

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 8 septembre 2004

concernant l'aide d'État que la Belgique envisage de mettre à exécution en faveur de Stora Enso Langerbrugge

[notifiée sous le numéro C(2004) 3351]

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi.)

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

(2005/164/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽¹⁾ et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité et au point 76 de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement ⁽²⁾ (ci-après dénommé «l'encadrement des aides à l'environnement»), la Belgique a notifié, par lettre du 4 avril 2003, des aides en faveur de NV Stora Enso Langerbrugge (ci-après dénommée «SEL»). L'affaire a été enregistrée sous la référence N 167/03. La Commission a demandé des informations complémentaires à la Belgique par lettres des 20 mai, 17 juillet et 20 octobre 2003. La Belgique a fourni des informations complémentaires par lettres des 19 juin et 15 septembre 2003. Des réunions entre les représentants de la Commission, les autorités belges et SEL ont eu lieu les 9 juillet et 8 octobre 2003.
- (2) Par lettre du 27 novembre 2003, la Commission a informé la Belgique de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'encontre des aides notifiées. La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽³⁾. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur l'aide en cause.
- (3) La Commission a reçu des observations émanant de deux parties, dont SEL. Elle les a transmises à la Belgique par lettre du 1^{er} octobre 2003. Cette lettre contenait également d'autres questions de la Commission. Par lettre du 18 décembre 2003, la Belgique a demandé que certaines

données figurant dans la décision soient considérées comme confidentielles, tout en fournissant des observations sur la teneur de la décision. Après avoir demandé, par lettre du 19 décembre 2003, une prorogation de délai qui lui a été accordée par lettre du 12 janvier 2004, la Belgique a commenté la décision de la Commission par lettre du 29 janvier 2004. La Commission a posé des questions complémentaires par lettres des 5 février et 5 avril 2004. La Belgique a répondu à ces questions et a commenté les observations communiquées par des tiers dans des lettres des 8 mars, 2 avril, 10 juin et 4 août 2004. Des réunions ont eu lieu le 28 avril et le 18 mai 2004, et un représentant de la Commission a visité l'installation le 7 juillet 2004.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE

2.1. Le bénéficiaire

- (4) Le bénéficiaire est NV Stora Enso Langerbrugge, une filiale de Stora Enso Oyj, un important producteur de papier magazine, de papier journal, de papiers fins, de cartons d'emballage et de produits du bois. En 2001, elle a réalisé un chiffre d'affaires de 13,5 milliards d'euros et sa capacité de production était d'environ 15 millions de tonnes de papier et de carton. La société emploie quelque 43 000 personnes. Les aides sont destinées à l'établissement de Langerbrugge, près de Gand. En 2000, la société a réalisé en Belgique un chiffre d'affaires de 55 millions d'euros ⁽⁴⁾.

2.2. Le projet

- (5) Le projet comprend cinq parties:
- a) une nouvelle machine à papier («PM4») et une unité de désencrage («DIP2») pour la production de papier journal à partir de 100 % de fibres recyclées («papier journal 100 % fibres recyclées»);
- b) des aménagements à une machine à papier («PM3») qui produisait auparavant du *papier journal* à partir de 80 % de fibres recyclées et doit maintenant produire du *papier magazine* à partir de 80 % de fibres recyclées («papier magazine 80 % fibres recyclées»);
- c) un système de combustion de boue à production combinée de chaleur et d'électricité («système de combustion de boue PCCE»);

⁽¹⁾ JO C 15 du 21.1.2004, p. 10.

⁽²⁾ JO C 37 du 3.2.2001, p. 3.

⁽³⁾ Voir note 1 de bas de page.

⁽⁴⁾ <http://www.storaenso.com>.

- d) des installations de traitement de l'eau;
- e) une infrastructure ferroviaire pour le raccordement du site au réseau ferroviaire public et des investissements complémentaires pour l'entreposage des déchets de papier.
- (6) À l'heure actuelle, les investissements ont en grande partie été réalisés. Le projet a permis d'augmenter les effectifs de 40 personnes et garantit le maintien de 410 postes. Le nombre d'emplois indirects serait de 1 350 personnes. Afin d'éviter que l'augmentation de la capacité totale ne soit supérieure à la croissance du marché, une ancienne machine à papier du site de Langerbrugge («PM2», avec une capacité de 120 000 tonnes par an) a été fermée et la production réorganisée dans certaines installations en Finlande et en Suède.

2.3. Machine à papier 4 et unité de désencrage 2: production de papier journal 100 % fibres recyclées

- (7) L'unité PM4 a une capacité annuelle de 400 000 tonnes. Le coût d'investissement total du projet PM4 s'élève à 259 622 000 euros. Comme la teneur moyenne du papier journal en fibres recyclées n'était que de 49,8 % en Europe au moment de la demande d'aide, la Belgique a considéré que le coût d'investissement de ce projet pouvait être considéré comme «coût supplémentaire» à concurrence de 50,2 %. Le projet DIP2 représente un investissement total de 90 111 000 euros, qui serait éligible à 100 %. En tenant compte des économies réalisées pour les cinq premières années, cela donne un coût éligible total de 127 388 000 euros.
- (8) La Belgique a également expliqué que plusieurs éléments des investissements réalisés dans les unités PM4 et DIP2 iraient au-delà des normes applicables à SEL. Il s'agit notamment du système de recirculation de l'eau de refroidissement, de la fermeture maximale du circuit de l'eau blanche, des systèmes de récupération de chaleur, des presses spéciales destinées à obtenir une bande de papier plus sèche après la section des presses, d'une technologie avancée de soutien du papier dans la sécherie, des techniques innovatrices pour l'enroulement et la manipulation du papier fini et des équipements de nettoyage supplémentaires. Selon la Belgique, ces investissements représenteraient au moins un surcoût environnemental éligible de 19 106 000 euros.
- (9) L'unité PM4 est le produit d'une conception novatrice, qui réduit la consommation d'énergie, d'additifs, de produits chimiques et d'eaux industrielles. La caractéristique essentielle de cette unité est la largeur plus élevée de la machine par rapport aux machines de production de papier conventionnelles. Cela nécessite des adaptations sur l'ensemble de la machine, notamment un passage fermé et non ouvert entre la presse et la sécherie et une vitesse de production un peu moins élevée. Sur la base de deux études de coûts détaillées, on estime que le coût d'un investissement plus conventionnel, pour une capacité identique, serait inférieur de 14,1 millions d'euros. La nouvelle machine entraînera des économies, mais compte tenu du fait que les coûts de mise en route et d'optimisation de la machine seront plus élevés, aucun bénéfice opérationnel net n'est à escompter au cours des cinq premières années.

2.4. Machine à papier 3: passage du papier journal au papier magazine 80 % fibres recyclées

- (10) L'unité PM3 a été construite en 1957 pour la production de papier journal; elle a été rénovée en 1989 et sa vitesse a été augmentée en 2000 et 2001. Elle a maintenant été réaménagée pour produire du papier magazine 80 % fibres recyclées (qualité SC, [...]*) g/m², non couché). Sa capacité sera de 165 000 tonnes par an. Les investissements ont pour objet d'adapter l'approvisionnement en matières premières et le traitement de celles-ci (en particulier l'unité DIP1 existante), ainsi que la machine à papier proprement dite et ses systèmes d'alimentation en gaz, de chauffage et de contrôle de la qualité, etc. Le coût d'investissement total s'élève à 39 555 000 euros.
- (11) L'autre option, pour SEL, aurait été de continuer à produire sur son unité pour papier magazine PM2, qui a été construite en 1937 et modernisée en 1985, et qui a une capacité de 115 000 tonnes par an. Par rapport à cette unité, l'unité PM3 transformée entraîne une réduction du coût de l'électricité, mais une augmentation des coûts de production de vapeur, des pertes de produits de condensation et des coûts de traitement des cendres. L'économie nette serait de 4 342 000 euros sur les cinq premières années, ce qui donnerait un coût éligible de 35 213 000 euros.

