# DECISIÓN (UE) 2015/1072 DE LA COMISIÓN

## de 1 de octubre de 2014

## relativa a las medidas adoptadas por Alemania a favor de Propapier PM2 GmbH — Ayuda estatal SA.23827 (2013/C) (ex NN 46/12) (ex N 582/07)

*[notificada con el número C(2014) 6837]*

**(El texto en lengua alemana es el único auténtico)**

**(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con los citados artículos, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

### 1. PROCEDIMIENTO

(1) Por carta de 8 de octubre de 2007, registrada en la Comisión ese mismo día, Alemania notificó de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE, una ayuda prevista en favor de Propapier PM2 GmbH (véase el punto 2.2, «el beneficiario») para un gran proyecto de inversión en Eisenhüttenstadt (Brandenburg-Nordost, Alemania) sobre la base de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2007-2013 ([1]) (en lo sucesivo, «las DAR»). La ayuda prevista se registró con el número N 582/07.

(2) Tras recibir información adicional y varias denuncias formales ([2]) y reunirse con representantes de las autoridades alemanas y del beneficiario, el 2 de abril de 2008 la Comisión adoptó la Decisión ([3]) de no formular objeciones a la medida de ayuda notificada.

(3) Con posterioridad a la adopción de la Decisión de la Comisión de 2 de abril de 2008, la Comisión recibió otras alegaciones de los denunciantes, que impugnaban la evaluación de la Comisión y la adopción de la Decisión de no formular objeciones. El Grupo Smurfit Kappa plc (en lo sucesivo, «Smurfit Kappa») presentó también información el 24 de junio de 2008, alegando que se había concedido ayuda adicional a Propapier PM2 GmbH & Co. KG en forma de ayuda en infraestructuras y pedía a la Comisión que anulara su decisión. La Comisión inició una investigación separada con el número SA.36147 (C 30/10) ([4]) para investigar las citadas alegaciones.

(4) El 5 de agosto de 2008, Smurfit Kappa interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión de 2 de abril de 2008.

(5) Por carta de 7 de noviembre de 2008, Alemania informó a la Comisión de la ejecución de la inversión subvencionada. Por cartas de 22 de diciembre de 2008 y 13 de enero de 2010, Alemania informó a la Comisión de algunos cambios en el proyecto notificado.

(6) Mediante la sentencia de 10 de julio de 2012, T-304/08, Smurfit Kappa Group plc/Comisión, el Tribunal General anuló la citada Decisión de la Comisión de 2 de abril de 2008 (en lo sucesivo, «la Decisión anulada»). Por esta razón, la Comisión tuvo que volver a evaluar la medida de ayuda y adoptar una nueva decisión, lo que la coloca en la misma situación que el 2 de abril de 2008 ([5]).

---

([1]) DO C 54 de 4.3.2006, p. 13.

([2]) Entre otras, denuncias formales de las siguientes asociaciones: Swedish Forest Industries Federation y Finnish Forest Industry Federation, de 20 de diciembre de 2007 (registrada con el número CP 365/07), Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken, de 3 de enero de 2008 (registrada con el número CP 3/08) y de Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose, de 22 de febrero de 2008 (registrada con el número CP 47/08).

([3]) DO C 131 de 29.5.2008, p. 6.

([4]) DO C 7 de 12.1.2011, p. 10.

([5]) Véase la Decisión de la Comisión, de 23 de marzo de 2011, en el asunto C 28/05, Glunz AG (DO L 228 de 3.9.2011, p. 22) y la Decisión de la Comisión, de 11 de mayo de 2012, en el asunto SA.28855 (N 373/09) (ex C 10/09, ex N 528/08), ING — Ayuda de reestructuración (DO C 260 de 29.8.2012, p. 1).

(7) El 14 de agosto de 2012, tuvo lugar una reunión entre representantes de la Comisión y de Alemania, a la que también asistieron representantes del beneficiario. Las autoridades alemanas presentaron observaciones por cartas de 24 de agosto de 2012 y 5 de febrero de 2013.

(8) Cabe señalar que la concesión de la ayuda en cuestión por parte de Alemania estaba supeditada a la aprobación previa de la Comisión. Alemania no empezó a pagar la ayuda hasta la adopción de la Decisión de la Comisión de 2 de abril de 2008, posteriormente anulada. No obstante, como consecuencia de la anulación por el Tribunal General, debe procederse como si la Decisión anulada de la Comisión nunca se hubiera adoptado y la ayuda prevista por Alemania no hubiera sido debidamente autorizada por la Comisión. Por tanto, la Comisión ha trasferido este asunto al registro de ayudas no notificadas con el número SA.23827 (2012/NN-46).

(9) Por carta de 15 de mayo de 2013, la Comisión informó a Alemania de su decisión de incoar el procedimiento con arreglo al artículo 108, apartado 2, del TFUE, con respecto a la ayuda estatal regional concedida a Propapier PM2 GmbH (en lo sucesivo, la «Decisión de incoación»). La Decisión de incoación de la Comisión fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([6]) el 8 de agosto de 2013. Se invitó a los interesados a que presentaran sus observaciones.

(10) Alemania formuló observaciones por carta de 15 de julio de 2013 (2013/073407).

(11) Por correo electrónico de 20 de septiembre de 2013 (2013/092832) y carta de 20 de noviembre de 2013 (2013/113552), la Comisión solicitó información adicional, que Alemania transmitió por cartas de 16 de octubre de 2013 (2013/102801), 9 de diciembre de 2013 (2013/123872) y 21 de enero de 2014 (2014/007118).

(12) Smurfit Kappa, en calidad de interesado, formuló observaciones por carta de 6 de septiembre de 2013 (2013/090228) [observaciones que se transmitieron a Alemania por carta de 13 de septiembre de 2013 (2013/091012)] y anunció posibles observaciones posteriores. Por carta de 30 de septiembre de 2013 (2013/095929), la Comisión invitó a Smurfit Kappa a que presentara sus observaciones para el 30 de octubre de 2013. Por correo electrónico de 30 de octubre de 2013 (2013/107610), Smurfit Kappa explicó que no deseaba formular otras observaciones, aunque solicitó información sobre el procedimiento. La Comisión respondió por carta de 29 de noviembre de 2013 (2013/119741). Por carta de 14 de octubre de 2013 (2013/101451), Alemania respondió a las observaciones de Smurfit Kappa.

(13) Por carta de 30 de septiembre de 2013 (2013/095932, 2013/095939, 2013/095941, 2013/095942), la Comisión informó a los primeros denunciantes (Swedish Forest Industries Federation y Finnish Forest Industry Federation, Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken y Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose), que habían intervenido en el examen preliminar antes de la adopción de la Decisión anulada (véase el considerando 2), sobre la apertura del procedimiento de investigación formal y los invitó a que presentaran observaciones. Ninguno de ellos presentó observaciones.

## 2. **DESCRIPCIÓN DETALLADA**

### 2.1. *OBJETIVO*

(14) Alemania pretendía fomentar el desarrollo regional, concediendo para ello una ayuda de inversión regional a Propapier PM2 GmbH & Co. KG para la construcción de una nueva papelera en Eisenhüttenstadt. Eisenhüttenstadt se encuentra en la región de Brandenburg-Nordost, zona asistida de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, con un límite máximo de ayuda regional con arreglo al mapa de ayudas regionales de Alemania para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013 del 30 % equivalente bruto de subvención (EBS) ([7]).

### 2.2. *EL BENEFICIARIO*

(15) El beneficiario de la ayuda identificado en la Decisión anulada era Propapier PM2 GmbH & Co. KG, una gran empresa perteneciente a Progroup AG (en lo sucesivo, «Progroup»).

([6]) DO C 230 de 8.8.2013, p. 39.
([7]) Ayuda estatal N 459/06 (DO C 295 de 5.12.2006, p. 6).

(16) La relación empresarial entre el beneficiario y el grupo es la siguiente: l […] (*) % del capital de Propapier PM2 GmbH & Co. KG pertenece a Propapier PM2 Beteiligungs GmbH en su calidad de socio con responsabilidad personal de la sociedad comanditaria. Propapier PM2 Beteiligungs GmbH es propiedad de Propapier Papiererzeugung GmbH en un […] % y de Jürgen Heindl en un […] %. El socio único de Propapier Papiererzeugung GmbH era Progroup, en la que Jürgen Heindl poseía el […] % de las acciones a través de JH-Holding Gmb. El […] % restante de las acciones de Progroup se repartía de la siguiente manera: dos accionistas, cada uno con una participación del […] %, y otro accionista con un porcentaje del […] %. Ninguno de estos accionistas tenía derechos especiales de voto.

(17) Progroup fabrica y vende a través de sus filiales papel para cartón ondulado y cartón ondulado. En 2007, en el momento de la notificación, en Europa fabricaban cartón ondulado Prowell GmbH & Co. KG y sus filiales Prowell SA, Francia, Prowell s.r.o., República Checa y desde finales de 2008, Prowell Sp. z.o.o., Polonia. El papel para cartón ondulado lo fabricaba Propapier Papiererzeugung GmbH. Las restantes sociedades de Progroup prestan servicios relacionados con la venta de cartón ondulado.

(18) Como se describe en la notificación inicial de 2007, el proyecto incluía la construcción de una central eléctrica para abastecer a la papelera. La parte principal del proyecto de inversión consistía en la construcción de la papelera, que construiría y gestionaría la propia Propapier PM2 GmbH & Co. KG. Por el contrario, la central eléctrica que proporciona el vapor y la corriente necesarios para el proceso de fabricación en la papelera debía construirla y financiarla Propower GmbH (en lo sucesivo, «Propower»), por entonces perteneciente a Progroup; Propower pertenece al mismo grupo y posee el […] % restante de Propapier PM2 GmbH & Co. KG. Mediante un contrato de arrendamiento entre las partes se transferiría el derecho de explotación de la central a Propapier PM2 GmbH & Co. KG.

(19) Alemania explicó que, según la legislación fiscal alemana, los activos empresariales (*Wirtschaftsgüter*) que forman parte de los activos empresariales especiales (*Sonderbetriebsvermögen*) que pertenecen a un miembro (en este caso Propower) de una sociedad de personas (en este caso, Propapier PM2 GmbH & Co. KG), a efectos fiscales se asignan al activo de la sociedad de personas y no al del socio, incluso si el socio es propietario civil del bien económico. Esta es una consecuencia de la transparencia fiscal de las sociedades de personas. Por consiguiente, Propapier PM2 GmbH & Co. KG podría solicitar la ayuda para la totalidad del proyecto de inversión, inclusive la construcción de la central que explotaría Propower.

(20) Después de la adopción de la Decisión anulada, Alemania comunicó a la Comisión que la central ya no formaba parte del proyecto de inversión subvencionado y que no había solicitado ni aprobado ninguna ayuda para la construcción de la central. Propower iba a venderse a EnBW Energy Solutions GmbH (ESG), filial de EnBW Energie Baden-Württemberg AG.

(21) Puesto que, según el Derecho de sociedades alemán, una sociedad comanditaria debe tener al menos dos socios, uno de ellos con responsabilidad limitada, Propapier PM2 GmbH & Co. KG se disolvió después de la retirada de Propower. El otro socio, Propapier PM2 Beteiligungs GmbH, pasó de ser una sociedad de inversiones a una sociedad operativa con el nombre de Propapier PM2 GmbH (en lo sucesivo, «Propapier») y se convirtió en beneficiario de la medida de ayuda.

(22) Alemania indicó que Propapier Papiererzeugung GmbH ahora funciona con el nombre de Propapier PM1 GmbH y posee todas las acciones de Propapier PM2 GmbH.

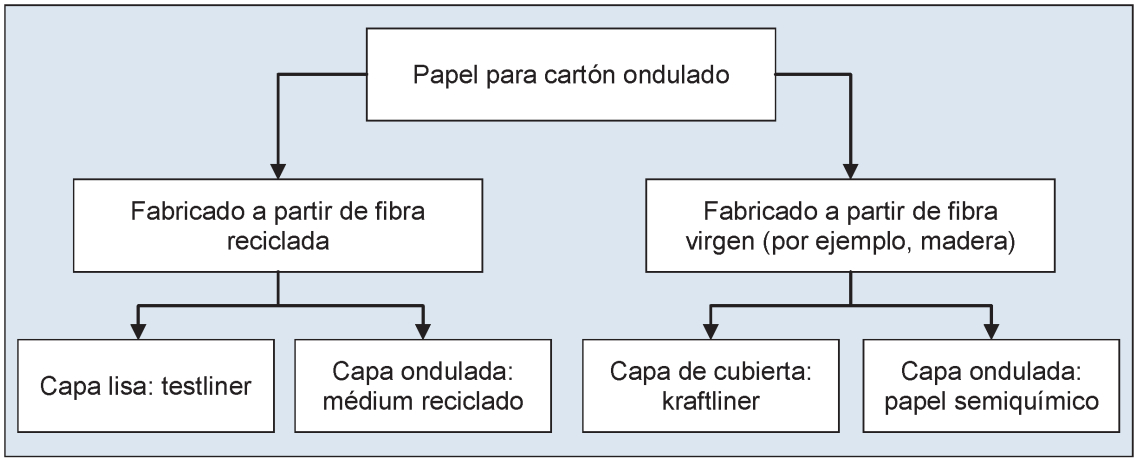
### 2.3. *EL PROYECTO DE INVERSIÓN*

#### 2.3.1. PRODUCTOS Y TECNOLOGÍA

(23) El papel para cartón ondulado (en lo sucesivo, «PCO») es un tipo de papel que se fabrica para producir cartón ondulado. Comprende tanto la cubierta como el médium. La cubierta forma la capa lisa interna o externa, mientras que el médium se emplea para la capa ondulada. El papel para cartón ondulado se fabrica a partir de fibra de madera natural o fibra reciclada. Las cubiertas de fibra de madera (en lo sucesivo, «fibra virgen») se denominan kraftliner, y las de fibra reciclada, testliner. El médium de fibra virgen se llama papel semiquímico, y el de fibra reciclada, médium reciclado. El PCO reciclado comprende la totalidad del PCO reciclado, es decir, tanto el testliner como el médium reciclado. El gráfico 1 representa los distintos tipos de PCO.

(*) Cubierto por la obligación de secreto profesional.

*Gráfico 1*




(24) El PCO constituye la base para la fabricación de cartón ondulado (proceso que consiste en combinar capas lisas y médium). El cartón ondulado se transforma en cajas de cartón, que se utilizan para embalaje.

(25) En la papelera estaba previsto que se fabricaran dos tipos de PCO: testliner de un gramaje de hasta 150 $g/m^2$ y médium de fibra reciclada (fabricado a partir de papel reciclado).

(26) Según la planificación empresarial en el momento de la notificación, una gran parte (aproximadamente el 75 %) del PCO producido en la planta beneficiaria de la subvención se iba a utilizar en Progroup para la producción del producto transformado, el cartón ondulado. Progroup vende cartón ondulado como producto final. El PCO que no se utilizara dentro del grupo se vendería a terceros. Progroup no participaba en la fabricación de cajas de cartón ondulado para clientes finales.

