

AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE

DÉCISION DE L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE

N° 106/95/COL

du 31 octobre 1995

relative à une exonération des emballages en verre de la taxe de base sur les emballages de boissons non réutilisables [aide n° 95-002 (Norvège)]

L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE,

vu l'accord sur l'Espace économique européen⁽¹⁾, et notamment ses articles 61 à 63,

vu l'accord entre les États de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice⁽²⁾, et notamment l'article 1^{er} de son protocole 3,

après avoir mis, conformément aux dispositions desdits articles, les intéressés en demeure de présenter leurs observations,

considérant ce qui suit:

I. LES FAITS

1. La notification

Par lettre du 20 janvier 1995, parvenue à l'Autorité de surveillance AELE le 24 janvier 1995 (réf. 95-512 A), le gouvernement norvégien, conformément à l'article 1^{er} paragraphe 3 du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice, a notifié un projet d'exonération des emballages en verre de la taxe de base⁽³⁾ sur les emballages de boissons non réutilisables [«grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer», décision parlementaire St. prp. 1 (1994-1995)], à savoir tout emballage ne servant pas plus d'une fois au même usage sans faire l'objet d'un traitement. Par lettre du 3 février 1995 (réf. 95-573 D), l'autorité de surveillance AELE a demandé au gouvernement norvégien des informations supplémentaires, que celui-ci lui a envoyées par télécopie (réf. 95-979 A) le 15 février 1995 et qui ont été reçues le 16 février 1995.

2. Contenu et objectif du projet d'aide

Le gouvernement norvégien a proposé d'exonérer les emballages en verre d'une taxe indirecte sur les emballages de boissons non réutilisables. La taxe s'élève actuellement à 0,70 couronne norvégienne sur chaque emballage intérieur. Cette exonération fiscale devra s'appliquer de la même façon à tous les emballages en verre, qu'ils soient fabriqués dans le pays ou importés. Le principal objectif de cette aide est sectoriel: elle doit permettre à l'entreprise PLM Moss Glassverk A/S de poursuivre sa production. En effet, le propriétaire de cette entreprise avait décidé au départ de fermer ses installations de production en Norvège en raison de leur manque de rentabilité.

(1) Ci-après dénommé «accord EEE».

(2) Ci-après dénommé «accord Surveillance et Cour de justice».

(3) On parle ici de taxe de base «grunnavgift» par opposition à l'écotaxe modulée perçue sur les emballages recyclables en fonction de leur degré de recyclage.

Selon les autorités norvégiennes, la rentabilité de l'entreprise PLM Moss Glassverk A/S a été sérieusement mise à mal par la structure des écotaxes en Norvège et notamment des taxes imposées sur les emballages des boissons. Ces dernières, de même que les taxes sur l'énergie sont, d'après la notification, extrêmement élevées par rapport à d'autres pays de l'EEE. Le gouvernement norvégien a estimé qu'il était nécessaire de compenser ces incidences par l'introduction de ce projet d'aide.

L'entreprise PLM Moss Glassverk A/S est le principal utilisateur de déchets de verre collectés et traités en vue du recyclage; elle est à ce titre considérée par les autorités norvégiennes comme un maillon essentiel du système norvégien de recyclage du verre. Celles-ci estiment que ce système serait sérieusement menacé si le groupe PLM venait à fermer sa filiale norvégienne.

Les autorités norvégiennes font valoir que l'aide envisagée peut rentrer dans le cadre des dérogations prévues à l'article 61 paragraphe 3 point c) de l'accord EEE, étant donné qu'il importe de maintenir la production de verre en Norvège, de tenir compte des incidences sur l'environnement et des effets qu'une fermeture éventuelle de l'entreprise aurait sur l'emploi dans une région en déclin industriel.

3. PLM Moss Glassverk A/S et le marché des emballages de boissons

PLM Moss Glassverk A/S

PLM Moss Glassverk A/S est le seul producteur norvégien d'emballages en verre. Les installations de production de cette entreprise sont situées à Moss, centre administratif régional de la province d'Østfold; l'entreprise est l'un des principaux employeurs de la région. Cette entreprise est une filiale du groupe PLM, dont le siège social est en Suède⁽¹⁾. Le groupe PLM a acquis Moss Glassverk A/S⁽²⁾ après la faillite de celle-ci en 1989. PLM Moss Glassverk A/S enregistre des déficits depuis 1992. Ce déficit a atteint 10,3 millions de couronnes norvégiennes en 1993.

PLM Moss Glassverk A/S emploie 285 personnes environ. Les installations de production se composent de deux fours de fusion et de quatre séries de machines de production qui peuvent alimenter simultanément cinq lignes de production. Les fours de fusion ont une durée de vie de huit ans; ils doivent ensuite être reconstruits. La durée de vie de l'un des fours expirera au cours de l'année 1995, celle de l'autre en 1996. Le groupe PLM avait donc le choix entre soit effectuer une réparation temporaire du four (coût: 20 millions de couronnes norvégiennes) soit investir dans un nouveau four (coût: 33 millions de couronnes norvégiennes). Dans les deux cas, il sera nécessaire de réaliser des investissements supplémentaires dans l'autre four.

La première solution se fondait sur l'hypothèse selon laquelle la production en Norvège serait progressivement arrêtée sur la période 1995-1998, tandis que les investissements et la production augmenteraient à l'usine du groupe PLM de Limmared en Suède. La deuxième solution permettrait la poursuite de la production en Norvège au-delà de l'an 2000. PLM ne pourrait retenir la deuxième solution qu'à la condition que la production en Norvège soit jugée rentable.