2.5. Système de combustion de boues PCCE

- (12) SEL a construit un système PCCE utilisant comme combustible la biomasse provenant des deux unités de désencrage et de l'usine de traitement des eaux coalimée en gaz naturel. L'installation repose sur un système de lit fluidisé. La puissance énergétique installée maximale est la suivante: 1) électricité: $P_e = 10,4 \text{ MW}_e$ brut et 8 MW_e net; 2) vapeur surchauffée haute pression à 480°C, 80 bars, $P_{th} = 53 \text{ MW}_{th}$; 3) eau chaude, récupérée lors du lavage des gaz de combustion, à environ 60°C, $P_{th} = 5,6 \text{ MW}_{th}$. Une chaudière à contre-pression transforme la vapeur haute pression en vapeur basse pression à environ 4 bars; cette vapeur est utilisée pour le processus de production du papier. Le rendement de conversion énergétique de la chaudière sera d'environ 87,5 % dans des conditions de chargement partiel et d'environ 90 % dans des conditions de plein chargement. La capacité prévue de l'installation est d'environ 250 000 tonnes de boues par an, la capacité maximale étant en pratique plus faible. Avec une utilisation des machines à papier à leur capacité maximale, la quantité annuelle de boues devrait être de 200 000 tonnes.
- (13) Le coût d'investissement total s'élève à 55 147 000 euros. Le système de combustion de boues PCCE nécessitant plus de travaux de maintenance et étant moins fiable qu'une installation PCCE conventionnelle, l'investissement comprend deux générateurs de vapeur d'appoint. Les coûts d'ingénierie et le coût de gestion technique du projet sont inscrits au bilan et ensuite amortis, et ils sont donc également inclus.

(*) Information confidentielle.

2.6. Installations de traitement de l'eau

- (14) SEL utilisera de l'eau de surface provenant d'un cours d'eau local, le Kale. Cette eau doit être traitée et désinfectée avant de pouvoir être utilisée dans le processus de production. L'investissement éligible s'élèverait, selon les autorités belges, à 7 429 000 euros.
- (15) SEL prévoit des rejets d'eau considérables dans le canal maritime Gand-Terneuzen. Le rejet s'effectue au terme d'un processus biologique en deux étapes. Selon la Belgique, le coût éligible s'élèverait à 4 431 000 euros.
- (16) Le permis environnemental exige la réalisation d'une étude technico-économique destinée à évaluer la charge et la concentration en termes de demande chimique en oxygène (DCO) des effluents qui seront rejetés dans le canal maritime. L'analyse pourrait conduire à un investissement supplémentaire d'environ 1 million d'euros dans une station d'épuration tertiaire de l'eau. Cet investissement éventuel est inclus dans la notification, mais pour qu'il soit susceptible de bénéficier d'une aide, l'entreprise doit introduire une demande séparée de soutien écologique. Aucune décision sur cet investissement n'a encore été prise, les autorités flamandes ne s'étant pas encore prononcées sur la demande de dérogation à la norme DCO généralement applicable qui a été introduite.

2.7. Entreposage des déchets de papier et infrastructure ferroviaire

- (17) Le projet d'investissement comprend d'importantes installations d'entreposage de déchets de papier ainsi qu'un raccordement au réseau ferroviaire existant pour le transport des vieux papiers et des produits finis. L'ensemble des flux de produits entrants et sortants pourrait être traité par transport routier. La Belgique estime que seuls les investissements complémentaires liés au transport ferroviaire sont éligibles, c'est-à-dire l'infrastructure ferroviaire, le coût complémentaire de l'installation d'entreposage des déchets de papier et le coût complémentaire du quai de chargement et de l'entrepôt de papier fini. À la différence du transport routier, le papier usé transporté par voie ferroviaire est emballé en balles. Par conséquent, les coûts d'investissements pour le déplacement, l'égalisation et l'enlèvement des fils sont également inclus. Les investissements dans des conteneurs et des véhicules spéciaux pour le transport combiné ne sont pas inclus, dans la mesure où ils peuvent être destinés à plusieurs usages. Le coût des bureaux, des locaux à usage social et des installations d'extinction automatique d'incendie ainsi que les coûts indirects ne sont pas non plus inclus. Le coût éligible s'élèverait ainsi à 8 864 000 euros. S'il apparaissait après coup que le coût réel de l'investissement est plus faible, les autorités belges recalculeraient l'aide sur la base du coût réel de l'investissement. Les investissements dans les infrastructures ferroviaires n'entraîneront pas de réduction des coûts d'exploitation par rapport au transport routier.

2.8. L'aide

- (18) L'aide consiste en:
- une subvention de 25 892 425 euros,
 - une exonération de l'impôt foncier d'une durée de cinq ans. La Belgique a chiffré l'avantage maximal théorique à 2 035 162 euros par an, soit une valeur actualisée nette d'environ 9 millions d'euros sur cinq ans. Toutefois, les autorités flamandes ont gelé la valeur des biens sur la base desquels l'impôt est calculé au niveau de 1998; par conséquent, les investissements n'entraîneraient pas d'augmentation de l'impôt foncier et l'exemption n'apporterait donc pas d'avantage réel. Néanmoins, la situation pourrait changer si la méthode de calcul du régime était modifiée.
- (19) Les deux mesures se fondent sur le décret du 15 décembre 1993 sur l'expansion économique dans la région flamande, qui a été approuvé par la Commission en 1993. Des modifications au régime d'aides à l'environnement fondé sur ce décret ont été approuvées par la Commission en 2000⁽⁵⁾. Le régime prévoit des intensités d'aide de 8 à 12 % pour différents types de mesures. Le régime a été rendu compatible avec l'encadrement des aides à l'environnement, conformément au point 77 de cet encadrement.

2.9. Raisons ayant conduit à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité

- (20) Dans sa décision d'ouvrir la procédure au titre de l'article 88, paragraphe 2, du traité, la Commission exprimait des doutes quant à la possibilité d'attribuer des aides en vertu de l'encadrement des aides à l'environnement pour couvrir les coûts d'investissement du projet. Elle estimait notamment que l'investissement dans une unité de production de papier journal 100 % fibres recyclées devait être considéré comme un investissement normal pour ce secteur compte tenu de l'état actuel de la technique. Le papier magazine 80 % de fibres recyclées est sans doute moins courant, mais il n'est pas certain qu'un tel investissement ne soit pas nécessaire pour tout (gros) producteur de papier souhaitant pouvoir respecter des normes environnementales de plus en plus strictes et rester compétitif à long terme grâce à des innovations continues. En ce qui concerne les autres investissements, il n'est pas certain que les coûts éligibles aient été limités à ce qui était strictement nécessaire pour répondre aux objectifs environnementaux.

3. OBSERVATIONS TRANSMISES PAR DES TIERS

- (21) L'un des concurrents de SEL a transmis des observations. Il estime que les aides faussent la concurrence sur le marché du papier journal, du papier magazine et du papier de récupération. Sur ce dernier marché, il existe une nette pénurie dans la région où SEL prévoit d'acheter ses fibres. Dans la mesure où d'autres producteurs, qui sont concurrents de SEL, achèteraient les fibres recyclées, les investissements dans les unités PM3 et PM4 ne présentent pas d'avantage environnemental net.

⁽⁵⁾ N 223/93 et N 40/99 (JO C 284 du 7.10.2000, p. 4).

(22) La modernisation de l'établissement de Langerbrugge n'est ni plus ni moins qu'une mise au niveau de l'état actuel de la technique, motivée par des objectifs liés au marché et à la concurrence, et un investissement destiné à maintenir, voire à augmenter, la compétitivité à long terme. Les investissements dans les unités PM4 et PM3 représentent tous une mise au niveau de l'état actuel de la technique dans le secteur du papier, ainsi qu'en témoignent les modernisations les plus récentes entreprises par différents producteurs de papier ces dernières années. En ce qui concerne le papier magazine, il convient d'opérer une distinction entre le papier supercalandré, le papier magazine et le papier couché. Ce n'est que si SEL était capable de produire du papier magazine couché avec une teneur élevée en fibres recyclées que la modernisation serait considérée comme allant au-delà des normes industrielles actuelles.

