

TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA

BESCHIKKING Nr. 106/95/COL

VAN DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA

van 31 oktober 1995

ten aanzien van de vrijstelling van verpakkingsglas van de basisheffing op wegwerpverpakkingen voor dranken (Steunmaatregel van de Staten nr. 95-002 (Noorwegen))

DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte⁽¹⁾, met name op de artikelen 61 tot en met 63,

Gelet op de Overeenkomst tussen de EVA-Staten betreffende de oprichting van een toezichthoudende autoriteit en een Hof van Justitie⁽²⁾, met name op artikel 1 van Protocol 3,

Na de betrokken partijen overeenkomstig deze artikelen in de gelegenheid te hebben gesteld haar hun opmerkingen kenbaar te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

I. DE FEITEN

1. De aanmelding

Bij schrijven van 20 januari 1995, dat bij de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA is binnengekomen op 24 januari 1995 (ref. 95-512 A), heeft de Noorse Regering overeenkomstig artikel 1, lid 3, van Protocol 3 bij de Toezichtovereenkomst het voornemen aangemeld om verpakkingsglas vrij te stellen van de basisheffing⁽³⁾ („Grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer”, parlementair besluit St. prp. 1 (1994-1995)) op wegwerpdrankverpakkingen, dat wil zeggen, op verpakkingen die niet meer dan eenmaal voor hetzelfde doel worden gebruikt zonder verwerkt te worden. De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA heeft bij brief van 3 februari 1995 (ref. 95-573 D) de Noorse Regering om bijkomende informatie verzocht. De gevraagde informatie werd aan de Toezichthoudende Autoriteit toegestuurd per fax (ref. 95-979 A), welke was gedateerd op 15 februari 1995 en werd ontvangen op 16 februari 1995.

2. De inhoud en doelstelling van de steunmaatregel

De Noorse Regering heeft voorgesteld verpakkingsglas vrij te stellen van een indirecte heffing op wegwerpdrankverpakkingen. Het niveau van de belasting bedraagt momenteel 0,70 Nkr. per eenheid binnenverpakking. Hoewel de belastingvrijstelling zal gelden ten aanzien van alle verpakkingsglas, ongeacht of het in Noorwegen is geproduceerd of is ingevoerd, is de voornaamste doelstelling van de steunmaatregel sectoraal, of meer bepaald het handhaven van de productie te PLM Moss Glassverk A/S. Het PLM-concern had oorspronkelijk besloten de productie in Noorwegen te beëindigen wegens gebrek aan rendabiliteit.

⁽¹⁾ Hierna: „EER-Overeenkomst”.

⁽²⁾ Hierna: „Toezichtovereenkomst”.

⁽³⁾ De term „basisheffing” („grunnavgift”) wordt onder meer gebruikt om deze heffing te onderscheiden van de gedifferentieerde milieuheffing op recycleerbare verpakking.

De rendabiliteit van PLM Moss Glassverk A/S is volgens de Noorse autoriteiten aanzienlijk aangetast door de structuur van de milieuheffingen in Noorwegen, meer bepaald de heffingen op drankverpakking. Noorse heffingen op drankverpakkingen en aan energie gelieerde heffingen zijn volgens de aanmelding buitengewoon hoog in vergelijking met andere EER-landen. De Noorse Regering heeft het nodig geacht deze gevolgen te ondervangen met de voorgenomen steunmaatregel.

PLM Moss Glassverk A/S is de voornaamste gebruiker van glasafval dat is ingezameld en verwerkt met het oog op recyclage, en wordt derhalve door de Noorse autoriteiten beschouwd als een essentieel onderdeel van de Noorse glasrecyclageregeling. De Noorse autoriteiten zijn van mening dat de Noorse glasrecyclageregeling ernstig in gevaar komt indien het PLM-concern PLM Moss Glassverk A/S sluit.

De Noorse autoriteiten zijn van mening dat de steun gerechtvaardigd is krachtens de uitzonderingen van artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst in verband met het belang van het behoud van de glasproductie in Noorwegen, de ermee verband houdende milieu-aspecten en de effecten van de uiteindelijke sluiting van de onderneming op de werkgelegenheid in een regio waarvan de industrie in verval is.

3. PLM Moss Glassverk A/S en de markt van drankverpakkingen

PLM Moss Glassverk A/S

PLM Moss Glassverk A/S is de enige Noorse producent van verpakkingsglas. De productiefaciliteiten van de onderneming zijn gevestigd in Moss, het administratieve centrum van de provincie Østfold, waar de onderneming een van de belangrijkste werkgevers is. De onderneming is een dochteronderneming van het PLM-concern, waarvan het hoofdkantoor in Zweden gevestigd is⁽¹⁾. Het PLM-concern verwierf Moss Glassverk A/S⁽²⁾ na het faillissement van de onderneming in 1989. De Noorse dochteronderneming heeft sinds 1992 te kampen met verliezen. In 1993 bedroegen de verliezen 10,3 miljoen Nkr.

PLM Moss Glassverk A/S biedt werkgelegenheid aan 285 personen. De productiefaciliteiten bestaan uit twee smeltovens en vier installaties die tegelijkertijd via vijf productielijnen kunnen produceren. De smeltovens hebben een levensduur van acht jaar, waarna zij opnieuw moeten worden opgebouwd. De levensduur van een van de ovens loopt ten einde in 1995, terwijl de levensduur van een andere in 1996 verstrijkt. Het PLM-concern moest derhalve besluiten of het de oven tijdelijk zou herstellen voor een bedrag van 20 miljoen Nkr., of zou investeren in een nieuwe smeltoven voor een bedrag van 33 miljoen Nkr. In beide gevallen zouden aanvullende investeringen in de andere oven nodig zijn.

De eerste mogelijkheid veronderstelde dat de productie in Noorwegen geleidelijk zou worden verminderd in de periode 1995-1998, terwijl de investeringen in en de productie van de fabriek van het PLM-concern te Limmared in Zweden zouden worden verhoogd. De tweede mogelijkheid zou voortzetting van de productie in Noorwegen mogelijk maken tot na het jaar 2000. PLM verbond echter aan het tweede alternatief de voorwaarde dat de productie in Noorwegen kon worden geacht rendabel te worden.

