KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 28. November 2007

über die vom Vereinigten Königreich angemeldete staatliche Beihilfe „Aktionsprogramm Abfall und Ressourcen (WRAP): Druck- und Schreibpapier“ (registriert unter der Nummer C 45/05)

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2007) 5421)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2008/440/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß den vorgenannten Bestimmungen [1] und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Mit Schreiben vom 22. Juli 2005, das bei der Kommission am 26. Juli 2005 unter der Nummer A/6948 registriert wurde, meldete das Vereinigte Königreich eine im Rahmen des Aktionsprogramms Abfall und Ressourcen (WRAP) vorgesehene Regelung zur Steigerung der Produktionskapazität für aus Altpapierstoff hergestelltes Druck- und Schreibpapier an. Die Anmeldung wurde unter der Nummer N 364/05 registriert. Die Kommission forderte mit einem unter der Nummer D/56952 registrierten Schreiben vom 9. September 2005 weitere Informationen an. Das Vereinigte Königreich antwortete mit Schreiben vom 28. Oktober 2005, das am 7. November 2005 unter der Nummer A/38954 registriert wurde.

(2) Am 7. Dezember 2005 beschloss die Kommission, das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten. Das Vereinigte Königreich übermittelte seine Stellungnahme zu dieser Entscheidung am 24. Januar 2006. Am 10. und 14. Februar 2006 erhielt die Kommission die Stellungnahmen von M-Real, einem Hersteller von recyceltem Druck- und Schreibpapier mit Produktionsstätten im Vereinigten Königreich, sowie von der Confederation of Paper Industry (nachstehend „CPI“), die die Papierindustrie im Vereinigten Königreich vertritt. Das Vereinigte Königreich äußerte sich am 3. Mai 2006 zu den Stellungnahmen Dritter. Am 11. Mai 2007 beantwortete es das Auskunftsverlangen der Kommission vom 19. März 2007. Nach einem Treffen zwischen Vertretern des Vereinigten Königreichs und der Kommission am 14. Juli 2007 übermittelte das Vereinigte Königreich am 21. August 2007 sowie am 10. und 14. September 2007 weitere Informationen.

2. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

Bewilligungsbehörde

(3) WRAP ist ein Unternehmen, das von der Regierung des Vereinigten Königreichs gemeinsam mit anderen Anteilseignern gegründet wurde, um eine nachhaltige Abfallbewirtschaftung und insbesondere leistungsfähige Märkte für Recyclingmaterialien und -produkte zu fördern. Sein wichtigstes Ziel ist die Steigerung der Leistungsfähigkeit dieser Märkte, die durch die Anregung der Nachfrage nach Recyclingmaterialien und -produkten erreicht werden soll, wodurch auch die Abfallsammlung rentabler würde. Obwohl WRAP bei der Regierung angesiedelt ist und deren Politik umsetzt, hat es die Rechtsform eines Privatunternehmens. Zu den Anteilseignern zählen Vertreter der Industriezweige, für die die Abfallbewirtschaftung eine Rolle spielt (z. B. die Confederation of Paper Industries und das Chartered Institute of Waste Management), gemeinnützige Einrichtungen wie Wastewatch sowie Vertreter der Regionalregierungen und der britischen Regierung.

[1] ABl. C 9 vom 14.1.2006, S. 6.

Ziele

(4) Die angemeldete Regelung zielt darauf ab, die Sammlung und Wiederverwertung des in Büros und Unternehmen verwendeten Druck- und Schreibpapiers durch die Erhöhung der Recyclingkapazitäten in Verbindung mit der Verpflichtung zur Sammlung von zusätzlichem Altpapier zu verbessern. Das Vereinigte Königreich rechnet damit, dass die größeren Recyclingkapazitäten, die mit der rechtlichen Verpflichtung des Beihilfeempfängers zur Nutzung neuer zusätzlicher Altpapiersammlungen einhergehen, dazu führen werden, dass erheblich mehr Druck- und Schreibpapierabfälle gesammelt werden. Die von den Behörden des Vereinigten Königreichs zugrunde gelegte Definition von Druck- und Schreibpapier umfasst drei Sorten von holzfreiem Papier: Papier für Publikationen, Kopier- oder Druckerpapier und Zeitschriftenpapier. Andere Sorten von holzfreiem Papier wie Hygienepapier sowie alle holzhaltigen Papiersorten sind dagegen nicht Gegenstand der Ausschreibung. Derzeit wird der Großteil des von Unternehmen und Büros verwendeten Papiers nicht für Recyclingzwecke gesammelt und sortiert. Dies ist zum Teil auf technische Probleme, niedrige Deponiekosten und häufige Preisschwankungen zurückzuführen. Nach der Statistik der Confederation of Paper Industries für das Jahr 2006 wurden rund 10 % [1] des im Vereinigten Königreich verwendeten Druck- und Schreibpapiers gesammelt.

