II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING 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

(kennisgeving geschied onder nummer C(2003) 4087)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2004/317/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 gelet op hun opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij brief van 9 juli 2002, geregistreerd op 16 juli 2002, heeft het Verenigd Koninkrijk, overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag, het Actieprogramma afvalverwerking („Waste and Resources Action Programme", hierna „WRAP" genoemd) bij de Commissie aangemeld. Bij brief van 2 augustus 2002 heeft de Commissie om nadere inlichtingen verzocht, die door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk bij brief van 28 augustus 2002 werden verstrekt. Na een bijeenkomst van de Commissie en de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk op 29 augustus 2002 verstrekten de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk nadere inlichtingen bij brief van 13 september 2002, geregistreerd op 18 september 2002. Bij brief van 23 oktober 2002 heeft de Commissie opnieuw om inlichtingen verzocht, die de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk per brief van 3 december 2002, geregistreerd op 6 december 2002, hebben beantwoord. Bij brief van 15 januari 2003, geregistreerd op 23 januari 2003, hebben de Britse autoriteiten om een nieuwe bijeenkomst met de Commissie verzocht, die heeft plaatsgevonden op 21 januari 2003. Na deze bijeenkomst hebben de Britse autoriteiten aanvullende inlichtingen verstrekt bij een reeks brieven die verzonden zijn tussen 24 januari 2003 en 7 februari 2003.

(2) Op 19 maart 2003 besloot de Commissie het WRAP-programma gedeeltelijk goed te keuren en de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden ten aanzien van het WRAP-milieusubsidiefonds en een deel van het WRAP-huurwaarborgfonds dat was aangemeld op grond van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu [2] (hierna de „kaderregeling inzake milieusteun" genoemd). Bij brief van 21 maart 2003 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk in kennis gesteld van dit besluit. De zaak werd geregistreerd onder nummer C 21/2003.

(3) Bij e-mail van 8 april 2003, geregistreerd op dezelfde dag onder nummer A/32568, hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verzocht bepaalde elementen die vertrouwelijke informatie bevatten, uit het besluit van de Commissie te verwijderen. De Commissie heeft haar antwoord gegeven bij brief van 22 april 2003. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben geantwoord bij e-mail van 2 mei 2003, geregistreerd onder nummer A/33144. Bij brief van 7 mei 2003 heeft de Commissie nadere opmerkingen gestuurd met betrekking tot het vraagstuk van vertrouwelijkheid. Bij brief van 12 mei 2003, op 19 mei 2003 geregistreerd onder nummer A/33512, hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk ingestemd met deze opmerkingen.

[1] PB C 129 van 3.6.2003, blz. 6.

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

(4) Bij brief van 25 april 2003 en op dezelfde dag geregistreerd onder nummer A/32958 heeft het Verenigd Koninkrijk gereageerd op de inleiding van de procedure.

(5) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden, werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([3]). Belanghebbenden werden door de Commissie uitgenodigd opmerkingen over de steun te maken.

(6) De Commissie heeft 29 opmerkingen ontvangen van belanghebbenden. Zij heeft deze bij brief van 17 juli 2003 doorgestuurd naar het Verenigd Koninkrijk. De opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk werden bij e-mail van 26 augustus 2003 ontvangen en dezelfde dag onder nummer A/35866 geregistreerd.

(7) In haar beschikking van 23 juli 2003 in zaak C 61/2002 heeft de Commissie besloten de aan Shotton Newsprint toegekende steun gedeeltelijk goed te keuren. Die zaak vormde een individuele toepassing van het WRAP-milieusubsidiefonds.

(8) Bij brief van 1 augustus 2003 heeft de Commissie om nadere inlichtingen verzocht, die de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben verstrekt bij brief van 3 september 2003, geregistreerd op 4 september 2003 onder nummer A/36039.

(9) Op 12 september 2003 werd een bijeenkomst belegd tussen de Commissie en vertegenwoordigers van de regering van het Verenigd Koninkrijk en van het WRAP-programma. Tijdens deze bijeenkomst heeft de Commissie de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verdere vragen gesteld, waarop zij bij e-mail van 26 september 2003, geregistreerd op 29 september 2003 onder nummer A/36643, en bij e-mail van 30 oktober 2003, geregistreerd op 31 oktober 2003 onder nummer A/37458, antwoord hebben gegeven.

2. **BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL**

2.1. **Presentatie van WRAP en de bijbehorende doelstellingen**

(10) De steun wordt verleend in het kader van het Actieprogramma afvalverwerking („Waste and Resources Action Programme"). Volgens de door het Verenigd Koninkrijk verstrekte informatie is WRAP in het leven geroepen om doeltreffende markten voor gerecycleerde materialen en producten te bevorderen door de vraag naar dergelijke materialen en producten te vergroten. Leden van WRAP zijn de charitatieve instelling Wastewatch, de Environmental Services Association en de Britse minister van Milieu, Voeding en Plattelandsvraagstukken. WRAP is verantwoordelijk voor het beheer van de steun en wordt voor de periode 2001-2004 door de regering gefinancierd. WRAP fungeert als een overheidsinstantie en voert het regeringsbeleid uit, maar heeft de vorm van een particulier bedrijf.

([3]) Zie voetnoot 1.

(11) De rechtsgrond voor het programma is hoofdstuk 153 van de Environmental Protection Act 1990 (Wet op de milieubescherming van 1990) en de Financial Assistance for Environmental Purposes (No 2) Order 2000 (Beschikking van 2000 (nr. 2) inzake financiële bijstand voor milieudoelstellingen).

(12) De doelstelling van WRAP is het bevorderen van duurzaam afvalbeheer en doeltreffende markten voor afvalbeheer en recycleren van afval. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk beogen in het bijzonder de communautaire doelstellingen te realiseren voor het recycleren van afval zoals vastgesteld bij Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen ([4]) (hierna „de richtlijn inzake stortplaatsen" genoemd) die de lidstaten verplicht de hoeveelheid gestort gemeentelijk afval terug te brengen, en bij Richtlijn 94/62/EG van de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval ([5]) (hierna „de verpakkingsrichtlijn" genoemd) die vereist dat uiterlijk in 2006 significant meer verpakkingsafval wordt gerecycleerd.

(13) Teneinde de hoeveelheid gerecycleerd afval in het Verenigd Koninkrijk te vergroten, zijn uit hoofde van WRAP verschillende steunmaatregelen opgezet, die op 16 juli 2003 zijn aangemeld. De Commissie heeft een positieve beschikking gegeven ten aanzien van de volgende steunmaatregelen: het regionaal programma van het WRAP-subsidiefonds, aangemeld op grond van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, en het WRAP-KMO-programma van het subsidiefonds, aangemeld op grond van Verordening (EG) nr. 70/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen ([6]), het WRAP-Pilotfonds en het gedeelte van het WRAP huurwaarborgfonds dat was aangemeld ([7]) op grond van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen en Verordening (EG) nr. 70/2001. Met betrekking tot twee resterende steunmaatregelen, het WRAP-milieusubsidiefonds en het deel van het WRAP-huurwaarborgfonds dat was aangemeld op grond van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, besloot de Commissie de formele onderzoeksprocedure zoals vastgelegd in artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.

