

ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC

DECISIÓN DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC

Nº. 106/95/COL

de 31 de octubre de 1995

relativa a la concesión de una exención del impuesto básico sobre envases no reutilizables de bebidas a los envases de vidrio [ayuda nº 95—002 (Noruega)]

EL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC,

VISTO el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo⁽¹⁾ y, en particular, sus artículos 61 y 63,

VISTO el Acuerdo celebrado entre los Estados de la AELC relativo al establecimiento de un Órgano de Vigilancia y un Tribunal de Justicia⁽²⁾ y, en particular, el artículo 1 del Protocolo nº 3 de dicho Acuerdo,

HABIENDO invitado a los terceros interesados, de conformidad con los artículos mencionados, a presentar sus observaciones al respecto,

CONSIDERANDO LO QUE SIGUE:

I. HECHOS

1. Notificación

Mediante carta de 20 de enero de 1995, recibida por el Órgano de Vigilancia de la AELC el 24 de enero (ref. 95-512 A), el Gobierno noruego notificó, de conformidad con el apartado 3 del artículo 1 del Protocolo nº 3 del Acuerdo sobre Vigilancia y Jurisdicción, que tiene previsto conceder a los envases de vidrio la exención del impuesto básico⁽³⁾ sobre envases no reutilizables de bebidas [«Grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer», decisión parlamentaria St. prp. 1 (1994-1995)], esto es, los envases que no se utilicen más de una vez para el mismo objetivo sin haber sido procesados. El Órgano de Vigilancia de la AELC, mediante carta de 3 de febrero de 1995 (ref. 95-573 D), solicitó más información al Gobierno noruego. Dicha información fue enviada al Órgano de Vigilancia por fax el 15 de febrero y recibida el 16 de febrero de 1995 (ref. 95-979 A).

2. Contenido y objetivo de la ayuda

El Gobierno noruego ha propuesto eximir a los envases de vidrio de un impuesto indirecto sobre envases no reutilizables de bebidas. El nivel actual de imposición es de 0,70 coronas noruegas por envase. Esta exención fiscal se aplicará a todos los envases de vidrio, ya sean de producción nacional o importados. El objetivo de la ayuda es principalmente sectorial, ya que consiste en garantizar la producción continuada de PLM Moss Glassverk A/S. El grupo PLM había decidido inicialmente suspender la producción en Noruega porque no resultaba rentable.

⁽¹⁾ En lo sucesivo denominado «Acuerdo EEE».

⁽²⁾ En lo sucesivo denominado «Acuerdo sobre Vigilancia y Jurisdicción».

⁽³⁾ Se aplica el término de «impuesto básico» («grunnavgift»), entre otras razones, a fin de distinguirlo del impuesto ambiental diferenciado que se aplica a los envases reciclables en función de su «reciclabilidad».

Según las autoridades noruegas, la rentabilidad de PLM Moss Glassverk A/S se ha visto gravemente afectada por la estructura de los impuestos ambientales de Noruega, en particular los impuestos que gravan los envases de bebidas. Tanto estos impuestos como los relacionados con la energía son, según la notificación, extraordinariamente elevados en comparación con los de otros países del EEE. El Gobierno noruego ha considerado necesario contrarrestar estos efectos mediante la concesión de la ayuda prevista.

PLM Moss Glassverk A/S es el principal usuario de residuos de vidrio recogidos y procesados para el reciclaje y, por tanto, es considerado por las autoridades noruegas como una parte vital del sistema de reciclaje de vidrio en Noruega. Las autoridades noruegas estiman que este sistema se vería gravemente amenazado si el grupo PLM cerrase su filial noruega.

Las autoridades noruegas consideran que esta ayuda está justificada en virtud de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE, habida cuenta de la importancia de mantener la producción de vidrio en Noruega, los aspectos ambientales conexos y los efectos que el cierre de la empresa podría tener sobre el empleo de una región en declive industrial.

3. PLM Moss Glassverk A/S y el mercado de envases de bebidas

PLM Moss Glassverk A/S

PLM Moss Glassverk A/S es el único productor noruego de envases de vidrio. Las instalaciones de producción de la empresa están situadas en Moss, centro administrativo regional del condado de Østfold, donde es uno de los principales empleadores. Esta empresa es una filial del grupo PLM, que tiene su sede social en Suecia⁽¹⁾. El grupo PLM adquirió Moss Glassverk A/S⁽²⁾ tras la suspensión de pagos de la empresa en 1989. PLM Moss Glassverk A/S ha venido registrando déficit desde 1992. En 1993, éste ascendió a 10,3 millones de coronas noruegas.

PLM Moss Glassverk A/S cuenta con una plantilla de aproximadamente 285 trabajadores. La planta de producción consiste en dos órganos de fundición y cuatro equipos de producción que pueden producir simultáneamente en cinco líneas de producción. Los hornos de fundición tienen una vida útil de ocho años, debiendo ser reconstruidos al término de este período. La vida útil de uno de los hornos expira en 1995 y la del otro en 1996. Por tanto, el grupo PLM debía decidir si reparaba el horno a un coste de 20 millones de coronas noruegas o si invertía en un nuevo horno de fundición a un coste de 33 millones de coronas noruegas. En ambos casos, se deberían realizar nuevas inversiones en el otro horno.

La primera alternativa se basa en el supuesto de que la producción en Noruega irá disminuyendo progresivamente durante el período 1995-1998, con un aumento de la inversión y de la producción en la factoría del grupo PLM en Limmared, Suecia. La segunda alternativa hará posible que se siga produciendo en Noruega después del año 2000. Una de las condiciones fijadas por PLM para optar por la segunda posibilidad es que se estime que la producción en Noruega puede ser rentable.