Die Ausschreibung

(5) Um die genannten Ziele zu erreichen, bietet WRAP Papierherstellern Zuschüsse zur Steigerung der Wiederverwertungskapazitäten für Druck- und Schreibpapier an, in denen in erster Linie von Büros und Unternehmen stammendes Altpapier als Rohstoff eingesetzt wird. Die Haushaltsmittel für diese Maßnahme belaufen sich auf 6 bis 20 Mio. GBP (rund 8,6 bis 28,6 Mio. EUR). Damit wird der Zeitraum bis zum 31. März 2011 abgedeckt. Voraussichtlich werden zwei bis zehn Papierhersteller solche Finanzhilfen in Anspruch nehmen. Die entsprechenden Mittel werden aus dem allgemeinen Haushalt des Ministeriums für Umwelt, Ernährung und Angelegenheiten des ländlichen Raums (DEFRA) bereitgestellt.

(6) Die angemeldete Beihilfe wird auf der Grundlage einer Ausschreibung gewährt, die sich an den Vergabeverfahren der Europäischen Kommission orientiert. Dabei werden insbesondere folgende Anforderungen gestellt:

Altpapiersammlung

(7) Bei dieser Ausschreibung sollen die Unternehmen den Zuschlag erhalten, die vor allem in Büros und Unternehmen verwendetes Druck- und Schreibpapier sammeln. Daher wird in den Ausschreibungsunterlagen gefordert, dass bei der Produktion folgende Rohstoffe bzw. Rohstoffquellen in der nachstehenden Prioritätenfolge zu verwenden sind:

— „aus Büros oder nicht aus privaten Haushalten stammende Rohstoffe, die bisher nicht für Recyclingzwecke gesammelt wurden,

— aus den Kommunen stammende Rohstoffe, die noch nicht für Recyclingzwecke gesammelt wurden,

— bestehende Rohstoffsammlungen."

Außerdem müssen mindestens 50 % des verwendeten Altpapiers aus Büros und Unternehmen bzw. aus neuen Sammlungen von Rohstoffen, die noch nicht für Recyclingzwecke gesammelt wurden, stammen.

(8) Das Vereinigte Königreich hat dem in Büros und Unternehmen gesammelten Altpapier in der Ausschreibung oberste Priorität eingeräumt, damit die Wahrscheinlichkeit sehr gering ist, dass ein Angebot den Zuschlag erhält, bei dem der Anteil des aus privaten Haushalten oder aus bestehenden Sammlungen stammenden Altpapiers höher als der Anteil des holzfreien in Büros und/oder Unternehmen verwendeten Druck- und Schreibpapiers ist.

Beihilfeintensität und beihilfefähige Kosten

(9) Die Intensität der Einzelbeihilfen hängt von den Ergebnissen der Ausschreibung ab: Sie beläuft sich bei Großunternehmen auf höchstens 30 %, bei KMU auf höchstens 40 %. Die Intensität kann um 5 % angehoben werden, wenn der Beihilfeempfänger in einem Fördergebiet nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c ansässig ist. Bei Beihilfeempfängern in Fördergebieten nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a ist eine Anhebung um 10 % möglich.

(10) In Fällen, in denen die gesamte Investition ohne Beihilfe nicht getätigt worden wäre und das Investitionsvorhaben ganz oder zum Teil über den Stand der Technik hinausgeht, wird das Vereinigte Königreich eine geeignete Vergleichsgrundlage heranziehen. Die beihilfefähigen Kosten werden ohne Berücksichtigung der Vorteile berechnet, die sich aus einer etwaigen Kapazitätssteigerung, aus Kosteneinsparungen in den ersten fünf Jahren der Lebensdauer der Investition und durch die Nebenprodukte in diesen fünf Jahren ergeben.

[1] http://www.paper.org.uk/info/reports/fact2006colour0707.pdf

(11) Betrifft die Beihilfe beispielsweise eine Investition in eine neue Produktionsanlage für Druck- und Schreibpapier, so umfassen die beihilfefähigen Kosten nach dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (nachstehend „Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen“) [1] die Investitionskosten für die neue Anlage abzüglich der Kosten für eine vergleichbare herkömmliche Produktionsanlage für Druck- und Schreibpapier. Betrifft das Projekt jedoch nur den Aufbau einer zusätzlichen Deinking-Anlage oder den Aufbau neuer herkömmlicher Produktionskapazitäten, die durch eine zusätzliche Deinking-Anlage ergänzt werden, um den Kriterien der Regelung Rechnung zu tragen, so umfassen die für die Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen zusätzlichen Investitionskosten lediglich die Kosten für diese zusätzlichen Deinking-Anlagen.

(12) Das Vereinigte Königreich hat sich verpflichtet, der Kommission jährliche Berichte zu übermitteln. Darin wird bei jedem Beihilfeempfänger die Vergleichsgrundlage angegeben, die gemäß Randziffer 37 des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen verwendet wurde, um die beihilfefähigen Kosten von den Kosten einer Investition abzuleiten, die zwar technisch vergleichbar ist, aber nicht den gleichen Umweltschutzgrad ermöglicht.

