

KOMISJA

DECYZJA KOMISJI

z dnia 28 listopada 2007 r.

dotycząca programu działania w zakresie odpadów i zasobów (WRAP) w odniesieniu do papieru drukowego i papieru do pisania zgłoszonego przez Zjednoczone Królestwo, zarejestrowana jako dokument nr C 45/05

(notyfikowana jako dokument nr C(2007) 5421)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2008/440/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, a w szczególności jego art. 88 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾ i po uwzględnieniu tych uwag,

a także mając na uwadze, co następuje:

W dniu 24 stycznia 2006 r. Zjednoczone Królestwo przesłało swoje uwagi w związku z decyzją o wszczęciu postępowania. Komisja otrzymała w dniach 10 i 14 lutego 2006 r. uwagi od M-Real, producenta papieru drukowego i papieru do pisania wytwarzanego z papieru pochodzącego z odzysku, posiadającego zakłady produkcyjne zlokalizowane w Zjednoczonym Królestwie i od Stowarzyszenia Przemysłu Papierniczego (ang. *Confederation of Paper Industry*, zwanego dalej „CPI”), reprezentującego przemysł papierniczy Zjednoczonego Królestwa. Zjednoczone Królestwo odpowiedziało na uwagi przekazane przez osoby trzecie w dniu 3 maja 2006 r. Dnia 19 marca 2007 r. Komisja zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa z prośbą o dalsze informacje. Zjednoczone Królestwo odpowiedziało w dniu 11 maja 2007 r. W dniu 14 lipca 2007 r. władze Zjednoczonego Królestwa spotkały się z przedstawicielami Komisji. Zjednoczone Królestwo przekazało dalsze informacje w dniach 21 sierpnia 2007 r., 10 i 14 września 2007 r.

1. PROCEDURA

(1) Pismem z dnia 22 lipca 2005 r., zarejestrowanym przez Komisję w dniu 26 lipca 2005 r. pod numerem A/6948, Zjednoczone Królestwo zgłosiło Komisji program dotyczący zwiększenia, w ramach programu działania w zakresie odpadów i zasobów (WRAP), mocy produkcyjnych w odniesieniu do papieru drukowego i papieru do pisania wytwarzanego z włókien odzyskanych. Zgłoszenie zarejestrowano pod numerem N 364/05. Komisja zwróciła się pismem z dnia 9 września 2005 r., zarejestrowanym pod numerem D/56952, z prośbą o przedłożenie dalszych informacji. Zjednoczone Królestwo odpowiedziało pismem z dnia 28 października 2005 r., zarejestrowanym w dniu 7 listopada 2005 r. pod numerem A/38954.

(2) W dniu 7 grudnia 2005 r. Komisja postanowiła wszczęć postępowanie przewidziane w art. 88 ust. 2 Traktatu WE.

2. OPIS ŚRODKA POMOCY

Organ udzielający pomocy

(3) WRAP jest spółką zawiązaną przez rząd Zjednoczonego Królestwa wraz z innymi współnikami w celu wspierania zrównoważonego gospodarowania odpadami, a w szczególności wspierania efektywnych rynków materiałów i produktów pochodzących z odzysku. Jej głównym celem jest umożliwienie bardziej efektywnego funkcjonowania tych rynków poprzez stymulowanie popytu na materiały i produkty pochodzące z odzysku i w ten sposób poprawienie opłacalności ich zbiórki. Chociaż WRAP działa jako agenda pomocnicza rządu i realizuje jego politykę, ma formę prywatnej spółki. Wśród współników WRAP znajduje się kilku przedstawicieli branż przemysłu w pewnym stopniu zainteresowanych gospodarką odpadami, między innymi przedstawiciele Stowarzyszenia Przemysłu Papierniczego i Instytutu Gospodarki Odpadami (ang. *Chartered Institute of Waste Management*), organizacji charytatywnych, takich jak *Waste-watch*, oraz przedstawiciele władz zdecentralizowanych i brytyjskich władz rządowych.

⁽¹⁾ Dz.U. C 9 z 14.1.2006, str. 6.

Cele

- (4) Celem zgłoszonego programu jest poprawa sytuacji w zakresie zbiórki i recyklingu papieru drukowego i papieru do pisania z biur i przedsiębiorstw poprzez zwiększenie mocy przerobowych w ramach obowiązku zbierania dodatkowych ilości makulatury. Zjednoczone Królestwo oczekuje, że zwiększenie mocy przerobowych w połączeniu z prawnym obowiązkiem beneficjenta pomocy do wykorzystywania makulatury z nowych dodatkowych zbiorów przyczyni się do wzrostu netto ilości dodatkowej makulatury z papieru drukowego i papieru do pisania. Definicja papieru drukowego i papieru do pisania, stosowana przez władze Zjednoczonego Królestwa, obejmuje następujące rodzaje papieru bezdrzewnego: papier przeznaczony do publikacji drukowanych, papier do urzędów kopiujących/drukarek i papier do druku czasopism. Zjednoczone Królestwo wyłączyło z przetargu inne rodzaje papieru bezdrzewnego, takie jak papier bibułkowy i wszystkie rodzaje papieru zawierającego drewno. Obecnie większości papieru zużywanego przez biura i przedsiębiorstwa nie zbiera się i nie sortuje na potrzeby recyklingu, przede wszystkim ze względu na trudności techniczne, niskie koszty składowania odpadów i niestabilność cen. Dane statystyczne za 2006 r., pochodzące ze Stowarzyszenia Przemysłu Papierniczego, świadczą o tym, że w Zjednoczonym Królestwie poziom zbierania papieru drukowego i papieru do pisania wynosi ok. 10 %⁽¹⁾.

