

ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA

DECISÃO DO ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA

Nº 106/95/COL

de 31 de Outubro de 1995

relativa a uma exoneração para as embalagens de vidro do imposto de base sobre embalagens não reutilizáveis de bebidas [auxílio nº 95-002 (Noruega)]

O ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu⁽¹⁾, e, nomeadamente, os seus artigos 61º a 63º,

Tendo em conta o Acordo entre os Estados da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) relativo à criação de um Órgão de Fiscalização e de um Tribunal de Justiça⁽²⁾, e, nomeadamente, o artigo 1º do seu protocolo nº 3,

Tendo, em conformidade com os artigos acima referidos, notificado as partes interessadas para apresentarem as suas observações,

Considerando o seguinte:

I. FACTOS

1. A notificação

Mediante carta de 20 de Janeiro de 1995, recebida pelo Órgão de Fiscalização da EFTA em 24 de Janeiro de 1995 (referência 95-512 A), o Governo norueguês notificou, em conformidade com o nº 3 do artigo 1º do protocolo nº 3 do Acordo relativo à criação de um órgão de fiscalização e de um tribunal de justiça, a sua intenção de exonerar as embalagens de vidro do imposto de base⁽³⁾ aplicável às embalagens não reutilizáveis de bebidas [«Grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer», decisão parlamentar St. prp. 1 (1994-1995)], isto é, as embalagens que não podem ser utilizadas mais de uma vez para o mesmo fim sem transformação. O Órgão de Fiscalização da EFTA, mediante carta de 3 de Fevereiro de 1995 (referência 95-573 D), solicitou informações adicionais ao Governo norueguês. Estas informações foram enviadas ao Órgão de Fiscalização por telefax (referência 95-979 A) em 15 de Fevereiro e recebidas em 16 de Fevereiro de 1995.

2. Conteúdo e objectivo do auxílio

O Governo norueguês propôs exonerar as embalagens de vidro de um imposto indirecto sobre embalagens não reutilizáveis de bebidas. Este imposto eleva-se actualmente a 0,70 coroas norueguesas por embalagem em contacto directo com o produto. A exoneração fiscal aplicar-se-á da mesma forma a todas as embalagens de vidro, de produção nacional ou importadas. O objectivo deste auxílio é essencialmente sectorial, isto é, garantir a continuidade da produção da PLM Moss Glassverk A/S. O grupo PLM tinha, com efeito, decidido inicialmente suspender a produção na Noruega dado tratar-se de uma produção não rentável.

⁽¹⁾ A seguir designado «Acordo EEE».

⁽²⁾ A seguir designado «Acordo que cria um órgão de fiscalização e um tribunal».

⁽³⁾ Utiliza-se o termo «imposto de base» («grunnavgift»), entre outras razões, a fim de o distinguir do imposto ambiental diferenciado em função das possibilidades de reciclagem aplicado às embalagens recicláveis.

A rentabilidade de PLM Moss Glassverk A/S foi, segundo as autoridades norueguesas, gravemente afectada pela estrutura dos impostos ambientais na Noruega, em especial os impostos que incidem sobre as embalagens de bebidas. Tanto estes impostos como os relacionados com a energia são, segundo a notificação, extremamente elevados em comparação com outros países do EEE. O Governo norueguês considerou necessário compensar estes efeitos através da introdução da medida de auxílio projectada.

A PLM Moss Glassverk A/S é o principal utilizador de resíduos de vidro recolhidos e tratados para reciclagem, sendo a este título considerada pelas autoridades norueguesas um elemento fundamental do sistema norueguês de reciclagem do vidro. As autoridades norueguesas consideram que o sistema de reciclagem do vidro. As autoridades norueguesas consideram que o sistema de reciclagem seria gravemente ameaçado se o grupo PLM encerrasse a sua filial norueguesa.

As autoridades norueguesas consideram que o auxílio pode ser abrangido pela derrogação prevista no nº 3, alínea c), do artigo 61º do Acordo EEE dada a importância de manter a produção de vidro na Noruega, os aspectos ambientais conexos e os efeitos que o encerramento eventual da empresa poderia ter sobre o emprego numa região em declínio industrial.

3. A PLM Moss Glassverk A/S e o mercado das embalagens de bebidas

PLM Moss Glassverk A/S

A PLM Moss Glassverk A/S é o único produtor norueguês de embalagens de vidro. As instalações de produção da empresa estão situadas em Moss, o centro administrativo regional do condado do Østfold, onde é um dos principais empregadores. Esta empresa é uma filial do grupo PLM, com sede na Suécia⁽¹⁾. O grupo PLM adquiriu a Moss Glassverk A/S⁽²⁾ na sequência da falência da empresa em 1989. A PLM Moss Glassverk A/S tem vindo a registar défices desde 1992. Em 1993, este défice ascendeu a 10,3 milhões de coroas norueguesas.

A PLM Moss Glassverk A/S tem um efectivo de cerca de 285 trabalhadores. As instalações produtivas consistem em dois fornos de fundição e quatro conjuntos de equipamento de produção que podem produzir simultaneamente em cinco linhas de produção. Os fornos de fundição têm uma vida útil de oito anos, devendo ser reconstruídos no final deste período. A vida útil de um dos fornos termina em 1995 e a do outro em 1996. O grupo PLM deverá, portanto, decidir se repara o forno provisoriamente a um custo de 20 milhões de coroas norueguesas se investe num novo forno de fundição a um custo de 33 milhões de coroas norueguesas. Em ambas as alternativas serão necessários investimentos adicionais noutros fornos.

Optar pela primeira alternativa basear-se-ia no pressuposto de que a produção na Noruega virá a desaparecer progressivamente durante o período 1995-1998 com um aumento do investimento e da produção na fábrica do grupo PLM em Limmared, Suécia. A segunda alternativa permitirá assegurar a produção na Noruega para além de 2000. Uma das condições da PLM para optar pela segunda alternativa é que a produção na Noruega seja rentável.

