supera l'importo di 43 415 903 EUR, corrispondente ad un'intensità di aiuto del 12,30 % ESL rispetto ai costi ammissibili ridotti del progetto di investimento. Alla luce di quanto precede, **si può quindi concludere che l'importo dell'aiuto concesso è conforme al punto 67 degli orientamenti.**

(139) Nella decisione di avvio del procedimento relativamente al caso SA.36147 (C 30/2010) ([37]), la Commissione aveva espresso riserve sul fatto che l'investimento nella cartiera di Propapier e in altre opere infrastrutturali pubbliche in favore dell'area industriale in cui sarebbe stato ubicato il futuro stabilimento di Propapier potessero configurarsi, nel

([36]) Cfr. decisione 2006/262/CE della Commissione del 21 settembre 2005 relativa all'aiuto di Stato n. C 5/2004 (ex N 609/2003) a cui la Germania intende dare esecuzione in favore di Kronoply (GU L 94 dell'1.4.2006, pag. 50).

([37]) Cfr. nota n. 4.

loro insieme, come un progetto unico ai sensi del punto 60 degli orientamenti. Nella decisione di avvio del procedimento sull'aiuto di Stato SA.23827 (2013/C) — Germania — LIP — Propapier PM 2 GmbH, la Commissione ha perciò precisato che, qualora in seguito al procedimento d'indagine formale relativo al caso SA.36147 (C 30/10) — Germania — Presunto aiuto infrastrutturale della Germania a favore di Propapier PM2, la Commissione dovesse concludere che l'investimento nella cartiera di Propapier e altri investimenti sovvenzionati costituiscono un unico progetto, oppure che Propapier ha ricevuto altri aiuti sotto forma di misure infrastrutturali, l'intero pacchetto di aiuti dovrà essere verificato circa la sua conformità con il punto 67 degli orientamenti.

(140) Al momento della decisione definitiva sul caso SA.36147 (C 30/10) ([38]), la Commissione terrà conto degli aiuti regionali concessi a Propapier in sede di valutazione della compatibilità delle misure di aiuto alle infrastrutture.

6.5.2. APPLICAZIONE DELLE VERIFICHE MENZIONATE AL PUNTO 68, LETTERE A) E B), DEGLI ORIENTAMENTI

(141) Poiché l'importo totale dell'aiuto ottenuto da tutte le fonti possibili supera la soglia applicabile per la singola notifica, la Commissione deve effettuare le verifiche di cui al punto 68, lettere a) e b), degli orientamenti.

(142) Gli aiuti per grandi progetti di investimento in conformità al punto 68 degli orientamenti, in cui

— le vendite del beneficiario dell'aiuto rappresentano più del 25 % delle vendite del prodotto interessato prima o dopo l'investimento, oppure

— la capacità produttiva creata dal progetto è superiore al 5 % del mercato, misurato utilizzando dati sul consumo apparente relativi al prodotto interessato, a meno che negli ultimi 5 anni il tasso medio di crescita annua del consumo apparente sia stato superiore al tasso medio di crescita annua del PIL all'interno dello Spazio economico europeo,

possono essere approvati dalla Commissione solo al termine di una verifica dettagliata, a seguito dell'apertura del procedimento d'indagine formale prevista dall'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, attestante che gli aiuti sono necessari per fornire un effetto d'incentivazione per gli investimenti e che i vantaggi della misura d'aiuto sono superiori alla distorsione della concorrenza.

(143) Per poter effettuare le verifiche di cui al punto 68, lettere a) e b), degli orientamenti, la Commissione deve innanzitutto definire il mercato del prodotto rilevante, nonché il mercato geografico rilevante.

6.5.2.1. **Prodotti interessati**

(144) Sebbene Progroup possa eventualmente utilizzare il macchinario Propapier PM2 per produrre testliner con grammatura di 70/110 g/m^2 e carta da onda con grammatura di 70/130 g/m^2 (come sostiene Smurfit Kappa), la Commissione ritiene che la definizione del mercato debba basarsi sulla capacità produttiva effettiva del macchinario. La Commissione perciò conferma che il progetto di investimento, così come indicato dalla Germania e descritto al considerando 25, riguarda direttamente due tipi di cartone ondulato grezzo: **fogli di cartone teso (testliner) con grammatura fino a 150 g/m^2 e cartone ondulato a base di fibre riciclate.**

(145) Poiché, secondo le stime, il 75 % del cartone ondulato grezzo fabbricato nell'impianto sovvenzionato sarà utilizzato all'interno di Progroup per la produzione del prodotto a valle, la Commissione è del parere che — in conformità al punto 69 degli orientamenti — anche il prodotto a valle, ossia **il cartone ondulato**, debba essere ritenuto un prodotto interessato.

6.5.2.2. **Mercato rilevante del prodotto interessato**

(146) Ai sensi del punto 69 degli orientamenti, il mercato rilevante del prodotto interessato (ovvero il mercato del prodotto rilevante) comprende il prodotto interessato ed i suoi succedanei, considerati in modo tale dal consumatore (a causa delle caratteristiche del prodotto, dei prezzi e dell'utilizzo previsto) o dal produttore (mediante la flessibilità degli impianti di produzione).

([38]) Cfr. il considerando 3.

Mercato rilevante del prodotto per il cartone ondulato grezzo

(147) A parere della Germania, i due tipi di cartone ondulato grezzo che dovrebbero essere prodotti nello stabilimento sovvenzionato appartengono al medesimo mercato complessivo per il cartone ondulato grezzo che comprende, oltre a questi due tipi — testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e cartone ondulato a base di fibre riciclate — anche il kraftliner e la carta da onda in fibre vergini, in tutte le grammature. A sostegno delle proprie affermazioni, la Germania fa riferimento alla sostituibilità di questi prodotti.

(148) Anche la Commissione ritiene che la carta da onda riciclata e la carta da onda in fibre vergini siano sostituibili dal punto di vista dei fornitori. In un impianto di produzione di cartone ondulato a base di fibre riciclate è possibile produrre anche carta da onda in fibre vergini. L'impianto deve essere modificato solo per il trattamento della materia prima (con un investimento una tantum di […] milioni di EUR, corrispondente a meno del […] % del totale dei costi di investimento). È inoltre prassi diffusa produrre carta da onda in fibre vergini da una miscela di fibre vergini e fibre riciclate, con una percentuale di fibre riciclate fino al 40-50 %.

