COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 28 novembre 2007

concernant l'aide d'État intitulée «WRAP Printing and Writing Paper Scheme» [aide en faveur du papier d'impression et d'écriture consentie dans le cadre du programme d'action «déchets et ressources» (WRAP)], notifiée par le Royaume-Uni — (enregistrée sous le numéro C 45/05)

[notifiée sous le numéro C(2007) 5421]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2008/440/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées [1] et après considération des observations reçues,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 22 juillet 2005, enregistrée à la Commission le 26 juillet 2005 sous le numéro A/6948, le Royaume-Uni a notifié à la Commission un régime d'aide visant à accroître les capacités de production de papier d'impression et d'écriture (ci-après dénommé «papier I&E») à partir de fibre recyclée dans le cadre du programme d'action «déchets et ressources» [Waste and Resources Action Programme (WRAP)]. Cette notification a été enregistrée sous le numéro N 364/05. La Commission a demandé un complément d'information par lettre du 9 septembre 2005, enregistrée sous le numéro D/56952, à laquelle le Royaume-Uni a répondu par lettre du 28 octobre 2005, enregistrée le 7 novembre 2005 sous le numéro A/38954.

(2) Le 7 décembre 2005, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE. Le 24 janvier 2006, le Royaume-Uni a fait part de ses observations en réponse à cette décision. Les 10 et 14 février 2006, la Commission a reçu des observations de la part de M-Real, fabricant de papier I&E recyclé dont les installations de production sont situées au Royaume-Uni, ainsi que de la Confederation of Paper Industry (ci-après dénommée «CPI»), association britannique représentant l'industrie du papier. Le Royaume-Uni a répondu aux observations des tiers le 3 mai 2006. Le 19 mars 2007, la Commission a demandé un complément d'information aux autorités britanniques, qui ont répondu le 11 mai 2007. Le 14 juillet 2007, les autorités britanniques ont rencontré des représentants de la Commission. Elles ont fourni des renseignements complémentaires le 21 août 2007, ainsi que les 10 et 14 septembre 2007.

2. DESCRIPTION DE LA MESURE

Autorité compétente

(3) WRAP est une société instituée par le gouvernement britannique, en partenariat avec d'autres actionnaires, dans le but d'encourager une gestion durable des déchets, et plus particulièrement de promouvoir des marchés performants en ce qui concerne les matériaux et produits recyclés. Elle a pour principal objectif d'accroître l'efficacité de ces marchés en stimulant la demande de matériaux et produits recyclés et, partant, en améliorant les aspects économiques de la collecte. Bien que WRAP ait pour mission d'assister le gouvernement, dont elle met en œuvre les politiques, elle revêt la forme d'une société privée. Parmi ses actionnaires figurent plusieurs représentants des secteurs concernés par la gestion des déchets, dont la Confederation of Paper Industries et le Chartered Institute of Waste Management, des associations de bienfaisance telles que Wastewatch, ainsi que des représentants des gouvernements régionaux et du gouvernement britannique.

[1] JO C 9 du 14.1.2006, p. 6.

Objectifs

(4) Le régime notifié vise à accroître la collecte et le recyclage de papier I&E provenant des bureaux et des entreprises par le biais d'une augmentation des capacités de recyclage, avec pour obligation de collecter des volumes de déchets de papier accrus. Selon le Royaume-Uni, l'accroissement des capacités de recyclage, lié à l'obligation juridique, pour le bénéficiaire de l'aide, d'utiliser ces nouvelles collectes supplémentaires, débouchera sur une augmentation nette des collectes supplémentaires de déchets de papier I&E. La définition du papier I&E utilisée par les autorités britanniques comprend les types de papiers sans bois suivants: papier pour publications imprimées, papier à photocopie/pour imprimante et papier magazine. Seront exclus de l'appel d'offres, d'autres types de papier sans bois, tels que les papiers minces, et les différents types de papier avec bois. Actuellement, la majeure partie du papier produit par les entreprises et les bureaux n'est pas collectée et triée à des fins de recyclage, en raison notamment de difficultés techniques, du coût d'enfouissement peu élevé et de la volatilité des prix. D'après les statistiques de la Confederation of Paper Industries pour l'année 2006, les collectes de papier I&E représentent environ 10 % au Royaume-Uni ([1]).