Le 5 décembre 1994, le groupe PLM a d'abord décidé l'arrêt progressif de la production à l'installation PLM Moss Glassverk A/S. Après s'être entretenu avec le gouvernement norvégien, le groupe PLM a néanmoins accepté la deuxième solution.

Les statistiques sur la production de PLM Moss Glassverk A/S pour la période 1990-1994 font apparaître des fluctuations importantes, en valeur comme en volume. La valeur unitaire des emballages perdus de boissons non alcoolisées, catégorie de produits qui devrait être concernée au premier chef par l'exonération fiscale, a baissé sur toute la période de référence.

(1) PLM est l'un des principaux producteurs d'emballages d'Europe. Ce groupe fabrique et commercialise une gamme d'emballages en métal, en verre et en plastique destinés à la consommation.

(2) Créée en 1898.

Aide à l'entreprise Moss Glassverk A/S

Les autorités norvégiennes ont évalué à 13 millions de couronnes norvégiennes par an l'avantage financier accordé à l'entreprise sous forme d'une exonération fiscale pour les emballages en verre; elles ont obtenu ce chiffre en multipliant le nombre d'emballages en verre non réutilisables fabriqués par l'entreprise par le montant de la taxe unitaire, soit 0,70 couronne norvégienne.

En 1994, PLM Moss Glassverk A/S a bénéficié d'une subvention directe de 11 millions de couronnes norvégiennes que le parlement norvégien⁽¹⁾ lui avait accordée en 1993 dans le cadre d'un régime d'aide temporaire visant à garantir la collecte et le recyclage du verre en Norvège. L'entreprise Norsk Glassgjenvinning A/S, spécialisée dans la collecte et le traitement du verre en vue de son recyclage comme matière première, a reçu en 1994 une subvention d'un million de couronnes norvégiennes dans le cadre du même régime. Ce régime d'aide temporaire a expiré le 31 décembre 1994.

Marché des emballages de boissons en Norvège

On ne saurait dissocier le marché des emballages de boissons du marché des boissons. En effet, du côté de la demande, le consommateur choisit généralement de façon simultanée une boisson et un type d'emballage. Du côté de l'offre, en fonction du matériau d'emballage, la fabrication de l'emballage s'effectue souvent simultanément à la production et à «l'embouteillage» de la boisson. Les emballages de verre doivent en revanche faire l'objet d'un processus de production distinct.

Les renseignements suivants, obtenus à partir d'une source plus complète, font apparaître certaines des principales caractéristiques du marché norvégien des boissons, et de leurs emballages.

La bière est normalement vendue soit dans des bouteilles en verre réutilisables (72 % du marché en 1993) soit débitée à la pression (27 % du marché en 1993). En ce qui concerne les emballages non réutilisables, les boîtes métalliques ne représentent que 1 % du marché de la bière. Les emballages plastiques ne sont apparemment que très peu utilisés pour la bière.

Dans le secteur des boissons gazeuses non alcoolisées, les emballages plastiques réutilisables ont réalisé une percée sur ce marché au détriment des bouteilles en verre. La part de marché des bouteilles en verre réutilisables, qui était de 88 % en 1990, est tombée à 26 % en 1993, alors que dans le même temps la part des emballages plastiques est passée de 1 à 73 %⁽²⁾. Comme c'était le cas pour les bières, la part de marché des boîtes métalliques est stable, à 1 %. Celle des emballages en verre pour les jus de fruits et les autres boissons non gazeuses non alcoolisées semble relativement constante, bien que les indications disponibles révèlent sur ce segment de marché également un léger fléchissement pour ce qui est des emballages en verre.

La consommation totale en Norvège en 1994 a été de 219 millions de litres de bière, 526 millions de litres de boissons gazeuses non alcoolisées et 200 millions de litres de boissons non gazeuses non alcoolisées.

La quasi-totalité de la bière commercialisée sous emballages en verre réutilisables provient de la production nationale, tandis que la bière importée est essentiellement vendue en boîtes et dans des emballages en verre non réutilisables, ainsi que, dans une moindre mesure, dans des bouteilles en verre réutilisables. La moitié des alcools, du vin et des bières de luxe sont vendus dans des bouteilles réutilisables et l'autre moitié dans des bouteilles non réutilisables. Les boissons de ce type vendues dans des emballages en verre réutilisables sont presque toutes fabriquées dans le pays, tandis que celles qui sont vendues dans des emballages en verre non réutilisables sont importées en totalité. Les boissons gazeuses non alcoolisées commercialisées dans des emballages réutilisables (verre et PETP) proviennent principalement de la production nationale, tandis que ces boissons vendues dans des emballages non réutilisables (boîtes essentiellement) sont exclusivement importées.

La tableau 1 est tiré de statistiques⁽³⁾ publiées par la fédération norvégienne des producteurs d'emballages⁽⁴⁾. Le système de classification du système harmonisé ne permet pas d'identifier sans équivoque les exportations et les importations d'emballages

⁽¹⁾ Budsjettnstilling S II (1993-1994), chapitre 1442, poste 70.

⁽²⁾ D'après le ministère de l'industrie et de l'énergie, la part des emballages plastiques réutilisables s'est encore accrue en 1994 aux dépens des emballages en verre et atteint 93 % environ.

⁽³⁾ Source: NOS Utenrikshandel.

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

intérieurs métalliques ou plastiques. Ces emballages n'ont donc pas été inclus dans le tableau 1. Ce tableau révèle une augmentation générale des exportations de bouteilles en verre pour boissons alcoolisées et non alcoolisées, qui n'ont pu être produites qu'à l'usine PLM Moss Glassverk A/S. Cette observation n'a rien de surprenant compte tenu de la décision du groupe PLM de fermer l'une de ses usines de production en Suède (Hammar) et de transférer une partie de la production en Norvège après l'acquisition de Moss Glassverk A/S. Les importations en Norvège de bouteilles en verre ont également augmenté sur la même période, bien que les volumes soient plus faibles.

