COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 28 november 2007

betreffende de door het Verenigd Koninkrijk aangemelde steun ten behoeve van het WRAP-regeling „Printer- en Schrijfpapier" — (kennisgeving geschied onder nummer C 45/05)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2007) 5421)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2008/440/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken [1], en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij schrijven van 22 juli 2005, dat op 26 juli 2005 door de Commissie onder nummer A/6948 werd geregistreerd, deed het Verenigd Koninkrijk bij de Commissie aanmelding van een regeling ter versterking van de capaciteit voor de productie van printer- en schrijfpapier uit gerecycleerde vezels in het kader van het Actieprogramma Afvalverwerking (*Waste and Resources Action Programme* — hierna „WRAP" genoemd). Deze aangemelde maatregel werd geregistreerd als Steunmaatregel nr. N 364/05. De Commissie verzocht om verdere informatie bij schrijven van 9 september 2005, dat onder nummer D/56952 werd geregistreerd. Het Verenigd Koninkrijk antwoordde bij schrijven van 28 oktober 2005, dat op 7 november 2005 onder nummer A/38954 werd geregistreerd.

(2) Op 7 december 2005 besloot de Commissie de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden. Op 24 januari 2006 zond het Verenigd Koninkrijk zijn opmerkingen bij het besluit tot inleiding van de procedure. Op 10 en 14 februari 2006 ontving de Commissie opmerkingen van M-Real, een producent van printer- en schrijfpapier met productielocaties in het Verenigd Koninkrijk, en van de Confederation of Paper Industry (hierna „CPI" genoemd), de brancheorganisatie van de papierindustrie in het Verenigd Koninkrijk. Op 3 mei 2006 antwoordde het Verenigd Koninkrijk op de opmerkingen van de belanghebbenden. Op 19 maart 2007 verzocht de Commissie het Verenigd Koninkrijk om verdere inlichtingen. Het Verenigd Koninkrijk heeft hierop geantwoord op 11 mei 2007. Op 14 juli 2007 vond een bijeenkomst plaats tussen de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk en de diensten van de Commissie. Het Verenigd Koninkrijk verschafte verdere inlichtingen op 21 augustus, 10 september en 14 september 2007.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

Steunverlenende autoriteit

(3) WRAP is een onderneming die door de regering van het Verenigd Koninkrijk, in partnerschap met andere aandeelhouders, werd opgericht om het duurzame afvalbeheer te stimuleren, en meer bepaald om efficiënte markten voor gerecycleerde materialen en producten te bevorderen. Haar centrale doelstelling is recyclagemarkten doelmatiger te laten functioneren door de vraag naar gerecycleerde materialen en producten te stimuleren, hetgeen de inzameling rendabeler moet maken. Ondanks dat WRAP een ondersteunende overheidsdienst is en het regeringsbeleid uitvoert, heeft zij toch de rechtsvorm van een particuliere onderneming. Onder de aandeelhouders van WRAP bevinden zich diverse vertegenwoordigers van bedrijfstakken met belangen in het afvalbeheer, waaronder de Confederation of Paper Industries en het Chartered Institute of Waste Management, non-profitorganisaties zoals Wastewatch, en vertegenwoordigers van regionale regeringen en de nationale regering van het Verenigd Koninkrijk.

[1] PB C 9 van 14.1.2006, blz. 6.

Doelstellingen

(4) De aangemelde regeling zet in op de stijging van inzameling en recycling van printer- en schrijfpapier van kantoren en bedrijven, door de recyclingcapaciteit uit te breiden in het kader van de verplichting meer oudpapier in te zamelen. Het Verenigd Koninkrijk verwacht dat een toename van de recyclingcapaciteit, gekoppeld aan de wettelijke verplichting voor de begunstigde van de steun om een beroep te doen op nieuwe, additionele inzamelstromen, zal resulteren in een nettotoename van additioneel ingezameld oud printer- en schrijfpapier. De definitie van printer- en schrijfpapier die door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk wordt gehanteerd, omvat de volgende soorten houtvrij papier: drukpapier, kopieer-/printerpapier en tijdschriftenpapier. Het Verenigd Koninkrijk heeft andere soorten houtvrij papier zoals tissuepapier en alle soorten houthoudend papier van de tender uitgesloten. Momenteel wordt het door bedrijven en kantoren geproduceerde oudpapier niet ingezameld en gesorteerd voor recycling, met name door technische problemen, lage kosten voor storten, en volatiele prijzen. Volgens de statistische gegevens van de Confederation of Paper Industries (2006) blijkt rond 10 % van het printer- en schrijfpapier in het Verenigd Koninkrijk te worden ingezameld ([1]).

De tender

(5) WRAP wil op deze doelstellingen gaan inwerken door subsidies te verlenen aan papierproducenten voor het uitbreiden van hun recyclingcapaciteit van printer- en schrijfpapier waarbij vooral oudpapier van bedrijven en kantoren als grondstof wordt gebruikt. Voor deze maatregel is tussen 6 en 20 miljoen GBP (tussen rond 8,6 en 28,6 miljoen EUR) uitgetrokken. Het budget dekt de periode tot 31 maart 2011. Naar verwachting zullen tussen twee en tien papierproducenten de steun kunnen genieten. De steun wordt gefinancierd uit de algemene begroting van het ministerie van Milieubeheer, Voedselvoorziening en Plattelandszaken (Department for Environment, Food and Rural Affairs — DEFRA).

(6) De aangemelde steun wordt verleend na een tenderprocedure, die is geïnspireerd op de communautaire procedures inzake overheidsopdrachten. Daarbij zijn de volgende voorwaarden van bijzonder belang.

Inzameling oudpapier

(7) Bij deze tender zullen de ondernemingen worden geselecteerd die in hoofdzaak oud printer- en schrijfpapier in kantoren en ondernemingen ophalen. Daarom zal in de oproep voor de tender vermeld staan dat de basisgrondstof ten minste, en in volgorde van prioriteit, afkomstig moet zijn van:

— voordien niet voor recycling ingezamelde grondstoffen afkomstig van kantoren of bronnen niet zijnde huishoudens;

— voordien niet voor recycling ingezamelde grondstoffen afkomstig van gemeentelijke bronnen;

— bestaande inzameling.

Bovendien moet ten minste 50 % van het oudpapier afkomstig zijn van kantoren en ondernemingen en moet ook 50 % van het gebruikte oudpapier afkomstig zijn van nieuwe inzamelstromen van grondstoffen die voordien niet voor recycling werden ingezameld.

(8) Door in deze tender prioriteit te verlenen aan inzamelingen in kantoren of ondernemingen boven andere bronnen, verwachten de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk dat het zeer waarschijnlijk is dat een offerte die een hoog aandeel van oudpapier afkomstig van huishoudens of bestaande inzamelstromen — in plaats van houtvrij oud printer- en schrijfpapier van kantoren en/of ondernemingen — niet zal worden geselecteerd.

Steunintensiteit en in aanmerking komende kosten

(9) Ondanks dat de uiteindelijke intensiteit van de aan elke begunstigde onderneming verleende steun op de tender is gebaseerd, bedraagt de maximum steunintensiteit 30 % voor grote ondernemingen en 40 % voor kmo's. Deze intensiteiten kunnen worden verhoogd met 5 % wanneer de begunstigde onderneming is gevestigd in een steungebied ex artikel 87, lid 3, onder c), of met 10 % indien deze is gevestigd in een steungebied ex artikel 87, lid 3, onder a).

(10) In gevallen waarin de volledige investering zonder de steun niet zou hebben plaatsgevonden en die investering geheel of ten dele verder gaat dan de *state-of-the-art*, zal het Verenigd Koninkrijk een passend ijkpunt hanteren. De subsidiabele kosten worden berekend, exclusief de voordelen van een eventuele capaciteitsverhoging, de kostenbesparingen gedurende de eerste vijf jaar van de levensduur van de investering en de extra bijproducten gedurende diezelfde periode van vijf jaar.

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

(11) Wanneer de steun bijvoorbeeld een investering in een nieuwe productielocatie voor printer- en schrijfpapier betreft, zouden de in aanmerking komende kosten, overeenkomstig de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu [1] (hierna „het milieusteunkader" genoemd) bestaan uit de investeringskosten van de nieuwe locatie, verminderd met de kosten van een vergelijkbare, traditionele productielocatie voor printer- en schrijfpapier. Wanneer het project echter alleen betrekking heeft op een aanvullende ontinktingsinstallatie naast bestaande ontinktingsinstallaties, of is bedoeld voor de bouw van nieuwe, traditionele productiecapaciteit, doch met het akkoord om een aanvullende ontinktingsinstallatie te bouwen om aan de criteria van de regeling te voldoen, zouden de aanvullende investeringskosten die nodig zijn om aan de milieudoelstellingen te voldoen, gewoon de kosten van deze aanvullende ontinktingsinstallaties zijn.

(12) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben toegezegd de Commissie jaarlijks een verslag te zenden. Dit verslag bevat voor elke begunstigde een beschrijving van het ijkpunt dat werd gehanteerd om, in lijn met het in punt 37 van het milieusteunkader bedoelde beginsel, op de in aanmerking komende kosten de kosten in mindering te brengen van een investering die in technisch opzicht vergelijkbaar is, maar waarmee niet hetzelfde niveau van milieubescherming kan worden bereikt.

De investering moet verder gaan dan de state-of-the-art

(13) Het Verenigd Koninkrijk zal investeringen ten behoeve van de productie van printer- en schrijfpapier uit oud, houtvrij printer- en schrijfpapier alleen subsidiëren mits de investering verder gaat dan de *state-of-the-art*. Dit betekent dat de projecten in hun installaties en procedés nieuwe technologie moeten omvatten, waarvan de beproeving of demonstratie zal bijdragen tot het wegwerken van het grootste technische obstakel voor recycling van druk- en schrijfpapier: het ontinkten van houtvrij oudpapier. Een hoogefficiënt ontinktingsprocedé is van cruciaal belang, omdat gebruikers van druk- en schrijfpapier glanzend, schoon en wit papier voor drukken en printen willen. Het Verenigd Koninkrijk heeft aangevoerd dat op kantoorpapier met de volgende printprocessen wordt geprint en gedrukt:

Print- en drukprocedés voor kantoorpapier (*)

Kantoorpapier	Druk- en printproces
Kopieerpapier; computeruitdraai	Xerografie (laserprint), meestal monochroom Inkjet, vooral voor kleurenprint
Brieven, bedrijfsformulieren enz.	Heatset-offset Vellenoffset Xerografie Inkjet

(*) B. Carré — L. Magnin, *Digital Prints: A Survey of the Various Deinkability Behaviours*, in: *7th Research Forum on Recycling, PAPTAC — TAPPI September 27-29, 2004*.

(14) Er is echter een zeer aanzienlijk (en snel toenemend) aandeel van deze printprocessen, die momenteel niet op een efficiënte en milieuvriendelijke wijze kunnen worden ontinkt [2]. De betrokken inktsoorten omvatten met name inkten op waterbasis (waaronder alle inkt voor inkjets), vele poederinkten en alle vloeibare tonerinkten van de eerste generatie. Daarnaast kunnen inkten met partikels van tussen 10μm en 100μm in beginsel wel worden ontinkt, maar de efficiency van dit proces neemt aanzienlijk af aan het bovenste en onderste eind van dit spectrum [3]. Uit recent onderzoek is gebleken dat de aanwezigheid van zelfs maar 10 % zwarte inkjet-inkten op basis van pigmenten in een lading oudpapier de hele lading zo lastig te ontinkten maakt dat deze niet langer voor de productie van druk- en schrijfpapier geschikt is [4].

(15) Bestaande producenten die oud druk- en schrijfpapier gebruiken (zoals M-Real) doen een beroep op nichebronnen voor oud druk- en schrijfpapier, zoals commerciële drukkers, die een betrouwbare en stabiele kwaliteit leveren en inktsoorten gebruiken die voor het grootste deel betrekkelijk gemakkelijk te ontinkten zijn. De tender richt zich op het gemengde oudpapier van kantoren dat een aanzienlijk aandeel inkjet- en tonerinkten bevat die onopgeloste technologische problemen inzake ontinkting opleveren [5].

(16) Naast de louter technische aspecten, zal een geselecteerde bieder moeten aantonen dat hij technologie en/of procedés wil gaan gebruiken die verder gaan dan de technologie die al is ontwikkeld en die momenteel in gebruik is — technologie dus die economisch winstgevend is en derhalve de normale praktijk is.

Aanmelding van grote individuele steunbedragen

(17) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben, overeenkomstig punt 76 van het milieusteunkader, toegezegd elk individueel geval aan te melden van investeringssteun die in het kader van de regeling wordt verleend, wanneer de in aanmerking komende kosten meer dan 25 miljoen EUR bedragen en de steun het brutosubsidie-equivalent van 5 miljoen EUR overschrijdt. Ook zegden zij toe dit soort steun niet te verlenen vooraleer de Commissie toestemming heeft gegeven.

[1] PB C 37 van 3.2.2001, blz. 3.

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

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

[4] Axel Fischer (INGEDE) op de European Round Table „Deinking of Digital Prints", München 31.1.2007.

[5] Zie bv. documenten opgesteld door de International Association of the De-Inking Industry (INGEDE). Vele daarvan zijn te vinden onder: http://www.ingede.com/ingindxe/publications.html

Dienstige maatregelen

(18) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben toegezegd om de regeling aan te passen aan de nieuwe richtsnoeren milieusteun wanneer deze van kracht worden en om de Commissie in kennis te stellen van de dienstige maatregelen die zijn genomen om de regeling aan te passen.

3. REDENEN OM DE PROCEDURE VAN ARTIKEL 88, LID 2, IN TE LEIDEN

(19) In haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag formuleerde de Commissie op de volgende punten twijfel ten aanzien van de verenigbaarheid van de regeling.

(20) De Commissie betwijfelde dat het door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde argument dat het huidige geringe gebruik van gerecycleerd materiaal bij de productie van printer- en schrijfpapier in de Gemeenschap ook voldoende was om te verklaren dat de productie van dit soort papier waarvoor gerecycleerde vezels worden gebruikt, verder gaat dan de huidige *state-of-the-art* technologie in de Gemeenschap.

(21) De Commissie betwijfelde dat een uitbreiding van de capaciteit voor papierproductie in het Verenigd Koninkrijk nodig was om de vraag naar ingezameld oudpapier te doen toenemen.

(22) De Commissie betwijfelde dat de maatregel er op gericht was de milieubaten te maximaliseren, omdat oud printer- en schrijfpapier ook voor de productie van vele andere producten zou kunnen worden gebruikt.

(23) De Commissie had twijfel ten aanzien van de methodiek voor het berekenen van de in aanmerking komende kosten. De methodiek die de autoriteiten aanvankelijk hadden voorgesteld, was gebaseerd op de aanname dat daar waar de markt niet voor de betrokken investering zorgt, de desbetreffende in aanmerking komende kosten de volledige investeringskosten zouden zijn. Daarom zouden de kosten van een referentie-investering die dezelfde capaciteit tot stand brengt, maar niet dezelfde milieubaten oplevert, niet in mindering worden gebracht. De Commissie was van oordeel dat, wanneer dergelijke referentie-investering niet in aanmerking wordt genomen, de berekening van de kosten onevenredig zou zijn en niet in overeenstemming met punt 37 van het milieusteunkader.

(24) Ten slotte betwijfelde de Commissie dat de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde maatregel wel het minst vervalsende instrument was om het desbetreffende probleem aan te pakken.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

(25) Zowel M-Real als het CPI waren van menig dat de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde regeling verder ging dan de *state-of-the-art*, zonder dit evenwel nader te specificeren. Het CPI benadrukte ook de milieubaten van de maatregel en voerde aan dat van de regeling geen verstoring van de mededinging te verwachten zou vallen.

5. OPMERKINGEN VAN HET VERENIGD KONINKRIJK

(26) Na de inleiding van de procedure deed het Verenigd Koninkrijk verdere toezeggingen wat betreft de tenuitvoerlegging van de aangemelde regeling (zie punt 2) en verschafte het verdere gegevens en argumenten om de bezwaren weg te nemen die de Commissie aanvankelijk had vastgesteld. Het Verenigd Koninkrijk verschafte wetenschappelijke en statistische gegevens over de *state-of-the-art* voor recycling van printer- en schrijfpapier.

(27) Wat de milieubaten betreft, betoogde het Verenigd Koninkrijk dat het gebruik van oud printer- en schrijfpapier voor nieuw printer- en schrijfpapier doelmatiger is dan het te gebruiken voor tissuepapier of als brandstof bij de opwekking van energie. Bovendien zouden de bestaande infrastructuur en de bestaande toepassingen voor oud printer- en schrijfpapier niet voldoende zijn om de thans geproduceerde hoeveelheden printer- en schrijfpapier te absorberen. Naar verwachting zal dit probleem in de toekomst toenemen, omdat het verbruik van oud printer- en schrijfpapier toeneemt — en dus ook de geproduceerde hoeveelheid oud printer- en schrijfpapier. Daarom gelooft het Verenigd Koninkrijk dat het, door nieuwe toepassingen voor oud printer- en schrijfpapier te creëren, de hoeveelheden oud printer- en schrijfpapier die worden gestort of minder efficiënte toepassingen vinden (zoals gebruik als brandstof), zal kunnen doen dalen.

(28) Het Verenigd Koninkrijk voerde aan dat de redenen voor dit fundamentele marktfalen gelegen is in het ontbreken van duurzame toepassingen voor het toenemende overschot aan oud printer- en schrijfpapier en dat dit de belangrijkste reden is om de regeling voor te stellen. De recyclingcapaciteit rechtstreeks stimuleren, is dus het beste middel om het marktfalen aan te pakken en de milieubaten te verwezenlijken.

6. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

6.1. De vraag of sprake is van steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag

(29) Volgens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag „zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.

(30) In dit geval wordt de maatregel gefinancierd uit middelen die de Staat in het kader van het WRAP-programma toekent. De steun wordt aan individuele begunstigden verleend. Dankzij de keuze voor tenderprocedures kan ervoor worden gezorgd dat de hoogte van de subsidie tot het noodzakelijke minimum beperkt blijft, maar dit doet nog niets af aan de vaststelling dat de maatregel steun vormt. De maatregel verstoort of dreigt de mededinging te verstoren, aangezien hij mogelijk een aanzienlijk deel van de investeringskosten dekt, hetgeen de begunstigde van de onderneming in staat zou kunnen stellen lagere prijzen te vragen voor het door hem geproduceerde printer- en schrijfpapier. De maatregel beïnvloedt niet alleen de markt voor nieuw papier ongunstig, maar ook de markt voor oudpapier, dat een waardevolle grondstof is waarnaar in de papierindustrie vraag is. De maatregel zal het interstatelijke handelsverkeer waarschijnlijk ongunstig beïnvloeden, omdat er zowel voor nieuw als oudpapier internationaal handelsverkeer is. Een groot deel van het papierverbruik in het Verenigd Koninkrijk wordt geïmporteerd vooral uit andere lidstaten en het Verenigd Koninkrijk is een van de grootste exporteurs van oudpapier ([1]).

(31) Daarom dient de regeling als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag te worden aangemerkt.

(32) Door de bestaande regeling bij de Commissie aan te melden is het Verenigd Koninkrijk zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag nagekomen.

6.2. **De investeringssteun ter verhoging van het recyclingpercentage op zijn verenigbaarheid getoetst aan het milieusteunkader**

(33) Ondanks dat de steun ten behoeve van het milieu wordt verleend, valt deze niet binnen het toepassingsbereik van het milieusteunkader. Punt 29 van het milieusteunkader geldt niet voor steun ten behoeve van investeringen in recyclingcapaciteit voor papier, zelfs indien daardoor het recyclingpercentage van printer- en schrijfpapier toeneemt. Dit punt geldt voor steun die de begunstigde stimuleert zijn eigen vervuiling te verminderen. Het geldt niet voor steun die de begunstigde stimuleert om de door de activiteiten van andere ondernemingen veroorzaakte vervuiling te verminderen. Het milieusteunkader is gebaseerd op het algemene beginsel „de vervuiler betaalt" en iedere uitlegging van het milieusteunkader dient volledig met dit basisbeginsel in overeenstemming te zijn. Deze uitlegging wordt bevestigd door punt 18, onder b), van het milieusteunkader dat bepaalt dat steun „eveneens een stimulans [kan] zijn die de ondernemingen meer bepaald aanmoedigt de normen te overtreffen of extra investeringen uit te voeren hun installaties minder vervuilend te maken" en is als dusdanig door de Commissie toegepast in andere zaken van investeringen ter verhoging van de capaciteit voor het recycleren van papier.

(34) De regeling kan de productiecapaciteit voor printer- en schrijfpapier doen toenemen, hetgeen kan leiden tot een toename van het volume oudpapier dat slechts ten dele zou worden gerecycleerd. In iedere geval zal slechts een deel van het voor de productie printer- en schrijfpapier gebruikte oudpapier papier zijn dat door elk van de begunstigden zelf wordt verkocht. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat het weinig waarschijnlijk is dat een toename van het recyclingpercentage voor papier de eigen vervuiling van de begunstigden zal doen afnemen. De kans is groter dat de milieubaten kunnen resulteren uit indirecte effecten op het aanbod van en de vraag naar oudpapier, die een impact op alle betrokken gebruikers en leveranciers van oudpapier hebben, en niet uitsluitend de begunstigde.

(35) Een andere uitlegging van het milieusteunkader kan erin resulteren dat lidstaten grote investeringen, met hoge steunintensiteiten, gaan subsidiëren in alle sectoren waar gebruikte producten als grondstof voor productie kunnen worden gebruikt of waar dergelijk gebruik de algemene praktijk is in die sector. Bovendien zouden, in een dergelijke uitlegging, de regels kunnen worden omzeild door geen steun te verlenen aan de vervuilers (die volgens het Gemeenschapsrecht niet verplicht zijn de vervuiling van de andere onderneming aan te pakken), maar aan de ondernemingen die de vervuiling aanpakken.

(36) Zoals verder zal worden uiteengezet, is het mogelijk dat een of meerdere onderdelen van de geselecteerde investeringsprojecten om andere redenen voor milieusteun in aanmerking kunnen komen.

6.3. **De investeringssteun ter verhoging van het recyclingpercentage van papier op zijn verenigbaarheid getoetst aan de richtsnoeren regionale steun en andere Verdragsbepalingen**

(37) Het Verenigd Koninkrijk heeft geen inlichtingen verschaft op grond waarvan de regeling zou kunnen worden goedgekeurd uit hoofde van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ([2]).

(38) Ondanks dat de regeling wordt aangevuld met de regionale intensiteitsverhogingen van het milieusteunkader, werd de regeling toch uitsluitend als milieusteun aangemeld. Daarom neemt de Commissie de regionale intensiteitsverhogingen van de regeling in aanmerking, maar kan zij de regeling als dusdanig niet verenigbaar verklaren met de richtsnoeren regionale steun. Niettemin zou, wat regionale steun betreft, een andere beoordeling mogelijk zijn indien de Commissie de individuele aanmeldingen beoordeelt en over de begunstigde ondernemingen gegevens ontvangt.

([1]) CEPI, Special Recycling 2004 Statistics, blz. 5, beschikbaar op: http://www.cepi.org/docshare/docs/2/CLGLIMNDGCHLPDBBPMCPOJAAYDSNV9VNWKBWBK33PDBN/CEPI/docs/DLS/recstats140804A-2006-00021-01-E.pdf

([2]) PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13.

(39) De Commissie is van mening dat andere regels die zijn gebaseerd op artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag niet op de regeling van toepassing zijn, evenmin als de afwijkingen van artikel 87, leden 2 en 3, van het EG-Verdrag.

6.4. **De verenigbaarheid rechtstreeks getoetst aan artikel 87, lid 3, onder c)**

(40) Aangezien het milieusteunkader niet van toepassing is, dient de zaak rechtstreeks aan artikel 87, lid 3, onder c), te worden getoetst. In feite is de Commissie in het verleden zo reeds te werk gegaan, met name tweemaal bij een door WRAP beheerde recyclingregeling [1] en bij twee andere zaken in de papierindustrie [2].

(41) Voor investeringssteun waarbij de begunstigde ondernemingen het door andere ondernemingen veroorzaakte afval (met name afvalbeheer en recycling) doen afnemen, heeft de Commissie steeds de volgende criteria toegepast, die bovenop de voorwaarden voor investeringssteun komen zoals die in het milieusteunkader zijn uiteengezet:

a) de steun bevrijdt de vervuilers niet indirect van lasten die zij uit hoofde van het Gemeenschapsrecht hadden moeten dragen, of van lasten die als normale bedrijfskosten voor de vervuilers moeten worden beschouwd;

b) de investering gaat verder dan de *state-of-the-art* of maakt op innovatievriendelijke wijze van traditionele technologieën gebruik;

c) de verwerkte materialen zouden anders worden verwijderd, of op een minder milieuvriendelijke wijze worden verwerkt, en

d) de investering doet niet louter de vraag naar de te recycleren materialen stijgen zonder dat de inzameling daarvan toeneemt.

a) *De investering bevrijdt vervuilers niet indirect van lasten uit hoofde van het Gemeenschapsrecht*

(42) Ondanks dat er voor de recycling van oudpapier communautaire doelstellingen worden opgelegd door Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen [3], is er uit hoofde van het Gemeenschapsrecht voor papierfabrieken geen verplichting om het door hen verkochte papier in te zamelen of te recycleren. Bovendien is er uit hoofde van het Gemeenschapsrecht voor kantoren en andere gebruikers van printer- en schrijfpapier in de particuliere sector geen verplichting om te zorgen voor de inzameling en recycling van het door hen gebruikte papier. Daarom is de Commissie van oordeel dat de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde regeling de begunstigden of de leveranciers van oudpapier niet van enige verplichting uit hoofde van het Gemeenschapsrecht bevrijdt.

b) *De investering gaat verder dan de state-of-the-art of maakt op innovatievriendelijke wijze van traditionele technologieën gebruik*

(43) In de recente beschikkingspraktijk van de Commissie werd „*state-of-the-art*" uitgelegd als een proces waarbij het gebruik van een afvalproduct om er een eindproduct van te maken, economisch winstgevend en de normale werkwijze is. Waar passend, dient het begrip *state-of-the-art* te worden uitgelegd uit oogpunt van de Europees technologie en de interne markt.

(44) Over het algemeen is het gebruik van oudpapier voor de productie van papier een winstgevende en groeiende activiteit [4]. In eerdere zaken oordeelde de Commissie dat voor bepaalde soorten papier het gebruik van oudpapier niet kan worden beschouwd als verder gaand dan de *state-of-the-art* in de Gemeenschap [5].

(45) Toch blijft de door het Verenigd Koninkrijk gepresenteerde regeling beperkt tot een uitbreiding van de capaciteit voor de productie van printer- en schrijfpapier uit oud printer- en schrijfpapier. Uit de door het Verenigd Koninkrijk toegelichte statistische gegevens blijkt dat het recyclingpercentage van oud printer- en schrijfpapier in de Gemeenschap uitzonderlijk laag ligt ten opzichte van de overige papiersoorten. Belangrijker nog is dat er technologische barrières zijn die de productie van printer- en schrijfpapier uit oud printer- en schrijfpapier verhinderen, met name de problemen om bepaalde voor het bedrukken van printer- en schrijfpapier gebruikte soorten inkt te verwijderen. Daarnaast zal de steun — en het Verenigd Koninkrijk zal daar op toezien — niet worden verleend ten behoeve van technologie die al is ontwikkeld en thans in gebruik is — technologie dus die economisch winstgevend is en bijgevolg een normale praktijk.

(46) Daarom accepteert de Commissie dat de in het kader van de hierboven beschreven regeling in aanmerking komende investering voor het ontinkten van oud printer- en schrijfpapier verder gaat dan de huidige *state-of-the-art* in de Gemeenschap. De Commissie zal de inachtneming van dit criterium nader moeten beoordelen wanneer het Verenigd Koninkrijk grote individuele steunverleningen in het kader van de regeling aanmeldt in lijn met de in overweging 17 bedoelde toezegging.

---

[1] Beschikking 2004/317/EG van de Commissie van 11 november 2003 betreffende de staatssteun die het Verenigd Koninkrijk voornemens is te verlenen uit hoofde van het WRAP-milieusubsidiefonds en het WRAP-huurwaarborgfonds, PB L 102 van 7.4.2004, blz. 59 en besluit van de Commissie van 22 februari 2006 betreffende Steunmaatregel N 412/2005 — Uitbreiding en verlenging van het actieprogramma afvalverwerking, PB C 209 van 31.8.2006, blz. 8.

[2] Beschikking 2003/814/EG van de Commissie van 23 juli 2003 betreffende de staatssteun nr. C 61/2002 die het Verenigd Koninkrijk voornemens is te verlenen ten behoeve van een capaciteitsondersteunende recyclingfaciliteit voor krantenpapier in het kader van het WRAP-programma, PB L 314 van 28.11.2003, blz. 26, en Beschikking 2005/164/EG van de Commissie van 8 september 2004 betreffende de steunregeling die België voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van Stora Enso Langerbrugge NV, PB L 53 van 26.2.2005, blz. 66. De in die zaken toegepaste criteria worden ook besproken in het Mededingingsverslag 2004.

[3] PB L 182 van 16.7.1999, blz. 1.

[4] CEPI, Special Recycling 2004 Statistics, blz. 5, beschikbaar op: http://www.cepi.org/docshare/docs/2/CLGLIMNDGCHLPDBBPMCPOJAAYDSNV9VNWKBWBK33PDBN/CEPI/docs/DLS/recstats140804A-2006-00021-01-E.pdf. Zie ook Beschikking 2002/824/EG van de Commissie van 9 april 2002 betreffende steunmaatregel C 72/2001 (ex N 361/2001) van Duitsland ten gunste van Hamburger AG, PB L 296 van 20.10.2002, blz. 50 en besluit van de Commissie van 18 juli 2001 betreffende Steunmaatregel nr. N 184/2000 — Overheidssteun voor Kartogroup Deutschland GmbH, PB C 5 van 8.1.2002, blz. 2.

[5] Beschikking 2005/164/EG — Stora Enso Langerbrugge NV. In die zaak concludeerde de Commissie dat een fabriek die krantenpapier volledig uit oud krantenpapier produceert, tot de *state-of-the-art* in de Gemeenschap behoort.

c) *De verwerkte materialen zouden anders worden verwijderd, of op een minder milieuvriendelijke wijze worden verwerkt, en d) de investering doet niet louter de vraag naar de te recycleren materialen stijgen zonder dat de inzameling daarvan toeneemt*

(47) Aangezien het Verenigd Koninkrijk passende voorwaarden oplegt wat betreft het minimum percentage oudpapier dat anders niet zou worden ingezameld en anders zou worden gestort, heeft de Commissie de zekerheid dat de regeling substantiële en reële milieubaten zal opleveren. Secundaire effecten van de ontwikkeling van nieuwe technologieën en een stijgende vraag naar oud printer- en schrijfpapier kunnen de milieubaten van de regeling alleen maar doen toenemen.

(48) In ieder geval zou de steun niet alleen invloed hebben op wie het papier zal gaan gebruiken, maar zal deze de inzameling van dit soort papier ook daadwerkelijk doen toenemen.

(49) De voorwaarde dat minimaal 50 % van het materiaal eerder niet voor recycling werd ingezameld, is van belang om de potentiële mededingingsdistorsie ten aanzien van concurrenten die ook oud printer- en schrijfpapier gebruiken (zoals producenten van tissuepapier en verkopers van gerecycleerde pulp) te beperken.

(50) De Commissie zal de potentiële mededingingsdistorsie en de milieubaten nader beoordelen bij individuele gevallen die worden aangemeld door het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig de in overweging 17 beschreven toezegging, zodat zij de omvang van de inzameling bij kantoren en bedrijven, de omvang van verdere nieuwe inzamelstromen en de inzameling bij kmo's kan beoordelen.

Steunintensiteiten

(51) De aangemelde steunintensiteiten zijn in overeenstemming met de punten 34 en 35 van het milieusteunkader.

In aanmerking komende kosten

(52) In eerdere zaken waar het ging om de uitbreiding van de recyclingcapaciteit, maakte de Commissie een parallel met het milieusteunkader [1]. Volgens punt 37 van het milieusteunkader komen alleen de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn voor het verwezenlijken van de milieudoeleinden voor steun in aanmerking. Zoals in de overwegingen 9, 10 en 11 werd beschreven, heeft het Verenigd Koninkrijk toegezegd dit punt in acht te nemen. De Commissie tekent aan dat steun sterk uiteenlopende situaties kan betreffen, zoals investeringen in nieuwe productiecapaciteit voor papier al dan niet bij vervanging van de installaties, investering in ombouw of andere aanpassingen aan bestaande productiecapaciteit voor printer- en schrijfpapier, investeringen in nieuwe installaties voor pulpproductie, investeringen in nieuwe ontinktingsinstallaties, investeringen in ombouw of andere aanpassingen van bestaande ontinktingsinstallaties en andere investeringen. Op dit punt heeft het Verenigd Koninkrijk toegezegd in alle gevallen de in aanmerking komende kosten te berekenen door op de investeringskosten een passend vergelijkingspunt in mindering te brengen [2]. De Commissie is zich ervan bewust dat het bepalen van het passende vergelijkingspunt een technisch complexe beoordeling met zich kan brengen. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben evenwel toegezegd de Commissie jaarlijks een verslag te doen toekomen dat voor elke begunstigde onderneming een beschrijving zal bevatten van het passende vergelijkingspunt dat telkens is gebruikt. De Commissie is van oordeel dat de door het Verenigd Koninkrijk gedane toezeggingen de in aanmerking komende kosten strikt beperken tot de extra investeringskosten die nodig zijn om de milieudoelstelling te halen en in alle gevallen rekening houdt met een vergelijkbare investering met een soortgelijke capaciteit die niet dezelfde mate van milieubescherming biedt. Het Verenigd Koninkrijk heeft toegezegd de voorwaarden van punt 76 van het milieusteunkader in acht te nemen; dat bevat de verplichting om steun afzonderlijk aan te melden wanneer de in aanmerking komende kosten meer dan 25 miljoen EUR bedragen en de steun het bruto-subsidie-equivalent van 5 miljoen EUR overschrijdt. Dankzij deze toezegging zal de Commissie zich de berekening van de in aanmerking komende kosten bij individuele aanmelding van grote steunbedragen kunnen verifiëren.

7. **CONCLUSIE**

(53) De aangemelde maatregel is staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en het Verenigd Koninkrijk heeft zijn verplichting tot aanmelding van de steun uit hoofde van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag nageleefd.

(54) Met de aangemelde steun wordt beoogd de door andere ondernemingen veroorzaakte vervuiling te verminderen, maar de steun bevrijdt deze vervuilers niet van lasten uit hoofde van het Gemeenschapsrecht. De steun betreft investeringen die verder gaan dan de *state-of-the-art* en de verwachting is dat zij reële milieuwinst opleveren, omdat de maatregel grondstoffen betreft die anders zouden worden gestort of op een minder milieuvriendelijke maatregel zouden worden behandeld. De steun doet de vraag naar de te recycleren materialen niet louter stijgen zonder dat de inzameling daarvan toeneemt.

[1] Beschikking 2005/164/EG — Stora Enso Langerbrugge NV.

[2] Bij ontstentenis van normen komen de investeringkosten in aanmerking die noodzakelijk zijn om een milieubeschermingsniveau te bereiken dat hoger is dan het niveau dat zonder enige milieusteun door de betrokken onderneming of ondernemingen zou worden bereikt.

(55) De in aanmerking komende kosten van de regeling zullen worden berekend in overeenstemming met punt 37 van het milieusteunkader.

(56) In overeenstemming met punt 76 van het milieusteunkader zal het Verenigd Koninkrijk bij de Commissie alle individuele gevallen van in het kader van de regeling verleende investeringssteun aanmelden wanneer de in aanmerking komende kosten meer dan 25 miljoen EUR bedragen en de steun het bruto-subsidie-equivalent van 5 miljoen EUR overschrijdt.

(57) Mitsdien wordt de maatregel op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar verklaard,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De aangemelde steunmaatregel, de WRAP-regeling „Printer- en Schrijfpapier", waarvoor het Verenigd Koninkrijk voornemens is een tender te organiseren, met een budget van maximaal 20 miljoen GBP (rond 28,6 miljoen EUR) en geldig tot 31 maart 2011, is verenigbaar op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag.

De tenuitvoerlegging van de in de eerste alinea bedoelde maatregel is bijgevolg geoorloofd.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Verenigd Koninkrijk.

Gedaan te Brussel, 28 november 2007.

Voor de Commissie
Neelie KROES
Lid van de Commissie