(23) Il s'agit d'un investissement que tout producteur de papier d'édition aurait besoin d'entreprendre. Il a été annoncé dès 2001 et l'aide ne semble pas avoir pesé sur la décision d'investissement. Cette décision est conforme à l'objectif de SEL qui est d'obtenir un rendement des capitaux investis de 13 % et d'engager des dépenses d'investissement à un niveau égal ou inférieur au niveau d'amortissement. En outre, l'ensemble du projet a été financé à partir du *cash flow* de SEL. Plusieurs communiqués de presse de SEL le confirment. L'investissement dans l'unité PM4, la modernisation de l'unité PM3 et la fermeture de l'unité PM2 présentaient en outre l'avantage de coûter moins cher que la construction d'une nouvelle machine à papier sur un site vierge, tant pour le papier journal que pour le papier magazine, et de permettre à SEL d'obtenir de nouvelles capacités tout en supprimant progressivement d'anciennes capacités, étape nécessaire afin de ne pas pâtir de l'introduction de nouvelles capacités sans qu'il y ait une demande correspondante. La demande de papier de grande qualité est en augmentation et tant les clients que les autorités exigent une teneur de plus en plus grande en fibres recyclées.

(24) La construction de nouvelles capacités de combustion des boues et l'investissement dans une unité de traitement de l'eau et des effluents pourraient *potentiellement* être approuvés au titre de l'encadrement des aides à l'environnement. Cet investissement étant toutefois directement lié à la capacité de production et n'étant pas absolument nécessaire pour répondre à des objectifs environnementaux, il ne devrait donc être admissible à aucune aide. La construction de l'infrastructure ferroviaire semble excessive, dans la mesure où le transport par camion constituerait une option de remplacement évidente, qui ne nécessiterait aucun investissement supplémentaire. Les effets sur l'environnement seraient minimes.

4. OBSERVATIONS DE LA BELGIQUE ET DE SEL

4.1. Observations générales

(25) La Belgique et SEL estiment que l'aide n'affecterait pas négativement les échanges entre les États membres et ne conférerait pas à SEL un avantage de nature à fausser la concurrence. Pour tous les éléments du projet, il existe une proportion suffisante de coûts éligibles justifiant l'aide. Des informations et des justifications détaillées sur les coûts éligibles ont été fournies. Dans la mesure où elles sont déjà présentées aux sections 2 et 5, elles ne seront pas reprises dans la présente section.

4.2. Unités PM4 et DIP2: production de papier journal 100 % fibres recyclées

(26) Les pourcentages en matière de recyclage sont en fait des normes imposées aux États membres, mais dans la situation telle qu'elle se présente en Belgique, il existe un lien direct entre ces normes et les activités de SEL.

(27) Le papier journal 100 % fibres recyclées ne correspond pas du tout à l'état actuel de la technique. Il n'existe actuellement en Europe occidentale que cinq ou six unités de production de papier journal du même ordre de grandeur. La grande majorité des installations de production produisent du papier avec un pourcentage de fibres recyclées situé entre 40 et 80 %. Ces installations ne sont pas des produits de série et chacune d'entre elles était novatrice. Pour atteindre une productivité optimale, il faut normalement environ deux ans, c'est-à-dire beaucoup plus de temps que pour une installation correspondant à l'état actuel de la technique. Les unités PM4 et DIP2 appartiennent à ce qui se fait de mieux dans le monde.

4.3. Unité PM3: papier magazine 80 % fibres recyclées

(28) Outre les arguments déjà avancés dans la décision d'ouverture, la Belgique et SEL soulignent les éléments novateurs et uniques en leur genre de PM3 ainsi que l'importance des coûts de démarrage et la courbe d'apprentissage. Cela prouve également que l'investissement ne peut pas être considéré comme correspondant à l'état actuel de la technique. Il est admis que le marché du papier magazine évolue vers une teneur plus élevée en fibres recyclées et une consommation d'énergie plus faible, mais l'investissement de SEL ne peut être considéré comme correspondant à l'état actuel de la technique.

(29) La reconstruction de l'unité PM3 a été entreprise avant que cela ne soit techniquement ou économiquement nécessaire. Cette unité doit être considérée comme un prototype pour le groupe Stora Enso. L'investissement correspond pleinement à la stratégie du groupe à long terme, qui est d'améliorer continuellement les processus, l'utilisation des ressources et les capacités du personnel, en vue de parvenir à une production de papier durable.

(30) Ni la Belgique ni SEL n'ont communiqué d'observations à propos des investissements engagés par LEIPA, où du papier magazine est également produit essentiellement à base de fibres recyclées⁽⁶⁾.

4.4. Installation de production combinée de chaleur et d'électricité pour la combustion des boues

(31) Si l'on considère le coût total de l'installation de combustion de boues PCCE, y compris l'amortissement, il n'y aurait aucun bénéfice net au cours des cinq premières années de vie de l'installation. Si SEL n'avait pas investi dans cette installation, elle aurait pu acheter la vapeur et l'électricité dont elle a besoin à un producteur voisin. Dans ce cas, SEL aurait dû investir dans une chaudière à vapeur supplémentaire, d'un coût de 1 189 000 euros. C'est pourquoi les coûts éligibles à l'aide devraient correspondre au coût d'investissement total moins 1 189 000 euros.

⁽⁶⁾ Note 10 de bas de page de la décision d'engager la procédure au titre de l'article 88, paragraphe 2, voir note 1 de bas de page de la présente décision.

- (32) En tout état de cause, une installation PCCE conventionnelle constituerait une solution de remplacement plus appropriée, pour la production d'une même quantité de vapeur et d'électricité, que des unités de production de vapeur et d'électricité séparées.

4.5. Traitement de l'eau douce

- (33) Si SEL disposait d'une autorisation pour extraire des quantités limitées d'eau souterraine, il serait réaliste qu'elle continue à le faire. Le coût total par m³ serait pratiquement similaire dans les deux cas, mais aucun investissement ne serait nécessaire. Toutefois, dans la pratique, il ne serait pas réaliste d'extraire de telles quantités d'eau souterraine.

4.6. Traitement des effluents

- (34) La Belgique a expliqué qu'il n'était pas nécessaire d'augmenter les capacités des installations de traitement de l'eau existantes, compte tenu de l'optimisation du traitement des effluents et du processus de production. L'investissement porte essentiellement sur une citerne tampon destinée à assurer un fonctionnement stable du traitement et sur les équipements techniques nécessaires pour réaliser la connexion aux installations de traitement existantes. L'installation de traitement des effluents possède quelques caractéristiques novatrices.

- (35) Le traitement va au-delà de ce qui est exigé par les normes Vlare, mais également par les normes prévues par le permis (pour la quasi-totalité des substances). Ces dernières sont strictes et, lors des négociations avec les autorités, elles ont été adaptées en fonction des meilleurs résultats possibles des installations de traitement. Elles iraient au-delà des niveaux fondés sur la «meilleure technique disponible». Un rapport d'expert estime que la limite de 260 mg/l imposée en termes de demande chimique en oxygène (DCO) doit être considérée comme extrêmement ambitieuse. Le permis environnemental impose une réduction supplémentaire à 180 mg/l, un cas sans précédent dans le secteur du papier.

- (36) À l'exception de la DCO, toutes les concentrations de substances sont plus faibles dans les effluents que dans les eaux provenant du Kale.

4.7. Traitement tertiaire de l'eau

- (37) La Belgique estime que l'aide destinée à un éventuel traitement tertiaire de l'eau serait compatible pour les mêmes raisons que celles applicables au traitement des effluents. Compte tenu du rapport d'expert dont elle dispose et dans l'attente de la décision des autorités flamandes sur la demande de dérogation par rapport à la norme de 180 mg/l pour la DCO, SEL n'a pas encore pris de décision à propos de cet investissement. Elle n'a pas non plus demandé de subvention.

