

AUTORITÀ DI VIGILANZA EFTA

DECISIONE DELL'AUTORITÀ DI VIGILANZA EFTA

N. 106/95/COL

del 31 ottobre 1995

relativa ad un'esenzione dei contenitori di vetro dall'imposta di base sugli imballaggi per bevande non riutilizzabili

[aiuto n. 95-002 (Norvegia)]

L'AUTORITÀ DI VIGILANZA EFTA,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo⁽¹⁾, in particolare gli articoli da 61 a 63,

visto l'accordo concluso tra gli Stati EFTA sull'istituzione di un'Autorità di vigilanza EFTA e una Corte di giustizia⁽²⁾, in particolare l'articolo 1 del protocollo 3,

dopo aver invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni, conformemente ai suddetti articoli,

considerando quanto segue:

I. I FATTI

1. La notifica

Con lettera del 20 gennaio 1995, registrata dall'Autorità di vigilanza EFTA il 24 gennaio 1995 (ref. 95-512 A), il governo norvegese ha notificato, a norma dell'articolo 1, paragrafo 3 del protocollo 3 dell'accordo sull'Autorità di vigilanza e la Corte, la sua intenzione di esentare i contenitori di vetro dall'imposta di base⁽³⁾ sugli imballaggi per bevande non riutilizzabili [«Grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer», decisione parlamentare St. Prp. 1 (1994-1995)], che colpisce tutti i contenitori non utilizzabili più di una volta allo stesso scopo senza essere trasformati. Con lettera del 3 febbraio 1995 (ref. 95-573 D), l'Autorità di vigilanza EFTA ha chiesto ulteriori informazioni al governo norvegese. Le informazioni richieste sono state inviate con telefax (ref. 95-979 A) del 15 febbraio 1995, ricevuto il 16 febbraio 1995.

2. Contenuto e scopo della misura di aiuto

Il governo norvegese ha previsto di esentare i contenitori di vetro dall'imposta sugli imballaggi non riutilizzabili per bevande. Attualmente l'imposta a 0,70 NKR per unità di imballaggio interno. L'esenzione si applicherebbe a tutti i contenitori di vetro, sia prodotti nel paese che importati. L'obiettivo principale dell'aiuto è di carattere settoriale ed è di garantire una produzione continua all'impresa PLM Moss Glassverk A/S. Il gruppo PLM aveva deciso inizialmente di cessare la produzione in Norvegia perché non era più redditizia.

⁽¹⁾ Di seguito accordo SEE.

⁽²⁾ Di seguito accordo sull'Autorità di vigilanza EFTA e sulla Corte.

⁽³⁾ Il termine imposta di base («grunnavgift») è utilizzato tra l'altro per distinguere questa imposta dall'imposta ambientale differenziata, percepita sui contenitori riciclabili in base alla loro capacità di riciclaggio.

Secondo le autorità norvegesi, la redditività di PLM Moss Glassverk A/S è stata severamente danneggiata dalla struttura delle imposte ambientali norvegesi, in particolare delle imposte sugli imballaggi per le bevande. Le imposte norvegesi sugli imballaggi e le imposte intese al risparmio energetico sono, secondo la notifica, straordinariamente elevate rispetto agli altri paesi del SEE. Il governo norvegese ha ritenuto necessario compensare tali effetti introducendo la suddetta misura di aiuto.

PLM Moss Glassverk A/S è il più importante utilizzatore di vetri a perdere raccolti e riciclati ed è considerato pertanto dal governo norvegese una parte essenziale del sistema di riciclo del vetro del paese. Le autorità norvegesi sono del parere che il sistema di riciclo del vetro si troverebbe in gravi difficoltà se il gruppo PLM chiudesse la sua controllata norvegese.

Le autorità norvegesi ritengono che l'aiuto sia ammissibile ai sensi della deroga di cui all'articolo 61, paragrafo 3, lettera c) dell'accordo SEE, data l'importanza di mantenere una produzione di vetro in Norvegia e visti i relativi aspetti ambientali e gli effetti che un'eventuale chiusura dell'impresa avrebbe sull'occupazione in una regione in declino industriale.

3. PLM Moss Glassverk A/S e il mercato degli imballaggi per bevande

PLM Moss Glassverk A/S

PLM Moss Glassverk A/S è l'unico produttore norvegese di contenitori di vetro. Gli impianti produttivi della società si trovano a Moss, il centro amministrativo regionale della contea di Østfold, di cui è uno dei maggiori datori di lavoro. La società è una controllata del gruppo PLM, che ha la propria sede centrale in Svezia⁽¹⁾. Il gruppo PLM ha rilevato Moss Glassverk A/S⁽²⁾ dopo che tale società era stata dichiarata inadempiente nel 1989. PLM Moss Glassverk A/S è in perdita dal 1992; nel 1993 il deficit ammontava a 10,3 milioni di NKR.

PLM Moss Glassverk A/S ha 285 dipendenti. Gli impianti di produzione consistono in due forni per la fusione del vetro e quattro unità produttive che possono far funzionare contemporaneamente cinque linee di produzione. Le fornaci hanno una durata di vita di otto anni, trascorsi i quali devono essere ricostruite. La durata di una di esse scade nel 1995 e dell'altra nel 1996. Il gruppo PLM doveva perciò decidere se riparare temporaneamente una fornace, con una spesa di 20 milioni di NKR, o investire in una nuova fornace, con una spesa di 33 milioni di NKR. In entrambi i casi era necessario investire anche nell'altra fornace.

La prima alternativa era legata alla previsione di una chiusura graduale della produzione in Norvegia nel periodo 1995-1998 e ad un aumento degli investimenti e della produzione negli stabilimenti del gruppo di Limmared in Svezia. La seconda alternativa consentiva di continuare la produzione in Norvegia oltre il 2000. La condizione posta da PLM per scegliere la seconda alternativa era che la produzione in Norvegia fosse redditizia.