(149) La carta da onda in fibre vergini costa circa il 15 % in più rispetto alla carta da onda ottenuta utilizzando esclusivamente fibre riciclate. Dal punto di vista dei consumatori di carta da onda, entrambi i prodotti presentano sostanzialmente le stesse caratteristiche e hanno la stessa destinazione. I consumatori possono sostituire la carta da onda riciclata di grammatura più elevata (ad esempio 140 g/m^2) con carta da onda più leggera ottenuta da fibre vergini (ad esempio 127 g/m^2). Le differenze di prezzo sono di poca importanza in quanto la carta da onda riciclata può essere utilizzata al posto della carta da onda più leggera ottenuta da fibre vergini. Perciò, secondo la Commissione, i prodotti sono tra loro sostituibili anche dal punto di vista dei clienti.

(150) Lo stesso dicasi per quanto attiene alla sostituibilità del testliner a base di fibre riciclate con il kraftliner a base di fibre vergini. Entrambi i prodotti hanno infatti la stessa destinazione; il prezzo più elevato del kraftliner viene compensato dal fatto che il testliner con grammatura maggiore può essere sostituito da un kraftliner più leggero.

(151) Dal punto di vista dei fornitori, la carta da onda (sia essa realizzata a base di fibre vergini o da fibre riciclate), il testliner e il kraftliner sono completamente sostituibili, poiché qualsiasi macchina moderna per la produzione del cartone, inclusa quella del beneficiario dell'aiuto, può produrli tutti indifferentemente.

(152) Anche i vari tipi di cartone ondulato grezzo con grammature diverse (ossia di grammatura minore e maggiore di 150 g/m^2) appartengono allo stesso mercato rilevante in quanto sono ritenuti sostituibili dal punto di vista dei clienti. Il cliente può infatti sostituire un singolo strato di cartone ondulato grezzo di peso maggiore con più strati di cartone ondulato grezzo a grammatura inferiore, meno costoso.

(153) Per le ragioni di cui sopra, si potrebbe concludere che il mercato rilevante del prodotto del cartone ondulato corrisponda al mercato complessivo del cartone ondulato grezzo. Tuttavia, in decisioni precedenti sulla concentrazione ([39]), la Commissione non si è pronunciata sulla questione del mercato rilevante del prodotto e, in particolare, sulla segmentazione tra prodotti di fibre vergini e prodotti di fibre riciclate. La Commissione osserva che la Germania ha presentato anche dati per una definizione quanto più ristretta possibile del mercato rilevante del prodotto (mercato dei testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e cartone ondulato a base di fibre riciclate).

(154) Progroup è un produttore di carta verticalmente integrato che opera come concorrente nel mercato complessivo del cartone ondulato grezzo, in cui qualsiasi produttore integrato può decidere se acquistare determinati prodotti offerti da Progroup a condizioni migliori, anziché produrli in proprio. Dagli studi dettagliati presentati dalla Germania è emerso che persino i produttori verticalmente integrati che producono in proprio le quantità loro necessarie di cartone ondulato grezzo (espresse in tonnellate) per la propria produzione di cartone ondulato, acquistano cartone ondulato grezzo dai concorrenti, oppure lo vendono ad essi per far fronte al fabbisogno concreto di determinati tipi di cartone ondulato grezzo e ad esigenze logistiche. A causa della posizione dominante dei produttori verticalmente integrati, l'eventuale presenza di quote di mercato elevate sul mercato libero (che riguarda cioè solo le forniture a terzi) non equivale necessariamente a un potere di mercato. Sulla base di quanto esposto, la Germania ritiene che il mercato rilevante del prodotto sia il mercato complessivo del cartone ondulato grezzo e che comprenda le forniture interne di cartone ondulato grezzo, nonché le forniture a terzi (= mercato complessivo). Tuttavia anche la Germania ha messo a disposizione soltanto informazioni relative al mercato libero.

([39]) Cfr., tra gli altri, COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa (10 novembre 2005); COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän (10 maggio 2001); COMP/M.2243 — Stora Enso/AssiDomän/JV (22 dicembre 2000); COMP/M.2020 — Metsä-Serla/MODO (4 agosto 2000).

(155) La Commissione non vede ragione di derogare alla prassi seguita nelle proprie decisioni precedenti in materia di aiuti ([40]) e di controllo delle concentrazioni ([41]) nel settore cartario (in tali decisioni, a seconda dei casi, la Commissione distingueva tra i mercati relativi a tutti i tipi di cartone ondulato grezzo e quelli relativi al cartone ondulato grezzo prodotto esclusivamente da carta riciclata; oppure lasciava aperta la questione della definizione facendo solo una distinzione tra mercato complessivo e mercato libero; oppure ancora definiva il mercato come mercato complessivo del cartone ondulato grezzo, considerando tuttavia entrambi gli scenari). In considerazione delle informazioni di cui la Commissione disponeva prima dell'adozione della decisione annullata e delle osservazioni pervenute successivamente alla decisione di avvio del procedimento, relative alla situazione antecedente l'adozione della decisione annullata, la Commissione ha perciò deciso di eseguire le verifiche ai sensi del punto 68 degli orientamenti sul mercato di **tutti i tipi di cartone ondulato grezzo** e sul **mercato dei testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e dei cartoni ondulati a base di fibre riciclate**, sia nel **mercato complessivo** sia nel **mercato libero**.

Mercato rilevante del prodotto per il cartone ondulato

(156) Il cartone ondulato non viene prodotto nello stabilimento sovvenzionato, bensì è un prodotto a valle cui fa riferimento il progetto di investimento.

(157) La Germania ha affermato che dal punto di vista del fornitore, il cartone ondulato rappresenta un mercato a sé stante, poiché gli stabilimenti per la produzione di cartone ondulato non possono essere modificati, neanche sostenendo costi notevoli, per la produzione di altri prodotti.