Przetarg

- (5) WRAP zamierza realizować powyższe cele poprzez oferowanie dotacji na zwiększenie mocy przetwórczych w zakresie papieru drukowego i papieru do pisania producentom papieru wykorzystującym jako surowiec wyjściowy w głównej mierze makulaturę z biur i przedsiębiorstw. Budżet tego środka wynosi od 6 mln GBP do 20 mln GBP (w przybliżeniu od 8,6 mln EUR do 28,6 mln EUR). Ten budżet będzie dotyczył okresu do dnia 31 marca 2011 r. Oczekuje się, że z pomocy skorzysta od dwóch do dziesięciu producentów papieru. Środki na finansowanie pomocy pochodzą z budżetu ogólnego Ministerstwa Środowiska, Żywności i Spraw Wsi (ang. *Department for Environment, Food and Rural Affairs*, DEFRA).
- (6) Zgłoszona pomoc ma zostać udzielona po przeprowadzeniu procedury przetargowej otwartej na konkurencję, wzorowanej na wspólnotowych procedurach udzielania zamówień publicznych. Szczególne znaczenie mają opisane poniżej warunki.

Źródła makulatury

- (7) Wśród zakwalifikowanych oferentów znajdują się ci, którzy prowadzą zbiórkę makulatury z papieru drukowego i papieru do pisania przede wszystkim w biurach

i przedsiębiorstwach. W związku z tym w zaproszeniu do składania ofert będzie zawarty zapis, że „surowce muszą pochodzić co najmniej z następujących źródeł, wymienionych w kolejności od najważniejszego:

- z biur lub obiektów niemieszkalnych/niebędących gospodarstwami domowymi, z których wcześniej nie były zbierane na potrzeby recyklingu,
- ze źródeł miejskich, z których wcześniej nie były zbierane na potrzeby recyklingu,
- z dotychczasowych źródeł”.

Ponadto co najmniej 50 % wykorzystywanej makulatury musi pochodzić z biur i przedsiębiorstw, a co najmniej 50 % wykorzystywanej makulatury – z nowych źródeł, z których wcześniej nie pozyskiwano surowców do recyklingu.

- (8) Władze Zjednoczonego Królestwa, przyznając w przetargu pierwszeństwo zbiórkom z biur i przedsiębiorstw w stosunku do pozostałych źródeł, liczą na to, że z dużym prawdopodobieństwem w wyniku przetargu zostanie wybrana nie oferta, która w znacznej części opiera się na makulaturze pochodzącej z gospodarstw domowych lub z dotychczasowych źródeł, lecz oferta dotycząca makulatury z bezdrzewnego papieru drukowego i papieru do pisania, pochodzącej z biur lub przedsiębiorstw.

Intensywność pomocy i koszty kwalifikowalne

- (9) Ostateczna intensywność pomocy przyznanej każdemu beneficjentowi zostanie określona podczas przetargu, natomiast maksymalna intensywność pomocy dla dużych przedsiębiorstw i MŚP wynosi odpowiednio 30 % i 40 %. Ta intensywność może być zwiększona o 5 %, jeżeli beneficjent znajduje się we wspieranym regionie w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c), albo o 10 %, jeśli beneficjent znajduje się we wspieranym regionie w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. a).
- (10) Jeżeli cała inwestycja nie mogłaby być zrealizowana bez udziału pomocy, a jej część lub całość wykracza poza aktualny stan techniki, Zjednoczone Królestwo przyjmie tytułem odniesienia odpowiednią porównywalną inwestycję. Koszty kwalifikowalne będą wyliczone w ujęciu netto w stosunku do korzyści wynikających z każdego wzrostu mocy produkcyjnej, oszczędności uzyskanych w ciągu pierwszych pięciu lat życia inwestycji oraz dodatkowej pomocniczej produkcji zrealizowanej w tym pięcioletnim okresie.