Inizialmente il gruppo PLM aveva deciso, il 5 dicembre 1994, di chiudere gradualmente la produzione di PLM Moss Glassverk A/S; ma, dopo una consultazione con il governo norvegese, ha optato per la seconda alternativa.

Le statistiche della produzione di PLM Moss Glassverk A/S relative al periodo 1990-1994 indicano importanti fluttuazioni sia del valore che del volume prodotti. Il valore unitario dei contenitori a perdere per bevande analcoliche, la categoria di prodotto che dovrebbe essere maggiormente interessata dall'esenzione dall'imposta di base, è calato durante tutto il periodo in esame.

(¹) PLM è uno dei produttori leader nel settore europeo degli imballaggi, che produce e commercializza una serie di imballaggi di metallo, vetro e plastica per i prodotti destinati al consumo finale.

(²) Fondata nel 1898.

Aiuti a PLM Moss Glassverk A/S

Le autorità norvegesi hanno calcolato, moltiplicando il numero dei contenitori di vetro non riutilizzabili prodotti da PLM Moss Glassverk A/S per l'imposta unitaria di 0,70 NKR, che il vantaggio finanziario derivante a PLM Moss Glassverk A/S dall'esenzione dall'imposta sui contenitori di vetro ammonterebbe a 13 milioni di NKR/anno.

Nel 1994 PLM Moss Glassverk A/S ha beneficiato di una sovvenzione diretta di 11 milioni di NKR concessa dal governo norvegese ⁽¹⁾ nel 1993 nel quadro di un regime di aiuti temporaneo inteso a garantire la raccolta e il riciclaggio del vetro in Norvegia. Norsk Glassgjenvinning A/S, l'impresa specializzata nella raccolta e nella trasformazione del vetro destinato ad essere riutilizzato come materia prima, ha beneficiato nel 1994 di una sovvenzione di 1 milione di NKR nel quadro dello stesso regime. Il regime temporaneo è scaduto il 31 dicembre 1994.

Il mercato dei contenitori per bevande in Norvegia

Il mercato dei contenitori per bevande non può essere separato dal mercato delle bevande. Dal lato della domanda, il consumatore fa normalmente una scelta contemporanea tra varie bevande e vari tipi di confezione. Dal lato dell'offerta, a seconda del materiale di cui è fatto, il contenitore viene prodotto spesso contemporaneamente alla produzione e alla confezione delle bevande. I contenitori di vetro devono però essere prodotti in un processo separato.

Le seguenti informazioni, tratte da materiali di portata più generale, mettono in evidenza alcune delle caratteristiche fondamentali del mercato norvegese delle bevande e dei contenitori per bevande.

La birra è venduta di solito in bottiglie di vetro a rendere (quota di mercato nel 1993: 72%) o alla spina (quota di mercato nel 1993: 27%). Per quanto riguarda i contenitori non riutilizzabili, le lattine rappresentano solo una quota dell'1% del mercato della birra, mentre i contenitori di plastica non sono, a quanto pare, quasi utilizzati per la birra.

Per quanto riguarda il settore delle bevande analcoliche addizionate di anidride carbonica, i contenitori di plastica riutilizzabili hanno sostituito in larga misura le bottiglie di vetro. La quota di mercato delle bottiglie di vetro riutilizzabili è scesa dall'88% nel 1990 al 26% nel 1993, mentre i contenitori di plastica sono passati dall'1% nel 1990 al 73% nel 1993 ⁽²⁾. Per quanto riguarda la birra, le lattine mantengono una quota di mercato stabile dell'1%. Le quote di mercato dei contenitori di vetro per succhi di frutta e altre bevande analcoliche non addizionate di anidride carbonica sembrano essere relativamente stabili, benché le informazioni disponibili indichino un leggero calo del vetro anche in questo segmento di mercato.

Nel 1994 il consumo totale di birra in Norvegia è stato di 219 milioni di litri, il consumo totale di bevande analcoliche addizionate di anidride carbonica di 526 milioni di litri e quello di bevande analcoliche non addizionate di anidride carbonica di 200 milioni di litri.

Quasi tutta la birra venduta in bottiglie di vetro riutilizzabili è di produzione interna, mentre la birra importata è venduta principalmente in lattine e in bottiglie non riutilizzabili e in piccola misura in bottiglie riutilizzabili. I brandy, i vini e le birre forti sono venduti per metà in bottiglie riutilizzabili e per metà in bottiglie a perdere. Quasi tutte queste bevande vendute in bottiglie di vetro riutilizzabili sono prodotte in Norvegia, mentre quelle vendute in bottiglie non riutilizzabili sono tutte importate. Le bevande analcoliche addizionate di anidride carbonica vendute in contenitori riutilizzabili (vetro e PET) sono per lo più prodotte nel paese, mentre quelle vendute in contenitori non riutilizzabili (soprattutto lattine) sono esclusivamente d'importazione.

La seguente tabella 1 è tratta dalle statistiche ⁽³⁾ della Federazione norvegese dei produttori d'imballaggi ⁽⁴⁾. Il sistema di classificazione HS non consente di individuare le importazioni e le esportazioni di contenitori di metallo o di plastica per bevande. Tali

⁽¹⁾ Budsjettnstilling S II (1993-1994), capitolo 1442, voce 70.

⁽²⁾ Secondo il ministero dell'Industria e dell'energia la quota di mercato dei contenitori di plastica riutilizzabili è aumentata ulteriormente fino al 93% circa nel 1994 a spese dei contenitori di vetro.

⁽³⁾ Fonte: NOS Utenrikshandel.