El 5 de diciembre de 1994, el grupo PLM decidió, en principio, el cese gradual de la producción en PLM Moss Glassverk A/S. Sin embargo, tras una serie de consultas entre el grupo PLM y el Gobierno noruego, este grupo aceptó optar por la segunda alternativa.

Las estadísticas de producción de PLM Moss Glassverk A/S para el período 1990-1994 muestran importantes fluctuaciones de la producción, tanto en valor como en volumen. Durante todo el período de observación se ha registrado una reducción del valor unitario de los envases desechables para refrescos, categoría de productos de la empresa que probablemente resulte más afectada por la exención del impuesto básico.

(¹) PLM es uno de los primeros productores de envases de Europa. PLM fabrica y comercializa envases de metal, vidrio y plástico para el consumo.

(²) Creada en 1898.

Ayuda a Moss Glassverk A/S

Las autoridades noruegas estiman que las ventajas financieras para PLM Moss Glassverk A/S derivadas de la exención fiscal de los envases de vidrio se elevan a 13 millones de coronas noruegas al año; esta es la cifra resultante de multiplicar el número de envases de vidrio no reutilizables para bebidas que produce esta empresa por el impuesto por unidad, 0,70 coronas noruegas.

En 1994, PLM Moss Glassverk A/S recibió una subvención directa por valor de 11 millones de coronas noruegas, concedida por el Gobierno noruego en 1993 al amparo de un régimen provisional de subvenciones para garantizar la recogida y el reciclaje del vidrio en Noruega⁽¹⁾. En 1994, Norsk Glassgjenvinning A/S, empresa especializada en la recogida y el procesamiento de vidrio para su reutilización como materia prima, obtuvo otra ayuda de 1 millón de coronas noruegas en virtud del mismo régimen. Este régimen provisional de subvenciones expiró el 31 de diciembre de 1994.

Mercado noruego de envases de bebidas

El mercado de envases de bebidas no puede dissociarse del mercado de bebidas. Por lo que respecta a la demanda, el consumidor hará generalmente una elección simultánea entre distintas bebidas y distintos tipos de envase. En cuanto a la oferta, según el material de envasado, la producción del envase se realiza frecuentemente al mismo tiempo que la producción y el «embotellado» de la bebida. No obstante, los envases de vidrio deben fabricarse en un proceso aparte.

Los siguientes datos muestran, a modo de resumen, algunas de las principales características del mercado noruego de bebidas y de envases para bebidas.

La cerveza se vende generalmente en botellas de vidrio rellenables (cuota de mercado del 72 % en 1993) o como cerveza de barril (cuota de mercado del 27 % en 1993). En lo que respecta a los envases no reutilizables, las latas sólo representan el 1 % del mercado de la cerveza. Al parecer, los envases de plástico se emplean muy poco para la cerveza.

Por lo que respecta a los refrescos gaseosos, los envases de plástico rellenables han conquistado este mercado en detrimento de las botellas de vidrio. La cuota de mercado de las botellas de vidrio rellenables pasó del 88 % en 1990 al 26 % en 1993, mientras que los envases de plástico aumentaron su cuota del 1 % al 73 % durante el mismo período⁽²⁾. Al igual que en el caso de la cerveza, los envases de lata representan una cuota de mercado estable del 1 %. Las cuotas de mercado de los envases de vidrio para zumos y otros refrescos no gaseosos son relativamente estables, aunque la información disponible también indica una leve disminución de los envases de vidrio en este segmento de mercado.

En 1994, Noruega registró un consumo total de 219 millones de litros de cerveza, 526 millones de litros de refrescos gaseosos y 200 millones de litros de refrescos no gaseosos.

Casi toda la cerveza vendida en envases de vidrio rellenables es de producción nacional, mientras que la cerveza importada se vende principalmente en latas y en envases de vidrio no rellenables así como, en menor medida, en envases de vidrio rellenables. La mitad del brandy, el vino y la cerveza de alto contenido en alcohol se vende en botellas rellenables, y la otra mitad en botellas no rellenables. Prácticamente la totalidad de las bebidas vendidas en envases de vidrio rellenables se produce en el país, mientras que todas las que se venden en envases de vidrio no rellenables son importadas. La mayor parte de los refrescos gaseosos vendidos en envases rellenables [vidrio y PET (plástico)] se produce en el país, mientras que las bebidas vendidas en envases no rellenables (principalmente latas) son exclusivamente importadas.

El siguiente cuadro 1 ha sido elaborado a partir de las estadísticas⁽³⁾ publicadas por la Federación noruega de productores de envases⁽⁴⁾. El sistema de clasificación SA no permite identificar por separado las exportaciones e importaciones de envases de bebidas

⁽¹⁾ Budsjetttinnstilling S II (1993-1994), capítulo 1442, partida 70.

⁽²⁾ Según el Ministerio de Industria y Energía, la cuota de mercado de los envases de plástico rellenables siguió aumentando hasta aproximadamente el 93 % en 1994, a costa de los envases de vidrio.

⁽³⁾ Fuente: NOS Utenrikshandel.

⁽⁴⁾ Den Norske Emballasjeforening — Emballasjeindustriens Landsforening (EIL).

de metal o plástico. Por consiguiente, estos envases no se han incluido en el cuadro. Este cuadro muestra un aumento generalizado de las exportaciones de botellas de vidrio para bebidas alcohólicas y no alcohólicas que sólo pueden haberse fabricado en PLM Moss Glassverk A/S. Esta observación guarda relación con la decisión del grupo PLM de cerrar una de sus plantas de producción en Suecia (Hammar) y transferir parte de la producción a Noruega tras la adquisición de Moss Glassverk A/S. La importación de botellas de vidrio en Noruega ha aumentado también durante este período, aunque los volúmenes son menores.