L'appel d'offres

(5) WRAP entend atteindre les objectifs indiqués en octroyant des subventions aux fabricants de papier en vue d'une augmentation des capacités de recyclage du papier I&E collecté essentiellement dans les bureaux et les entreprises. Le budget alloué à cette mesure sera compris entre 6 et 20 millions de GBP (entre 8,6 et 28,6 millions EUR environ) et couvrira une période prenant fin le 31 mars 2011. Deux à dix fabricants de papier devraient bénéficier de cette mesure, qui est financée au moyen du budget général du ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales [Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)].

(6) L'aide notifiée doit être octroyée à l'issue d'une procédure d'appel d'offres ouverte à la concurrence, inspirée des procédures communautaires de passation de marchés publics. Les conditions suivantes, en particulier, s'appliquent.

Approvisionnement en déchets de papier

(7) Seront retenus, les soumissionnaires utilisant essentiellement des déchets de papier I&E collectés dans les bureaux et les entreprises. L'appel d'offres stipulera donc que «les matières premières doivent à tout le moins, et par ordre de priorité:

— provenir de bureaux ou de lieux non résidentiels/d'autres sources que les ménages et ne pas avoir été collectées précédemment à des fins de recyclage,

— provenir de municipalités et ne pas avoir été collectées précédemment à des fins de recyclage,

— provenir de collectes déjà mises en place».

En outre, 50 % au moins des déchets de papier utilisés devront provenir de bureaux et d'entreprises; de même, 50 % au moins des déchets de papier utilisés devront provenir de nouvelles collectes de matières premières qui n'étaient pas organisées précédemment à des fins de recyclage.

(8) Selon les autorités britanniques, il est fort probable que des offres incluant un volume important de déchets de papier produits par les ménages ou provenant de collectes existantes, plutôt que de déchets de papier I&E sans bois collectés dans les bureaux et/ou les entreprises, soient rejetées, puisque l'appel d'offres privilégiera les collectes effectuées dans les bureaux ou les entreprises par rapport aux autres sources de matières premières.

Intensité d'aide et coût admissible

(9) Alors que l'intensité finale de l'aide accordée à chaque bénéficiaire sera fonction de l'appel d'offres, les intensités maximales des aides consenties aux grandes entreprises et aux PME seront, respectivement, de 30 et 40 %. Ces intensités pourront être majorées de 5 % si le bénéficiaire est installé dans une région assistée au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE ou de 10 % s'il est établi dans une région assistée au sens de l'article 87, paragraphe 3, point a), dudit traité.

(10) S'il s'avère que l'investissement n'aurait pas été réalisé dans sa totalité en l'absence d'aide et qu'une partie ou la totalité de cet investissement va au-delà de l'état de la technique, le Royaume-Uni prendra un élément de comparaison approprié. Les coûts admissibles seront calculés abstraction faite des avantages retirés d'une éventuelle augmentation de capacité, des économies de coûts engendrées pendant les cinq premières années de vie de l'investissement, ainsi que des productions accessoires additionnelles pendant la même période de cinq ans.

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

(11) Si l'aide concerne, par exemple, un investissement dans une nouvelle installation de production de papier I&E, les coûts admissibles seront, conformément à l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement, ci-après dénommé «encadrement des aides à l'environnement» ([1]), les coûts d'investissement de la nouvelle installation, minorés des coûts d'une installation de production de papier I&E classique comparable. En revanche, si le projet ne porte que sur une unité de désencrage venant s'ajouter à des unités de désencrage existantes, ou s'il a trait à la construction d'une nouvelle capacité de production classique mais prévoit l'ajout d'une unité de désencrage supplémentaire afin de satisfaire aux critères du régime, les coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux seront simplement les coûts de ces unités de désencrage supplémentaires.

(12) Les autorités britanniques se sont engagées à faire rapport à la Commission sur une base annuelle. Ces rapports comprendront une description, pour chaque bénéficiaire, de l'élément de comparaison utilisé afin de déduire des coûts admissibles l'investissement de référence comparable sur le plan technique, mais qui ne permet pas d'atteindre la même protection de l'environnement, conformément au principe énoncé au point 37 de l'encadrement des aides à l'environnement.