2.2. **Het WRAP- milieusubsidiefonds**

2.2.1. *Doel en mechanismen van de steunmaatregel*

(14) Het doel van dit financieringsprogramma is het subsidiëren van investeringen door particuliere ondernemingen in recyclingfaciliteiten teneinde de hoeveelheid gerecycleerd afval in het Verenigd Koninkrijk te vergroten. Volgens de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk gaat de noodzaak van dergelijke investeringssteun terug op de onzekere opbrengsten van dit soort investeringen, als gevolg van de risico's en kosten die verband houden met het verkrijgen en gebruiken van geschikt afvalmateriaal en met het feit dat het moeilijk is mensen te motiveren om producten aan te schaffen die

([4]) PB L 182 van 16.7.1999, blz. 1.
([5]) PB L 365 van 31.12.1994, blz. 10.
([6]) PB L 10 van 13.1.2001, blz. 33.
([7]) PB C 74 van 10.3.1998, blz. 9.

van gerecycleerd materiaal zijn vervaardigd. De geselecteerde bedrijven verbinden zich ertoe een bepaalde hoeveelheid afval per jaar te recycleren. Deze bedrijven zullen vervolgens leveringscontracten sluiten met plaatselijke overheden. Hierdoor zullen plaatselijke overheden stimulansen hebben om systemen voor de selectieve inzameling van afval op te zetten, aangezien zij hun geselecteerde afval gegarandeerd zullen kunnen verkopen. Derhalve wordt verwacht dat er door het opzetten van deze recyclingunits markten voor afvalproducten tot stand zullen komen.

(15) De afvalproducten waarop deze steunmaatregel betrekking heeft, zijn hout, glas, plastic, aggregaten en compost. Teneinde de ontvangers van steun te selecteren en het proportionele subsidieniveau vast te stellen, maakt WRAP voor ieder soort product gebruik van openbare-aanbestedingsprocedures. Deze aanbestedingen worden bekendgemaakt in de gespecialiseerde pers in de gehele Gemeenschap. Projecten worden geselecteerd op basis van een bepaald aantal criteria: het in economische zin meest voordelige aanbod, de omvang en relevantie van af te leveren producten in verhouding tot de milieudoelstellingen van de aanbesteding en organisatorische haalbaarheid.

2.2.2. *Soorten te subsidiëren projecten*

(16) WRAP is voornemens in het kader van het WRAP-milieusubsidiefonds projecten in verschillende sectoren te financieren.

(17) In de houtsector zal WRAP drie of meer projecten financieren, waarbij sprake is van de totstandbrenging van nieuwe recyclingcapaciteit waarmee verschillende soorten eindproducten geproduceerd worden: ligstro voor dieren, mulch voor de tuinbouw en voor de landschappelijke aankleding, of actieve kool (een speciaal soort filter te gebruiken voor toepassingen van industriële chemische technologie). Volgens de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk wordt afvalhout doorgaans niet gebruikt voor het vervaardigen van eindproducten. Ligstro voor dieren, bijvoorbeeld, wordt van oudsher gemaakt van zuiver hout (hout dat voor de eerste maal wordt verwerkt, ofwel „virgin wood"). In 2001 werd slechts ongeveer 5 % van al het ligstro in het Verenigd Koninkrijk gemaakt van afvalhout. Volgens de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk is dit een gevolg van het feit dat de kosten van afvalhout dat voor recycling wordt bewerkt, gewoonlijk hoger zijn dan de kosten van zuiver hout dat voor dezelfde toepassing wordt bewerkt. Om deze reden is steun voor het stimuleren van investeringen in een nieuwe recyclinginfrastructuur (bijvoorbeeld geavanceerde reinigingsapparatuur) noodzakelijk.

(18) In de glassector wil WRAP één nieuwe faciliteit subsidiëren die maximaal 80 000 t afvalglas per jaar zou verwerken (afkomstig van de huishoudelijke en de commerciële afvalstroom) door het tot zeer kleine deeltjes te vermalen, kleiner dan 90 µ. Hierdoor worden nieuwe vormen van eindgebruik mogelijk en wordt het eenvoudiger deze toe te passen, in het bijzonder voor groen afvalglas, dat momenteel zeer beperkte eindgebruiken kent. Dit fijne glaspoeder kan bijvoorbeeld worden gebruikt als smeltmiddel in bakstenen en sanitairproducten. Dit is een betrekkelijk innovatieve technologie. Volgens de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk bevindt de enige vergelijkbare faciliteit in de Gemeenschap die zij kennen, zich in Zweden, waar het verbrijzelde glas als een toevoegingsmiddel voor cement wordt gebruikt. Een mogelijke ontvanger is reeds geselecteerd. Het betreft een joint venture tussen Cleanaway Ltd en Glass Group Ltd. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk benadrukken ook dat dit project, naast het feit dat 80 000 t glas niet op stortplaatsen terechtkomt, verdere milieuvoordelen heeft. Door bijvoorbeeld glas te gebruiken in sanitairproducten zullen er minder primaire mineralen moeten worden gewonnen.

(19) In de plasticsector heeft de voorgestelde WRAP-steunmaatregel betrekking op het tot stand brengen van een nieuwe geautomatiseerde sorteer- en recyclingfaciliteit voor plastic flessen, die de materialen naar polymeersoort en naar kleur zou verdelen. Het gesorteerde materiaal zou vervolgens worden omgezet in plastic basismateriaal, dat gebruikt zou kunnen worden voor de productie van nieuwe plastic flessen. Momenteel wordt het sorteren van afvalplastic in het Verenigd Koninkrijk doorgaans met de hand gedaan en bij de meest geavanceerde methode om plastic flessen te produceren worden niet eerder verwerkte polymeren gebruikt. In 2001 werd in het Verenigd Koninkrijk 460 000 t plastic flessen verbruikt, waarvan minder dan 500 t (0,1 %) gerecycleerde materialen bevatte.

(20) Wat aggregaten betreft hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk reeds een heffing ingevoerd op de winning van aggregaten uit de grond om een stimulans te bieden voor het hergebruik van afvalaggregaten (bijvoorbeeld afkomstig van bouw- en afgravingsactiviteiten). Vanwege de toch al lage kosten van niet eerder verwerkte aggregaten en de hoge kosten van apparatuur voor het recycleren van aggregaten, wordt de markt door de heffing op zich onvoldoende gestimuleerd om in een dergelijke faciliteit te investeren. WRAP wil dan ook maximaal 20 projecten in heel het Verenigd Koninkrijk subsidiëren waarbij het zou gaan om de totstandbrenging van sorteer- en recyclingcapaciteit voor een afvalaggregaat. Deze projecten zouden zich concentreren op afvalaggregaten die nu nauwelijks worden gerecycleerd, in het bijzonder afvalaggregaten die sterk zijn vervuild door aarde, klei en andere vervuilende stoffen. Verwacht wordt dat door deze maatregel in 2004 2 miljoen t meer afvalaggregaat wordt gerecycleerd.

(21) WRAP is van mening dat de compostsector een onrijpe sector is, waarin een complete infrastructuur voor het inzamelen, verwerken en composteren van organisch afval (voornamelijk tuinafval en afval uit openbare parken) ontbreekt. Dit is toe te schrijven aan de relatief hoge kapitaalkosten die het opzetten van een infrastructuur met zich brengt en aan de lage waarde van compostproducten. WRAP wil maximaal 20 projecten steunen op het gebied van de verwerking van organisch afval tot elementaire compostproducten en op het gebied van de productie van meer verfijnde producten voor de tuin, door deze elementaire compostproducten te vermengen met andere grondstoffen om meer verfijnde producten voor de tuin te creëren. Deze eindproducten zullen voornamelijk in de horticultuur, bij de landschappelijke aankleding en in de organische horticultuur worden gebruikt. Verwacht wordt dat door deze steunmaatregel 500 000 t meer organisch afval wordt gerecycleerd en dat hierdoor het aandeel aan gecomposteerde producten in deze sectoren toeneemt. In 2002, bijvoorbeeld maakten in het Verenigd Koninkrijk gecomposteerde producten minder dan 3 % uit van de 3 miljoen m^3 in de horticultuur gebruikte grondstoffen. Het product dat doorgaans voor deze eindtoepassing wordt gebruikt is turf. Het door gecomposteerde producten vervangen van turf heeft als bijkomend milieuvoordeel dat veengebieden in stand worden gehouden.