⁽¹⁾ <http://www.paper.org.uk/info/reports/fact2006colour0707.pdf>

- (11) Jeżeli pomoc dotyczy na przykład inwestycji związanej z zakładem produkcji nowego papieru drukowego i papieru do pisania, wówczas zgodnie ze wspólnotowymi wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego, zwanymi dalej „wytycznymi dotyczącymi pomocy na rzecz środowiska”⁽¹⁾, na koszty kwalifikowalne składają się koszty inwestycji związanej z nowym zakładem, pomniejszone o koszty porównywalnego tradycyjnego zakładu produkcji papieru drukowego i papieru do pisania. Jeżeli natomiast projekt dotyczy jedynie dodatkowej jednostki odbarwiania, tworzonej w uzupełnieniu do już istniejących jednostek odbarwiania, lub ma na celu budowę nowych tradycyjnych mocy produkcyjnych, jednak uzgodniono stworzenie dodatkowej jednostki odbarwiania z uwagi na spełnienie kryteriów programu, wówczas dodatkowe koszty inwestycji niezbędnej dla osiągnięcia celów środowiskowych będą wyłącznie kosztami inwestycji związanej z tymi dodatkowymi jednostkami odbarwiania.
- (12) Władze Zjednoczonego Królestwa zobowiązały się do corocznego przesyłania sprawozdania Komisji. To sprawozdanie będzie zawierało opis technicznie porównywalnej inwestycji, przyjętej dla każdego oferenta jako odniesienie w celu pomniejszenia kosztów kwalifikowalnych o koszty tej inwestycji porównywalnej, która nie zapewnia takiego samego poziomu ochrony środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą określoną w pkt 37 wytycznych dotyczących pomocy na rzecz środowiska.
Inwestycja musi wykraczać poza „aktualny stan techniki”
- (13) Zjednoczone Królestwo będzie subsydiować tylko te inwestycje związane z produkcją papieru drukowego i papieru do pisania z odpadów z bezdrzewnej makulatury z papieru drukowego i papieru do pisania, które wykraczają poza aktualny stan techniki. Oznacza to, że w projektach należy uwzględnić nowe osiągnięcia technologiczne dotyczące infrastruktury i procesów, których stosowanie lub prezentacja pomogą w pokonaniu najważniejszej bariery technicznej w recyklingu papieru drukowego i papieru do pisania, jaką jest odbarwianie bezdrzewnej makulatury. Wysokoefektywny proces odbarwiania jest bardzo ważny, ponieważ użytkownicy papieru drukowego i papieru do pisania wymagają jasnego, czystego i białego papieru do drukowania. Zjednoczone Królestwo podało, że dokumenty biurowe drukuje się w następujących procesach drukowania:

Procesy drukowania dokumentów biurowych ()*

| Dokumenty biurowe | Proces drukowania |
|--|---|
| Powielane na ksero-kopiarce; wydruki komputerowe | Kserowanie (laserowe) zazwyczaj monochromatyczne Drukowanie na drukarkach atramentowych, w szczególności w przypadku dokumentów wielobarwnych |
| Pisma, formularze itd. | Drukowanie offsetowe na gorąco (ang. <i>offset heat-set</i>) Offsetowe drukowanie arkuszowe Kserowanie Drukowanie na drukarkach atramentowych |

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

(14) Istnieje jednak bardzo wiele rodzajów procesów drukowania (i ich liczba szybko rośnie), a uzyskiwane w ich wyniku produkty obecnie nie mogą być odbarwiane w sposób skuteczny i nieszkodliwy dla środowiska⁽²⁾. W tych procesach stosuje się farby i tusze, do których zaliczają się w szczególności tusze wodne, wśród nich wszystkie rodzaje tuszów do drukarek atramentowych, znaczna część tuszów i tonerów stałych oraz wszystkie tusze i tonery ciekłe pierwszej generacji. Tusze zawierające cząsteczki o wielkości od 10 µm do 100 µm mogą być w zasadzie odbarwione, lecz skuteczność tego procesu pogarsza się w znacznym stopniu w kierunku niższej i wyższej granicy tego zakresu⁽³⁾. Wyniki najnowszych badań naukowych świadczą o tym, że obecność zaledwie 10 % tuszów do drukarek atramentowych na bazie czarnych pigmentów w mieszaninie odzyskiwanego papieru wpływa na pogorszenie możliwości odbarwienia całej mieszaniny do tego stopnia, że nie nadaje się ona do produkcji papieru drukowego i papieru do pisania⁽⁴⁾.

(15) Działający obecnie producenci papieru z makulatury z papieru drukowego i papieru do pisania, tacy jak M-Real, korzystają z wyspecjalizowanych niszowych źródeł makulatury z papieru drukowego i papieru do pisania, takich jak drukarnie komercyjne, które stosują farby na ogół stosunkowo łatwe do usunięcia i dostarczają surowce solidnej i stabilnej jakości. Mieszana makulatura pochodząca z biur, której przerobu dotyczy przetarg, będzie się charakteryzowała znaczną zawartością tuszu do drukarek atramentowych i tonerów, które stwarzają nierozwiązane problemy technologiczne w procesie odbarwiania⁽⁵⁾.

(16) Oprócz spełnienia warunków o charakterze czysto technicznym każdy oferent będzie zobowiązany wykazać, że zamierza stosować technologię lub procesy, wykraczające poza dotychczas opracowane technologie będące obecnie w użyciu, tzn. „ekonomicznie opłacalne i wobec tego stosowane w ramach normalnej praktyki”.

Zgłoszenie indywidualnych przypadków przyznania dużych kwot pomocy

(17) Władze Zjednoczonego Królestwa zobowiązały się, zgodnie z pkt 76 wytycznych dotyczących pomocy na rzecz środowiska, do zgłoszenia każdego indywidualnego przypadku pomocy inwestycyjnej, przyznanej na podstawie zatwierzonego programu, jeżeli koszty kwalifikowalne przekraczają 25 mln EUR i jeżeli pomoc przekracza wartość ekwiwalentu dotacji brutto wynoszącego 5 mln EUR, oraz do tego, że nie udzieli takiej pomocy przed jej zatwierdzeniem przez Komisję.

(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 i C. Atala, „Digital Prints: a survey of the various deinkability behaviours”, Centre Technique du Papier Grenoble.

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

(5) Zob. np. dokumenty opracowane przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Przemysłu Odbarwiania Makulatury (INGEDE). Wiele z nich znajduje się na stronie internetowej: <http://www.ingede.com/ingindxe/publications.html>

(1) Dz.U. C 37 z 3.2.2001, str. 3.