L'investissement doit aller «au-delà de l'état de la technique»

(13) Le Royaume-Uni ne soutiendra que des investissements ayant trait à la production de papier I&E à partir de déchets de papier I&E sans bois, pour autant que lesdits investissements aillent au-delà de l'état de la technique. Cela signifie que les projets devront comprendre de nouvelles technologies et de nouveaux procédés, dont l'expérimentation ou la démonstration contribueront à la résolution du principal obstacle technique lié au recyclage du papier I&E, à savoir le désencrage des déchets de papier sans bois. Un procédé de désencrage particulièrement efficace est crucial, les utilisateurs de papier I&E souhaitant un papier d'impression brillant, propre et blanc. Le Royaume-Uni a mentionné les procédés d'impression suivants pour ce qui est du papier de bureau:

Procédés d'impression pour le papier de bureau (*)

Type de papier de bureau	Procédé d'impression
Papier à photocopie; imprimé d'ordinateur	Xérographie (impression laser), généralement monochrome Jet d'encre, en particulier pour l'impression couleur
Lettres, imprimés commerciaux, etc.	Impression offset avec sécheur Impression offset à feuilles Xérographie Jet d'encre

(*) Carré, B., et Magnin, L., 7th Research Forum on Recycling, 2004.

([1]) JO C 37 du 3.2.2001, p. 3.

(14) Un nombre important (et en progression rapide) de ces procédés d'impression ne permet toutefois pas encore un désencrage efficace et respectueux de l'environnement ([2]). Au nombre des encres concernées figurent les encres à base aqueuse, y compris les différentes encres à jets d'encre, la plupart des toners solides et l'ensemble des toners liquides de première génération. En outre, les encres contenant des particules dont la taille est comprise entre 10 et 100 µm peuvent, en principe, subir un désencrage, mais ce procédé est nettement moins efficace pour les valeurs inférieures et supérieures de ce spectre ([3]). Des recherches récentes ont montré que la présence d'une quantité même très limitée (par exemple, 10 %) d'encres à jet d'encre noires à base de pigments dans un mélange de papiers recyclés compromettait la désencrabilité de l'ensemble du mélange, qui ne se prête donc plus à la fabrication de papier I&E ([4]).

(15) Les entreprises qui fabriquent actuellement du papier à partir de déchets de papier I&E, telles que M-Real, ont recours à des matières premières spécifiques, comme les imprimés commerciaux, qui offrent une qualité fiable et constante et permettent dans la plupart des cas un désencrage relativement simple. Les divers déchets de bureaux visés par l'appel d'offres contiendront une part élevée d'encres à jet d'encre et de toner, dont le désencrage pose des problèmes techniques auxquels il n'existe encore aucune solution ([5]).

(16) Outre les aspects purement techniques, tout adjudicataire devra démontrer qu'il entend utiliser une technologie et/ou des procédés qui vont au-delà de l'état de la technique déjà mise au point et utilisée au stade actuel, soit une technologie ou des procédés «économiquement rentables et donc courants».

Notification des montants d'aides individuelles élevés

(17) Les autorités britanniques se sont engagées, conformément au point 76 de l'encadrement des aides à l'environnement, à notifier à la Commission tout projet individuel d'aide à l'investissement octroyé au titre du régime d'aide lorsque les coûts admissibles excèdent 25 millions EUR et que l'aide dépasse l'équivalent-subvention brut de 5 millions EUR, et à ne pas accorder une telle aide avant que celle-ci n'ait été autorisée par la Commission.

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

([3]) Carré, B., Magnin, L., et Ayala, C., «Digital Prints: a survey of the various deinkability behaviours», Centre Technique du Papier, Grenoble.

([4]) Table ronde européenne sur le désencrage des impressions numériques, Munich, 31 janvier 2007. Axel Fischer, INGEDE.

([5]) Voir, par exemple, les documents de l'association internationale de l'industrie du désencrage [International Association of the De-Inking Industry (INGEDE)], disponibles pour la plupart à l'adresse suivante: http://www.ingede.com/ingindxe/publications.html

Mesures utiles

(18) Les autorités britanniques se sont engagées à adapter le régime d'aide aux nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement lorsque celles-ci entreront en vigueur et à notifier à la Commission les mesures utiles qu'elles auront arrêtées à cet effet.