Cuadro 1

Importaciones y exportaciones de envases de bebidas

(en millones de coronas noruegas)

Nº SA	Descripción	1990		1991		1993	
		Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
	<i>Envases de vidrio</i>						
7001.9001	Botellas de cerveza y agua mineral	2,0	23,6	8,1	22,4	7,1	31,5
7001.9002	Botellas de vino, licor o zumo	4,5	0,2	2,9	13,0	2,6	23,7
7001.9005	Otras botellas	12,1	9,1	14,4	25,6	17,1	6,7

4. Impuestos sobre envases de bebidas

El 1 de enero de 1994, se introdujo el impuesto básico («grunnavgift») sobre los envases no reutilizables de bebidas⁽¹⁾. El impuesto, aplicable a partir del 1 de enero de 1995, es de 0,70 coronas noruegas por unidad. Dicho impuesto se aplica a todos los envases no reutilizables, independientemente de los índices de recuperación o reciclaje. Se entiende por «envase no reutilizable» todo envase que no pueda volverse a utilizar para el mismo objetivo⁽²⁾. Este impuesto básico se aplica a los envases no reutilizables⁽³⁾ de todas las bebidas, salvo: a) leche y productos lácteos, b) bebidas derivadas de cacao o chocolate y concentrados de dichos productos, y c) productos en polvo. El 1 de enero de 1995 se derogó la exención aplicable a las bebidas derivadas de té y café.

El impuesto se aplica de igual modo a todos los envases, ya sea al ser importados o en el momento de envasar la bebida o terminar el producto. El impuesto básico no es pagado directamente por PLM Moss Glassverk A/S. El impuesto no se aplica a los envases de bebidas que se exportan de Noruega.

Este impuesto básico está siendo actualmente objeto de un examen a fondo por parte del Órgano de Vigilancia en cuanto a su compatibilidad con el artículo 14 del Acuerdo EEE.

El 1 de enero de 1994 se introdujo, paralelamente al impuesto básico, un impuesto ambiental diferenciado aplicable en principio a todos los envases de bebidas⁽⁴⁾. El nivel de imposición varía en función de la «reciclabilidad» de cada tipo de envase, de conformidad con la normativa sobre sistemas de devolución de envases de bebidas. A los envases no reciclables se les aplica un impuesto íntegro de 3,00 coronas noruegas por unidad, mientras que a los envases de vidrio reciclables se les aplica un impuesto reducido de 1,05 coronas noruegas. Únicamente existen sistemas de recogida y reciclaje para los envases de vidrio. No obstante, actualmente se están creando tales sistemas para otros tipos de envase⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ St.prp. nr. 1 (1994-1995) Skatter og avgifter til statskassen, Grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer.

⁽²⁾ Véase la letra b) del punto 2 de «Forskrifter om grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer fastsatt av Finansdepartementet 30. desember 1993».

⁽³⁾ Volumen inferior a 4 litros.

⁽⁴⁾ El impuesto ambiental y la normativa en materia de sistemas de devolución de los envases de bebidas se describen más detalladamente en la Decisión del Órgano de Vigilancia, de 13 de abril de 1995, por la que se incoaba el procedimiento de investigación (DO nº C 212 de 17. 8. 1995, p. 6).

⁽⁵⁾ El 14 de septiembre de 1995, la industria noruega celebró cuatro acuerdos con el Ministerio de Medio Ambiente relativos al reciclaje de otros materiales de envasado.

5. Sistema noruego de recogida y reciclaje de residuos de vidrio

La recogida y el reciclaje de los envases de vidrio se basa en las disposiciones establecidas en la normativa relativa al sistema de devolución de envases de bebidas, de 10 de diciembre de 1993.

La recogida de residuos de vidrio se inició en Noruega en 1988. En 1992, PLM Moss Glassverk A/S tomó la iniciativa de crear Norsk Glassgjenvinning A/S (NGG), empresa especializada en la recogida y el procesamiento de vidrio para su reutilización como materia prima. NGG entró en funcionamiento en 1993, habiendo sido autorizada como titular de un sistema de devolución por el Departamento estatal de control de la contaminación, con arreglo a la normativa mencionada. El índice de devolución previsto para el sistema de NGG en 1995 es del 65 %. El coste de este sistema de devolución se cubre con una tarifa de reciclaje por cada envase de vidrio, que abonan los miembros de NGG a NGG, así como con los ingresos que obtiene la empresa de la venta de residuos de vidrio procesados. Por consiguiente, los miembros de NGG deben pagar, en función de las propiedades medioambientales de los distintos envases de vidrio, el impuesto básico (0,70 coronas noruegas por unidad) y el impuesto ambiental al tipo reducido (35 % del impuesto ambiental, esto es, 1,05 coronas noruegas por unidad), además de la tarifa de reciclaje de NGG.

NGG compra los residuos de vidrio a los municipios, que los recogen por separado. Los residuos de vidrio son procesados por NGG antes de ser vendidos como materia prima a PLM Moss Glassverk A/S o a otros compradores. NGG adquiere todo tipo de residuos de vidrio, incluidos los procedentes del vidrio producido por PLM Moss Glassverk A/S y vidrio importado. Ello significa que PLM Moss Glassverk A/S recoge más vidrio (38 000 toneladas en 1995) del que puede reciclar (25 000 toneladas en 1995), de ahí que se hayan investigado nuevos métodos de reciclaje de residuos de vidrio. Como consecuencia de esta investigación, en 1995 NGG utilizó los residuos de vidrio recogidos para la producción de lana de escorias de calidad especial («glava»). Se espera que los suministros de NGG para la producción de «glava» asciendan aproximadamente a 6 000 toneladas en 1995. El Instituto de investigación noruego Sintef ha lanzado un proyecto de investigación para la utilización de residuos de vidrio como materia prima en la producción de hormigón de calidad especial («glass betong»). Sin embargo, este proyecto se encuentra aún en una fase muy poco avanzada. Hasta la fecha todavía no se ha encontrado una posible utilización para el excedente de 7 000 toneladas, aunque se están estudiando las posibilidades de exportarlas.