(158) Sul versante della domanda, i prodotti che più si avvicinano al cartone ondulato sono gli imballaggi in cartone, sebbene rispetto a questi ultimi, gli imballaggi in cartone ondulato siano più leggeri, stabili e convenienti. Gli acquirenti del cartone ondulato — ossia i produttori di imballaggi — non possono pertanto sostituire il cartone ondulato con altri prodotti per fabbricare gran parte dei tipi di imballaggio.

(159) Poiché su questo aspetto non sono state presentate osservazioni, la Commissione non intende derogare alla prassi relativa alle delibere sul controllo delle concentrazioni e conferma la propria posizione, già espressa anche nella decisione annullata e nella decisione di avvio del procedimento: **il cartone ondulato** è un mercato rilevante del prodotto distinto.

6.5.2.3. **Mercato geografico rilevante**

(160) Al punto 70 degli orientamenti, relativamente alle verifiche da effettuare ai sensi del punto 68, lettere a) e b), si legge: 'Ai fini dell'applicazione delle lettere a) e b), le vendite ed il consumo apparente verranno definiti al livello appropriato della classificazione Prodcom, di norma nel SEE, oppure, se tale informazione non è disponibile o rilevante, sulla base di qualsiasi altra segmentazione del mercato generalmente accettata per la quale sono prontamente disponibili dati statistici.'.

Mercato geograficamente rilevante del cartone ondulato grezzo

(161) La Germania ritiene che il mercato geograficamente rilevante del cartone ondulato grezzo comprenda perlomeno il SEE e che abbia persino una portata più ampia rispetto al SEE (includendo anche le aree vicine). La Commissione non vede tuttavia alcun motivo per derogare alla prassi seguita nelle proprie decisioni precedenti in materia di aiuti e di controllo delle concentrazioni, in cui il **SEE** era stato considerato come **mercato geograficamente rilevante per il cartone ondulato grezzo**; pertanto, la Commissione effettuerà la verifica del mercato ai sensi del punto 68 degli orientamenti sulla base della segmentazione generalmente accettata del mercato geograficamente rilevante per il cartone ondulato grezzo e del cartone ondulato grezzo prodotto da carta riciclata, per i quali sono già disponibili i dati, ovvero il SEE.

Mercato geograficamente rilevante del cartone ondulato

(162) Il cartone ondulato è prodotto in altri stabilimenti di Progroup utilizzando il cartone ondulato grezzo prodotto nella fabbrica di Eisenhüttenstadt. Al momento della notifica era previsto che Propapier fornisse cartone ondulato grezzo agli stabilimenti Progroup in Germania, Francia e Repubblica ceca, nonché in seguito anche allo stabilimento di Stryków (Polonia), dopo la sua realizzazione nel 2008. In questi stabilimenti sarebbe stato successivamente fabbricato il prodotto a valle, ossia il cartone ondulato.

(163) La Germania afferma che il mercato geograficamente rilevante del cartone ondulato non è definito in modo più ristretto rispetto al SEE; ciononostante ha presentato anche dati relativi all'area comprendente i Paesi di destinazione

([40]) Casi N 203/08 LIP — DE — Aiuto in favore di Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/06 LIP — DE — Aiuto in favore di Adolf Jass Schwarza GmbH e SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondi Świecie.

([41]) Cfr. nota n. 38.

più importanti per le forniture di Progroup (ossia: Repubblica ceca, Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi e Polonia). Considerando lo scenario 'worst case' e gli elementi considerati in decisioni precedenti in materia di controllo delle concentrazioni ([42]), dai quali è emerso che le forniture di cartone ondulato sono economicamente vantaggiose se effettuate a una distanza fino a 400 km dallo stabilimento di produzione, la Commissione lascia aperta la questione della definizione del mercato geograficamente rilevante del cartone ondulato e calcolerà le quote di mercato sia a **livello del SEE** sia a livello di area comprendente esclusivamente i **paesi di destinazione più importanti per Progroup**.

6.5.2.4. **Quote di mercato**

(164) Per stabilire se il valore di soglia fissato al punto 68, lettera a), degli orientamenti non sia stato superato, la Commissione deve analizzare la quota di mercato del beneficiario dell'aiuto a livello di gruppo prima e dopo l'investimento. Il progetto di investimento avviato nel 2007 è stato concluso a metà 2010; tuttavia, la piena capacità produttiva dovrebbe essere raggiunta solo nel 2015. Al momento della notifica, la Germania ha fatto presente che non erano disponibili dati di organismi indipendenti sul consumo apparente nei mercati rilevanti per l'anno successivo a quello in cui sarebbe stata raggiunta la piena capacità produttiva (ossia nel 2016). La Commissione ha perciò deciso di analizzare le quote di mercato del 2011 (l'anno successivo alla realizzazione dell'investimento), in quanto per tale anno erano già disponibili previsioni da parte di organismi indipendenti. Si tratta di un'approssimazione accettabile, poiché entro detto anno dovrebbe essere disponibile già il 92 % delle capacità che dovrebbero essere create attraverso il progetto.

(165) Per determinare la quota di mercato di Progroup a livello di gruppo, la Commissione ha confrontato il volume e il valore delle loro forniture totali (sia a terzi, sia all'interno del gruppo) relative all'anno selezionato con il consumo apparente nei mercati rilevanti. Successivamente, le quote di mercato relative al mercato libero del cartone ondulato grezzo (ossia considerando esclusivamente le vendite di Progroup sul mercato non vincolato ([43])) e il volume totale del mercato delle forniture a terzi sono stati calcolati separatamente.

(166) Ai fini della notifica e su iniziativa del beneficiario dell'aiuto, i dati relativi al volume e al valore del consumo apparente totale all'interno del SEE nei mercati del cartone ondulato grezzo, del testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e del cartone ondulato a base di fibre riciclate, nonché del cartone ondulato, sono stati raccolti dalla società internazionale di consulenza ed ingegneria Pöyry, specializzata nei settori dell'energia, della silvicoltura, delle infrastrutture e dell'ambiente. Per la rilevazione dei dati, Pöyry si è basata su una propria banca dati e su dati accessibili al pubblico (provenienti ad esempio da riviste specializzate e da associazioni di categoria).