Die Investition muss „über den Stand der Technik hinausgehen“

(13) Das Vereinigte Königreich wird nur dann Zuschüsse für Investitionen in die Herstellung von Druck- und Schreibpapier aus holzfreien Druck- und Schreibpapierabfällen gewähren, wenn die betreffende Investition über den Stand der Technik hinausgeht. Das bedeutet, dass die Projekte neue Technologien und Verfahren beinhalten sollten, deren Erprobung zur Lösung des größten technischen Problems bei der Wiederverwertung von Druck- und Schreibpapier — dem Deinking von holzfreiem Papier — beiträgt. Ein effizientes Deinking-Verfahren ist äußerst wichtig, da die Verbraucher helles, sauberes und weißes Druck- und Schreibpapier wünschen. Das Vereinigte Königreich hat dargelegt, dass beim Druck auf Büropapier folgende Verfahren Anwendung finden:

Druckverfahren für Büropapier (*)

Büropapier	Druckverfahren
Kopierpapier; Computerausdrucke	Xerographie (Laserdruck), überwiegend einfarbig Tintenstrahldruck vor allem für Farbdruck
Briefe, Formulare usw.	Offset Heatset Bogenoffset Xerographie Tintenstrahldruck

(*) Carré B. & Magin. 7th Research Forum on Recycling, 2004.

(14) Diese Druckverfahren werden in großem und rasch steigendem Umfang angewendet, doch das auf diese Weise bedruckte Papier kann beim derzeitigen Stand der Technik noch nicht effizient und umweltverträglich entfärbt werden [2]. Bei den genannten Verfahren werden insbesondere Druckfarben auf Wasserbasis (einschließlich Tintenstrahltinten), viele Trockentoner und alle Flüssigtoner der ersten Generation verwendet. Tinten, die aus 10 µm bis 100 µm großen Partikeln bestehen, können grundsätzlich zwar entfernt werden, aber am unteren und oberen Ende dieses Spektrums wird die Wirksamkeit des Deinking-Verfahrens deutlich geringer [3]. Neuere Forschungen zeigen, dass schon bei einem Anteil von lediglich 10 % von Tintenstrahldrucken mit farbstoffbasierender schwarzer Tinte im Altpapier die Deinkbarkeit des gesamten Altpapiers so stark beeinträchtigt ist, dass es nicht mehr für die Herstellung von Druck- und Schreibpapier geeignet ist [4].

(15) Unternehmen wie M-Real, die Papier aus Druck- und Schreibpapierabfällen herstellen, beziehen ihr Altpapier aus spezifischen Nischenbereichen, z. B. von kommerziellen Druckereien, die eine Papiermasse mit zuverlässiger und beständiger Qualität bieten und Druckfarben verwenden, die meistens relativ leicht zu entfernen sind. Das gemischte Büroaltpapier, um das es in der Ausschreibung geht, enthält sehr viel mit Tintenstrahlfarben und Tonern bedrucktes Papier, dessen Entfärbung Probleme aufwirft, für die es noch keine technischen Lösungen gibt [5].

(16) Abgesehen von den rein technischen Aspekten muss jeder erfolgreiche Bieter auch nachweisen, dass er Technologien und/oder Verfahren anwenden wird, die über die bereits entwickelten und derzeit verwendeten Technologien, d. h. die „wirtschaftlich rentablen und daher üblichen“ Technologien, hinausgehen.

Anmeldung hoher Einzelbeihilfen

(17) Das Vereinigte Königreich hat sich im Einklang mit Randziffer 76 des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen verpflichtet, der Kommission alle Fälle von Einzelbeihilfen aufgrund dieser Regelung mitzuteilen, wenn die beihilfefähigen Kosten 25 Mio. EUR und die Beihilfe ein Bruttosubventionsäquivalent von 5 Mio. EUR überschreiten. Ferner hat es zugesagt, keine solchen Beihilfen zu gewähren, bevor die Kommission diese genehmigt hat.

[1] ABl. C 37 vom 3.2.2001, S. 3.

[2] Assessment of the changing print market and its potential consequences for the deinking sector. Pira International. http://www.piranet.com/

[3] Digital Prints: a survey of the various deinkability behaviours. B.-Carré, L. Magnin & C. Ayala. Centre Technique du Papier Grenoble.

[4] European Round Table „Deinking of Digital Prints“. München. 31.1.2007. Axel Fischer. INGEDE.

[5] Siehe beispielsweise Dokumente der Internationalen Forschungsgemeinschaft Deinking-Technik (INGEDE), die zum großen Teil auf folgender Website veröffentlicht sind: http://www.ingede.com/ingindxe/publications.html

Zweckdienliche Maßnahmen

(18) Das Vereinigte Königreich hat sich verpflichtet, die Regelung an den neuen Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen anzupassen, sobald dieser in Kraft tritt, und die Kommission über die zu diesem Zweck getroffenen zweckdienlichen Maßnahmen zu unterrichten.