(27) La fábrica que se iba a construir comprendería el equipo para reciclar papel, una máquina para la fabricación de PCO, una nave industrial, un almacén de piezas de repuesto, naves para los talleres y un almacén para las bobinas de papel.

(28) La central eléctrica generaría el vapor necesario para el proceso de producción. Para un uso eficiente de la energía térmica, la central debería generar al mismo tiempo suficiente electricidad para cubrir aproximadamente el [< 60] % de las necesidades de Propapier.

#### 2.3.2. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

(29) El proyecto de inversión comenzó en diciembre de 2007 y se esperaba que culminara a mediados de 2010. La capacidad total de 615 000 t/a de PCO debía lograrse progresivamente para 2015.

### 2.4. *GASTOS SUBVENCIONABLES*

(30) Los costes de inversión subvencionables se calculan sobre la base de los costes de la inversión inicial. En la notificación inicial, los gastos subvencionables calculados con arreglo a las DAR ascendían a 643 862 500 EUR (valor nominal) o 586 722 900 EUR (importe actualizado) ([8]) para edificios, instalaciones, equipos y otros costes.

(31) En la categoría 'otros costes' entran, entre otros, los gastos relativos a equipamiento interior, TI y licencias de software. Alemania confirmó que unas licencias de software por valor de […] EUR solo se iban a utilizar en el establecimiento que recibía la ayuda y que se consideran activos amortizables, adquiridos por terceros y deben permanecer en el establecimiento durante cinco años.

([8]) A efectos de la presente Decisión, los costes subvencionables y los importes de ayuda se actualizan al año de la notificación inicial, utilizando el tipo de referencia aplicable en el momento de la notificación, es decir, en este caso, el 5,42 % (véase el apartado 41 de las DAR).

(32) Después de la adopción de la Decisión anulada, Alemania comunicó a la Comisión que, puesto que en el proyecto subvencionado se había suprimido la central, los costes subvencionables se reducirían en consecuencia. Los costes subvencionables totales incurridos en el proyecto modificado ascienden a 385 944 683 EUR (valor nominal) o 352 974 825 EUR (importe actualizado).

### 2.5. *FINANCIACIÓN DEL PROYECTO*

(33) Según la notificación original de Alemania, aproximadamente el 73 % de los costes totales del proyecto se financiarían mediante préstamos bancarios (en concreto, estos préstamos no estarían cubiertos por garantías estatales). Otro 14 % de los costes totales se costearía con fondos propios y el importe restante se financiaría con la ayuda.

(34) Alemania confirmó que, incluso después de suprimir la inversión en la central, se seguía cumpliendo la condición de que el beneficiario hiciera una aportación financiera de más del 25 % de los costes subvencionables totales.

### 2.6. *BASE JURÍDICA*

(35) En la notificación inicial, la base jurídica indicada para la ayuda era la siguiente:

a) Ley de 2007 sobre primas de inversión (*Investitionszulagengesetz 2007*) de 15 de julio de 2006, publicada el 23 de febrero de 2007 (BGBl. 2007 I, p. 282) (régimen de exención por categorías XR 6/2007 ([9]));

b) Ley relativa a la Iniciativa conjunta 'Mejora de la estructura económica regional' [Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur'] de 6 de octubre de 1969 (BGBl. I, p. 1861), modificada en último lugar por el artículo 102 del Reglamento de 25 de noviembre de 2003 (BGBl. I, p. 2304), en relación con el 36º Plan marco de Iniciativa conjunta 'Mejora de la estructura económica regional' para el período 2007-2010 (BT-Drs. 16/5215 de 27 de abril de 2007) (régimen de exención por categorías XR 31/2007 ([10]));

c) Directrices del Ministerio de Economía sobre el fomento de la empresa en el marco de la Iniciativa conjunta 'Mejora de la estructura económica regional' [Richtlinie des Ministeriums für Wirtschaft zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' — GA — (GA-G) de 7 de diciembre de 2006 (ABl. für Brandenburg Nr. 51, de 27 de diciembre de 2006, p. 798)];

d) Reglamento Financiero del Estado federado (Landeshaushaltsordnung-LHO) de 21 de abril de 1999 (GVBl. I/99, p. 106) y sus correspondientes disposiciones administrativas (VV-LHO).

(36) Alemania informó a la Comisión después de la adopción de la Decisión anulada de que la ayuda total se concedió exclusivamente en virtud de la *Investitionszulagengesetzes 2007*, es decir, el régimen de exención por categorías XR 6/2007.

### 2.7. *LA MEDIDA DE AYUDA*

(37) El beneficiario solicitó la ayuda el 15 de mayo de 2007, es decir antes de que comenzaran los trabajos en diciembre de 2007, y Alemania confirmó por escrito que, a la espera del resultado final de una evaluación exhaustiva, se cumplían las condiciones de subvencionabilidad (carta del Banco de Inversiones del Estado federado de Brandeburgo de 24 de mayo de 2007).

(38) El importe de ayuda notificado por Alemania ascendía en total a 82 509 500 EUR (importe nominal) o 72 145 700 EUR (importe actualizado). Alemania confirmó que esta ayuda no se acumularía con otras ayudas destinadas a los mismos costes subvencionables.

(39) Posteriormente, Alemania comunicó que se había pagado a Propapier una ayuda por importe de 50 559 153 EUR (importe nominal) o 44 172 973 EUR (importe actualizado) para el proyecto de inversión reducido. Alemania indicó además que la intensidad de la ayuda abonada superaba la intensidad de ayuda del 12,30 % EBS fijada en la Decisión anulada y del importe actualizado de 43 415 903 EUR calculado sobre la base de los costes subvencionables reducidos.

---

([9]) Publicada en el DO C 41 de 24.2.2007, p. 9. Régimen aplicado en virtud del Reglamento (CE) nº 1628/2006 de la Comisión, de 24 de octubre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas regionales a la inversión (Reglamento de exención por categorías para la ayuda regional) (DO L 302 de 1.11.2006, p. 29).

([10]) Publicado en el DO C 102 de 5.5.2007, p. 11. Régimen aplicado en virtud del Reglamento de exención por categorías para la ayuda regional (véase la nota 9 a pie de página).

(40) En el marco de la notificación inicial, Alemania se había comprometido a respetar la intensidad máxima de ayuda del 12,30 % EBS. Por consiguiente, Alemania confirmó por carta de 21 de enero de 2014 que había obtenido de Propapier la devolución de un total de 1 099 539 EUR, correspondiente al importe en exceso de la ayuda, incluidos los intereses.

(41) La autoridad que concede la prima a la inversión es la Administración Fiscal de Fráncfort (Oder).

### 2.8. *CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO REGIONAL*

(42) Brandenburg-Nordost era una región con graves problemas sociales y económicos, en la que el PIB per cápita en el año 2004 se situaba en el 76,3 % de la media de la EU-27 ([11]) y la tasa de desempleo en 2005 en el 19,8 %, lo que corresponde al 220 % de la media de la EU-27 y al 178 % de la media alemana.

(43) Para impulsar el desarrollo regional en esta zona, Alemania consideró necesario apoyar y fomentar el sector de la fabricación y transformación del papel, puesto que este sector de actividad representaba un nuevo potencial económico para Brandenburg-Nordost. Se esperaba que la papelera, que introdujo una tecnología clave en la región, traería también la instalación de una nueva industria primaria y aumentaría la cadena de valor (cartón ondulado, envasado, etc.). Además, la inversión en una moderna papelera dejaría patente que Eisenhüttenstadt deseaba diversificar su perfil económico y dejar de estar centrada en una monoestructura metalúrgica. La producción de PCO a partir de fibra reciclada es acorde con el plan del ayuntamiento de Eisenhüttenstadt de establecer en el municipio un sector del reciclaje.

(44) Según la notificación inicial, gracias al proyecto de inversión se crearían 150 puestos de trabajo directos (36 de ellos en la central eléctrica) y unos 450 puestos de trabajo indirectos ([12]).

## 3. **DUDAS EN MATERIA DE COMPETENCIA Y MOTIVOS PARA LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

(45) En la Decisión anulada, la Comisión concluyó que no se habían superado los umbrales establecidos en el apartado 68, letras a) y b), de las DAR. La Comisión también declaró que, de conformidad con el apartado 68 de las DAR, solo en caso de que se sobrepase alguno de los umbrales establecidos en el apartado 68, letras a) o b), la Comisión tiene la potestad de examinar minuciosamente si los beneficios de la ayuda compensan el falseamiento de la competencia. Además, la Comisión consideró que, si se respetan los umbrales sobre cuotas de mercado e incremento de capacidad y la reducción de las intensidades de ayuda con arreglo al apartado 67 de las DAR, se garantiza que cualquier efecto falseador de la ayuda sobre la competencia no excede de un nivel adecuado, habida cuenta del objetivo de desarrollo regional. También alegó que las disposiciones de las DAR garantizaban la contribución de la ayuda al desarrollo regional. Por todo ello, la Comisión declaró la medida compatible con el artículo 87, apartado 3, letra a), del Tratado CE.

(46) En su sentencia T-304/08 el Tribunal dictaminó que el cumplimiento de todos los criterios de compatibilidad pertinentes de las DAR no garantiza que una medida que se atenga a ellos vaya a tener un efecto positivo sobre el desarrollo regional; además, del apartado 68 de las DAR no se desprende que esta disposición impida incoar el procedimiento de investigación formal cuando no se superen los umbrales de cuotas de mercado y de aumento de la capacidad de producción ([13]). El Tribunal explicaba más adelante que las apreciaciones que realizó la Comisión en la Decisión impugnada no podían por sí solas permitirle despejar completamente las dudas sobre la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado común en virtud de la excepción establecida por el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, puesto que la aplicación de dicha excepción presupone que las ventajas de la medida compensan con creces sus inconvenientes, por limitados que sean estos. Por consiguiente, la sentencia del Tribunal insiste en que, en aquellos casos en los que haya dudas con respecto a los efectos positivos de la ayuda, la Comisión está obligada a incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE, aun cuando no se hayan superado los umbrales establecidos en el apartado 68 de las DAR.

(47) En los considerandos 118 y 127 de la Decisión de incoación, la Comisión se refirió a los argumentos de los demandantes de que la capacidad de producción creada por el proyecto Propapier superaría el 5 % en el mercado de

([11]) Medido en estándar de poder adquisitivo (EPA).
([12]) Después de la adopción de la Decisión anulada, Alemania comunicó que el proyecto había creado un total de 675 puestos de trabajo en la zona (36 de ellos en la central eléctrica). Propapier emplea a 123 trabajadores y 23 empleados. Además, Propapier ha creado 11 puestos de aprendices.
([13]) Véase el apartado 88 de la sentencia del Tribunal en el asunto T-304/08.

referencia definido para la evaluación con arreglo al apartado 68 de las DAR y que la ayuda a Propapier falsearía gravemente la competencia en un sector que padece un exceso de capacidad estructural. Según los demandantes, el sector reaccionó reduciendo su capacidad, pero la capacidad que crearía Propapier agravaría los problemas sectoriales existentes al crear nueva capacidad que sustituiría la capacidad de las fábricas que han permanecido inactivas para restablecer un equilibrio competitivo en el mercado de PCO.

(48) En su Decisión de incoación, la Comisión manifestó dudas sobre si realmente el sector padecía un exceso de capacidad estructural y si la ayuda a Propapier contribuiría a mantener o reforzar esa situación. Además, la Comisión no se pronunció sobre si el efecto del aumento de la capacidad que había que tener realmente en cuenta superaba el 5 % del consumo aparente e invitó a terceros a formular observaciones al respecto. La Comisión señaló que, considerando la información que recibió antes de la adopción de la Decisión anulada, no podía establecer sin lugar a dudas si los efectos positivos de la ayuda contrarrestaban sus efectos negativos (el falseamiento de la competencia y la incidencia en el comercio entre los Estados miembros ocasionados por la ayuda) ni si se habían superado los umbrales establecidos en el apartado 68 de las DAR.

(49) La Comisión invitó por tanto al Estado miembro y a los terceros interesados a presentar observaciones sobre la correcta aplicación de las pruebas previstas en el punto 68, letra b), de las DAR. En particular, la Comisión solicitó información que le permitiera determinar si el mercado de referencia padecía un exceso de capacidad estructural durante el período 2001-2006, si la ayuda notificada habría mantenido o reforzado tal situación, y si los efectos positivos de la ayuda a Propapier podrían haber contrarrestado sus efectos negativos en términos de falseamiento de la competencia o de incidencia en el comercio entre los Estados miembros.

## 4. **OBSERVACIONES DE LA DEMANDANTE SMURFIT KAPPA**

### 4.1. *OBSERVACIONES PRELIMINARES*

(50) Smurfit Kappa subraya que corresponde en primer lugar a Alemania, y no a Smurfit Kappa, demostrar que el proyecto Propapier no produjo falseamientos inaceptables de la competencia.

(51) Smurfit Kappa hace hincapié en que, según la sentencia del Tribunal en el asunto T-304/08, la Comisión está obligada a examinar si las ventajas esperadas de la ayuda priman sobre el falseamiento de la competencia o los efectos para el comercio entre los Estados miembros y señala que los umbrales establecidos en el apartado 68 de las DAR carecen de importancia a partir de la incoación del procedimiento de investigación formal.

### 4.2. *DELIMITACIÓN DEL MERCADO*

(52) Smurfit Kappa presenta observaciones sobre las delimitaciones provisionales del mercado de producto de referencia según la Decisión de incoación de la Comisión (que corresponden a las delimitaciones en la Decisión anulada) y remite a su recurso ante el Tribunal General, de 5 de agosto de 2008, de anulación de la Decisión de ayuda inicial N 582/07 (en lo sucesivo, 'el recurso de anulación'), en el que Smurfit Kappa indicaba que esas delimitaciones no son correctas.

(53) Según Smurfit Kappa, no hay un mercado de testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado, y Propapier nunca ha tenido intención de fabricar con su nueva PM2 testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$, sino más bien Wellenstoff y testliner III de un gramaje de 70/110 g/m$^2$, así como médium de un gramaje de 70/130 g/m$^2$ (según noticias de la prensa), lo que implícitamente sugiere que debe considerarse un mercado aún más limitado. Por consiguiente, Smurfit Kappa pide a la Comisión que delimite con más precisión los mercados de producto de referencia.

### 4.3. *CÁLCULO DEL AUMENTO DE CAPACIDAD*

(54) Smurfit Kappa remite a información procedente de entrevistas y noticias de prensa, según la cual, la nueva papelera estará en condiciones de fabricar 650 000 toneladas, o incluso hasta 750 000 toneladas de PCO al año, lo que supera con creces la capacidad notificada por Alemania. Smurfit Kappa concluye que la Comisión no debe fiarse de las cifras comunicadas por Alemania, sino hacer sus propias averiguaciones.