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

contenitori non sono stati pertanto inclusi nella tabella 1. La tabella rivela un aumento generale delle esportazioni di bottiglie di vetro per bevande alcoliche e non alcoliche, che possono essere state prodotte solo da PLM Moss Glassverk A/S. Tale osservazione è confermata dalla decisione del gruppo PLM di chiudere uno degli impianti di produzione in Svezia (Hammar) e trasferire una parte della produzione in Norvegia in seguito all'acquisizione di Moss Glassverk A/S. Le importazioni di bottiglie di vetro in Norvegia sono aumentate nello stesso periodo, anche se i volumi sono inferiori.

Tabella 1

Importazioni ed esportazioni di contenitori per bevande

(in Mio di NKR)

N. HS	Descrizione	1990		1991		1993	
		Importazione	Esportazione	Importazione	Esportazione	Importazione	Esportazione
	<i>Contenitori vetro</i>						
7001.9001	Bottiglie per birra e acqua minerale	2,0	23,6	8,1	22,4	7,1	31,5
7001.9002	Bottiglie per vino, liquori e succhi	4,5	0,2	2,9	13,0	2,6	23,7
7001.9005	Altre bottiglie	12,1	9,1	14,4	25,6	17,1	6,7

4. Imposte sui contenitori per bevande

L'imposta di base («grunnavgift») sui contenitori per bevande non riutilizzabili è stata introdotta il 1° gennaio 1994⁽¹⁾. L'importo applicabile dal 1° gennaio 1995 è di 0,70 NKR per unità. L'imposta è percepita su tutti i contenitori non riutilizzabili indipendentemente dal loro tasso di recupero o di riciclaggio. Si considerano contenitori non riutilizzabili⁽²⁾ tutti i contenitori che non possono essere riutilizzati per lo stesso scopo. L'imposta di base è percepita sui contenitori non riutilizzabili⁽³⁾ di tutte le bevande eccetto a) il latte e i prodotti lattieri, b) le bevande a base di cacao, cioccolato o loro concentrati e c) prodotti in polvere. L'esenzione delle bevande a base di tè e caffè è stata soppressa dal 1° gennaio 1995.

L'imposta è percepita per tutti i contenitori al momento dell'importazione o al momento della confezione della bevanda o del completamento del prodotto. L'imposta di base non è versata direttamente da PLM Moss Glassverk A/S e non è percepita sui contenitori delle bevande esportate.

Attualmente l'Autorità di vigilanza sta esaminando la compatibilità dell'imposta di base con l'articolo 14 dell'accordo SEE.

Parallelamente all'imposta di base è stata introdotta, il 1° gennaio 1994, anche un'imposta ambientale differenziata⁽⁴⁾, percepita di massima su tutti i contenitori di bevande. Il livello d'imposizione varia a seconda della possibilità di riciclo di ciascuna categoria di contenitori, conformemente alla regolamentazione dei sistemi di restituzione dei contenitori per bevande. L'importo pieno dell'imposta sui contenitori non riciclabili è di 3,00 NKR per unità e l'importo ridotto per i contenitori di vetro riciclabili è di 1,05 NKR. Sistemi di raccolta e riciclaggio esistono solo per i contenitori di vetro, ma stanno per essere introdotti anche per i contenitori di altre bevande⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ St.prp. n. 1 (1994-1995) Skatter og avgifter til statskassen, Grunnavgift påangangsemballasje for drikkevarer.

⁽²⁾ «Forskrifter om grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer fastsatt av Finansdepartementet 30. desember 1993», paragrafo 2, lettera b).

⁽³⁾ Di volume inferiore a 4 litri.

⁽⁴⁾ L'imposta ambientale e le regolamentazioni dei sistemi di restituzione degli imballaggi di bevande sono descritti più precisamente nella decisione dell'Autorità di vigilanza del 13 aprile 1995 con la quale è stata avviata la procedura (GU n. C 212 del 17. 8. 1995, pag. 6).

⁽⁵⁾ Il 14 settembre 1995 l'industria norvegese ha concluso 4 accordi con il ministero dell'Ambiente per il riciclaggio di altri materiali d'imballaggio.

5. Il sistema norvegese di raccolta e riciclaggio del vetro usato

La raccolta e il riciclaggio dei contenitori di vetro si basa sulle disposizioni contenute nella regolamentazione del sistema di recupero dei contenitori per bevande del 10 dicembre 1993.

La raccolta del vetro usato è iniziata in Norvegia nel 1988. Nel 1992 PLM Moss Glassverk A/S ha preso l'iniziativa di creare Norsk Glassgienvinning A/S (NGG), un'impresa specializzata nella raccolta e nella trasformazione del vetro destinato ad essere riutilizzato come materia prima. NGG è divenuta operativa nel 1993 e il suo sistema di recupero è approvato dall'autorità statale di controllo dell'inquinamento a norma della già citata regolamentazione. Il tasso di recupero previsto grazie al sistema di NGG è del 65 % per il 1995. I costi di questo sistema di recupero sono finanziati con il gettito di una tassa di riciclaggio pagata a NGG per ciascun contenitore di vetro dai membri di NGG e con il ricavato della vendita del vetro usato riciclato. I membri di NGG sono soggetti pertanto, a seconda delle proprietà ecologiche dei contenitori di vetro in questione, a pagare un'imposta di base (=0,70 NKR/unità) e un'imposta ambientale ad aliquota ridotta (35 % dell'imposta ambientale = 1,05 NKR/unità) nonché una tassa di riciclaggio a NGG.