4.8. Entreposage des déchets de papier et infrastructure ferroviaire

- (38) La Belgique et SEL soulignent que le passage du transport routier au transport ferroviaire est totalement conforme au Livre blanc de la Commission «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix»⁽⁷⁾. Les investissements dans une infrastructure ferroviaire ne sont pas nécessaires au fonctionnement de l'usine de production de papier, dans la mesure où les infrastructures routières pourraient être adaptées à la nouvelle situation grâce à une déviation de la route principale. Cette dernière solution présenterait quelques désavantages, mais ils devraient être considérés comme minimes. Cette analyse est confirmée par une étude réalisée dans le cadre de l'évaluation de l'impact environnemental. Le coût du transport n'aurait pas augmenté si l'investissement dans une infrastructure ferroviaire n'avait pas été réalisé.

- (39) L'aide serait également conforme aux règles sur les aides d'État dans le secteur des transports. Les investissements auraient pu être éligibles dans le cadre du programme européen Marco Polo, mais aucune demande d'aide n'a été prévue. L'aide est nécessaire pour compenser une partie des coûts supplémentaires. En outre, le transport routier est également subventionné, puisque tous les coûts relatifs aux embouteillages et à la pollution ne sont pas imposés.

5. APPRÉCIATION DE L'AIDE

5.1. Aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité

- (40) L'article 87, paragraphe 1, du traité dispose que, sauf dérogations prévues par le traité, les aides qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres. La subvention et l'exonération fiscale envisagées, pour cette dernière dans la mesure où elle réduit le montant des impôts effectivement payés, constituent des aides au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité, car elles soulagent SEL, au moyen de ressources d'État, d'une partie des coûts d'investissement qu'elle devrait normalement supporter elle-même. L'aide renforce la position de SEL vis-à-vis de ses concurrents dans la Communauté, et elle doit par conséquent être considérée comme affectant la concurrence. Étant donné l'existence de courants d'échange intenses entre les États membres dans le secteur du papier journal et du papier magazine, ainsi que des déchets de papier et de la pâte à papier, la Commission considère que l'aide à SEL affecte le commerce entre États membres.

- (41) La Belgique s'est conformée à l'obligation de notifier l'aide en application de l'article 88, paragraphe 3, du traité et du point 76 de l'encadrement des aides à l'environnement.

⁽⁷⁾ COM(2001) 370 final du 12.9.2001.

5.2. Remarques générales sur la compatibilité

- (42) La Commission a examiné si les exemptions prévues à l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité sont applicables. Les exemptions prévues à l'article 87, paragraphe 2, du traité pourraient être utilisées comme base pour justifier la compatibilité de l'aide avec le marché commun. Toutefois, l'aide a) n'a pas de caractère social et n'est pas octroyée à des consommateurs individuels, b) ne remédie pas à des dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires et c) n'est pas nécessaire pour compenser les désavantages économiques causés par la division de l'Allemagne.
- (43) Les exemptions prévues à l'article 87, paragraphe 3, points a), b) et d), du traité, qui concernent les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ainsi que les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, ne sont pas applicables. La Belgique n'a pas tenté de justifier les aides sur la base de ces dispositions.
- (44) En ce qui concerne la première partie de l'exemption prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, à savoir les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques, la Commission note que l'aide n'a pas pour objectif la recherche et le développement, les investissements effectués par des petites et moyennes entreprises ou le sauvetage ou la restructuration de SEL. L'aide peut être importante pour encourager les investissements sur le site choisi. Toutefois, Langerbrugge n'est pas située dans une région où des investissements initiaux peuvent bénéficier d'aides régionales. C'est pourquoi l'aide ne peut être jugée compatible avec le marché commun au motif qu'elle facilite le développement de certaines régions.
- (45) La Commission a examiné si l'aide pouvait bénéficier d'une exemption au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité pour d'autres motifs, et notamment si l'encadrement des aides à l'environnement pouvait s'appliquer en l'espèce. L'aide a été octroyée en vertu d'un régime d'aides qui avait été approuvé par la Commission en 2000⁽⁸⁾. Cependant, cette approbation est intervenue avant la mise en application du nouvel encadrement. Lorsqu'elle a adopté ce nouvel encadrement, la Commission a proposé aux États membres, à titre de mesures utiles, d'adapter les régimes d'aides existants pour les rendre compatibles avec le nouvel encadrement avant le 1^{er} janvier 2002. La Belgique a accepté sans conditions cette proposition de mesures utiles et était donc tenue d'adapter le régime approuvé en 2000. C'est pourquoi la Commission a apprécié la compatibilité de l'aide en fonction du nouvel encadrement. La partie du projet concernant l'infrastructure ferroviaire, cependant, est appréciée à la lumière de l'article 73 du traité qui concerne les aides d'État qui répondent aux besoins de coordination des transports.

5.3. Compatibilité en vertu de l'encadrement des aides à l'environnement

- (46) Conformément au point 29 de l'encadrement des aides à l'environnement, les aides aux investissements permettant aux entreprises de dépasser les normes communautaires applicables peuvent être autorisées à concurrence d'un niveau maximal de 30 % brut des coûts d'investissements éligibles. Ces conditions sont également applicables aux aides accordées à des entreprises qui entreprennent des investissements en l'absence de normes communautaires contraignantes ou qui doivent procéder à des investissements pour respecter des normes nationales plus strictes que les normes communautaires en vigueur. Ainsi qu'il est dit au point 6 de l'encadrement des aides à l'environnement, sont également considérées comme normes communautaires les normes imposées par des organismes nationaux en application de la directive 96/61/CEE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution⁽⁹⁾. Conformément à cette directive, les États membres doivent définir les normes qu'ils imposent dans les permis environnementaux sur la base des résultats qui peuvent être obtenus lorsque l'on utilise les meilleures techniques disponibles.
- (47) Conformément aux points 36 et 37 de l'encadrement des aides à l'environnement, sont considérés comme des coûts éligibles les investissements en terrains lorsqu'ils sont strictement nécessaires pour satisfaire à des objectifs environnementaux, en bâtiments, installations et équipements destinés à réduire ou à éliminer les pollutions ou les nuisances ou à adapter les méthodes de production en vue de protéger l'environnement. Les coûts éligibles doivent être strictement limités aux coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement.

5.3.1. Unités DIP2, PM4 et PM3: augmentation du taux de recyclage

- (48) La Commission ne remet pas en cause les avantages que le recyclage des déchets de papier présente pour l'environnement. Elle considère, toutefois, qu'il est impossible de justifier l'aide accordée aux unités DIP2, PM4 et PM3 sur la base du point 29 de l'encadrement des aides à l'environnement parce que celles-ci font augmenter le taux de recyclage.
- (49) La Commission rappelle tout d'abord que conformément aux principes généraux du droit, toute exception doit être interprétée de façon restrictive. L'encadrement des aides à l'environnement définit les conditions dans lesquelles la Commission peut estimer une aide compatible avec le marché commun conformément à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, et il constitue donc une exception à l'interdiction générale figurant à l'article 87, paragraphe 1, du traité. Il convient également de rappeler que l'encadrement des aides à l'environnement est basé sur le principe général du «pollueur-payeur» et que toute interprétation de cet encadrement doit impérativement respecter ce principe.

⁽⁸⁾ Voir note 5 de bas de page.

⁽⁹⁾ JO L 257 du 10.10.1996, p. 26.