Op 5 december 1994 besloot het PLM-concern aanvankelijk de productie in PLM Moss Glassverk A/S geleidelijk te verminderen. Het besluit was gebaseerd op het kostennadeel van de productie in Noorwegen wegens de hoge milieu- en energiebelasting. Na overleg tussen het PLM-concern en de Noorse Regering stemde het concern echter in met de bovengenoemde tweede mogelijkheid.

De productiecijfers van PLM Moss Glassverk A/S voor de periode 1990-1994 laten beduidende schommelingen zien in waarde en fysiek volume van de productie van de onderneming. De waarde per eenheid van wegwerpverpakkingen voor frisdranken, de productcategorie van de onderneming die naar verwachting het meest beïnvloed zal worden door de vrijstelling van de basisheffing, is gedurende de onderzochte periode aanzienlijk gedaald.

⁽¹⁾ PLM is een der belangrijkste verpakkingsproducenten in Europa. PLM vervaardigt en verkoopt een ruim assortiment voor consumentenartikelen bestemde verpakkingen van metaal, glas en plastic.

⁽²⁾ Opgericht in 1898.

Steun ten behoeve van Moss Glassverk A/S

De Noorse autoriteiten hebben het financiële voordeel voor PLM Moss Glassverk A/S van de belastingvrijstelling op verpakkingsglas geraamd op 13 miljoen Nkr. per jaar, op grond van een vermenigvuldiging van de door Moss Glassverk A/S geproduceerde eenheden wegwerpverpakkingsglas met de heffing per stuk van 0,70 Nkr.

In 1994 ontving Moss Glassverk A/S een rechtstreekse subsidie van 11 miljoen Nkr. die door het Noorse parlement⁽¹⁾ in 1993 was verleend krachtens een tijdelijke subsidieregeling om de inzameling en de recyclage van glas in Noorwegen veilig te stellen. Norsk Glassgjenvinning A/S, de onderneming die gespecialiseerd is in het inzamelen en verwerken van glas met het oog op hergebruik als grondstof, genoot in 1994 een subsidie van 1 miljoen Nkr. krachtens dezelfde regeling. De tijdelijke subsidieregeling verstreek op 31 december 1994.

De Noorse markt voor drankverpakkingen

De markt voor drankverpakkingen kan niet worden onderscheiden van de drankenmarkt. Aan de vraagzijde zal de consument normalerwijze een gelijktijdige keuze maken tussen verschillende dranken en verschillende verpakkingen. Aan de aanbodzijde geschiedt de produktie van verpakkingen vaak gelijktijdig met de produktie en „botteling” van de drank, afhankelijk van het verpakkingsmateriaal. Verpakkingsglas moet echter afzonderlijk worden geproduceerd.

De volgende informatie, welke afkomstig is uit algemenere bronnen, geeft een beeld van de voornaamste kenmerken van de Noorse markt voor dranken en drankverpakkingen.

Bier wordt normalerwijze verkocht in glazen retourflessen (72 % marktaandeel in 1993) of in vaten (27 % marktaandeel in 1993). Wat wegwerpverpakking betreft, wordt alleen blik gebruikt, dat slechts een aandeel van 1 % van de biermarkt vertegenwoordigt. Plasticverpakking wordt klaarblijkelijk slechts in zeer beperkte mate gebruikt voor bier.

Wat koolzuurhoudende frisdranken betreft, hebben plastic retourflessen deze markt veroverd op glazen flessen. Het marktaandeel van glazen retourflessen is gedaald van 88 % in 1990 tot 26 % in 1993, terwijl het aandeel van plasticverpakking is toegenomen van 1 % tot 73 % in dezelfde periode⁽²⁾. Net als bij bier heeft blik een marktaandeel van 1 %. De marktaandelen van verpakkingsglas voor sappen en andere niet-koolzuurhoudende frisdranken blijken relatief stabiel te zijn, hoewel de beschikbare informatie ook in dit marktsegment op een lichte daling voor glas duidt.

De totale consumptie in Noorwegen in 1990 bedroeg 222 miljoen liter bier, 370 miljoen liter koolzuurhoudende frisdranken en 200 miljoen liter niet-koolzuurhoudende frisdranken.

Onderstaande tabel 1 is afgeleid uit de gegevens⁽³⁾ die bekendgemaakt zijn door de Noorse federatie van verpakkingsproducenten⁽⁴⁾. Het HS-classificatiestelsel laat geen afzonderlijke identificatie toe van uitvoer en invoer van metalen of plastic drankverpak-

⁽¹⁾ Budsjettinnstilling S II (1993-94), hoofdstuk 1442, post 70.

⁽²⁾ Volgens het Ministerie van Industrie en Energie is het marktaandeel van plastic retourflessen verder toegenomen tot ongeveer 93 % in 1994, eveneens ten koste van glasverpakkingen.

⁽³⁾ Bron: NOS Utenrikshandel.

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

king. Dusdanige verpakking is derhalve niet opgenomen in tabel 1. Uit de tabel blijkt een algemene verhoging van de uitvoer van glazen flessen voor alcoholhoudende en niet-alcoholhoudende produkten, die alleen geproduceerd kunnen zijn bij PLM Moss Glassverk A/S. Deze opmerking ligt op de lijn van het besluit van het PLM-concern om één van zijn productiefabrieken in Zweden (Hammar) te sluiten en een gedeelte van de productie na de verwerving van Moss Glassverk A/S over te brengen naar Noorwegen. De invoer van glazen flessen in Noorwegen is eveneens gestegen in dezelfde periode, hoewel de volumes geringer zijn.

Tabel 1

Invoer en uitvoer van drankverpakking

(in miljoen Nkr.)