2.2.3. *In aanmerking komende kosten*

(22) Bij het berekenen van de in aanmerking komende kosten hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de investeringen die zijn gekoppeld aan de recyclingactiviteiten, in hun totaliteit meegenomen.

(23) Met betrekking tot de houtprojecten, bijvoorbeeld, behoren de apparatuur voor het scheiden, hakken en versnipperen van afvalhout, waarmee verschillende kwaliteiten gerecycleerd hout kunnen worden geproduceerd, de apparatuur voor het verwijderen van vuil en de apparatuur voor het verwerken van het eindproduct (bijvoorbeeld verfapparatuur en apparatuur voor het in balen verpakken en in zakken stoppen) tot de in aanmerking komende investeringen. Wat het glasproject betreft omvatten de in aanmerking komende investeringen de verbrijzelapparatuur die glas op een dusdanige manier verwerkt dat er fijngemalen glas ontstaat. Wat het project voor plastic betreft maakt de apparatuur voor het sorteren en recycleren van afvalplastic deel uit van de in aanmerking komende investeringskosten. In het geval van compost omvatten deze de apparatuur voor het shredden, beluchten, draaien en mengen van organisch afvalmateriaal. In het geval van aggregaten, ten slotte, de apparatuur voor het sorteren, screenen, wassen, pletten en vermalen van aggregaten zodat deze aan bepaalde vereisten voor eindtoepassingen voldoen.

(24) Van deze in aanmerking komende investeringskosten trekken de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de kosten af van investeringen die noodzakelijk zijn om mogelijke verplicht in acht te nemen normen na te komen. Ook zullen zij het nettovoordeel voor de ontvanger over een periode van vijf jaar aftrekken, met inachtneming van de besparingen over vijf jaren van de gebruiksduur van de investering, met mogelijke productiestijgingen in die periode van vijf jaar en met eventuele hogere inkomsten of andere voordelen voor de ontvanger gedurende die periode. In het aggregatenproject waarbij Huntsmans Quarries Ltd betrokken is, bijvoorbeeld, omvat de berekening van de baten een schatting van de winst na belasting met inbegrip van de operationele kosten, kapitaalkosten en de bijdrage voor de heffing op aggregaten, waarbij gebruik is gemaakt van de door de onderneming overhandigde kostenraming. Aan die winst, die op 110 000 GBP wordt geschat, hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk ook een schatting toegevoegd van de gespaarde reserve van Huntsmans ([8]), die op 26 532 GBP wordt begroot. Van die voordelen hebben zij verschillende additionele extra kosten afgetrokken, zoals de overheadkosten van het management, die resulteren in een waardering van de nettovoordelen over de eerste vijf jaar van 109 632 GBP. In sommige gevallen, zoals het glasproject, wordt geen nettovoordeel verwacht. Mocht er echter sprake zijn van een nettovoordeel, dan vereist WRAP dat het betreffende deel van de steun wordt terugbetaald.

([8]) Dankzij de productie van gerecycleerd aggregaat hoeft Huntmans Quarries Ltd minder niet eerder verwerkt aggregaat uit haar mijn te winnen, waardoor de levensduur van die mijn wordt verlengd.

2.2.4. *Steunintensiteit*

(25) De steunintensiteit van de subsidies zal maximaal 30 % bedragen, plus de extra procentpunten die op grond van punt 34 van de kaderregeling inzake milieusteun zijn toegestaan voor projecten waarbij kleine en middelgrote ondernemingen zijn betrokken en/of die in steungebieden zijn gesitueerd.

(26) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk zullen ervoor zorgen dat geen enkel project voor dezelfde in aanmerking komende kosten steun ontvangt van andere bronnen indien de gecumuleerde steun de op grond van de kaderregeling inzake milieusteun van toepassing zijnde steunintensiteiten te boven gaat. Teneinde de naleving van dit beginsel te waarborgen, zal de ontvangers worden gevraagd een verklaring in te dienen met betrekking tot mogelijke andere aangevraagde steun.

2.2.5. *Budget*

(27) Het totale budget voor het WRAP-milieusubsidiefonds bedraagt 20,3 miljoen EUR. Het totale budget voor de drie houtprojecten bedraagt 0,75 miljoen EUR. Het glasproject heeft een budget van 1 miljoen EUR en het project voor plastic heeft een budget van 3,3 miljoen EUR. Het budget voor de 20 aggregaatprojecten bedraagt 8,55 miljoen EUR en de 20 compostprojecten hebben een budget van 5,7 miljoen EUR.

2.2.6. *Rappportage*

De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk zullen jaarlijks verslag uitbrengen aan de Commissie over de activiteiten van de regeling.

2.3. **Het WRAP-huurwaarborgfonds**

(28) Evenals het WRAP-milieusubsidiefonds steunt het WRAP-huurwaarborgfonds investeringen in recyclingactiviteiten en wil het op deze wijze bijdragen tot het vergroten van de capaciteit voor het recycleren van afval in het Verenigd Koninkrijk.

(29) Het fonds verstrekt garanties voor de huur van installaties en materieel om afvalstoffen te recycleren of op grond van deze afvalstoffen producten te vervaardigen. Slechts installaties en materieel die voor minimaal vijf jaar worden gehuurd, komen hiervoor in aanmerking. De maximale waarde van in het kader van deze steunmaatregel te steunen afzonderlijke activa bedraagt 5 miljoen GBP. Wat betreft het op grond van de kaderregeling inzake milieusteun aangemelde deel van het WRAP-huurwaarborgfonds, dat het onderwerp vormt van deze beschikking, hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de toezegging gedaan dat projecten waarbij het om „state of the art"-processen gaat, niet voor huurwaarborgsteun in aanmerking komen. Met „state of the art" wordt een proces bedoeld waarbij het gebruik van een afvalproduct om er een eindproduct van te maken economisch winstgevend en de normale werkwijze is (bijvoorbeeld het gebruik van oud papier voor de productie van krantenpapier).

(30) Volgens de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk staan verhuurmaatschappijen zeer afkerig tegenover het huren van afvalrecyclingmaterieel. Dit is vanwege de vermeende lage herverkoopwaarde van het specialistische materieel dat in de recyclingsector wordt gebruikt. Het gevolg hiervan is dat verhuurmaatschappijen huurovereenkomsten voor dergelijk materieel als overeenkomsten met zeer grote commerciële risico's beschouwen die derhalve onevenredig duur zijn.

(31) Teneinde deze situatie te verhelpen, zullen de door het fonds verstrekte garanties de restwaarde van het materieel dekken, dat, op basis van operationele lease, een activum van de verhuurder blijft en dat de verhuurder aan het einde van de huurperiode, of eerder, in geval van faillissement van de huurder, zal verkopen. Vóór de ondertekening van de huurovereenkomst stelt de vertegenwoordiger van het management in overleg met een verhuurderspanel een restwaarde vast voor het betrokken activum. Het fonds is in twee gevallen verplicht dit activum voor de overeengekomen restwaarde aan te kopen: hetzij indien de huurder failliet gaat hetzij indien de restwaarde van het activum minder is dan de gegarandeerde waarde aan het einde van de huurperiode.

(32) Teneinde het nettosubsidie-equivalent van deze garantie te berekenen, hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk gebruikgemaakt van de methode die is vastgelegd in de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties ([9]), waarin staat dat het subsidie-equivalent gelijk is aan (gegarandeerd bedrag × risico) −premie. In het geval van een investering van 100 000 GBP zou de gegarandeerde restwaarde meestal 20 000 GBP zijn. Volgens het Verenigd Koninkrijk heeft een normaal commercieel portfolio op het gebied van de financiering van activa een risicobasis met een niet-terugbetalingspercentage van 10-20 %. Gezien het hogere risicoprofiel van de door het fonds gedekte activiteiten op het gebied van het recycleren van afval, schatten de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk in dat er een hoger niet-terugbetalingspercentage moet worden toegepast, namelijk 30 %. Het subsidie-equivalent van een investering van 100 000 GBP zou derhalve 20 000 GBP × 30 % = 6 000 GBP zijn. Het is niet waarschijnlijk dat er aan WRAP premies betaald moeten worden. Dit betekent dat de steunintensiteit voor deze steun 6 000/100 000 = 6 % zal zijn. De berekening van deze steunintensiteit is gebaseerd op het uitgangspunt dat de gegarandeerde restwaarde wordt vastgesteld op 20 % van de waarde van de investering. In sommige gevallen zou deze gegarandeerde restwaarde boven de 20 % kunnen uitkomen. In dergelijke gevallen zal de berekening van het steunelement dienovereenkomstig variëren. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben in ieder geval bevestigd dat de steunintensiteit normaliter niet hoger dan 15 % zou moeten zijn.