- (50) Les investissements dans les unités PM3, PM4 et DIP2 seront utilisés pour produire du papier journal et du papier magazine, qui finiront sous forme de déchets de papier. L'augmentation de la capacité de production entraînera donc un accroissement des quantités de déchets de papier, qui ne seront recyclés qu'en partie. À cet égard, la fermeture de l'unité PM2 et la réduction de la production en Finlande et en Suède, qui contrebalancent (en partie) l'augmentation de capacités dans les unités PM3 et PM4, ne peuvent pas être prises en considération. Les capacités fermées sont plus anciennes que les nouvelles capacités, elles possèdent des caractéristiques techniques différentes et elles ne sont pas positionnées de la même façon sur le marché. Une comparaison directe n'est donc pas possible.
- (51) Les investissements sont susceptibles d'accroître la demande de déchets de papier. Toutefois, il n'est pas garanti qu'ils aboutiront effectivement à une augmentation de la collecte des déchets de papier, ni d'une manière générale, ni en ce qui concerne les déchets de papier provenant des ventes de SEL. Par conséquent, les investissements ne réduiront pas la pollution que SEL elle-même provoque. Les avantages environnementaux pourront provenir d'effets indirects sur l'offre et la demande de déchets de papier, qui affectent l'ensemble des utilisateurs et des fournisseurs de ces produits, et pas seulement SEL.
- (52) En outre, la Commission note que les normes relatives à la proportion des déchets recyclés ne sont pas des normes légales directement applicables aux différentes entreprises, bien que, dans le cas de la Belgique, elles aient un impact important sur les activités de SEL. Il s'agit plutôt de normes imposées aux États membres par la législation européenne, notamment la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets⁽¹⁰⁾ et la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages⁽¹¹⁾. L'aide n'est pas accordée pour permettre à l'entreprise de dépasser les normes qui lui sont directement applicables. La première situation mentionnée au point 29 de l'encadrement des aides à l'environnement, qui autorise l'octroi d'aides pour permettre aux entreprises de dépasser les normes communautaires applicables, ne s'applique donc pas en l'espèce.
- (53) La Belgique estime en revanche que la seconde situation mentionnée au point 29 de l'encadrement des aides à l'environnement, à savoir le cas des aides accordées aux entreprises réalisant des investissements en l'absence de normes communautaires, serait applicable. La Commission, toutefois, est parvenue à la conclusion que ce n'était pas le cas. Les aides en faveur des investissements dans les unités PM3, PM4 et DIP2 ont pour objectif global de favoriser le recyclage pour soulager les pollueurs réels de charges qu'ils devraient normalement supporter. L'aide n'a pas pour objet de réduire la quantité de déchets de papier résultant des ventes de SEL. Elle encourage plutôt SEL à reprendre des déchets de papier qui peuvent provenir de produits vendus par n'importe quel producteur de papier. La Commission estime que le point 29 de l'encadrement des aides à l'environnement s'applique aux cas dans lesquels une entreprise investit pour améliorer ses propres performances sur le plan environnemental et pour réduire sa propre pollution. Dans de tels cas, des aides peuvent être accordées pour inciter l'entreprise à améliorer sa propre situation sur le plan environnemental. Autrement, les règles pourraient être facilement contournées en accordant des aides non pas aux pollueurs, mais aux sociétés qui prennent la pollution en charge.
- (54) Cette interprétation est confirmée par le point 18 b) de l'encadrement des aides à l'environnement, aux termes duquel «les aides peuvent également avoir un effet incitant, notamment pour encourager les entreprises à dépasser les normes ou à faire des investissements supplémentaires destinés à rendre leurs installations moins polluantes».
- (55) En outre, l'interprétation suggérée par la Belgique permettrait aux États membres de subventionner des investissements dans tous les secteurs où l'utilisation de matières premières secondaires est possible. Ces aides seraient accordées sans que les entreprises aient à respecter les règles relatives aux aides d'État, notamment aux aides régionales ou aux aides aux investissements des PME. De telles aides pourraient provoquer de graves distorsions sur les marchés concernés.
- (56) C'est pourquoi la Commission estime que le point 29 de l'encadrement des aides à l'environnement n'est pas applicable aux investissements dans les unités PM3, PM4 et DIP2 dans leur ensemble. Toutefois, la Commission a examiné si les points 29 ou 30 de l'encadrement des aides à l'environnement pouvaient être applicables à certaines parties des investissements.
- 5.3.2. *Différents éléments des investissements environnementaux dans les unités PM3, PM4 et DIP2, réduction de la consommation d'énergie de l'unité PM4*
- (57) Ainsi qu'il a été dit au considérant 9, la Belgique estime que différents éléments des investissements dans les unités PM4 et DIP2, qui représentent des coûts supplémentaires d'au moins 19,1 millions d'euros, pourraient bénéficier d'une aide au titre du point 29 de l'encadrement des aides à l'environnement. Toutefois, la description de ces éléments met en évidence un certain nombre d'économies de coûts. L'investissement supplémentaire dans des tours de refroidissement, par exemple, entraînerait une diminution de la consommation d'énergie pendant la période hivernale de 10 MW. La fermeture du circuit de l'eau blanche est destinée à réduire la consommation d'eau. L'utilisation de presses à sabot à la place des presses conventionnelles permet à SEL d'obtenir des papiers plus secs, optimise le processus de séchage et permet des économies d'énergie. En dépit de demandes réitérées de la Commission, la Belgique n'a ni démontré que ces coûts pouvaient être intégralement admissibles en tant que coûts supplémentaires, ni indiqué quels avantages SEL retirait de ces éléments spécifiques de l'investissement, ainsi que l'exigent les points 36 et 37 de l'encadrement des aides à l'environnement. Il n'est donc pas possible de calculer quel est le montant d'aide susceptible d'être autorisé.

⁽¹⁰⁾ JO L 182 du 16.7.1999, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

⁽¹¹⁾ JO L 365 du 31.12.1994, p. 10. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2004/12/CE (JO L 47 du 18.2.2004, p. 26).

- (58) Ainsi qu'il a été dit au considérant 10, la Belgique a fait valoir que l'unité PM4 pourrait bénéficier d'aides en vertu du point 30 de l'encadrement des aides à l'environnement dans la mesure où elle permet de réduire la consommation d'énergie. Au lieu d'investir dans une machine à papier d'une largeur classique, SEL a opté pour une machine novatrice qui utilise moins d'énergie. L'investissement répond donc à la définition des économies d'énergie.
- (59) Conformément aux points 36 et 37 de l'encadrement des aides à l'environnement, seuls les investissements strictement nécessaires pour satisfaire à des objectifs environnementaux sont éligibles. Ce n'est pas seulement une partie de l'unité PM4 qui permet de réduire la consommation d'énergie. Le facteur crucial est la largeur plus importante de l'ensemble des éléments rotatifs, qui affecte l'ensemble de la conception et de la construction de la machine et nécessite tant une vitesse inférieure que l'adaptation de la section des presses. Un expert indépendant a réalisé une évaluation détaillée du coût d'une machine conventionnelle de production de papier journal. Ensuite, une évaluation détaillée du coût de l'investissement effectif a été réalisée. Les différences proviennent non seulement des spécifications techniques, mais également de connaissances plus précises, d'estimations des réductions de prix potentielles, etc. Le coût éligible estimé de 14,1 millions d'euros ne concerne toutefois que les différences de coûts relatives aux investissements dans des équipements⁽¹²⁾. Cette évaluation a été réalisée sur la base d'hypothèses prudentes, en évitant toute estimation excessive.
- (60) Conformément au point 37, troisième alinéa, de l'encadrement des aides à l'environnement, les coûts éligibles doivent être calculés abstraction faite des avantages retirés d'une éventuelle augmentation de capacité et des économies de coûts engendrées pendant les cinq premières années de vie de l'investissement. Toutefois, les coûts de démarrage plus élevés pendant les premières années de vie de l'investissement dépassent les avantages retirés des économies réalisées dans le domaine de l'énergie, des matières premières et de la productivité.
- (61) En conclusion, pour l'unité PM4, la Commission estime que l'on peut considérer comme admissibles des aides d'un montant de $40\% \times 14,1$ millions d'euros = 5,64 millions d'euros.
- (62) Il n'existe pas de parallèle sur la base duquel des aides pour les unités PM3 et DIP2 pourraient être jugées compatibles.
- 5.3.3. *Installation de combustion de boues PCCE*
- (63) Conformément au point 31 de l'encadrement des aides à l'environnement, les investissements en faveur de la production combinée d'électricité et de chaleur peuvent bénéficier d'aides lorsque le rendement de conversion est
- particulièrement élevé. À cet égard, la Commission prendra notamment en considération le type d'énergie primaire utilisée dans le processus de production. Ces investissements peuvent bénéficier d'aides au taux de base de 40 % des coûts éligibles, conformément aux points 36 et 37 de l'encadrement des aides à l'environnement.
- (64) L'installation utilisera de la biomasse⁽¹³⁾ provenant directement de l'usine ainsi que du gaz naturel, et elle aura un rendement de conversion de 87,5-90 %. Compte tenu également des dispositions de la directive 2004/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 concernant la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie et modifiant la directive 92/42/CEE⁽¹⁴⁾, la Commission estime que cet investissement entre dans le champ d'application du point 31 de l'encadrement des aides à l'environnement.
- (65) L'ensemble des coûts en question concerne des bâtiments, des installations et des équipements nécessaires pour produire et utiliser l'électricité et la vapeur générées par l'installation de production combinée d'électricité et de chaleur à partir de la biomasse. Ils sont donc éligibles conformément au point 36 de l'encadrement des aides à l'environnement.
- (66) Conformément au point 37, premier alinéa, de l'encadrement des aides à l'environnement, seuls les coûts supplémentaires sont éligibles. En l'espèce, l'option la plus économique consisterait à investir dans une installation conventionnelle de production combinée de chaleur et d'électricité. Il s'agirait en l'occurrence d'un générateur de vapeur à haute pression de 55 000 kW et d'une turbine à vapeur d'appoint de 9 400 kW, ce qui représenterait un investissement d'un coût total de 5 180 000 euros.
- (67) Conformément au point 37, troisième alinéa, de l'encadrement des aides à l'environnement, les coûts éligibles doivent être calculés abstraction faite des économies de coûts engendrées pendant les cinq premières années de vie de l'investissement et des productions accessoires additionnelles pendant la même période de cinq années. Les économies en cause sont les suivantes:
- coûts évités d'exploitation d'une installation conventionnelle de production combinée de chaleur et d'électricité: il s'agit des coûts d'alimentation en combustible de l'installation PCCE conventionnelle pour produire les mêmes quantités de vapeur et de chaleur, des coûts de personnel, des coûts de maintenance et du coût de l'eau déminéralisée nécessaire au fonctionnement d'une installation conventionnelle,