NGG acquista il vetro usato dalle amministrazioni comunali che lo raccolgono separatamente. Il vetro è trasformato da NGG prima di essere venduto come materia prima a PLM Moss Glassverk A/S o ad altri acquirenti. NGG compra tutti i tipi di vetro usato, tra cui quello prodotto da PLM Moss Glassverk A/S e il vetro importato. Ciò significa che la quantità di vetro raccolta (38 000 t nel 1995) è superiore a quella che può essere riutilizzata da PLM Moss Glassverk A/S (25 000 t nel 1995). Sono stati pertanto studiati nuovi modi di riutilizzare il vetro riciclato. Già nel 1995 il vetro usato raccolto da NGG è stato utilizzato per la produzione di una lana minerale di qualità particolare («glava»). Si calcola che la quantità di vetro fornito da NGG per la produzione di «glava» ammonti per il 1995 a 6 000 t circa. L'istituto di ricerca norvegese SINTEF sta lanciando un progetto per studiare l'utilizzo del vetro usato come materia prima per la produzione di un cemento speciale (vetrocemento). Il progetto si trova però ancora in una fase molto precoce, cosicché per il momento non è stato trovato uno sbocco per le rimanenti 7 000 t. Si stanno tuttavia esplorando le possibilità di una loro esportazione.

II. LA PROCEDURA PREVISTA DALL'ARTICOLO 1, PARAGRAFO 2 DEL PROTOCOLLO 3 DELL'ACCORDO SULL'AUTORITÀ DI VIGILANZA E LA CORTE

1. Procedura d'indagine

Il 13 aprile 1995 l'Autorità di vigilanza EFTA ha deciso (decisione n. 40/95/COL) di avviare la procedura d'indagine nei confronti dell'aiuto in oggetto. Il governo norvegese ne è stato informato con lettera del 18 aprile 1995 (rif. 95-2478 D) contenente copia della suddetta decisione dell'Autorità, con la quale lo si invitava a presentare le sue osservazioni entro un mese dal ricevimento della decisione, fornendo all'Autorità tutte le informazioni necessarie all'esame del caso. In tale occasione si ricordava al governo norvegese l'obbligo di non dare effetto alla prevista misura di aiuto prima che l'Autorità adottasse una decisione finale di chiusura della procedura. Il governo norvegese ha presentato le sue osservazioni con lettera del 30 maggio 1995, registrata lo stesso giorno (rif. 95-3289 A). La misura di aiuto è stata discussa in una riunione con le autorità norvegesi il 12 giugno 1995.

La Commissione delle Comunità europee è stata informata, conformemente al protocollo 27 dell'accordo SEE, mediante invio di una copia della decisione. Una sintesi della decisione è stata pubblicata nella sezione SEE della *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU n. C 212 del 17 agosto 1995, pag. 6-13) e nel relativo supplemento SEE sotto forma di comunicazione con la quale si invitavano gli altri Stati EFTA aderenti al SEE, gli Stati membri dell'Unione europea e i terzi interessati a presentare le loro osservazioni nel termine di un mese dalla data di pubblicazione.

L'Autorità di vigilanza ha ricevuto le osservazioni dei seguenti terzi interessati: Beverage Can Makers Europe (rif. 95-5245 A), Elopak A/S (rif. 95-5376 A), Tetra Pak A/S (rif. 95-5374 A), Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening (rif. 95-5416 A) e Norges Dagligvarehandels Forbund (rif. 95-5618 A). Con lettere del 21 settembre (rif. 95-5504 D) e 4 ottobre 1995 (rif. 95-5800 D) l'Autorità ha trasmesso copie di tali osservazioni al governo norvegese, invitandolo ad esprimersi in proposito. I commenti del governo norvegese sono stati ricevuti per telefax il 20 ottobre 1995 (rif. 95-6092 A).

2. Le osservazioni del governo norvegese

Le autorità norvegesi hanno sottolineato due fattori in merito alla deroga al divieto generale di aiuti di Stato di cui all'articolo 61, paragrafo 1 prevista dall'articolo 61, paragrafo 3, lettera c) e dalla disciplina degli aiuti di Stato alla tutela dell'ambiente. Il primo è la funzione essenziale svolta da PLM Moss Glassverk A/S nel sistema norvegese di riciclaggio del vetro usato e il secondo è l'impatto finanziario negativo dell'imposta sulla società. Esse ritengono che l'introduzione di una nuova imposta ambientale sui contenitori delle bevande, combinata ad altre imposte ambientali già esistenti e a condizioni di mercato difficili e in rapido mutamento, abbia seriamente danneggiato la società.

Le autorità norvegesi riconoscono che il progetto di esentare i contenitori di vetro dall'imposta di base costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 61 dell'accordo SEE e lo hanno perciò notificato all'Autorità di vigilanza. Essere concordano anche sul fatto che l'articolo 61 non possa essere utilizzato per annullare le disposizioni dell'accordo relative alla libera circolazione delle merci, ma sostengono che un'esenzione del vetro riciclabile dall'imposta di base non avrebbe tale effetto. Le autorità norvegesi non ritengono che tale sgravio fiscale dia adito ad una discriminazione tra i prodotti norvegesi e quelli d'importazione, per il fatto che tutti i contenitori di vetro non riutilizzabili, compresi quelli importati, saranno esentati dall'imposta di base.

Inoltre, le autorità norvegesi ritengono che il disposto dell'articolo 61, paragrafo 3, lettera c) consenta nel presente caso una deroga al divieto generale di aiuti di cui all'articolo 61, paragrafo 1. Esse si richiamano al paragrafo 15.4.3, punto 1 della Guida agli aiuti di Stato⁽¹⁾, che consente la concessione di aiuti connessi alla gestione dei rifiuti ed esenzioni temporanee da nuove imposte ambientali.

Riferendosi alla situazione del mercato del vetro riciclato e all'intero sistema di riciclaggio del vetro in Norvegia⁽²⁾, le autorità norvegesi concludono che tale sistema si basa in larghissima parte sulla capacità di PLM Moss Glassverk A/S di riutilizzare il vetro, dato che non esistono attualmente alternative valide. Se l'unica fabbrica di vetro della Norvegia dovesse chiudere, l'intero sistema ne sarebbe minacciato.