HS nr.	Beschrijving	1990		1991		1993	
		Invoer	Uitvoer	Invoer	Uitvoer	Invoer	Uitvoer
	<i>Verpakkingsglas</i>						
7001.9001	Flessen voor bier en mineraalwater	2,0	23,6	8,1	22,4	7,1	31,5
7001.9002	Flessen voor wijn, likeur of vruchtesap	4,5	0,2	2,9	13,0	2,6	23,7
7001.9005	Andere flessen	12,1	9,1	14,4	25,6	17,1	6,7

4. Heffingen op drankverpakking

Een basisheffing („grunnavgift”) op wegwerpdrankverpakking werd op 1 januari 1994 door het parlement ingevoerd⁽¹⁾. Het per 1 januari 1995 geldende tarief is 0,70 Nkr. per eenheid. De heffing wordt geheven over alle wegwerpverpakkingen, ongeacht de recuperatie- of recyclageratio's. Wegwerpverpakking is gedefinieerd⁽²⁾ als verpakking die niet voor hetzelfde doel kan worden hergebruikt. De basisheffing wordt geheven over wegwerpverpakking⁽³⁾ van alle dranken uitgezonderd a) melk en melkprodukten, b) dranken op basis van koffie, thee, cacao, chocolade en concentraten van deze produkten en c) produkten in poedervorm.

De basisheffing wordt voor alle soorten verpakking op gelijke wijze geïnd, hetzij bij de invoer, hetzij wanneer de verpakking met de drank wordt gevuld en het produkt gereed is. De basisheffing wordt niet rechtstreeks door PLM Moss Glassverk A/S betaald. De heffing geldt niet voor drankverpakkingen die uit Noorwegen worden uitgevoerd.

Deze basisheffing wordt momenteel door de Toezichthoudende Autoriteit onderzocht op de verenigbaarheid daarvan met artikel 14 van de EER-Overeenkomst.

Parallel aan de basisheffing werd op 1 januari 1994 een gedifferentieerde milieuheffing⁽⁴⁾ ingevoerd, die in beginsel voor alle drankverpakkingen geldt. Het tarief is gedifferentieerd naar bereikt recyclageresultaat voor alle verpakkingscategorieën, in overeenstemming met de voorschriften inzake inzamelsystemen voor drankverpakkingen. Het volle tarief voor verpakkingen die niet opnieuw worden gebruikt is 3 Nkr. per eenheid, terwijl het verminderde tarief voor hergebruikt verpakkingsglas 1,05 Nkr. bedraagt. Voor andere drankverpakkingen dan glas bestaan nog geen inzamel- en recyclagesystemen, maar deze worden momenteel ingevoerd⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ St.prp. nr. 1 (1994-95) Skatter og avgifter til statskassen. Grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer.

⁽²⁾ Zie punt 2, onder b), van „Forskrifter om grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer. Fastsatt av Finansdepartementet 30. desember 1993”.

⁽³⁾ Inhoud minder dan 4 liter.

⁽⁴⁾ De milieuheffing en de regels voor inzamelsystemen voor drankverpakking zijn nader beschreven in de beschikking van de Autoriteit van 13 april 1995 om de onderzoeksprocedure in te leiden (PB nr. C 212 van 17. 8. 1995, blz. 6).

⁽⁵⁾ De Noorse industrie sloot op 14 september 1995 vier overeenkomsten met het Ministerie van Milieu betreffende recyclage van andere verpakkingsmaterialen.

5. De Noorse regeling voor inzameling en recyclage van glasafval

De inzameling en recyclage van verpakkingsglas is gebaseerd op de voorschriften inzake de retourregeling voor drankverpakkingen van 10 december 1993.

De inzameling van glasafval in Noorwegen begon in 1988. In 1992 nam PLM Moss Glassverk A/S het initiatief om Norsk Glassgjenvinning A/S (NGG) op te richten, een onderneming die gespecialiseerd is in het ophalen en verwerken van glas met het oog op hergebruik als grondstof. NGG ging in 1993 van start en is, overeenkomstig bovengenoemde regeling als retourregeling erkend door de autoriteit, belast met het toezicht op verontreiniging. De retourratio van NGG's retourregeling is voor 1995 geraamd op 65 %. De kosten van deze regeling worden gedekt door een recyclagevergoeding per eenheid verpakkingsglas, die de leden van NGG betalen, alsmede door de opbrengsten uit de verkoop door NGG van verwerkt glasafval. De leden van NGG betalen derhalve momenteel de basisheffing (0,70 Nkr. per eenheid), de milieuheffing tegen verlaagd tarief (35 % van de milieuheffing of 1,05 Nkr. per eenheid), alsmede de recyclagevergoeding aan NGG.

NGG koopt glasafval van gemeenten die het afzonderlijk ophalen. NGG verwerkt vervolgens het glasafval en verkoopt het als grondstof aan PLM Moss Glassverk of aan andere kopers. NGG neemt al het glasafval in, met inbegrip van afval van de glasproductie van PLM Moss Glassverk A/S en ingevoerd glas. Dit betekent dat meer glas wordt ingezameld (38 000 ton in 1995) dan PLM Moss Glassverk A/S kan recycleren (25 000 ton in 1995). Dit leidde er in 1995 toe dat glasafval dat door NGG werd ingezameld, gebruikt werd voor de productie van een bijzonder soort minerale wol („glava”). Verwacht wordt dat NGG in 1995 ongeveer 6 000 ton grondstof zal leveren voor de productie van „glava”. Het Noorse onderzoeksinstituut Sintef heeft een project gestart voor onderzoek van de mogelijkheid om glasafval als grondstof te gebruiken bij de productie van een speciaal soort beton („glass betong”). Dit project staat echter nog in de kinderschoenen. Voor de resterende 7 000 ton is nog geen toepassing gevonden, maar de mogelijkheid van uitvoer wordt onderzocht.