II. PROCEDIMIENTO CON ARREGLO AL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 1 DEL PROTOCOLO nº 3 DEL ACUERDO SOBRE VIGILANCIA Y JURISDICCIÓN

1. Procedimiento de investigación

El 13 de abril de 1995, el Órgano de Vigilancia de la AELC decidió incoar el procedimiento formal de investigación respecto del proyecto de ayuda (Decisión nº 40/95/COL). El Gobierno noruego fue informado de esta Decisión mediante carta de 18 de abril de 1995 (ref. 95-2478 D), que incluía una copia de la Decisión del Órgano de Vigilancia, de 13 de abril de 1995, por la que se invitaba al Gobierno noruego a presentar sus observaciones en el plazo de un mes a partir de la recepción de dicha Decisión y a facilitar al Órgano de Vigilancia toda la información pertinente para el examen del asunto. Asimismo, se recordaba al Gobierno noruego su obligación de no llevar a la práctica las medidas previstas hasta que no hubiese recaído decisión definitiva en el procedimiento de investigación. Mediante carta de 30 de mayo de 1995 (ref. 95-3289 A), recibida el mismo día, el Gobierno noruego transmitió sus observaciones a la decisión del Órgano de Vigilancia. El proyecto de ayuda se discutió en una reunión con las autoridades noruegas celebrada el 12 de junio de 1995.

Se informó a la Comisión de las Comunidades Europeas mediante una copia de la Decisión, de conformidad con el Protocolo nº 27 del Acuerdo EEE. Los elementos esenciales de la Decisión se publicaron en forma de Comunicación en la sección EEE del *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO nº C 212 de 17. 8. 1995, pp. 6-13) y en el Suplemento EEE, informándose de esta forma a los otros Estados de la AELC miembros del Acuerdo EEE, a los Estados miembros de la Unión Europea y a los terceros interesados e invitándoles a presentar sus observaciones en el plazo de un mes a partir de la fecha de publicación.

El Órgano de Vigilancia recibió las observaciones de los siguientes terceros interesados: Beverage Can Makers Europe (ref. 95-5245 A), Elopak A/S (ref. 95-5376 A), Tetra Pak A/S (ref. 95-5374 A), Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening (ref. 95-5416 A) y Norges Dagligvarehandels Forbund (ref. 95-5618 A). Mediante cartas de 21 de septiembre (ref. 95-5504 D) y 4 de octubre de 1995 (ref. 95-5800 D), el Órgano de Vigilancia envió una copia de las observaciones de estos terceros interesados al Gobierno noruego, pidiéndole que, a su vez, presentase sus observaciones. Las observaciones del Gobierno noruego fueron recibidas mediante fax el 20 de octubre de 1995 (ref. 95-6092 A).

2. Observaciones del Gobierno noruego

Las autoridades noruegas ponen de relieve dos factores relativos a la exención de la prohibición general de ayudas de Estado en virtud del apartado 1 del artículo 61, en relación con la letra c) del apartado 3 del artículo 61 y las disposiciones derivadas en materia de ayudas de Estado para la protección del medio ambiente. El primero de ellos es el importante papel desempeñado por PLM Moss Glassverk A/S en el sistema noruego de reciclaje de residuos de vidrio, y el segundo las negativas repercusiones financieras del impuesto sobre la empresa. Dichas autoridades estiman que la empresa se ha visto seriamente afectada por la introducción de un nuevo impuesto ambiental sobre los envases de bebidas, así como por otros impuestos medioambientales y por unas condiciones de mercado difíciles y en rápida evolución.

Las autoridades noruegas reconocen que la exención del impuesto básico prevista para los envases de vidrio constituye una ayuda de Estado según lo dispuesto en el artículo 61 del Acuerdo EEE, de ahí que hayan notificado el proyecto de ayuda al Órgano de Vigilancia. Dichas autoridades también admiten que no puede hacerse uso del artículo 61 del Acuerdo EEE para sustraerse a lo dispuesto en el Acuerdo en cuanto a la libre circulación de bienes. No obstante, mantienen que una exención del impuesto básico para el vidrio reciclable no tendrá tal efecto. Las autoridades noruegas no estiman que la exención fiscal suponga una discriminación entre productos nacionales e importados, teniendo en cuenta que todos los envases de vidrio no reutilizables, incluidos los importados, quedarían eximidos del impuesto básico.

Además, las autoridades noruegas consideran que la excepción en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 61 permite, en el presente caso, la exención de la prohibición general de conceder ayudas establecida en el apartado 1 del artículo 61. Hacen referencia al punto 3.1 del apartado 4 del artículo 15 de las Directrices sobre ayudas de Estado que permite las ayudas de Estado relacionadas con la gestión de residuos y la exención temporal de nuevos impuestos medioambientales⁽¹⁾.

En cuanto a la situación del mercado noruego de residuos de vidrio procesados y el sistema de reciclaje de estos residuos⁽²⁾, las autoridades noruegas concluyen que el sistema de reciclaje de vidrio se basa en gran medida en la capacidad de reciclaje de PLM Moss Glassverk A/S, al no existir en la actualidad otra alternativa viable. Si cerrase la única fábrica de vidrio noruega, todo el sistema se vería amenazado.