(55) Smurfit Kappa basa gran parte de su argumentación en el estudio de la London Economics (Economic analysis of State aid given to Progroup AG ([14])) del año 2007, encargado por ella misma, según el cual, con la expansión de la producción, Progroup pasará de ser comprador neto de PCO a vendedor neto, en torno a las 250 000 toneladas al año. Tomando una capacidad total de la nueva fábrica PM2 de 650 000 toneladas al año (cifra apuntada por Smurfit Kappa), las necesidades de la empresa de comprar PCO a terceros disminuiría unas 400 000 toneladas al año. Smurfit Kappa concluye al respecto que las 650 000 toneladas al año totales tendrían entonces que incorporarse al mercado libre (es decir, el mercado para ventas exclusivamente a terceros, sin pedidos para la propia empresa).

(56) Smurfit Kappa aduce que debe tomarse en cuenta el denominado 'efecto desplazamiento' (según se define en el estudio de la London Economics): en su opinión, el PCO que se utilizará dentro del grupo desplazaría en última instancia ventas de otros fabricantes en el mercado libre, es decir, Progroup ya no comprará este PCO en el mercado libre. Por lo tanto, el aumento de capacidad real corresponde a las nuevas ventas de Propapier en el mercado libre más las ventas 'liberadas' de otros fabricantes en el mercado libre. Según Smurfit Kappa, esta es realmente la nueva capacidad total de producción.

(57) Smurfit Kappa presentó un cuadro Excel de 30 de junio de 2008 (Anexo A.10 de la solicitud) y utiliza algunos datos de un informe de Henry Poole Consulting ([15]) del año 2007. El cuadro muestra una demanda de Progroup en 2008 de 240 000 toneladas al año en el mercado de PCO reciclado y le pronostica a Propapier para el año 2010 (es decir, después del proyecto de inversión) un volumen de producción de 285 000 toneladas al año de PCO reciclado para ser vendido en el mercado. Smurfit Kappa opina que la suma de ambos valores (525 000 toneladas al año, es decir, 285 000 toneladas al año no utilizadas dentro del grupo, más 240 000 toneladas al año que Progroup ya no comprará en el mercado libre) es el impacto total del proyecto de inversión subvencionado en el mercado libre de PCO, luego la cifra que debe utilizarse para el cálculo del aumento de capacidad a tenor del apartado 68, letra b), de las DAR.

(58) Además, Smurfit Kappa rechaza el valor indicado por Propapier de 150 000 toneladas al año como aumento de capacidad del PCO en el mercado libre. La empresa señala que la planta de cartón ondulado recién construida por Progroup en Stryków (Polonia) solo utilizará unas 100 000 toneladas de papel usado al año. Incluso descontando estas necesidades adicionales de las 650 000 toneladas al año, aún quedaría una capacidad total de 550 000 toneladas al año.

(59) Partiendo de esto, Smurfit Kappa concluye que el aumento de capacidad del proyecto de inversión subvencionado de Propapier supera el umbral del 5 % mencionado en el apartado 68, letra b), de las DAR (medido con las cifras de 2006 para el mercado libre de PCO).

### 4.4. *EXCESO DE CAPACIDAD*

(60) Smurfit Kappa alega que el mercado de PCO tenía un exceso de capacidad estructural en el período de referencia de 2001 a 2006. En su opinión, el mercado se caracterizó por la falta de crecimiento adecuado de la demanda, mientras que las nuevas capacidades eran achacables fundamentalmente a las ayudas estatales, lo que intensificó aún más el exceso de capacidad. Como consecuencia, otros fabricantes de papel tuvieron que cerrar instalaciones de producción para seguir siendo competitivos (Smurfit Kappa cerró14 máquinas de fabricar papel entre 2001 y 2008). Smurfit Kappa remite al estudio de la London Economics, según el cual, la nueva capacidad, (especialmente si está favorecida por ayudas estatales) tiene efectos negativos serios para la competencia. El estudio observa grandes dificultades en el mercado europeo de PCO durante el período 2002-2006 y señala graves problemas de exceso de capacidad en el sector. Las cifras se basan en datos de Groupement Ondulé y de Smurfit Kappa y muestran una utilización de la capacidad inferior al 90 % entre 2003 y 2005. Los valores para 2006 y 2007 están por encima del 90 % pero el estudio también menciona para esos años cifras alternativas inferiores al 90 % 'si no se hubiera reducido la capacidad'.

([14]) Economic analysis of State aid given to Progroup AG, London Economics, 9 de noviembre de 2007.
([15]) Henry Poole Consulting: Strategic Planning Aid for Corrugated Europe (03/07).

4.5. *CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO REGIONAL Y PONDERACIÓN DE LOS EFECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS*

(61) Por lo que se refiere a la ponderación de los efectos positivos y negativos de la ayuda en cuanto al falseamiento de la competencia en un mercado que se caracteriza por el exceso de capacidad estructural, Smurfit Kappa observa que la construcción de una papelera en otro lugar, que luego se traslada a la región en cuestión, no contribuye, de por sí, al desarrollo tecnológico de una región. Smurfit Kappa añade que, aparte de la central eléctrica y la planta de tratamiento de aguas residuales, ambas parte del proyecto Propapier, el proyecto no atraerá inversiones adicionales a la región ni puede esperarse un incremento de la eficacia de la acumulación de papeleras. Tampoco es previsible que aumente la cadena de valor puesto que, por ejemplo, en la región no hay clientes para el cartón ondulado y, por tanto, no está justificado construir una fábrica.

(62) Además, Smurfit Kappa añade que ya en 2007 era previsible que, a pesar del número y de la calidad de los puestos de trabajo creados por la inversión de Propapier, el número de puestos de trabajo perdidos en otro lugar sería mayor.

(63) Sobre la base de las cifras mencionadas en la Decisión de incoación, Smurfit Kappa calcula que la ayuda por cada puesto de trabajo directo creado asciende a 350 000 EUR. Smurfit Kappa se pregunta si estos puestos de trabajo se quedarán permanentemente en la región y si pueden considerarse puestos de trabajo de calidad. Además, también se pregunta si la región se beneficia realmente de estos puestos de trabajo, ya que parte de los trabajadores de Propapier viven en otras zonas. Smurfit Kappa duda de que el hecho de que parte del equipo de producción central proceda de la fábrica de Propapier en Burg (Sajonia-Anhalt) debe considerarse una ventaja que justifique la ayuda.

(64) En cuanto a los 529 puestos de trabajo indirectos, Smurfit Kappa cita a un miembro de la dirección de Propapier en el año 2010, según el cual solo se crearían 329 puestos de trabajo indirectos y (solo) un poco más del 60 % de los trabajadores serían de la región. Smurfit Kappa opina que se necesitan datos detallados (por ejemplo, si se incluyen los puestos de trabajo de mantenimiento o proyectos de infraestructuras y si los puestos de trabajo indirectos son de duración indeterminada) para poder valorar suficientemente los efectos para la región y sugiere a la Comisión que lo considere detenidamente.

4.6. *AYUDA PARA INFRAESTRUCTURAS A PROPAPIER*

(65) Smurfit Kappa remite a la Decisión separada de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal de la ayuda para infraestructuras a Propapier (asunto de ayuda estatal SA.36147). Smurfit Kappa considera que el fomento de la planta de tratamiento de aguas residuales representa una ayuda de inversión que no puede examinarse por separado de la ayuda a la que se refiere la Decisión de incoación SA.23827 y exige que la Comisión examine ambas medidas en el marco del mismo procedimiento o que explique por qué no pueden considerarse parte del mismo proyecto.

## 5. **OBSERVACIONES DE ALEMANIA**

5.1. *OBSERVACIONES PRELIMINARES*

(66) Alemania opina que, después de la anulación de la Decisión N 582/07, la Comisión no debería haber incoado un procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108, apartado 2, del TFUE; lo que debería haber hecho es adoptar una Decisión en el marco de la investigación preliminar a tenor del artículo 4, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo ([16]). Alemania hace hincapié en que la sentencia del Tribunal General en el asunto T-304/08 no dictaminó que la Comisión incoara el procedimiento de investigación formal. Además, le resulta incomprensible que la Comisión, sin que se hayan presentado nuevos datos, manifieste ahora dudas sobre si antes de 2008 había un exceso de capacidad en el mercado de PCO, cuando sin embargo en la Decisión anulada había concluido que el mercado no padece un exceso de capacidad y que no se superaría el umbral mencionado en el apartado 68, letra b), de las DAR, y también defendió esta postura ante el Tribunal General.

(67) Alemania observa que el mero hecho de que aparezca un demandante no constituye 'graves dificultades' para que la Comisión determine si la ayuda es compatible con el mercado interior y explica que la elección del procedimiento no debe dictarla un 'tercero'. Según Alemania, estas conclusiones se ven respaldadas por el hecho de que, después de la

([16]) Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1) (en su versión modificada).

inversión, el beneficiario no tendrá mayor influencia sobre la competencia que antes (ya que no dispone de una cuota de mercado mayor). Alemania destaca al respecto que la papelera estaba prevista en primer lugar para cubrir la necesidad interna adicional de Progroup en cuanto a PCO.

(68) Alemania añade que la Comisión, si decidiera realizar una evaluación pormenorizada, debería considerar el hecho de que no se superaron los umbrales establecidos en el apartado 68 de las DAR como un indicador importante de que la ayuda solo tiene un impacto limitado sobre la competencia.

(69) Alemania presentó diversos estudios:

a) un informe del año 2013 sobre un análisis económico de las ayudas de inversión para Progroup (en lo sucesivo, 'Informe ECA') ([17]), encargado por Progroup en relación con el asunto de ayuda estatal SA.23827. El Informe se basa en datos de Pöyry Management Consulting Oy (en lo sucesivo, 'Pöyry');

b) un informe del año 2013 de Roland Berger Strategy Consultants ([18]) (en lo sucesivo, 'Informe Roland-Berger'), encargado por Progroup. El informe hace una comparación *a posteriori* de la ubicación elegida para la inversión en Eisenhüttenstadt con otra ubicación alternativa ([…]);

c) un análisis de Deutsche Bank Research sobre Smurfit Kappa del año 2007 ([19]) (en lo sucesivo, 'Análisis del Deutsche Bank').

(70) Alemania además presentó copias de escritos y anexos del asunto T-304/08.

### 5.2. *DELIMITACIÓN DEL MERCADO*

#### 5.2.1. MERCADO DE REFERENCIA DE PCO — MERCADO LIBRE FRENTE A MERCADO TOTAL

(71) Alemania objeta a las observaciones de Smurfit Kappa que, aunque la PM2 es óptima para la fabricación de gramajes entre 70 g/m$^2$ y 130 g/m$^2$, puede en todo momento adaptarse a gramajes superiores o inferiores. Desde el punto de vista técnico, la PM2 puede fabricar gramajes de hasta 150 g/m$^2$. Además, Propapier tiene intereses comerciales en fabricar gramajes superiores si aumenta su precio de mercado. Alemania añade que los argumentos de Smurfit Kappa contradicen la práctica reiterada de la Comisión (las especificaciones de Smurfit Kappa están por debajo de la segmentación del mercado más pequeña que ha utilizado la Comisión para la delimitación del mercado en asuntos similares).

(72) En sus observaciones, Alemania también indica que es irrelevante distinguir entre mercado libre y mercado total. En su opinión, el mercado libre no es el mercado de producto de referencia, sino parte del mercado total de PCO. Alemania sostiene que no hay datos estadísticos independientes del mercado libre y que los efectos de la inversión subvencionada sobre la competencia y el comercio solo pueden valorarse sobre la base del mercado total.

(73) Alemania sostiene además que la diferencia entre el PCO que se utilizará en una empresa integrada verticalmente y el PCO que se sirve al mercado libre parece artificial y arbitraria. El papel elaborado en empresas integradas verticalmente y el que se ofrece en el mercado son casi totalmente intercambiables (idéntica materia prima y las mismas características del producto). Los fabricantes integrados verticalmente participan en el mercado tanto en calidad de proveedores como de clientes (lo que tiene efectos en el mercado en cuanto al precio y demanda/oferta en el mercado total y en la cadena de valor añadido), luego no existe un mercado libre independiente. El PCO utilizado internamente en el grupo y el suministrado al mercado libre son interdependientes: los fabricantes integrados verticalmente también suministran PCO directamente a las fábricas de cartón ondulado de los competidores y también compran PCO a fábricas de otros competidores con el fin de optimizar la propia producción y logística. Según Alemania, las cantidades implicadas en estas transacciones de optimización tendrían que asignarse al mercado libre de PCO, si es que se hiciera una diferencia.

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

(74) Alemania aduce que hay un único mercado de PCO que comprende el PCO de fibra reciclada y el de fibra virgen, independientemente de su gramaje. El testliner y el médium reciclado, por una parte, y el kraftliner y el médium de fibra virgen, por otra, son intercambiables tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda. Prácticamente cualquier papelera está técnicamente capacitada para fabricar con la misma maquinaria PCO a partir de fibra tanto reciclada como virgen. Para que la fábrica de Eisenhüttenstadt pudiera utilizar fibra virgen, sería suficiente una inversión única de […] millones EUR, que representa menos del […] % de la inversión total.

(75) Los fabricantes, además, adaptan su producción a gramajes inferiores o superiores cuando bajan los precios de determinados gramajes; las cadenas de sustitución llevan entonces a adaptaciones de precio y cantidad. Desde el lado de la demanda, en caso de diferencias significativas de precio, los clientes (empresas del sector del embalaje) pueden sustituir papel de mayor gramaje por más capas de papel de menor gramaje más barato.

(76) Además, desde el lado de la oferta, las cubiertas y el médium son totalmente intercambiables: la maquinaria puede fabricar los dos y pasar de uno a otro sin problemas.

(77) En cuanto al mercado geográfico de referencia, Alemania explica que numerosas características apuntan a que el mercado es mayor que el EEE. En el EEE se importan grandes cantidades de PCO, por ejemplo de China, y se exportan desde el EEE, por ejemplo a África, Oriente Medio, Asia y Turquía (585 000 toneladas en 2005). En 2007, aproximadamente el […] % del PCO comprado por Progroup se importó de fuera del EEE ([…] toneladas de […]).

(78) Alemania concluye que solo hay un mercado de referencia de PCO que abarca, como mínimo, el EEE y comprende ventas intra grupo, cubiertas y médium, todos los gramajes y PCO fabricado tanto a partir de fibra reciclada como de fibra virgen. Según Alemania, esta conclusión está corroborada por la estrecha correlación entre los precios de testliner de todos los gramajes y los precios de testliner y kraftliner (incluso teniendo en cuenta los costes de los insumos de la materia prima utilizada) ([20]).

5.2.2. MERCADO DE REFERENCIA DE CARTÓN ONDULADO

(79) Alemania está de acuerdo con la opinión expresada por la Comisión en la Decisión de incoación de que el cartón ondulado representa un mercado de producto de referencia propio (tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda).