Riferendosi al paragrafo 15.4.3, punto 3 della Guida agli aiuti di Stato, che autorizza un'esenzione temporanea dalle imposte ambientali quando è necessario per compensare le perdite di competitività dovute a tali imposte, nonché alla domanda dell'Autorità di vigilanza se vi sia stata effettivamente una perdita di competitività, le autorità norvegesi sostengono che lo svantaggio concorrenziale di cui soffre PLM Moss Glassverk A/S debba essere considerato in un contesto più ampio. Come hanno esposto nella notifica iniziale e confermato con le statistiche inviate successivamente, le autorità norvegesi reputano sufficientemente dimostrato che PLM Moss Glassverk A/S ha subito e sta tuttora subendo una forte riduzione della domanda dei suoi prodotti, tra l'altro a causa della comparsa di nuovi prodotti (bottiglie di plastica) sul mercato. La situazione si è aggravata con l'introduzione di varie imposte ambientali, che hanno colpito tutte la società in un breve arco di tempo.

Il fatto che l'imposta di base non sia percepita sui beni esportati non significa, secondo le autorità norvegesi, che la competitività internazionale di PLM Moss Glassverk A/S non sia colpita. L'imposta di base è vista come un ostacolo alla costituzione e al mantenimento di una solida base di produzione nazionale, considerata un presupposto fondamentale per poter competere sui mercati internazionali. Inoltre, essendo il vetro soprattutto un oggetto di scambio a livello nazionale, in quanto economico ma voluminoso e pertanto non redditizio se trasportato su lunghe distanze, non è considerato appropriato in questo caso analizzare la competitività nel contesto delle possibilità di esportazione. È in ogni caso evidente, secondo le autorità norvegesi, che in un contesto più ampio la società ha subito una perdita di competitività, rafforzata dall'impatto dell'imposta di base.

Infine, le autorità norvegesi ribadiscono quanto già affermato nella notifica iniziale e cioè che nel prendere una decisione nel caso in esame si dovrebbe tener conto della difficile situazione occupazionale in cui versa la provincia di Østfold, all'interno della quale PLM Moss Glassverk A/S è un elemento importante del tessuto industriale di Moss, delle conseguenze della decisione per l'unico produttore di vetro della Norvegia e dell'elemento d'incertezza che essa può introdurre nel sistema di raccolta del vetro del paese.

⁽¹⁾ Norme procedurali e sostanziali in materia di aiuti di Stato, adottate dall'Autorità di vigilanza il 19 gennaio 1994.

⁽²⁾ Vedi il punto 1.5 della decisione.

3. Osservazioni di terzi interessati

Beverage Can Makers Europe⁽¹⁾ (BCME) osserva che la Norvegia fa già una discriminazione tra il riutilizzo e il riciclaggio, poiché l'imposta di base penalizza le bevande commercializzate in contenitori non riutilizzabili, indipendentemente dal fatto se i contenitori sono riciclati o meno, e che tale penalizzazione è accresciuta dall'imposizione di un'imposta ambientale supplementare sui contenitori riciclabili differenziata in base al grado del riciclaggio. L'aiuto progettato opererebbe pertanto un'ulteriore discriminazione contro le lattine per bevande, oltre a rendere i sistemi di riciclaggio del vetro più redditizi senza peraltro agevolare il riciclaggio di contenitori di altri materiali con un'esenzione equivalente. BCME ritiene il progetto di aiuto illecito poiché minaccia di alterare la concorrenza e costituisce, di conseguenza, un ostacolo agli scambi.

Elopak A/S und Tetra Pak A/S⁽²⁾ ritiene che la progettata esenzione fiscale a favore delle bottiglie di vetro a perdere non debba essere autorizzata poiché discriminerebbe altri tipi di contenitori per bevande andando contro la lettera e le intenzioni dell'accordo SEE. Secondo le due imprese la stessa imposta di base è in conflitto con l'accordo SEE ed è indifendibile con argomenti ecologici. Esse affermano che l'imposta di base penalizza in particolare i contenitori di cartone, dato che più dei due terzi dei contenitori sui quali è imposta oggi la tassa appartiene a questa categoria. Le società affermano che varie analisi del ciclo di vita dei materiali provano che il cartone per bevande è preferibile dal punto di vista ambientale ad altri tipi di confezione, compresi quelli riutilizzabili impiegati per il latte e i succhi di frutta. I produttori di contenitori di cartone per bevande e le imprese di «imbottigliamento» hanno nel frattempo istituito in Norvegia un sistema autofinanziato di raccolta e recupero dei contenitori, Norsk Returkartong A/S, che risolve i problemi dei rifiuti connessi al cartone utilizzato per le bevande.

Un'esenzione fiscale a favore delle bottiglie di vetro potrebbe avere un sostanziale impatto negativo sulle vendite e sull'uso dei contenitori di cartone, dato che le bottiglie di vetro sono il sostituto più probabile del cartone per i succhi di frutta. Una discriminazione di 0,70 NKR per unità a favore delle bottiglie di vetro potrebbe determinare facilmente uno spostamento nella domanda di contenitori per succhi di frutta. Poiché le bottiglie a perdere sono molto più pesanti (10-30 volte) dei contenitori di cartone, il problema dei rifiuti assumerebbe dimensioni drammatiche, anche in presenza di un'alta percentuale di restituzione delle bottiglie. Il risultato sarebbe così praticamente l'opposto dello scopo perseguito dal governo norvegese con l'introduzione dell'imposta di base.