⁽¹²⁾ Une petite partie concerne en fait les pièces de rechange nécessaires pour garantir la continuité du processus de production.

⁽¹³⁾ Au sens de l'article 2, point b), de la directive 2001/77/CE du Parlement et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité (JO L 283 du 27.10.2001, p. 33). Directive modifiée par l'acte d'adhésion de 2003.

⁽¹⁴⁾ JO L 52 du 21.2.2004, p. 50.

- coûts évités de traitement des boues. Si les boues n'étaient pas incinérées dans l'installation PCCE, SEL aurait le choix entre les solutions suivantes: 1) épannage, notamment en ce qui concerne les boues provenant du traitement de l'eau, mais pas pour les boues provenant du désencrage; 2) utilisation dans le secteur de la brique; 3) utilisation comme combustible pour la production d'électricité, notamment dans la mesure où les boues sont considérées comme de la biomasse; 4) utilisation dans le secteur du ciment,
 - aides au fonctionnement: SEL pourra obtenir des certificats verts pour l'électricité qu'elle produit. Les autorités belges garantissent un prix minimal de 80 euros par certificat. Le prix effectif obtenu en 2003 était légèrement plus élevé.
- (68) Les coûts supplémentaires, quant à eux, sont les coûts d'exploitation suivants de l'installation PCCE de traitement des boues: gaz de coalimentation, transport et évacuation des cendres, consommation d'eau déminéralisée, coûts de personnel beaucoup plus élevés, coûts des certificats environnementaux, contrôle et coût de l'épuration des gaz de combustion. Le coût de déshydratation des boues avant la combustion n'a pas été déduit, dans la mesure où la déshydratation est de toute façon nécessaire.
- (69) Sur une période de cinq ans, de mai 2003 à avril 2008, les économies nettes totales s'élèveraient à 16 343 000 euros, valeur actualisée nette au 1^{er} janvier 2003.
- (70) Compte tenu de ce qui précède, les montants éligibles s'élèvent à $40\% \times [55\,147\,000 \text{ euros} - 5\,180\,000 \text{ euros} - 16\,343\,000 \text{ euros}] = 13\,449\,600 \text{ euros}$.
- (71) Dans certains cas, la combustion des boues dans une installation PCCE peut relever du point 29 de l'encadrement des aides à l'environnement, par exemple lorsque la société opte pour une technologie d'évacuation des boues plus favorable à l'environnement qu'une autre technologie autorisée en vertu des règles communautaires. SEL, toutefois, ne dispose pas d'une telle possibilité. Dans tous les cas, les boues seraient incinérées, avec ou sans récupération de la valeur calorifique. C'est pourquoi les avantages que l'option choisie présente pour l'environnement résident dans la récupération d'énergie grâce à la production combinée d'électricité et de chaleur, et l'aide ne pourrait donc finalement être autorisée qu'en vertu du point 31 de l'encadrement des aides à l'environnement.

5.3.4. Traitement de l'eau douce

- (72) Les investissements sont nécessaires afin de pouvoir utiliser les eaux de surface provenant du ruisseau Kale. Toutefois, la Belgique n'a pas confirmé que SEL aurait pu disposer d'une autre option moins chère, qui aurait été conforme à la législation communautaire. La Belgique reconnaît qu'«en pratique il n'est pas réaliste de prendre de telles quantités d'eaux souterraines. Si SEL avait eu un permis autorisant des prélèvements (limités) d'eaux

souterraines, la poursuite de ces prélèvements aurait pu raisonnablement être considérée comme réaliste». Toutefois, SEL ne dispose actuellement d'aucun permis lui permettant de prélever des eaux souterraines et aucun détail n'a été fourni à ce sujet. Compte tenu des problèmes qui existent actuellement en Flandre dans le domaine des eaux souterraines, et qui vont en augmentant, il semble que les autorités imposent des restrictions à la délivrance de nouveaux permis. En outre, comme l'explique la Belgique, le fait de ne pas utiliser d'eaux souterraines a été décidé dans la perspective des dispositions sur une gestion viable de l'eau de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau⁽¹⁵⁾ (ci-après la «directive-cadre sur l'eau»). En ce qui concerne les eaux souterraines, l'article 4, paragraphe 1, point b) ii), de ladite directive impose aux États membres qu'ils protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eaux souterraines et assurent un équilibre entre les captages et le renouvellement des eaux souterraines afin d'obtenir un bon état des masses d'eaux souterraines. Cet objectif devra être atteint pour 2015 et différents délais intermédiaires ont été fixés. La ou les nappes d'eau que Stora Enso aurait dû utiliser sont actuellement surexploitées. C'est pourquoi la date butoir de 2015 a donc dès à présent des implications politiques. La Commission ne peut dès lors tenir compte de cette deuxième option pour le calcul des coûts éligibles et, conformément au point 40 de l'encadrement des aides à l'environnement, aucune aide ne peut être jugée compatible pour cet élément particulier.

5.3.5. Traitement des effluents

- (73) La Belgique explique que la qualité des effluents répond à des normes supérieures à la plupart de celles prévues par le permis concerné et aux normes Vlare II qui, selon elle, sont fondées sur les meilleures techniques disponibles ainsi que l'exige la directive 96/61/CEE. Le point critique, toutefois, est la concentration en termes de demande chimique en oxygène (DCO) de l'eau. À court terme, SEL ne sera pas en mesure de ramener la DCO en dessous de 260 mg/l.
- (74) Le document de référence «Meilleures technologies disponibles» pour le secteur du papier fait état d'une DCO de 1 700-2 700 mg/l, mais il est basé sur une consommation d'eau par tonne de papier beaucoup plus élevée, qui était considérée comme la meilleure technologie disponible au moment où ce document de référence a été rédigé. La Belgique mentionne une étude d'experts déclarant que la norme de 260 mg/l est extrêmement ambitieuse et qu'il n'y aurait aucun précédent dans le secteur du papier. Toutefois, l'évaluation des incidences sur l'environnement se réfère, en notant que les rejets seront de 260 mg/l, aux résultats de l'usine Stora Enso de Saxe, en Allemagne.

⁽¹⁵⁾ JO L 327 du 22.12.2000, p. 1. Directive modifiée par la décision 2455/2001/CE (JO L 331 du 15.12.2001, p. 1).