En lo que se refiere al punto 3.3 del apartado 4 del artículo 15 de las Directrices sobre ayudas de Estado, que permite una exención temporal de nuevos impuestos ambientales cuando ello sea necesario para compensar pérdidas de competitividad derivada de dichos impuestos, y a la cuestión planteada por el Órgano de Vigilancia de si realmente se ha producido una pérdida de competitividad, las autoridades noruegas consideran que la desventaja competitiva de PLM Moss Glassverk A/S debe analizarse en un contexto más amplio. Conforme a su notificación inicial y a las estadísticas facilitadas posteriormente, dichas autoridades estiman suficientemente demostrado que PLM Moss Glassverk A/S ha sufrido una seria reducción de la demanda de sus productos debida, entre otras cosas, a la introducción de nuevos productos (botellas de plástico) en el mercado. Esta situación se ha visto reforzada por la introducción de diversos impuestos medioambientales, que, en su totalidad, han afectado a la empresa en un corto período de tiempo.

Según las autoridades noruegas, el hecho de que el impuesto básico no se aplique a los productos exportados no significa que no se vea afectada la competitividad internacional de PLM Moss Glassverk A/S. El impuesto básico se considera un obstáculo para el establecimiento y mantenimiento de una base sólida de producción nacional, que se estima un requisito previo para poder competir en el exterior. Por otra parte, teniendo en cuenta que el vidrio es un producto generalmente nacional, ya que el transporte a larga distancia es poco rentable por tratarse de un producto barato pero voluminoso, no se considera apropiado en este caso analizar la competitividad desde el punto de vista de las posibilidades de exportación. No obstante, según las autoridades noruegas, es evidente que, si nos situamos en un contexto más amplio, la empresa ha sufrido una pérdida de competitividad agravada por las repercusiones del impuesto básico.

Por último, al igual que en su notificación inicial, las autoridades noruegas ponen de relieve que, a la hora de adoptar una decisión sobre el presente asunto, deberá tenerse en cuenta la difícil situación en materia de empleo imperante en el condado de Østfold, en donde PLM Moss Glassverk A/S constituye una parte importante de la base industrial de Moss, así como las consecuencias que la decisión tendrá para el único productor de vidrio en Noruega y el elemento de incertidumbre que ésta introducirá en el sistema noruego de recogida de vidrio.

⁽¹⁾ Normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas de Estado, aprobadas por el Órgano de Vigilancia el 19 de enero de 1994.

⁽²⁾ Véase el punto I.5 de la presente Decisión.

3. Observaciones de los terceros interesados

Beverage Can Makers Europe (BCME)⁽¹⁾ manifiesta que Noruega ya discrimina entre la reutilización y el reciclaje, ya que el impuesto básico penaliza a las bebidas comercializadas en envases no reutilizables, con independencia de que los envases sean o no reciclados, y que esta penalización se ve agravada por la aplicación a los envases reciclables de un nuevo impuesto medioambiental diferenciado, en función de su grado de «reciclabilidad». Por ello, la ayuda prevista intensificará la discriminación para los envases de lata para bebidas, al mismo tiempo que incrementará la viabilidad de los sistemas de reciclaje de vidrio sin facilitar el reciclaje de otros materiales de envasado mediante una exención equivalente. BCME estima que el proyecto de ayuda es irracional, ya que amenaza con falsear la competencia, y, por consiguiente, constituye un obstáculo a los intercambios comerciales.

Elopak A/S y Tetra Pak A/S⁽²⁾ consideran que no debe autorizarse la exención fiscal prevista para envases de vidrio desechables ya que supondría una discriminación para otros tipos de envases de bebidas, siendo contraria, pues, al espíritu y a la letra del Acuerdo EEE. Ambas empresas consideran que el impuesto básico es contrario al Acuerdo EEE y no puede justificarse por motivos medioambientales. Asimismo, indican que el impuesto básico penaliza particularmente a los envases de cartón para bebidas, ya que más de las dos terceras partes de los envases a los que se aplica actualmente el impuesto son de este tipo. Estas empresas afirman que varios análisis relativos al ciclo vital de los materiales en cuestión demuestran que los envases de cartón son preferibles desde el punto de vista medioambiental a otros tipos de envase para bebidas, incluyéndose los envases reutilizables para bebidas tales como leche y zumos. En Noruega, los productores de envases de cartón para bebidas y las empresas de rellenado también han establecido un sistema de recogida y reciclaje, financiado por la industria Norsk Returkartong A/S, que resuelve los problemas de residuos planteados por los envases de cartón para bebidas.

La concesión de una exención fiscal a las botellas de vidrio podría tener importantes repercusiones negativas sobre las ventas y la utilización de envases de cartón para bebidas, ya que las botellas de vidrio son el sustituto más probable de los envases de cartón para el envasado de zumos. Un impuesto discriminatorio de 0,70 coronas noruegas por unidad en favor de las botellas de vidrio podría fácilmente provocar un cambio en la demanda de envases para zumos. Además, como las botellas de vidrio desechables son mucho más pesadas (de 10 a 30 veces) que los envases de cartón, los problemas de gestión de residuos se verían considerablemente agravados con tal cambio, incluso con una alta tasa de devolución. De esta forma, las consecuencias serían totalmente contrarias a los objetivos del Gobierno noruego al introducir el impuesto básico.

Elopak A/S y Tetra Pak A/S estiman que las estadísticas presentadas por las autoridades noruegas están anticuadas. Según estas empresas, si se hubiesen presentado las cifras relativas a 1994 habría quedado patente un incremento en la utilización de envases desechables derivado del éxito de nuevas bebidas como Snapple y Fruitopia, que se venden en botellas de vidrio desechables.

Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening (PIL)⁽³⁾ mantiene que una política fiscal que discrimina entre diferentes materiales de envasado de bebidas no tiene justificación medioambiental. En cooperación con otras organizaciones de la industria, PIL ha celebrado recientemente⁽⁴⁾ varios acuerdos con el Ministerio de Medio Ambiente e Industria encaminados al fomento del reciclaje de residuos⁽⁵⁾. Los acuerdos establecen sistemas de devolución financiados mediante tarifas abonadas por la propia industria. PIL considera que el actual régimen impositivo aplicable a los envases de bebidas constituye un obstáculo para el establecimiento de un sistema de reciclaje de todos los materiales de envasado de bebidas en consonancia con los sistemas de gestión de otros residuos de envases, y que, en principio, dicho régimen impositivo es incompatible con los acuerdos mencionados.

Norges Daligvarehandels Forbund (DF)⁽⁶⁾ señala los problemas que han experimentado los proveedores de artículos para el hogar para poder establecer un sistema de devolución

(1) Beverage Can Makers Europe, creada en 1990, se autodefine como una organización sin ánimo de lucro que representa a la industria europea fabricante de envases de lata para bebidas.

(2) Elopak A/S y Tetra Pak A/S son productores noruegos de envases de bebidas constituidos principalmente de cartón.

(3) Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening cuenta entre sus miembros con la mayor parte de los productores noruegos de envases de bebidas, entre ellos PLM Moss Glassverk A/S.

(4) El 14 de septiembre de 1995.

(5) Los acuerdos establecen unos objetivos de recogida y reciclaje de plástico, metal, cartón y papel de embalaje.

(6) Federación noruega de proveedores de artículos generales para el hogar (comestibles).

de los residuos de vidrio, metal y plástico, debido al régimen impositivo aplicable a los envases de bebidas en Noruega, y hace referencia al grupo Resirk, en el que participa⁽¹⁾. Este grupo ha presentado una solicitud al Departamento estatal de control de la contaminación (SFT)⁽²⁾ para el establecimiento de un sistema de devolución de los envases desechables. Este sistema de devolución de envases puede ser aprobado por el SFT; sin embargo, las bebidas contenidas en envases no reutilizables seguirán sometidas a un impuesto de 1,30 coronas noruegas por unidad, más el IVA⁽³⁾. DF estima que el régimen impositivo aplicable en Noruega a los envases de bebidas perjudica la viabilidad económica del sistema «Resirk», resultando discriminatorio para los bienes importados.

El Gobierno noruego no presentó comentarios concretos relacionados con las observaciones anteriores.

III. VALORACIÓN JURÍDICA

La medida prevista constituye una ayuda de Estado

Mediante la notificación de 20 de enero de 1995, las autoridades noruegas cumplieron la obligación estipulada en el apartado 3 del artículo 1 del Protocolo nº 3 del Acuerdo sobre Vigilancia y Jurisdicción de notificar cualquier proyecto de concesión o alteración de ayuda.

Dado que la ayuda se concederá en forma de una exención fiscal del Gobierno noruego, deberá ser otorgada por el Estado con cargo a sus propios recursos. Aunque la exención del impuesto básico sobre envases no reutilizables de bebidas se aplicará tanto a los productos nacionales como a los importados y no favorecerá al único productor noruego de envases de vidrio, PLM Moss Glassverk A/S, con respecto a otros productores dentro del EEE, puede considerarse que esta medida constituye una ayuda de Estado. Eximir a los envases de vidrio del impuesto básico sobre envases no reutilizables de bebidas beneficiará, en primer lugar, a PLM Moss Glasverk A/S por ser el principal productor de envases de vidrio en el mercado noruego. La empresa se beneficiará de la exención del impuesto básico sobre su producción de envases de vidrio no reutilizables para bebidas. Los demás beneficios económicos de la exención fiscal para los envases de vidrio se distribuirán probablemente entre un amplio número de productores de envases de vidrio u otros operadores en los mercados de bebidas. No obstante, dado que PLM Moss Glassverk A/S afronta una competencia real y potencial por parte de envases prácticamente sustitutivos de un material distinto del vidrio dentro del EEE, esta ayuda amenaza con falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales dentro del territorio cubierto por el Acuerdo EEE. Por consiguiente, se considera que la medida prevista constituye una ayuda con arreglo al apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo EEE. Esta conclusión se ve confirmada por las observaciones presentadas al Órgano de Vigilancia por los terceros interesados y por las autoridades noruegas.

Excepciones a la prohibición general de conceder ayudas de Estado

Como parte de su decisión de incoar el procedimiento de investigación, el Órgano de Vigilancia examinó si era aplicable alguna de las cláusulas de excepción previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE, de modo que la ayuda pudiera sustraerse a la prohibición general de ayudas de Estado establecida en el apartado 1 del artículo 61, concluyendo que las excepciones previstas en las letras a), b) y c) del apartado 2 del artículo 61 y en las letras a), b) y d) del apartado 3 de dicho artículo son inaplicables a este caso.

A modo de justificación adicional de la ayuda prevista, la notificación y las observaciones de las autoridades noruegas ponen de relieve la difícil situación industrial y en materia de empleo del condado de Østfold, en donde la empresa constituye una parte importante de la base industrial de Moss. El Órgano de Vigilancia ha considerado que las excepciones previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 61, que permiten la concesión de ayudas regionales, no son aplicables en este caso, ya que el condado de Østfold no está incluido en el mapa de zonas asistidas de Noruega que pueden optar a las ayudas regionales⁽⁴⁾, y las autoridades noruegas no han propuesto una modificación de dicho mapa, ni esta ayuda se otorga al amparo de un régimen general de ayudas regionales.