Tableau 1

Importations et exportations d'emballages de boissons

(en millions de couronnes norvégiennes)

Numéro SH	Description	1990		1991		1993	
		Impor-tations	Expor-tations	Impor-tations	Expor-tations	Impor-tations	Expor-tations
	<i>Emballage en verre</i>						
7001.9001	Bouteilles: bière et eaux minérales	2,0	23,6	8,1	22,4	7,1	31,5
7001.9002	Bouteilles: vin, liqueurs ou jus de fruits	4,5	0,2	2,9	13,0	2,6	23,7
7001.9005	Autres bouteilles	12,1	9,1	14,4	25,6	17,1	6,7

4. Taxes sur les emballages de boissons

La taxe de base («grunnavgift») sur les emballages de boissons non réutilisables a été instaurée le 1^{er} janvier 1994⁽¹⁾. Le taux d'imposition applicable depuis le 1^{er} janvier 1995 est de 0,70 couronne norvégienne par unité. Elle est prélevée sur tous les emballages non réutilisables, quel que soit leur taux de récupération ou de recyclage. Un emballage non réutilisable⁽²⁾ est défini comme un emballage qui ne peut être réutilisé pour un usage identique. La taxe de base est prélevée sur les emballages non réutilisables⁽³⁾ de toutes les boissons excepté pour a) le lait et les produits laitiers, b) les boissons à base de cacao, de chocolat et leurs concentrés et c) les produits en poudre. L'exonération pour les boissons à base de thé et de café a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 1995.

La taxe est perçue de la même manière pour tous les emballages de boissons, au stade de l'importation ou au moment du remplissage de l'emballage/de la finition du produit.

La taxe de base n'est pas directement acquittée par l'entreprise PLM Moss Glassverk A/S. La taxe n'est pas perçue sur les emballages de boissons exportés de Norvège.

L'Autorité de surveillance AELE examine actuellement de près la taxe de base au regard de sa compatibilité avec l'article 14 de l'accord EEE.

Une écotaxe modulée⁽⁴⁾ frappant en principe tous les emballages de boissons a été instaurée parallèlement à la taxe de base le 1^{er} juillet 1994. Le niveau d'imposition est modulé en fonction du degré de recyclage de chaque type d'emballage, conformément aux dispositions sur les systèmes de consigne applicables aux emballages des boissons. Le taux plein frappant les emballages qui ne sont pas recyclés est de 3 couronnes norvégiennes par unité, tandis que le taux réduit applicable aux emballages en verre recyclé est de 1,05 couronne norvégienne. S'il n'existe pas actuellement de systèmes de collecte et de recyclage pour les emballages de boissons autres que le verre, ceux-ci sont toutefois actuellement en train d'être mis en place⁽⁵⁾.

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

⁽²⁾ Voir paragraphe 2 point b) de «Forskrifter om grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer fastsatt av Finansdepartementet 30. desember 1993».

⁽³⁾ Dont le volume est inférieur à 4 litres.

⁽⁴⁾ L'écotaxe et les dispositions des systèmes de consigne pour les emballages de boissons sont décrits plus précisément dans la décision prise le 13 avril 1995 par l'Autorité de surveillance AELE d'ouvrir la procédure d'enquête (JO n° C 212 du 17. 8. 1995, p. 6).

⁽⁵⁾ Le 14 septembre 1995, l'industrie norvégienne a conclu quatre accords avec le ministère de l'environnement sur le recyclage d'autres matériaux d'emballage.

5. Le système norvégien de collecte et de recyclage des déchets de verre

La collecte et le recyclage des emballages en verre sont régis par les dispositions contenues dans le règlement du 10 décembre 1993 sur le système de consigne des emballages de boissons.

La collecte des déchets de verre a débuté en 1988 en Norvège. En 1992, PLM Moss Glassverk a pris l'initiative de créer Norsk Glassgjenvinning A/S (NGG), entreprise spécialisée dans la collecte et le traitement du verre en vue de sa réutilisation comme matière première. NGG a commencé à fonctionner en 1993 et est agréée par l'autorité nationale de contrôle de la pollution, conformément au règlement précité. Dans le cadre de ce système, le taux de reprise anticipé pour 1995 est de 65%. Le financement de ce système est assuré par les membres du système, qui versent à NGG une redevance spéciale pour chaque emballage à recycler, et par les revenus que l'entreprise tire de la vente des déchets de verre traités. Par conséquent, selon les propriétés écologiques des emballages en verre concernés, les membres du système de reprise de NGG sont obligés d'acquitter, outre cette redevance, la taxe de base (0,70 couronne norvégienne par unité) et l'écotaxe au taux réduit (35% de l'écotaxe = 1,05 couronne norvégienne par unité).

NGG achète les déchets de verre à des municipalités qui effectuent une collecte sélective, puis elle les traite et les vend comme matière première à PLM Moss Glassverk ou à d'autres acheteurs. NGG traite tous les déchets de verre, y compris les déchets de verre produits par PLM Moss Glassverk A/S et le verre importé. Cela signifie que le volume de verre collecté (38 000 tonnes en 1995) dépasse les capacités de recyclage de l'entreprise PLM Moss Glassverk A/S (25 000 tonnes en 1995). De nouvelles façons de recycler les déchets de verre ont donc été explorées. Ces recherches ont débouché, en 1995, sur l'utilisation de déchets de verre collectés par NGG pour produire une laine minérale de qualité spéciale («glava»). En 1995, NGG devrait fournir environ 6 000 tonnes destinées à la production de «glava». Un projet concernant la possibilité d'utiliser les déchets de verre comme matière première pour l'obtention d'un béton de qualité spéciale a été lancé par l'institut de recherche norvégien SINTEF. Ce projet en est toutefois encore à son stade initial. Aucune application n'a été à ce jour trouvée pour les 7 000 tonnes restantes, mais des possibilités d'exportation sont à l'étude.