3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS NACH ARTIKEL 88 ABSATZ 2

(19) In ihrer Entscheidung zur Einleitung des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag hat die Kommission folgende Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit der Regelung mit dem Gemeinsamen Markt zum Ausdruck gebracht:

(20) Die Kommission hatte Bedenken, ob das Argument des Vereinigten Königreichs, dass derzeit bei der Herstellung von Druck- und Schreibpapier in der EU sehr wenig Altpapier verwertet wird, ausreicht, um festzustellen, dass die Herstellung von Druck- und Schreibpapier unter Verwendung von Altpapierfasern über den Stand der Technik in der EU hinaus geht.

(21) Sie hatte Zweifel daran, dass eine Aufstockung der Papierherstellungskapazitäten im Vereinigten Königreich zur Steigerung der Altpapiernachfrage erforderlich ist.

(22) Da die Druck- und Schreibpapierabfälle auch für die Herstellung vieler anderer Produkte genutzt werden könnten, hatte die Kommission auch Zweifel daran, dass die Maßnahme auf einen größtmöglichen Nutzen für die Umwelt abzielt.

(23) Ferner hatte sie Bedenken bezüglich der Methode, die das Vereinigte Königreich für die Berechnung der beihilfefähigen Kosten vorgeschlagen hatte. Nach der ursprünglich vom Vereinigten Königreich vorgeschlagenen Berechnungsmethode wären bei Investitionen, die ansonsten nicht getätigt worden wären, die gesamten Investitionskosten beihilfefähig. Folglich würden die Kosten einer vergleichbaren Investition, die zwar den Aufbau ebenso großer Kapazitäten ermöglichen, nicht aber denselben Nutzen für die Umwelt bringen würde, nicht von den beihilfefähigen Kosten abgezogen. Nach Ansicht der Kommission wäre eine Kostenberechnung, bei der die Kosten einer vergleichbaren Investition nicht berücksichtigt würden, unangemessen und würde nicht mit Randziffer 37 des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen in Einklang stehen.

(24) Schließlich hatte die Kommission Zweifel daran, dass die vom Vereinigten Königreich geplante Maßnahme die den Wettbewerb am wenigsten verfälschende Lösung des in Rede stehenden Problems darstellt.

4. STELLUNGNAHMEN DRITTER

(25) Sowohl M-Real als auch die CPI vertraten, ohne dies näher auszuführen, die Ansicht, die geplante Maßnahme des Vereinigten Königreichs gehe über den Stand der Technik hinaus. Die CPI betonte, dass die Maßnahme einen großen Nutzen für die Umwelt bieten, aber keine Verzerrung des Wettbewerbs bewirken werde.

5. STELLUNGNAHME DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS

(26) Nach der Einleitung des Verfahrens gab das Vereinigte Königreich weitere Erklärungen zur Durchführung der geplanten Maßnahme ab (siehe Abschnitt 2) und übermittelte zusätzliche Informationen und Argumente, um die anfangs von der Kommission geäußerten Bedenken auszuräumen. Zudem lieferte es wissenschaftliche und statistische Informationen über den Stand der Technik im Bereich der Wiederverwertung von Druck- und Schreibpapierabfällen.

(27) Das Vereinigte Königreich unterstrich den Nutzen der Regelung für die Umwelt und erklärte, dass es effizienter sei, Druck- und Schreibpapierabfälle zur Herstellung von neuem Druck- und Schreibpapier als zur Herstellung von Hygienepapier oder als Brennstoff für die Energiegewinnung zu verwenden. Außerdem würden die bestehenden Infrastrukturen und Verwendungsmöglichkeiten für Druck- und Schreibpapierabfälle nicht ausreichen, um die derzeitigen Mengen des in diesem Bereich anfallenden Altpapiers aufzunehmen. Seiner Ansicht nach wird sich dieses Problem in Zukunft noch verschärfen, da der Verbrauch von Druck- und Schreibpapierabfällen und damit auch die Menge des dadurch anfallenden Altpapiers steigt. Daher vertritt das Vereinigte Königreich die Auffassung, dass die Schaffung neuer Verwendungsmöglichkeiten für Druck- und Schreibpapierabfälle dazu führen würde, dass geringere Mengen dieser Abfälle in Deponien wandern oder einer weniger effizienten Verwendung (z. B. als Brennstoff) zugeführt würden.

(28) Das Vereinigte Königreich erklärte, dass das erhebliche Marktversagen auf unzureichende nachhaltige Verwendungsmöglichkeiten für den zunehmenden Überschuss an Druck- und Schreibpapierabfällen zurückzuführen sei und dies der Hauptgrund für die Planung der Maßnahme gewesen sei. Seiner Ansicht nach ist eine direkte Förderung der Recyclingkapazitäten das beste Mittel, um das Marktversagen zu beheben und einen Nutzen für die Umwelt zu erzielen.

6. BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER MASSNAHME

6.1. Vorliegen einer Beihilfe nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag

(29) Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag besagt: „[…] sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."