(80) En sus observaciones, Alemania aduce que el mercado geográfico de referencia del cartón ondulado cubre el EEE (como también prevé el apartado 70 de las DAR). No existen barreras comerciales, diferencias técnicas ni preferencias nacionales, el cartón ondulado se fabrica según normas uniformes y los precios medios en el EEE varían muy poco. Alemania señala que la mayor fábrica de Progroup (Burg) sirve el […] % de su producción de cartón ondulado (en volumen) a más de 400 km, más del […] % a más de 500 km y aproximadamente el […] % incluso a entre 700 y 1 100 km de distancia. Considerando todas las fábricas de Progroup, en 2007 el Grupo suministró un […] % de su producción a compradores que se encontraban a más de 400 km de distancia de las fábricas de Progroup, generalmente cruzando como mínimo una frontera entre Estados federados. La mayoría de las zonas a las que suministra Progroup se solapa y abarca una gran parte del EEE. Entre el […] % y el […] % de los pedidos de cartón ondulado de las fábricas de Progroup cruza como mínimo una frontera nacional, por lo que incluso si los mercados se definieran por fábrica, los mercados geográficos de referencia serían supranacionales.

(81) Los precios medios del cartón ondulado en los países del EEE a los que abastece varían menos del 10 %. Esta diferencia debe considerarse pequeña ya que en Alemania el precio de determinados tipos de cartón ondulado puede fluctuar hasta un 20 % en torno a la media.

(82) Para Progroup en su conjunto, el porcentaje de los costes de transporte del cartón ondulado se mantiene por debajo del […] % del volumen de negocios total hasta una distancia de entrega de 600 km. No obstante, este porcentaje depende enormemente de las calidades transportadas.

([20]) Informe ECA, p. 19.

(83) Alemania alega que, dado que los mercados locales se solapan, existe un efecto de cadena de sustitución que afecta a los precios y las condiciones competitivas en una zona mucho mayor que el radio de venta de una fábrica: si una fábrica baja el precio, induce una expansión de su zona de suministro en la de su competidor más próximo, quien, a su vez, reacciona a la disminución de la demanda de su producto y al descenso de la utilización de la capacidad con una política de precios más agresiva que afectará a zonas a las que no llegaba la expansión inicial. Los efectos sobre los precios serán mayores cuanto más acusados sean los solapamientos de las zonas de suministro. En el mercado de cartón ondulado, los solapamientos son muy acusados.

(84) Por consiguiente, Alemania alega que no es relevante tomar en consideración además un mercado más pequeño (del considerado por la Comisión en su Decisión de incoación) que abarque únicamente los principales países de suministro de Propapier PM2.

#### 5.2.3. CUOTA DE MERCADO

(85) Sobre la base de las delimitaciones de mercado propuestas por Alemania, las cuotas de mercado de Progroup en los mercados de referencia están muy por debajo del 25 % antes y después de la inversión. Alemania presenta las mismas cuotas de mercado que la Decisión de incoación de la Comisión (para PCO y cartón ondulado) y añade cifras adicionales para el PCO, suponiendo que el mercado geográfico de referencia cubra el EEE y los países vecinos. Estas cifras adicionales muestran unas cuotas de mercado para 2011 que están ligeramente por debajo de los porcentajes de la Decisión de incoación de la Comisión.

### 5.3. *CÁLCULO DEL AUMENTO DE CAPACIDAD*

(86) Alemania no está de acuerdo con las cifras de capacidad apuntadas por Smurfit Kappa, que alega una capacidad creada de 650 000 toneladas o incluso de hasta 750 000 toneladas al año. Alemania explica que la cifra citada por Smurfit Kappa sobre la capacidad de 650 000 toneladas al año corresponde a la capacidad máxima técnicamente posible y no refleja la capacidad de producción real de Propapier PM2, que es inferior, puesto que la máquina de fabricar papel de Propapier PM2 probablemente produzca sobre todo PCO de gramajes inferiores (y por tanto, debido a la mayor complejidad de fabricación, cantidades menores). Alemania indica que en 2012 la producción de Propapier PM2 fue de [< 615 000] toneladas.

(87) Alemania añade que, incluso tomando como base 650 000 toneladas al año, el aumento de capacidad en el mercado de PCO no superaría el 5 %. Además, declara que la capacidad de 750 000 toneladas al año a la que se refiere Smurfit Kappa es la capacidad teórica establecida dentro del marco de la Ley federal de protección contra las emisiones contaminantes alemana (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*).

(88) Alemania considera que, para el cálculo del aumento de capacidad en el mercado libre, no debe tomarse en cuenta la capacidad total de 615 000 toneladas al año, puesto que de dicha capacidad total [> 365 000] toneladas al año se utilizarán internamente y solo [< 250 000] toneladas al año se venderán en el mercado libre. Alemania señala que, en su Decisión de incoación, la Comisión calculó correctamente el aumento de capacidad como porcentaje del mercado total ([21]) y que no es adecuado medir el aumento de capacidad en términos del volumen del mercado libre.

(89) Alemania considera incorrectas las cifras de capacidad aducidas por Smurfit Kappa, especialmente las 285 000 toneladas al año como exceso de producción de PCO reciclado para venderlas en el mercado libre en 2010. Alemania señala que estos datos se basan en una fuente desconocida.

(90) Alemania rechaza el método de cálculo del aumento de capacidad en el mercado libre propuesto por el denunciante, que tiene en cuenta un 'efecto desplazamiento'. Alemania alega que el aumento de capacidad en el mercado libre y en el mercado total sigue siendo el mismo, independientemente de qué porcentaje vendió realmente Propapier en el mercado libre, y el aumento de capacidad así calculado para el mercado libre no cambiaría aunque Propapier no vendiera en absoluto PCO en el mercado libre, sino que utilizara toda su nueva producción dentro del grupo. Alemania aclara que la capacidad de Propapier PM2 que se utilizará dentro del grupo no aumenta la oferta en el mercado libre sino que simplemente disminuye la demanda que hay que satisfacer. Por consiguiente, Alemania insiste

([21]) La Comisión también procedió así en los asuntos de ayuda estatal N 203/2008 LIP — DE — Ayuda a Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG y SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondi Świecie.

en que, al calcular el aumento de capacidad en el mercado libre, solo deben tomarse en cuenta en el numerador [< 250 000] toneladas al año, mientras que la demanda desplazada de 240 000 toneladas al año debe tenerse en cuenta en el denominador, para reducir el volumen total del mercado libre.

(91) Alemania señala que las [< 250 000] toneladas al año que se venderán al exterior son una cifra realista que la Comisión aceptó al adoptar la Decisión inicial y en la Decisión de incoación. Está previsto que la nueva planta de cartón ondulado de Progroup en Stryków utilice unas [100 000-200 000] toneladas de PCO al año. Además, Progroup tenía previsto construir otras fábricas en Europa del Este que habrían acaparado una parte adicional de la capacidad de Propapier PM2 para su uso interno.

### 5.4. *CRECIMIENTO DEL MERCADO Y EXCESO DE CAPACIDAD*

(92) A los efectos de la prueba prevista en el apartado 68, letra b), de las DAR, hay que comparar la tasa media de crecimiento anual del consumo aparente del producto en cuestión con la tasa media de crecimiento anual del PIB del Espacio Económico Europeo.

(93) Alemania no está de acuerdo con la conclusión de la Comisión en su Decisión de incoación de que, basándose en el volumen y en la tasa de crecimiento real del PIB en el EEE, el mercado de PCO en el período de referencia de 2001 a 2006 estaba creciendo (tasa de crecimiento del 2,15 % para el PCO en comparación con una tasa de crecimiento del 1,97 % para el PIB), mientras que el mercado estaba decreciendo en términos de valor (tasa de crecimiento nominal del 0,02 % del mercado de PCO en comparación con una tasa de crecimiento nominal del 3,98 % para el PIB en el EEE).

(94) Alemania señala que solo el crecimiento en términos de volumen del mercado refleja el crecimiento real de la demanda en ese mercado. Alemania parte de la base de que la capacidad adicional en un mercado en el que la demanda crece más rápido que el PIB puede absorberse rápidamente y, por tanto, tendrá una influencia desdeñable sobre la competencia.

(95) Además, Alemania sostiene que la afirmación de la Comisión en los considerandos 106 y siguientes de la Decisión de incoación, de que el PIB crecía más rápidamente que el mercado total de PCO, da una imagen distorsionada, puesto que compara el crecimiento del mercado en términos de valor con el crecimiento del PIB en precios corrientes, es decir, con cifras que no han sido corregidas en función de la inflación. Alemania opina que los datos de valor reflejan factores que desempeñan un papel en la fijación de precios, pero que no tienen nada que ver con la demanda real (es decir, un aumento de los costes de los insumos daría lugar a un crecimiento aun cuando la demanda real se mantuviera igual). La nota a pie de página 62 de las DAR, que dice que el consumo aparente debe calcularse sobre la base de la 'producción', sugiere que los cálculos para la prueba prevista en el apartado 68, letra b), de las DAR, sean en términos de cantidad producida como resultado del proyecto de inversión (en términos de volumen).

(96) Alemania remite al Análisis del Deutsche Bank de 2007 que, tomando en cuenta la capacidad de la planta prevista de Propapier PM2, explica que la nueva capacidad no significa una amenaza sino una necesidad para satisfacer la demanda ([22]). Alemania opina que una declaración tan explícita por parte de expertos del sector en 2007 es prueba suficiente para desmentir las consideraciones sobre el exceso de capacidad estructural.

(97) Alemania señala que la inmovilización de capacidad en el sector del PCO a la que hace referencia Smurfit Kappa no obedece a un deseo de restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado, sino que debe achacarse fundamentalmente a la maquinaria antigua e ineficiente. Las causas eran, entre otras: 1) la tendencia creciente entre los clientes hacia PCO más ligero que no se puede fabricar con maquinaria antigua; 2) menores economías de escala de la maquinaria antigua debido a su menor capacidad de producción, y 3) la estandarización creciente de la anchura de corte de las máquinas para fabricar cartón ondulado en 2,5/2,8 m, lo que produce, en el caso de las máquinas no estandarizadas, un considerable desperdicio si se suministra PCO de otro ancho ([23]). Además, aunque Smurfit Kappa

([22]) Análisis del Deutsche Bank, p. 21.
([23]) Informe ECA, p. 9.

cerró algunas de sus fábricas, al mismo tiempo invirtió en nuevas capacidades en el EEE. A este respecto, Alemania remite al Análisis del Deutsche Bank, que considera la consolidación de Smurfit Kappa (tras la fusión con el Grupo Jefferson Smurfit en 2005) como un intento de mejorar la calidad de sus activos ([24]). Alemania añade que, en ocho de los diez años anteriores a 2007, así como durante todo el período, la capacidad de Smurfit Kappa en el ámbito del PCO en el EEE en realidad mostró un incremento neto y no una disminución ([25]).

(98) Además, del Análisis del Deutsche Bank se deduce que los tres incrementos de capacidad previstos en Europa (Progroup, Mondi y SAICA) conocidos para el año 2007 eran necesarios para satisfacer la demanda prevista en el período de 2009 a 2012 y que la utilización de la capacidad seguirá siendo elevada a pesar de este incremento de capacidad. Alemania señala que, tanto el Análisis del Deutsche Bank como datos de Pöyry para el período 2006-2008, citan valores de utilización de la capacidad superiores al 90 %. El análisis indica además el crecimiento del PIB como factor clave de la demanda para el sector del cartón ondulado y del PCO y señala que la tasa de crecimiento del PIB estimada del 2,2 % (2007) y del 2 % (2008), respectivamente, respaldan su índice de crecimiento anual compuesto de la demanda ([26]) del 2,9 % para el período 2006-2009. Los datos de Pöyry sobre el volumen, estimados en 2007, refieren un crecimiento anual del PCO del 1,5 % entre 2005 y 2015 en Europa occidental y un crecimiento anual del 6,2 % de 2005 a 2010 en Europa del Este, que desciende al 3,8 % de 2010 a 2015. En opinión de Alemania, los períodos con precios en descenso, plazos prolongados para construir capacidad y una demanda fluctuante son típicos de este sector cíclico, y estos fenómenos no deberían tomarse como indicadores de un exceso de capacidad estructural.

(99) Por último, Alemania señala que todas las pruebas disponibles en el momento de la Decisión anulada apuntaban a una evolución positiva del mercado de PCO en el momento en que se decidió invertir así como después de 2007 y que no había indicios de desequilibrio en el mercado de PCO.

### 5.5. *EFECTO INCENTIVADOR*

(100) Alemania opina que, puesto que no se han sobrepasado la cuota de mercado ni los umbrales de capacidad establecidos en el apartado 68 de las DAR, no es necesaria una verificación detallada de si la ayuda tiene efecto incentivador. Alemania observa que, en el momento de la adopción de la Decisión anulada, este efecto incentivador se examinó simplemente sobre la base de criterios formales y que esos criterios formales se cumplían en su totalidad. En aquel momento no era necesario presentar un plan de negocios completo para demostrar que la ayuda era realmente decisiva a la hora de decidir si implantar la inversión en una región subvencionada, por lo que, en aquel momento, Progroup no elaboró dicho plan detallado. No obstante, Alemania señala que el Director General y propietario de Progroup confirmó que la ayuda fue decisiva en la elección de Eisenhüttenstadt para implantar el proyecto de inversión de Propapier PM2 y que sin ella, se hubiera elegido […] como lugar para la inversión. Por eso, Progroup encargó a la empresa Roland Berger Strategy Consultants comparar los factores económicos de una ubicación en […] con los de la ubicación en Eisenhüttenstadt.

(101) El Informe Roland-Berger del año 2013 indica que el objetivo de la inversión era la mejora de […] de Progroup. […] se consideró mejor ubicación sobre la base de […]. Otras ventajas de esa ubicación […] son: […] más barato, […] más barato así como […] y […] más bajos ([27]). Según el informe, la elección de Eisenhüttenstadt trajo consigo unos costes anuales adicionales de entre […] millones y […] millones EUR en comparación con […]. Los costes actualizados adicionales ascendían en total a entre […] millones y […] millones EUR. Una parte de estos costes adicionales se compensó con la ayuda y con el […] previsto. Eisenhüttenstadt ofrecía además la posibilidad de ampliación en el futuro (el coste de los terrenos era inferior, el abastecimiento de agua dulce estaba garantizado y el vapor lo proporcionaría la central eléctrica).

(102) Alemania señala que la ayuda de inversión era apenas suficiente para cubrir las desventajas en los costes de una ubicación en la región desfavorecida de Brandenburg-Nordost en caso de una estrategia global satisfactoria de […]. Según Alemania, Progroup tomó la decisión empresarial de invertir en Eisenhüttenstadt por esta razón, y, por tanto, la ayuda de inversión concedida aportó el incentivo necesario para que Progroup decidiera implantar Propapier PM2 en Eisenhüttenstadt en lugar de en […].