II. PROCÉDURE CONFORME À L'ARTICLE 1^{er} PARAGRAPHE 2 DU PROTOCOLE 3 DE L'ACCORD SURVEILLANCE ET COUR DE JUSTICE

1. Procédure d'examen

L'Autorité de surveillance AELE a décidé, le 13 avril 1995 (décision n° 40/95/COL), d'ouvrir la procédure d'examen officielle concernant l'aide envisagée. Le gouvernement norvégien a été informé de cette décision par lettre du 18 avril 1995 (réf. 95-2478 D) contenant une copie de la décision prise par l'Autorité le 13 avril 1995, par laquelle celui-ci était invité à présenter ses observations dans un délai d'un mois à compter de la réception de la décision de l'Autorité et à fournir à cette dernière toutes les informations nécessaires à l'examen de l'affaire. Il a été appelé au gouvernement norvégien qu'il n'était pas autorisé à mettre à exécution les mesures proposées tant que la procédure d'examen n'a pas abouti à une décision finale. Le gouvernement norvégien a présenté, par lettre du 30 mai 1995, reçue le même jour (réf. 95-3289 A), ses observations concernant la décision de l'Autorité. L'aide envisagée a fait l'objet d'une discussion avec les autorités de ce pays lors d'une réunion le 12 juin 1995.

Une copie de la décision a été transmise à la Commission européenne, qui a ainsi été tenue informée, conformément au protocole 27 de l'accord EEE. La décision a été publiée pour l'essentiel sous forme d'une communication dans le volet EEE du *Journal officiel des Communautés européennes* (JO n° C 212 du 17 août 1995, pages 6-13) et dans le supplément EEE de ce journal, informant ainsi les autres pays de l'AELE parties à l'accord EEE, les États membres de l'Union européenne et les tiers intéressés et les invitant à soumettre leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.

L'Autorité de surveillance AELE a reçu des la part des tiers intéressés suivants: Beverage Can Makers Europe (réf. 95-5245 A), Elopak A/S (réf. 95-5376 A), Tetra Pak A/S (réf. 95-5374 A), Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening (réf. 95-5416 A) et Norges Dagligvarehandels Forbund (réf. 95-5618 A). L'Autorité a transmis, par lettres du 21 septembre (réf. 95-5504 D) et du 4 octobre 1995 (réf. 95-5800 D), une copie des observations de ces tiers au gouvernement norvégien et l'a invité à présenter ses observations. Celles-ci lui sont parvenues par télécopie le 20 octobre 1995 (réf. 95-6092 A).

2. Observations du gouvernement norvégien

En ce qui concerne la dérogation à l'interdiction générale des aides d'État prévue à l'article 61 paragraphe 1 de l'accord EEE, en référence à l'article 61 paragraphe 3 point c) et aux règles relatives aux aides d'État pour la protection de l'environnement qui en sont issues, les autorités norvégiennes ont mis l'accent sur deux facteurs. Le premier a trait au rôle important joué par PLM Moss Glassverk A/S dans le système norvégien de recyclage des déchets de verre et le second est lié à l'incidence financière négative de la taxe sur l'entreprise. Elles estiment que, conjuguée à d'autres taxes écologiques et aux conditions du marché difficiles et sujettes à de rapides changements, l'introduction d'une nouvelle écotaxe sur les emballages de boissons a été gravement ressentie par l'entreprise.

Les autorités norvégiennes reconnaissent que l'exonération de la taxe de base envisagée pour les emballages en verre constitue une aide d'État au sens de l'article 61 de l'accord EEE et ont par conséquent notifié le projet d'aide à l'Autorité de surveillance. Elles conviennent également que l'article 61 de l'accord EEE ne peut être utilisé pour aller à l'encontre des règles prévues dans ledit accord en matière de libre circulation de marchandises, mais estiment qu'une exonération du verre recyclable de la taxe de base n'aura pas cet effet. Pour les autorités, cette exonération fiscale ne donne pas lieu à une quelconque discrimination entre produits nationaux et produits importés, puisque tous les emballages de verre non réutilisables, y compris les importations, seront exonérés de la taxe de base.

Les autorités norvégiennes considèrent par ailleurs que la dérogation prévue à l'article 61 paragraphe 3 point c) de l'accord EEE permet, dans le cas présent, une dispense par rapport à l'interdiction générale des aides inscrite à l'article 61 paragraphe 1. Elles évoquent le point 15.4.3 (1) des lignes directrices pour les aides d'État⁽¹⁾, qui autorisent les aides d'État liées à la gestion des déchets et l'allègement temporaire sur les nouvelles taxes écologiques.

Les autorités norvégiennes concluent, eu égard à la situation du marché du traitement des déchets de verre en Norvège et au système de recyclage des déchets de verre⁽²⁾, que, en l'absence de solution de remplacement viable, ce système repose très largement sur les capacités de recyclage de ce type de verre par PLM Moss Glassverk. Si la seule entreprise norvégienne du verre devait fermer, la totalité du système s'en trouverait menacée.