3. MOTIFS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE VISÉE À L'ARTICLE 88, PARAGRAPHE 2

(19) Dans sa décision relative à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité, la Commission a formulé les réserves suivantes en ce qui concerne la compatibilité du régime d'aide.

(20) La Commission doutait que la justification avancée par les autorités britanniques, à savoir l'utilisation actuellement limitée de contenu recyclé en vue de la production de papier I&E à l'échelon communautaire, soit suffisante pour pouvoir affirmer que la fabrication de papier I&E au moyen de fibres recyclées va au-delà de «l'état actuel de la technique» dans la Communauté.

(21) La Commission n'était pas persuadée de la nécessité d'une augmentation des capacités de production de papier au Royaume-Uni en vue d'un accroissement de la demande de collecte des déchets de papier.

(22) Elle doutait que la mesure vise à maximiser les retombées positives pour l'environnement, les déchets de papier I&E pouvant être utilisés dans la fabrication de nombreux autres produits.

(23) La méthode de calcul des coûts admissibles proposée par le Royaume-Uni ne la convainquait pas davantage. La méthode initialement indiquée reposait sur l'hypothèse selon laquelle, si le marché ne débouchait pas sur l'investissement en question, les coûts admissibles pertinents équivaudraient à la totalité des coûts d'investissement. Cette méthode ne permettait donc pas de déduire les coûts d'un investissement de référence débouchant sur la création d'une capacité identique, mais n'ayant pas les mêmes effets positifs pour l'environnement. La Commission a estimé que, si un tel investissement de référence n'était pas pris en considération, le calcul des coûts serait disproportionné et non conforme au point 37 de l'encadrement des aides à l'environnement.

(24) Enfin, la Commission doutait que la mesure proposée par le Royaume-Uni soit l'instrument occasionnant le moins de distorsion pour régler le problème en cause.

4. OBSERVATIONS DES TIERS

(25) M-Real et la CPI ont toutes deux indiqué que le régime envisagé par le Royaume-Uni allait au-delà de l'état de la technique, sans toutefois fournir de précisions à ce propos. La CPI a également souligné l'effet positif de la mesure pour l'environnement, alléguant que celle-ci ne devrait pas entraîner de distorsion de concurrence.

5. OBSERVATIONS DU ROYAUME-UNI

(26) À la suite de l'ouverture de la procédure, le Royaume-Uni a donné des engagements supplémentaires concernant la mise en œuvre du régime notifié (voir la section 2 ci-dessus) et a fourni d'autres renseignements et arguments tendant à lever les doutes initialement exprimés par la Commission. Il a communiqué des informations scientifiques et statistiques sur l'état de la technique dans le domaine du recyclage du papier I&E.

(27) S'agissant des effets positifs pour l'environnement, le Royaume-Uni a indiqué qu'il était plus efficace d'utiliser des déchets de papier I&E pour fabriquer du papier I&E neuf que pour produire des papiers minces ou de l'énergie. En outre, les infrastructures et utilisations actuelles des déchets de papier I&E ne suffiraient pas à absorber les volumes de déchets de papier I&E actuellement produits. Ce problème devrait s'intensifier à l'avenir, en raison de l'augmentation de l'utilisation de déchets de papier I&E et, partant, du volume de déchets de papier I&E produit. Le Royaume-Uni estime par conséquent pouvoir, en créant de nouvelles possibilités d'utilisation pour les déchets I&E, diminuer les déchets de papier I&E arrivant sur les sites d'enfouissement ou donnant lieu à des utilisations moins efficaces, par exemple comme combustible.

(28) Le Royaume-Uni a indiqué que la défaillance fondamentale du marché en cause résidait dans le manque d'usages durables concernant l'excédent croissant de déchets de papier I&E et que c'était essentiellement pour cette raison qu'il proposait le régime en question. Le fait d'encourager directement les capacités de recyclage constituerait par conséquent le meilleur moyen de remédier à cette défaillance et d'obtenir les effets positifs recherchés pour l'environnement.

6. APPRÉCIATION DE LA MESURE

6.1. Existence d'une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE

(29) En vertu de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, «sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».