Em 5 de Dezembro de 1994, o grupo PLM decidiu inicialmente cessar gradualmente a produção da PLM Moss Glassverk A/S. No entanto, na sequência de consultas entre o grupo PLM e o Governo norueguês, o grupo PLM aceitou optar pela segunda alternativa acima referida.

As estatísticas relativas à produção da PLM Moss Glassverk A/S para o período 1990-1994 revelam importantes flutuações tanto em termos de valor como de volume físico. O valor unitário das embalagens descartáveis para refrigerantes, a categoria de produtos provavelmente mais afectada pela exoneração do imposto de base, parece ter registado um considerável declínio durante o período analisado.

⁽¹⁾ A PLM é um dos mais importantes produtores europeu de embalagens. Produz e comercializa toda uma gama de embalagens de metal, vidro e plástico para produtos de consumo.

⁽²⁾ Criada em 1898.

Auxílio a favor da Moss Glassverk A/S

As autoridades norueguesas estimaram em 13 milhões de coroas norueguesas por ano o benefício financeiro que a PLM Moss Glassverk A/S retiraria da exoneração fiscal das embalagens de vidro, resultando este montante da multiplicação do número de embalagens de vidro não reutilizáveis de bebidas, produzidas pela Moss Glassverk A/S, pelo imposto por unidade, 0,70 coroas norueguesas.

Em 1994, a PLM Moss Glassverk A/S recebeu uma subvenção directa no valor de 11 milhões de coroas norueguesas concedida pelo Governo norueguês⁽¹⁾ em 1993 no âmbito de um regime temporário de subvenções para assegurar a recolha e reciclagem de vidro na Noruega. A Norsk Glassgjenvinning A/S, a empresa especializada na recolha e tratamento de vidro para reutilização como matéria-prima, beneficiou de um auxílio de 1 milhão de coroas norueguesas no âmbito do mesmo regime em 1994. Este regime temporário de subvenções terminou em 31 de Dezembro de 1994.

O mercado das embalagens de bebidas na Noruega

O mercado das embalagens de bebidas não pode ser separado do mercado das bebidas. No que diz respeito à procura, o consumidor procede simultaneamente à escolha de uma bebida e de uma embalagem. Quanto à oferta, segundo o material utilizado, a embalagem é com frequência produzida ao mesmo tempo que a bebida é produzida e «engarrafada». As embalagens de vidro são, no entanto, fabricadas separadamente.

As informações a seguir apresentadas, extraídas e uma ampla documentação geral, revelam algumas das principais características do mercado norueguês das bebidas e respectivas embalagens.

A cerveja é vendida, normalmente, em garrafas de vidro reutilizáveis (quota de mercado de 72 % em 1993) ou como cerveja de barril (quota de mercado de 27 % em 1993). No que diz respeito às embalagens não reutilizáveis, as latas têm apenas uma quota de 1 % do mercado da cerveja. Só muito raramente parecem ser utilizadas para a cerveja embalagens de plástico.

No que diz respeito aos refrigerantes gasosos, as embalagens de plástico reutilizáveis conquistaram este mercado em detrimento das garrafas de vidro. A quota de mercado das garrafas de vidro reutilizáveis passou de 88 % em 1990 para 26 % em 1993, enquanto as embalagens de plástico aumentaram a sua quota de 1 % em 1990 para 73 % em 1993⁽²⁾. Tal como no caso da cerveja, a quota de mercado das latas eleva-se a 1 %. As quotas de mercado das embalagens de vidro para sumos e outros refrigerantes não gasosos parece ser relativamente estável, ainda que as informações disponíveis indiquem também uma ligeira diminuição das embalagens de vidro neste segmento de mercado.

Em 1994, o consumo total na Noruega foi de 219 milhões de litros de cerveja, 526 milhões de litros de refrigerantes gasosos e 200 milhões de litros de refrigerantes não gasosos.

Praticamente toda a cerveja vendida em garrafas reutilizáveis é de produção nacional, enquanto a cerveja importada é vendida principalmente em latas e garrafas de vidro não reutilizáveis e, em menor medida, em garrafas de vidro reutilizáveis. Metade do *brandy*, vinho e cerveja forte é vendida em garrafas reutilizáveis, e metade em garrafas não reutilizáveis. A maior parte destas bebidas vendidas em garrafas de vidro reutilizáveis são de produção nacional, enquanto as vendidas em garrafas de vidro não reutilizáveis são importadas. Os refrigerantes gasosos vendidos em embalagens reutilizáveis (vidro ou PET) são de produção essencialmente nacional, enquanto estas bebidas vendidas em embalagens não reutilizáveis (principalmente latas) são exclusivamente importadas.

O quadro 1 apresentado seguidamente foi elaborado a partir de estatísticas⁽³⁾ publicadas pela Federação norueguesa de produtores de embalagens⁽⁴⁾. A classificação do sistema harmonizado não permite identificar claramente as importações e exportações de embalagens de bebidas de metal ou de plástico que se encontram em contacto directo com o produto.

Este quadro revela o aumento generalizado das exportações de garrafas de vidro destinadas a bebidas alcoólicas e não alcoólicas, que só puderam ter sido fabricadas pela

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

(2) De acordo com o Ministério da Indústria e Energia, a quota de mercado das garrafas de plástico reutilizáveis aumentou para cerca de 93 % em 1994 à custa das embalagens de vidro.

(3) Fonte: NOS Utenrikshandel.