En ce qui concerne le point 15.4.3 (3) des lignes directrices pour les aides d'État, qui autorise un allègement fiscal temporaire sur les taxes écologiques nouvelles lorsqu'il s'avère nécessaire pour compenser une perte de compétitivité consécutive à ces taxes, et la question soulevée par l'Autorité de surveillance AELE sur le caractère réel de cette perte, les autorités norvégiennes sont d'avis qu'il faut évaluer le handicap concurrentiel occasionné à PLM Moss Glassverk A/S dans un contexte plus large. Elles considèrent, conformément à leur première notification, complétée ultérieurement par des statistiques, que les précisions fournies suffisent à établir que PLM Moss Glassverk a subi une forte baisse de la demande pour ses produits, sous l'effet entre autres de l'apparition sur le marché de nouveaux produits (bouteilles en plastique). L'introduction de diverses taxes écologiques, qui ont toutes frappé PLM Moss Glassverk A/S sur une courte période, a aggravé cette situation.

Le fait de ne pas percevoir la taxe de base sur les produits exportés ne signifie pas, selon les autorités norvégiennes, qu'il n'est pas porté atteinte à la compétitivité internationale de PLM Moss Glassverk A/S. La taxe de base est considérée comme un obstacle au maintien et à l'établissement d'une production nationale solide, condition préalable à la compétitivité extérieure. En revanche, ces autorités sont d'avis qu'il n'est pas judicieux, dans ce cas, d'analyser la compétitivité sous l'angle des possibilités d'exportation: le verre est en effet, pour une part très importante, un produit national car il est peu coûteux, mais volumineux, de sorte que son transport n'est pas très rentable sur de longues distances. Il va cependant de soi, d'après les autorités norvégiennes, que si l'on se place dans un contexte plus large, l'entreprise a accusé une perte de compétitivité, renforcée par l'effet de la taxe de base.

Enfin, les autorités norvégiennes insistent, comme dans leur première notification, pour que la décision qui sera arrêtée concernant cette affaire prenne en compte les éléments suivants: situation de l'emploi difficile dans la province d'Østfold, où PLM Moss Glassverk A/S constitue une part importante de l'appareil industriel à Moss, conséquences de cette décision sur le seul fabricant de verre en Norvège et, enfin, élément d'incertitude pour le système norvégien de collecte du verre.

⁽¹⁾ Règles de procédure et d'application dans le domaine des aides d'État adoptées par l'Autorité de surveillance AELE le 19 janvier 1994.

⁽²⁾ Voir la partie I point 5 de la présente décision.

3. Observations des tiers intéressés

Beverage Can Makers Europe (BCME)⁽¹⁾ déclare que la Norvège établit déjà une discrimination entre réutilisation et recyclage, puisque la taxe de base frappe ceux qui commercialisent des boissons dans des emballages non réutilisables, que ces emballages soient ou non recyclés, et que l'imposition d'une écotaxe supplémentaire modulée sur les emballages recyclables en fonction de leur degré de recyclage accentue cette pénalisation. L'aide envisagée entraînerait donc une discrimination supplémentaire à l'encontre des boîtes de boissons et renforcerait en outre la viabilité des systèmes de recyclage du verre, sans faciliter, par le biais d'une exonération équivalente, le recyclage d'autres matériaux d'emballage. Étant donné que ce projet d'aide risque de fausser la concurrence, BCME estime qu'il n'est pas cohérent et qu'il constitue donc une entrave aux échanges.

Elopak A/S et Tetra Pak A/S⁽²⁾ sont d'avis que l'exonération fiscale envisagée pour les emballages de verre jetables ne doit pas être autorisée car elle constitue une discrimination par rapport aux autres types d'emballages de boissons et est par conséquent contraire à la lettre et à l'esprit de l'accord EEE. Ils considèrent que la taxe de base en tant que telle ne respecte pas cet accord et qu'elle n'est pas défendable pour des motifs écologiques. Ces entreprises font valoir que cette taxe pénalise particulièrement les emballages de boissons en carton, plus des deux tiers des emballages frappés par cette taxe appartenant actuellement à cette catégorie. Elles précisent que plusieurs analyses des cycles de vie des produits démontrent que les cartons de boissons sont du point de vue écologique, préférables à d'autres formes d'emballages de boissons — y compris les emballages réutilisables pour des boissons comme le lait et les jus de fruits. En Norvège, les entreprises de remplissage et de fabrication de cartons pour boissons ont à présent instauré elles aussi un système de collecte et de récupération financé par l'industrie, Norsk Returkartong A/S, qui résout les problèmes de déchets liés à ce type d'emballage.

Un allègement fiscal sur les bouteilles en verre pourrait avoir un effet négatif important sur les ventes et l'utilisation des cartons de boissons, puisque les bouteilles en verre sont les produits qui se substituent le plus facilement aux cartons pour l'emballage des jus de fruits. Une discrimination de 0,70 couronne norvégienne par unité en faveur des bouteilles en verre pourrait aisément entraîner une réorientation de la demande en ce qui concerne les emballages de jus de fruits. Les bouteilles en verre jetables étant beaucoup plus lourdes (dix à trente fois) que les cartons, cette réorientation aggraverait de manière spectaculaire les problèmes de déchets, même avec un taux de reprise élevé. Les conséquences seraient alors totalement contraires à l'objectif que poursuit cette taxe du gouvernement norvégien.

Elopak A/S et Tetra Pak A/S considèrent que les statistiques présentées par les autorités norvégiennes sont dépassées. La présentation des chiffres de 1994 aurait, selon ces entreprises, permis de constater une hausse de l'utilisation des emballages jetables, imputable au succès de nouvelles boissons telles que Snapple et Fruitopia, vendues toutes deux en bouteilles de verre non réutilisables.