Odpowiednie środki

- (18) Władze Zjednoczonego Królestwa zobowiązały się dostosować program do nowych wytycznych dotyczących pomocy na rzecz środowiska, gdy wejdą one w życie, i poinformować Komisję o odpowiednich środkach podjętych w celu takiego dostosowania.

3. POWODY WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA PRZEWI-DZIANEGO W ART. 88 UST. 2

- (19) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 Traktatu Komisja wyraziła następujące wątpliwości odnośnie do zgodności programu.
- (20) Komisja miała wątpliwości co do tego, czy uzasadnienie użyte przez władze Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym obecnie w UE odnotowuje się bardzo niski poziom udziału papieru z odzysku w procesie produkcji papieru drukowego i papieru do pisania, było wystarczające do stwierdzenia, że wytwarzanie papieru drukowego i papieru do pisania z włókien odzyskanych wykracza poza „aktualny stan techniki” we Wspólnocie.
- (21) Komisja miała wątpliwości, czy zwiększenie mocy produkcyjnych papieru w Zjednoczonym Królestwie jest konieczne w celu zwiększenia zapotrzebowania na pozysk makulatury.
- (22) Komisja miała wątpliwości, czy celem środka jest maksymalizacja korzyści dla środowiska naturalnego, ponieważ makulatura z papieru drukowego i papieru do pisania może być wykorzystywana do wytwarzania wielu innych produktów.
- (23) Komisja miała wątpliwości odnośnie do metody wylczenia kosztów kwalifikowalnych, zaproponowanej przez Zjednoczone Królestwo. Metoda początkowo zaproponowana przez władze Zjednoczonego Królestwa opierała się na założeniu, że jeżeli rynek nie wymusza podjęcia danej inwestycji, odpowiednimi kosztami kwalifikowalnymi są całkowite koszty inwestycji. Wobec tego koszty inwestycji odniesienia, w wyniku której powstają takie same moce produkcyjne, lecz która nie zapewnia takich samych korzyści dla środowiska, nie zostaną odliczone. Komisja uważa, że bez uwzględnienia takiej inwestycji odniesienia wylczenie kosztów byłoby nieproporcjonalne i niezgodne z pkt 37 wytycznych dotyczących pomocy na rzecz środowiska.
- (24) I wreszcie Komisja miała wątpliwości, czy środek zaproponowany przez Zjednoczone Królestwo jest najmniej zakłócającym konkurencję środkiem rozwiązania przedmiotowego problemu.

4. UWAGI PRZEKAZANE PRZEZ STRONY TRZECIE

- (25) Zarówno M-Real, jak i CPI uznały, że program zaproponowany przez Zjednoczone Królestwo wykracza poza

aktualny stan techniki, nie podały jednak szczegółowych wyjaśnień. CPI potwierdziło także korzystny wpływ środka na środowisko i uznało, że program przyczyniał się do zakłócenia konkurencji.

5. UWAGI PRZEKAZANE PRZEZ ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO

- (26) Po uruchomieniu procedury przez Komisję, Zjednoczone Królestwo podjęło dalsze zobowiązania dotyczące wdrożenia zgłoszonego programu (zob. sekcja 2) i przedstawiło kolejne informacje i argumenty, w celu wyjaśnienia wątpliwości Komisji. Zjednoczone Królestwo przedłożyło informacje naukowe i dane statystyczne dotyczące aktualnego stanu techniki w dziedzinie recyklingu papieru drukowego i papieru do pisania.
- (27) W opinii Zjednoczonego Królestwa, z punktu widzenia korzyści dla środowiska, używanie makulatury z papieru drukowego i papieru do pisania do produkcji nowego papieru drukowego i papieru do pisania jest bardziej efektywne niż wykorzystanie go do wytwarzania papieru bibułkowego lub jako paliwo do produkcji energii. Ponadto istniejąca infrastruktura i obecnie stosowane metody wykorzystania makulatury z papieru drukowego i papieru do pisania nie wystarczają do przetworzenia makulatury powstającej z tych rodzajów papieru. Oczekuje się, że w przyszłości ten problem będzie narastał, ponieważ zwiększa się zużycie makulatury z papieru drukowego i papieru do pisania, a w związku z tym wzrasta również ilość makulatury powstającej z tych rodzajów papieru. Dlatego też Zjednoczone Królestwo uważa, że poprzez stworzenie nowych sposobów jej wykorzystania można zmniejszyć ilość tej makulatury wywożonej na składowiska lub przekazywanej do wykorzystania w mniej efektywny sposób, jakim jest zużycie w formie paliwa.
- (28) Zjednoczone Królestwo stwierdziło, że powody niewydolności podstawowego rynku wynikają z braku zrównoważonego wykorzystania rosnących nadwyżek makulatury z papieru drukowego i papieru do pisania i że jest to główna przyczyna zaproponowania programu. Bezpośrednie stymulowanie mocy przerobowych jest zatem najlepszym sposobem zaradzenia niewydolności rynku i osiągnięcia korzyści dla środowiska.