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

PLM Moss Glassverk A/S. Esta observação parece coerente com a decisão do grupo PLM de encerrar uma das suas fábricas de produção na Suécia (Hammar) e transferir parte da produção para a Noruega, na sequência da aquisição da Moss Glassverk A/S. A importação de garrafas de vidro na Noruega aumentou também durante o mesmo período, ainda que em menor volume.

Quadro 1

Importações e exportações de embalagens de bebidas

(em milhões de coroas norueguesas)

Código SH	Descrição	1990		1991		1993	
		Importações	Exportações	Importações	Exportações	Importações	Exportações
	<i>Embalagens de vidro</i>						
7001.9001	Garrafas de cerveja e água mineral	2,0	23,6	8,1	22,4	7,1	31,5
7001.9002	Garrafas de vinho, licor ou sumos	4,5	0,2	2,9	13,0	2,6	23,7
7001.9005	Outras garrafas	12,1	9,1	14,4	25,6	17,1	6,7

4. Impostos sobre as embalagens de bebidas

O imposto de base («grunnavgift») sobre as embalagens não reutilizáveis de bebidas foi introduzido em 1 de Janeiro de 1994⁽¹⁾. A taxa aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1995 é de 0,70 coroas norueguesas por unidade. Este imposto aplica-se a todas as embalagens não reutilizáveis independentemente dos índices de recuperação ou reciclagem. Entende-se por «embalagem não reutilizável»⁽²⁾ toda a embalagem que não possa voltar a ser utilizada para o mesmo objectivo. Este imposto de base aplica-se às embalagens não reutilizáveis⁽³⁾ de todas as bebidas salvo a) leite e produtos lácteos, b) bebidas derivadas do cacau e do chocolate e concentrados desses produtos e c) produtos em pó. A excepção relativa às bebidas derivadas do chá e do café foi suprimida a partir de 1 de Janeiro de 1995.

O imposto é aplicado da mesma forma sobre todas as embalagens, quer no momento da importação, quer no momento do enchimento ou do acabamento do produto. O imposto de base não é pago directamente pela PLM Moss Glassverk A/S. O imposto não incide sobre as embalagens de bebidas exportadas da Noruega.

Este imposto de base está actualmente a ser examinado pelo Órgão de Fiscalização da EFTA no sentido de determinar a sua compatibilidade com o artigo 14º do Acordo EEE.

Em 1 de Janeiro de 1994, foi introduzido, paralelamente a este imposto de base, um imposto ambiental diferenciado⁽⁴⁾ que incide, em princípio, sobre todas as embalagens de bebidas. O nível de tributação é diferenciado em função das possibilidades de reciclagem de cada categoria de embalagens, de acordo com a regulamentação em matéria de sistemas de devolução das embalagens de bebidas. A taxa plena sobre as embalagens não recicláveis é de 3 coroas norueguesas por unidade, sendo a taxa reduzida, aplicável às embalagens de vidro recicláveis, de 1,05 coroas norueguesas por unidade. Não existem sistemas de recolha e reciclagem para embalagens de bebidas que não sejam de vidro, estando, no entanto, a ser neste momento criados sistemas deste tipo⁽⁵⁾.

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

⁽²⁾ Ver alínea b) do n.º 2 de «Forskrifter om grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer fastsatt av Finansdepartementet 30. desember 1993».

⁽³⁾ Volume inferior a quatro litros.

⁽⁴⁾ O imposto ambiental e a regulamentação em matéria de sistemas de devolução de embalagens de bebidas são descritos de forma mais pormenorizada na Decisão n.º 40/95/COL do Órgão de Fiscalização da EFTA, de 13 de Abril de 1995, de início do processo de investigação (JO n.º C 212 de 17. 8. 1995, p. 6).

⁽⁵⁾ A indústria norueguesa concluiu, em 14 de Setembro de 1995, quatro acordos com o Ministério do Ambiente relativamente à reciclagem de outros materiais de embalagem.

5. O sistema norueguês de recolha e reciclagem de resíduos de vidro

A recolha e a reciclagem das embalagens de vidro baseia-se também nas normas estabelecidas na regulamentação sobre o sistema de devolução de embalagens de bebidas, de 10 de Dezembro de 1993.

A recolha de resíduos de vidro na Noruega teve início em 1988. Em 1992, a PLM Moss Glassverk A/S tomou a iniciativa de criar a Norsk Glassgjenvinning A/S (a seguir designada «NGG»), a empresa especializada na recolha e tratamento do vidro para reutilização como matéria-prima. A NGG começou a funcionar em 1993 e foi autorizada a explorar um sistema de devolução pela autoridade estatal responsável pelo controlo da poluição nos termos da regulamentação mencionada anteriormente. O índice de devolução previsto para o sistema da NGG para 1995 é de 65%. Os custos deste sistema de devolução são cobertos por uma taxa de reciclagem por cada embalagem de vidro paga à NGG pelos seus membros e pelas receitas que a empresa obtém da venda dos resíduos de vidro transformados. Os membros da NGG devem, portanto, em função das características ambientais das embalagens de vidro em questão, pagar o imposto de base (0,70 coroas norueguesas por unidade) e o imposto ambiental a taxa reduzida (35% do imposto ambiental, ou seja, 1,05 coroas norueguesas por unidade), para além da taxa de reciclagem que pagam à NGG.