(30) Dans le cas d'espèce, la mesure sera financée au moyen de ressources accordées par l'État dans le cadre du programme d'action «déchets et ressources» (WRAP). L'aide sera accordée à des bénéficiaires individuels. Les procédures de sélection par mise en concurrence sont susceptibles de garantir des subventions limitées au minimum, mais n'enlèvent rien au fait que la mesure constitue une aide. Celle-ci fausse ou menace de fausser la concurrence puisqu'elle est susceptible de couvrir une part importante des coûts d'investissement, permettant ainsi aux bénéficiaires de facturer des prix moins élevés pour le papier I&E qu'ils produisent. Elle affectera le marché du papier neuf, mais également celui des déchets de papier, qui constituent une matière première précieuse pour l'industrie du papier. La mesure est susceptible d'affecter les échanges entre États membres, puisque tant le papier neuf que les déchets de papier font l'objet d'échanges internationaux. Une part importante du papier utilisé au Royaume-Uni est importée principalement d'autres États membres, et le Royaume-Uni compte parmi les plus gros exportateurs de déchets de papier ([1]).

(31) Le régime en cause doit donc être considéré comme une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

(32) En notifiant ce régime à la Commission, le Royaume-Uni a rempli l'obligation qui lui incombait en vertu de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE.

6.2. **Compatibilité des aides à l'investissement visant à accroître le taux de recyclage du papier à la lumière de l'encadrement des aides à l'environnement**

(33) Bien que l'aide soit accordée à des fins environnementales, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'encadrement des aides à l'environnement. Le point 29 de celui-ci ne s'applique pas aux aides consenties en faveur d'investissements ayant trait aux capacités de recyclage du papier, même si lesdites aides débouchent sur un accroissement du taux de recyclage du papier I&E. Le point 29 s'applique aux aides qui encouragent le bénéficiaire à réduire sa propre pollution, non aux aides qui encouragent le bénéficiaire à réduire la pollution générée par les activités d'autres entreprises. L'encadrement des aides à l'environnement repose sur le principe général du «pollueur-payeur», et toute interprétation dudit encadrement doit impérativement respecter ce principe sous-jacent. Cette interprétation est confirmée par le point 18 b) de l'encadrement des aides à l'environnement, qui précise que les aides «peuvent avoir un effet incitant, notamment pour encourager les entreprises à dépasser les normes ou à faire des investissements supplémentaires destinés à rendre leurs installations moins polluantes»; elle a d'ailleurs été appliquée en tant que telle par la Commission dans d'autres cas d'investissements liés à un accroissement des capacités de recyclage du papier.

(34) Le régime d'aide en cause est susceptible d'accroître la capacité de production de papier I&E et, partant, de conduire à une augmentation des volumes de déchets de papier qui ne seraient que partiellement recyclés. En tout état de cause, seule une partie des déchets de papier utilisés en vue de la fabrication de papier I&E consistera en du papier vendu par le bénéficiaire lui-même. La Commission considère par conséquent qu'il est peu probable que l'accroissement du taux de recyclage du papier permette une réduction de la propre pollution des bénéficiaires. Les retombées positives pour l'environnement découleront plus vraisemblablement d'effets indirects sur l'offre et la demande de déchets de papier affectant l'ensemble des utilisateurs et fournisseurs de déchets de papier, et non uniquement le bénéficiaire.

(35) Une autre interprétation de cet encadrement pourrait conduire les États membres à accorder des aides importantes pour la mise en œuvre d'investissements dans tous les secteurs où des produits usagés peuvent être utilisés comme matières premières en vue de la fabrication d'autres produits ou dans lesquels une telle utilisation constitue une pratique courante. Une telle interprétation permettrait en outre de contourner les règles en accordant des aides non pas aux pollueurs, qui, en vertu du droit communautaire, ne seraient pas tenus de prendre en charge la pollution des autres entreprises, mais aux entreprises déployant des efforts pour lutter contre la pollution.

(36) Toutefois, ainsi que cela sera expliqué plus loin, il est possible qu'un ou plusieurs volets des projets d'investissement retenus soient admissibles au bénéfice d'aides à l'environnement pour d'autres motifs.

6.3. **Compatibilité des aides à l'investissement visant à accroître le taux de recyclage du papier à la lumière des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale et d'autres dispositions du traité**

(37) Le Royaume-Uni n'a fourni aucune information susceptible de conduire à l'autorisation du régime en cause en vertu des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 ([2]).