(30) Die in Rede stehende Maßnahme wird im Rahmen des Programms WRAP aus staatlichen Mitteln finanziert. Dabei werden einzelnen Begünstigten Beihilfen gewährt. Das wettbewerbsorientierte Auswahlverfahren mag zwar eine Begrenzung des Beihilfebetrags auf ein Mindestmaß gewährleisten, ändert aber nichts am Beihilfecharakter der Maßnahme. Die Maßnahme verfälscht den Wettbewerb bzw. droht ihn zu verfälschen, da sie einen beträchtlichen Teil der Investitionskosten deckt und es dem Begünstigten somit ermöglicht, einen niedrigeren Preis für das von ihm hergestellte Druck- und Schreibpapier zu berechnen. Sie wird sich auf den Markt für neues Papier, aber auch für Altpapier, das ein wertvoller und gefragter Rohstoff für die Papierherstellung ist, auswirken. Ferner wird die Maßnahme wahrscheinlich den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, da sowohl neues Papier als auch Altpapier international gehandelt wird. Ein großer Teil des im Vereinigten Königreich verbrauchten Papiers wird vor allem aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt. Zudem zählt das Vereinigte Königreich zu den größten Ausführern von Altpapier ([1]).

(31) Daher kann die Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag eingestuft werden.

(32) Durch die Anmeldung der Maßnahme bei der Kommission ist das Vereinigte Königreich seiner Verpflichtung nach Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag nachgekommen.

6.2. **Vereinbarkeit der Investitionsbeihilfe zur Erhöhung der Papierrecyclingquote mit dem Gemeinsamen Markt nach dem Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen**

(33) Obwohl die Beihilfe zur Förderung des Umweltschutzes gewährt wird, fällt sie nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen. Die Randziffer 29 des Gemeinschaftsrahmens gilt nicht für Investitionsbeihilfen zur Steigerung der Papierrecyclingkapazitäten, selbst wenn durch diese die Recyclingquote für Druck- und Schreibpapier erhöht wird. Diese Randziffer gilt für Beihilfen, durch die der Begünstigte zur Verringerung der von ihm verursachten Umweltbelastungen angeregt werden soll, nicht aber für Beihilfen, durch die der Begünstigte zur Verringerung der von anderen Unternehmen verursachten Umweltbelastungen ermutigt werden soll. Dem Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen liegt das „Verursacherprinzip“ zugrunde, das bei jeder Auslegung des Gemeinschaftsrahmens umfassend zu berücksichtigen ist. Dies ist auch aus Randziffer 18 Buchstabe b des Gemeinschaftsrahmens ersichtlich, die wie folgt lautet: „Beihilfen können auch einen Anreizeffekt haben, insbesondere um die Unternehmen zu ermutigen, die geltenden Normen zu übertreffen oder zusätzliche Investitionen durchzuführen, um ihre Anlagen umweltfreundlicher zu gestalten.“

(34) Die vorliegende Maßnahme trägt möglicherweise zur Steigerung der Produktionskapazitäten für Druck- und Schreibpapier bei, wodurch mehr Altpapier anfiele, das nur zum Teil recycelt werden würde. Auf alle Fälle würde das für die Herstellung von Druck- und Schreibpapier verwendete Altpapier nur einen Teil des von den Begünstigten verkauften Papiers ausmachen. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Erhöhung der Papierrecyclingquote wahrscheinlich nicht zur Verringerung der von den Begünstigten verursachten Umweltbelastungen führen würde. Wahrscheinlicher ist, dass indirekte Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage auf dem Altpapiermarkt, die nicht nur die Begünstigten, sondern alle Abnehmer und Anbieter von Druck- und Schreibpapierabfällen beträfen, einen Nutzen für die Umwelt zur Folge haben könnten.

(35) Eine andere Auslegung des Gemeinschaftsrahmens könnte dazu führen, dass Mitgliedstaaten in all den Bereichen, in denen verwendete Produkte für die Herstellung anderer Produkte genutzt werden können oder in denen eine solche Nutzung gängige Praxis ist, große Investitionen durch Finanzhilfen mit hohen Intensitäten unterstützen. Außerdem wäre es dann möglich, die einschlägigen Vorschriften dadurch zu umgehen, dass die Beihilfen nicht den Verursachern gewährt würden, die nach dem Gemeinschaftsrecht nichts gegen die von anderen Unternehmen verursachten Umweltbelastungen unternehmen müssten, sondern den Unternehmen, die Maßnahmen gegen Umweltbelastungen treffen.

(36) Wie nachstehend dargelegt, ist es jedoch möglich, dass Teile der ausgewählten Investitionsvorhaben aus anderen Gründen für Umweltschutzbeihilfen in Betracht kommen.

6.3. **Vereinbarkeit der Investitionsbeihilfe zur Erhöhung der Papierrecyclingquote mit dem Gemeinsamen Markt nach den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung und anderen Bestimmungen des EG-Vertrags**

(37) Das Vereinigte Königreich hat keine Informationen vorgelegt, die eine Genehmigung der Regelung nach den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007—2013 ([2]) ermöglichen würden.