⁽¹⁾ El «grupo Resirk» está formado por representantes de los minoristas y de otros operadores tales como las fábricas de cerveza y los productores de agua mineral.

⁽²⁾ Stantens forurensningstilsyn.

⁽³⁾ Impuesto sobre el valor añadido.

⁽⁴⁾ Decisión de 16 de noviembre de 1994 relativa al mapa de zonas asistidas (Noruega), 157/94/COL (DO nº C 14 de 19. 1. 1995, p. 4).

La notificación y las observaciones transmitidas al Órgano de Vigilancia por Noruega en el marco del procedimiento de investigación pretenden justificar la ayuda prevista basándose principalmente en la necesidad de paliar las repercusiones económicas negativas que supone para PLM Moss Glassverk A/S el impuesto básico sobre envases de bebidas no reutilizables, a fin de reforzar el sistema de reciclaje de residuos de vidrio existente en Noruega. Por consiguiente, y de conformidad con la decisión de incoar el procedimiento de investigación, se considera que la única cláusula de excepción pertinente para examinar la ayuda propuesta es la prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 61, en la medida en que establece la posibilidad de autorizar «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo [...] de determinadas actividades económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común», particularmente en relación con las disposiciones sobre ayudas para la protección del medio ambiente, establecidas en el capítulo 15 de las Directrices sobre ayudas de Estado.

Para poder acogerse a alguna de las excepciones, esta medida deberá ser compatible con otras disposiciones del Acuerdo EEE como las relativas a la libre circulación de bienes.

La ayuda podría mejorar los resultados económicos de PLM Moss Glassverk A/S y permitir a la empresa hacerse con una mayor cuota del mercado de envases. La ayuda no estaría relacionada con una inversión inicial, con la creación de empleo ni con un proyecto limitado en el tiempo, por lo que constituiría ayuda de funcionamiento.

Ayudas de funcionamiento basadas en motivos medioambientales

De conformidad con el punto 3.1 del apartado 4 del artículo 15 de las Directrices sobre ayudas de Estado, el Órgano de Vigilancia de la AELC no aprobará normalmente las ayudas de funcionamiento que sirvan a las empresas para soportar los costes derivados de la contaminación y de las molestias que ellas mismas provocan. Sin embargo, el Órgano de Vigilancia puede conceder una excepción a este principio en determinadas circunstancias bien definidas. La Comisión de las Comunidades Europeas así lo ha hecho en los ámbitos de la gestión de residuos y la exención de los impuestos medioambientales. Los casos se valoran con arreglo a sus aspectos positivos y a la luz de criterios estrictos aplicables en los dos ámbitos mencionados. Estos criterios consisten en que la ayuda:

- 1) únicamente debe servir de compensación de los costes de producción adicionales en relación con los costes tradicionales;
- 2) debe ser temporal y regresiva, y proporcionar un incentivo para reducir la contaminación o introducir más rápidamente una utilización de recursos más eficaz;
- 3) debe ser compatible con otras disposiciones del Acuerdo EEE, y especialmente con las relativas a la libre circulación de bienes y servicios.

En cuanto al primero de estos tres criterios, el Órgano de Vigilancia observa que los costes adicionales de producción de bebidas en envases de vidrio no reutilizables que se derivan del impuesto básico se verían compensados por la exención propuesta. Por consiguiente, la ayuda prevista parece satisfacer la primera condición.

Por lo que respecta al segundo criterio, el Gobierno noruego se ha comprometido a «seguir de cerca la evolución en el mercado de vidrio reciclado y, en caso necesario, volver a considerar la necesidad de conceder una exención del impuesto básico al vidrio reciclado». El Órgano de Vigilancia estima que este compromiso no es suficiente para limitar el período de disponibilidad de la ayuda. Ésta no sería temporal, ya que se concede por un período de tiempo indeterminado. Además, la ayuda no es regresiva e incluso podría incrementar con el tiempo en caso de que se aumente el tipo del impuesto básico, respecto del cual se prevé conceder una exención. Por consiguiente, no se cumple la segunda condición para la autorización de las ayudas de funcionamiento.

En cuanto al tercer criterio, el Órgano de Vigilancia estima que el proyecto de eximir del impuesto básico al vidrio supondría para los envases de vidrio reciclables una diferente carga fiscal, en lo que se refiere al impuesto básico, en comparación con otros envases reciclables, tales como los envases de PET (plástico) o metal. La diferenciación parece responder al objetivo de hacer viable un sistema de reciclaje del vidrio, mientras que no se facilita el reciclaje de otros materiales de envasado mediante una exención equivalente del impuesto básico. Por consiguiente, debe considerarse que la exención del impuesto básico para los envases reciclables de vidrio equivale a la aplicación de un régimen impositivo diferente a productos nacionales similares o competidores. Además, algunos de los envases que seguirían sometidos al impuesto básico, tales como las latas de aluminio, se utilizan en gran medida para los productos extranjeros, mientras que los productos que quedarían exentos del impuesto básico, ya sea debido a su posibilidad de ser reutilizados

o a la exención del impuesto básico para las botellas de vidrio, se emplearían generalmente para los productos nacionales. De esta forma, la exención prevista parece imponer una mayor carga fiscal sobre ciertos productos importados que sobre los productos nacionales similares o competidores.