Prosess of foredlingsindustriens Landsforening (PIL)⁽³⁾ avance principalement l'argument selon lequel une politique fiscale qui opère une discrimination entre différents matériaux d'emballage de boissons n'est pas justifiable du point de vue écologique. PIL a récemment⁽⁴⁾, en coopération avec d'autres organisations industrielles, passé des accords⁽⁵⁾ avec le ministère de l'industrie et de l'environnement portant sur le recyclage accru des déchets. Ceux-ci concernent des dispositifs de reprise devant être financés par des cotisations privées acquittées par les entreprises elles-mêmes. PIL estime que le système actuel de taxation des emballages de boissons entrave l'instauration d'un système de recyclage de tous les matériaux d'emballage de boissons conforme aux systèmes applicables aux autres déchets d'emballage et que son principe est incompatible avec les accords mentionnés ci-dessus.

Norges Dagligvarehandels Forbund (DF)⁽⁶⁾ mentionne les problèmes — imputables au système norvégien de taxation des emballages de boissons — rencontrés par les fournis-

(1) Beverage Can Makers Europe, fondée en 1990, se définit comme une organisation à but non lucratif représentant les fabricants européens des boîtes en aluminium pour boissons.

(2) Elopak A/S et Tetra Pak A/S sont des producteurs norvégiens d'emballages de boissons composés essentiellement de carton.

(3) Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening compte parmi ses membres la plupart des fabricants norvégiens d'emballages de boissons, y compris PLM Moss Glassverk A/S.

(4) Les accords ont été conclus le 14 septembre 1995.

(5) Les accords conclus fixent les taux à atteindre en matière de collecte/recyclage du plastique, du métal, du carton et du papier d'emballage.

(6) Fédération norvégienne des fournisseurs de produits à usage domestique (produits d'épicerie).

seurs de produits à usage domestique pour mettre en place un système de consigne pour les déchets en verre, en métal et en PETP. Il fait allusion au «Resirk-group»⁽¹⁾ auquel DF participe. Ce groupe a formulé auprès de l'autorité norvégienne de contrôle de la pollution (SFT)⁽²⁾ une demande d'instauration d'un système de reprise pour les emballages jetables, qui pourrait obtenir l'agrément de cette dernière. Les boissons contenues dans des emballages non réutilisables resteront néanmoins frappées d'une taxe de 1,30 couronne norvégienne par unité, TVA⁽³⁾ non comprise. DF considère que le système de taxation des emballages de boissons compromet la rentabilité économique du système «Resirk», apportant ainsi la preuve que le système fiscal norvégien exerce en la matière une discrimination par rapport à la concurrence des produits importés.

Le gouvernement norvégien n'a formulé aucune observation particulière sur les déclarations susmentionnées.

III. APPRÉCIATION JURIDIQUE

La mesure envisagée constitue une aide d'État

Par la notification du 20 janvier 1995, les autorités norvégiennes se sont acquittées de l'obligation de notifier les projets tendant à instituer ou à modifier des aides, comme le prévoit l'article 1^{er} paragraphe 3 du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice.

Étant donné que l'aide doit être accordée sous forme d'une exonération d'une taxe prélevée par le gouvernement norvégien, elle sera octroyée par l'État au moyen de ressources publiques. Même si cette exonération de la taxe de base sur les emballages de boissons non réutilisables doit s'appliquer aux produits nationaux comme aux produits importés et ne pas avantager le seul producteur norvégien d'emballages en verre, PLM Moss Glassverk A/S, par rapport à d'autres producteurs d'emballages en verre de l'EEE, on peut cependant conclure que cette mesure constitue une aide d'État. Une exonération des emballages en verre de la taxe de base profitera essentiellement à l'entreprise PLM Moss Glassverk A/S, qui est le principal fabricant d'emballages en verre pour le marché norvégien. La production globale de l'entreprise bénéficiera de cette exonération sur les emballages non réutilisables. Les autres avantages économiques découlant de l'exonération fiscale pour les emballages en verre seront vraisemblablement répartis entre un grand nombre de producteurs d'emballages en verre ou d'autres opérateurs du marché des boissons. Étant donné toutefois que l'entreprise PLM Moss Glassverk A/S est confrontée dans l'EEE à la concurrence réelle et potentielle de produits d'emballage autres que le verre, quasiment substituables, cette aide menace de fausser la concurrence et d'affecter les échanges sur le territoire couvert par l'accord EEE. Il s'ensuit que la mesure proposée constitue une aide au sens de l'article 61 paragraphe 1 de l'accord EEE. Cette conclusion est confirmée par les observations présentées à l'Autorité de surveillance AELE par des tiers intéressés et les autorités norvégiennes.

Dérogations à l'interdiction générale des aides d'État

Dans sa décision d'ouvrir la procédure d'examen, l'Autorité de surveillance AELE a examiné si l'une des dispositions dérogatoires prévues à l'article 61 paragraphes 2 et 3 de l'accord EEE pouvait s'appliquer afin que cette aide puisse échapper à l'interdiction générale énoncée à l'article 61 paragraphe 1. Elle en a conclu que les exemptions mentionnées à l'article 61 paragraphe 2 points a) à c) et à l'article 61 paragraphe 3 points a), b) et d) de l'accord EEE n'étaient pas applicables à l'affaire sous examen.

À titre de justification supplémentaire de l'aide envisagée, les autorités norvégiennes insistent dans leur notification et leurs observations sur les difficultés industrielles et d'emploi dans la province d'Østfold, où l'entreprise constitue une part importante de l'appareil industriel à Moss. L'Autorité de surveillance AELE a estimé que les dérogations prévues à l'article 61 paragraphe 3 points a) et c) de l'accord EEE pour permettre l'octroi d'aides régionales ne sont pas applicables à l'affaire en question, étant donné que la province d'Østfold ne figure pas sur la carte norvégienne des zones assistées⁽⁴⁾ susceptibles de bénéficier d'une telle aide; d'autre part, les autorités norvégiennes n'ont pas proposé de modifier la carte existante des zones assistées et l'aide n'est pas accordée non plus dans le cadre d'un régime général d'aide régionale.