(38) Obwohl auch die im Gemeinschaftsrahmen vorgesehenen Aufschläge für Unternehmen in Fördergebieten in die Maßnahme aufgenommen wurden, wurde diese dennoch ausschließlich als Umweltschutzbeihilfe angemeldet. Die Kommission berücksichtigt daher diese Aufschläge, kommt aber nicht zu der Auffassung, dass die Maßnahme mit den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung vereinbar ist. Bei der Prüfung der Einzelanmeldungen und nach Erhalt von Informationen über die Begünstigten könnte eine Prüfung unter dem Gesichtspunkt der Regionalbeihilfen jedoch zu einem anderen Ergebnis führen.

([1]) CEPI: Special Recycling 2004 Statistics, S. 5. Dieses Dokument ist auf folgender Website veröffentlicht: http://www.cepi.org/files/Sp%20Rec%202005-135002A.pdf

([2]) ABl. C 54 vom 4.3.2006, S. 13.

(39) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass andere auf Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag gestützte Vorschriften und andere in Artikel 87 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag vorgesehene Ausnahmen nicht auf die in Rede stehende Maßnahme anwendbar sind.

6.4. **Vereinbarkeit der Beihilfe unmittelbar auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c**

(40) Da der Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen nicht anwendbar ist, muss die Kommission unmittelbar auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c entscheiden. Die Kommission hat dies bereits zweimal bei einer vom WRAP verwalteten Recyclingmaßnahme [1] sowie in zwei anderen Fällen in der Papierindustrie [2] getan.

(41) Bei Investitionsbeihilfen, bei denen die Beihilfeempfänger den Abfall anderer Unternehmen verringern (und dies gilt insbesondere für die Abfallbewirtschaftung und das Recycling), hat die Kommission bislang zusätzlich zu den im Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen vorgegebenen Anforderungen stets folgende Kriterien zugrunde gelegt:

a) Die Verursacher dürfen durch die Beihilfe nicht indirekt von einer Last befreit werden, die sie nach Gemeinschaftsrecht tragen müssen oder die als normaler Unternehmensaufwand anzusehen ist.

b) Die Investition muss über den Stand der Technik hinausgehen oder herkömmliche Technologien innovativ einsetzen.

c) Die behandelten Stoffe würden andernfalls entsorgt oder in einer weniger umweltschonenden Weise behandelt.

d) Die Investition darf nicht dazu führen, dass sich lediglich die Nachfrage nach verwertbaren Stoffen erhöht, ohne dass dafür gesorgt wird, dass ein größerer Teil dieser Stoffe gesammelt wird.

a) *Die Investition befreit die Verursacher nicht indirekt von einer Last, die sie nach Gemeinschaftsrecht tragen müssen*

(42) Selbst wenn die Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien [3] Gemeinschaftsziele für das Altpapierrecycling vorgibt, sind die Papierfabriken nach EU-Recht nicht zur Sammlung oder Wiederverwertung des von ihnen verkauften Papiers verpflichtet. Auch die Büros und die übrigen Druck- und Schreibpapierverwender im privaten Sektor sind nicht zur Sammlung und Wiederverwertung des von ihnen verwendeten Papiers verpflichtet. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass die geplante Maßnahme des Vereinigten Königreichs weder die Beihilfeempfänger noch die Altpapieranbieter von einer Last befreit, die sie nach Gemeinschaftsrecht tragen müssen.

b) *Die Investition muss über den Stand der Technik hinausgehen oder herkömmliche Technologien innovativ einsetzen*

(43) Die Kommission legt den Begriff „Stand der Technik" in der Praxis als Verfahren aus, bei dem die Verwendung eines Abfallprodukts zur Herstellung eines Endprodukts wirtschaftlich rentabel ist und üblicher Praxis entspricht. Der Stand der Technik ist gegebenenfalls aus der Sicht des technologischen Stands in Europa und auf dem Gemeinsamen Markt auszulegen.

(44) Die Verwendung von Altpapier für die Papierherstellung ist im Allgemeinen rentabel und daher wird dieses Verfahren immer häufiger genutzt [4]. Bei früheren Wettbewerbsfällen hat die Kommission die Auffassung vertreten, dass die Verwendung von Altpapier bei bestimmten Papiersorten nicht als Verfahren betrachtet werden sollte, das über den Stand der Technik in der Gemeinschaft hinausgeht [5].