Las afirmaciones recogidas en el párrafo anterior se ven confirmadas, en gran medida, por las observaciones transmitidas al Órgano de Vigilancia por los terceros interesados. Estas observaciones también indican que el impuesto básico puede constituir un obstáculo al establecimiento de sistemas de reciclaje de materiales de envasado distintos del vidrio. Las observaciones transmitidas por las autoridades noruegas no contradicen este punto de vista. Por consiguiente, el Órgano de Vigilancia no puede concluir que la exención del impuesto básico prevista para el vidrio daría lugar a un sistema fiscal compatible con el artículo 14 del Acuerdo EEE, de ahí que no se cumpla la tercera condición para la autorización de las ayudas de funcionamiento.

Exención de impuestos ambientales

De conformidad con el punto 3.3 del apartado 4 del artículo 15 de las Directrices sobre ayudas de Estado, puede autorizarse una exención temporal de nuevos impuestos ambientales en caso de que ello sea necesario para compensar pérdidas de competitividad, particularmente en el mercado internacional. Ha de observarse que, en el presente caso, debe considerarse que éste constituye un requisito adicional a los criterios expuestos anteriormente para la concesión de ayudas de funcionamiento por motivos medioambientales.

El impuesto del que se solicita una exención parece estar encaminado a reducir la utilización de envases de bebidas no reutilizables por motivos medioambientales, ya que las autoridades noruegas, conforme al concepto de jerarquía de residuos, confieren a la reutilización prioridad sobre el reciclaje y la recuperación de energía. Como consecuencia inevitable de ello, los fabricantes e importadores de estos envases tendrán que soportar el impuesto. En su decisión de incoar el procedimiento de investigación, el Órgano de Vigilancia afirmó que PLM Moss Glassverk A/S podría compensar, al menos parcialmente, sus pérdidas en el mercado de envases no reutilizables con una mayor demanda en el mercado de envases reutilizables, y que, además, el impuesto sobre envases de vidrio no reutilizables se aplica a todos estos envases, ya sean producidos por PLM Moss Glassverk A/S o importados. Por otra parte, el impuesto no se aplica a los envases de vidrio exportados al extranjero. Por consiguiente, la competitividad de la producción de PLM Moss Glassverk A/S en el mercado internacional no resulta afectada por el impuesto sobre envases de vidrio no reutilizables.

Las autoridades noruegas sostienen que la cuestión de la pérdida de competitividad, particularmente desde el punto de vista internacional, debe considerarse en un contexto más amplio, ya que la empresa también se ha visto afectada por la introducción de otros impuestos medioambientales y ha experimentado una reducción en la demanda de sus productos, debido principalmente a la introducción de nuevos productos (botellas de plástico). Las autoridades noruegas afirman que el hecho de que el impuesto no se aplique a las exportaciones no significa que no se vea afectada la competitividad internacional de la empresa, ya que resulta evidente que la empresa ha sufrido una pérdida y el impuesto básico constituye un obstáculo para el establecimiento y mantenimiento de una base de producción nacional suficiente.

En principio el Órgano de Vigilancia no cuestiona el argumento de que una cierta base de producción nacional pueda ser un requisito para poder competir a escala internacional. Sin embargo, las autoridades noruegas no han facilitado estimaciones de las pérdidas adicionales que la empresa ha experimentado debido a impuestos medioambientales distintos del impuesto básico. El Órgano de Vigilancia no pone en duda que la empresa haya registrado una pérdida con la introducción del impuesto básico. Ello es evidente y responde al objetivo incentivador perseguido por el impuesto básico, a saber, reducir la demanda de todo tipo de envases de bebidas no reutilizables, con independencia del material empleado. Sin embargo, la empresa únicamente puede beneficiarse de la exención del impuesto básico respondiendo a un aumento de la demanda de envases de bebidas no reutilizables o desarrollando nuevos envases de bebidas no reutilizables, lo cual sería contrario al modelo noruego de jerarquía de residuos. Además, las autoridades noruegas no han facilitado pruebas que demuestren que los envases de vidrio causen menos deterioro al medio ambiente que los envases de otros materiales. Por consiguiente, el Órgano de Vigilancia concluye que la pérdida de competitividad de la empresa es eminentemente de naturaleza estructural y se debe a la introducción de productos sustitutivos competidores. En conclusión, tampoco se cumple esta condición adicional para la autorización de una exención de impuestos especiales.

Conclusion

Por las razones anteriormente expuestas, e independientemente de cuál pueda ser el resultado final del examen que lleva a cabo el Órgano de Vigilancia acerca de la compatibilidad del impuesto básico con el artículo 14 de Acuerdo EEE, ha de concluirse que la ayuda prevista no satisface los requisitos para la concesión de una exención, en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 61, a «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo [...] de determinadas actividades económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común». Por consiguiente, Noruega no deberá aplicar la medida prevista,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

1. El Órgano de Vigilancia de la AECL ha decidido no autorizar la concesión de la ayuda notificada a PLM Moss Glassverk A/S mediante una exención del impuesto básico sobre los envases no reutilizables de bebidas para los envases de vidrio (ayuda 95-002).
2. El Gobierno noruego no aplicará la medida a que se hace referencia en el artículo 1.
3. Se informará a la Comisión de las Comunidades Europeas de la presente Decisión mediante una copia de ésta, de conformidad con la letra d) del Protocolo nº 27 del Acuerdo EEE.
4. Se informará a los Estados de la AELC firmantes del Acuerdo EEE, a los Estados miembros de la Comunidad Europea y a los terceros interesados mediante la publicación de la presente Decisión en la Sección EEE del *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y en el Suplemento EEE.
5. El destinatario de la presente Decisión, cuya versión auténtica es la redactada en lengua inglesa, será Noruega.

Hecho en Bruselas, el 31 de octubre de 1995.

Por el Órgano de Vigilancia de la AELC

Knut ALMESTAD

Presidente