(167) Poiché non erano disponibili dati di fonti indipendenti sul volume del mercato libero, la Germania ha basato le proprie stime del volume di questo mercato sui dati relativi alla capacità forniti da Pöyry per il 2006, confrontando poi la capacità produttiva di ciascun produttore integrato di cartone ondulato grezzo con la capacità produttiva di cartone ondulato. Se la capacità produttiva del cartone ondulato è superiore a quella relativa al cartone ondulato grezzo, in teoria ciò potrebbe originare una domanda corrispondente di tale materia prima sul mercato libero. A questa domanda supplementare di cartone ondulato grezzo di produttori integrati si aggiunge la domanda di cartone ondulato grezzo di produttori non integrati di cartone ondulato presenti nel mercato libero. Dal calcolo è risultato che il volume del mercato libero del cartone ondulato grezzo corrisponde a circa il 37 % del mercato complessivo del cartone ondulato grezzo. Tale rapporto è stato utilizzato anche per stimare il volume del mercato libero per il 2011 ([44]).

(168) Poiché non sono disponibili dati relativi alle capacità produttive del cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate e a base di fibre vergini, questo metodo non può essere applicato per la stima del volume del mercato libero dei testliner e del cartone ondulato a base di fibre riciclate. Il cartone ondulato grezzo prodotto da fibre riciclate rappresenta tuttavia circa il 70-80 % del mercato complessivo del cartone ondulato grezzo. Pertanto, questa percentuale così elevata del cartone ondulato grezzo vale con grande probabilità anche per il mercato libero; ciò significa che le quote di mercato di Progroup nel mercato libero del cartone ondulato grezzo prodotto da fibre riciclate sono solo lievemente maggiori di quelle relative al mercato libero di tutti i tipi di cartone ondulato grezzo.

(169) I dati sul volume del mercato del cartone ondulato nella zona di fornitura principale di Progroup (Repubblica ceca, Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi e Polonia) sono stati calcolati sulla base delle statistiche FEFCO ([45]), che erano state trasmesse prima dell'adozione della decisione annullata; secondo tali statistiche, questa zona rappresenta il 58 % dell'intero mercato SEE.

([42]) V. ad esempio COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa; COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän.

([43]) A questo proposito si consideri che Progroup vende nel mercato libero esclusivamente cartone ondulato grezzo prodotto da carta riciclata, ossia testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e cartone ondulato a base di fibre riciclate.

([44]) Come illustrato in precedenza, i produttori integrati operano nel mercato libero non solo per via delle capacità insufficienti, ma anche per esigenze di logistica; di conseguenza, questo metodo prevede che, a seconda della domanda concreta di diversi tipi di cartone ondulato grezzo, il volume del mercato libero venga sottostimato, per riprodurre così un'ipotesi di scenario 'worst case'.

([45]) FEFCO è la federazione delle associazioni europee dei produttori di cartone ondulato.

(170) Le quote di mercato di Progroup nei mercati rilevanti nell'anno precedente e in quello successivo all'investimento, calcolate secondo le informazioni fornite dalla Germania (sulla base dei dati di Pöyry e di FEFCO), sono riportate nella tabella 1.

Tabella 1

Quota di mercato di Progroup a livello di gruppo nei mercati rilevanti

Quota di mercato (in%)	2006		2011	
	Volume	Valore	Volume	Valore
Cartone ondulato grezzo (mercato complessivo — SEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Solo cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate (testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e cartone ondulato a base di fibre riciclate) (mercato complessivo — SEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Cartone ondulato grezzo (mercato libero — SEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Cartone ondulato (SEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Cartone ondulato (principali Paesi fornitori)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]

(171) In tutte le definizioni del mercato considerate, la quota di mercato di Progroup resta sensibilmente al di sotto del valore di soglia del 25 % fissato al punto 68, lettera a), degli orientamenti. Anche effettuando un'ulteriore segmentazione basata sulla grammatura fino a 130 g/m^2, il valore di soglia del 25 % per la quota di mercato rilevante non verrebbe superato.

(172) Pertanto, la Commissione ritiene che l'aiuto da **esaminare non superi il valore di soglia indicato al punto 68, lettera a), degli orientamenti**.

6.5.2.5. **Aumento di capacità e comportamento del mercato**

(173) La Commissione deve esaminare l'aiuto in questione anche in base al punto 68, lettera b), degli orientamenti. Occorre infatti verificare se la capacità creata dal progetto di investimento, suffragata dai dati sul mercato apparente del prodotto interessato, sia inferiore al 5 % del mercato, a meno che i tassi medi di crescita annui registrati negli ultimi cinque anni relativamente al consumo apparente non siano superiori al tasso medio di crescita del PIL all'interno del SEE.

(174) Per prima cosa, la Commissione deve stabilire, sulla base del tasso medio di crescita annuo relativo al consumo apparente del prodotto interessato, se il mercato del cartone ondulato grezzo all'interno del SEE sia in fase di contrazione ([46]).

(175) Le cifre più recenti disponibili al momento della notifica facevano riferimento agli anni tra il 2001 e il 2006. Secondo tali dati, il tasso medio di crescita annuo relativo al consumo apparente nel mercato complessivo del cartone ondulato grezzo all'interno del SEE per gli anni tra il 2001 e il 2006 è stato del 2,15 % (volume), ovvero dello 0,02 % (valore). Il tasso medio di crescita annuo relativo al consumo apparente del testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e del cartone ondulato a base di fibre riciclate all'interno del SEE, è stato, sempre nello stesso periodo, del 3,25 % (volume) e dell'1,22 % (valore).

(176) Poiché il tasso medio di crescita annuo del PIL ([47]) all'interno del SEE, nel periodo tra il 2001 e il 2006, era dell'1,97 % a prezzi costanti (volume) e del 3,98 % a prezzi correnti (valore), il tasso medio di crescita annuo del consumo di cartone ondulato grezzo, così come del testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e del cartone ondulato a base di fibre riciclate, era superiore se calcolato in base al volume, ma inferiore se calcolato rispetto al valore.