II. DE PROCEDURE OP GROND VAN ARTIKEL 1, LID 2, VAN PROTOCOL 3 BIJ DE TOEZICHTOVEREENKOMST

1. Onderzoeksprocedure

De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA besloot op 13 april 1995 (Beschikking nr. 40/95/COL) ten aanzien van de voorgenomen steun de formele onderzoeksprocedure in te leiden. De Noorse Regering werd hiervan bij schrijven van 18 april 1995 (ref. 95-2478 D) in kennis gesteld. Hierbij was een kopie van de beschikking van de Autoriteit van 13 april 1995 gevoegd, waarin de Noorse Regering werd uitgenodigd haar opmerkingen binnen een maand na ontvangst van de beschikking kenbaar te maken, en de Autoriteit alle inlichtingen te verstrekken die nodig waren voor het onderzoek van de zaak. De Noorse Regering werd herinnerd aan haar verplichting om de voorgenomen maatregelen niet ten uitvoer te leggen voordat de onderzoeksprocedure tot een eindbeschikking zou hebben geleid. De Noorse Regering maakte bij schrijven van 30 mei 1995, dat op dezelfde dag werd ontvangen (ref. 95-3289 A), haar opmerkingen over de beschikking van de Autoriteit kenbaar. De voorgenomen steun werd besproken tijdens een bijeenkomst met de Noorse autoriteiten op 12 juni 1995.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen werd overeenkomstig Protocol 27 bij de EER-Overeenkomst van de zaak in kennis gesteld middels een afschrift van de beschikking. Een samenvatting hiervan werd in de vorm van een bekendmaking gepubliceerd in het EER-deel en het EER-supplement van het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB nr. C 212 van 17 augustus 1995, blz. 6 tot en met 13). Hierbij werden de andere EVA-Statens die partij zijn bij de EER-Overeenkomst, de Lid-Statens van de Europese Unie en overige belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen binnen één maand na dagtekening van de bekendmaking kenbaar te maken.

De Autoriteit heeft opmerkingen ontvangen van de volgende belanghebbende partijen: Beverage Can Makers Europe (ref. 95-5245 A), Elopak A/S (ref. 95-5376 A), Tetrapak A/S (ref. 95-5374 A), Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening (ref. 95-5416 A) en Norges Dagligvarehandels Forbund (ref. 95-5618 A). De Autoriteit zond bij schrijven van 21 september 1995 (ref. 95-5504 D) en 4 oktober 1995 (ref. 95-5800 D) afschriften van de opmerkingen van deze belanghebbenden aan de Noorse Regering met het verzoek hierop te reageren. De opmerkingen van de Noorse Regering werden op 20 oktober 1995 per fax ontvangen (ref. 95-6092 A).

2. Opmerkingen van de Noorse Regering

De Noorse autoriteiten benadrukken twee factoren met betrekking tot de uitzondering op het in artikel 61, lid 1, vervatte algemene verbod van staatssteun, onder verwijzing naar artikel 61, lid 3, onder c), en de afgeleide regels voor staatssteun voor milieudoeleinden. De eerste is de belangrijke rol die PLM Moss Glassverk A/S speelt in het Noorse recyclagesysteem voor glasafval, en de tweede zijn de negatieve financiële gevolgen van de heffing voor de onderneming. Mede gelet op de overige milieuheffingen en de moeilijke en snel veranderende marktvoorwaarden, zijn zij van mening dat de onderneming ernstige nadelige gevolgen heeft ondervonden van de invoering van de nieuwe milieuheffing op drankverpakkingen.

De Noorse autoriteiten erkennen dat de voorgestelde uitzondering op de basisheffing voor verpakkingsglas neerkomt op staatssteun in de zin van artikel 61 van de EER-Overeenkomst en hebben derhalve de voorgenomen maatregel aangemeld bij de Autoriteit. Zij delen ook de mening dat artikel 61 niet kan worden gebruikt om de regels van de Overeenkomst inzake het vrije verkeer van goederen te frustreren. De Noorse autoriteiten stellen zich echter op het standpunt dat een uitzondering op de basisheffing voor recycleerbaar glas niet tot dergelijke gevolgen zal leiden. Zij zijn niet van mening dat de vrijstelling aanleiding geeft tot discriminatie tussen nationale en ingevoerde produkten, omdat alle glazen wegwerpverpakkingen, met inbegrip van de ingevoerde verpakkingen, van de basisheffing zullen worden vrijgesteld.

Voorts zijn de Noorse autoriteiten van mening dat de in artikel 61, lid 3, onder c), vervatte uitzondering de onderhavige vrijstelling van het algemene verbod op steun van artikel 61, lid 1, toelaat. Hierbij verwijzen zij naar punt 15.4.3.(1) van de Kaderregeling inzake staatssteun⁽¹⁾, volgens welk staatssteun in verband met afvalverwerking en een tijdelijke vrijstelling van nieuwe milieuheffingen toelaatbaar zijn.

Onder verwijzing naar de marktsituatie voor verwerkt glasafval in Noorwegen en het recyclagesysteem voor glasafval⁽²⁾ concluderen de Noorse autoriteiten dat het recyclagesysteem voor glas overwegend steunt op het vermogen van PLM Moss Glassverk A/S om dit glas te recycleren, omdat er momenteel nog geen haalbare alternatieven voorhanden zijn. Indien de enige Noorse glasfabriek zou sluiten, zou het gehele systeem bedreigd worden.

Wat betreft punt 15.4.3.(3) van de Kaderregeling inzake staatssteun, volgens welk een tijdelijke vrijstelling van nieuwe milieuheffingen toelaatbaar is wanneer deze noodzakelijk is om het daardoor ontstane verlies aan concurrentievermogen te compenseren, en de vraag van de Autoriteit of er werkelijk sprake is van verlies aan concurrentievermogen, oordelen de Noorse autoriteiten dat het concurrentienadeel voor PLM Moss Glassverk A/S in een breder verband moet worden gezien. Volgens hun aanvankelijke aanmelding, die later is aangevuld met statistische gegevens, achten zij voldoende bewezen dat PLM Moss Glassverk A/S een scherpe daling van de vraag naar haar produkten heeft ondervonden, onder meer vanwege de introductie van nieuwe produkten (plastic flessen) op de markt. Deze situatie werd versterkt door de invoering van diverse milieuheffingen, die alle binnen een kort tijdsbestek hun uitwerking hadden op PLM Moss Glassverk A/S.