6. OCENA ŚRODKA**6.1. Istnienie pomocy na podstawie art. 87 ust. 1 Traktatu WE**

- (29) Na mocy art. 87 ust. 1 Traktatu WE „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

- (30) W tym przypadku środek będzie finansowany z zasobów przyznanych przez państwo w ramach programu WRAP. Pomoc zostanie udzielona indywidualnym beneficjentom. Wprowadzenie konkurencyjnych procedur wyboru mogą zagwarantować, że kwota subsydium będzie ograniczona do minimum, jednakże pomocowy charakter środka nie zostanie wyeliminowany. Środek zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, ponieważ może pokryć znaczną część kosztów inwestycyjnych, a to pozwoliłoby beneficjentowi stosować niższe ceny za produkowany papier drukowy i papier do pisania. Środek będzie miał wpływ na rynek nowego papieru, ale także rynek makulatury będącej ważnym artykułem, na który istnieje popyt w przemyśle papierniczym. Środek może mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ponieważ zarówno nowy papier, jak i makulatura znajdują się w międzynarodowym obrocie handlowym. Znaczna ilość papieru zużywanego w Zjednoczonym Królestwie pochodzi z przywozu, przede wszystkim z innych państw członkowskich, a Zjednoczone Królestwo zalicza się do największych eksporterów makulatury⁽¹⁾.
- (31) Wobec powyższego program kwalifikuje się jako pomoc państwa na mocy art. 87 ust. 1 Traktatu WE.
- (32) Zgłaszając Komisji ten program, Zjednoczone Królestwo spełniło obowiązek ustanowiony w art. 88 ust. 3 Traktatu WE.
- 6.2. Zgodność pomocy na inwestycję dotyczącą zwiększenia ilości papieru przeznaczonego do odzysku na podstawie wytycznych dotyczących pomocy na rzecz środowiska**
- (33) Chociaż pomoc jest udzielana na cele ochrony środowiska, nie jest ona objęta zakresem pomocy na rzecz środowiska. Punkt 29 tych wytycznych nie stosuje się do pomocy na inwestycje związane ze zwiększeniem mocy przerobowych papieru, nawet jeśli przyczynią się one do wzrostu ilości odzyskiwanego papieru drukowego i papieru do pisania. Ten punkt ma zastosowanie do pomocy, która stanowi zachętę dla jej beneficjenta do ograniczenia własnych zanieczyszczeń. Nie ma on zastosowania do pomocy motywującej beneficjenta do ograniczania zanieczyszczeń wytwarzanych przez inne przedsiębiorstwa. Wytyczne dotyczące pomocy na rzecz środowiska opierają się na ogólnej zasadzie „zanieczyszczający płaci” i w każdej ich interpretacji należy tę zasadę bezwzględnie respektować. Taka interpretacja jest potwierdzona w pkt 18 lit. b) wytycznych dotyczących pomocy na rzecz środowiska, zgodnie z którym „pomoc może również działać jako środek zachęcający przedsiębiorstwa do osiągania norm wykraczających poza obowiązujące lub podejmowania dalszych inwestycji służących ograniczeniu zanieczyszczeń pochodzących z ich zakładów produkcyjnych” i jako taka została przyjęta przez Komisję w odniesieniu do innych inwestycji przyczyniających się do wzrostu mocy przerobowych papieru.
- (34) Program może przyczynić się do zwiększenia mocy produkcyjnych papieru drukowego i papieru do pisania, co doprowadziłoby do wzrostu ilości makulatury, która byłaby odzyskiwana jedynie częściowo. W każdym razie papier sprzedawany przez każdego z beneficjentów będzie stanowił jedynie część makulatury wykorzystywanej do produkcji papieru drukowego i papieru do pisania. W związku z tym Komisja uważa, że zwiększenie ilości papieru poddawanego recyklingowi przypuszczalnie nie spowoduje zmniejszenia zanieczyszczeń własnych beneficjenta. Jest natomiast bardziej prawdopodobne, że korzyści dla środowiska mogą wynikać z czynników mających pośredni wpływ na podaż makulatury i popyt na nią, które oddziałują na wszystkich użytkowników i dostawców tej makulatury, a nie tylko na beneficjentów.
- (35) Inny sposób interpretacji wytycznych może doprowadzić do subsydiowania przez państwa członkowskie dużych inwestycji, w drodze udzielania pomocy o wysokiej intensywności, we wszystkich tych sektorach, w których zużyte produkty mogą być wykorzystane jako surowce do produkcji, lub w przypadku gdy takie wykorzystanie jest ogólnie przyjętą praktyką w sektorze. Ponadto przy takiej interpretacji istniałaby możliwość obchodzenia zasad poprzez udzielanie pomocy podmiotom niepowodującym zanieczyszczeń, które, zgodnie z prawem wspólnotowym, nie mają obowiązku zajmować się zanieczyszczeniami wytwarzanymi przez inne podmioty, lecz przedsiębiorstwom wykazującym troskę o redukcję zanieczyszczeń.
- (36) Niemniej jednak zgodnie z dalszymi wyjaśnieniami, istnieje możliwość, że elementy wybranych projektów inwestycyjnych będą się kwalifikowały do pomocy na ochronę środowiska z innych powodów.
- 6.3. Zgodność pomocy na inwestycję dotyczącą zwiększenia ilości papieru przeznaczonego do odzysku na podstawie wytycznych dotyczących pomocy regionalnej i innych postanowień Traktatu**
- (37) Zjednoczone Królestwo nie przekazało żadnych informacji, które pozwoliłyby zatwierdzić program na podstawie Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013⁽²⁾.
- (38) Chociaż program zawiera elementy kwalifikujące się do dodatkowej pomocy regionalnej, przewidzianej w wytycznych dotyczących pomocy na rzecz środowiska, został on zgłoszony wyłącznie jako pomoc na ochronę środowiska. Dlatego też Komisja bierze pod uwagę aspekt dodatkowej pomocy regionalnej, jednak nie może uznać, że program jako taki jest zgodny z Wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej. Niemniej jednak można przeprowadzić inną analizę pod kątem pomocy regionalnej, gdy Komisja podda ocenie indywidualne zgłoszenia i otrzyma informacje na temat beneficjentów.