([46]) Nella nota 62 degli orientamenti, il 'consumo apparente del prodotto' è definito come 'produzione più importazioni meno esportazioni'. I dati relativi al consumo apparente, utilizzati ai fini della notifica, sono stati raccolti da Pöyry.

([47]) Sulla base dei dati UE-27.

Volume e/o valore

(177) La Commissione respinge l'osservazione della Germania, secondo cui il tasso medio di crescita annuo dovrebbe essere calcolato esclusivamente sulla base del volume e non del valore (cfr. i considerando 93 e 94). È indubbio che nella fattispecie occorrerà procedere ad un calcolo basato esclusivamente sul valore per appurare se sia stato superato il valore di soglia del 5 % di cui al punto 68, lettera b), degli orientamenti. Tuttavia, un rifiuto generalizzato di effettuare i calcoli in base al valore contrasterebbe con la prassi sinora seguita dalla Commissione, indebolendo così l'efficacia dell'esame attinente alla valutazione di sovraccapacità, ad esempio qualora la crescita dell'offerta superi una crescita già elevata della domanda e la media dei costi variabili sia relativamente bassa. La Commissione verificherà perciò se la capacità creata dal progetto di investimento sia superiore al 5 % delle dimensioni del mercato rilevante.

Verifica della capacità e calcolo dell'incremento di capacità

(178) Secondo le disposizioni di cui al punto 68, lettera b), degli orientamenti, l'aumento di capacità viene calcolato proporzionalmente al consumo apparente del prodotto interessato; ciò comporta, per definizione, che vengano incluse anche le forniture a terzi, così come le forniture interne di cartone ondulato grezzo.

(179) La verifica della capacità di cui al punto 68, lettera b), degli orientamenti mira ad impedire che un aumento di capacità considerevole (ossia un incremento superiore al 5 %), non accompagnato da un corrispondente aumento della domanda (cioè se l'incremento della domanda è inferiore al tasso di crescita del PIL all'interno del SEE), abbia conseguenze sfavorevoli per i concorrenti, in particolare per via delle ripercussioni sui prezzi. Il fatto che un aumento di capacità sia o meno considerevole dipende dal volume del mercato. Nel caso del cartone ondulato grezzo, il volume del mercato dipende in ultima analisi dal volume del mercato del prodotto a valle, e ciò a prescindere dal fatto che detto prodotto venga fabbricato internamente o da terzi. Non è pertanto opportuno che la capacità creata venga misurata esclusivamente in base al volume del mercato libero per il cartone ondulato grezzo. Inoltre, come illustrato in precedenza, per via dell'interazione tra mercato complessivo e mercato libero, una eventuale diminuzione di prezzo potrebbe incidere sulla decisione del produttore integrato di produrre internamente oppure di acquistare all'esterno, causando un incremento diretto della domanda nel mercato libero. Per questo motivo, la Commissione verifica di norma l'aumento di capacità con riferimento al mercato complessivo ([48]).

(180) La Germania ha dichiarato che il progetto prevede la creazione di una capacità annua complessiva di 615 000 tonnellate di cartone ondulato grezzo (testliner e cartone ondulato a base di fibre riciclate), corrispondente ad un valore di […] milioni di EUR. Nel 2006, il consumo apparente di cartone ondulato grezzo all'interno del SEE ammontava, secondo la Germania, a 23,363 milioni di tonnellate (per un valore di: 9 409,76 milioni di EUR). Nello stesso anno, il consumo apparente all'interno del SEE relativo al testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e al cartone ondulato a base di fibre riciclate sarebbe stato pari a 18,281 milioni di tonnellate (per un valore di: 6 752,698 milioni di EUR).

(181) Dai dati testé riportati risulta una capacità creata dal progetto Propapier di Eisenhüttenstadt corrispondente al 2,6 % del mercato complessivo del cartone ondulato grezzo (valore: [< 3] %), ovvero al 3,4 % del mercato combinato relativo al testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e al cartone ondulato a base di fibre riciclate (valore: [< 5] %). Ne consegue che la capacità creata mediante il progetto è al di sotto del 5 % del consumo apparente interessato (a livello di SEE).

(182) Anche adottando lo scenario 'worst case' dei quantitativi maggiori ipotizzati da Smurfit Kappa a proposito dell'aumento di capacità (650 000 tonnellate all'anno o 750 000 tonnellate all'anno), **il valore di soglia del 5 % per il mercato complessivo del cartone ondulato grezzo non viene superato** (cfr. tabella 2).

Tabella 2

Aumento di capacità nel mercato complessivo del cartone ondulato grezzo (SEE)

Mercato rilevante (SEE)	Mercato complessivo del cartone ondulato grezzo	Mercato complessivo del cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate (testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e cartone ondulato a base di fibre riciclate)
Volume nel 2006 (in migliaia di tonnellate)	*23 363*	*18 281*

([48]) Seguendo la stessa argomentazione, la Commissione è giunta alla stessa conclusione nei seguenti casi dello stesso periodo, relativi ad altri investimenti nel settore della carta: casi N 203/08 LIP — DE — Aiuto in favore di Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG e SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondi Świecie.

Mercato rilevante (SEE)	Mercato complessivo del cartone ondulato grezzo	Mercato complessivo del cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate (testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e cartone ondulato a base di fibre riciclate)
Valore nel 2006 (in migliaia di tonnellate)	*9 409 760*	*6 752 698*
Aumento di capacità in base al volume (in caso di 615 000 tonnellate annue)	2,6 %	3,4 %
Aumento di capacità in base al valore (in caso di 615 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 5] %
Aumento di capacità in base al volume (in caso di 650 000 tonnellate annue)	2,8 %	3,6 %
Aumento di capacità in base al valore (in caso di 650 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 5] %
Aumento di capacità in base al volume (in caso di 750 000 tonnellate annue)	3,2 %	4,1 %
Aumento di capacità in base al valore (in caso di 750 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 5] %

(183) Al fine di considerare un'ipotesi di scenario 'worst case', la Commissione ha calcolato inoltre l'incremento di capacità come percentuale dell'acquisto di cartone ondulato grezzo nel mercato libero. In questo caso occorrerebbe tener conto solo della parte di capacità totale creata dall'investimento che è stata destinata alla produzione per essere successivamente venduta nel mercato libero. Secondo la Germania, il quantitativo in oggetto era di [< 250 000] tonnellate all'anno. La parte restante della capacità da creare, ossia [> 365 000] tonnellate all'anno (che Progroup acquisirebbe senza l'investimento da terzi e che, pertanto, rappresenterebbe di fatto una domanda nel mercato libero), verrebbe a quel punto utilizzata internamente al gruppo per la trasformazione in cartone ondulato e dovrebbe perciò essere sottratta dal volume del mercato libero.