(75) Le permis environnemental accordé pour l'investissement de Stora Enso est encore plus strict et impose une valeur DCO maximale de 180 mg/l, fondée sur la législation flamande applicable. SEL a demandé une dérogation afin de pouvoir rejeter des effluents ayant une DCO de 260 mg/l. Le permis a été accordé avec une référence à cette demande et dans la perspective d'une étude sur des améliorations futures, qui devraient permettre d'atteindre la norme de 180 mg/l.

(76) Conformément à l'article 10 de la directive 96/61/CEE, «si une norme de qualité environnementale nécessite des conditions plus sévères que celles pouvant être atteintes par l'utilisation des meilleures techniques disponibles, des conditions supplémentaires sont notamment requises par l'autorisation, sans préjudice d'autres mesures pouvant être prises pour respecter les normes de qualité environnementales». La machine à papier de Stora Enso rejettera des effluents dans le canal Gand-Terneuzen, qui est fortement pollué. D'après l'évaluation des incidences sur l'environnement, avec une DCO de 260 mg/l, les rejets totaux de SEL représenteront de 10 à 15 % de l'ensemble de la DCO rejetée dans le canal, ce qui aura une incidence importante et dépassera les niveaux de qualité prévus pour le canal. La directive-cadre sur l'eau oblige les États membres à définir des objectifs de qualité appropriés pour les eaux réceptrices dans les États membres. Bien que les obligations découlant de cette directive puissent ne pas encore être totalement contraignantes, il semble que les objectifs fixés pour le canal Gand-Terneuzen ne soient pas supérieurs aux exigences imposées par la directive.

(77) Par conséquent, si le rejet d'effluents ayant une DCO de 260 mg/l était autorisé, cette norme devrait être considérée comme une norme communautaire, fixée conformément, notamment, à l'article 10 de la directive 96/61/CEE et aux objectifs généraux de la directive-cadre sur l'eau. La Belgique n'a pas prouvé que la norme de 260 mg/l irait au-delà de ce qui est requis par la législation communautaire. En conclusion, l'investissement est nécessaire pour satisfaire aux normes communautaires, aux termes du point 6 de l'encadrement des aides à l'environnement, et il ne peut donc pas bénéficier d'une aide. Bien que l'investissement aille au-delà des normes environnementales applicables, autres que la DCO, il semble qu'il n'existe aucun coût d'investissement supplémentaire éligible et que la Commission ne puisse estimer aucune aide compatible pour ces investissements.

5.3.6. Traitement tertiaire de l'eau

(78) Les investissements complémentaires dans des installations de traitement tertiaire de l'eau seront effectués afin de répondre aux normes relatives à la DCO. La Belgique n'a pas expliqué si ces normes vont au-delà des normes communautaires. De toute façon, la Belgique

n'a pas notifié d'aide en faveur de ces investissements, dans la mesure où la situation n'est pas encore claire et dépend du résultat de l'étude que SEL devra réaliser afin de se conformer au permis environnemental. La Commission n'est donc pas tenue de conclure sur ce point.

5.4. Infrastructure ferroviaire et entreposage des déchets de papier

(79) Cette partie du projet concerne une activité de transport, et non la production de papier en elle-même. L'investissement affectera donc en premier lieu la concurrence sur le marché du transport. L'article 73 du traité dispose que sont compatibles avec le traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports. Le règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil du 4 juin 1970 relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable⁽¹⁶⁾, met en œuvre l'article 73 du traité. L'article 3, paragraphe 1, point b), dudit règlement précise que, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation commune en matière d'imputation des coûts d'infrastructure, les États membres peuvent accorder des aides à des entreprises ayant à leur charge des dépenses relatives à l'infrastructure qu'elles utilisent, alors que d'autres entreprises ne supportent pas de telles charges. La Commission considère que, conformément à sa pratique antérieure⁽¹⁷⁾, les coûts pour les voies de triage relèvent du champ d'application dudit article, étant donné que les entreprises qui offrent des modes de transport concurrentiels, notamment le transport routier, n'ont pas les mêmes coûts d'infrastructure à supporter. Réaliser un changement d'un mode de transport vers un autre mode de transport, comme dans le cas d'espèce, est considéré comme une activité de coordination au sens de l'article 73 du traité. Conformément à la pratique de la Commission, une aide jusqu'à une intensité de 50 % peut être considérée comme compatible avec le marché commun sur cette base. De plus, SEL a prouvé que le transport ferroviaire n'était pas nécessaire pour la poursuite des opérations. On peut donc considérer que l'aide peut inciter l'entreprise à réaliser l'investissement. Par conséquent, une aide pour cette partie du projet peut être justifiée sur la base de l'article 73 du traité jusqu'au montant de 4 432 000 euros.

5.5. Compatibilité basée directement sur l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité

(80) L'encadrement des aides à l'environnement n'étant pas applicable aux investissements dans les unités PM4 et DIP2 et aux investissements dans l'unité PM3, la Commission a examiné si l'aide accordée à ces investissements pouvait être jugée compatible sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

⁽¹⁶⁾ JO L 130 du 15.6.1970, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 543/97 (JO L 84 du 26.3.1997, p. 6).

⁽¹⁷⁾ Voir la décision de la Commission du 19 juin 2002, N 643/01, Autriche, régime d'aide pour l'extension de voies de triages privées (JO C 178 du 26.7.2002, p. 20), décision du 18 septembre 2002, N 308/02, Allemagne, lignes directrices sur les aides à l'investissement pour l'infrastructure ferroviaire en Saxe-Anhalt (JO C 277 du 14.11.2002, p. 2), et décision du 9 février 2001, N 597/00, Pays-Bas, régime d'aide pour connections privées de voies navigables (JO C 102 du 31.3.2001, p. 8).

5.5.1. *Unités PM4 et DIP2: production de papier journal 100 % fibres recyclées*

- (81) L'investissement de SEL dans une capacité de production de papier journal 100 % fibres recyclées doit être considéré comme un investissement correspondant à l'état actuel de la technique, que de nombreux producteurs de papier journal ont entrepris ou entreprendront dans un avenir plus ou moins proche. La disponibilité de quantités suffisantes de déchets de papier semble constituer un facteur déterminant à cet égard, comme le confirment les exemples d'unités de production de papier journal 100 % fibres recyclées mentionnés par la Belgique, dont l'une se trouve dans une autre usine de Stora Enso. Une technique «correspondant à l'état actuel de la technique» ne doit pas être confondue avec la technique la plus couramment utilisée. Le fait que la production de ce type de machines à papier ne soit pas (encore) une production de série et qu'une période d'optimisation de deux ans soit nécessaire ne modifie en rien l'appréciation de la Commission. Par conséquent, la Commission ne peut juger l'aide compatible pour ce motif. Elle a récemment tranché de manière similaire en ce qui concerne l'aide accordée à un investissement du même type de la société Shotton, au Royaume-Uni⁽¹⁸⁾.

5.5.2. *Unité PM3: passage au papier magazine 80 % fibres recyclées*

- (82) La production de papier magazine SC avec une teneur en fibres recyclées de 80 % n'est sans doute pas courante et il est probable que SEL Langerbrugge soit la première unité de production dans laquelle on utilise une calandre en ligne de 6 mètres de large pour produire du papier SC de qualité avec une teneur en fibres recyclées supérieure à 60 %. Il est également sans doute vrai qu'un produit de haute qualité comme le papier magazine possède généralement une teneur en fibres recyclées moins élevée. Toutefois, pour les raisons exposées ci-après, la Commission est parvenue à la conclusion que les investissements dans l'unité PM3 ne peuvent bénéficier d'aides directement sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.
- (83) Tout d'abord, l'augmentation des taux de fibres recyclées constitue aujourd'hui une tendance dans le secteur du papier, non seulement pour le papier journal, mais également pour le papier magazine, notamment la qualité SC. Il est possible que d'un point de vue purement technique, l'investissement aille au-delà de ce que l'on peut considérer comme l'état actuel de la technique, bien qu'il ne soit pas encore établi que l'objectif d'une teneur en fibres recyclées de 80 % puisse être atteint. Quoi qu'il en soit, ces objectifs ne semblent pas fondamentalement différents des objectifs que d'autres producteurs de papier sont susceptibles de se fixer, que ce soit dès à présent ou dans un proche avenir. Cela est confirmé par les données fournies par le tiers intéressé, mais également

par d'autres affaires examinées précédemment par la Commission⁽¹⁹⁾.