(38) Bien qu'il soit assorti des majorations prévues par l'encadrement des aides à l'environnement en faveur des entreprises établies dans des régions assistées, le régime a été notifié exclusivement en tant qu'aide à l'environnement. La Commission tient donc compte de ces majorations, mais elle ne peut considérer ce régime comme étant, en tant que tel, compatible avec les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale. Pour ce qui est, toutefois, des aides régionales, la Commission pourrait procéder à une analyse différente lorsqu'elle appréciera les notifications individuelles et recevra des informations sur les bénéficiaires.

([1]) CEPI, «Special Recycling 2004 Statistics», p. 5, disponible à l'adresse http://www.cepi.org/files/Sp%20Rec%202005-135002A.pdf

([2]) JO C 54 du 4.3.2006, p. 13.

(39) La Commission considère que d'autres règles fondées sur l'article 87, paragraphe 3, point c), ne s'appliquent pas au régime et que celui-ci ne peut bénéficier des autres exemptions prévues à l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité CE.

6.4. **Compatibilité de l'aide appréciée directement au regard de l'article 87, paragraphe 3, point c)**

(40) L'encadrement des aides à l'environnement n'étant pas applicable, l'aide doit être appréciée directement au regard de l'article 87, paragraphe 3, point c). En réalité, la Commission a déjà procédé de la sorte par le passé, à deux occasions notamment, concernant un régime d'aide au recyclage géré par le WRAP ([1]) et deux autres affaires ayant trait au secteur du papier ([2]).

(41) En ce qui concerne les aides à l'investissement permettant aux bénéficiaires de réduire les déchets produits par d'autres entreprises (au moyen de la gestion des déchets et du recyclage, notamment), la Commission a invariablement appliqué les critères suivants en sus des conditions relatives aux aides à l'investissement énoncées dans l'encadrement des aides à l'environnement:

a) l'aide ne soulage pas indirectement les pollueurs de charges qu'ils devraient supporter conformément au droit communautaire ou de charges devant être considérées comme des coûts normaux pour lesdits pollueurs;

b) l'investissement va au-delà de «l'état de la technique» ou utilise des technologies classiques de manière innovante;

c) les matériaux traités devraient, en l'absence d'aides, être éliminés ou traités selon des procédés moins écologiques; et

d) les investissements n'ont pas pour seul effet d'accroître la demande de matériaux à recycler sans que cela ne débouche sur une intensification de la collecte desdits matériaux.

a) *L'investissement ne soulage pas indirectement les pollueurs de charges qu'ils devraient supporter conformément au droit communautaire*

(42) Bien que la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets ([3]) fixe des objectifs communautaires en ce qui concerne le recyclage des déchets de papier, les usines de fabrication de papier ne sont pas tenues, en vertu du droit communautaire, de collecter ou de recycler le papier qu'elles ont vendu. Le droit communautaire n'oblige pas davantage les bureaux et autres utilisateurs de papier I&E du secteur privé d'assurer la collecte et le recyclage du papier qu'ils utilisent. La Commission estime par conséquent que le régime présenté par le Royaume-Uni ne soulage pas les bénéficiaires ou les fournisseurs de déchets de papier d'une charge qui leur serait imposée par le droit communautaire.

b) *L'investissement va au-delà de «l'état de la technique» ou utilise des technologies classiques de manière innovante*

(43) Dans sa pratique récente, la Commission a interprété l'«état de la technique» comme étant un procédé dans lequel l'utilisation d'un déchet en vue de la fabrication d'un produit fini constitue une pratique courante et économiquement rentable. Il convient, le cas échéant, d'interpréter cette notion d'«état de la technique» dans l'optique du marché commun, mais également dans une perspective technologique à l'échelon européen.

(44) En général, l'utilisation de déchets de papier en vue de la production de papier constitue une activité rentable qui est en plein essor ([4]). Dans des affaires antérieures, la Commission a considéré que, pour certains types de papier, l'utilisation de déchets de papier ne devait pas être considérée comme allant au-delà de l'état de la technique dans la Communauté ([5]).