A NGG compra resíduos de vidro aos municípios que os recolhem separadamente. Seguidamente, trata estes resíduos e vende-os como matéria-prima à PLM Moss Glassverk ou a outras empresas. A NGG trata todos os resíduos de vidro, incluindo resíduos de vidro produzido pela PLM Moss Glassverk A/S e vidro importado. Isto significa que é recolhido mais vidro (38 000 toneladas em 1995) do que o que pode ser reciclado pela PLM Moss Glassverk A/S (25 000 toneladas em 1995). Novas técnicas de reciclagem dos resíduos de vidro foram portanto desenvolvidas. Em 1995, o resultado traduziu-se na utilização dos resíduos de vidro recolhidos pela NGG na produção de uma qualidade especial de lâ mineral («glava»). Prevê-se que as entregas da NGG para a produção de «glava» se elevem a 6 000 toneladas em 1995. Está a ser lançado um projecto pelo Instituto de investigação norueguês SINTEF para estudar a possibilidade de utilização de resíduos de vidro como matéria-prima na produção de betão de uma qualidade especial («glass betong»). Este projecto encontra-se todavia numa fase muito inicial. Não se encontrou ainda comprador para as 7 000 toneladas residuais, mas estão a ser consideradas possibilidades de exportação.

II. O PROCESSO NOS TERMOS DO Nº 2 DO ARTIGO 1º DO PROTOCOLO Nº 3 DO ACORDO QUE CRIA UM ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO E UM TRIBUNAL

1. Processo de investigação

O Órgão de Fiscalização da EFTA decidiu, em 13 de Abril de 1995 (Decisão nº 40/95/COL), dar início a um processo de investigação formal relativamente ao auxílio projectado. O Governo norueguês foi informado desta decisão por carta de 18 de Abril de 1995 (nossa referência 95-2478-D) que incluía uma cópia da decisão do Órgão de Fiscalização de 13 de Abril de 1995, através da qual o Governo norueguês era convidado a apresentar as suas observações no prazo de um mês a contar da recepção da decisão do Órgão de Fiscalização e a fornecer a este órgão todas as informações pertinentes para o exame do caso. Foi recordada ao Governo norueguês a sua obrigação de não aplicar as medidas projectadas até ter sido tomada uma decisão final no âmbito do processo de investigação. O Governo norueguês apresentou as suas observações por carta de 30 de Maio de 1995, recebida na mesma data (referência 95-3289 A). O auxílio projectado foi discutido numa reunião com as autoridades norueguesas realizada em 12 de Junho de 1995.

A Comissão das Comunidades Europeias foi informada, em conformidade com o protocolo nº 27 do Acordo EEE, através do envio de uma cópia da decisão. O essencial da decisão foi publicado sob forma de uma comunicação na Secção EEE do *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO nº C 212, de 17 de Agosto de 1995, páginas 6 a 13) e no seu Suplemento EEE, informando deste modo os outros Estados da EFTA parte no Acordo EEE, os Estados-membros da União Europeia e os terceiros interessados, e convidando-os a apresentarem as suas observações no prazo de um mês a contar da data da publicação.

O Órgão de Fiscalização recebeu observações das partes interessadas seguintes: Beverage Can Makers Europe (referência 95-5245 A), Elopak A/S (referência 95/5376 A), Tetrapak A/S (referência 95-5374 A), Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening (referência 95-5416 A) e Norges Dagligvarehandels Forbund (referência 95-5618 A). O Órgão de Fiscalização transmitiu, por cartas de 21 de Setembro (referência 95-5504 D) e 4 de Outubro de 1995 (referência 95-5800 D) cópias das observações das partes interessadas ao Governo norueguês, tendo-lhe solicitado que se pronunciasse sobre elas. As observações do Governo norueguês foram recebidas por telefax em 20 de Outubro de 1995 (referência 95-6092 A).

2. Observações do Governo norueguês

As autoridades norueguesas salientaram dois elementos em relação à derrogação à proibição geral dos auxílios estatais nos termos do nº 1 do artigo 61º do Acordo EEE em relação à alínea c) do nº 3 do artigo 61º do referido acordo e das regras em matéria de auxílios estatais à protecção do ambiente. O primeiro é o papel determinante desempenhado pela PLM Moss Glassverk A/S no sistema norueguês de reciclagem dos resíduos de vidro e o segundo o impacto financeiro negativo do imposto sobre a empresa. Em conjunto com outros impostos ambientais e condições de mercado difíceis e em rápida evolução, as autoridades norueguesas consideram que a empresa foi gravemente afectada pela introdução de um novo imposto sobre as embalagens de bebidas.

As autoridades norueguesas reconhecem que a isenção do imposto de base proposta para as embalagens de vidro constitui um auxílio estatal na acepção do artigo 61º do Acordo EEE, tendo por esse motivo notificado o auxílio projectado ao Órgão de Fiscalização. Concordam igualmente com o facto de o artigo 61º do Acordo EEE não poder ser aplicado se prejudicar as regras do acordo em matéria de livre circulação das mercadorias. No entanto, defendem que uma isenção do imposto de base para o vidro reciclado não terá tal efeito. As autoridades norueguesas consideram que a exoneração fiscal não terá qualquer efeito discriminatório entre os produtos nacionais e os produtos importados, dado que todas as embalagens de vidro não reutilizáveis, incluindo as importadas, serão isentas do imposto de base.

Para além disso, as autoridades norueguesas consideram que a derrogação ao abrigo da alínea c) do nº 3 do artigo 61º do Acordo EEE permite isentar o presente caso da proibição geral dos auxílios consagrada no nº 1 do artigo 61º do referido acordo. É feita uma remissão para o ponto 15.4.3 (1) das orientações em matéria de auxílios estatais⁽¹⁾ que autoriza a concessão de auxílios estatais relacionados com a gestão dos resíduos e o desagravamento temporário de novos impostos ambientais.

No que se refere à situação do mercado dos resíduos de vidro transformados na Noruega e ao sistema de reciclagem dos resíduos de vidro⁽²⁾, as autoridades norueguesas concluíram que o sistema de reciclagem do vidro se baseia em grande medida na capacidade de PLM Moss Glassverk A/S de reciclar tal vidro, uma vez que não existe actualmente qualquer alternativa viável. O encerramento da única fábrica de vidro norueguesa comprometeria assim todo o sistema.