([24]) Análisis del Deutsche Bank, p. 12.
([25]) Informe ECA, p. 10.
([26]) ICAC (tasa media de crecimiento anual).
([27]) La diferencia de salarios debido a los costes de formación y otros gastos, por ejemplo, complementos de alquiler de vivienda y de desplazamiento al trabajo, sobre la base de una comparación entre las instalaciones que tiene Prowell en […].

5.6. *CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO REGIONAL*

(103) Alemania explica que el proyecto de inversión de Propapier PM2 encaja en la estrategia sectorial de fomento del ámbito de competencias del sector del papel en el Estado federado de Brandeburgo. El sector del papel es uno de los ámbitos de competencias sectoriales seleccionados en el Acuerdo de coalición para el cuarto período legislativo de 2004 a 2009 en el Estado federado de Brandeburgo ([28]).

(104) Un documento elaborado por Pöyry a petición del Ministerio de Economía del Estado federado de Brandeburgo del año 2007 ([29]) explica al respecto que, en el momento de la adopción de la Decisión anulada, podía esperarse una evolución positiva del ámbito de competencias del sector del papel en su conjunto. Aunque no se detectó ningún nuevo plan de inversión concreto para el sector del papel (aparte de Propapier PM2), sí existía la posibilidad evidente de ampliar la capacidad o diversificar o completar la oferta de producto por parte de empresas ya establecidas.

(105) Alemania hace hincapié en que la inversión tuvo lugar en una región muy desfavorecida: el PIB per cápita en el año 2004 se situaba en el 76,3 % de la media de la EU-27 y la tasa de desempleo en 2005 en el 19,8 %, lo que corresponde al 220 % de la media de la EU-27 y al 178 % de la media alemana. Eisenhüttenstadt forma parte del polo de crecimiento regional (RWK) Fráncfort (Oder)/Eisenhüttenstadt que en 2006 registró, con respecto a 1998, un descenso del 15 % del número de trabajadores afiliados a la seguridad social (lo que equivale a 7 573 trabajadores).

(106) Alemania alega que el proyecto Propapier prometía una contribución importante a la diversificación de la monoestructura económica de la región, muy dependiente de la industria siderúrgica (Arcelor), amenazada por las iniciativas de racionalización. Alemania remite a la pérdida de cientos de puestos de trabajo en la industria siderúrgica en Eisenhüttenstadt desde 2003.

(107) Además, Alemania señala las ventajas potenciales del proyecto de inversión Propapier PM2 en términos de extensión de la cadena de valor (por ejemplo, inversiones en fábricas de cartón ondulado y en el sector del embalaje).

(108) Alemania opina que la creación de 150 puestos de trabajo directos de calidad (de los que, en 2012, el 82 % se localizaban en la región) y unos 450 puestos de trabajo indirectos contribuyen considerablemente al desarrollo de la región de Brandeburgo, muy desfavorecida. Además, Alemania señala las extensas actividades de formación para trabajadores locales ([30]) así como la colaboración con la Universidad Técnica de Cottbus. Las actividades de formación contribuyen al nivel de cualificación general de los trabajadores de una región marcada por la falta de personal técnico cualificado y, por tanto, posiblemente atraiga a más inversores. Alemania añade que la demanda de personal especializado lleva también a la creación de programas de formación específicos por parte de instituciones educativas regionales.

(109) Alemania hace hincapié en el carácter enormemente innovador de la PM2 de Propapier, que es la primera en el mundo que puede fabricar PCO especialmente ligero, dando a conocer la región de Eisenhüttenstadt como detentora de *know-how* en el sector.

(110) Contradiciendo las alegaciones de Smurfit Kappa, Alemania explica que Progroup no redujo su plantilla cuando se construyó la papelera Propapier PM2. Alemania asegura, además, que la maquinaria se montó en Eisenhüttenstadt y solo una pequeña parte se fabricó fuera de Alemania.

(111) Alemania destaca también la importancia de la duración de la inversión para el desarrollo sostenible de la región. En su opinión, el compromiso de Progroup se consideró como un proyecto a largo plazo desde la planificación inicial, dentro del marco de su integración vertical en su estrategia de Europa del Este y, por tanto, la inversión en Propapier-PM2 también garantizará efectos positivos a largo plazo.

(112) Alemania añade que la inversión en Propapier PM2 contribuye también a aumentar el nivel de vida en la región: los salarios que pagaba Propapier en Brandeburgo estaban sistemáticamente por encima de los sueldos y salarios brutos medios en la región que, en 2008, ascendían a 22 932 EUR. Esto contribuye a un aumento del PIB per cápita y, por

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

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

([30]) Por ejemplo, seminarios y prácticas en Alemania y en el extranjero, formación técnica en hidráulica y neumática, formación específica para operadores de maquinaria Propapier PM2.

tanto, al desarrollo positivo de la región. Alemania señala, además, que el volumen de negocios esperado de la inversión de Propapier y la creación de puestos de trabajo aumentan los ingresos fiscales en la región, lo que permite realizar otras inversiones públicas que, a su vez, contribuyen al desarrollo socioeconómico de la región.

### 5.7. *EFECTOS NEGATIVOS*

(113) Alemania destaca que la ayuda no ha producido un exceso de capacidad en el sector. Después de la adopción de la Decisión anulada, la Comisión autorizó una serie de medidas de ayuda estatal en el sector ([31]), en las que tuvo que tener en cuenta la capacidad creada por la inversión de Propapier al evaluar el aumento de capacidad en el mercado de referencia. Alemania señala que la Comisión no habría autorizado estas medidas si el sector se hubiera caracterizado por un notable exceso de capacidad.

(114) Alemania afirma que la nueva fábrica también se habría construido incluso sin la ayuda estatal, pero en otro lugar. Puesto que en el mercado de referencia (EEE), con o sin ayuda, la capacidad de PCO no variaría, Alemania concluye que la ayuda no puede influir negativamente en la competencia. Por tanto, la ayuda no puede considerarse la causa de la pérdida de empleo en los centros de los competidores, como alegaba Smurfit Kappa, sino más bien como una causa de creación de empleo en Brandeburgo.

(115) Alemania añade que el mercado europeo de PCO se caracteriza por un competidor dominante (Smurfit Kappa), al que tienen que hacer frente numerosos pequeños fabricantes, entre ellos, Progroup. Smurfit Kappa es con diferencia el mayor participante en el mercado, que lleva a cabo una agresiva política empresarial, consistente en la adquisición de numerosos competidores. En cambio, Progroup es un pequeño participante en el mercado que se ha centrado en el crecimiento orgánico y no en la adquisición de competidores. Por consiguiente, Alemania considera que, puesto que los productos de la fábrica Propapier PM2 compiten directamente con la oferta de Smurfit Kappa, la inversión Propapier PM2 contribuye a reducir la destacada posición de este participante en el mercado dominante y, con ello, a reforzar la competencia en el mercado de PCO en su conjunto.

## 6. **EVALUACIÓN DE LA MEDIDA**

### 6.1. *AYUDA ESTATAL A TENOR DE ARTÍCULO 107, APARTADO 1, DEL TFUE*

(116) El apoyo financiero en virtud de la medida fue concedido por Alemania en forma de prima a la inversión y fue financiado con fondos estatales. Por tanto, puede considerarse que el apoyo fue concedido por el Estado y con fondos estatales a tenor de artículo 107, apartado 1, del TFUE.

(117) Puesto que la ayuda solo benefició a una empresa, Propapier, la medida es selectiva.

(118) El apoyo financiero liberó a Propapier de costes que, normalmente, la empresa habría tenido que costear por sí misma, y por consiguiente, le concedió una ventaja económica frente a sus competidores.

(119) El apoyo financiero de las autoridades alemanas se concedió para una inversión que permitiera la fabricación de distintos tipos de PCO. Puesto que estos productos son objeto de comercio entre Estados miembros, el apoyo podía afectar al comercio entre Estados miembros y falsear la competencia.

(120) En consecuencia, en su evaluación preliminar la Comisión concluyó que **la medida constituía ayuda estatal** concedida a Propapier a tenor de artículo 107, apartado 1, del TFUE.

### 6.2. *LEGITIMIDAD DE LA MEDIDA DE AYUDA*

(121) Según el artículo 108, apartado 3, del TFUE, los Estados miembros deben notificar todas las medidas de ayuda antes de llevarlas a efecto, salvo que estén cubiertas por una exención por categorías. Aunque la ayuda fue concedida en el contexto del régimen de ayudas de exención por categorías XR 6/2007 (véanse los considerandos 35 y 36), no entra en el ámbito de aplicación del Reglamento de exención por categorías pertinente [es decir, el Reglamento (CE) nº 1628/2006 ([32])], puesto que superaba el umbral de notificación individual aplicable (en este caso, 22,5 millones EUR).

---

([31]) Asuntos de ayuda estatal N 203/08 LIP — DE — Ayuda a Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/2006 LIP — DE — Ayuda a Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH y SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondi Świecie.

([32]) Reglamento de exención por categorías para la ayuda regional, véase la nota 9 a pie de página.

(122) Al notificar la medida de ayuda en 2007, Alemania cumplió con el requisito de notificación individual aplicable expuesto en el artículo 7, letra e), del Reglamento (CE) nº 1628/2006. Sin embargo, tras la anulación de la Decisión inicial de la Comisión y, puesto que la ayuda se pagó antes de que el Tribunal General dictaminara en el recurso de anulación interpuesto por Smurfit Kappa, la ayuda debe considerarse ilegal.

(123) Puesto que la ayuda prevista superaba el umbral de notificación individual con arreglo al artículo 7, letra e), del Reglamento (CE) nº 1628/2006, la Comisión evaluará la medida sobre la base de las DAR.

6.3. *PERIODO RELEVANTE A EFECTOS DE LA EVALUACIÓN Y PROCEDIMIENTO APLICABLE*

(124) Como explicó la Comisión en los considerandos 47 a 50 de la Decisión de incoación, para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal General en el asunto T-304/08, en principio la Comisión debe basar su reevaluación preliminar de la medida en la situación existente en el momento de la adopción de la Decisión anulada. Puesto que su tarea consiste en volver a adoptar una decisión que no adolezca del defecto de motivación señalado por el Tribunal General en la citada sentencia, la Comisión solo puede tomar en cuenta hechos, informes y otros datos que hubieran estado a su disposición antes de la adopción de su Decisión inicial sobre la compatibilidad de la medida ([33]).

(125) En el presente asunto, el ámbito del proyecto de inversión se redujo después de la adopción el 2 de abril de 2008 de la Decisión anulada, por lo que los costes subvencionables disminuyeron y la ayuda concedida eventualmente se redujo en consecuencia. Aun cuando la Comisión adopte una decisión sobre la medida de ayuda tal como fue aplicada, teniendo en cuenta que se redujo el valor de los costes subvencionables con respecto a lo inicialmente previsto, así como la ayuda concedida a Propapier por Alemania, la Comisión basará su evaluación en la información que estuviera a su disposición en el momento de la adopción de la Decisión anulada y de las disposiciones de ayuda aplicables de la Unión en aquel momento. En general, en ayudas regionales a grandes proyectos de inversión, la Comisión tiene que adoptar una decisión antes de que se complete realmente la inversión, sobre la base de estimaciones de cifras de mercado y perspectivas futuras. Las intensidades de ayuda autorizadas no se adaptarán posteriormente si, unos años después, el mercado ha evolucionado de manera distinta a la prevista en el momento de la adopción de la decisión de la Comisión.

(126) El procedimiento de adopción de una nueva decisión puede así reanudarse en el punto exacto en el que se produjo la ilegalidad ([34]). En el contexto de la disciplina de las ayudas estatales, el Tribunal de Justicia ha dictaminado que, en caso de que el análisis efectuado por la Comisión con respecto a la Decisión anterior fuera incompleto y diera lugar a la ilegalidad de la Decisión, el procedimiento destinado a sustituir dicha Decisión podrá reanudarse en ese punto, efectuando de nuevo la valoración efectuada ([35]).

6.4. *COMPATIBILIDAD CON LAS DISPOSICIONES GENERALES DE LAS DIRECTRICES SOBRE AYUDAS REGIONALES*

(127) En el momento de la adopción de la Decisión anulada en enero de 2008, la región Brandenburg-Nordost podía acogerse a ayuda regional en virtud del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE.

(128) La ayuda notificada debía concederse para una inversión inicial a tenor de la definición de la sección 4.1 de las DAR y los costes subvencionables comprenden los costes para edificios e instalaciones de producción, con arreglo a la sección 4.2 de las DAR (véase el considerando 30). Alemania confirmó que los activos inmateriales cumplirán las condiciones del apartado 56 de las DAR (véase el considerando 31).

(129) La contribución propia del beneficiario, libre de ayuda, a los costes subvencionarles supera el umbral del 25 % que exige la sección 4.1 de las DAR (véase el considerando 34).

(130) Se han respetado las disposiciones formales sobre el efecto incentivador del apartado 38 de las DAR: por lo que se refiere a la subvención directa prevista inicialmente, el beneficiario solicitó la ayuda el 15 de mayo de 2007 y las autoridades alemanas la confirmaron por escrito el 24 de mayo de 2007, antes de que comenzaran las medidas del

([33]) Véanse los asuntos de ayuda estatal C 28/2005 Glunz AG; C 54/1996 Alitalia (Decisión 2001/723/CE de la Comisión (DO L 271 de 12.10.2001, p. 28), SA.23839 (C 44/2007) FagorBrandt (Decisión 2013/283/UE de la Comisión (DO L 166 de 18.6.2013, p. 1) y SA.28855(2012/C) ING — Ayuda de reestructuración.

([34]) Asunto 34/86, Consejo/Parlamento, Rec. 1986, p. 2155, apartado 47; Asunto C-415/96, España/Comisión, Rec. 1998, p. I-6993, apartado 31; asunto C-458/98 P Industrie des Poudres Sphériques/Consejo, Rec. 2000, p. I-8147, apartado 82.

([35]) asunto C-415/96, España/Comisión, Rec. 1998, p. I-6993, apartado 34.

proyecto (diciembre de 2007), lo que, en espera del resultado de una evaluación pormenorizada, cumple las condiciones de elegibilidad establecidas en el régimen correspondiente.

(131) La ayuda total finalmente se concedió en forma de prima a la inversión, pagada automáticamente si se cumplen los criterios objetivos de la base jurídica relevante (régimen de ayudas de exención por categorías XR 6/2007). Para esta prima de inversión no es necesaria una solicitud de ayuda previa ni confirmación por escrito de que el proyecto en principio cumple los criterios de elegibilidad. Según la nota 41 a pie de página de las DAR, en caso de los regímenes fiscales autorizados en los cuales la exención o reducción fiscal se concede de modo automático para gastos justificados, sin discrecionalidad alguna por parte de las autoridades, los Estados miembros no deben confirmar por escrito antes de que comiencen las medidas del proyecto que este cumple, en principio, las condiciones de elegibilidad establecidas en el régimen, en espera del resultado de una evaluación pormenorizada.