(184) Poiché il volume ipotizzato del mercato libero del cartone ondulato grezzo all'interno del SEE nel 2006 era di 8,644 milioni di tonnellate ([49]), la capacità creata dal progetto in termini di percentuale del volume del mercato libero del cartone ondulato grezzo è solo del [< 3] % con riferimento al volume ([50]) (cfr. tabella 3).

(185) Al momento della notifica originaria, la Germania non poteva presentare stime riguardanti esclusivamente il mercato libero del cartone ondulato grezzo prodotto da fibre riciclate (vale a dire: testliner e cartone ondulato a base di fibre riciclate). Nelle proprie osservazioni in merito alla decisione di avvio del procedimento, la Germania ha dichiarato che, sulla base dei dati storici in possesso di Pöyry, il volume di questo mercato per il 2006 poteva essere stimato in 6,5 milioni di tonnellate. Ciò significherebbe che l'incremento di capacità nel mercato libero del cartone ondulato grezzo prodotto da fibre riciclate, con riferimento al volume, è pari al [< 3] % (cfr. tabella 3).

(186) La Commissione ha inoltre effettuato i calcoli con riferimento al valore, laddove va osservato che si è considerata come ipotesi di scenario 'worst case' una capacità supplementare di 285 000 tonnellate all'anno (valore ipotizzato da Smurfit Kappa), creata dal progetto Propapier PM2 nel mercato libero. In tutti gli scenari, tuttavia, **il valore di soglia del 5 % per il mercato libero del cartone ondulato grezzo non è stato superato** (cfr. tabella 3).

([49]) Sulla base dell'ipotesi di scenario 'worst case' illustrata al considerando 167 della presente decisione.
([50]) Tale valore è stato calcolato come segue: [< 250 000] tonnellate annue/(8 600 000 tonnellate annue — [> 365 000] tonnellate annue).

Tabella 3

Aumento di capacità nel mercato libero del cartone ondulato grezzo (SEE)

Mercato rilevante (SEE)	Mercato libero del cartone ondulato grezzo	Mercato libero del cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate (testliner con grammatura fino a 150 g/m^2 e cartone ondulato a base di fibre riciclate)
Volume nel 2006 (in migliaia di tonnellate)	*8 644*	*6 500*
Valore nel 2006 (in migliaia di EUR)	*3 481 611*	*2 400 990*
Aumento di capacità in base al volume (in caso di 150 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 3] %
Aumento di capacità in base al valore (in caso di 150 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 3] %
Aumento di capacità in base al volume (in caso di 285 000 tonnellate annue)	[< 5] %	[< 5] %
Aumento di capacità in base al valore (in caso di 285 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 5] %

(187) La Commissione respinge l'ipotesi avanzata dal denunciante di un 'effetto di dislocazione' (cfr. i considerando 56 e 57), secondo cui la 'capacità liberata', ossia la capacità che Progroup non fornisce più nel mercato libero, deve essere sommata ai quantitativi di cartone ondulato grezzo prodotti e venduti da Progroup sul mercato libero, affinché sia possibile calcolare la capacità creata nel mercato libero con l'investimento di Propapier. Un siffatto scenario creerebbe indubbiamente un incremento di capacità superiore al 5 % (nel caso di un aumento di capacità di 525 000 tonnellate all'anno); tuttavia, un tale approccio indicherebbe che l'aumento di capacità nel mercato libero sia pari all'aumento di capacità nel mercato complessivo. L'incremento sarebbe addirittura uguale anche qualora Propapier non offrisse il cartone ondulato grezzo sul mercato libero e destinasse invece l'intera sua nuova produzione all'utilizzo interno. In quest'ultimo caso, il mercato del cartone ondulato grezzo non dovrebbe essere affatto considerato ai fini della verifica prevista al punto 68 degli orientamenti, poiché nel mercato non verrebbero venduti quantitativi di cartone ondulato grezzo, bensì solo il prodotto a valle (cartone ondulato).

(188) Inoltre, il file Excel trasmesso da Smurfit Kappa risale a giugno 2008, ma la Commissione può basarsi esclusivamente sui fatti, sulle relazioni e sugli altri dati di cui essa poteva disporre prima della data di approvazione della decisione annullata, ossia il 2 aprile 2008. Sebbene il documento contenga alcuni dati ricavati da uno studio del 2007 (Henry Poole Consulting, cfr. nota 15), i calcoli si basano su ipotesi e su ulteriori dati che non sembrano provenire direttamente da tale studio.

(189) In considerazione del prodotto a valle (cartone ondulato), con il progetto non viene creata alcuna capacità produttiva; il progetto, infatti, mira esclusivamente a realizzare la produzione di cartone ondulato grezzo (aumento di capacità del cartone ondulato: 0 %). Di conseguenza, **per quanto concerne il cartone ondulato, la soglia del 5 % stabilita al punto 68, lettera b), degli orientamenti non viene superata.**

(190) In linea generale, la Commissione, sulla base di quanto esposto in precedenza, è giunta alla conclusione che la capacità creata dal progetto Propapier PM2 sia inferiore al 5 % dei mercati rilevanti interessati e che pertanto **l'aiuto da sottoporre ad esame non determina alcuna situazione in cui il valore di soglia fissato al punto 68, lettera b), degli orientamenti venga superato per i prodotti interessati**.

Sovraccapacità strutturale

(191) Come illustrato al considerando 60, Smurfit Kappa era del parere che nel periodo tra il 2001 e il 2006 il mercato del cartone ondulato grezzo avesse dovuto affrontare una situazione di sovraccapacità strutturale e che l'aiuto di Stato per nuovi investimenti nel settore avesse ulteriormente aggravato tale situazione. La Commissione verificherà questi argomenti, sebbene dagli esiti della verifica effettuata in base al punto 68, lettera b), degli orientamenti non risultino aumenti considerevoli di capacità per un mercato caratterizzato da sovraccapacità strutturale.