Dat de basisheffing niet geldt voor uitgevoerde goederen, betekent volgens de Noorse autoriteiten nog niet dat het internationale concurrentievermogen van PLM Moss Glassverk A/S niet is aangetast. De basisheffing wordt gezien als een hindernis voor het vestigen en onderhouden van een solide nationale productiebasis, die wordt gezien als een vereiste om in het buitenland te kunnen concurreren. Anderzijds wordt het niet passend geacht om in deze zaak het concurrentievermogen te beoordelen in het licht van de uitvoermogelijkheden, omdat glas vooral een nationaal produkt is, gezien de lage prijs en de grote omvang, zodat vervoer over lange afstanden niet erg winstgevend is. Volgens de Noorse autoriteiten is het echter duidelijk dat de onderneming in breder verband gezien een verlies aan concurrentievermogen heeft geleden, dat nog is versterkt door de gevolgen van de basisheffing.

Ten slotte benadrukken de Noorse autoriteiten, evenals in de oorspronkelijke aanmelding, dat bij het vaststellen van een beschikking in deze zaak rekening dient te worden gehouden met de moeilijke werkgelegenheidssituatie in de provincie Østfold, waar PLM Moss Glassverk A/S een belangrijk deel uitmaakt in het industriegebied van Moss, met de gevolgen die de beschikking zal hebben voor de enige glasproducent in Noorwegen en met het element van onzekerheid dat deze beschikking teweeg zal brengen in het Noorse systeem voor de inzameling van glas.

⁽¹⁾ Formele en materiële regels op het gebied van overheidssteun, door de Autoriteit vastgesteld op 19 januari 1994.

⁽²⁾ Zie punt 1.5 van deze beschikking.

3. Opmerkingen van belanghebbende derden

Beverage Can Makers Europe (BCME)⁽¹⁾ is van mening dat Noorwegen reeds discrimineert tussen hergebruik en recyclage, omdat de basisheffing de ondernemingen straft die wegwerpverpakkingen verkopen, ongeacht of deze verpakking al dan niet gerecycled is, en dat deze straf nog wordt verzwaard door de oplegging van een bijkomende gedifferentieerde milieuheffing voor recycleerbare verpakkingen, die afhankelijk is van het bereikte recyclageresultaat. De voorgestelde steun zou daarom verder discrimineren tegen drinkblikjes en tevens het recyclagesysteem voor glas levensvatbaar maken, zonder dat de recyclage van andere verpakkingsmaterialen wordt bevorderd door een vergelijkbare vrijstelling. BCME acht het steunvoornemen onlogisch, omdat dit de mededinging zou vervalsen en derhalve zou neerkomen op een handelsbarrière.

Elopak A/S en Tetra Pak A/S⁽²⁾ zijn de mening toegedaan dat de voorgestelde vrijstelling voor wegwerpverpakkingsglas niet zou moeten worden toegestaan, omdat hiermee zou worden gediscrimineerd tegen andere soorten drankverpakkingen, en derhalve tegen de letter en de geest van de EER-Overeenkomst. De basisheffing als zodanig wordt als strijdig met de EER-Overeenkomst en niet verdedigbaar op milieugronden beschouwd. Gesteld is dat de basisheffing met name verpakkingskarton treft, omdat meer dan tweederde van de verpakkingen waarvoor de heffing geldt, tot deze categorie behoort. De ondernemingen verklaren dat uit diverse levenscyclusanalyses blijkt dat kartonnen verpakkingen uit milieuoogpunt de voorkeur verdienen boven andere soorten verpakkingen — met inbegrip van herbruikbare verpakkingen voor dranken als melk en vruchtesap. De vullers en producenten van kartonnen drankverpakkingen in Noorwegen hebben nu ook een door de industrie gefinancierd retour- en inzamelsysteem, Norsk Returkartong A/S, die de met kartonnen verpakkingen verbonden afvalproblemen tegengaat.

Een vrijstelling voor glazen flessen zou aanzienlijke negatieve gevolgen kunnen hebben voor de afzet en het gebruik van kartonnen drankverpakkingen, omdat glazen flessen het meest voor de hand liggende substituut zijn voor kartonnen verpakkingen voor vruchtesap. Een discriminatie van 0,70 Nkr. per eenheid ten gunste van glazen verpakkingen zou gemakkelijk kunnen leiden tot een verschuiving in de vraag naar vruchtesapverpakkingen. Aangezien glazen wegwerpflessen aanzienlijk zwaarder zijn (10 tot 30 maal), zouden de afvalproblemen door deze verschuiving dramatisch toenemen, zelfs met een hoge retourratio. De gevolgen zouden dus tegengesteld zijn aan het doel dat de Noorse Regering met de basisheffing nastreeft.

Elopak A/S en Tetra Pak A/S zijn van mening dat de door de Noorse autoriteiten verstrekte statistieken achterhaald zijn. Indien de cijfers over 1994 zouden zijn verstrekt, zouden deze een stijging aantonen van het gebruik van wegwerpverpakkingen, gebaseerd op het succes van nieuwe dranken als Snapple en Fruitopia, die beide verkocht worden in glazen wegwerpflessen.

Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening (PIL)⁽³⁾ huldigt het principiële standpunt dat een belastingbeleid dat discrimineert tussen verschillende soorten materialen voor drankverpakkingen niet te rechtvaardigen is uit milieuoogpunt. PIL heeft onlangs⁽⁴⁾ in samenwerking met andere industriële organisaties overeenkomsten⁽⁵⁾ met het Ministerie van Milieu en Industrie gesloten betreffende een uitgebreidere recyclage van afval. De overeenkomsten hebben betrekking op retourregelingen die zullen worden gefinancierd met door de industrie zelf betaalde vergoedingen. PIL is van mening dat de huidige belastingregeling voor drankverpakkingen een belemmering vormt voor de invoering van een recyclagesysteem voor alle drankverpakkingsmaterialen dat overeenkomt met de systemen voor ander verpakkingsafval, en dat deze regeling principieel in strijd is met de eerdergenoemde overeenkomsten.