⁽¹⁾ CEPI, „Special Recycling 2004 Statistics”, str. 5, dostępne pod adresem: <http://www.cepi.org/files/Sp%20Rec%202005-1-35002A.pdf>

⁽²⁾ Dz.U. C 54 z 4.3.2006, str. 13.

(39) Komisja uważa, że inne zasady opierające się na art. 87 ust. 3 lit. c) nie mają zastosowania i że inne zwolnienia przewidziane w art. 87 ust. 2 i 3 Traktatu WE nie dotyczą tego programu.

6.4. Zgodność pomocy bezpośrednio na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c)

(40) Ponieważ wytyczne dotyczące pomocy na rzecz środowiska nie mają zastosowania, program należy ocenić bezpośrednio na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c). Komisja przeprowadzała już taką ocenę w przeszłości, dwukrotnie przy okazji programu recyklingu, zarządzanego przez WRAP⁽¹⁾ i podczas rozpatrywania dwóch innych spraw dotyczących przemysłu papierniczego⁽²⁾.

(41) W przypadku pomocy na inwestycje, w wyniku których jej beneficjenci przyczynią się do ograniczenia zanieczyszczeń wytwarzanych przez inne przedsiębiorstwa (w szczególności związane z gospodarką odpadami i recyklingiem), Komisja konsekwentnie stosowała następujące kryteria, które stanowią uzupełnienie warunków przyznawania pomocy na inwestycje, określonych w wytycznych dotyczących pomocy na rzecz środowiska:

a) pomoc nie zwalnia pośrednio zanieczyszczających z obciążeń, które powinni ponieść na mocy prawa wspólnotowego, ani tych, które należy uznać za normalne koszty prowadzenia działalności przez zanieczyszczających;

b) inwestycja wykracza poza „aktualny stan techniki” lub wykorzystuje tradycyjne technologie w sposób sprzyjający innowacjom;

c) przetwarzane materiały zostałyby w przeciwnym razie usunięte lub przetworzone w sposób mniej przyjazny dla środowiska; oraz

d) inwestycja nie wpływa jedynie na zwiększenie popytu na materiały przeznaczone do recyklingu, bez równoczesnego zwiększenia ich pozysku.

a) *Inwestycja nie zwalnia pośrednio zanieczyszczających z obciążeń, które powinni ponieść na mocy prawa wspólnotowego*

(42) Chociaż zostały wytyczone wspólnotowe cele dotyczące recyklingu makulatury, ustanowione w dyrektywie Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów⁽³⁾, prawo UE nie nakłada na papiernie obowiązku polegającego na zbieraniu lub odzyskiwaniu papieru, który sprzedawany. Prawo UE nie wprowadza również obowiązku dla biur i innych użytkowników papieru drukowego i papieru do pisania z prywatnego sektora, polegającego na zapewnieniu zbiórki i recyklingu papieru, który wykorzystują. Dlatego Komisja uważa, że

program zaproponowany przez Zjednoczone Królestwo nie zwalnia ani beneficjentów, ani dostawców makulatury z żadnych obciążeń wynikających dla nich na mocy prawa UE.

b) *Inwestycja wykracza poza „aktualny stan techniki” lub wykorzystuje tradycyjne technologie w sposób sprzyjający innowacjom*

(43) W ramach najnowszej praktyki Komisji pojęcie „aktualny stan techniki” było interpretowane jako proces, w którym wykorzystanie produktów odpadowych do wytworzenia produktu końcowego jest normalną ekonomicznie opłacalną praktyką. Pojęcie „aktualny stan techniki” powinno być interpretowane, gdzie stosowne, z punktu widzenia technologii europejskiej i perspektywy wspólnego rynku.

(44) Generalnie wykorzystywanie makulatury do produkcji papieru jest działalnością opłacalną i podejmowaną na coraz większą skalę⁽⁴⁾. W poprzednich sprawach Komisja uznała, że w przypadku niektórych rodzajów papieru wykorzystanie makulatury nie powinno być traktowane jako wykraczające poza aktualny stan techniki we Wspólnocie⁽⁵⁾.

(45) Niemniej jednak program przedstawiony przez Zjednoczone Królestwo ogranicza się do zwiększenia mocy w celu produkcji papieru drukowego i papieru do pisania z makulatury powstającej z tych rodzajów papieru. Dane statystyczne przytoczone przez Zjednoczone Królestwo świadczą o tym, że w UE ilość odzyskiwanej makulatury z papieru drukowego i papieru do pisania jest wyjątkowo niewielka w porównaniu do pozostałych rodzajów papieru. Co ważniejsze istnieją bariery technologiczne, które utrudniają produkcję papieru drukowego i papieru do pisania z makulatury powstającej z tych rodzajów papieru, w szczególności trudności w usuwaniu farb i tuszu, używanych do drukowania na papierze drukowym i papierze do pisania. Ponadto, zgodnie z zapewnieniem Zjednoczonego Królestwa, pomoc nie będzie udzielona w odniesieniu do technologii, która już została opracowana i jest obecnie stosowana, czyli technologii ekonomicznie opłacalnej i wobec tego będącej normalną praktyką.

(46) Dlatego Komisja przyjmuje, że kwalifikowalna inwestycja w ramach programu opisanego powyżej, dotycząca odbarwiania makulatury z papieru drukowego i papieru do pisania, wykracza poza aktualny stan techniki we Wspólnocie. Komisja będzie jednak musiała poddać bardziej szczegółowej ocenie jego zgodność z tym kryterium, jeżeli Zjednoczone Królestwo zgłosi duże indywidualne dotacje w ramach tego programu, zgodnie z podjętym zobowiązaniem, o którym mowa w motywie 16 powyżej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 102 z 7.4.2004, str. 59 i N 412/05.

⁽²⁾ Odpowiednio Dz.U. L 314 z 28.11.2003, str. 26 i Dz.U. L 53 z 26.2.2005, str. 66. Kryteria zastosowane w tych sprawach zostały także omówione w rocznym sprawozdaniu dotyczącym konkurencji z 2004 r.

⁽³⁾ Dz.U. L 182 z 16.7.1999, str. 1.

⁽⁴⁾ CEPI, Special Recycling 2004 Statistics, str. 5, dostępne pod adresem: <http://www.cepi.org/files/Sp%20Rec%202005-135002A.pdf>.

Zob. także decyzje Komisji w sprawach *Hamburger AG* (C 72/01) z dnia 9 kwietnia 2002 r., Dz.U. L 296 z 20.10.2002, str. 50 i *Kartogroup* (N184/2000) z 18 lipca 2001 r., Dz.U. C 5 z 8.1.2002, str. 2.

⁽⁵⁾ C73/2003 *Stora Enso Langerbrugge*, Dz.U. L 53 z 26.2.2005, str. 66. W tej sprawie Komisja stwierdziła, że zakład produkujący papier gazetowy w 100 % z odpadów papieru gazetowego mieści się w zakresie aktualnego stanu techniki w UE.

c) *Przetwarzane materiały zostałyby w przeciwnym razie usunięte lub zagospodarowane w sposób mniej przyjazny dla środowiska i d) inwestycja nie wpływa jedynie na zwiększenie popytu na materiały przeznaczone do recyklingu, bez równoczesnego zwiększenia ich pozysku*

- (47) Ponieważ Zjednoczone Królestwo określa odpowiednie warunki dotyczące minimalnej ilości makulatury, która w przeciwnym razie nie byłaby zbierana i trafiłaby na składowisko odpadów, Komisja utwierdza się w przekonaniu, że program przyniesie znaczne i rzeczywiste korzyści dla środowiska. Wtórne efekty wynikające z opracowania nowych technologii i większe zapotrzebowanie na makulaturę z papieru drukowego i papieru do pisania mogą z kolei przyczynić się do większych korzyści dla środowiska, wynikających z programu.
- (48) W każdym razie pomoc ma wpływ nie tylko na to, kto będzie wykorzystywał papier, lecz także skutecznie przyczyni się do wzrostu pozysku takiego papieru.
- (49) Warunek dotyczący minimalnej ilości 50 % surowców wtórnych wcześniej niepozyskiwanych do recyklingu ma ważne znaczenie dla ograniczenia potencjalnego zakłócenia konkurencji w odniesieniu do konkurentów, którzy również wykorzystują makulaturę z papieru drukowego i papieru do pisania, takich jak producenci papieru bibułkowego i podmioty sprzedające masę papierniczą z surowców pochodzących z odzysku.
- (50) Komisja będzie musiała bardziej szczegółowo przeanalizować kwestię potencjalnego zakłócenia konkurencji i korzyści dla środowiska w indywidualnych przypadkach, które mogą być jej zgłoszone przez Zjednoczone Królestwo, zgodnie ze zobowiązaniami opisanymi w motywie 17, w celu oceny poziomu pozysku z biur i przedsiębiorstw, poziomu dodatkowego pozysku z nowych źródeł i pozysku z MŚP.

Intensywność pomocy

- (51) Intensywność zgłoszonej pomocy jest zgodna z pkt 34 i 35 wytycznych dotyczącymi pomocy na rzecz środowiska.

Koszty kwalifikowalne

- (52) W poprzednich sprawach dotyczących zwiększenia mocy przerobowych papieru Komisja odwołała się do wytycznych dotyczących pomocy na rzecz środowiska⁽¹⁾. W pkt 37 tych wytycznych stwierdzono, że koszty kwalifikowalne muszą ściśle ograniczać się do dodatkowych kosztów inwestycji, które są niezbędne do spełnienia celów związanych z środowiskiem naturalnym. Zgodnie z motywami 9 do 11 powyżej, Zjednoczone Królestwo zobowiązało się spełnić ten wymóg. Komisja zwraca uwagę, że pomoc może dotyczyć bardzo zróżnicowanych sytuacji takich, jak inwestycje w nowe moce produkcyjne w zakresie papieru niezależnie od tego, czy będzie miała miejsce wymiana instalacji, inwestycje zwią-