No que se refere ao ponto 15.4.3 (3) das orientações sobre auxílios estatais que permite a exoneração temporária de novos impostos ambientais quando necessário para compensar as perdas de competitividade resultantes de tais impostos, e à questão levantada pelo Órgão de Fiscalização quanto ao facto de ser ter verificado uma perda de competitividade, as autoridades norueguesas consideram que a questão da desvantagem competitiva da PLM Moss Glassverk A/S deve ser perspectivada num contexto mais amplo. Em conformidade com a sua notificação inicial e tal como confirmado pelos dados estatísticos, concluem estar suficientemente demonstrado que a PLM Moss Glassverk A/S sofreu um acentuado declínio na procura dos seus produtos, nomeadamente devido à introdução no mercado de novos produtos (garrafas de plástico). Esta situação foi reforçada pela introdução de diversos impostos ambientais, que afectaram, todos eles, num curto período de tempo, a PLM Moss Glassverk A/S.

O facto de o imposto de base não incidir sobre os produtos exportados não significa, segundo as autoridades norueguesas, que a competitividade internacional da PLM Moss Glassverk A/S não tenha sido afectada. O imposto de base é considerado como prejudicando a manutenção e estabelecimento de uma base de produção interna sólida, o que é considerado como uma condição prévia para competir no estrangeiro. Por outro lado, uma vez que o vidro é um produto com características nacionais, dado o seu carácter pouco oneroso mas volumoso o que torna pouco rentável o transporte em longas distâncias, não parece adequado neste caso analisar a competitividade no contexto das possibilidades de exportação. É contudo evidente, de acordo com as autoridades norueguesas, que, num contexto mais alargado, a empresa sofreu uma perda em termos de competitividade, agravada pelo imposto de base.

Por último, as autoridades norueguesas realçam, tal como na notificação inicial, que a difícil situação de emprego que existe no Condado de Østfold em que a PLM Moss Glassverk A/S constitui uma parte importante da base industrial em Moss, as consequências que a decisão terá para o único produtor de vidro na Noruega e o elemento de incerteza que introduzirá no sistema norueguês de recolha de vidro deverão ser tidos em consideração na decisão que será tomada no presente caso.

⁽¹⁾ Regras processuais e materiais no domínio dos auxílios estatais adoptados pelo Órgão de Fiscalização em 19 de Janeiro de 1994.

⁽²⁾ Ver parte I, ponto 5, da presente decisão.

3. Observações das partes interessadas

A Beverage Can Makers Europe⁽¹⁾ (a seguir designada «BCE») declara que a Noruega estabelece já uma discriminação entre a reutilização e a reciclagem, uma vez que o imposto de base penaliza a comercialização de bebidas em embalagens não reutilizáveis, independentemente de essas embalagens serem ou não recicláveis, sendo esta penalização reforçada pela aplicação de um imposto ambiental diferenciado suplementar que incide sobre as embalagens recicláveis em função do seu grau de reciclabilidade. O auxílio projectado viria assim discriminar ainda mais as latas para bebidas, promovendo o sistema de reciclagem do vidro em detrimento da reciclagem de outros materiais de embalagem que não beneficiam de uma exoneração equivalente. A BCE considera que o auxílio proposto é ilógico uma vez que ameaça falsear a concorrência, constituindo uma barreira ao comércio.

A Elopak A/S e a Tetra Pak A/S⁽²⁾ consideram que a exoneração fiscal proposta para as embalagens de vidro descartáveis não deve ser autorizada uma vez que discrimina outros tipos de embalagens de bebidas, indo, por esse motivo, contra a letra e o espírito do Acordo EEE. Considerando que o imposto de base, enquanto tal, é contrário ao Acordo EEE e não é defensável por considerações ambientais. Argumentam que o imposto de base penaliza particularmente as embalagens de cartão para bebidas, uma vez que mais de 2/3 das embalagens sobre as quais incide actualmente o imposto pertence a esta categoria. As empresas declaram que diversas análises do ciclo de vida do produto referem que as embalagens de cartão para bebidas são preferíveis de um ponto de vista ambiental a outras formas de embalagem de bebidas — incluindo embalagens reutilizáveis para bebidas como o leite e os sumos de fruta. As empresas de enchimento e os produtores de embalagens de cartão para bebidas na Noruega criaram agora também um sistema de recolha e recuperação financiado pelo sector, a Norsk Returkartong A/S, o que resolve os problemas de resíduos atinentes às embalagens de cartão para bebidas.

Uma exoneração fiscal para as garrafas de vidro é susceptível de ter um impacto negativo nas vendas e utilização das embalagens de cartão, uma vez que as garrafas de vidro constituem o substituto mais provável das embalagens de cartão no que se refere aos sumos de frutas. Uma discriminação de 0,70 coroas norueguesas por unidade a favor das garrafas de vidro pode facilmente conduzir a um desvio da procura no que se refere à embalagem de sumos de fruta. Uma vez que as garrafas de vidro descartáveis são substancialmente mais pesadas (10 a 30 vezes) do que as embalagens de cartão, os problemas de resíduos aumentariam drasticamente no caso dessa tendência se vir a concretizar, mesmo com uma elevada taxa de devolução. As consequências seriam assim opostas ao objectivo prosseguido pelo Governo norueguês com o imposto de base.

A Elopak A/S e a Tetra Pak A/S consideram que as estatísticas apresentadas pelas autoridades norueguesas estão desactualizadas. Se tivessem sido apresentados dados relativos a 1994, ter-se-ia constatado, segundo estas empresas, um aumento da utilização de embalagens descartáveis com base no sucesso de novas bebidas como a Snapple e a Fruitopia, que são vendidas em garrafas de vidro descartáveis.

A Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening (PIL)⁽³⁾ defende principalmente que uma política fiscal que estabelece uma discriminação entre os diferentes materiais de embalagens de bebidas não se pode justificar por motivos ambientais. A PIL, em colaboração com outras organizações industriais, celebrou recentemente⁽⁴⁾ acordos⁽⁵⁾ com o Ministério do Ambiente e a indústria para aumentar a reciclagem de resíduos. Os acordos referem-se a mecanismos de devolução que deverão ser financiados por taxas privadas pagas pela própria indústria. A PIL considera que o regime fiscal actual aplicável às embalagens de bebidas constitui um obstáculo ao estabelecimento de um sistema de reciclagem para todos os materiais de embalagens de bebidas conforme aos sistemas de outros resíduos de embalagens e é, em princípio, incompatível com os acordos acima referidos.

A Norges Dagligvarehandels Forbund (DF)⁽⁶⁾ referiu-se aos problemas que os fornecedores de produtos gerais de consumo para uso doméstico defrontaram quando estabe-

(1) A Beverage Can Makers Europe, criada em 1990, define-se como uma organização sem fins lucrativos que representa o sector europeu de fabrico de latas para bebidas.

(2) A Elopak A/S e a Tetra Pak A/S são produtores noruegueses de embalagens de bebidas, principalmente de cartão.

(3) Prosess- og foredlingsindustriens Landsforening inclui entre os seus membros a maioria dos produtores noruegueses de embalagens de bebidas, incluindo a PLM Moss Glassverk A/S.

(4) Os acordos foram celebrados em 14 de Setembro de 1995.

(5) Os acordos estabelecem níveis objectivo de recolha/reciclagem para o plástico, o metal, o cartão e o papel de embalagem.

(6) Federação norueguesa de fornecedores de produtos de consumo geral para utilização doméstica (mercearias).

leceram um sistema de devolução para as embalagens de vidro, metal e PET, devido ao regime fiscal norueguês aplicável às embalagens de bebidas. É referido um chamado «Resirk-group»⁽¹⁾ em que a DF participa. O grupo apresentou um pedido à autoridade norueguesa responsável pelo controlo da poluição [SFT⁽²⁾] para estabelecer um sistema de devolução para as embalagens descartáveis. Este sistema de devolução para os resíduos de embalagens pode ser aprovado pela SFT. No entanto, as bebidas contidas em embalagens não reutilizáveis continuarão a estar sujeitas a uma tributação unitária de 1,30 coroas norueguesas mais IV A⁽³⁾. A DF considera que o regime fiscal aplicável às embalagens de bebidas prejudica a viabilidade económica do sistema «Resirk», o que demonstra o efeito discriminatório que tem, em termos de concorrência, contra os produtos importados.

O Governo norueguês não se pronunciou especificamente sobre estas observações.

III. APRECIACÃO

A medida proposta constitui um auxílio estatal

As autoridades norueguesas, mediante a notificação de 20 de Janeiro de 1995, cumpriram a obrigação consagrada no n.º 3 do artigo 1.º do protocolo n.º 3 do Acordo relativo à criação de um órgão de fiscalização e de um tribunal de justiça de notificar qualquer projecto de concessão ou alteração de auxílios.

Dado que o auxílio será concedido sob forma de uma exoneração fiscal por parte do Governo norueguês, é concedido pelo Estado através dos seus próprios recursos. Ainda que a exoneração do imposto de base sobre embalagens não reutilizáveis de bebidas se aplique tanto aos produtos nacionais como aos importados e não favoreça o único produtor norueguês de embalagens de vidro, a PLM Moss Glassverk A/S, em detrimento de outros produtores do EEE, pode concluir-se que esta medida constitui um auxílio estatal. Exonerar as embalagens de vidro do imposto de base sobre embalagens não reutilizáveis de bebidas beneficiará essencialmente a PLM Moss Glassverk A/S que é o principal produtor de embalagens de vidro no mercado norueguês. Dispensar-se-á esta empresa da sua obrigação actual de pagar o imposto de base sobre a sua produção de embalagens de vidro não reutilizáveis para bebidas. Os restantes benefícios económicos derivados da exoneração fiscal das embalagens de vidro distribuir-se-ão provavelmente por um vasto número de produtores de embalagens de vidro ou outros operadores nos mercados de bebidas. Não obstante, dado que a PLM Moss Glassverk A/S se defronta, no EEE, com uma concorrência real e potencial por parte de embalagens de outros materiais que não o vidro, praticamente substituíveis, este auxílio ameaça falsear a concorrência e afectar as trocas comerciais no território abrangido pelo Acordo EEE. Por conseguinte, considera-se que a medida proposta constitui um auxílio na acepção do n.º 1 do artigo 61.º do Acordo EEE. Esta conclusão é confirmada pelas observações apresentadas ao órgão de fiscalização pelas partes interessadas e pelas autoridades norueguesas.

Derrogações à proibição geral de auxílios estatais

O órgão de fiscalização examinou, no âmbito da decisão de início do processo, se era aplicável uma das disposições derogatórias previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 61.º do Acordo EEE para que este auxílio não seja abrangido pela proibição geral de concessão de auxílios consagrada no n.º 1 do artigo 61.º Concluiu-se que as derrogações previstas nas alíneas a) a c) do n.º 2 do artigo 61.º e nas alíneas a), b) e d) do n.º 3 do artigo 61.º do Acordo EEE não são aplicáveis no caso em presença.

A notificação e as observações das autoridades norueguesas realçam, enquanto justificação adicional para o auxílio projectado, a difícil situação do sector e do emprego no condado de Østfold em que a empresa desempenha uma parte importante da base industrial em Moss. O órgão de fiscalização considerou que as derrogações nos termos das alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 61.º do Acordo EEE que permitem a concessão de auxílios regionais não são aplicáveis no caso em presença, na medida em que o condado de Østfold não faz parte do mapa norueguês das regiões assistidas⁽⁴⁾ susceptíveis de beneficiarem de auxílios regionais, não tendo, por outro lado, as autoridades norueguesas proposto qualquer alteração ao mapa existente de zonas assistidas e não sendo o auxílio concedido no âmbito de um regime geral de auxílios regionais.