([9]) PB C 71 van 11.3.2000, blz. 14.

(33) Het onderdeel van het WRAP-huurwaarborgfonds waarop deze beschikking betrekking heeft, betreft de toepassing van het fonds op investeringen die door grote bedrijven in niet gesteunde gebieden worden gedaan; dit deel wordt aangemeld op grond van de kaderregeling inzake milieusteun ([10]). Evenals bij het WRAP-milieusubsidiefonds hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk bij de berekening van de in aanmerking komende kosten alle met de recyclingactiviteiten verband houdende investeringen meegenomen. Dat wil in dat geval zeggen, de investeringen die het onderwerp zijn van de gegarandeerde huur. Van deze in aanmerking komende kosten trekken de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de voordelen van de investeringen over een periode van vijf jaar af.

(34) Het huurwaarborgfonds heeft een omvang van ongeveer 3,6 miljoen EUR, waardoor het maximaal 12 miljoen EUR aan restwaarden kan garanderen over een periode van vijf jaar (het fonds opereert tot 31 december 2006). Aangezien dit fonds voornamelijk is gericht op kleine en middelgrote ondernemingen, is het waarschijnlijk dat sowieso weinig grote bedrijven die in niet gesteunde gebieden zijn gevestigd, zullen profiteren van de toepassing van dit fonds.

(35) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk zullen jaarlijks verslag uitbrengen aan de Commissie over de activiteiten van de steunmaatregel.

3. **REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IN TE LEIDEN**

(36) De Commissie betwijfelde of het WRAP-milieusubsidiefonds en het WRAP-huurwaarborgfonds in aanmerking zouden komen voor toetsing aan de kaderregeling inzake milieusteun.

(37) Uit hoofde van punt 29 van de kaderregeling inzake milieusteun kan investeringssteun met name worden toegestaan op grond van de kaderregeling wanneer ondernemingen investeren bij ontstentenis van verplichte communautaire normen, of wanneer zij moeten investeren om zich aan te passen aan nationale normen die strenger zijn dan de toepasselijke communautaire normen. De Commissie was van mening dat de in het kader van het WRAP-milieusubsidiefonds en het WRAP-huurwaarborgfonds verleende steun niet aan een dergelijk doel beantwoordt en juist is bedoeld om het Verenigd Koninkrijk in staat te stellen de doelstellingen van de richtlijn inzake stortplaatsen te realiseren. De Commissie merkte op dat investeringssteun die op grond van de kaderregeling inzake milieusteun wordt goedgekeurd, is gericht op het verminderen van de door de begunstigde tijdens het productieproces veroorzaakte emissies en vervuiling. Deze steunmaatregelen hebben een ander doel: de totale activiteit van de begunstigden (het recycleren van afval) moet milieuvoordelen hebben. De Commissie betwijfelde of de doelstelling van de kaderregeling inzake milieusteun op dergelijke situaties van toepassing moest zijn.

([10]) Wat betreft de garanties die worden gegeven aan investeringen die door grote ondernemingen in gesteunde gebieden worden gedaan of door KMO's, heeft de Commissie, in haar beschikking van 19 maart 2003, geconstateerd dat deze verenigbaar waren met respectievelijk de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen en met Verordening (EG) nr. 70/2001.

(38) Daarnaast betwijfelde de Commissie, ervan uitgaande dat de kaderregeling inzake milieusteun op deze regelingen van toepassing was, of de berekening van de in aanmerking komende kosten in overeenstemming was met de richtsnoeren. Dit komt doordat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk alle met de recyclingactiviteiten verband houdende investeringen hadden meegeteld en omdat zij niet voldoende informatie hadden verschaft over de vraag hoe zij de voordelen voor de ontvangers van de steun over een periode van vijf jaar wilden berekenen.

(39) Tot slot heeft de Commissie er haar twijfels over geuit of er voor deze twee steunmaatregelen op grond van artikel 87, lid 3, van het Verdrag rechtstreeks een uitzondering kon worden gemaakt, aangezien de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk niet voldoende hadden aangetoond waarom staatssteun in dit gebied noodzakelijk was en waarom deze staatssteun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig veranderde dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

(40) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van 29 derde partijen. Deze opmerkingen werden ingediend door de regeringen van Duitsland en Ierland, Community Recycling Network, Local Authority Recycling Advisory Committee, Friends of the Earth, Consumers' Association, Soft Drinks Association, Coca Cola Enterprises Ltd, Composting Association, Soil Association Producer Services, Royal Society for the Protection of Birds, Recycling of Used Plastics Ltd, Nampak Plastics, Dryden Aqua, Glass Recycling Group Ltd, Knauf Insulation, Dr Andrew Smith en Dr Philip Jackson van CERAM Research Ltd, Aggregate Industries UK Ltd, Hanson Aggregates Ltd, British Aggregates Association, Wood Recyclers Association, Wood Panel Industries Federation, Kronospan Ltd, Environmental, Food and Rural Affairs Committee, het Britse parlementslid de heer Colin Pickthall, het Britse parlementslid de heer David Kidney, het Britse parlementslid mevrouw Helen Clarke en het Britse parlementslid mevrouw Julia Drown. Al deze opmerkingen, behalve die van de British Aggregates Association, waren vóór de WRAP-maatregelen.

(41) De British Aggregates Association beweert dat de voorgestelde hulp aan de aggregatensector onderscheid zou maken tussen verschillende soorten afvalaggregaten. Volgens de vereniging zal steun worden verleend aan bedrijven die industrieel mineraal verwerkingsafval recycleren, en aan bedrijven die verwerkingsafval uit vindplaatsen van lei en schalie verwerken. De maatregel kan derhalve geen enkel milieuvoordeel opleveren aangezien het gesubsidieerde gerecycleerde materiaal simpelweg ander materiaal zou vervangen dat momenteel zonder subsidie wordt gerecycleerd.

(42) De opmerkingen van de andere betrokken partijen lijken erg veel op elkaar qua inhoud en vorm. Zij benadrukken het bestaan van marktfalen waar het gaat om het recycleren van verschillende afvalproducten, en het onbevredigende niveau van de selectieve afvalinzameling in het Verenigd Koninkrijk. In sommige opmerkingen werd erkend dat het verhogen van de stortbelasting een deel van de oplossing is, maar dit kan niet worden gedaan totdat er goedkope alternatieven voor storten zijn ontwikkeld. Volgens betrokkenen draagt de WRAP-steunmaatregel bij tot het verwezenlijken van deze alternatieven en tot het creëren van markten voor recycleerbare producten.

(43) In de meeste opmerkingen wordt de betrekkelijk geringe omvang van de door WRAP verleende steun benadrukt en het feit dat de betrokken maatregelen geen significante gevolgen voor de mededinging hebben. Tegelijkertijd worden de positieve effecten van de maatregelen op het milieu benadrukt, aangezien er minder afval naar stortplaatsen gaat. Sommige derde partijen noemen meer specifieke voordelen; de Royal Society for the Protection of Birds benadrukt bijvoorbeeld de problemen die ontstaan door het gebruik van veengebieden en de gevolgen daarvan voor de habitat van vogels. Het gebruik van compost in plaats van turf zal helpen deze natuurlijke habitat te beschermen.