zane z przejściem na inne rodzaje produkcji lub z innymi zmianami dotyczącymi istniejących mocy produkcyjnych w zakresie papieru drukowego i papieru do pisania, inwestycje w nowe instalacje do wytwarzania masy papierniczej, inwestycje związane ze zmianą przeznaczenia lub z innymi zmianami dotyczącymi istniejących instalacji do wytwarzania masy papierniczej, inwestycje w nowe instalacje do odbarwiania, inwestycje związane ze zmianą przeznaczenia lub z innymi zmianami dotyczącymi istniejących instalacji do odbarwiania oraz innego rodzaju inwestycje. Zjednoczone Królestwo zobowiązało się do wyliczania kosztów kwalifikowalnych we wszystkich tych przypadkach poprzez odjęcie od kosztów inwestycji wszelkich odpowiednich kosztów inwestycji porównywalnych⁽²⁾. Komisja zdaje sobie sprawę, że wytypowanie odpowiedniej inwestycji porównywalnej może się wiązać z przeprowadzeniem oceny złożonej pod względem technicznym. Niemniej jednak władze Zjednoczonego Królestwa zobowiązały się przesyłać Komisji roczne sprawozdanie, które będzie zawierało, w odniesieniu do każdego beneficjenta, opis inwestycji każdorazowo przyjętej na potrzeby porównania. Komisja uważa, że zobowiązania podjęte przez Zjednoczone Królestwo zapewniają ściśle ograniczenie kosztów kwalifikowalnych do dodatkowych kosztów inwestycyjnych niezbędnych do osiągnięcia celów środowiskowych i we wszystkich przypadkach uwzględnia porównywalne inwestycje o podobnych mocach, które nie zapewniają jednak takiego samego poziomu ochrony środowiska. Zjednoczone Królestwo zobowiązało się spełnić warunek określony w pkt 76, który przewiduje obowiązek zgłaszania każdego indywidualnego przypadku pomocy inwestycyjnej przyznanej na podstawie zatwierdzonego programu, jeżeli koszty kwalifikowalne przekraczają 25 mln EUR i jeżeli pomoc przekracza wartość ekwiwalentu dotacji brutto, wynoszącego 5 mln EUR. Dzięki temu zobowiązaniu Komisja będzie mogła sprawdzić sposób wyliczenia kosztów kwalifikowalnych dla poszczególnych zgłoszeń dużych kwot pomocy.

7. WNIOSKI

- (53) Zgłoszony środek mieści się w zakresie definicji pomocy państwa zawartej w art. 87 ust. 1 i Zjednoczone Królestwo dopełniło obowiązku zgłoszenia pomocy zgodnie z art. 88 ust. 3 Traktatu.
- (54) Zgłoszona pomoc ma się przyczynić do ograniczenia zanieczyszczeń wytwarzanych przez przedsiębiorstwa, jednakże nie zwalnia pośrednio zanieczyszczających z obciążeń, które powinni ponieść na mocy prawa UE. Pomoc dotyczy inwestycji, które wykraczają poza aktualny stan techniki i oczekuje się, że przyczyni się do faktycznych korzyści dla środowiska, ponieważ dotyczy materiałów, które w przeciwnym razie trafiłyby na składowisko odpadów lub byłyby przetworzone w sposób mniej przyjazny dla środowiska. Pomoc nie wpłynie jedynie na zwiększenie popytu na materiały przeznaczone do recyklingu, bez równoczesnego zwiększenia ich pozysku.

⁽¹⁾ C 73/2003 Stora Enso Langerbrugge, Dz.U. L 53 z 26.2.2005, str. 66.

⁽²⁾ W przypadku braku norm na koszty kwalifikowalne składają się koszty inwestycji niezbędnej do osiągnięcia wyższego poziomu ochrony środowiska niż ten, który dany podmiot gospodarczy lub podmioty gospodarcze osiągnąłby(-łyby) bez żadnej pomocy na ochronę środowiska.

- (55) Koszty kwalifikowalne programu będą wyliczone zgodnie z pkt 37 wytycznych dotyczących pomocy na rzecz środowiska.
- (56) Zgodnie z pkt 76 wytycznych dotyczących pomocy na rzecz środowiska Zjednoczone Królestwo zgłosi Komisji każdy indywidualny przypadek pomocy inwestycyjnej, przyznanej na podstawie zatwierzonego programu, jeżeli koszty kwalifikowalne przekraczają 25 mln EUR i jeżeli pomoc przekracza wartość ekwiwalentu dotacji brutto wynoszącego 5 mln EUR.
- (57) W związku z tym pomoc zostaje uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Zgłoszony program pomocy państwa dotyczący programu działania w zakresie odpadów i zasobów (WRAP) w odniesieniu do

papieru drukowego i papieru do pisania, co do którego Zjednoczone Królestwo zamierza ogłosić zaproszenie do składania ofert, o maksymalnym budżecie wynoszącym 20 mln GBP (około 28,6 mln EUR) i obowiązującym do dnia 31 marca 2011 r., jest zgodny z art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE.

Wobec powyższego zatwierdza się wprowadzenie w życie tego środka.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Zjednoczonego Królestwa.

Sporządzono w Brukseli, dnia 28 listopada 2007 r.

W imieniu Komisji

Neelie KROES

Członek Komisji