Norges Dagligvarehandels Forbund (DF)⁽⁶⁾ verwijst naar de problemen die de leveranciers van basisgoederen voor huishoudelijk gebruik bij de invoering van een retoursysteem voor

⁽¹⁾ Beverage Can Makers Europe, opgericht in 1990, omschrijft zichzelf als een non-profitorganisatie die de Europese drankblikindustrie vertegenwoordigt.

⁽²⁾ Elopak A/S en Tetra Pak A/S zijn Noorse producenten van voornamelijk op karton gebaseerde drankverpakkingen.

⁽³⁾ Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening telt de meeste Noorse producenten van drankverpakkingen onder haar leden, waaronder PLM Moss Glassverk A/S.

⁽⁴⁾ De overeenkomsten werden gesloten op 14 september 1995.

⁽⁵⁾ In de overeenkomsten zijn de richtniveaus voor de inzameling en recyclage van plastic, metaal, karton en bruin papier vastgelegd.

⁽⁶⁾ Noorse federatie van leveranciers van basisgoederen voor huishoudelijk gebruik (levensmiddelen).

glas, metaal en PET-afval hebben ondervonden door het Noorse belastingsysteem voor drankverpakkingen. Verwezen wordt naar de zogenoemde „Resirk-groep”⁽¹⁾ waartoe DF behoort. De groep heeft een verzoek aan de Noorse autoriteit voor het toezicht op vervuiling (SFT)⁽²⁾ ingediend om een retoursysteem voor wegwerpverpakkingen te kunnen invoeren. Voor dranken in wegwerpverpakkingen zal echter nog steeds een heffing per eenheid van 1,30 Nkr. plus BTW⁽³⁾ gelden. DF is van mening dat het belastingsysteem voor drankverpakkingen de economische levensvatbaarheid van het „Resirk”-systeem ondermijnt, waarmee wordt aangetoond dat het Noorse belastingsysteem voor drankverpakkingen leidt tot discriminatie tegen ingevoerde goederen.

De Noorse Regering heeft geen specifieke opmerkingen kenbaar gemaakt ten aanzien van bovengenoemde opvattingen.

III. BEOORDELING

De voorgenen maatregel is een vorm van staatssteun

De Noorse autoriteiten hebben door de aanmelding van 20 januari 1995 voldaan aan hun verplichting krachtens artikel 1, lid 3, van Protocol 3 bij de Toezichtovereenkomst inzake de kennisgeving van voornemens om steun te verlenen of steunmaatregelen te wijzigen.

Aangezien de steun zou worden verleend in de vorm van een vrijstelling van een belasting die door de Noorse Regering geheven wordt, wordt de steun verleend door de overheid via overheidsmiddelen. Hoewel de vrijstelling van de basisheffing op wegwerpdrankverpakkingen gelijkelijk van toepassing is op binnenlandse en op ingevoerde produkten en de enige Noorse producent van verpakkingsglas (PLM Moss Glassverk A/S) niet bevoordeeld ten overstaan van andere producenten van verpakkingsglas in de EER, kan toch worden geconcludeerd dat de maatregel als staatssteun dient te worden aangemerkt. Een vrijstelling van de basisheffing op wegwerpdrankverpakkingen ten voordele van verpakkingsglas zou voornamelijk ten goede komen aan PLM Moss Glassverk A/S, de toonaangevende producent van verpakkingsglas op de Noorse markt. De onderneming wordt vrijgesteld van haar huidige verplichting de basisheffing te betalen op haar productie van wegwerpvverpakkingsglas voor dranken. De overige economische voordelen van de belastingvrijstelling ten behoeve van verpakkingsglas zullen waarschijnlijk ten goede komen aan een groot aantal producenten van verpakkingsglas of andere bedrijven op de drankenmarkten. Aangezien PLM Moss Glassverk A/S te kampen heeft met feitelijke en potentiële mededinging van substitutieprodukten van ander verpakkingsmateriaal dan glas in de EER, dreigt de steun echter de mededinging te vervalsen en het handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden op het grondgebied waarop de EER-Overeenkomst betrekking heeft. Derhalve wordt geconcludeerd dat de voorgenen maatregel steun behelst in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst. Deze conclusie wordt bevestigd door de opmerkingen die de Autoriteit heeft ontvangen van belanghebbende derden en de Noorse autoriteiten.

Uitzonderingen op het algemene verbod van staatssteun

In het kader van de beslissing om de onderzoeksprocedure in te leiden, is de Autoriteit nagegaan of de uitzonderingsclausules van artikel 61, leden 1 en 3, van de EER-Overeenkomst van toepassing zijn, zodat de steun eventueel zou kunnen worden vrijgesteld van het algemene verbod op steunmaatregelen van artikel 61, lid 1. Geconcludeerd werd dat de in artikel 61, lid 2, onder a) tot en met c), en artikel 61, lid 3, onder a), b) en d), bedoelde uitzonderingen in het onderhavige geval niet van toepassing zijn.

In de aanmelding en de opmerkingen van de Noorse autoriteiten wordt als extra rechtvaardiging voor de voorgestelde steun de nadruk gelegd op de moeilijke situatie van de industrie en werkgelegenheid in de provincie Østfold, waar de onderneming een belangrijk deel uitmaakt van het industriegebied te Moss. De Autoriteit is tot de conclusie gekomen dat de in artikel 61, lid 3, onder a) en c), vermelde uitzonderingen voor regionale steun in het onderhavige geval niet van toepassing zijn, omdat de provincie Østfold geen deel uitmaakt van de kaart van de gebieden waarvoor steun wordt verleend in Noorwegen⁽⁴⁾, en de Noorse autoriteiten evenmin hebben voorgesteld deze te wijzigen, noch de steun hebben verleend uit hoofde van een algemene regeling voor regionale steun.

⁽¹⁾ De „Resirk-groep” bestaat uit vertegenwoordigers van detaillisten en van onder meer brouwerijen en mineraalwaterproducenten.