(1) Le «Resirk-group» se compose de représentants de détaillants et, entre autres, de brasseries et de producteurs d'eaux minérales.

(2) Statens forureningsstilsyn.

(3) Taxe sur la valeur ajoutée.

(4) Décision n° 157/94/COL du 16 novembre 1994 sur la carte des zones assistées (Norvège) (JO n° C 14 du 19. 1. 1995, p. 4).

Il ressort de la notification et des observations présentées à l'Autorité de surveillance AELE pendant la procédure d'examen que la Norvège cherche à légitimer l'aide envisagée avant tout par la nécessité d'éviter à PLM Moss Glassverk A/S de subir les conséquences économiques négatives de la taxe de base sur les emballages de boissons non réutilisables, de manière à protéger le système norvégien de recyclage des déchets de verre. Par conséquent, et conformément à la décision d'ouvrir la procédure d'enquête, la seule dérogation en vertu de laquelle il convient d'examiner le projet d'aide est celle de l'article 61 paragraphe 3 point c) de l'accord EEE, dans la mesure où elle prévoit la possibilité d'autoriser «les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques . . . quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun», notamment en lien avec les règles relatives aux aides pour la protection de l'environnement, telles qu'elles sont exposées au point 15 des lignes directrices pour les aides d'État.

Pour qu'une dérogation soit applicable, il ne faut pas que cette mesure soit contraire à d'autres dispositions de l'accord EEE, celles qui portent sur la libre circulation des marchandises par exemple.

Cette aide améliorerait essentiellement les résultats financiers de PLM Moss Glassverk A/S et/ou permettrait à l'entreprise de s'assurer une part plus élevée sur le marché des emballages. Elle ne serait pas liée à un investissement initial, à la création d'emplois ni à tout autre projet de durée limitée et elle constituerait de ce fait une aide au fonctionnement.

Aide au fonctionnement pour des motifs écologiques

Le point 15.4.3 (1) des lignes directrices pour les aides d'État dispose que l'Autorité de surveillance AELE n'autorise pas, en général, les aides au fonctionnement destinées à alléger les charges financières des entreprises résultant de la pollution ou des nuisances entraînées par leur activité. L'Autorité peut, néanmoins, dans certains cas bien définis, déroger à ce principe. La Commission des Communautés européennes l'a déjà fait dans les domaines de la gestion des déchets et de la réduction des taxes écologiques. Ces cas continueront d'être examinés individuellement, en tenant compte des critères stricts applicables dans ces deux domaines. Selon ces critères, les aides:

- 1) doivent seulement compenser les surcoûts de production par rapport aux coûts de production traditionnels;
- 2) être temporaires et dégressives, pour inciter à accélérer la réduction de la pollution ou une utilisation des ressources plus rationnelle;
- 3) ne doivent pas aller à l'encontre d'autres dispositions de l'accord EEE, notamment celles relatives à la libre circulation des biens et des services.

En ce qui concerne le premier des trois critères susmentionnés, l'Autorité de surveillance AELE prend note que l'exonération proposée compense les surcoûts imputables à la production de boissons dans des emballages de verre non réutilisables. L'aide proposée semble par conséquent remplir cette première condition.

Eu égard à la seconde condition, le gouvernement norvégien a pris l'engagement de «suivre de près l'évolution du marché du verre recyclé et, le cas échéant, de reconsidérer la nécessité d'exonérer le verre recyclé de la taxe de base». L'Autorité de surveillance AELE considère que cet engagement ne suffit pas à limiter la période pendant laquelle l'aide sera octroyée. L'aide ne serait donc pas temporaire puisqu'elle doit être accordée pour une période indéterminée. Par ailleurs, celle-ci n'est pas dégressive et pourrait même à terme augmenter en cas de relèvement du taux de la taxe de base à partir duquel l'exonération devra être accordée. La seconde condition permettant d'autoriser une aide au fonctionnement n'est par conséquent pas remplie.

S'agissant du troisième critère, l'Autorité de surveillance AELE est d'avis que la proposition d'exonération du verre de la taxe de base aboutirait, en ce qui concerne cette taxe, à traiter les emballages en verre recyclables différemment d'autres emballages recyclables tels que les bouteilles en PETP ou les boîtes en aluminium. Il semblerait que cette différence de traitement soit motivée par le souci de créer un système viable de recyclage du verre alors que le recyclage d'autres matériaux d'emballage n'est pas favorisé par une exonération équivalente du taux de base. Force est donc de constater que le fait de renoncer à prélever la taxe de base sur les emballages en verre recyclables revient à instaurer une taxation différente des produits nationaux similaires ou concurrents. En outre, certains des emballages qui continueraient à être frappés par la taxe de base, tels que les boîtes en aluminium, sont largement utilisés pour des produits étrangers, alors que

les emballages exonérés de la taxe, du fait qu'ils peuvent être réutilisés ou que les bouteilles en verre sont exonérées de la taxe de base, serviraient précisément pour les produits nationaux. L'exonération proposée semble donc revenir à imposer une taxation de certains produits importés supérieure à celle qui frappe des produits nationaux similaires ou concurrents.