(132) Alemania confirmó que la inversión se mantendrá durante un período mínimo de cinco años desde su finalización en la región asistida (sección 4.1 de las DAR).

(133) Alemania también confirmó que se respetaban las normas de acumulación de ayuda (sección 4.4 de las DAR).

(134) Por consiguiente, la Comisión considera que, sobre la base de la información que recibió antes de la adopción de la Decisión anulada, **la medida de ayuda cumple los criterios de compatibilidad correspondientes de las DAR**.

### 6.5. *COMPATIBILIDAD CON LAS DISPOSICIONES DE LAS DAR PARA GRANDES PROYECTOS DE INVERSIÓN*

(135) Puesto que la ayuda regional se concedió para un gran proyecto de inversión, la Comisión debe evaluar también que se respetan las disposiciones específicas de ayuda regional para grandes proyectos de inversión expuestas en la sección 4.3 de las DAR.

#### 6.5.1. INTENSIDAD DE AYUDA (APARTADO 67 DE LAS DAR)

(136) Puesto que los gastos subvencionables notificados en valor actualizado ascienden a 586 722 900 EUR y el límite estándar de ayuda aplicable para la región de Brandenburg-Nordost es del 30 % ESB, la intensidad máxima de ayuda autorizada con arreglo al apartado 67 de las DAR es del 12,30 % ESB.

(137) Tras la adopción de la Decisión anulada, Alemania comunicó a la Comisión que se habían reducido los costes subvencionables en consonancia al suprimir la central eléctrica del proyecto subvencionado. Si se hubiera aplicado el mecanismo de reducción previsto en el apartado 67 de las DAR a los costes subvencionables reducidos, el resultado habría sido una intensidad de ayuda superior. Sin embargo, el beneficiario comenzó las medidas del proyecto con un escenario en el que se notificó a la Comisión una intensidad de ayuda del 12,30 % ESB, que posteriormente esta autorizó. Por consiguiente, puede concluirse que la intensidad de ayuda aprobada inicialmente era suficiente como incentivo para la decisión de inversión y que una intensidad de ayuda superior no hubiera tenido un efecto incentivador mayor ([36]).

(138) Para el proyecto de inversión reducido, Propapier recibió una ayuda por importe de 50 559 153 EUR (valor nominal) o 44 172 973 EUR (valor actualizado), lo que corresponde a una intensidad de ayuda del 12,51 % ESB y, por tanto, supera la intensidad máxima de ayuda autorizada del 12,30 %. No obstante, Alemania confirma que Propapier ha devuelto el exceso de ayuda, incluidos los intereses, por un total de 1 099 539 EUR. Por consiguiente, la ayuda que le queda al beneficiario no sobrepasa los 43 415 903 EUR, que equivale a una intensidad de ayuda del 12,30 % ESB de los costes subvencionables reducidos del proyecto de inversión. Sobre esta base, **se puede concluir que el importe de la ayuda concedida es compatible con el apartado 67 de las DAR.**

(139) En la Decisión de incoación del asunto de ayuda estatal SA.36147 (C 30/2010) ([37]), la Comisión manifestó su preocupación de que la inversión en la papelera Propapier y varias medidas de infraestructuras emprendidas por las autoridades públicas en la misma zona industrial de la papelera prevista por Propapier pudieran constituir un

([36]) Véase la Decisión 2006/262/CE de la Comisión, de 21 de septiembre de 2005, en el asunto de ayuda estatal C 5/2004 (ex N 609/2003) que Alemania tiene previsto conceder a Kronoply (DO L 94 de 1.4.2006, p. 50).

([37]) Véase la nota 4 a pie de página.

proyecto de inversión único, a tenor del apartado 60 de las DAR. Por consiguiente, en su Decisión de incoación en el asunto de ayuda regional a la inversión SA.23827 (2013/C) — Alemania — LIP — Propapier PM 2 GmbH, la Comisión indicó que si, tras el procedimiento de investigación formal en el asunto SA.36147 (C 30/10) — Alemania — Presunta ayuda en infraestructuras a Propapier PM2 concluyera que otras inversiones subvencionadas constituían un proyecto de inversión único junto con la papelera de Propapier, o que Propapier había recibido otras ayudas en forma de medidas de infraestructura, la compatibilidad del paquete tendría que evaluarse con arreglo al apartado 67 de las DAR.

(140) En su Decisión final en el asunto SA.36147 (C 30/10) ([38]), la Comisión tendrá en cuenta la ayuda regional concedida a Propapier al evaluar la compatibilidad de las medidas de ayuda en infraestructuras.

6.5.2. APLICACIÓN DE LAS PRUEBAS CONTEMPLADAS EN EL APARTADO 68, LETRAS a) Y b), DE LAS DAR

(141) Puesto que el importe total de la ayuda de toda procedencia supera el umbral de notificación individual, la Comisión debe efectuar las pruebas contempladas en el apartado 68, letras a) y b), de las DAR.

(142) Las ayudas para grandes proyectos de inversión que entran en el apartado 68 de las DAR en las que:

— el beneficiario de la ayuda posea una cuota de ventas totales del producto de referencia superior al 25 % antes o después de la inversión, o

— la capacidad de producción creada por el proyecto represente más del 5 % del mercado calculado en términos de consumo aparente del producto de referencia, salvo en caso de que la tasa de crecimiento anual de su consumo aparente en los últimos cinco años supere la tasa media de crecimiento anual del PIB del Espacio Económico Europeo;

solo pueden autorizarse previa comprobación detallada, una vez incoado el procedimiento contemplado en el artículo 108, apartado 2, del TFUE, de que la ayuda es necesaria a fin de producir un efecto de incentivación de la inversión y de que los beneficios que reporte la medida de ayuda compensen con creces el falseamiento de la competencia a que pueda dar lugar.

(143) Con objeto de aplicar las pruebas contempladas en el apartado 68, letras a) y b), de las Directrices, la Comisión ha de definir antes que nada los mercados de producto y geográfico de referencia.

6.5.2.1. **Productos de referencia**

(144) Aunque, como sostiene Smurfit Kappa, Progroup tuviera la intención de fabricar con la Propapier PM2 testliner de un gramaje de 70/110 g/m$^2$ y médium de un gramaje de 70/130 g/m$^2$, la Comisión considera que la delimitación del mercado debe basarse en la capacidad de producción potencial real de la maquinaria. Por consiguiente, la Comisión confirma que, como notificó Alemania y se describe en el considerando 25, el proyecto de inversión se refiere directamente a dos tipos de PCO: **testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado.**

(145) Puesto que un estimado 75 % del PCO fabricado en la planta subvencionada se utilizaría dentro de Progroup para la fabricación del producto de una fase posterior en la cadena de producción, la Comisión considera que ese producto posterior, **el cartón ondulado**, también es un producto de referencia del proyecto de inversión con arreglo al apartado 69 de las DAR.

6.5.2.2. **Mercado de producto de referencia**

(146) Con arreglo al apartado 69 de las DAR, el mercado de producto de referencia incluye el producto de referencia y los productos considerados sustitutivos, bien por el consumidor (debido a sus características, precio y uso previsto), bien por el productor (debido a la flexibilidad de las instalaciones de producción).

([38]) Véase el considerando 3.

***Mercado de producto de referencia de PCO***

(147) Alemania señaló que los dos tipos de PCO que se fabricarán en la planta subvencionada pertenecen al mismo mercado total de PCO que, además de estos dos tipos, testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium de fibra reciclada, incluye también kraftliner y médium de fibra virgen, independientemente de su gramaje. Alemania sustentó su punto de vista remitiendo a la sustituibilidad de estos productos.

(148) También la Comisión consideró que el médium de fibra reciclada y de fibra virgen son sustituibles desde el punto de vista de la oferta. En unas instalaciones para la fabricación de médium de fibra reciclada también se puede fabricar médium de fibra virgen, solo es necesaria una adaptación para la transformación de la materia prima (con una inversión única de […] millones EUR, lo que representa menos del […] % de los costes de inversión totales). Además, en la práctica el médium de fibra virgen se fabrica a partir de una mezcla de fibra virgen y reciclada que contiene hasta un 40-50 % de fibra reciclada.

(149) El médium de fibra virgen es aproximadamente un 15 % más caro que el médium hecho exclusivamente con fibra reciclada. Sin embargo, para el consumidor, ambos productos tienen las mismas características y se prestan a los mismos usos. Los consumidores pueden sustituir médium de fibra reciclada de mayor gramaje (por ejemplo, 140 g/m$^2$) por médium de fibra virgen más ligero (por ejemplo, 127 g/m$^2$). Esto quita importancia a la diferencia de precio, puesto que en lugar de médium de fibra reciclada también se puede utilizar médium de fibra virgen más ligero. Por consiguiente, la Comisión considera que ambos productos son también sustituibles desde el punto de vista de la demanda.

(150) Lo mismo puede decirse en cuanto a la sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda de testliner de fibra reciclada y kraftliner de fibra virgen: tienen el mismo uso y el precio más elevado del kraftliner se compensa porque el testliner de mayor gramaje puede sustituirse por kraftliner de menor gramaje.

(151) El médium (tanto de fibra virgen como de fibra reciclada), testliner y kraftliner son totalmente sustituibles desde el punto de vista de la oferta puesto que toda la maquinaria papelera moderna, incluida la del beneficiario, puede producir los dos.

(152) Por último, los PCO de distintos gramajes (es decir, por debajo de 150 g/m$^2$ y por encima de ese peso) pertenecen al mismo mercado de referencia, puesto que son sustituibles para el consumidor: el consumidor puede sustituir una única capa de PCO de mayor gramaje por varias capas de PCO más baratas y ligeras.

(153) Por las razones anteriormente expuestas, se puede concluir que el mercado de producto de referencia de PCO es el mercado total de PCO. No obstante, en Decisiones de fusiones anteriores ([39]), la Comisión no se pronunció sobre la cuestión del mercado de producto de referencia, especialmente por lo que se refiere a la subdivisión en productos de fibra virgen y productos de fibra reciclada. La Comisión señala que Alemania también facilitó datos sobre la definición más reducida posible de mercado de producto de referencia (mercado de testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado).

(154) Progroup es un fabricante de papel integrado verticalmente que compite en el mercado total de PCO, en el que cada fabricante puede decidir, debido a mejores condiciones, adquirir determinados productos a Progroup en lugar de fabricarlos él mismo. Los análisis detallados presentados por Alemania mostraron que incluso fabricantes integrados verticalmente que producen ellos mismos las cantidades de PCO (medidas en toneladas) que necesitan para la fabricación de cartón ondulado, compran o venden PCO a los competidores dependiendo de necesidades específicas de determinados tipos de PCO y de las exigencias logísticas. Debido a la presencia dominante de fabricantes integrados verticalmente, unas cuotas de mercado elevadas en el mercado libre (es decir, solo pedidos de terceros) no significan necesariamente poder de mercado. Por esta razón, Alemania concluye que el mercado de producto de referencia es el mercado total de PCO y comprende tanto los pedidos internos de PCO como los pedidos de terceros (= mercado total). No obstante, Alemania solo disponía de datos sobre el mercado libre.

([39]) Entre otras, COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa (10 de noviembre de 2005); COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän (10 de mayo de 2001); COMP/M.2243 — Stora Enso/AssiDomän/JV (22 de diciembre de 2000); COMP/M.2020 — Metsä-Serla/MODO (4 de agosto de 2000).

(155) La Comisión no ve motivos para alejarse de su práctica en decisiones anteriores en asuntos de ayuda ([40]) y control de fusiones ([41]) en el sector del papel (en las que la Comisión distinguió entre los mercados de todo el PCO y el PCO reciclado exclusivamente, o bien no se pronunció sobre la delimitación, y distinguió entre mercado total/mercado libre o bien no se pronunció sobre la delimitación o definió el mercado como total de PCO, pero calculó ambos escenarios). Por consiguiente, sobre la base de la información de que disponía la Comisión antes de la adopción de la Decisión anulada y de las observaciones recibidas después de la Decisión de incoación que hacen referencia a la situación antes de la adopción de dicha Decisión, la Comisión decidió realizar las pruebas contempladas en el apartado 68 de las DAR a nivel del mercado de **todos los PCO** y del **mercado de testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y de médium reciclado** tanto en el **mercado total** como en el **mercado libre**.

***Mercado de producto de referencia de cartón ondulado***

(156) El cartón ondulado no se fabricará en la papelera subvencionada sino que es un producto transformado afectado por el proyecto de inversión.

(157) Alemania señaló que, desde el punto de vista de la oferta, el cartón ondulado representa un mercado autónomo, puesto que las instalaciones de producción de cartón ondulado no pueden transformarse para fabricar otros productos, ni siquiera con unos costes considerables.

(158) Desde el punto de vista de la demanda, lo más parecido al cartón ondulado son los envases de cartón, aunque los envases de cartón ondulado son más ligeros, estables y baratos. Por consiguiente, los consumidores de cartón ondulado, es decir, los fabricantes de envases, no pueden sustituir el cartón ondulado en la mayoría de sus envases por otros productos.

(159) Puesto que sobre este punto no se formularon observaciones, la Comisión no se desdice de su práctica anterior en las citadas decisiones de control de fusiones y confirma su punto de vista, ya expuesto en la Decisión anulada y en la Decisión de incoación de que el **cartón ondulado** constituye un mercado de producto de referencia separado.

6.5.2.3. **Mercado geográfico de referencia**

(160) El apartado 70 de las DAR dice que, por lo que se refiere a las pruebas propuestas en el apartado 68, letras a) y b): 'A efectos de la aplicación de las letras a) y b), las ventas y el consumo aparente se definirán al nivel adecuado de la clasificación Prodcom, en principio en el EEE o, si no se dispusiera de información o esta no fuera pertinente, mediante cualquier otra segmentación del mercado que goce de aceptación general y respecto de la cual se disponga de datos estadísticos.'.

***Mercado geográfico de referencia de PCO***

(161) Alemania considera que el mercado geográfico de referencia de PCO comprende como mínimo el EEE y es incluso mayor (es decir, incluye zonas próximas al EEE). Sin embargo, la Comisión no ve motivos para alejarse de su práctica en decisiones anteriores en asuntos de ayuda y control de fusiones en los que consideró al **EEE como mercado geográfico de referencia de PCO** y, por consiguiente, aplicará la prueba de mercado a tenor del apartado 68 de las DAR por referencia a la segmentación generalmente aceptada del mercado geográfico de referencia de PCO y de PCO reciclado para la que ya se dispone de datos, que en el presente asunto es el EEE.

***Mercado geográfico de referencia de cartón ondulado***

(162) El cartón ondulado se fabricará en otros establecimientos de Progroup con el PCO producido en la fábrica de Eisenhüttenstadt. En el momento de la notificación estaba previsto que Propapier abastecería de PCO a las fábricas de Progroup en Alemania, Francia y la República Checa y más adelante también a la fábrica de Stryków (Polonia) cuando esta se construyera en 2008. A su vez, estas fábricas producirían el producto transformado, es decir, cartón ondulado.