(45) Die vom Vereinigten Königreich angemeldete Maßnahme dient jedoch lediglich der Steigerung der Kapazitäten für die Herstellung von Druck- und Schreibpapier aus Druck- und Schreibpapierabfällen. Die vom Vereinigten Königreich kommentierten statistischen Angaben zeigen allerdings, dass die Recyclingquote für Druck- und Schreibpapier im Vergleich zu den anderen Papiersorten in der EU außergewöhnlich niedrig ist. Hinzu kommt, dass technologische Probleme — vor allem bei der Entfernung einiger für Druck- und Schreibpapier verwendeter Druckfarben — die Herstellung von Druck- und Schreibpapier aus Druck- und Schreibpapierabfällen erschweren. Das Vereinigte Königreich wird ferner sicherstellen, dass die Beihilfe nicht für eine bereits entwickelte und derzeit verwendete Technologie (d. h. eine wirtschaftlich rentable und daher übliche Technologie) gewährt wird.

(46) Die Kommission schließt sich deshalb der Auffassung an, dass die im Rahmen der Maßnahme förderfähige Investition in das Deinking von Druck- und Schreibpapier über den derzeitigen Stand der Technik in der Gemeinschaft hinausgeht. Sie wird die Einhaltung dieses Kriteriums aber noch genauer prüfen müssen, wenn das Vereinigte Königreich gemäß seiner in Erwägungsgrund 17 genannten Verpflichtung hohe Einzelbeihilfen anmeldet.

---

[1] ABl. L 102 vom 7.4.2004, S. 59, und Sache N 412/05.

[2] ABl. L 314 vom 28.11.2003, S. 26 bzw. ABl. L 53 vom 26.2.2005, S.66. Die in diesen Fällen angewandten Kriterien werden auch im Jahresbericht über die Wettbewerbspolitik 2004 dargelegt.

[3] ABl. L 182 vom 16.7.1999, S. 1.

[4] CEPI: Special Recycling 2004 Statistics, S. 5. Dieses Dokument ist auf folgender Website veröffentlicht: http://www.cepi.org/files/Sp%20Rec%202005-135002A.pdf. Siehe auch die Entscheidungen der Kommission in den Sachen Hamburger AG (C 72/01), 9. April 2002, ABl. L 296 vom 20.10.2002, S. 50, und Kartogroup (N 184/2000), 18. Juli 2001, ABl. C 5 vom 8.1.2002, S. 2.

[5] Sache C 73/2003, Stora Enso LangerBrugge, ABl. L 53 vom 26.2.2005, S. 66. In dieser Sache kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass eine Anlage für die Herstellung von Zeitungspapier aus 100 % Recyclingfasern dem Stand der Technik in der EU entspricht.

c) *Die behandelten Stoffe würden andernfalls entsorgt oder in einer weniger umweltschonenden Weise behandelt, und d) die Investition darf nicht dazu führen, dass sich lediglich die Nachfrage nach verwertbaren Stoffen erhöht, ohne dass dafür gesorgt wird, dass ein größerer Teil dieser Stoffe gesammelt wird.*

(47) Da das Vereinigte Königreich bezüglich des Mindestanteils an Altpapier, das ansonsten nicht gesammelt und in einer Deponie entsorgt würde, angemessene Bedingungen stellt, ist die Kommission sicher, dass die Maßnahme einen wesentlichen und echten Nutzen für die Umwelt bieten wird. Sekundärwirkungen, die sich aus der Entwicklung neuer Technologien und der höheren Nachfrage nach Druck- und Schreibpapierabfällen ergeben, werden diesen Nutzen möglicherweise noch verstärken.

(48) Die Beihilfe hat jedenfalls nicht nur Einfluss darauf, wer das Papier verwenden wird, sondern wird auch zu einer deutlichen Steigerung der Altpapiersammlung in diesem Bereich beitragen.

(49) Die Anforderung, dass es sich bei mindestens 50 % der Ausgangsstoffe um früher nicht für Recyclingzwecke gesammelte Stoffe handeln muss, ist wichtig, um die mögliche Verfälschung des Wettbewerbs in Bezug auf Wettbewerber zu verringern, die wie z. B. Hygienepapierhersteller und Altpapierstoffanbieter ebenfalls Druck- und Schreibpapieraltfasern verwenden.

(50) Die Kommission wird bei den Einzelbeihilfen, die das Vereinigte Königreich gemäß seiner in Erwägungsgrund 17 dargelegten Verpflichtung möglicherweise anmelden wird, die möglichen Wettbewerbsverzerrungen und den Nutzen für die Umwelt genauer prüfen und beurteilen müssen, welche Mengen an Druck- und Schreibpapierabfällen in Büros und Unternehmen gesammelt werden, wie viel aufgrund der Maßnahme zusätzlich gesammelt wird und wie viel von KMU gesammelt wird.

Beihilfeintensität

(51) Die angemeldeten Beihilfeintensitäten stehen mit den Randziffern 34 und 35 des Gemeinschaftsrahmens für Umweltbeihilfen in Einklang.