Elopak A/S e Tetra Pak A/S giudicano superate le statistiche presentate dalle autorità norvegesi. Se fossero stati presentati dati relativi al 1994 si sarebbe dimostrato un aumento nell'impiego di contenitori a perdere, dovuto al successo di nuove bevande quali Snapple e Fruitopia, entrambe vendute in bottiglie di vetro a perdere.

Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening (PIL)⁽³⁾ sostiene in linea di principio che una politica fiscale che discrimina tra contenitori per bevande di materiali diversi non è giustificata da considerazioni ambientali. Recentemente PIL ha concluso, in cooperazione con altre organizzazioni del settore⁽⁴⁾, accordi⁽⁵⁾ con il ministero dell'Ambiente e dell'industria per un incremento del riciclaggio dei contenitori a perdere. Gli accordi prevedono che la raccolta sia finanziata con tasse private versate dalle industrie stesse. PIL ritiene che l'attuale sistema d'imposizione sui contenitori per bevande costituisca un ostacolo all'istituzione di un sistema di riciclaggio di tutti i tipi di contenitori per bevande, come è stato fatto per altri tipi d'imballaggio, e sia pertanto fundamentalmente incompatibile con gli accordi di cui sopra.

Norges Dagligvarehandels Forbund (DF)⁽⁶⁾ menziona i problemi che i fornitori di generi alimentari per il consumo privato hanno incontrato nel creare un sistema di restituzione

(1) Beverage Can Makers Europe, fondata nel 1990, si autodefinisce un'organizzazione senza scopo di lucro che rappresenta l'industria europea dei fabbricanti di lattine per bevande.

(2) Elopak A/S e Tetra Pak sono produttori norvegesi di contenitori per bevande a base principalmente di cartone.

(3) Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening conta tra i suoi membri la maggior parte dei produttori norvegesi di contenitori per bevande, compreso PLM Moss Glassverk A/S.

(4) Accordi di cooperazione conclusi il 14 settembre 1995.

(5) Gli accordi stabiliscono livelli obiettivo per la raccolta/riciclaggio della plastica, del metallo, del cartone e della carta da imballaggio.

(6) Federazione norvegese dei fornitori di prodotti generali destinati al consumo domestico.

dei rifiuti di vetro, metallo e PET in seguito alla normativa fiscale norvegese sui contenitori per bevande. DF si richiama al cosiddetto «Resirk-group»⁽¹⁾ al quale partecipa. Il gruppo ha presentato all'autorità norvegese di controllo dell'inquinamento (SFT)⁽²⁾ una proposta per l'istituzione di un sistema di restituzione dei contenitori a perdere. Tale sistema può essere autorizzato dalla SFT. Tuttavia, le bevande vendute in contenitori non riutilizzabili continueranno ad essere soggette ad un'imposizione per unità di 1,30 NKR più l'IVA⁽³⁾. DF ritiene che il sistema impositivo gravante sui contenitori per bevande comprometta l'efficienza economica del sistema «Resirk», dimostrando in tal modo di avere un effetto discriminante nei confronti della concorrenza di prodotti importati.

Il governo norvegese non ha formulato commenti particolari in merito a tali osservazioni.

III. VALUTAZIONE

La misura progettata costituisce aiuto di Stato

Con la notifica del 20 gennaio 1995 il governo norvegese ha ottemperato all'obbligo di notificare progetti di concessione o modificazione di aiuti a norma dell'articolo 1, paragrafo 3 del protocollo 3 dell'accordo sull'Autorità di vigilanza e la Corte.

Poiché l'aiuto è concesso sotto forma di un'esenzione da un'imposta percepita dal governo norvegese, è finanziato dallo Stato tramite risorse statali. Benché l'esenzione dall'imposta di base sui contenitori non riutilizzabili per bevande si applichi sia ai prodotti nazionali che a quelli importati e non favorisca l'unico produttore norvegese di contenitori di vetro, PLM Moss Glassverk A/S, rispetto ad altri produttori del SEE, si può ugualmente concludere che la misura costituisce aiuto di Stato. L'esenzione dei contenitori di vetro dalla tassa di base andrà in primo luogo a beneficio di PLM Moss Glassverk A/S quale primo produttore di vetro della Norvegia. La produzione di contenitori di vetro non riutilizzabili per bevande della società risulterà avvantaggiata dall'esenzione. Beneficieranno inoltre dell'esenzione un gran numero di produttori di contenitori di vetro o di altri operatori del mercato delle bevande. Poiché però PLM Moss Glassverk A/S si sta confrontando con la concorrenza effettiva e potenziale di sostituti immediati del vetro come materiale per contenitori all'interno del SEE, l'aiuto minaccia di alterare la concorrenza e di incidere sugli scambi nel territorio cui si applica l'accordo SEE. Se ne deduce pertanto che la progettata misura costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 1 dell'accordo SEE. Tale conclusione è confermata dalle osservazioni trasmesse all'Autorità di vigilanza dai terzi interessati e dal governo norvegese.

Deroghe al divieto generale di aiuti di Stato

Nel quadro della decisione di apertura della procedura l'Autorità di vigilanza ha valutato la possibilità di applicare una delle deroghe di cui all'articolo 61, paragrafi 2 e 3 dell'accordo SEE, che consentirebbero di esonerare l'aiuto dal divieto generale di cui all'articolo 61, paragrafo 1. Si è giunti alla conclusione che le deroghe previste all'articolo 61, paragrafo 2, lettere a), b) e c) e paragrafo 3, lettere a), b) e d) non sono applicabili nel caso in esame.

La notifica e le osservazioni delle autorità norvegesi sottolineano, come ulteriore giustificazione dell'aiuto previsto, la difficile situazione industriale e occupazionale della provincia di Østfold, all'interno della quale l'impresa è un elemento importante del tessuto industriale di Moss. L'Autorità ritiene che le deroghe di cui all'articolo 61, paragrafo 3, lettere a) e c) relative agli aiuti regionali non siano applicabili al caso in esame poiché la provincia di Østfold non figura nella mappa delle zone assistite della Norvegia⁽⁴⁾ ammissibili agli aiuti regionali e le autorità norvegesi non hanno proposto modifiche della mappa né l'aiuto è concesso nel quadro di un regime generale di aiuti regionali.