Les observations présentées à l'Autorité de surveillance AELE par les tiers intéressés confirment en grande partie l'appréciation du paragraphe précédent. Celles-ci signalent également que le taux de base peut constituer une entrave à la mise en place de systèmes de recyclage pour des matériaux d'emballage autres que le verre. Les déclarations transmises par les autorités norvégiennes ne remettent pas en cause ce point de vue. Par conséquent, l'autorité ne peut conclure que la proposition d'exonérer le verre de la taxe de base débouchera sur une fiscalité compatible avec l'article 14 de l'accord EEE. La troisième condition susmentionnée permettant d'autoriser une aide au fonctionnement n'est donc pas remplie.

Exonération des taxes écologiques

Conformément au point 15.4.3 (3) des lignes directrices pour les aides d'État, un allègement fiscal temporaire de taxes écologiques nouvelles peut être autorisé lorsqu'il s'avère nécessaire pour compenser une perte de compétitivité, notamment au niveau international. Il convient de noter que, dans le cas présent, cette exigence est à considérer comme une condition qui s'ajoute à celles qui sont mentionnées ci-dessus concernant l'octroi d'une aide au fonctionnement pour des motifs écologiques.

La raison d'être de la présente taxe, susceptible de faire l'objet d'une exonération, semble avoir été de réduire l'utilisation d'emballages de boissons non réutilisables, pour des raisons de protection de l'environnement; les autorités norvégiennes, suivant le concept de hiérarchie des déchets, accordent en effet une priorité plus importante à la réutilisation qu'au recyclage et à la valorisation énergétique des matériaux. Il est inévitable que les producteurs et les importateurs de ce type d'emballage souffrent d'une telle mesure. Dans sa décision d'ouvrir la procédure d'examen, l'Autorité de surveillance AELE a déclaré qu'il apparaît que l'entreprise Moss Glassverk A/S devrait pouvoir, au moins en partie, compenser les pertes subies sur le marché des emballages non réutilisables grâce à l'augmentation de la demande sur le marché des emballages réutilisables et, en outre, que la taxe sur les emballages en verre non réutilisables s'applique à tous ces emballages, qu'ils soient produits par PLM Moss Glassverk A/S ou importés en Norvège. Or, cette taxe n'est pas prélevée sur les emballages en verre exportés de Norvège. Par conséquent, la compétitivité au niveau international de l'entreprise Moss Glassverk n'apparaît pas entamée par la taxe sur les emballages en verre non réutilisables.

Les autorités norvégiennes font valoir que la question de la perte de compétitivité, notamment au niveau international, doit être considérée dans une perspective plus large; l'entreprise a en effet également pâti de l'introduction d'autres taxes écologiques et a enregistré une baisse de la demande pour ses produits, due essentiellement à l'apparition de produits nouveaux (bouteilles en plastique). Ces autorités indiquent par ailleurs que le fait que cette taxe ne frappe pas les exportations ne signifie pas que la compétitivité internationale de l'entreprise n'est pas mise à mal, puisqu'il est manifeste que l'entreprise a subi une perte et que la taxe de base est une entrave au maintien et à la garantie d'une production nationale suffisante.

L'Autorité de surveillance AELE ne conteste pas en principe l'argument selon lequel un certain niveau de production nationale peut être indispensable à la compétitivité internationale. Les autorités nationales n'ont cependant fourni aucune estimation des pertes supplémentaires enregistrées par l'entreprise en raison de taxes écologiques autres que la taxe de base. L'Autorité de surveillance AELE ne nie pas que l'introduction de la taxe de base a occasionné une perte à l'entreprise, puisque l'objectif recherché est d'encourager la baisse de la demande de tous les emballages de boissons non réutilisables, quel que soit le matériau. Toutefois, l'entreprise ne peut tirer parti d'une exonération de la taxe de base qu'en satisfaisant une hausse de la demande d'emballages de boissons non réutilisables ou en élaborant de nouveaux emballages de ce type, ce qui serait en soi contraire au modèle norvégien de la hiérarchie des déchets. Par ailleurs, les autorités norvégiennes n'ont fourni aucun élément probant qui atteste que les emballages de verre soient moins préjudiciables à l'environnement que d'autres matériaux. L'Autorité en conclut donc que la perte de compétitivité de l'entreprise est essentiellement de nature structurelle et s'explique par l'apparition de produits de remplacement concurrents. En conséquence, cette condition supplémentaire permettant d'accorder un allègement des taxes écologiques n'est pas non plus remplie.

Conclusion

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, et indépendamment du résultat final de l'examen mené par l'Autorité de surveillance AELE sur la compatibilité de la taxe de base avec l'article 14 de l'accord EEE, la conclusion s'impose que l'aide proposée ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier d'une exemption en vertu de l'article 61 paragraphe 3 point c) de l'accord EEE pour les «aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques . . . quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun». La Norvège n'est donc pas autorisée à mettre à exécution la mesure envisagée.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

1. L'Autorité de surveillance AELE a décidé de ne pas autoriser l'aide notifiée à PLM Moss Glassverk A/S sous la forme d'une exonération pour les emballages en verre de la taxe de base sur les emballages de boissons non réutilisables (Aide n° 95-002).
2. Le gouvernement norvégien n'est pas autorisé à mettre en application la mesure envisagée mentionnée à l'article 1^{er}.
3. La Commission européenne reçoit une copie de la décision et est ainsi tenue informée, conformément au protocole 27 point d) de l'accord EEE.
4. Les autres pays de l'AELE parties à l'accord EEE, les États membres de l'Union européenne et les tiers intéressés sont informés de la présente décision par sa publication dans le volet EEE du *Journal officiel des Communautés européennes* et dans le supplément EEE de ce journal.
5. La Norvège est destinataire de la présente décision, dont le texte anglais fait foi.

Fait à Bruxelles, le 31 octobre 1995.

Par l'Autorité de surveillance AELE

KNUT ALMESTAD

Président