(45) Toutefois, le régime présenté par le Royaume-Uni est limité à l'augmentation des capacités de production de papier I&E à partir de déchets de papier I&E. Les statistiques commentées par le Royaume-Uni montrent que le taux de recyclage du papier I&E dans l'UE est exceptionnellement faible par rapport aux autres types de papier. Qui plus est, il existe des obstacles techniques empêchant la fabrication de papier I&E à partir de déchets de papier I&E, tels que la difficulté liée au désencrage de certaines des encres utilisées pour l'impression du papier I&E. En outre, ainsi que le Royaume-Uni s'y est engagé, l'aide ne sera pas accordée pour la technologie déjà mise au point et utilisée actuellement, c'est-à-dire la technologie qui est économiquement rentable et qui constitue par conséquent la pratique courante.

(46) En conséquence, la Commission admet que l'investissement admissible au titre du régime décrit plus haut, qui concerne le désencrage des déchets de papier I&E, va au-delà de l'état de la technique dans la Communauté. La Commission devra toutefois examiner en détail le respect de ce critère si le Royaume-Uni notifie des montants d'aide individuels élevés au titre du régime, ainsi qu'il s'y est engagé (voir le considérant 16 ci-dessus).

([1]) JO L 102 du 7.4.2004, p. 59, et N 412/05.
([2]) JO L 314 du 28.11.2003, p. 26, et JO L 53 du 26.2.2005, p. 66, respectivement. Les critères utilisés dans ces affaires sont également commentés dans le rapport sur la politique de concurrence de 2004.
([3]) JO L 182 du 16.7.1999, p. 1.
([4]) CEPI, Special Recycling 2004 Statistics, p. 5, disponible à l'adresse http://www.cepi.org/files/Sp%20Rec%202005-135002A.pdf. Voir également les décisions de la Commission dans l'affaire Hamburger AG (C 72/01), 9 avril 2002, JO L 296 du 20.10.2002, p. 50, et dans l'affaire Kartogroup (N 184/2000), 18 juillet 2001, JO C 5 du 8.1.2002, p. 2.
([5]) C 73/2003 — Stora Enso Langerbrugge, JO L 53 du 26.2.2005, p. 66. Dans cette affaire, la Commission est parvenue à la conclusion qu'une unité de production de papier journal à partir de 100 % de fibres recyclées correspond à l'état de la technique dans l'UE.

c) *Les matériaux traités devraient, en l'absence d'aides, être éliminés ou traités selon des procédés moins écologiques, et d) les investissements n'ont pas pour seul effet d'accroître la demande de matériaux à recycler sans que cela ne débouche sur une intensification de la collecte desdits matériaux*

(47) Le Royaume-Uni imposant des mesures utiles en ce qui concerne le volume minimum de déchets de papier qui, sinon, ne seraient pas collectés ou seraient éliminés par enfouissement, la Commission est convaincue que le régime aura des retombées positives considérables et réelles pour l'environnement. Les effets secondaires de la mise au point de nouvelles technologies et d'un accroissement de la demande de papier I&E pourraient encore accroître ces effets positifs.

(48) En tout état de cause, l'aide n'aura pas une incidence sur les seuls utilisateurs de papier, mais conduira à un accroissement effectif des collectes de ce type de papier.

(49) La condition selon laquelle 50 % au minimum des matières premières doivent ne pas avoir fait l'objet précédemment de collectes à des fins de recyclage est importante en vue d'une diminution du risque de distorsion de la concurrence à l'égard des concurrents qui utilisent aussi des déchets de papier I&E, tels que les fabricants de papiers minces et les vendeurs de pâte recyclée.

(50) La Commission devra examiner plus en détail le risque de distorsion de la concurrence et les effets positifs pour l'environnement susceptibles de découler des aides individuelles que le Royaume-Uni pourrait notifier conformément à son engagement décrit au considérant 17, de façon à apprécier le niveau de collectes dans les bureaux et les entreprises, l'importance des nouvelles collectes supplémentaires et les collectes effectuées auprès des PME.

Intensités d'aide

(51) Les intensités d'aide notifiées sont conformes aux points 34 et 35 de l'encadrement des aides à l'environnement.