(163) Alemania señala que el mercado geográfico de referencia de cartón ondulado no es menor que el EEE, a pesar de lo cual también presentó datos de la zona que cubre los principales países destinatarios de sus pedidos (es decir, la

([40]) Asuntos de ayuda estatal N 203/08 LIP — DE — Ayuda a Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/06 LIP — DE — Ayuda a Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH y SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondi Świecie.

([41]) Véase la nota 38 a pie de página.

República Checa, Francia, Alemania, Reino Unido, Países Bajos y Polonia). Teniendo en cuenta el escenario pesimista, y sobre la base de sus conclusiones en anteriores Decisiones de control de fusiones ([42]), que indicaban que los pedidos de cartón ondulado resultan rentables hasta una distancia de 400 km. de la fábrica, la Comisión no se pronuncia sobre la definición del mercado geográfico de referencia de cartón ondulado y calculará las cuotas de mercado tanto a **nivel del EEE** como de la zona que abarca únicamente **los principales países destinatarios de Progroup**.

6.5.2.4. **Cuotas de mercado**

(164) Para determinar que no se ha sobrepasado el umbral fijado en el apartado 68, letra a), de las DAR, la Comisión debe analizar la cuota de mercado del beneficiario a nivel del grupo antes y después de la inversión. El proyecto de inversión comenzó en 2007 y finalizó a mediados de 2010; no obstante, no estaba previsto que se alcanzara la plena capacidad de producción hasta 2015. Alemania señala que, en el momento de la notificación, no se disponía de datos independientes sobre el consumo aparente en los mercados de referencia para el año siguiente al que se alcanzara la plena capacidad de producción (es decir, 2016). Por consiguiente, la Comisión decidió examinar las cuotas de mercado en 2011 (el año siguiente a que finalizara la inversión) para el que ya se disponía de previsiones independientes. Este enfoque es inaceptable puesto que para entonces ya debía estar disponible el 92 % de la capacidad total que crearía el proyecto.

(165) Para establecer la cuota de mercado de Progroup a nivel del grupo, la Comisión comparó el volumen y el valor de sus pedidos totales (tanto de terceros como dentro del grupo) en el año elegido con el consumo aparente en los mercados de referencia. Además se calcularon por separado las cuotas del mercado libre de PCO (es decir, teniendo en cuenta solo las ventas no cautivas de Progroup ([43])) y el volumen total del mercado de pedidos de terceros.

(166) Los datos en términos de volumen y valor del consumo aparente total en el EEE en los mercados de PCO, testliner de un gramaje hasta 150 g/m$^2$ y de médium reciclado, así como de cartón ondulado, fueron elaborados, a efectos de la notificación, por encargo del beneficiario de la ayuda por la empresa internacional de ingeniería y asesoría Pöyry, especializada en los sectores de la energía, la investigación, las infraestructuras y el medio ambiente. Pöyry recabó datos tanto de sus propias bases de datos como de datos disponibles para acceso público (por ejemplo, publicaciones especializadas y asociaciones del sector).

(167) A falta de datos independientes sobre el volumen del mercado libre, Alemania estimó el volumen de mercado basándose en los datos sobre capacidad de Pöyry para 2006 y comparó, para cada fabricante integrado, la capacidad de producción de PCO con su capacidad de producción de cartón ondulado. Si la capacidad de producción de cartón ondulado es superior a la capacidad de producción de PCO, teóricamente se produce una demanda correspondiente de materia prima en el mercado libre. A esta demanda adicional de PCO por parte de los fabricantes integrados se añade la demanda de PCO en el mercado libre de los fabricantes no integrados de cartón ondulado. Según este cálculo, el volumen del mercado libre de PCO corresponde aproximadamente al 37 % del mercado total de PCO. Este ratio se utilizó también para calcular el volumen del mercado libre en 2011 ([44]).

(168) Puesto que no se dispone de datos separados sobre la capacidad de producción de PCO reciclado y de fibra virgen, este método no permite estimar el volumen del mercado libre de testliner y médium reciclado. El PCO reciclado constituye, sin embargo, aproximadamente un 70-80 % del mercado total de PCO, por lo que este elevado porcentaje muy probablemente se aplique también al mercado libre, lo que significa que las cuotas de mercado de Progroup en el mercado libre de PCO de fibra reciclada son solo ligeramente superiores a las del mercado libre para todos los tipos de PCO.

(169) Los datos sobre el volumen del mercado de cartón ondulado en la zona principal de suministro de Progroup (República Checa, Francia, Alemania, Reino Unido, Países Bajos y Polonia) se establecieron sobre la base de las estadísticas de FEFCO ([45]), transmitidas antes de la adopción de la Decisión anulada, según las cuales, esta zona constituye el 58 % del mercado total del EEE.

---

([42]) Por ejemplo, COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa; COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän.

([43]) A este respecto, cabe señalar que, en el mercado libre, Progroup solo vende PCO reciclado, es decir, testliner de un gramaje hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado.

([44]) Dado que, como ya se ha expuesto, los fabricantes integrados están presentes en el mercado libre no solo por razones de insuficiencia de capacidad, sino también por necesidades logísticas y dependiendo de su demanda específica de diferentes tipos de PCO, este método en realidad subestima el volumen del mercado libre y corresponde, por tanto, a un planteamiento de escenario pesimista.

([45]) FEFCO es la Federación que agrupa a las asociaciones europeas de fabricantes de cartón ondulado.

(170) Las cuotas de mercado de Progroup en los mercados de referencia el año anterior y posterior a la inversión, calculadas sobre la base de los datos facilitados por Alemania (basados en datos de Pöyry y de FEFCO), figuran en el Cuadro 1.

*Cuadro 1*

**Cuotas de mercado de Progroup a nivel de grupo en los mercados de referencia**

| Cuotas de mercado (en %) | 2006 | | 2011 | |
|---|---|---|---|---|
| | Volumen | Valor | Volumen | Valor |
| PCO (mercado total — EEE) | [0-10] | [0-10] | [0-10] | [0-10] |
| Solo PCO reciclado (testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado) (mercado total — EEE) | [0-10] | [0-10] | [0-10] | [0-10] |
| PCO (mercado libre — EEE) | [0-10] | [0-10] | [0-10] | [0-10] |
| Cartón ondulado (EEE) | [0-10] | [0-10] | [0-10] | [0-10] |
| Cartón ondulado (principales países de suministro) | [0-10] | [0-10] | [0-10] | [0-10] |

(171) En todas las delimitaciones de mercado consideradas, la cuota de mercado de Progroup está claramente por debajo del umbral del 25 % establecido en el apartado 68, letra), de las DAR. Ni siquiera haciendo otra segmentación basada en un gramaje hasta 130 g/m$^2$ se sobrepasaría el umbral de la cuota de mercado de referencia del 25 %.

(172) Por consiguiente, la Comisión considera que la ayuda examinada **no sobrepasa el umbral mencionado en el apartado 68, letra a), de las DAR**.

6.5.2.5. **Aumento de capacidad y rendimiento del mercado**

(173) La Comisión debe también examinar la ayuda en cuestión con arreglo al apartado 68, letra b), de las DAR. Hay que comprobar si la capacidad creada por el proyecto es inferior al 5 % del volumen del mercado calculado en términos de consumo aparente del producto de referencia, salvo que la tasa media de crecimiento anual de su consumo aparente en los últimos cinco años se sitúe por encima de la tasa media de crecimiento anual del PIB del EEE.

(174) En primer lugar, la Comisión debe evaluar si el mercado de PCO en el EEE está en retroceso sobre la base de la tasa media de crecimiento anual del consumo aparente del producto de referencia ([46]).

(175) Las cifras más recientes disponibles en el momento de la notificación eran las de los años 2001 a 2006. Según dichas cifras, la tasa media de crecimiento anual del consumo aparente en el mercado total de PCO en el EEE en el período de 2001 a 2006 era del 2,15 % (en volumen) o del 0,02 % (en valor). La tasa media de crecimiento anual del consumo aparente de testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado en el EEE ascendió en el mismo período al 3,25 % (volumen) y al 1,22 % (valor).

(176) Puesto que la tasa media de crecimiento anual del PIB ([47]) en el EEE en el período 2001-2006 ascendía al 1,97 % en precios constantes (volumen) o al 3,98 % en precios corrientes (valor), tanto la tasa media de crecimiento anual del consumo de PCO como de testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado la superaban en volumen pero eran inferiores en valor.

([46]) En la nota 62 a pie de página de las DAR se define el 'consumo aparente del producto de referencia' como 'la suma de la producción más las importaciones, menos las exportaciones'. Los datos de consumo aparente para la notificación los recabó Pöyry.

([47]) Basado en datos EU-27.

***Volumen y/o valor***

(177) La Comisión no está de acuerdo con la observación de Alemania de que la tasa media de crecimiento anual deba calcularse únicamente en términos de volumen y no de valor (véanse los considerandos 93 y 94). Si bien es cierto que, en el presente asunto, solo es necesario calcular si se supera el umbral del 5 % mencionado en el apartado 68, letra b), de las DAR en función del cálculo de valor, sin embargo rechazar los cálculos de valor como norma general iría en contra de la práctica anterior de la Comisión y debilitaría la efectividad de la prueba para detectar situaciones de exceso de capacidad, por ejemplo, cuando el crecimiento de la oferta supera un crecimiento ya elevado de la demanda y los costes variables medios son comparativamente bajos. Por consiguiente, la Comisión examinará si la capacidad creada por el proyecto supera el 5 % del tamaño del mercado de referencia.

***Prueba de capacidad y cálculo del aumento de capacidad***

(178) Según el apartado 68, letra b), de las DAR, el aumento de capacidad se calcula como porcentaje del consumo aparente del producto de referencia, lo que por definición incluye tanto el consumo de terceros como el consumo interno de PCO.

(179) La prueba de capacidad [apartado 68, letra b), de las DAR] pretende evitar que un aumento de capacidad considerable (es decir, un aumento superior al 5 %), que no vaya aparejado de un aumento de la demanda (el aumento de la demanda esté por debajo de la tasa de crecimiento del PIB en el EEE), perjudique a los competidores, especialmente por sus efectos sobre los precios. Se considera que un aumento de capacidad es considerable en relación con el volumen de mercado. El volumen de mercado de PCO depende en última instancia del volumen de mercado del producto transformado, independientemente de que este se fabrique en el propio grupo o lo fabriquen terceros. Por consiguiente, no procede medir la capacidad creada exclusivamente en función del volumen del mercado libre de PCO. Además, como se ha expuesto anteriormente, debido a la interdependencia del mercado total y el mercado libre, una disminución del precio en el mercado libre influiría en la decisión del fabricante integrado sobre si debe fabricar él mismo o comprar y produciría inmediatamente un aumento de la demanda en el mercado libre. Por consiguiente, como norma general, la Comisión examina el aumento de capacidad en relación con el mercado total ([48]).

(180) Alemania explicó que, en el marco del proyecto, se creará una capacidad anual total de 615 000 toneladas anuales de PCO (testliner y médium reciclado), lo que corresponde a un valor de […] millones EUR. Según Alemania, el consumo aparente de PCO en el EEE en 2006 ascendió a 23,363 millones de toneladas (valor: 9 409,76 millones EUR). El consumo aparente en el EEE de testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado en ese mismo año fue de 18,281 millones de toneladas (valor: 6 752,698 millones EUR).

(181) Sobre la base de los datos antes citados, el proyecto de Propapier en Eisenhüttenstadt creará una capacidad que corresponde al 2,6 % del mercado total de PCO (valor: [< 3] %) o el 3,4 % del mercado combinado de testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado (valor: [< 5] %). De esto se deduce que la capacidad creada por el proyecto es inferior al 5 % del consumo aparente en cuestión (a nivel del EEE).

(182) Aunque como escenario pesimista se utilizaran las cifras más elevadas que apunta Smurfit Kappa para el aumento de capacidad (650 000 toneladas anuales o 750 000 toneladas anuales), **no se sobrepasaría el umbral del 5 % en el mercado total de PCO** (véase el Cuadro 2).

*Cuadro 2*

**Aumento de capacidad en el mercado total de PCO (EEE)**

| Mercado de referencia (EEE) | Mercado total de PCO | Mercado total de PCO reciclado (testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado) |
|---|---|---|
| *Volumen en 2006 (en 1 000 toneladas)* | *23 363* | *18 281* |

([48]) La Comisión siguió el mismo razonamiento y llegó a las mismas conclusiones en los siguientes asuntos de ayudas sobre otras inversiones en el sector del papel durante el mismo período: Asunto N 203/08 LIP — DE — Ayuda a Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG y SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondi Świecie.

| Mercado de referencia (EEE) | Mercado total de PCO | Mercado total de PCO reciclado (testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado) |
|---|---|---|
| *Valor en 2006 (en 1 000 EUR)* | *9 409 760* | *6 752 698* |
| Aumento de capacidad en volumen (para 615 000 toneladas anuales) | 2,6 % | 3,4 % |
| Aumento de capacidad en valor (para 615 000 toneladas anuales) | [< 3] % | [< 5] % |
| Aumento de capacidad en volumen (para 650 000 toneladas anuales) | 2,8 % | 3,6 % |
| Aumento de capacidad en valor (para 650 000 toneladas anuales) | [< 3] % | [< 5] % |
| Aumento de capacidad en volumen (tomando 750 000 toneladas anuales) | 3,2 % | 4,1 % |
| Aumento de capacidad en valor (tomando 750 000 toneladas anuales) | [< 3] % | [< 5] % |

(183) Para tomar en cuenta un planteamiento de escenario pesimista, la Comisión calculó además el aumento de capacidad en porcentaje de las ventas de PCO en el mercado libre. En ese caso, solo debe tomarse en cuenta la parte de la capacidad total creada por la inversión destinada a la producción para su venta en el mercado libre. Según Alemania, ascendía a [< 250 000] toneladas anuales. La parte restante de la capacidad que se crearía, es decir [> 365 000] toneladas anuales (que, sin la inversión, Progroup tendría que comprar a terceros y que, por tanto, representaría una demanda efectiva en el mercado libre), tendría que ser utilizada internamente dentro del grupo para transformarla en cartón ondulado y, por consiguiente, tendría que deducirse del volumen del mercado libre.

(184) Puesto que el volumen del mercado libre de PCO en el EEE se estimaba en 8,644 millones de toneladas en 2006 ([49]), la capacidad creada por el proyecto como porcentaje del volumen del mercado libre de PCO ascendería únicamente al [< 3] % del volumen ([50]) (véase el Cuadro 3).

(185) En el momento de la notificación inicial, Alemania no pudo facilitar una estimación del mercado libre de PCO reciclado (es decir, testliner y médium reciclado). En sus observaciones a la Decisión de incoación, Alemania explicó que, sobre la base de los datos históricos de Pöyry, el volumen de dicho mercado podía estimarse en 6,5 millones de toneladas anuales. Esto significaría que el aumento de capacidad en el mercado libre de PCO reciclado correspondería al [< 3] % en volumen (véase el cuadro 3).