(44) Met uitzondering van de British Aggregates Association zijn alle derde partijen dan ook van mening dat dit een duidelijk geval van milieusteun is, waarvoor op basis van de kaderregeling inzake milieusteun een uitzondering zou moeten worden gemaakt.

5. OPMERKINGEN VAN HET VERENIGD KONINKRIJK

(45) Met betrekking tot de toepasselijkheid van de kaderregeling inzake milieusteun beweren de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk dat er geen enkele reden is de toepassing van deze kaderregeling te beperken tot de door de begunstigde veroorzaakte vervuiling, zoals staat vermeld in het besluit van de Commissie tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure. Zij merken op dat, op grond van punt 42 van de kaderregeling inzake milieusteun, steun kan worden goedgekeurd ten behoeve van afvalbeheer. Ook wijzen zij erop dat de kaderregeling verwijst naar de communautaire strategie voor afvalbeheer, op grond waarvan afvalbeheer „een prioritaire doelstelling is voor de Gemeenschap teneinde de gevaren voor het milieu te verminderen" ([11]). Zij vinden het derhalve verkeerd dat regelingen die zijn ontworpen om de hoeveelheid gerecycleerd afval te vergroten, bij voorbaat worden uitgesloten van de kaderregeling inzake milieusteun.

([11]) COM(96) 399 def. van 30 juli 1996.

(46) Volgens de interpretatie van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk van punt 29 van de kaderregeling inzake milieusteun betekent dit punt simpelweg dat een bedrijf geen steun kan krijgen als de steun louter is bedoeld om het bedrijf te helpen te voldoen aan een juridische verplichting die krachtens het communautaire recht is opgelegd. Indien er geen relevante wet is die het bedrijf moet naleven, zoals hier het geval is, mag de steun het gewenste stimulerende effect hebben en wordt een onderneming op geen enkele wijze uitgesloten van staatssteun uit hoofde van de kaderregeling inzake milieusteun. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk voegen hier verder aan toe dat het lidstaten niet per se verboden is ondernemingen te ondersteunen welke die lidstaat helpen te voldoen aan zijn verplichtingen krachtens het communautaire recht. Om deze redenen zijn de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk van mening dat deze twee steunmaatregelen binnen de reikwijdte van de kaderregeling inzake milieusteun kunnen vallen.

(47) Inzake het vraagstuk van de in aanmerking komende kosten halen de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk punt 37 van de kaderregeling aan, waarin staat dat „alleen de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn voor het verwezenlijken van de milieudoeleinden voor steun in aanmerking komen". Aangezien het milieudoeleinde van de maatregelen erin bestaat de hoeveelheid gerecycleerd afval te vergroten, beweren de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk dat alle extra investeringskosten die noodzakelijk zijn om de hoeveelheid gerecycleerd afval te vergroten, dat wil zeggen, alle investeringen die verband houden met de recyclingactiviteiten, dienen te vallen onder de in aanmerking komende kosten. Met betrekking tot de berekening van de voordelen voor de ontvanger van de steun gedurende de eerste vijf jaar, hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk een uitvoerige beschrijving verstrekt van hoe deze in een aantal concrete voorbeelden worden berekend.

(48) Indien de Commissie concludeert dat de kaderregeling inzake milieusteun niet van toepassing is op de zaak in kwestie, stellen de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk dat de twee steunmaatregelen rechtstreeks in aanmerking komen voor een uitzondering op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag. Wat betreft de kwestie van de noodzaak van de steun benadrukken de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk eerst dat er maatregelen zijn genomen om de hoeveelheid gerecycleerd afval te vergroten en dat deze maatregelen waren gebaseerd op het beginsel van internalisering van de kosten. Hiertoe behoort een stijging van de stortbelasting. Aangezien echter in het Verenigd Koninkrijk de kosten van het storten van afval vóór belasting zo laag zijn, blijven de kosten van het storten van afval na belasting ver onder Europese gemiddelden en zullen op zich niet toereikend zijn om het excessieve storten van afval tegen te gaan. Het feit dat er niet wordt gestort, betekent bovendien niet noodzakelijkerwijs dat er wel wordt gerecycleerd. Daarom zijn de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk tot de conclusie gekomen dat het noodzakelijk is recyclage rechtstreeks in het kader van het WRAP-programma aan te pakken. Op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag kan een steunmaatregel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd wanneer deze de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid en bepaalde regionale economieën vergemakkelijkt, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. In het onderhavige geval brachten de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk naar voren dat de twee steunmaatregelen waar het om gaat gericht zijn op het ondersteunen van de recyclage van afval, hetgeen volledig in overeenstemming is met het communautaire milieubeleid. Daarnaast is de steun evenredig en vervalst deze de mededinging niet. De steunbedragen zijn betrekkelijk klein, de steun is gericht op sectoren waarin sprake is van marktfalen, en aanbestedingen zorgen ervoor dat slechts de steun die minimaal noodzakelijk is om marktkrachten te stimuleren, wordt verleend.

(49) Met betrekking tot het specifieke bezwaar van de British Aggregate Association hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk geantwoord dat de afvalaggregaten waarbij sprake is van vermeende discriminatie, in feite de bijproducten van de winning van niet eerder verwerkt aggregaat zijn. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk beschouwen deze producten niet als echt afval waarvan de recyclage moet worden gesteund, aangezien door dergelijke steun ook de winning van niet eerder verwerkt aggregaat zou worden aangemoedigd en de doelstelling die eruit bestaat het gebruik en het recycleren van aggregaten te bevorderen, zou worden gedwarsboomd. In het kader van het WRAP-milieusubsidiefonds zullen de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hun steun beperken tot het recycleren van afvalaggregaat, dat wil zeggen, aggregaat dat eenmaal is gebruikt, en van aggregaten die bijproducten zijn van andere industriële processen dan de winning van verse aggregaten, zoals mineraal afval afkomstig van de productie van porselein, klei, steenkool en lei.

6. **BEOORDELING VAN DE STEUN**

6.1. **Het WRAP-milieusubsidiefonds**

6.1.1. *Aanwezigheid van de steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag*

(50) Volgens artikel 87, lid 1, van het 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, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.".

(51) In dit geval wordt de maatregel gefinancierd met middelen die de staat in het kader van het WRAP-programma heeft toegekend. De maatregel geeft bepaalde bedrijven die in specifieke sectoren opereren, een selectief economisch voordeel in de vorm van een subsidie. Door voor een openbareaanbestedingsprocedure te kiezen, kan ervoor worden gezorgd dat de hoogte van de subsidie zoveel mogelijk wordt beperkt,

maar hierdoor wordt het ondersteunende karakter van de maatregel niet weggenomen. Daarnaast kunnen de afvalproducten die worden gerecycleerd, internationaal worden verhandeld. Naar schatting werd in 2001 bijvoorbeeld maximaal 25 % van het afvalplastic van het Verenigd Koninkrijk geëxporteerd, terwijl 10 000 t afvalglas werd geïmporteerd, voornamelijk afkomstig uit Ierland. Evenzo kunnen de eindproducten die van het gerecycleerde afval worden gemaakt (bijvoorbeeld bedstro voor dieren of actieve kool gemaakt van afvalhout of sanitaire producten die afvalglas bevatten), ook internationaal worden verhandeld. Om deze redenen vormt het WRAP-milieusubsidiefonds steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

6.1.2. *Beoordeling van de verenigbaarheid met artikel 87 van het Verdrag*

(52) De Commissie heeft bekeken of de uitzonderingen van artikel 87, leden 2 en 3, van het Verdrag van toepassing zijn. Op grond van de uitzonderingen van artikel 87, lid 2, van het Verdrag zou de steun als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. De steun is echter niet van sociale aard en wordt niet aan individuele verbruikers verstrekt, dient niet tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, en is niet noodzakelijk om de economische nadelen te compenseren die door de deling van Duitsland zijn berokkend. De uitzonderingen van artikel 87, lid 3, onder a), b) en d), van het Verdrag, die betrekking hebben op de bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, op projecten van gemeenschappelijk Europees belang en op de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed, zijn ook niet van toepassing. Hoe dan ook, het Verenigd Koninkrijk heeft niet getracht de steun te rechtvaardigen op die gronden.