(1) O «Resirk-group» é constituído por representantes dos retalhistas e, nomeadamente, dos fabricantes de cerveja e de água mineral.

(2) Statens forurensningstilsyn.

(3) Imposto sobre o valor acrescentado.

(4) Decisão de 16 de Novembro de 1994, relativa ao mapa de zonas assistidas (Noruega), 157/94/COL (JO n.º C 14 de 19. 1. 1995, p. 4).

A notificação e as observações apresentadas pela Noruega ao Órgão de Fiscalização durante o processo de investigação procuram justificar o auxílio projectado, em primeiro lugar, através da necessidade de libertar a PLM Moss Glassverk A/S dos efeitos económicos negativos do imposto de base sobre as embalagens de bebidas não reutilizáveis no sentido de manterem o sistema norueguês de reciclagem dos resíduos de vidro. Assim, e em conformidade com a decisão de dar início ao processo de investigação, a alínea c) do n.º 3 do artigo 61.º do Acordo EEE é a única disposição que, ao possibilitar a autorização de «auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades (...) económicas quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira a que contrariem o interesse comum», em especial em articulação com as regras relativas aos auxílios a favor da protecção do ambiente tal como consagradas no capítulo 15 das orientações em matéria de auxílios estatais, constitui uma derrogação susceptível de se aplicar ao auxílio projectado.

Para poder beneficiar de uma destas derrogações, esta medida não deve contrariar outras disposições do Acordo EEE, tal como as relativas à livre circulação das mercadorias.

Basicamente, este auxílio melhoraria os resultados financeiros da PLM Moss Glassverk A/S e/ou permitiria à empresa alcançar uma quota mais elevada no mercado das embalagens. Este auxílio não está ligado a investimentos iniciais, à criação de emprego ou a qualquer outro projecto limitado no tempo, pelo que constitui um auxílio ao funcionamento.

Auxílio ao funcionamento por motivos ambientais

Segundo o ponto 15.4.3(1) das orientações em matéria de auxílios estatais, o Órgão de Fiscalização da EFTA não aprovará, em geral, os auxílios ao funcionamento que reduzam os custos das empresas resultantes da poluição ou os prejuízos que provoca. No entanto, o Órgão de Fiscalização pode admitir uma excepção em determinadas circunstâncias bem definidas, tal como o fez a Comissão no âmbito da gestão de resíduos e da redução de impostos ambientais. Este tipo de casos são examinados em função dos seus méritos tendo em conta os critérios rigorosos que se devem aplicar nos dois domínios mencionados. Segundo estes critérios:

1. O auxílio só deve compensar os custos suplementares de produção em relação aos custos tradicionais;
2. Deve ser provisório e, em princípio, degressivo, a fim de incentivar a redução da poluição ou a introdução mais rápida de métodos de utilização mais eficientes dos recursos;
3. Deverá ser compatível com outras disposições do Acordo EEE e, em especial, com as relativas à livre circulação de mercadorias e serviços.

No que se refere ao primeiro dos três critérios acima referidos, o Órgão de Fiscalização considera que os custos suplementares de produzir bebidas em embalagens de vidro não reutilizáveis causados pelo imposto de base são compensados pela exoneração fiscal proposta. O auxílio projectado parece assim satisfazer a primeira condição.

No que se refere à segunda condição, o Governo norueguês comprometeu-se a «acompanhar de perto a evolução do mercado do vidro reciclado e se necessário reconsiderar a necessidade de manter a exoneração do imposto de base no que se refere ao vidro reciclado». O Órgão de Fiscalização considera que este compromisso não é suficiente para limitar o período de aplicação do auxílio. Assim, o auxílio não seria temporário uma vez que seria concedido por um período indeterminado. Para além disso, o auxílio não é degressivo e poderá mesmo vir a aumentar com o tempo no caso de vir a aumentar a taxa do imposto, cuja exoneração está em causa. Consequentemente, a segunda condição para a concessão de um auxílio ao funcionamento não está preenchida.

Relativamente à terceira condição, o Órgão de Fiscalização considera que a proposta de exonerar o vidro do imposto de base daria lugar a uma diferenciação fiscal no que diz respeito ao citado imposto, entre as embalagens recicláveis de vidro e outras embalagens de PET ou de metal. Essa diferenciação parece ser devida à intenção de viabilizar o sistema de reciclagem do vidro, enquanto não existe qualquer exoneração equivalente do imposto de base que incentive a reciclagem de outros materiais de embalagem. Por conseguinte, há que concluir que exonerar as embalagens de vidro recicláveis do imposto de base equivale a tributar de modo distinto produtos similares. Para além disso, as informações de que dispõe o Órgão de Fiscalização parecem indicar que alguns dos produtos que continuarão a estar sujeitos ao imposto de base, tal como as latas de alumínio, são muito utilizados para os produtos não nacionais, enquanto os que estão isentos do imposto, tanto por serem reutilizáveis como devido à exoneração do imposto

de base das garrafas de vidro recicláveis, são utilizados basicamente para os produtos nacionais. A exoneração fiscal parece, assim, conduzir a impor uma sobrecarga fiscal a certos produtos importados em relação à imposta a produtos nacionais similares ou concorrentes.