(186) Además, la Comisión efectuó los cálculos en términos de valor, suponiendo que la capacidad adicional creada por el proyecto Propapier PM2 en el mercado libre sería de 285 000 toneladas anuales (valor apuntado por Smurfit Kappa) como escenario pesimista. En ninguno de los escenarios **se sobrepasaría el umbral del 5 % en el mercado libre de PCO** (véase el cuadro 3).

([49]) Sobre la base del planteamiento de escenario pesimista expuesto en el considerando 167 de la presente Decisión.
([50]) Calculado como: [< 250 000] toneladas anuales/(8 600 000 toneladas anuales-[> 365 000] toneladas anuales).

*Cuadro 3*

**Aumento de capacidad en el mercado libre de PCO (EEE)**

| Mercado de referencia (EEE) | Mercado libre de PCO | Mercado libre de PCO reciclado (testliner de un gramaje de hasta 150 g/m$^2$ y médium reciclado) |
|---|---|---|
| *Volumen en 2006 (en 1 000 toneladas)* | *8 644* | *6 500* |
| *Valor en 2006 (en 1 000 EUR)* | *3 481 611* | *2 400 990* |
| Aumento de capacidad en volumen (para 150 000 toneladas anuales) | [< 3] % | [< 3] % |
| Aumento de capacidad en valor (para 150 000 toneladas anuales) | [< 3] % | [< 3] % |
| Aumento de capacidad en volumen (tomando 285 000 toneladas anuales) | [< 5] % | [< 5] % |
| Aumento de capacidad en valor (tomando 285 000 toneladas anuales) | [< 3] % | [< 5] % |

(187) La Comisión rechaza la teoría del 'efecto desplazamiento' apuntada por el denunciante (véanse los considerandos 56 y 57), según la cual, la 'capacidad liberada', es decir, la capacidad que Progroup ya no compró en el mercado libre, debe añadirse a la cantidad de PCO vendida por Progroup en el mercado libre para poder calcular la capacidad creada por la inversión de Propapier en el mercado libre. Un escenario así (aplicando un aumento de capacidad de 525 000 toneladas anuales) llevaría a un aumento de capacidad que superaría el 5 % pero, como alegaba también Alemania, este planteamiento llevaría a la conclusión de que el aumento de capacidad es el mismo en el mercado libre y en el mercado total. El aumento de capacidad sería el mismo incluso aunque Propapier no ofreciera PCO en el mercado libre y utilizara la totalidad de su nueva producción internamente. En este último caso, a efectos de las pruebas del apartado 68 de las DAR, no habría que tener en cuenta en absoluto el mercado de PCO, puesto que en el mercado no se vendería PCO, sino únicamente el producto transformado (cartón ondulado).

(188) Además, la hoja Excel presentada por Smurfit Kappa data de junio de 2008, sin embargo la Comisión solo puede tener en cuenta hechos, informes y otros datos que pudieran haber estado a su disposición antes de la aprobación de la Decisión anulada, es decir, el 2 de abril de 2008. Aunque el documento utiliza algunos datos procedentes de un informe de 2007 (Henry Poole Consulting, véase la nota 15 a pie de página), los cálculos se basan en supuestos y otros datos que no parecen proceder directamente de dicho informe.

(189) Por lo que se refiere al producto transformado (cartón ondulado), el proyecto no creará capacidad de producción: pretende exclusivamente producir PCO (aumento de capacidad para el cartón ondulado: 0 %). Por consiguiente **el umbral del 5 % establecido en el apartado 68, letra b), de las DAR no se supera para el cartón ondulado.**

(190) Como conclusión general, sobre la base de lo anterior, la Comisión considera que la capacidad creada por el proyecto Propapier PM2 es inferior al 5 % en los mercados de referencia afectados y, por tanto, **la ayuda examinada no crea una situación en la que los productos en cuestión superen el umbral establecido en el apartado 68, letra b), de las DAR**.

***Exceso de capacidad estructural***

(191) Como se expone en el considerando 60, Smurfit Kappa alegó que el mercado de PCO tenía un exceso de capacidad estructural en el período 2001-2006 y que la ayuda estatal para nuevas inversiones en el sector no hizo más que empeorar este exceso de capacidad. La Comisión examinará estos argumentos, aunque los resultados de la prueba establecida en el apartado 68, letra b), de las DAR indican que no existe un aumento de capacidad considerable en un mercado con exceso de capacidad estructural.

(192) Smurfit Kappa basó sus argumentos en el estudio de la London Economics de 2007 que apunta a una utilización de la capacidad inferior al 90 % entre 2003 y 2005 y sostiene que el valor para el período de 2006 a 2007 también se hubiera mantenido por debajo del 90 % si en el sector no se hubiera reducido capacidad. Alemania sostiene, por el contrario, que las inmovilizaciones afectaron fundamentalmente a maquinaria antigua e ineficiente ([51]). El informe ECA señala que los cierres deben achacarse en su mayor parte a cambios naturales de la demanda y de las normas técnicas, así como a la búsqueda de economías de escala; la necesidad de sustituir la maquinaria se debe a: 1) cambios en la tecnología de producción; 2) la evolución de los proceso de estandarización en el sector, y 3) el potencial ahorro de costes gracias a las economías de escala de maquinaria más grande. Por lo tanto, Alemania rechaza la alegación de Smurfit Kappa de que los cierres fueron una decisión deliberada del sector para restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda.

(193) La Comisión observa que, de un análisis independiente de 2007 (Análisis del Deutsche Bank), de hecho se deducía que los cierres de instalaciones de PCO de Smurfit Kappa tenían por objetivo mejorar la calidad de sus activos. Este análisis apunta, además, que es necesaria nueva capacidad para cubrir la demanda del período comprendido entre 2009 y 2012 (refiriéndose a las nuevas inversiones de Mondi, Progroup y SAICA) y que los valores de utilización de la capacidad se mantendrían en niveles saneados, a pesar del aumento de capacidad en 2009 ([52]).

(194) Por tanto, la Comisión considera que no hay pruebas convincentes de que la ayuda concedida a Propapier reforzaría el exceso de capacidad estructural en el mercado de PCO. Las cifras presentadas por Smurfit Kappa sobre exceso de capacidad se refieren principalmente al período anterior a la inversión, mientras que las previsiones de que se disponía en el momento de la Decisión anulada, incluido un análisis independiente (Deutsche Bank), apuntan a un crecimiento de la demanda a partir de 2007. En cualquier caso, la Comisión ha tenido en cuenta el descenso relativo (en valor) de la demanda desde 2001 a 2006 al calcular el porcentaje de la recién creada capacidad en el mercado de referencia con arreglo al apartado 68, letra b), de las DAR.

6.5.3. CONCLUSIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE UNA EVALUACIÓN PORMENORIZADA APLICANDO LA COMUNICACIÓN SOBRE LA EVALUACIÓN PORMENORIZADA

(195) Las DAR disponen que, en casos en los que se hayan superado los umbrales establecidos en el apartado 68, letras a) y b), de las DAR, la Comisión únicamente autorizará la inversión regional previa comprobación detallada, una vez incoado el procedimiento contemplado en el artículo 88, apartado 2, del Tratado CE, de que la ayuda sea necesaria a fin de producir un efecto de incentivación de la inversión y de que los beneficios que reporte la medida de ayuda compensen con creces el falseamiento de la competencia y al impacto sobre el comercio entre los Estados miembros. La Comisión señala que, en el presente asunto, no se han superado los umbrales establecidos en el apartado 68 de las DAR, por lo que no es necesaria la evaluación pormenorizada en aplicación de la Comunicación de la Comisión — Criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión ([53]) (en lo sucesivo, 'la Comunicación sobre la evaluación pormenorizada'). No obstante, la Comisión debe probar que la contribución de la ayuda de inversión regional prevalece sobre los posibles efectos negativos en el comercio y la competencia.

6.5.4. PONDERACIÓN DE LOS EFECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA AYUDA

(196) La Comisión constata que se cumplen los requisitos sobre el efecto incentivador con arreglo al apartado 38 de las

([51]) Según el Informe ECA, la maquinaria inmovilizada en el sector en Europa desde 2000 a 2007 tenía una media de 51 años (p. 55 y apéndice 2).

([52]) 'Los valores de utilización de la capacidad del sector son una medida importante de la solidez de las condiciones de mercado y orientan sobre la dirección de los precios del producto. En el último año, la utilización de la capacidad en Europa fue del 92 %, y se espera que aumente en los próximos dos años […]. El buen crecimiento de la demanda, junto con la limitada nueva oferta, tensará el mercado aún más' (Análisis del Deutsche Bank, p. 19).

([53]) DO C 223 de 16.9.2009, p. 3.

DAR. La Comisión constata, además, que el Tribunal dictaminó que la Comisión puede remitirse a una circunstancia temporal como base para evaluar el efecto incentivador ([54]). Por consiguiente, la Comisión considera que la ayuda tuvo un efecto incentivador sobre la inversión y desencadenó su contribución positiva al desarrollo de la región asistida en cuestión.

(197) Las DAR disponen que las ayudas de finalidad regional únicamente pueden desempeñar un papel eficaz si se aplican de manera moderada y proporcional y se concentran en las regiones más desfavorecidas de la Unión Europea. En particular, los límites de ayuda admisible deben reflejar la gravedad relativa de los problemas que dificultan el desarrollo de la región en cuestión. Además, las ventajas que las ayudas ofrezcan de cara al desarrollo de una región desfavorecida deben compensar con creces el falseamiento de la competencia a que den lugar.

(198) Según el TFUE, la Comisión puede aceptar falseamientos de la competencia y la incidencia en el comercio entre los Estados miembros para propiciar el desarrollo regional de regiones que pueden recibir ayuda con arreglo al artículo 107, apartado 3, del TFUE. La importancia atribuida a los efectos positivos de la inversión subvencionada es mayor en el caso de las regiones más desfavorecidas contempladas en el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE que en las del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

(199) La intensidad máxima de ayuda del 12,30 % ESB aplicable al proyecto estaba supeditada al ajuste del límite estándar para ayudas regionales con arreglo al apartado 67 de las DAR y no sobrepasa el límite máximo de ayuda regional vigente. Por consiguiente, puede considerarse proporcionada a las desventajas regionales que pretende subsanar en la región de Brandeburgo que, en el momento relevante podía acogerse a ayuda regional con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE.

(200) Una vez demostrado que la ayuda supone un incentivo para llevar a cabo la inversión en la región en cuestión, es necesario sopesar sus efectos positivos y negativos.

(201) Con la creación de 150 puestos de trabajo directos y 450 indirectos, así como la ampliación de la base industrial en la región en cuestión, la inversión subvencionada contribuye al desarrollo regional de una región que podía acogerse a ayuda regional con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE. La Comisión observa que el importe de ayuda por puesto de trabajo creado (unos 300 000 EUR por cada puesto de trabajo directo creado pero solo 75 000 EUR por cada puesto de trabajo creado directo e indirecto) no es excesivo en comparación con casos similares de ayuda regional a inversiones de capital intensivo en el sector del papel, en el que era de aplicación el mismo límite estándar de ayuda regional del 30 % ([55]).

(202) La ayuda no crea ni refuerza una posición dominante en el mercado del beneficiario y los efectos de la capacidad creada por la inversión en los mercados de producto de referencia son limitados. En el momento en que se adoptaron las decisiones sobre la inversión y sobre la concesión de la ayuda no se podía considerar, ni era de esperar, que esos mercados tuvieran un exceso de capacidad estructural cuando concluyera la inversión.

(203) Puesto que la ayuda respeta el límite máximo de intensidad de ayuda ajustado para grandes proyectos de inversión, de conformidad con las DAR y con el mapa de ayudas regionales aprobado para Alemania para el período 2007-2013, la Comisión considera que la ayuda no tiene un efecto negativo excesivo sobre comercio que sería incompatible con el mercado interior. La Comisión señala, en particular, que nada hace pensar, en las observaciones formuladas en el marco del procedimiento de investigación formal, que, sin la ayuda, el proyecto de inversión se hubiera implantado en otra región de la Unión Europea en la que se aplicara una intensidad máxima de ayuda superior o igual. Tampoco hay indicios de que la ayuda llevara a Propapier a trasladar sus actividades o a suprimir puestos en otras regiones con una situación socioeconómica comparable o peor que la de la región subvencionada en la que Propapier realizó su inversión.

(204) La Comisión concluye que Alemania ha demostrado que el proyecto Propapier PM2 contribuye a lograr el objetivo de cohesión, que es un objetivo de interés general, y que se llevó a cabo en el marco de una estrategia de desarrollo regional coherente. La inversión subvencionada contribuye considerablemente a la mejora de la situación social socioeconómica y al desarrollo de la región en cuestión, especialmente por lo que se refiere a sus efectos sobre el empleo, la generación de ingresos y la ampliación de su base industrial. Habida cuenta de la naturaleza y el tamaño del proyecto, la Comisión considera que la ayuda no produce falseamientos ni efectos sobre el comercio inaceptables.

(205) A la vista de las consideraciones anteriores, la Comisión concluye que los beneficios que reporta la medida de ayuda

---

([54]) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-162/06, Kronoply/Comisión, Rec. 2009, p. II-1, apartado 80.

([55]) Véanse los asuntos de ayuda estatal N 203/08 LIP — DE — Ayuda a Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG (ayuda de aproximadamente 183 000 EUR por puesto de trabajo directo creado; 200 puestos de trabajo directos; no se especifica el número de puestos de trabajo indirectos) y N 865/06 LIP — DE — Ayuda a Projektgesellschaft Papierfabrik Adolf Jass Schwarza GmbH (ayuda de aproximadamente 367 000 EUR por puesto de trabajo directo creado; 100 puestos de trabajo directos y 100 indirectos).

compensan con creces el falseamiento de la competencia y al impacto sobre el comercio entre los Estados miembros a que pueda dar lugar.

## 7. **CONCLUSIÓN**

La Comisión observa que Alemania ha concedido ilegalmente la ayuda en favor del Propapier PM2 GmbH, infringiendo lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE. No obstante, la Comisión concluye que la ayuda cumple los criterios estándar de las DAR, no crea una situación en la que se sobrepasen los umbrales establecidos en el apartado 68, letras a) y b), de las DAR para los productos en cuestión, tiene efecto incentivador y es proporcionada a las desventajas regionales que pretende subsanar. Además, la Comisión considera que los beneficios que reporta la ayuda compensan con creces el falseamiento de la competencia y el impacto sobre el comercio entre los Estados miembros a que pueda dar lugar. Por consiguiente, la Comisión concluye que la ayuda es compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra a) del TFUE

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

La ayuda estatal concedida por Alemania a Propapier PM2 GmbH por importe de 43 415 903 EUR (importe actualizado) es compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

*Artículo 2*

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas, el 1 de octubre de 2014.

*Por la Comisión*

Joaquín ALMUNIA

*Vicepresidente*