(192) Smurfit Kappa ha fondato le proprie argomentazioni sullo studio di London Economics del 2007, che rileva un indice di utilizzazione degli impianti inferiore al 90 % e afferma che nel periodo tra il 2006 e il 2007 il valore sarebbe rimasto al di sotto del 90 % anche in assenza di smantellamento di capacità nel settore. La Germania sostiene, per contro, che lo smantellamento di capacità fosse dovuto all'eliminazione di macchinari per lo più obsoleti e inefficienti ([51]). Secondo la relazione ECA, le chiusure di stabilimenti erano riconducibili in gran parte alle variazioni naturali della domanda e degli standard tecnici, nonché alla ricerca delle economie di scala; la necessità di sostituire i macchinari è dovuta, secondo la relazione: 1) alle innovazioni nelle tecnologie produttive, 2) allo sviluppo ulteriore di processi di standardizzazione nel settore e 3) ai risparmi potenziali di costi a causa delle economie di scala realizzate con macchinari di dimensioni maggiori. Pertanto, la Germania ha respinto l'affermazione di Smurfit Kappa, secondo cui le chiusure degli stabilimenti rappresentavano una decisione consapevole degli operatori del settore, finalizzata a ripristinare l'equilibrio tra domanda e offerta nel mercato.

(193) La Commissione osserva che da uno studio indipendente del 2007 (studio della Deutsche Bank) risulta effettivamente che le chiusure degli stabilimenti per la produzione del cartone ondulato grezzo di Smurfit Kappa avessero l'obiettivo di migliorare la qualità della base patrimoniale dell'azienda. Lo studio indica altresì che sono necessarie nuove capacità per coprire la domanda relativa al periodo 2009-2012 (con riferimento a nuovi investimenti da parte di Mondi, Progroup e SAICA); nonostante gli aumenti di capacità nel 2009, il grado di utilizzo degli impianti resterebbe, secondo lo studio, ad un buon livello ([52]).

(194) La Commissione ritiene, pertanto, che non esistano prove convincenti del fatto che l'aiuto concesso a Propapier rafforzi le sovraccapacità strutturali già esistenti nel mercato del cartone ondulato grezzo. I dati forniti da Smurfit Kappa sulle sovraccapacità riguardano primariamente il periodo antecedente l'investimento, mentre le previsioni disponibili al momento della decisione annullata, tra cui anche uno studio indipendente (quello della Deutsche Bank), indicano una domanda in crescita a partire dal 2007. In ogni caso, la Commissione ha tenuto conto della contrazione relativa (in termini di valore) della domanda nel periodo tra il 2001 e il 2006 poiché ha calcolato la percentuale della nuova capacità creata sul mercato in questione conformemente al punto 68, lettera b), degli orientamenti.

6.5.3. CONCLUSIONE SULLA NECESSITÀ DI UNA VERIFICA DETTAGLIATA IN APPLICAZIONE DELLA COMUNICAZIONE RELATIVA AI CRITERI PER UNA VALUTAZIONE DETTAGLIATA DEGLI AIUTI REGIONALI DESTINATI AI GRANDI PROGETTI DI INVESTIMENTO

(195) Gli orientamenti stabiliscono che nei casi in cui i valori di soglia indicati al punto 68, lettere a) e b), vengano superati, la Commissione approverà gli aiuti a finalità regionale a favore degli investimenti soltanto al termine di una verifica dettagliata, a seguito dell'apertura di procedura prevista all'articolo 88, paragrafo 2 del trattato, attestante che gli aiuti sono necessari per fornire un effetto d'incentivazione per gli investimenti e che i vantaggi della misura d'aiuto sono superiori alla distorsione della concorrenza e agli effetti sugli scambi tra gli Stati membri che ne derivano. La Commissione osserva che ai fini del presente caso, i valori di soglia di cui al punto 68 degli orientamenti non sono stati superati, ossia che l'esame approfondito previsto dalla comunicazione della Commissione relativa ai criteri per una valutazione dettagliata degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento ([53]) (in appresso la 'comunicazione sui criteri di valutazione') non è necessario. La Commissione deve comunque dimostrare che i vantaggi derivanti dall'aiuto agli investimenti regionali sono superiori rispetto agli eventuali effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza.

6.5.4. VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI POSITIVI E NEGATIVI DELL'AIUTO

(196) La Commissione rileva che sono soddisfatti i requisiti dell'effetto di incentivazione definiti al punto 38 degli orientamenti. Inoltre, la Commissione osserva che il Tribunale ha confermato che la Commissione può far

([51]) Secondo la relazione ECA, i macchinari per la produzione della carta smantellati nel periodo 2000-2007 avevano una vita media di 51 anni (pag. 55 e appendice 2).

([52]) 'Il grado di utilizzo degli impianti nel settore rappresenta un criterio importante per verificare quanto siano solide le condizioni di mercato e forniscono informazioni sulla tendenza dei prezzi dei prodotti. Il grado di utilizzo rilevato nello scorso anno in Europa è stato del 92 % e si prevede che esso cresca nei prossimi due anni […]. La crescita sana della domanda, unita a una nuova domanda limitata, snellirà ulteriormente il mercato'. (Studio della Deutsche Bank, pag. 19).

([53]) GU C 223 del 16.9.2009, pag. 3.

riferimento ad una circostanza di ordine cronologico per la valutazione dell'effetto di incentivazione ([54]). La Commissione è perciò del parere che l'aiuto abbia esercitato un effetto di incentivazione sull'investimento e che abbia dato un contributo positivo allo sviluppo della regione assistita interessata.

(197) Gli orientamenti stabiliscono che gli aiuti a finalità regionale possano svolgere un ruolo efficace solo se utilizzati in modo parsimonioso e proporzionato e se concentrati nelle regioni più svantaggiate dell'Unione europea. In particolare, i massimali di aiuto ammissibili dovrebbero riflettere la gravità relativa dei problemi di sviluppo nelle regioni interessate. Inoltre, i vantaggi degli aiuti in termini di sviluppo di una regione sfavorita devono essere superiori alle distorsioni della concorrenza che ne derivano.