⁽¹⁾ Il «Resirk-group» è formato tra gli altri di rappresentanti di dettaglianti, produttori di birra e di acque minerali.

⁽²⁾ Statens forurensningstilsyn.

⁽³⁾ Imposta sul valore aggiunto.

⁽⁴⁾ Decisione del 16 novembre 1994 sulla mappa delle zone assistite (Norvegia), n. 157/94/COL (GU n. C 14 del 19. 1. 1995, pag. 4).

Sia la notifica che le osservazioni presentate dal governo norvegese durante la procedura giustificavano l'aiuto principalmente richiamandosi alla necessità di evitare a PLM Moss Glassverk A/S gli effetti economici negativi dell'imposta di base sui contenitori per bevande non riutilizzabili, per garantire la sopravvivenza del sistema norvegese di riciclaggio del vetro usato. Pertanto, conformemente alla decisione di apertura della procedura, l'unica deroga che può essere presa in considerazione per l'aiuto in esame è quella di cui all'articolo 61, paragrafo 3, lettera c), che prevede la possibilità di autorizzare «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività . . . economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse», in particolare in connessione con la disciplina degli aiuti alla tutela dell'ambiente, contenuta nel capitolo 15 della Guida agli aiuti di Stato.

Per poter beneficiare di una delle deroghe previste dall'accordo SEE, la misura non deve essere incompatibile con altre disposizioni dell'accordo, in particolare quelle relative alla libera circolazione delle merci.

L'aiuto migliora in primo luogo l'efficienza finanziaria di PLM Moss Glassverk A/S e/o consente alla società di acquisire una quota maggiore del mercato dei contenitori. L'aiuto non è legato ad investimenti iniziali, né alla creazione di posti di lavoro né ad altri progetti limitati nel tempo e costituisce perciò un aiuto al funzionamento.

Aiuti al funzionamento giustificati da motivi ambientali

Conformemente al paragrafo 15.4.3, punto 1 della Guida agli aiuti di Stato, l'Autorità di vigilanza EFTA non autorizza normalmente aiuti al funzionamento che consentano alle imprese di non sostenere i costi finanziari derivanti dall'inquinamento o dalla nocività da esse causati. In casi ben determinati, tuttavia, possono essere fatte eccezioni. La Commissione delle Comunità europee ha accordato deroghe in relazione alla gestione dei rifiuti e all'esenzione dal pagamento di imposte e tasse ambientali. Tali casi sono valutati in base alle loro caratteristiche specifiche e alla luce dei criteri rigorosi applicabili ai due settori summenzionati. Tali criteri sono che l'aiuto:

- 1) deve avere come unico scopo la compensazione dei costi aggiuntivi rispetto ai costi della produzione tradizionale;
- 2) deve essere temporaneo e decrescente per fornire un incentivo alla riduzione dell'inquinamento o alla rapida introduzione di modi più efficienti di utilizzazione delle risorse;
- 3) non deve essere incompatibile con altre disposizioni dell'accordo SEE, in particolare con quelle relative alla libera circolazione delle merci e dei servizi.

Per quanto riguarda il primo dei suddetti criteri, l'Autorità osserva che i costi aggiuntivi della produzione di bevande in contenitori di vetro non riutilizzabili dovuti all'imposta di base sono compensati dall'esenzione proposta. L'aiuto sembra pertanto soddisfare la prima condizione.

Per quanto riguarda la seconda condizione, il governo norvegese ha assunto l'impegno di «seguire da vicino gli sviluppi del mercato del vetro riciclato e se necessario riesaminare la necessità di un'esenzione dall'imposta di base per quanto riguarda il vetro riciclato». L'Autorità considera questo impegno insufficiente a limitare il periodo di validità dell'aiuto. L'aiuto non sarebbe temporaneo, perché verrebbe concesso per un periodo indeterminato; non sarebbe inoltre decrescente e potrebbe persino aumentare nel tempo qualora aumentasse l'aliquota dell'imposta di base per la quale è concessa l'esenzione. Di conseguenza, la seconda condizione per l'autorizzazione dell'aiuto non è soddisfatta.

Per quanto riguarda la terza condizione, l'Autorità ritiene che la proposta di esentare il vetro dall'imposta di base determinerebbe un diverso trattamento fiscale dei contenitori di vetro rispetto al altri contenitori riciclabili di PET o di metallo. La differenziazione sembra essere motivata dall'esigenza di rendere il sistema di riciclaggio del vetro redditizio, mentre il riciclaggio di contenitori di diverso materiale non è agevolato da un'esenzione equivalente dall'imposta di base. Si deve presumere pertanto che la rinuncia all'imposta di base sui contenitori di vetro riciclabili equivale ad una diversa imposizione di prodotti nazionali simili o concorrenti. Inoltre, alcuni dei contenitori che continuerebbero ad essere soggetti all'imposta di base, quali le lattine, sono ampiamente utilizzati per i prodotti esteri, mentre i contenitori esentati dall'imposta di base, sia perché sono

riutilizzabili sia perché sono bottiglie di vetro esenti dall'imposta di base, verrebbero usati normalmente per i prodotti interni. La prevista esenzione sembra perciò avere l'effetto d'imporre a taluni prodotti importati un onere fiscale superiore a quello imposto a prodotti nazionali simili o concorrenti.