Beihilfefähige Kosten

(52) In früheren Wettbewerbsfällen, die die Steigerung der Papierrecyclingkapazitäten betrafen, bezog sich die Kommission auf den Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen ([1]). Nach Randziffer 37 des Gemeinschaftsrahmens sind ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten beihilfefähig. Wie in den Erwägungsgründen 9 bis 11 dargelegt, hat sich das Vereinigte Königreich verpflichtet, dieser Bestimmung zu entsprechen. Die Kommission stellt fest, dass die Beihilfen ganz unterschiedliche Investitionen betreffen können. Dabei kann es sich beispielsweise um Investitionen in neue Papierherstellungskapazitäten handeln (ungeachtet dessen, ob dabei Anlagen ersetzt werden), um Investitionen in den Umbau bestehender Produktionskapazitäten für Druck- und Schreibpapier bzw. andere Veränderungen dieser Kapazitäten, Investitionen in neue Aufbereitungsanlagen, Investitionen in den Umbau bestehender Aufbereitungsanlagen oder andere Veränderungen dieser Anlagen, Investitionen in neue Deinking-Anlagen, Investitionen in den Umbau bestehender Deinking-Anlagen oder andere Veränderungen dieser Anlagen sowie um andere Investitionen. Das Vereinigte Königreich hat sich verpflichtet, in allen Fällen die beihilfefähigen Kosten durch Abzug der Kosten vergleichbarer Investitionen von den Investitionskosten zu ermitteln ([2]). Der Kommission ist bewusst, dass die Ermittlung der geeigneten Referenzinvestition eine fachlich komplexe Beurteilung erforderlich machen kann. Das Vereinigte Königreich hat sich jedoch verpflichtet, der Kommission jährliche Berichte zu übermitteln, in denen für jeden Beihilfeempfänger die jeweils zugrunde gelegte Referenzinvestition angegeben wird. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die beihilfefähigen Kosten durch die vom Vereinigten Königreich eingegangenen Verpflichtungen auf die ausschließlich zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten begrenzt werden, und in allen Fällen eine vergleichbare Investition mit ähnlichen Kapazitäten, die aber nicht dasselbe Maß an Umweltschutz bietet, berücksichtigt wird. Das Vereinigte Königreich hat ferner zugesichert, dass es gemäß Randziffer 76 des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen alle Beihilfen, bei denen die beihilfefähigen Kosten 25 Mio. EUR und die Beihilfe ein Bruttosubventionsäquivalent von 5 Mio. EUR überschreiten, einzeln anmelden wird. Aufgrund dieser Verpflichtungen wird die Kommission die Berechnung der beihilfefähigen Kosten von angemeldeten Beihilfen mit großen Beihilfebeträgen prüfen können.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

(53) Die angemeldete Maßnahme stellt eine staatliche Beihilfe nach Artikel 87 Absatz 1 dar. Das Vereinigte Königreich ist mit der Anmeldung dieser Beihilfe seiner Verpflichtung nach Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag nachgekommen.

(54) Die angemeldete Beihilfe zielt auf die Verringerung der von anderen Unternehmen verursachten Umweltbelastungen ab, bewirkt aber keine indirekte Entlastung dieser Verursacher von einer Last, die sie nach dem Gemeinschaftsrecht tragen müssen. Sie betrifft Investitionen, die über den Stand der Technik hinausgehen, und dürfte einen echten Nutzen für die Umwelt bieten, da sie Stoffe betrifft, die ansonsten in Deponien entsorgt oder in weniger umweltschonender Weise behandelt würden. Die Beihilfe führt nicht dazu, dass sich lediglich die Nachfrage nach verwertbaren Stoffen erhöht, ohne dass dafür gesorgt würde, dass ein größerer Teil dieser Stoffe gesammelt wird.

([1]) Sache C 73/2003, Stora Enso LangerBrugge, ABl. L 53 vom 26.2.2005, S. 66.

([2]) Fehlen verbindliche Umweltnormen, so gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionskosten, die zur Erreichung eines wesentlich höheren Umweltschutzgrades als des von dem oder den betreffenden Unternehmen ohne jede Umweltschutzbeihilfe erreichten Schutzgrades notwendig sind.

(55) Die beihilfefähigen Kosten der Maßnahme werden in Einklang mit Randziffer 37 des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen berechnet.

(56) Das Vereinigte Königreich wird gemäß Randziffer 76 des Gemeinschaftsrahmens jede im Rahmen dieser Maßnahme gewährte Investitionsbeihilfe, bei der die beihilfefähigen Kosten 25 Mio. EUR und die Beihilfe ein Bruttosubventionsäquivalent von 5 Mio. EUR überschreiten, bei der Kommission anmelden.

(57) Folglich ist die Maßnahme gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die angemeldete staatliche Beihilfe „Aktionsprogramm Abfall und Ressourcen (WRAP): Druck- und Schreibpapier", für die das Vereinigte Königreich eine Ausschreibung plant und für den Zeitraum bis zum 31. März 2011 Haushaltsmittel von bis zu 20 Mio. GBP (rund 28,6 Mio. EUR) bereitstellt, ist mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vereinbar.

Die Durchführung der Beihilfe wird genehmigt.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an das Vereinigte Königreich gerichtet.

Brüssel, den 28. November 2007

Für die Kommission

Neelie KROES

Mitglied der Kommission