- (84) Deuxièmement, l'investissement cadre parfaitement avec le programme d'investissement de SEL, qui est axé sur une amélioration des actifs sans création de capacités nouvelles susceptibles de fausser les marchés, et la fermeture de l'unité PM2 s'insère, selon les propres termes de SEL, «parfaitement dans le programme d'amélioration continue de Stora Enso axé sur la fermeture des unités de production qui ne sont pas rentables à long terme» («dit past volledig in Stora Enso's continue verbeterings-programma date er op gericht is productie-eenheden die op lange termijn niet rendabel zijn te laten uitlopen»). L'unité PM4 est plus perfectionnée que l'ancienne unité PM3 et la nouvelle unité PM3 est plus perfectionnée que l'ancienne unité PM2, la fermeture de l'unité PM2 et de certains actifs en Suède et en Finlande permettant d'éviter toute surcapacité. Cette série d'investissements apporte d'importants avantages à SEL, dans la mesure où elle n'aura pas à supporter le coût d'un investissement dans une machine à papier magazine entièrement nouvelle et coûteuse, où il n'y aura pas d'extension excessive des capacités et où la société pourra développer sa technologie sans encourir de risques financiers ou économiques trop importants. Il n'existait pas de solution autre que cet investissement pour permettre de produire du papier avec une teneur en fibres recyclées de 80 % à un coût moindre. L'adaptation de l'unité PM2, par exemple, aurait permis une teneur en fibres recyclées de 55 % au maximum. Tout producteur de papier souhaitant demeurer compétitif à long terme sur le plan technologique et environnemental doit consentir régulièrement de tels investissements dans des produits novateurs. L'effet incitant de l'aide demeure donc douteux, même si l'on peut considérer que l'investissement concerne une technique allant au-delà de l'état actuel de la technique.
- (85) Troisièmement, il existe un engagement, au niveau européen, visant à obtenir une utilisation des fibres recyclées de 56 % en moyenne d'ici à 2005. La moyenne actuelle en Belgique est de 49,8 %. Bien que le papier magazine ait généralement une teneur plus faible en papier recyclé, il semble difficile d'atteindre ces objectifs uniquement en augmentant la teneur en fibres recyclées des papiers autres que le papier magazine. SEL elle-même souligne que compte tenu de sa position sur le marché belge du papier, les normes ont une influence directe sur ses activités. Le papier journal ne constitue qu'une partie limitée de l'ensemble du papier produit. En outre, toutes les unités de production de papier journal ne sont pas situées suffisamment près de sources de papier recyclé et il peut ne pas s'avérer économiquement viable d'adapter certaines d'entre elles à une utilisation plus élevée des fibres recyclées dès 2005. C'est pourquoi il n'est pas surprenant que l'augmentation des taux de papier recyclé constitue également une tendance pour le papier magazine.

⁽¹⁸⁾ Décision 2003/814/CE de la Commission du 23 juillet 2003 relative à l'aide d'État C 61/02 que le Royaume-Uni envisage d'accorder à une installation de recyclage de papier journal dans le cadre du programme WRAP (JO L 314 du 28.11.2003, p. 26).

⁽¹⁹⁾ Notamment l'affaire N 713/02 — Aide en faveur de LEIPA Georg Leinfelder GmbH, Brandebourg (Allemagne) (JO C 110 du 8.5.2003, p. 13).

(86) Quatrièmement, la Belgique et SEL n'ont pas expliqué quel aurait été le coût d'un investissement similaire dans une unité de production de papier magazine d'une teneur (plus) «normale» en fibres recyclées et quelles économies l'investissement réalisé produirait par rapport à cette option. En revanche, elles insistent sur le fait que les coûts supplémentaires sont nécessaires non seulement pour parvenir à une teneur en fibres recyclées de 80 %, mais également pour obtenir un papier magazine de haute qualité avec une machine fabriquée à l'origine pour produire du papier journal. C'est ainsi que les coûts d'investissement comprennent des postes tels que l'installation de déshydratation (le papier SC est plus difficile à déshydrater), une troisième sècherie (parce que le papier SC est plus lourd), des calandres en ligne à 2 × 4 pinces molles pour obtenir une bonne brillance du papier et des rouleaux adaptés à la qualité SC, de nouveaux outils de pulpage pour obtenir une pulpe de qualité SC. Au mieux, une partie seulement de l'investissement pourrait être considérée comme exclusivement destinée à augmenter le taux de recyclage⁽²⁰⁾.

(87) Cinquièmement, ainsi qu'il a été dit à la sous-section 5.3.1, rien ne garantit que l'investissement permettra une augmentation de l'utilisation des fibres recyclées ou une augmentation de l'utilisation de fibres recyclées provenant des ventes de SEL. L'aide n'est pas, par exemple, subordonnée à la reprise d'une quantité supplémentaire de déchets de papier provenant de la collecte municipale, comme c'était le cas pour l'aide accordée à Shotton. Dans la mesure où il n'y a pas d'avantage direct pour l'environnement, l'objectif de l'aide semble être en premier lieu l'innovation. Toutefois, la Commission peut se fonder sur l'encadrement communautaire des aides d'État à la recherche et au développement⁽²¹⁾ pour approuver des aides destinées uniquement aux phases de la recherche fondamentale et industrielle et du développement préconcurrentiel. Plus la R & D est proche du marché, plus l'aide risque de fausser la concurrence. C'est pourquoi le point 2.3 dudit encadrement exclut les aides aux activités susceptibles d'être considérées comme novatrices, mais qui n'entrent pas dans le cadre des phases mentionnées ci-dessus. Les observations transmises par le tiers intéressé confirment le risque de distorsion de la concurrence dans la présente affaire.

6. CONCLUSION

(88) La Belgique a respecté son obligation de notification de l'aide conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité et au point 76 de l'encadrement des aides à l'environnement.

- (89) Les investissements de SEL dans l'unité PM4 permettent de réduire la consommation d'électricité, d'additifs et d'eau par rapport à une machine à papier journal conventionnelle. Les coûts d'investissement éligibles s'élèvent à 14 100 000 euros, et une aide d'un montant de 5 640 000 euros peut donc être jugée compatible avec le marché commun. En ce qui concerne l'investissement dans l'installation de combustion de boues PCCE, la Commission estime qu'une aide d'un montant de 13 449 600 euros est compatible avec le marché commun. Pour ce qui est des investissements dans l'infrastructure ferroviaire et l'entreposage des déchets de papier, la Commission estime que le montant maximal d'aide compatible avec le marché commun s'élève à 4 432 000 euros. Au total, c'est un montant de 23 521 600 euros qui est jugé compatible.
- (90) Les investissements de SEL dans les unités PM3 et DIP2 ainsi que dans les installations de traitement de l'eau douce et des effluents ne sont pas éligibles.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État que la Belgique envisage de mettre à exécution en faveur de NV Stora Enso Langerbrugge, qui consiste en une subvention d'un montant de 25 900 000 euros et une exonération de l'impôt foncier d'une valeur estimée à 9 millions d'euros, est compatible avec le marché commun à concurrence de 23 521 600 euros.

La mise à exécution de cette aide pour un montant de 23 521 600 euros est par conséquent autorisée.

Le montant résiduel de l'aide est incompatible avec le marché commun et ne peut, pour cette raison, être mis à exécution.

Article 2

La Belgique informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.

Article 3

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 8 septembre 2004.

Par la Commission

Mario MONTI

Membre de la Commission

⁽²⁰⁾ Cela montre bien que si l'investissement dans l'unité PM3 était considéré comme éligible, seule une partie des coûts pourrait être considérée comme des coûts supplémentaires par analogie avec les points 36 et 37 de l'encadrement des aides à l'environnement.

⁽²¹⁾ JO C 45 du 17.2.1996, p. 5.