⁽²⁾ Statens forurensningstilsyn.

⁽³⁾ Belasting over de toegevoegde waarde.

⁽⁴⁾ Besluit nr. 157/94/COL van 16 november 1994 met betrekking tot de kaart van gebieden waarvoor steun verleend wordt (Noorwegen) (PB nr. C 14 van 19. 1. 1995, blz. 4).

In de aanmelding en de opmerkingen die de Noorse autoriteiten gedurende de onderzoeksperiode hebben ingediend, wordt de voorgenomen steun voornamelijk gerechtvaardigd met het argument dat vermeden moet worden dat PLM Moss Glassverk A/S de negatieve economische gevolgen zou ondervinden van de basisheffing op wegwerpverpakkingen voor dranken, teneinde het Noorse recyclagesysteem voor glasafval veilig te stellen. Derhalve, en overeenkomstig de beslissing om de onderzoeksprocedure in te stellen, wordt artikel 61, lid 3, onder c), met name in samenhang met de in hoofdstuk 15 van de Kaderregeling inzake staatssteun vervatte regels voor steun voor de bescherming van het milieu, beschouwd als de enige relevante uitzonderingsclausule waaraan de voorgenomen steun moet worden getoetst, voor zover dit artikel bepaalt dat steunmaatregelen toelaatbaar zijn „om de ontwikkeling . . . van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”.

Om in aanmerking te komen voor een van de uitzonderingsbepalingen mag de maatregel niet strijdig zijn met de andere bepalingen van de EER-Overeenkomst, onder meer die inzake het vrije verkeer van goederen.

De steun zou voornamelijk de financiële resultaten van PLM Moss Glassverk A/S verbeteren en/of de onderneming in staat stellen een groter marktaandeel te behalen op de verpakkingsmarkt. De steun zou geen verband houden met startinvesteringen, de schepping van arbeidsplaatsen of enig ander tijdelijk project, en zou dus neerkomen op bedrijfssteun.

Bedrijfssteun op milieugronden

Overeenkomstig punt 15.4.3.(1) van de Kaderregeling inzake staatssteun zal de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA doorgaans geen bedrijfssteun goedkeuren die de kosten dekt welke het gevolg zijn van de door bedrijven veroorzaakte vervuiling en hinder. De Autoriteit kan echter in bepaalde welomlijnde gevallen een uitzondering op dit beginsel maken. De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft dit gedaan voor afvalverwerking en vrijstellingen van milieuheffingen. Dergelijke gevallen worden op hun merites beoordeeld, in het licht van de strikte criteria die op deze beide gebieden moeten worden toegepast. Volgens deze criteria moet de steun:

1. uitsluitend extra produktiekosten in vergelijking met de traditionele kosten compenseren;
2. tijdelijk en degressief zijn teneinde stimulansen te bieden voor een snellere terugdringing van verontreiniging of rationalisering van het gebruik van hulpmiddelen;
3. niet in strijd zijn met andere bepalingen van de EER-Overeenkomst, in het bijzonder die inzake het vrije verkeer van goederen en diensten.

Wat de eerste voorwaarde betreft, stelt de Autoriteit vast dat de extra kosten van de produktie van dranken in wegwerpverpakkingen door de basisheffing worden gecompenseerd door de voorgenomen vrijstelling. De voorgestelde steun lijkt derhalve aan de eerste voorwaarde te voldoen.

Met betrekking tot de tweede voorwaarde heeft de Noorse Regering zich ertoe verbonden „de ontwikkelingen op de markt van gerecycleerd glas nauwlettend te volgen en zo nodig de noodzakelijkheid van een vrijstelling voor gerecycleerd glas van de basisheffing te heroverwegen”. De Autoriteit meent dat deze verbintenis niet toereikend is om de periode van beschikbaarheid van de steun te beperken. De steun zou derhalve niet tijdelijk zijn, omdat deze voor een onbepaalde periode zou gelden. Bovendien is de steun niet degressief, maar kan zelfs toenemen in de tijd, indien het tarief van de basisheffing, waarvan vrijstelling wordt verleend, verhoogd wordt. Aan de tweede voorwaarde voor goedkeuring van bedrijfssteun wordt dus niet voldaan.

Met betrekking tot de derde voorwaarde is de Autoriteit van mening dat het voorstel om glas vrij te stellen van de basisheffing zou leiden tot een verschillende belastingdruk voor recycleerbaar verpakkingsglas ten opzichte van andere recycleerbare verpakkingen zoals PET- of metalen verpakkingen. De reden voor dit onderscheid lijkt het levensvatbaar maken van een recyclagesysteem voor glas te zijn, terwijl de recyclage van ander verpakkingsmateriaal niet bevorderd wordt door een soortgelijke vrijstelling van de basisheffing. Daarom moet worden aangenomen dat de vrijstelling van de basisheffing voor recycleerbaar verpakkingsglas leidt tot een verschil in belastingheffing met vergelijkbare of concurrerende nationale produkten. Voorts worden sommige verpakkingen die onderworpen blijven aan de basisheffing, zoals blik, veelal gebruikt voor buitenlandse produkten, terwijl de produkten die van de heffing zijn vrijgesteld, vanwege de herbruik-

baarheid daarvan of in verband met de vrijstelling van glazen flessen van de basisheffing, doorgaans gebruikt worden voor nationale produkten. De voorgenomen vrijstelling lijkt derhalve voor bepaalde ingevoerde goederen te leiden tot een hogere belastingdruk dan die welke geldt voor vergelijkbare of concurrerende nationale produkten.

De argumenten in de vorige paragraaf worden overwegend bevestigd door de opmerkingen die de Autoriteit van belanghebbende derden heeft ontvangen. Uit deze laatste opmerkingen blijkt ook dat de basisheffing mogelijk een belemmering vormt voor de invoering van recyclagesystemen voor andere verpakkingsmaterialen dan glas. De van de Noorse Regering ontvangen opmerkingen bestrijden dit standpunt niet. De Autoriteit kan derhalve niet concluderen dat de voorgenomen vrijstelling van glas van de basisheffing zou leiden tot een belastingstelsel dat verenigbaar is met artikel 14 van de EER-Overeenkomst. Derhalve is evenmin voldaan aan de derde voorwaarde voor goedkeuring van bedrijfssteun.