(53) Wat betreft het eerste deel van de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, namelijk steun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, merkt de Commissie op dat de steun niet bedoeld was voor activiteiten zoals onderzoek en ontwikkeling. Noch kan de steun verenigbaar worden geacht met de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen of met Verordening (EG) nr. 70/2001. Alle projecten van het WRAP-milieusubsidiefonds die met die twee teksten verenigbaar waren, vormden op 19 maart 2003 het voorwerp van een positieve beschikking van de Commissie. Het WRAP-milieusubsidiefonds omvat derhalve per definitie uitsluitend projecten die niet verenigbaar zijn met communautaire regels inzake regionale steunmaatregelen of inzake steun aan kleine en middelgrote ondernemingen.

(54) Derhalve dient te worden onderzocht of deze regeling in aanmerking komt voor een uitzondering op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag op andere gronden dan die waarnaar in de overwegingen 52 en 53 wordt verwezen. In de volgende overwegingen beoordeelt de Commissie of het WRAP-milieusubsidiefonds verenigbaar is met de kaderregeling inzake milieusteun en of het rechtstreeks verenigbaar is met artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

6.1.2.1. Beoordeling op grond van de kaderregeling inzake milieusteun

(55) In haar beschikking van 19 maart 2003 erkende de Commissie dat de steunmaatregel betreffende het WRAP-milieusubsidiefonds milieuvoordelen heeft. Het recycleren van afval is milieuvriendelijker dan het storten van afval. In haar beschikking van 17 juli 2003, echter, in zaak C 61/2002 (Shotton paper — recycling van krantenpapier), die betrekking had op investeringssteun voor het recycleren van oud papier, concludeerde de Commissie dat de kaderregeling inzake milieusteun niet van toepassing was op dit soort steun. Aangezien die zaak een afzonderlijke toepassing betreft van het WRAP-milieusubsidiefonds op de specifieke sector van oud papier, moet dezelfde conclusie worden getrokken met betrekking tot de steunmaatregel zelf.

(56) De kaderregeling inzake milieusteun is om de volgende redenen niet toepasbaar. Volgens punt 29 van de kaderregeling inzake milieusteun mag investeringssteun worden toegekend wanneer de maatregelen „ondernemingen in staat stellen de toepasselijke communautaire normen te overtreffen" of „wanneer ondernemingen investeren bij ontstentenis van verplichte communautaire normen […]".

(57) De eerste in punt 29 van de kaderregeling inzake milieusteun genoemde mogelijkheid, die toestaat dat steun wordt verleend teneinde ondernemingen in staat te stellen de toepasselijke communautaire normen te overtreffen, zijn in dit geval niet van toepassing. De steun wordt verleend om het milieu in het Verenigd Koninkrijk in het algemeen te verbeteren en om het Verenigd Koninkrijk te helpen zijn verplichtingen op grond van de richtlijn inzake stortplaatsen en de verpakkingsrichtlijn te vervullen. De steun wordt niet toegekend om de begunstigden in staat te stellen de rechtstreeks voor hen geldende normen te overtreffen.

(58) Wat de tweede mogelijkheid van punt 29 van de kaderregeling inzake milieusteun betreft, die betrekking heeft op steun voor ondernemingen om te investeren bij ontstentenis van verplichte communautaire normen, heeft het Verenigd Koninkrijk betoogd dat de betreffende normen voor de lidstaat zelf golden en niet voor de onderneming en dat daarom investeringssteun op grond van de kaderregeling inzake milieusteun kon worden toegestaan. In haar beschikking in zaak C 61/2002 heeft de Commissie dat argument reeds verworpen. Deze uitzondering moet worden geïnterpreteerd in het licht van punt 18, onder b), van de kaderregeling inzake milieusteun, waarin staat dat steunmaatregelen „eveneens

een stimulans [kunnen] zijn die de ondernemingen meer bepaald aanmoedigt de normen te overtreffen of extra investeringen uit te voeren om hun installaties minder vervuilend te maken". Op grond hiervan is de Commissie van oordeel dat het in punt 29 van de kaderregeling inzake milieusteun gaat om gevallen van investeringssteun waar een onderneming investeert om haar eigen milieuprestaties te verbeteren en de zelf veroorzaakte verontreiniging te beperken. Dit is niet het geval in het kader van de huidige steunmaatregel.

(59) De Commissie is tevens van mening dat de kaderregeling inzake milieusteun geen andere bepalingen heeft die van toepassing zijn op de betreffende zaak. De Commissie wijst er in dit verband ook op, dat exploitatiesteun ter bevordering van het afvalbeheer kan worden toegestaan onder de voorwaarden van de punten 42 tot en met 46 van de kaderregeling, ten behoeve van afvalbeheer. De steunmaatregelen in kwestie, die investeringssteun betreffen, voldoen echter niet aan die voorwaarden.

(60) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben getracht onderscheid te maken tussen zaak C 61/2002 (Shotton paper) en de onderhavige zaak en hebben betoogd dat er voldoende verschillen waren tussen beide zaken om tot verschillende conclusies te komen met betrekking tot de toepasbaarheid van de kaderregeling inzake milieusteun in dit geval. Zij hebben in het bijzonder opgemerkt dat het in de zaak-Shotton paper om een veel groter steunbedrag ging dan de afzonderlijke bedragen die in het kader van het WRAP-milieusubsidiefonds zijn verstrekt, dat het een volledig ontwikkelde markt betrof terwijl de steunmaatregel is gericht op nog niet volledig ontwikkelde markten waarin duidelijk sprake is van marktfalen, en dat de steunmaatregel een proces subsidieerde waarbij gangbare technologie wordt gebruikt, terwijl de technologieën die het WRAP-milieusubsidiefonds tracht te ontwikkelen, nog niet op de markt zijn getest. De Commissie is van mening dat deze argumenten, die feitelijk van aard zijn, relevant zijn in de context van de discussie over de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag. Zij zijn echter niet van dien aard dat zij de juridische interpretatie van de Commissie van punt 29 van de kaderregeling inzake milieusteun wijzigen, waardoor de Commissie tot de conclusie komt dat de kaderregeling in de onderhavige zaak niet van toepassing is.

(61) Derhalve moet worden geconcludeerd dat de kaderregeling inzake milieusteun niet van toepassing is op het WRAP-milieusubsidiefonds.

6.1.2.2. Rechtstreekse toepassing van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag

(62) Het verstrekken van investeringssteun ten behoeve van de recyclage van afval is niet voorzien in de kaderregeling inzake milieusteun, ondanks de daaraan verbonden milieuvoordelen. Daarom is het gepast na te gaan of dit soort steun aan de criteria voldoet om rechtstreeks verenigbaar te zijn met artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

(63) Volgens artikel 87, lid 3, onder c) van het Verdrag kan „een steunmaatregel wanneer deze de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid en bepaalde regionale economieën vergemakkelijkt, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad" als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd.

(64) De Commissie merkt allereerst op dat de doelstelling van deze steunmaatregel het bevorderen van de recyclage van afval is. Het recycleren van afval is een cruciaal element van afvalbeheer, dat de Commissie beschouwt als een „prioritaire doelstelling voor de Gemeenschap teneinde de gevaren voor het milieu te verkleinen" ([12]). Het belang van deze doelstelling werd benadrukt door de richtlijn inzake stortplaatsen, die vereist dat lidstaten de hoeveelheid gemeentelijk afval dat op stortplaatsen terechtkomt, verminderen, en de verpakkingsrichtlijn, die vereist dat significant grotere hoeveelheden verpakkingsafval worden gerecycleerd. Het recycleren van afval is daarom een economische bedrijvigheid waarvan de ontwikkeling zou moeten worden aangemoedigd, vanwege de bijbehorende milieuvoordelen, zowel op nationaal als op communautair niveau.