Le considerazioni che precedono sono ampiamente confermate dalle osservazioni trasmesse all'Autorità da terzi interessati, che indicano tra l'altro che l'imposta di base può essere un ostacolo all'istituzione di sistemi di riciclaggio per contenitori di materiali diversi dal vetro. Le osservazioni delle autorità norvegesi non contestano questo punto di vista. L'Autorità di vigilanza non può concludere pertanto che la prevista esenzione del vetro dall'imposta di base determini un regime d'imposizione compatibile con l'articolo 14 dell'accordo SEE. Di conseguenza, la terza condizione per l'autorizzazione dell'aiuto al funzionamento non è soddisfatta.

Esenzione da imposte ambientali

Conformemente al paragrafo 15.4.3, punto 3 della Guida agli aiuti di Stato, l'esenzione temporanea dal pagamento di nuove imposte ambientali può essere accordata, se necessario, per compensare perdite di competitività, in particolare a livello internazionale. Va notato che nel presente caso questo criterio dev'essere considerato come una condizione supplementare da aggiungere a quelle già menzionate a proposito degli aiuti al funzionamento giustificati da motivi ambientali.

L'imposta alla quale si riferisce la proposta di esenzione sembra essere intesa a ridurre l'impiego di contenitori per bevande non riutilizzabili per motivi di tutela ambientale, dato che le autorità norvegesi, secondo la concezione che istituisce una gerarchia tra i tipi di rifiuti, attribuiscono al riutilizzo una priorità maggiore che al riciclaggio e al recupero di energia. Una conseguenza inevitabile di questa strategia è che i produttori e gli importatori di tali contenitori subiranno le ripercussioni dell'imposta. Nella sua decisione di avviare la procedura l'Autorità affermava che apparentemente PLM Moss Glassverk A/S doveva essere in grado di compensare almeno in parte le perdite che si sarebbero verificate sul mercato dei contenitori non riutilizzabili con un'accresciuta domanda sul mercato dei contenitori riutilizzabili. Inoltre l'imposta sui contenitori di vetro non riutilizzabili si applica a tutti i contenitori, sia a quelli prodotti da PLM Moss Glassverk A/S che a quelli importati dall'estero. D'altro lato l'imposta non è percepita sui contenitori esportati dalla Norvegia, perciò la competitività internazionale della produzione di PLM Moss Glassverk A/S non sembra toccata dall'imposta sui contenitori di vetro non riutilizzabili.

Le autorità norvegesi sostengono che la questione della perdita di competitività, soprattutto a livello internazionale, va considerata in una prospettiva più ampia, dato che la società è stata colpita negativamente anche dall'introduzione di altre imposte ambientali e ha registrato un calo nella domanda dei suoi prodotti, soprattutto in seguito all'introduzione di prodotti alternativi (bottiglie di plastica). Le autorità norvegesi affermano inoltre che il fatto che le imposte non siano percepite sulle esportazioni non significa che la competitività internazionale della società non sia colpita, poiché è evidente che ha subito una perdita e che l'imposta di base è un ostacolo alla costituzione e al mantenimento di una sufficiente base di produzione interna.

L'Autorità di vigilanza non contesta in linea di principio l'argomento che una certa base di produzione interna sia necessaria per competere a livello internazionale; ma le autorità norvegesi non hanno fornito alcuna stima delle perdite supplementari subite dalla società a causa di imposte ambientali diverse dall'imposta di base. L'Autorità non mette in dubbio che la società abbia subito perdite con l'introduzione dell'imposta di base; esse sono evidenti dato che l'imposta di base doveva avere l'effetto di un incentivo, quello cioè di ridurre la domanda di tutti i contenitori per bevande non riutilizzabili, di qualsiasi materiale fossero. Tuttavia, la società può profittare di un'esenzione dall'imposta di base solo rispondendo ad un aumento della domanda di contenitori per bevande non riutilizzabili o sviluppando nuovi contenitori non riutilizzabili, cosa di per sé contraria al modello norvegese di gerarchia dei rifiuti. Inoltre, le autorità norvegesi non hanno fornito alcuna prova del fatto che i contenitori di vetro hanno effetti ambientali meno dannosi di altri tipi di contenitori. L'Autorità di vigilanza conclude pertanto che la perdita di competitività della società è principalmente di carattere strutturale, dovuta all'introduzione di sostituti da parte di concorrenti. Di conseguenza, nemmeno tale condizione supplementare per la concessione di un'esenzione da imposte ambientali è soddisfatta.

Conclusioni

Per i motivi suesposti, e indipendentemente dall'esito finale dell'esame da parte dell'Autorità della compatibilità dell'imposta di base con l'articolo 14 dell'accordo SEE, si deve concludere che l'aiuto progettato non soddisfa i requisiti per beneficiare di un'esenzione a norma dell'articolo 61, paragrafo 3, lettera c) per «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività ... economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse». La Norvegia non può pertanto mettere in atto la prevista misura,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

1. L'Autorità di vigilanza EFTA ha deciso di non autorizzare la misura di aiuto notificata a favore di PLM Moss Glassverk A/S consistente in un'esenzione dei contenitori di vetro dall'imposta di base sui contenitori per bevande non riutilizzabili (aiuto 95-002).
2. Il governo norvegese non può mettere in atto la misura di aiuto di cui al precedente punto 1.
3. La Commissione delle Comunità europee è informata, a norma del protocollo 27, lettera d) dell'accordo SEE, mediante copia della presente decisione.
4. Gli altri Stati EFTA aderenti all'accordo SEE, gli Stati membri dell'Unione europea e i terzi interessati sono informati mediante pubblicazione della presente decisione nella sezione SEE della *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* e nel supplemento SEE.
5. La Norvegia è il destinatario della presente decisione, che fa fede in lingua inglese.

Fatto a Bruxelles, addì 31 ottobre 1995.

Per l'Autorità di vigilanza EFTA

Il Presidente

Knut ALMESTAD