(198) Ai sensi del TFUE, la Commissione può accettare distorsioni della concorrenza e effetti sugli scambi per favorire lo sviluppo economico delle regioni assistite in conformità all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE. L'importanza attribuita agli effetti positivi dell'investimento sovvenzionato è maggiore nel caso delle regioni particolarmente svantaggiate ai sensi delle disposizioni dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE rispetto alle regioni di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE.

(199) L'intensità massima consentita applicabile al progetto, pari al 12,30 % ESL, è soggetta alle disposizioni relative alla riduzione dei massimali degli aiuti a finalità regionale ai sensi del punto 67 degli orientamenti e non supera il massimale regionale vigente. Essa può pertanto essere considerata proporzionata in riferimento agli svantaggi economici da colmare nella regione del Brandeburgo, che nel periodo in questione era una regione ammissibile agli aiuti regionali a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE.

(200) Una volta accertato che l'aiuto costituisce un incentivo agli investimenti nella regione interessata e appuratane la proporzionalità, occorre ponderare gli effetti positivi e negativi dell'aiuto.

(201) Mediante la creazione di 150 posti di lavoro diretti e 450 posti di lavoro indiretti, nonché con l'ampliamento della base industriale nella regione interessata, l'investimento sovvenzionato contribuisce allo sviluppo regionale di una regione ammissibile agli aiuti regionali a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE. La Commissione osserva che l'importo dell'aiuto per posto di lavoro creato (circa 300 000 EUR per ciascun posto di lavoro diretto creato, ma solo 75 000 EUR per ciascun posto di lavoro diretto e indiretto creato) non è eccessivo rispetto a casi analoghi di aiuti regionali per investimenti ad alta intensità di capitale nel settore cartario, per i quali era applicabile lo stesso massimale regionale del 30 % ([55]).

(202) L'aiuto non determina la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato da parte del beneficiario dell'aiuto e gli effetti della capacità creata mediante l'investimento nel mercato rilevante del prodotto sono limitati. Al momento delle decisioni sull'investimento e sulla concessione dell'aiuto, non era possibile rilevare o prevedere che tali mercati, al momento del completamento dell'investimento, avrebbero dovuto affrontare una situazione di sovraccapacità strutturale.

(203) Poiché l'aiuto non supera il massimale ridimensionato di aiuti a finalità regionale previsto per i grandi progetti di investimento, conformemente agli orientamenti e alla carta degli aiuti a finalità regionale 2007/2013 della Germania, la Commissione ritiene che l'aiuto non incida negativa in maniera eccessiva sugli scambi e non sia incompatibile con il mercato interno. La Commissione constata, in particolare, che le osservazioni pervenute nell'ambito del procedimento d'indagine formale non permettono di ritenere che, qualora l'aiuto non fosse stato concesso, il progetto di investimento sarebbe stato realizzato in un'altra regione dell'Unione europea alla quale si applica un massimale d'intensità dell'aiuto più elevato o equivalente. Non vi sono, inoltre, elementi atti a far ritenere che l'aiuto abbia consentito a Propapier di trasferire le proprie attività in altre regioni o di smantellare siti in altre regioni la cui situazione socioeconomica sia analoga o peggiore rispetto alla regione assistita in cui Propapier ha effettuato l'investimento.

(204) Infine, a parere della Commissione, la Germania ha dimostrato che il progetto Propapier PM2 contribuisce a conseguire l'obiettivo della coesione — un obiettivo di interesse generale — e che è stato realizzato nell'ambito di una strategia coerente di sviluppo regionale. L'investimento sovvenzionato contribuisce considerevolmente a migliorare la situazione socioeconomica e lo sviluppo della regione interessata, specialmente per quanto riguarda l'occupazione, la creazione di entrate e l'ampliamento della base industriale. In considerazione del tipo e delle dimensioni del progetto, la Commissione reputa che l'aiuto non generi distorsioni della concorrenza e non abbia ripercussioni inaccettabili sugli scambi.

(205) Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione è giunta alla conclusione che i vantaggi della misura di aiuto siano

([54]) Sentenza del Tribunale di primo grado del 14 gennaio 2009, T-162/06, Kronoply/Commissione, Racc. 2009, punto 80.

([55]) Cfr. i casi N 203/08 LIP — DE — Aiuto in favore di Hamburger Spremberg GmbH & Co KG (aiuto di circa 183 000 EUR per ciascun posto di lavoro diretto creato; 200 posti di lavoro diretti; numero di posti di lavoro indiretti non indicato) e N 865/06 LIP — DE — Aiuto in favore di Adolf Jass Schwarza GmbH (aiuto di circa 367 000 EUR per ciascun posto di lavoro diretto creato; 100 posti di lavoro diretti e 100 posti di lavoro indiretti).

superiori alla distorsione della concorrenza e agli effetti sugli scambi tra gli Stati membri che ne derivano.

7. **CONCLUSIONE**

La Commissione rileva che la Germania ha concesso illegalmente l'aiuto a favore di Propapier PM2 GmbH in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. La Commissione è tuttavia giunta alla conclusione che l'aiuto rispetti i criteri stabiliti dagli orientamenti e, per i prodotti interessati, non generi una situazione in cui sono superate le soglie fissate al punto 68, lettere a) e b), degli orientamenti. L'aiuto produce altresì un effetto di incentivazione ed è proporzionato agli svantaggi regionali da rimuovere. La Commissione ritiene inoltre che i vantaggi derivanti dall'aiuto prevalgano sulle distorsioni della concorrenza e sugli effetti sugli scambi tra gli Stati membri che ne derivano. La Commissione conclude pertanto che l'aiuto è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto di Stato concesso dalla Germania a favore di Propapier PM2 GmbH per un importo pari a 43 415 903 EUR (valore attualizzato) è ritenuto compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Articolo 2

La Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 1º ottobre 2014

Per la Commissione

Joaquín ALMUNIA

Vicepresidente