Vrijstelling van milieuheffingen

Op grond van punt 15.4.3.(3) van de Kaderregeling inzake staatssteun is een tijdelijke vrijstelling van nieuwe milieuheffingen toegestaan indien dit noodzakelijk is om een voornamelijk op internationaal niveau opgelopen verlies aan concurrentievermogen te compenseren. Hierbij dient te worden aangetekend dat dit vereiste in het onderhavige geval moet worden gezien als een aanvullend vereiste op de eerder genoemde voorwaarden voor goedkeuring van steun op milieugronden.

De betrokken heffing waarvan een vrijstelling wordt voorgesteld, lijkt erop te zijn gericht het gebruik van wegwerpverpakkingen voor dranken om milieuredenen terug te dringen, aangezien de Noorse autoriteiten, in overeenstemming met het concept van afvalhiërarchie, aan hergebruik een hogere prioriteit geven dan aan de recyclage van materiaal en de terugwinning van energie. Dit heeft als onvermijdelijk gevolg dat de producenten en importeurs van deze verpakkingen benadeeld worden door de heffing. In haar beslissing de onderzoeksprocedure in te leiden, heeft de Autoriteit opgemerkt dat het aannemelijk is dat PLM Moss Glassverk A/S in staat zou zijn de verliezen op de markt voor wegwerpverpakkingen ten minste gedeeltelijk te compenseren met de toegenomen vraag op de markt van herbruikbare verpakkingen, en dat de heffing op glazen wegwerpverpakkingen geldt voor al deze verpakkingen, of deze nu geproduceerd zijn door PLM Moss Glassverk A/S of ingevoerd zijn. Anderzijds geldt de heffing niet voor verpakkingsglas dat uit Noorwegen wordt uitgevoerd. Het internationale mededingingsvermogen van de produkten van PLM Moss Glassverk A/S lijkt derhalve niet nadelig te worden beïnvloed door de heffing op glazen wegwerpverpakkingen.

De Noorse autoriteiten stellen dat het verlies aan concurrentievermogen, met name in internationaal opzicht, gezien moet worden in een ruimer verband, aangezien de onderneming ook benadeeld wordt door de invoering van andere milieuheffingen en te kampen heeft met een verminderde vraag naar haar produkten, met name vanwege de introductie van nieuwe produkten (plastic flessen). De Noorse autoriteiten voeren bovendien aan dat het feit dat de heffing niet geldt voor exportprodukten niet betekent dat het internationale concurrentievermogen van de onderneming niet wordt geschaad, aangezien duidelijk is dat de onderneming hieraan heeft ingeboet en de basisheffing een belemmering vormt voor de totstandbrenging en handhaving van een toereikende nationale productiebasis.

De Autoriteit bestrijdt in beginsel niet dat een bepaalde nationale productiebasis een vereiste kan zijn om te kunnen concurreren op internationaal niveau. De Noorse autoriteiten hebben evenwel geen ramingen verstrekt van extra verliezen die de onderneming heeft geleden door andere milieuheffingen dan de basisheffing. De Autoriteit betwist niet dat de onderneming nadelige gevolgen ondervindt van de invoering van de basisheffing. Dit ligt voor de hand, omdat het volgt uit de beoogde prikkel die van de heffing uitgaat: het verminderen van de vraag naar alle soorten wegwerpverpakking voor dranken, ongeacht het gebruikte materiaal. De onderneming kan echter slechts profiteren van een vrijstelling van de basisheffing door in te spelen op de toegenomen vraag naar wegwerpverpakkingen voor dranken, of door nieuwe wegwerpverpakkingen te ontwikkelen, hetgeen op zich strijdig zou zijn met het Noorse model van een afvalhiërarchie. Bovendien hebben de Noorse autoriteiten geen enkel bewijs aangedragen waaruit blijkt dat verpakkingsglas minder schadelijke gevolgen voor het milieu heeft dan andere verpakkingsmaterialen. De Autoriteit concludeert derhalve dat het verlies aan concurrentievermogen van de onderneming overwegend structureel van aard is en toe te schrijven is aan de invoering van concurrerende substituten. Derhalve wordt evenmin voldaan aan deze extra voorwaarde voor goedkeuring van een vrijstelling van milieuheffingen.

Conclusie

In het licht van het voorgaande, en onafhankelijk van de uitkomst van het onderzoek van de Autoriteit van de verenigbaarheid van de basisheffing met artikel 14 van de EER-Overeenkomst, moet worden geconcludeerd dat de voorgenomen steun niet voldoet aan de vereisten voor een vrijstelling op grond van artikel 61, lid 3, onder c), voor „steunmaatregelen om de ontwikkeling ... van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”. Noorwegen mag de voorgenomen maatregel derhalve niet ten uitvoer leggen,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

1. De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA heeft besloten de aangemelde steun aan PLM Moss Glassverk A/S in de vorm van een vrijstelling voor verpakkingsglas van de basisheffing op wegwerpverpakkingen voor dranken (steunmaatregel nr. 95-002) niet goed te keuren.
2. De Noorse Regering mag de in punt 1 bedoelde steunmaatregel niet ten uitvoer leggen.
3. De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt overeenkomstig Protocol 27, onder d), bij de EER-Overeenkomst middels toezending van een afschrift van deze beschikking in kennis gesteld.
4. De overige EVA-Staten die partij zijn bij de EER-Overeenkomst, de Lid-Staten van de Europese Unie en de overige belanghebbenden worden van deze beschikking in kennis gesteld door de publikatie daarvan in het EER-deel en het EER-supplement van het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*.
5. Deze beschikking, waarvan de versie in de Engelse taal authentiek is, is gericht tot Noorwegen.

Gedaan te Brussel, 31 oktober 1995.

Voor de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA

Knut ALMESTAD

Voorzitter