Coûts admissibles

(52) Dans des affaires antérieures ayant trait à l'augmentation des capacités de recyclage du papier, la Commission a établi un parallèle avec l'encadrement des aides à l'environnement [1]. Le point 37 de celui-ci stipule que les coûts admissibles doivent être strictement limités aux coûts d'investissement supplémentaires pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement. Ainsi que cela a été expliqué aux considérants 9 à 11 ci-dessus, le Royaume-Uni s'est engagé à respecter ce point. La Commission note que le régime d'aide pourrait s'appliquer à des situations très différentes comme, par exemple, des investissements dans de nouvelles capacités de production de papier, qu'un remplacement des installations existantes soit ou non prévu, des investissements en vue de la transformation de capacités de production de papier I&E existantes ou d'autres modifications concernant celles-ci, des investissements dans de nouvelles installations de production de pâte, des investissements en vue de la transformation d'installations de production de pâte existantes ou d'autres modifications concernant celles-ci, des investissements dans de nouvelles installations de désencrage ou encore, des investissements en vue de la transformation d'installations de désencrage existantes ou d'autres modifications concernant celles-ci. À cet égard, le Royaume-Uni s'est engagé à calculer dans chaque cas les coûts admissibles en déduisant des coûts d'investissement tout élément de comparaison approprié [2]. La Commission est consciente du fait que la détermination de l'élément de comparaison approprié peut nécessiter une appréciation techniquement complexe. Toutefois, les autorités britanniques se sont engagées à présenter un rapport annuel à la Commission, dans lequel elles décriront, pour chaque bénéficiaire, l'élément de comparaison approprié utilisé. La Commission considère que les engagements offerts par le Royaume-Uni limitent strictement les coûts admissibles aux coûts d'investissement supplémentaires pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement et tiennent compte dans tous les cas d'un investissement comparable de capacité similaire, mais qui ne permet pas d'atteindre la même protection de l'environnement. Le Royaume-Uni s'est engagé à respecter les conditions énoncées au point 76 de l'encadrement des aides à l'environnement, qui prévoit une obligation de notification individuelle pour les aides excédant 25 millions EUR et dépassant l'équivalent-subvention brut de 5 millions EUR. Grâce à cet engagement, la Commission sera à même de vérifier le calcul des coûts admissibles pour les notifications individuelles de montants d'aide élevés.

7. **CONCLUSION**

(53) L'aide notifiée relève de la définition des aides d'État figurant à l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, et le Royaume-Uni a respecté son obligation de notification de ladite aide conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité.

(54) L'aide notifiée vise à réduire la pollution produite par d'autres entreprises, mais ne soulage pas indirectement ces pollueurs d'une charge qui leur est imposée par le droit communautaire. Elle a trait à des investissements qui vont au-delà de l'état de la technique et devrait avoir des retombées positives réelles pour l'environnement, puisqu'elle concerne des matériaux qui, sinon, seraient mis en décharge ou traités selon des procédés moins écologiques. Elle n'aura pas pour seul effet d'accroître la demande de matériaux à recycler sans que cela ne débouche sur une intensification de la collecte desdits matériaux.

[1] C 73/2003 — Stora Enso Langerbrugge, JO L 53 du 26.2.2005, p. 66.

[2] En l'absence de normes, les coûts admissibles sont les coûts d'investissement nécessaires pour atteindre un niveau de protection de l'environnement supérieur au niveau qui serait atteint par l'entreprise ou les entreprises en cause, en l'absence de toute aide en faveur de l'environnement.

(55) Les coûts admissibles du régime seront calculés conformément au point 37 de l'encadrement des aides à l'environnement.

(56) Conformément au point 76 de cet encadrement, le Royaume-Uni notifiera à la Commission tout projet individuel d'aide en faveur de l'investissement octroyé au titre du régime si les coûts admissibles excèdent 25 millions EUR et si l'aide dépasse l'équivalent-subvention brut de 5 millions EUR.

(57) En conséquence, l'aide est considérée comme étant compatible avec le marché commun conformément à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État intitulée «WRAP Printing and Writing Paper Scheme» [aide en faveur du papier d'impression et d'écriture consentie dans le cadre du programme d'action «déchets et ressources» (WRAP)], aide notifiée par le Royaume-Uni, qui fera l'objet d'un appel d'offres, sera assortie d'un budget maximum de 20 millions de GBP (28,6 millions EUR environ) et couvrira la période prenant fin à la date du 31 mars 2011, est compatible avec l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE.

La mise à exécution de la mesure est par conséquent autorisée.

Article 2

Le Royaume-Uni est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 28 novembre 2007.

Par la Commission

Neelie KROES

Membre de la Commission