As considerações expressas no parágrafo anterior foram em larga medida confirmadas pelas observações apresentadas ao Órgão de Fiscalização pelas partes interessadas. Estas indicaram, igualmente nas suas observações, que o imposto de base pode prejudicar o estabelecimento de sistemas de reciclagem para outros materiais de embalagem que não o vidro. As observações recebidas das autoridades norueguesas não contestam esta posição. Portanto, o Órgão de Fiscalização não pode concluir que da projectada exoneração do imposto de base no que se refere a vidro resultará um sistema fiscal compatível com o artigo 14.º do Acordo EEE. Consequentemente, também não se encontra preenchida a terceira condição para a concessão de um auxílio ao funcionamento.

Exoneração de impostos ambientais

Nos termos do ponto 15.4.3(3) das orientações em matéria de auxílios estatais, poderá ser autorizada a exoneração temporária de novos impostos ambientais quando tal seja necessário para compensar as perdas de competitividade, especialmente a nível internacional. Deve notar-se que, no caso em presença, esta condição deve ser considerada como uma condição suplementar em relação às condições acima discutidas para efeitos da concessão de auxílios ao funcionamento por motivos ambientais.

O imposto em causa, relativamente ao qual se propõe uma exoneração, parece ter sido concedido para reduzir a utilização de embalagens não reutilizáveis de bebidas por motivos ambientais, uma vez que as autoridades norueguesas dão prioridade, no âmbito da sua política em matéria de resíduos, à reutilização dos produtos em detrimento da reciclagem dos materiais e da recuperação energética. Esta situação terá inevitavelmente repercussões negativas para os produtores e importadores destas embalagens que passarão a estar sujeitos ao imposto. Na sua decisão de dar início ao processo, o Órgão de Fiscalização declarou que parecia que a PLM Moss Glassverk A/S conseguirá compensar, pelo menos em parte, as perdas no mercado das embalagens não reutilizáveis através do aumento da procura no mercado das embalagens reutilizáveis e que, para além do mais, o imposto sobre embalagens de vidro não reutilizáveis se aplica a todas as embalagens, independentemente de serem produzidas pela PLM Moss Glassverk A/S ou importadas na Noruega. Por outro lado, este imposto não se aplica às embalagens de vidro exportadas pela Noruega, pelo que a competitividade internacional da produção da Moss Glassverk não será afectada pelo imposto sobre embalagens de vidro não reutilizáveis.

As autoridades norueguesas argumentam no sentido de a questão da perda de competitividade, em especial a nível internacional, dever ser integrada numa perspectiva mais ampla, uma vez que a empresa foi igualmente afectada de forma negativa pela introdução de outros impostos ambientais e sofreu as consequências de uma diminuição da procura relativamente aos seus produtos, principalmente devido à introdução de novos produtos (garrafas de plástico). As autoridades norueguesas declaram ainda que o facto de o imposto não incidir sobre as exportações, não implica que a competitividade internacional da empresa não seja afectada, uma vez que é evidente que a empresa sofreu prejuízos e que o imposto de base constitui um desincentivo para manter e estabelecer uma base de produção nacional suficiente.

O Órgão de Fiscalização não contesta, em princípio, o argumento de que uma certa base de produção nacional pode ser necessária para competir a nível internacional. No entanto, as autoridades norueguesas não apresentaram quaisquer estimativas de perdas adicionais que a empresa tenha sofrido devido a outros impostos ambientais para além do imposto de base. O Órgão de Fiscalização não contesta que a empresa tenha sofrido um prejuízo devido à introdução do imposto de base. Tal é evidente na medida em que era esse justamente o objectivo do imposto de base, isto é, reduzir a procura de embalagens de bebidas não reutilizáveis independentemente do material. No entanto, a empresa só pode tirar proveito da exoneração do imposto de base se responder a um aumento da procura de embalagens para bebidas não reutilizáveis ou se desenvolver novas embalagens de bebidas não reutilizáveis, o que seria contrário à prioridade atribuída pela Noruega em matéria de resíduos. Para além disso, as autoridades norueguesas não forneceram qualquer elemento de prova no sentido de as embalagens de vidro terem efeitos menos nocivos para o ambiente que outros materiais de embalagem. O Órgão de Fiscalização conclui assim que a perda de competitividade da empresa é essencialmente uma questão estrutural ligada ao aparecimento de substitutos concorrentes. Consequentemente, não se encontra também preenchida esta condição adicional para a concessão de uma exoneração dos impostos ambientais.

Conclusão

Pelas razões acima expostas e independentemente da conclusão final da apreciação do Órgão de Fiscalização sobre a compatibilidade do imposto de base com o artigo 14.º do Acordo EEE, deve concluir-se que o auxílio projectado não preenche as condições para beneficiar de uma derrogação ao abrigo da alínea c) do n.º 3 do artigo 61.º do referido acordo para os «auxílios que facilitam o desenvolvimento de certas actividades (...) económicas quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira a que contrariem o interesse comum». A Noruega não pode assim executar a medida projectada.

TOMOU A PRESENTE DECISÃO:

1. O Órgão de Fiscalização da EFTA decidiu não autorizar o auxílio notificado a favor da PLM Moss Glassverk A/S sob forma de uma exoneração para as embalagens de vidro do imposto de base sobre embalagens de bebidas não reutilizáveis (auxílio n.º 95-002).
2. O Governo norueguês não pode executar a medida referida no artigo 1.º
3. A Comissão das Comunidades Europeias será informada, nos termos da alínea d) do protocolo n.º 27 do Acordo EEE, através de uma cópia da decisão.
4. Os outros Estados da EFTA parte no Acordo EEE, os Estados-membros da Comunidade Europeia e as partes interessadas serão informados mediante publicação da decisão na Secção EEE do *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* e no seu Suplemento EEE.
5. A Noruega é o destinatário da presente decisão, de que a versão inglesa é a única que faz fé.

Feito em Bruxelas, em 31 de Outubro de 1995.

Pelo Órgão de Fiscalização da EFTA

Knut ALMESTAD

Presidente