(65) Teneinde verenigbaar te zijn met artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag moet de steunmaatregel ook evenredig zijn aan de doelstelling en moet deze de mededinging niet zodanig vervalsen dat hierdoor het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Bepaalde elementen om de evenredigheid van dit soort steunmaatregelen te beoordelen, zijn door de Commissie neergelegd in de zaak C 61/2002. In die zaak heeft de Commissie geconcludeerd dat de steun die werd verstrekt om de capaciteit van Shotton om oud papier te recycleren, niet evenredig, noch noodzakelijk was en leidde tot een overmatige concurrentievervalsing. De Commissie heeft allereerst opgemerkt dat het produceren van krantenpapier op basis van oud papier de thans gangbare technologie is, die economisch winstgevend en wijdverspreid is. Het verstrekken van steun voor de ontwikkeling van dergelijk materieel was daarom onevenredig en niet nodig. Daarnaast heeft de Commissie geconcludeerd dat de steun tot overmatige concurrentievervalsing zou leiden, gezien de grootte van het bedrag in kwestie (35 miljoen EUR), die aan één enkele onderneming werd verstrekt, die een belangrijke deelnemer is op de markt voor krantenpapier.

(66) De Commissie is van mening dat zij wat deze steunmaatregel betreft een andere conclusie kan trekken. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben op overtuigende wijze betoogd dat er bij de in het kader van het WRAP-milieusubsidiefonds te subsidiëren projecten geen sprake is van „state of the art"-processen, die kunnen worden omschreven als processen waarbij het gebruik van een afvalproduct om een eindproduct te maken economisch winstgevend is en derhalve de normale werkwijze betreft. Bij sommige van de WRAP-projecten gaat het om technologieën die weinig op de markt zijn getest. Dit schijnt het geval te zijn bij het glasproject, waarbij het ging om het fijnmalen van glas om dit vervolgens te verwerken in sanitaire producten of

([12]) Communautaire strategie voor afvalbeheer (COM(96) 399 def. van 30 juli 1996).

bakstenen, of het project voor plasticproducten, waarbij sprake is van apparatuur voor het automatisch sorteren van plastic flessen (een proces dat in het Verenigd Koninkrijk normaliter met de hand wordt gedaan). Bij andere projecten, zoals het hout-, compost- of aggregatenproject, gaat het om activiteiten waarbij het gebruik van afvalproducten als grondstof niet de normale werkwijze is. In het geval van hout, bijvoorbeeld, zijn de kosten van afvalhout dat wordt verwerkt om te worden gerecycleerd, doorgaans hoger dan de kosten van zuiver hout dat voor een equivalente toepassing wordt verwerkt, waardoor het gebruik ervan doorgaans niet winstgevend is. Aangezien deze steunregeling geen „state of the art"-processen subsidieert, kan de steun als noodzakelijk worden aangemerkt.

(67) Wat betreft het effect van de maatregel op de mededinging en op de handel tussen de lidstaten, merkt de Commissie allereerst op dat de steunbedragen significant lager zijn dan het in de zaak-Shotton paper verstrekte bedrag. Het grootste bedrag aan individuele steun dat in het kader van deze steunmaatregel wordt verstrekt, is 3,3 miljoen EUR, vergeleken met 35 miljoen EUR in de zaak-Shotton. Daarnaast is de steun voor de meeste afvalproducten verspreid over diverse projecten (maximaal 20 in het geval van compost en aggregaten). Alle opmerkingen van belanghebbenden op één na waren positief over het project. Slechts in één opmerking, afkomstig van de British Aggregates Association, werd het mogelijke negatieve effect van de maatregel op de mededinging benadrukt, specifiek in de aggregatensector, aangezien onderscheid gemaakt zou worden tussen verschillende soorten gerecycleerd materiaal. Het schijnt echter dat de afvalaggregaten waarbij sprake is van vermeende discriminatie, bijproducten zijn van de winning van niet eerder verwerkt aggregaat. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben betoogd dat deze producten niet als echt afval kunnen worden aangemerkt. Overeenkomstig de definitie van afval in Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 inzake afval ([13]), moeten dergelijke bijproducten over het algemeen als afval worden beschouwd. Daarnaast heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen onlangs criteria gedefinieerd om van geval tot geval te bepalen of bijproducten als afval kunnen worden aangemerkt ([14]). Deze jurisprudentie verandert niets aan de algemene conclusie dat bijproducten van de winning van niet eerder verwerkt aggregaat als afval dienen te worden aangemerkt. Desalniettemin is de Commissie van mening dat het legitiem is de recyclage van bijproducten van de winning van niet eerder verwerkt aggregaat niet te steunen. Het steunen van dit laatste zou als ongewenst effect hebben dat de winning van niet eerder verwerkt aggregaat wordt gestimuleerd en zou de doelstelling die eruit bestaat de recyclage te stimuleren van materialen die reeds zijn gebruikt, dwarsbomen. Bovendien zouden de betreffende projecten zich concentreren op afvalaggregaten die momenteel nauwelijks worden gerecycleerd, in het bijzonder afvalaggregaten die zeer vervuild zijn door de aanwezigheid van aarde, klei en andere vervuilende stoffen. De situatie van dergelijke aggregaten verschilt duidelijk van die van bijproducten van de winning van niet eerder verwerkt aggregaat. De Commissie is derhalve van mening dat er geen sprake is van onrechtmatige discriminatie op het gebied van aggregaten.

(68) Teneinde vast te stellen of de steun tot overmatige concurrentievervalsing leidt, moeten de aan de diverse projecten verstrekte steunintensiteiten in acht worden genomen. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben hun berekening van de in aanmerking komende kosten en de betreffende steunintensiteiten gebaseerd op de beginselen die zijn neergelegd in de kaderregeling inzake milieusteun. De Commissie heeft reeds geconcludeerd dat de kaderregeling niet geldt voor de steunmaatregel in kwestie. Gezien de milieudoelstelling van het WRAP-milieusubsidiefonds is het echter gepast de kaderregeling inzake milieusteun als leidraad te nemen inzake de wijze waarop in dit geval de in aanmerking komende kosten zouden moeten worden berekend en steunintensiteiten zouden moeten worden vastgesteld.

(69) Ten aanzien van de kwestie van de in aanmerking komende kosten staat in punt 37 van de kaderregeling inzake milieusteun dat „alleen de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn voor het verwezenlijken van de milieudoeleinden voor steun in aanmerking komen", hetgeen doorgaans gebeurt door van de in aanmerking komende investeringskosten „de kosten van een investering die in technisch opzicht vergelijkbaar is, maar waarmee niet hetzelfde niveau van milieubescherming kan worden bereikt" af te trekken. In het kader van het WRAP-milieusubsidiefonds hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de kosten van dergelijke vergelijkbare investeringen niet afgetrokken van de in aanmerking komende investeringskosten. Deze benadering lijkt, gezien het specifieke karakter van de maatregel, gerechtvaardigd. Zoals in punt 6.1.2.1 is uiteengezet, is de kaderregeling inzake milieusteun van toepassing op steunmaatregelen die zijn bedoeld om een bepaald productieproces milieuvriendelijker te maken, door de bijbehorende emissies van verontreinigende stoffen te verminderen. Hierom wordt in punt 37 de aanbeveling gedaan een vergelijkbare, minder milieuvriendelijke investering af te trekken van de in aanmerking komende investeringskosten. In het onderhavige geval is er echter sprake van een andere situatie. Het is de totale economische activiteit van de begunstigde van de steun (het recycleren van afval) die milieuvriendelijk is. Daarom moeten de totale investeringskosten als in aanmerking komend worden aangemerkt. Daarnaast hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk, zoals aanbevolen in punt 37 van de kaderregeling, de voordelen gedurende een periode van vijf jaar afgetrokken van deze investeringen. Zij hebben de Commissie beschrijvingen verschaft van hoe deze voordelen werden berekend. Deze berekeningen lijken correct te zijn. De op grond van deze in aanmerking komende kosten berekende steunintensiteiten zullen de in de punten 34 en 35 van de kaderregeling inzake milieusteun neergelegde drempels niet overschrijden.

(70) Tot slot merkt de Commissie op dat er voor een openbareaanbestedingsprocedure is gekozen voor de selectie van de begunstigden en voor het vaststellen van het steunbedrag. Dit systeem helpt te garanderen dat de steun tot een minimum blijft beperkt en evenredig is.

([13]) PB L 194 van 25.7.1975, blz. 39. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 96/350/EG (PB L 135 van 6.6.1996, blz. 32).

([14]) Zie arrest van 11 september 2003 in zaak C-114/2001 (AvestaPolarit Chrome Oy); nog niet gepubliceerd.

(71) Gezien het feit dat de verstrekte steunbedragen relatief klein zijn, dat zij zijn berekend in overeenstemming met het in de kaderregeling inzake milieusteun neergelegde beginsel en dat zij zijn vastgesteld aan het einde van een openbareaanbestedingsprocedure en dat in geen enkele opmerking op overtuigende wijze werd aangetoond dat de maatregel in kwestie tot overmatige concurrentievervalsing leidde, kan worden geconcludeerd dat het WRAP-milieusubsidiefonds de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(72) In het licht van het bovenstaande stelt de Commissie vast dat het WRAP-milieusubsidiefonds verenigbaar is met artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

(73) De Commissie is van plan de kaderregeling inzake milieusteun te wijzigen om nadrukkelijk te voorzien in de mogelijkheid om staatssteun goed te keuren die milieuvoordelen heeft op het algemene niveau van de lidstaten of van de Gemeenschap en niet op het individuele niveau van de begunstigde. Aangezien de Commissie weinig ervaring heeft op dit gebied van milieusteun zullen dergelijke gevallen op hun eigen verdiensten worden beoordeeld. Hangende de wijziging van de kaderregeling zal de Commissie op vergelijkbare zaken dezelfde criteria toepassen als die welke zij in deze beschikking heeft toegepast.

6.2. **Het WRAP-huurwaarborgfonds**

6.2.1. *Bestaan van de steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag*

(74) Het WRAP-huurwaarborgfonds wordt gefinancierd met middelen die de staat op grond van het WRAP-programma heeft verstrekt. De Commissie merkt op dat het fonds garanties verstrekt voor de huur van installaties voor de recyclage van afval. Ondernemingen die dit materieel willen aanschaffen, kunnen dit op grond van dit fonds huren tegen voorwaarden die gunstiger zijn dan de gewone marktvoorwaarden. Aangezien de huurders geen premies betalen voor de garantie, is het duidelijk dat deze maatregel hun economisch voordeel oplevert. Het betreft een specifiek economisch voordeel aangezien uitsluitend ondernemingen die in de afvalrecyclingsector opereren kunnen profiteren van de toepassing van dit fonds. Daarnaast kunnen de door deze ondernemingen gemaakte producten internationaal worden verhandeld. Deze steunmaatregel kan derhalve de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloeden. Om deze redenen kan de conclusie luiden dat het WRAP-huurwaarborgfonds steun betreft aan de huurders in de zin van artikel 87, lid 1.

6.2.2. *Beoordeling van de verenigbaarheid met artikel 87 van het Verdrag*

(75) In haar beschikking van 19 maart 2003 heeft de Commissie het WRAP-huurwaarborgfonds uitvoerig geanalyseerd in het licht van haar mededeling betreffende staatssteun in de vorm van garanties. Zij kwam tot de conclusie dat het garantiefonds in overeenstemming was met de mededeling en dat met name de berekening van het subsidie-equivalent correct was; de steunintensiteit bedroeg naar schatting gemiddeld ongeveer 6 % ([15]). Aangezien de mechanismen van dit fonds niet zijn veranderd en op exact dezelfde wijze zullen gelden voor grote ondernemingen in niet gesteunde gebieden, kunnen dezelfde conclusies worden toegepast op de huidige analyse.

(76) Tevens lijkt deze steunmaatregel erg veel op het WRAP-milieusubsidiefonds. Het enige significante verschil tussen de twee maatregelen is de vorm van de steun: subsidie in het geval van het WRAP-milieusubsidiefonds en garantie in het geval van het WRAP-huurwaarborgfonds. Evenals het WRAP-milieusubsidiefonds is deze regeling gericht op het ondersteunen van investeringssteun op het gebied van het recycleren van afval. Bijgevolg kunnen de conclusies met betrekking tot de verenigbaarheid van het WRAP-milieusubsidiefonds met artikel 87, lid 2 en lid 3, van het Verdrag toegepast worden op het WRAP-huurwaarborgfonds. Om dezelfde redenen kan worden geconcludeerd dat artikel 87, lid 2, de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, Verordening (EG) nr. 70/2001 ([16]) en de kaderregeling inzake milieusteun niet van toepassing zijn.

(77) Met betrekking tot de vraag of het WRAP-huurwaarborgfonds rechtstreeks verenigbaar is met artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk zich ertoe verplicht geen garanties te verstrekken voor huurovereenkomsten van materieel waarbij sprake is van „state of the art"-processen.

(78) Verder is de berekening van de in aanmerking komende kosten vergelijkbaar met de situatie in het kader van het WRAP-milieusubsidiefonds en met de in punt 37 van de kaderregeling inzake milieusteun neergelegde beginselen. Zij merkt in het bijzonder op dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de voordelen van de investering gedurende een periode van vijf jaar zullen aftrekken van de in aanmerking komende investeringskosten.

(79) De Commissie merkt tevens op dat de maximale waarde van een individueel, in het kader van dit fonds te ondersteunen activum 5 miljoen GBP bedraagt, dat de steunintensiteit maximaal 15 % zal bedragen en dat het grootst mogelijke subsidie-equivalent van een garantie derhalve 750 000 GBP zal zijn. In de meeste gevallen zal dit bedrag waarschijnlijk significant kleiner zijn, aangezien de waarde van het activum lager zal zijn en de steunintensiteit in het algemeen rond de 6 % zal liggen.

([15]) Zie de overwegingen 83 en 84 van de beschikking.

([16]) Het deel van het huurwaarborgfonds dat verenigbaar was met de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen en met Verordening (EG) nr. 70/2001 vormde op 19 maart 2003 het onderwerp van een positieve beschikking van de Commissie.

(80) Gegeven het feit dat er geen „state of the art"-processen voor garanties in aanmerking zullen komen, gegeven het feit dat het subsidie-equivalent van de garanties, gemiddeld, niet hoog zal zijn en dat de steunintensiteiten significant lager zullen zijn dan de in de kaderregeling inzake milieusteun opgelegde drempels, kan worden geconcludeerd dat de op grond van het WRAP-huurwaarborgfonds verstrekte garanties „de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig [zullen] veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad". Aangezien het doel ervan is het recycleren van afval te stimuleren, wat een prioritaire doelstelling van de Gemeenschap is, voldoet het WRAP-huurwaarborgfonds aan de criteria om als verenigbaar met artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag te worden beschouwd,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Het WRAP-milieusubsidiefonds en het WRAP-huurwaarborgfonds zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag.

Tenuitvoerlegging van de steun wordt derhalve toegestaan.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Gedaan te Brussel, 11 november 2003.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie