

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1583

af 4. august 2014

**om støtteordningen SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) iværksat af Det Forenede Kongerige —
Fritagelse for afgift på granulater i Nordirland (ex N 2/04)***(meddelt under nummer C(2014) 5466)***(Kun den engelske udgave er autentisk)****(EØS-relevant tekst)**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte eventuelle bemærkninger i henhold til disse bestemmelser ⁽¹⁾,
under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Ved brev af 5. januar 2004, registreret den 9. januar 2004, meddelte Det Forenede Kongerige Kommissionen sin plan om i Nordirland at indføre en fritagelse for en granulatafgift, der var blevet indført i Det Forenede Kongerige (herefter »foranstaltningen«), og som gjaldt for udyrkede granulater, der udvindes og sælges i Nordirland, og for produkter fremstillet ved forarbejdning af udyrkede granulater, der udvindes og sælges i Nordirland.
- (2) Foranstaltningen blev anmeldt som en ændring af den oprindelige fritagelse for granulatafgiften i Nordirland ⁽²⁾, der blev godkendt af Kommissionen ved beslutning af 24. april 2002 i sag N 863/01 ⁽³⁾ (beslutning N 863/01).
- (3) Den 7. maj 2004 vedtog Kommissionen en beslutning om, at den ikke havde indsigelser mod denne foranstaltning ⁽⁴⁾ (beslutning af 7. maj 2004).
- (4) Den 30. august 2004 appellerede British Aggregates Association, Healy Bros. Ltd og David K. Trotter & Sons Ltd beslutningen af 7. maj 2004 (registreret som sag T-359/04).
- (5) Den 9. september 2010 annullerede Retten Kommissionens beslutning af 7. maj 2004 ⁽⁵⁾. Ifølge Rettens afgørelse havde Kommissionen ikke beføjelse til lovligt at vedtage beslutningen om ikke at gøre indsigelser, da den ikke havde undersøgt spørgsmålet om en mulig afgiftsmæssig forskelsbehandling mellem de pågældende nationale produkter og importerede produkter med oprindelse i Irland. Kommissionen appellerede ikke denne afgørelse.
- (6) Den 15. december 2010 og den 21. december 2011 fremsendte Det Forenede Kongerige supplerende oplysninger om foranstaltningen, herunder dokumenter vedrørende suspensionen af gennemførelsen af foranstaltningen fra den 1. december 2010 i form af en ophævelse af bestemmelserne fra 2004 om granulatafgiften (afgiftsfritagelse for Nordirland) (S.I. 2004/1959).
- (7) Kommissionen anmodede om supplerende oplysninger ved brev af 2. februar 2011. Det Forenede Kongerige fremsendte yderligere oplysninger ved brev af 7. marts 2011 og 10. juni 2011.

⁽¹⁾ EUT C 245 af 24.8.2011, s. 10, med berigtigelse i EUT C 328 af 11.11.2011, s. 11.

⁽²⁾ Den gradvise indførelse af granulatafgiften.

⁽³⁾ EUT C 133 af 5.6.2002, s. 11.

⁽⁴⁾ EUT C 81 af 2.4.2005, s. 4.

⁽⁵⁾ Dom af 9. september 2010 i sag T-359/04, British Aggregates m.fl. mod Kommissionen, Sml. 2010 II, s. 4227.

- (8) Ved brev af 13. juli 2011 orienterede Kommissionen Det Forenede Kongerige om, at den havde besluttet at indlede proceduren efter traktatens artikel 108, stk. 2 vedrørende støtten.
- (9) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽⁶⁾ (herefter »indledningsafgørelsen«). Kommissionen opfordrede de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger vedrørende støtten.
- (10) Kommissionen modtog to bemærkninger fra interesserede parter, begge den 23. september 2011. Den 10. november 2011 videresendte den disse til Det Forenede Kongerige, som fik mulighed for at reagere. Kommissionen modtog Det Forenede Kongeriges bemærkninger hertil ved brev af 25. november 2011.
- (11) Det Forenede Kongerige fremsendte yderligere oplysninger den 17. september 2012 og den 10. oktober 2012. Kommissionen udbad sig yderligere oplysninger den 23. januar 2014 og den 7. februar 2014, som Det Forenede Kongerige fremsendte henholdsvis den 1. april 2014 og den 4. juni 2014.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

2.1. Granulatafgiften

- (12) Granulatafgiften er en miljøafgift på kommerciel anvendelse af granulat og gælder for sten, sand eller grus. Den blev indført af Det Forenede Kongerige af miljøhensyn med virkning fra den 1. april 2002 med henblik på at maksimere anvendelsen af genbrugte granulat og andre alternativer til udyrkede granulat og fremme effektiv udvinding og anvendelse af udyrkede granulat, som er en ikke-fornyelig naturressource. De miljøomkostninger ved udvinding af granulat, som granulatafgiften kompenserer for, omfatter støj, støv, skader på den biologiske mangfoldighed og landskabet.
- (13) Granulatafgiften pålægges udyrkede granulat i Det Forenede Kongerige og importerede udyrkede granulat ved første anvendelse eller salg i Det Forenede Kongerige ⁽⁷⁾. Afgiftssatsen på tidspunktet for den første anmeldelse var 1,60 GBP pr. ton ⁽⁸⁾. Granulatafgiften pålægges også kommerciel anvendelse af granulat, der anvendes ved fremstilling af forarbejdede produkter. Den pålægges ikke forarbejdede og genbrugte granulat og udyrkede granulat, der eksporteres fra Det Forenede Kongerige.

2.2. Den oprindelige fritagelse for granulatafgift i Nordirland

- (14) I sin beslutning N 863/01 udtalte Kommissionen, at den gradvise indførelse af granulatafgiften i Nordirland var forenelig med afsnit E.3.2. i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse ⁽⁹⁾ (herefter »miljørammebestemmelserne fra 2001«). Den godkendte støtte havde form af en femårig degressiv afgiftsfritagelse, der startede i 2002 og ophørte i 2007. Den oprindelige granulatafgift i Nordirland omfattede kun kommerciel anvendelse af granulat, der blev anvendt ved fremstilling af forarbejdede produkter.

2.3. Den ændrede fritagelse for granulatafgift i Nordirland

- (15) Denne afgørelse vedrører udelukkende den ændrede granulatafgift i Nordirland, der blev pålagt udyrkede granulat, der udvindes og sælges i Nordirland, og produkter fremstillet ved forarbejdning af udyrkede granulat, der udvindes og sælges i Nordirland.

2.3.1. Ændring

- (16) Som forklaret i betragtning 12-14 i indledningsafgørelsen fandt Det Forenede Kongerige, at de særlige forhold i Nordirland krævede en udvidelse af omfanget af fritagelsen for granulatafgiften i Nordirland.

⁽⁶⁾ Se fodnote 1.

⁽⁷⁾ Granulatafgiften pålægges importerede rå granulat, men ikke granulat indeholdt i importerede forarbejdede produkter.

⁽⁸⁾ Den 2. april 2008, dvs. den dag, fra hvilken EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse fandt anvendelse, var satsen for granulatafgiften 1,95 GBP pr. ton.

⁽⁹⁾ EFT C 37 af 3.2.2001, s. 3.

- (17) Den oprindelige afgiftsfritagelsesordning (gradvis indførelse af granulatafgiften) blev ændret. Fritagelsen gjaldt for alle typer af udyrkede granuler, dvs. ikke kun granuler, der blev anvendt til fremstilling af forarbejdede produkter, sådan som det var tilfældet med den oprindelige lempelse i beslutning N 863/01, men også for udyrkede granuler, der blev anvendt direkte i uforarbejdet stand ⁽¹⁰⁾.
- (18) Fritagelsen blev fastsat til 80 % af den granulatafgift, der ellers skulle betales, og var tænkt som en overgangsforanstaltning. Den trådte i kraft den 1. april 2004 og skulle fortsætte indtil den 31. marts 2011 (dvs. ni år efter granulatafgiftens indførelse den 1. april 2002).
- (19) Fritagelsesordningen blev suspenderet den 1. december 2010.

2.3.2. Miljøaftaler

- (20) For at nå de tilstræbte miljømål på en mere effektiv måde gjorde Det Forenede Kongerige afgiftsfritagelsen betinget af, at ansøgerne formelt indgik og opfyldte forhandlede aftaler med Det Forenede Kongerige, som forpligtede dem til at følge et program med påviste miljøforbedringer i den periode, fritagelsen gjaldt.
- (21) De vigtigste kriterier for deltagelse i ordningen var, at:
- Den (de) krævede anlægstilladelse(r) og miljøreguleringstilladelse(r) osv. skulle være på plads for hvert støtteberettiget udvindingsanlæg
 - Den virksomhed, der drev udvindingsanlægget, skulle »tilmelde sig« en miljørevisionsordning. Den første revision skulle bestilles og resultaterne indsendes inden 12 måneder fra ordningens ikrafttrædelsesdato og derefter opdateres hver andet år.
- (22) Hver aftale var individuelt tilpasset forholdene i stenbruddet og tog f.eks. hensyn til de gældende standarder og muligheder for forbedringer. De omfattede præstationsområder var: luftkvalitet, arkæologi og geologisk mangfoldighed, biologisk mangfoldighed, sprængning, ansvar over for lokalsamfundet, støv, energieffektivitet, grundvand, landskabshensyn og visuelle gener, støj, oplagring og håndtering af olie og kemikalier, retablering og efterbehandling, anvendelse af alternativer til primære granuler, overfladevand, følger af transport uden for udvindingsanlægget og affaldshåndtering.
- (23) Department of Environment in Northern Ireland (det nordirske miljøministerium) var ansvarligt for overvågningen af disse aftaler, og afgiftsfritagelsen blev trukket tilbage for de virksomheder, der havde betydelige mangler.

2.3.3. Produktionsomkostninger for granuler, salgspris og efterspørgselspriselasticitet

- (24) Det Forenede Kongerige forklarede, at produktionsomkostningerne for granuler varierede betydeligt fra stenbrud til stenbrud, og at det samme ville gælde for priserne ⁽¹¹⁾. Den gennemsnitlige salgspris ab stenbrud for forskellige klasser af granuler er sammenfattet i tabel 1 ⁽¹²⁾. Fortjenstmarginerne varierede også her, men branchen skønnede, at 2 %-5 % var et typisk niveau.

Tabel 1

Salgspris

Type af sten	Pris ab stenbrud før skat (GBP pr. ton)
Basalt	4,21
Sandsten	4,37

⁽¹⁰⁾ Granulater udvundet i Nordirland og sendt til et bestemmelsessted i Storbritannien blev pålagt granulatafgiften til fuld sats. Dette var også tilfældet med granuler udvundet i Nordirland, der blev anvendt til fremstilling af forarbejdede produkter, som blev sendt til Storbritannien. Dette sikrede, at granuler og forarbejdede produkter fra Nordirland ikke nød godt af en konkurrencefordel på markedet i Storbritannien.

⁽¹¹⁾ Oplysningerne blev fremsendt af Det Forenede Kongerige med henblik på en vurdering af foranstaltningen på grundlag af miljøretningslinjerne fra 2008. Redegørelse om mineraler fra DETI (ministeriet for erhvervspolitik, handel og investeringer), 2009.

⁽¹²⁾ Distributionsomkostningerne afhænger af transportafstande med transportomkostninger på mellem 0,15-0,20 GBP pr. ton pr. mile for granulat, der leveres inden for 10-15 miles, afhængigt af de lokale forhold.

Type af sten	Pris ab stenbrud før skat (GBP pr. ton)
Kalksten	3,72
Sand og grus	4,80
Andet	5,57
Vægtet gennemsnitspris	4,42

- (25) Som følge af indledningsafgørelsen fremsendte Det Forenede Kongerige supplerende oplysninger om produktionsomkostningerne for granulater i Nordirland og Storbritannien. Der er højere omkostninger til elektricitet og anlægstilladelser i Nordirland sammenlignet med Storbritannien. Elektricitet koster i gennemsnit små og mellemstore virksomheder i Nordirland 14 p pr. kWh og 11 p pr. kWh for tilsvarende virksomheder i Det Forenede Kongerige som helhed. Store og meget store elektricitetsforbrugere i Nordirland betaler i gennemsnit 10 p pr. kWh sammenlignet med ca. 8 p pr. kWh i Det Forenede Kongerige som helhed. Det fremgår af skøn fra branchen, at elektricitets- og brændselsomkostninger udgør mellem 30 og 46 p pr. ton produceret granulat. Derudover har stenbrud i Nordirland betydeligt højere omkostninger til anlægstilladelser end tilsvarende stenbrud i Storbritannien og Republikken Irland. Det Forenede Kongerige fremsendte omkostningssammenligninger til støtte for denne udtalelse.
- (26) Med hensyn til forskellen i prisniveau mellem Nordirland og Storbritannien generelt havde Det Forenede Kongerige forklaret, at leverandører i Nordirland aldrig har kunnet forlange den samme pris som i Storbritannien. Det Forenede Kongerige havde illustreret dette ved gennemsnitspriser for granulater i Nordirland og Storbritannien mellem 2001 og 2008. Afgiften til fuld sats ville derfor have udgjort en meget større del af salgsprisen i et allerede trykket marked. Denne utilstrækkelige mulighed for at vælte omkostningerne over på forbrugerne har været en vigtig historisk faktor, når det drejer sig om manglen på investeringer i miljøforbedringer, og forklares ved økonomiske (fragmentering af markedet) og geografiske faktorer.
- (27) Som følge af indledningsafgørelsen fremsendte Det Forenede Kongerige mere detaljerede oplysninger om gennemsnitspriserne på granulater. Undtagen når det drejer sig om meget værdifulde specialiserede granulatmaterialer, er det tilsyneladende ikke lønsomt at transportere granulater fra Nordirland til Storbritannien eller endog inden for Storbritannien f.eks. fra Skotland til anvendelse i London. Tabel 2 viser gennemsnitspriserne ab stenbrud i Nordirland og Storbritannien mellem 2006 og 2011 for Nordirlands vedkommende og 2012 for Storbritanniens vedkommende.

Tabel 2 ⁽¹³⁾**Gennemsnitspriser ab stenbrud**

År	Pris pr. ton i Nordirland (GBP)		Pris pr. ton i Storbritannien (GBP)	
	Sand og grus	Knust sten	Sand og grus	Knust sten
2006	3,81	3,60	9,18	7,34
2007	4,68	4,07	9,08	7,01
2008	3,74	4,84	10,05	8,11
2009	4,80	4,30	10,04	8,03
2010	3,38	4,25	10,47	7,90
2011	2,93	4,30	10,70	7,77
2012			10,02	8,28

⁽¹³⁾ Data for Nordirland fra den årlige undersøgelse af mineraler, der udføres af det nordiske ministerium for erhvervspolitik, handel og investeringer, og data for Storbritannien fra det nationale statistiske kontor (ONS), der er indsamlet gennem den årlige undersøgelse af udvundne mineraler.

- (28) De mere detaljerede oplysninger om priser peger på samme konklusion, som Det Forenede Kongerige tidligere har anført (betragtning 26), nemlig at granulatafgiften til fuld sats derfor ville have udgjort en meget større andel af salgsprisen i et allerede trykket marked. Dataene viser, at granulatomateriale af sand og grus eller knust sten fra Nordirland ikke ville kunne konkurrere med gennemsnitspriserne i Storbritannien, når omkostningerne på [...] (*) ved at transportere det ad søvejen tages i betragtning. Den lave pris på granulat generelt udelukker salg heraf på fjerntliggende markeder, selv til [...] GBP pr. ton, og en transportafstand på [...] mile ville øge prisen på stenbrud med næsten [...] %. Det er i de fleste tilfælde sandsynligt, at et nærmere liggende stenbrud ville kunne tilbyde en mere konkurrencedygtig pris.
- (29) Det Forenede Kongerige havde forklaret, at efterspørgselspriselasticiteten for granulat ligger mellem 0,2 og 0,5. Det fremgik af Det Forenede Kongeriges undersøgelse af granulatomængden og prisoplysningerne for Storbritannien og Nordirland, at priselasticiteten for de fleste granulattypers vedkommende lå mellem tæt på nul og ca. 0,52. Som følge af indledningsafgørelsen påviste Det Forenede Kongerige, at overslagene over efterspørgselspriselasticiteten for Det Forenede Kongeriges hovedland ikke kan anvendes i Nordirland på grund af forskelle mellem de to markeder. Derfor er de tal, der oprindeligt blev fremlagt, ikke relevante for det nordirske marked. Det Forenede Kongerige oplyste, at det forsøgte at fastslå den elasticitet, der kun gælder for Nordirland, men at de relevante data for beregningen manglede.
- (30) Som følge af indledningsafgørelsen fremsendte Det Forenede Kongerige oplysninger, der viste, hvordan prisforskelle påvirker efterspørgslen på det nordirske marked. Der blev modtaget oplysninger til sådanne formål fra fire af de fem største virksomheder inden for råstofudvindingsindustrien i Nordirland. Da transportomkostninger er tilbøjelige til at begrænse det marked, hvor stenbruddene kan sælge deres produkter til konkurrencedygtige priser, var det vanskeligt at fastslå en direkte forbindelse mellem priser og markedsandele. Efterspørgslen og markedsandelen er mere tilbøjelige til at reagere på påbegyndelsen eller afslutningen af store bygge- og anlægsprojekter i lokalområdet end prisforskelle på landsplan. Endvidere sælger de virksomheder, der har den største andel af markedet i Nordirland, også nogle gange specialprodukter af en højere kvalitet, hvorfor en sammenligning mellem producenter med henblik på at fastslå en markedstendens ikke ville være nøjagtig. Det Forenede Kongerige har dog dokumenteret, at prisforskelle faktisk påvirker efterspørgslen, men snarere mere lokalt. Virksomheder, der opererer nær grænsen til Republikken Irland, dvs. inden for ca. 23 miles fra grænsen, dokumenterede, at de oplevede en betydelig nedgang i salget, da de forhøjede deres priser. Der blev fremsendt specifikke data med hensyn til [...] og [...]. Tabel 3 viser indvirkningen af prisændringer på [...] og [...]’s udvindingsanlæg i [...] mellem 2009 og 2013 og den betydelige nedgang i salgsmængder og indtægter efter ophævelsen af suspensionen af afgiftsfritagelsen i 2010. Da [...] og [...]’s udvindingsanlæg i [...] forsøgte at vælte den fulde afgift over på forbrugerne, mistede de [...] % af salget, altså en betydelig nedgang.

Tabel 3

Indvirkningen af prisændringer på [...] og [...]’s udvindingsanlæg i [...] mellem 2009 og 2013

År	Ton	Salg	Gennemsnitspris
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

- (31) Forarbejdningsanlæg tæt på grænsen til Republikken Irland oplevede også en betydelig nedgang i deres salg, da de forsøgte at overvælte omkostningerne ved granulatafgiften fuldt ud. F.eks. faldt produktionen på [...]’s [...] i [...], der kun ligger én mile fra grænsen, fra [...] m³ i 2005 til kun [...] m³ i 2013 som følge af en stigning i priserne på dets materialer.

(*) Forretningshemmelighed.

- (32) Endvidere fremsendte Det Forenede Kongerige oplysninger, der viste udviklingen i infrastruktur og andre offentlige arbejder mellem 2000 og 2012. Udviklingen viser en stigning i offentlige arbejder i perioden 2007-2009 efterfulgt af et fald og en lille stigning i 2012. Kommissionen bemærker dog, at bygge- og anlægsarbejder generelt er blevet påvirket af den økonomiske krise, hvorfor sådanne tendenser ikke kan tages i betragtning isoleret set, da de kan skyldes det økonomiske klima og tendenserne på byggemarkedet.
- (33) Det Forenede Kongerige fremsendte også tilbudspriser for perioden 2007-2013 for granulater indkøbt af Northern Ireland Roads Procurement Department (indkøbsmyndigheden for vejbyggeri) (tabel 4), herunder omkostninger til transport til myndighedens lokale depoter. Dataene viser klart, at priserne efter 2010, da fritagelsen for granulatafgiften blev suspenderet, enten faldt, nogle gange voldsomt, eller steg lidt, men langt mindre end beløbet for den samlede granulatafgift på 1,95 GBP. Det viser, at selv med hensyn til offentlige salg kunne de nordirske granulaturproducenter ikke vælte granulatafgiften over på deres kunder. Dette er mere indlysende, efter som den offentlige sektor efter al sandsynlighed har været mindre berørt af den økonomiske krise, og sektoren for offentlige anlægsarbejder som dem, der udføres af vejmyndigheden, øgede sin andel af den samlede efterspørgsel efter granulater.

Tabel 4

Tilbudspriser for perioden 2007-2013 for granulater indkøbt af Nordirlands indkøbsmyndighed for vejbyggeri

År	10 mm skærver (GBP)	Sand til beton (GBP)	Type 3-sten (GBP)
2007	8,43	9,52	4,67
2008	8,49	9,52	4,70
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

2.3.4. Granulatmarkedet i Nordirland

- (34) Da kun Nordirland var omfattet af fritagelsen for granulatafgiften og ikke resten af Det Forenede Kongerige, indsendte Det Forenede Kongerige oplysninger om, hvorfor granulatmarkedet i Nordirland er et andet geografisk marked end Det Forenede Kongeriges generelle marked, og hvori forskellene bestod.
- (35) Det Forenede Kongerige påviste, at markederne for granulater i Nordirland og Storbritannien er separate og adskilt fra hinanden med et meget lille samspil. Markedet for granulater er generelt af lokal karakter som følge af de relativt høje omkostninger til transport af materialet i forhold til dets salgspris. På grundlag af dataene fra Department for Transport (transportministeriet) beregnede Det Forenede Kongerige, at gennemsnitsomkostningerne for transport af ét ton granulat ad landevej udgjorde 0,855 GBP pr. ton pr. mile. Den lave pris for granulatprodukter betyder, at lang transport vil gøre granulatprodukter mindre konkurrencedygtige end materiale fra stenbrud, der ligger tættere på kunden. Endvidere har eksportører af granulatmateriale skønnet, at omkostningerne til transport af granulat mellem Nordirland og Storbritannien ville være på ca. [...] GBP pr. ton. Søtransport skulle så suppleres med den nødvendige vejtransport fra stenbruddet til havnen og fra ankomstkajerne til anvendelsesstedet. Det Forenede Kongerige godtgør endvidere, at transport af granulat mellem de to regioner er ulønsom, undtagen når det drejer sig om sten i en mere speciel farve eller granulatmateriale til en højere pris. Det skønnes, at der selv for disse materialer vil være yderligere omkostninger til vejtransport på mellem [...] og [...] GBP pr. ton fra en kaj i Storbritannien til de nærmeste asfalanlæg.

- (36) Udbuddet af granulat varierer meget mellem Nordirland og Storbritannien både på grund af materialernes tilgængelighed og antallet af forskellige stenbrudsvirksomheder. På grund af de geologiske forhold besidder Nordirland den største variation af stentyper blandt alle regioner af tilsvarende størrelse i Det Forenede Kongerige. Stenbruddene er forholdsvis jævnt fordelt over Nordirland. Selv om nogle amter har større forekomster af visse stentyper end andre, er granulat af knust sten i vidt omfang substituerbare, hvilket sikrer et stort udbud af sten, der egner sig til brug som granulat i hele området. Derimod har det britiske hovedland ikke den samme geologiske forskellighed. På grund af de forskelligartede og rige forekomster af sten, der er jævnt fordelt landet over og beliggende tæt på alle større markeder, har Nordirland et langt større udbud af substituerbare produkter end markedet i Storbritannien. Dette fører til større konkurrence i Nordirland og mindsker de nordiske granulatproducenters muligheder for at forhøje deres priser.
- (37) Som Det Forenede Kongerige har anført, sikrer den langt større andel af uafhængige stenbrud og det større antal stenbrud pr. kvadratkilometer i Nordirland også større konkurrence mellem granulatleverandørerne. I Storbritannien leveres over 75 % af alle granulat af de fem største virksomheder ⁽¹⁴⁾. I modsætning hertil tegner de fem største virksomheder i Nordirland sig kun for ca. 39 % af den samlede granulatproduktion i regionen.
- (38) Det Forenede Kongerige har dokumenteret, at de to markeder er kendetegnet ved forskellige efterspørgsels-tendenser, da faldet i efterspørgslen efter granulat under og siden den økonomiske krise har været langt større i Nordirland end i Storbritannien. Endvidere forholder det sig sådan, at i takt med at byggeriet og efterspørgslen efter granulat falder, skærpes konkurrencen mellem stenbrudsvirksomheder om den resterende efterspørgsel.
- (39) Nordirland er i langt højere grad karakteriseret ved selvstændige aktiviteter, hvor vertikal integration mellem produktionen af granulat, cement og beton er langt mindre udbredt på det nordiske marked sammenlignet med Storbritannien. Som anført i betragtning 37 kontrollerer de fem største virksomheder helt op til 75 % af granulatproduktionen i Storbritannien. De samme virksomheder kontrollerer også 70 % af produktionen af færdigblandet beton og en stor andel af asfalanlæggene, der begge er vigtige markeder for salget af granulat. Når byggeriet går tilbage, og efterspørgslen efter beton og asfalt falder, har de fem største virksomheder i Storbritannien således kontrol over deres outputkapacitet for granulat. Udbuddet af granulat vil hurtigere blive tilpasset efterspørgslen i Storbritannien, hvilket begrænser presset på priserne i nedadgående retning. På grund af manglende vertikal integration på markedet adskiller Nordirland sig ved, at konkurrencen mellem stenbrudsvirksomhederne om den resterende efterspørgsel skærpes, i takt med at byggeriet og efterspørgslen efter granulat falder. Dette gør det nordiske marked langt mere konkurrencepræget end Storbritanniens marked, idet der er et større antal stenbrud pr. kvadratkilometer og pr. indbygger og en større andel af uafhængige stenbrud, som sælger deres produkter til uafhængige, selvstændige anlæg for forarbejdede produkter.
- (40) Endvidere dokumenterede Det Forenede Kongerige, at granulatmarkedet i henholdsvis Nordirland og Republikken Irland ligner hinanden meget.

2.3.5. Handelseksponering

- (41) Efter indledningsafgørelsen fremsendte Det Forenede Kongerige oplysninger om den nordiske granulatindustri handelseksponering mellem 2002 og 2013. De officielle statistikker kunne kun tilvejebringe sammensmeltede halvårslige tal på grund af offentliggørelsesreglerne hos told- og skattemyndigheden Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC). De gør det ikke muligt at opdele handelseksponeringen efter granulattype, og i en årrække har der slet ikke været nogen handelsstatistikker til rådighed. Man stødte på yderligere vanskeligheder på grund af manglende officielle data om fremstillingen af forarbejdede beton- og asfaltprodukter. I disse tilfælde har Det Forenede Kongerige benyttet markedsskøn ⁽¹⁵⁾ fra den nordiske stenbrudssammenslutning Quarry Products

⁽¹⁴⁾ Koncentrationen af et lille antal store virksomheder og den vertikale integration af deres aktiviteter blev anført som nogle af grundene til, at Office of Fair Trading (kontoret for god markedsføringsskik) i august 2011 indgav en klage til Competition Commission (konkurrencomyndigheden) over markederne for granulat, cement og beton. I forbindelse med samme klage sonder Office of Fair Trading mellem det nordiske marked og Det Forenede Kongeriges generelle marked på grund af de særlige forhold, der kendetegner det. Office of Fair Trading fandt endvidere, at det nordiske granulatmarked ikke giver anledning til de samme konkurrencemæssige betænkeligheder som Det Forenede Kongeriges generelle marked.

⁽¹⁵⁾ Disse bygger primært på tal fra Grant Thornton's rapport om InterTradeIreland, der blev offentliggjort i 2012, og som frem- og tilbageprojicerer dataene efter årlige procentuelle ændringer i den samlede byggeaktivitet i Nordirland. De vigtigste aktører inden for branchen har også kontrolleret tallene og konstateret, at de udgør rimelige skøn.

Association Northern Ireland («QANI»). På grund af de manglende nationale statistikker for andre produktkategorier har Det Forenede Kongerige fremlagt skøn baseret på et kvalificeret gæt over handelsksporeringen for knust sten, forarbejdede betonprodukter, sand og asfalt. Selv når disse begrænsninger tages i betragtning, er Det Forenede Kongerige imidlertid af den opfattelse, at dataene om handelsksporering viser graden af handel mellem Republikken Irland og Nordirland. Handelsksporeringen er vist i detaljer i tabel 5. Tallene bygger på årlige eller halvårslige tal for import og eksport og for den årlige produktion, som også blev meddelt Kommissionen.

Tabel 5

Handelsksporering

Granulat af knust sten (GBP)						
	2006-2007:	2008-2009:				
Import	13 699 717	5 986 891				
Eksport	28 519 715	19 938 824				
Anslået værdi af indenlandsk salg	160 426 000	143 524 581				
Handelsksporering (import + eksport)/(import + salg)	24,25 %	17,34 %				
Forarbejdede betonprodukter (GBP)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Import	10	10	9	7	7,5	7,5
Eksport	70	35	28	21	16	15
Anslået værdi af indenlandsk salg	325	276	210	210	216	226
Handelsksporering (import + eksport)/(import + salg)	23,9 %	15,7 %	16,9 %	12,9 %	10,5 %	9,6 %
Forarbejdede asfaltprodukter og sand ⁽¹⁾ (GBP)						
	2007-2008:	2009-2010:	2011-2012:			
Importerede asfaltprodukter og sand	1 540 633	1 909 210	4 489 366			
Eksporterede asfaltprodukter og sand	12 382 394	6 220 782	4 670 559			
Anslået værdi af indenlandsk salg af asfaltprodukter og sand	384 518 301	310 666 790	293 343 700			
Handelsksporering (import + eksport)/(import + salg)	3,61 %	2,60 %	3,08 %			

⁽¹⁾ Det Forenede Kongerige påviste, at importen af asfaltprodukter og sand steg kraftigt i årene 2011-2012 som følge af suspensionen af granulatafgiften i 2010. Som følge af HMRC's offentliggørelsesregler er det dog vanskeligt at få rede på, hvor stor en del af denne stigning der skyldes sand, og hvor stor en del der skyldes forarbejdede asfaltprodukter. Det er ikke desto mindre sandsynligt, at en stor andel af denne stigning kan tilskrives forarbejdede asfaltprodukter, der importeres fra Republikken Irland. Mens sand fortsat ville blive belagt med granulatafgift ved import til Det Forenede Kongerige, ville forarbejdede asfaltprodukter ikke blive det og ville derfor kunne nyde godt af lavere produktionsomkostninger og være mere konkurrencedygtige på det samme marked i Nordirland end lokal asfalt.

- (42) Tallene i tabel 5 viser, at granulatindustrien i Nordirland er udsat for en betydelig grad af handelseksponering for så vidt angår salget af knust sten. Det Forenede Kongerige har påvist, at den ikkeangivne import af granulat til Nordirland steg betydeligt efter indførelsen af granulatafgiften i 2002. Det er sandsynligt, at denne ikkeangivne import er blevet forøget igen efter suspensionen af fritagelsen for granulatafgiften i 2010. En undersøgelse, der blev udført af University of Ulster i 2002, opgjorde antallet af lastbiler, der transporterer granulat ind i Nordirland via otte af de vigtigste grænseovergangssteder. Resultaterne af denne undersøgelse viste, at op til 89 lastbiler om dagen transportererede granulat. Den samlede årlige officielt angivne import ville kun have krævet 243 lastbiler for hele året. Dette tydede på, at den reelle mængde importerede granulat kunne have været så stor som 133 gange den mængde, der var registreret i de officielle statistikker i 2002, hvilket betyder, at den anslåede handelseksponering sandsynligvis i vidt omfang undervurderer den reelle handelseksponering.

2.3.6. Overvæltning på forbrugerne og salgsnedgang

- (43) Med hensyn til overvæltning af de øgede produktionsomkostninger på de endelige forbrugere og den potentielle salgsnedgang har Det Forenede Kongerige fremsendt oplysninger, der viser, at gennemsnitsprisen på granulat i Nordirland efter indførelsen af afgiften i 2002 var steget meget mindre, end man ville have forventet, hvis granulatafgiften var blevet overvæltet fuldt ud, og at dette skyldtes et fald i det lovlige salg, der var forholdsmæssigt meget større end det registrerede fald i Storbritannien.
- (44) Det Forenede Kongerige havde også forklaret, at salget af granulat og fyldmateriale af ringe kvalitet faldt i året frem til den 31. marts 2003 sammenlignet med niveauerne i de to år forud for indførelsen af granulatafgiften. Produktionen hidrørende fra lovlige stenbrud i kalenderåret 2002 lå betydeligt under den konstaterede tendens i granulatsalget (generelt havde der i de sidste 30 år været en stigende tendens i granulatsalget i Nordirland). I Storbritannien faldt produktionen af granulat i 2002 med 5,7 % sammenlignet med en lille stigning i det foregående år (tendensanalysen viste dog, at produktionen i Storbritannien generelt havde udvist en faldende tendens i de foregående ti år).
- (45) Det Forenede Kongerige havde også forklaret, at så snart afgiften på 1,60 GBP pr. ton var blevet indført, var gennemsnitsprisen på granulat i Nordirland steget med ca. 0,25-0,30 GBP pr. ton i 2002 sammenlignet med 2001, mens priserne i Storbritannien var steget med 1-1,40 GBP pr. ton. Selv når der tages hensyn til, at det granulat, der blev anvendt i forarbejdede produkter, og som nød godt af en fritagelse på 80 % inden for rammerne af den oprindelige degressive godtgørelsesordning i Nordirland fra 2002, indgår i dette gennemsnit, indebærer det, at stenbrudsvirksomheder i Nordirland skulle absorbere en betydelig del af afgiften. Ud fra den antagelse, at halvdelen af granulatproduktionen i Nordirland gik til forarbejdede produkter, og at prisen herpå ikke var berørt af afgiften i 2002, indebærer det ifølge Det Forenede Kongerige stadig, at der i gennemsnit skulle absorberes over 1 GBP pr. ton af afgiften for hvert ton granulat, der blev solgt til anvendelse i uforarbejdet stand.
- (46) Som følge af indledningsafgørelsen fremkom Det Forenede Kongerige med yderligere præciseringer af dets påstand i betragtning 45 om, at så snart granulatafgiften først var blevet indført, steg gennemsnitsprisen i Nordirland med langt mindre end afgiftssatsen, mens den i Storbritannien steg med 1-1,40 GBP pr. ton, fordi producenterne af forarbejdede produkter på basis af granulat aldrig havde betalt den fulde granulatafgift. Det Forenede Kongerige fremlagde estimater, hvorefter halvdelen eller en tredjedel af al granulat produceret i Nordirland anvendes til fremstilling af forarbejdede produkter. Selv om man som arbejdshypotese tog udgangspunkt i det højeste tal og anvendte den afgiftsfritagelse på 100 %, der gjaldt for forarbejdede produkter i afgiftens første år, og dermed antog, at der ikke fandt nogen stigning i produktionsomkostningerne sted som følge af afgiften på 50 % af granulatene, fordobler dette kun prisstigningen på de resterende 50 %. En sådan fordobling ville indikere, at den opnåede prisstigning var 0,50-0,60 GBP pr. ton, hvilket stadig er betydeligt lavere end den prisstigning, der blev opnået i Storbritannien, og ikke kommer i nærheden af den fulde ekstraomkostning på 1,60 GBP pr. ton, der blev pålagt i afgiftens første anvendelsesår.
- (47) Det Forenede Kongerige fremsendte endvidere data indsamlet blandt repræsentative udsnit af virksomhederne i granulatindustrien i Nordirland vedrørende tendenserne for produktion, omsætning og fortjeneste i branchen. De viste tendenser er dog indbyrdes forbundne og kan ikke adskilles fra tendenserne for markedet for bygge- og anlægsarbejder og den økonomiske recession, der begyndte i 2008.
- (48) Dataene viste, at rentabiliteten og priserne allerede var så lave før suspensionen af afgiftsfritagelsesordningen, at det ikke ville have været finansielt muligt at absorbere afgiften fuldt ud. Virksomhederne dokumenterede i stedet, at de overvæltede afgiften og til gengæld måtte acceptere en yderligere nedgang i salget ud over den nedgang, som de vanskelige økonomiske forhold allerede havde forårsaget. For at fortsætte med at drive virksomhederne udsatte branchen kritiske kapitalinvesteringer og afskedigede personale. Det fremgår af resultater af undersøgelser, at det var problematisk at overvælte afgiften på 1,95 GBP pr. ton på forbrugerne, da priserne for forbrugerne

ville stige med mellem 50 % og 66 %. Også på grund af det økonomiske klima er forbrugerne tilbageholdende med at betale højere priser, og i stedet enten udskyder de investeringen eller ser sig om efter alternative materialer eller en mere konkurrencedygtig pris hos konkurrenterne. Dette er skadeligt for de nordiske granulatvirksomheder og fører til tab af kunder, en nedgang i salgsmængderne og et pres for yderligere at mindske fortjenstmarginerne.

- (49) Selv om de data, der er indsamlet blandt repræsentative udsnit af de nordiske granulatvirksomheder, giver et godt fingerpeg om udviklingen i omsætningen og fortjenesten i den nordiske granulatindustri, kan de dog ikke tages ud af den økonomiske sammenhæng og er ikke i sig selv tilstrækkelige til at vurdere virkningerne af den fulde granulatafgift.

2.3.7. Andre oplysninger

- (50) Det anslåede årlige budget for fritagelsesordningen (mistede statsmidler) varierede på tidspunktet for den oprindelige anmeldelse mellem 15 mio. GBP (2004-2005) og 35 mio. GBP (2010-2011).
- (51) Med hensyn til antallet af støttemodtagere blev det skønnet, at ca. 170 stenbrudsvirksomheder ville være berettiget til afgiftsfritagelsen.
- (52) Den myndighed, der bevilgede fritagelsen for granulatafgiften i Nordirland, var HMCR.

2.3.8. Begrundelse for indledning af den formelle undersøgelsesprocedure

- (53) Som der er redegjort for i betragtning 47-54 i indledningsafgårelsen, var Kommissionen i tvivl om, hvorvidt den ændrede fritagelse for granulatafgiften, der gjaldt i Nordirland, var forenelige med traktaten, særlig artikel 110 heri. Denne tvivl gjorde, at Kommissionen ikke kunne betragte foranstaltningen som værende forenelig med det indre marked på dette tidspunkt.
- (54) Kommissionen konkluderede derfor, at granulatafgiften var ensbetydende med interne afgifter, jf. traktatens artikel 110. Den fandt endvidere, at der ved anvendelsen af granulatafgiften blev sondret mellem producenter i Nordirland og producenter fra andre medlemsstater, hvilket ikke kunne forsvares.
- (55) Som forklaret i betragtning 56 i indledningsafgårelsen fandt Kommissionen på grundlag af den relevante retspraksis og som følge af ophævelsen af beslutningen af 7. maj 2004, at den foranstaltning, der er blevet anvendt siden denne dato (og indtil dens suspension den 1. december 2010), skal betragtes som ulovlig. Kommissionen har oplyst, at den ved vurderingen af, om ulovlig statsstøtte er forenelig med det indre marked, altid vil anvende de materielle regler i de gældende instrumenter på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet⁽¹⁶⁾. Da støtten skal betragtes som ulovlig og blev ydet i den periode, hvor miljørammebestemmelserne fra 2001 fandt anvendelse, samt efter offentliggørelsen af miljøretningslinjerne fra 2008⁽¹⁷⁾, vurderede Kommissionen foreneligheden af fritagelsen for granulatafgiften på grundlag af de instrumenter, der var i kraft på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, dvs.:
- a) miljørammebestemmelserne fra 2001 og
- b) miljøretningslinjerne fra den 2. april 2008.
- (56) Ved vurderingen af miljørammebestemmelserne fra 2001 konkluderede Kommissionen, at de betingelser for forenelighed, der er fastsat heri, kan betragtes som værende opfyldt. Den erindrede dog om, at den i betragtning af den tvivl, der blev givet udtryk for i forbindelse med traktatens artikel 110, på det tidspunkt ikke kunne finde foranstaltningen forenelig med det indre marked på grundlag af miljørammebestemmelserne fra 2001.
- (57) Med hensyn til foranstaltningens forenelighed efter miljøretningslinjerne fra 2008 konkluderede Kommissionen:
- a) at fritagelsen for granulatafgiften i Nordirland i det mindste indirekte bidrager til at forbedre miljøbeskyttelsen, og at den ikke undergraver det generelle mål med granulatafgiften, jf. punkt 151 i miljøretningslinjerne fra 2008

⁽¹⁶⁾ Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte (EFT C 119 af 22.5.2002, s. 22).

⁽¹⁷⁾ EF-retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse fra 2008 (EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1).

- b) at de støttemodtagere, der er omfattet af afgiftsfritagelsen, er afgrænset ud fra objektive og klare kriterier, jf. punkt 158, litra a), i miljøretningslinjerne fra 2008
- c) at afgiften uden lempelser fører til en betydelig stigning i produktionsomkostningerne, jf. punkt 158, litra b), i miljøretningslinjerne fra 2008
- d) at betingelsen om støttens proportionalitet, jf. punkt 159 i miljøretningslinjerne fra 2008, er opfyldt, da de støttemodtagere, der er omfattet af fritagelsen for granulatafgiften i Nordirland, fortsat betaler 20 % af afgiften.
- (58) Selv om oplysningerne fra Det Forenede Kongerige viser en meget betydelig stigning i produktionsomkostningerne som følge af granulatafgiften, hvilket normalt ville sandsynliggøre, at en sådan stigning ikke kunne være blevet overvæltet på forbrugerne uden en betydelig salgsnedgang, kunne Kommissionen på dette tidspunkt i lyset af de fremsendte oplysninger, navnlig de utilstrækkeligt detaljerede oplysninger, ikke konkludere, at betingelsen for forenelighed i punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008 var opfyldt.
- (59) I henhold til punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008 kræver opfyldelsen af nødvendighedskriterierne, at den væsentlige stigning i produktionsomkostningerne som omhandlet i betragtning 58 ikke kan overvæltet på kunderne, uden at det medfører en betydelig salgsnedgang. I den henseende kan medlemsstaterne fremlægge skøn over bl.a. priselasticiteten for produkterne i den berørte sektor på det relevante geografiske marked samt skøn over mistet salg og/eller lavere fortjeneste for virksomhederne i den berørte sektor/kategori.
- (60) Kommissionen bemærkede i den forbindelse, at Det Forenede Kongeriges argumenter om, at stigningen i produktionsomkostningerne ikke kunne overvæltet på forbrugerne uden at føre til en betydelig salgsnedgang, var baseret på en sammenligning mellem stigningen i prisen som følge af indførelsen af granulatafgiften (ca. 0,25-0,30 GBP pr. ton i 2002 i forhold til 2001 i Nordirland, mens prisen i Storbritannien var steget med 1-1,40 GBP pr. ton). Kommissionen bemærkede, at faldet i salget (det lovlige salg) i Nordirland samlet set varierede for alle kategorier af granulat mellem - 17,6 % (2001-2003) og - 22,8 % (2002-2003) og var forholdsvis meget større end det fald, der blev registreret i Storbritannien. Kommissionen fandt, at disse argumenter kunne betragtes som et tegn på vanskelighederne med at overvælte de nødvendige produktionsomkostninger på forbrugerne i Nordirland.
- (61) Kommissionen pointerede dog, at Det Forenede Kongerige ikke havde fremlagt tilstrækkeligt detaljerede data, der dokumenterede og kvantificerede den virkning, som den omstændighed, at producenterne af forarbejdede produkter på basis af granulat aldrig havde betalt den fulde granulatafgift, eftersom dens indførelse i Nordirland havde fundet sted gradvist, havde på disse argumenter.
- (62) Med hensyn til dokumentationen for salgsnedgangen havde Det Forenede Kongerige endvidere ikke givet nogen forklaringer på udviklingen i markederne for granulat i Nordirland efter 2002. Figur 2 i rapporten fra Quarry Products Association Northern Ireland til brug for Office of Fair Tradings markedsundersøgelse af granulatsektoren i Det Forenede Kongerige ⁽¹⁸⁾, som Det Forenede Kongerige havde fremsendt, viste en stigning i produktionen mellem 2004 og 2007.
- (63) Det fremgik af Det Forenede Kongeriges oplysninger, at »omkostningsstigningen påvirkede virksomhedernes omsætning og reducerede deres fortjenester«. Der var dog ikke blevet fremlagt nogen data til støtte for denne udtalelse.
- (64) For at dokumentere overholdelsen af betingelsen om forenelighed i henhold til punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008, havde Det Forenede Kongerige kun fremlagt data om det samlede niveau for branchen og ingen repræsentative udsnit af individuelle støttemodtagere f.eks. baseret på deres størrelse.
- (65) Endelig anførte Kommissionen, at Det Forenede Kongeriges bemærkninger tydede på, at priselasticiteten for de fleste typer af granulat lå mellem nul og 0,52, dvs. at den fremstod som forholdsvis uelastisk. Det ville i princippet betyde, at stigningen i produktionsomkostningerne kunne være blevet væltet over på de endelige forbrugere. Det Forenede Kongerige fremkom ikke med nogen yderligere forklaringer eller beregninger, der specifikt vedrørte den relative mangel på elasticitet, sådan som det blev sluttet af argumenterne vedrørende (den manglende mulighed for) overvæltning af produktionsomkostningerne på de endelige forbrugere.

⁽¹⁸⁾ Se: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/work/aggregates/>, tilgængelig den 18. juli 2014.

3. BEMÆRKNINGER FRA DE INTERESSEREDE PARTER

3.1. Bemærkninger fra QPANI modtaget den 23. september 2011

- (66) QPANI anførte, at granulatproducenterne i Nordirland var gået med i fritagelsesordningen i god tro, idet de havde tillid til, at Det Forenede Kongerige havde indhentet Kommissionens samtykke, og at Kommissionen havde truffet en positiv afgørelse. De indgik endvidere miljøaftaler, der indebar betydelige investeringer fra deres side.
- (67) De sagsøgere, der havde anfægtet Kommissionens afgørelse om godkendelse af fritagelsesordningen, havde aldrig med eksempler bevist, at importerede granulater blev forskelsbehandlet.
- (68) QPANI hævder, at en eventuel inddrivelse af statsstøtten ville være i strid med de berettigede forventninger hos stenbrudsvirksomhederne i Nordirland om, at støtten var lovlig. Eftersom stenbrudsvirksomhederne allerede havde investeret i miljøforbedringer, ville en inddrivelsesordre reelt betyde, at disse virksomheder skulle afholde omkostningerne to gange. Derudover ville inddrivelsen være i strid med retssikkerhedsprincippet.
- (69) QPANI nævner endvidere, at importen af granulater til Nordirland altid har været meget lille. Den viser, at importen efter indførelsen af granulatafgiften faktisk steg i takt med, at udviklingen i det private boligmarked og de offentlige udgifter til bygge- og anlægsarbejder steg.
- (70) Med hensyn til den manglende mulighed for at vælte granulatafgiften over på forbrugerne anfører QPANI, at den betydelige stigning i produktionsomkostninger, der allerede er blevet anerkendt af Kommissionen, ikke kunne overvæltet på grund af overkapaciteten i granulatsektoren og det langt mere konkurrenceprægede marked i Nordirland. Endvidere er der i Nordirland en betydelig mængde materiale, som er fritaget for granulatafgiften, såsom skiferler, der både anvendes i forbindelse med offentlige og private bygge- og anlægsprojekter og af landmænd. En undersøgelse, som QPANI har foretaget af det månedlige private stensalg (september 2001 — september 2002), viste et betydeligt fald i erhvervsaktiviteten fra april 2002 sammenlignet med det foregående år. I den årlige redegørelse om mineraler fra 2002 påviste den statistiske afdeling i det nordirske ministerium for erhvervspolitik, handel og investeringer (NI) et fald på ca. 2,7 mio. ton i granulatproduktionen i Nordirland svarende til ca. 11 % af produktionen.
- (71) QPANI anfører, at undersøgelsen »Introduction of the Aggregates Levy — One Year On, third report of session 2003-2004«, som udvalget vedrørende erhvervsanliggender i Nordirland har foretaget, klart dokumenterer den virkning, som indførelsen af granulatafgiften havde på granulatsalget og beskæftigelsen.
- (72) QPANI anfører, at stigningen i granulatproduktionen i Nordirland fra 2004 til 2007 var resultatet af øget bygge- og anlægsaktivitet i provinsen.
- (73) QPANI gør endvidere gældende, at stigende omkostninger påvirkede de erhvervsdrivendes fortjenstmarginer, hvilket underbygges af, at prisstigningerne kun steg med 0,25-0,30 GBP, jf. betragtning 81 i indledningsafgørelsen. De absorberede således størstedelen af de øgede produktionsomkostninger, der var forårsaget af granulatafgiften, og da branchen er kendetegnet ved at være kapitalintensiv og have store generalomkostninger, blev det klart, at virksomhedernes små fortjenstmarginer blev reduceret yderligere.
- (74) QPANI anfører, at dataene om priselasticitet vedrører granulatmarkedet i Storbritannien og ikke afspejlede situationen i Nordirland.

3.2. Bemærkninger fra British Aggregates Association (»BAA«) modtaget den 23. september 2011

- (75) Den britiske granulatsammenslutning BAA anfører, at det ville være umuligt for Det Forenede Kongerige med tilbagevirkende kraft at berigtige den afgiftsmæssige forskelsbehandling af produkter importeret fra andre medlemsstater. Det hævdes, at selv om Det Forenede Kongerige skulle tilbagebetale eventuelle beløb, der er betalt som granulatafgift for produkter importeret til Nordirland fra andre medlemsstater, kunne dette ikke fjerne den strenge afskrækkende virkning af den afgiftsmæssige forskelsbehandling. Derfor ville det ikke være muligt at godkende fritagelsesordningen med tilbagevirkende kraft.

- (76) BAA hævder, at ordningen med fritagelse for granulatafgiften ikke er i overensstemmelse med miljørammebestemmelserne fra 2001. Det blev påstået, at granulatafgiften ikke har nogen mærkbar positiv virkning på miljøbeskyttelsen sådan som krævet i punkt 51, stk. 2, litra a), i miljørammebestemmelserne fra 2001, at fritagelsesordningen fra 2004 ikke blev godkendt, da granulatafgiften blev vedtaget, sådan som krævet i punkt 51, stk. 2, litra b), i miljørammebestemmelserne fra 2001, og at 20 % ikke er en betydelig del af afgiften sådan som krævet i punkt 51, stk. 1, litra b), i miljørammebestemmelserne fra 2001.
- (77) BAA hævder endvidere, at fritagelsesordningen heller ikke er i overensstemmelse med miljøretningslinjerne fra 2008. Fritagelsen for granulatafgiften undergraver miljømålet med granulatafgiften, hvilket er i strid med punkt 151 i miljøretningslinjerne fra 2008, da den har givet anledning til betydelig »import« af granulat fra Nordirland til Storbritannien siden 2004. Dette kunne tyde på, at reglerne om, at granulat, der udvindes i Nordirland, men anvendes i Storbritannien, skal pålægges fuld afgift, bliver omgået.
- (78) BBA anfører endvidere, at fritagelsen for granulatafgiften ikke er i overensstemmelse med punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008, da det ikke er blevet godtgjort, at det er umuligt at vælte den betydelige stigning i produktionsomkostningerne over på forbrugerne. Navnlige de økonomiske data, som Det Forenede Kongerige har fremlagt, jf. betragtning 22 og 23 i indledningsafgørelsen, er utroværdige og potentielt vildledende. De gennemsnitspriser, som Det Forenede Kongerige har fremlagt, giver angiveligt ingen mening, da der er mange forskellige typer af granulat og dermed et stort antal priser. Endvidere afhænger prisen af stenbruddets beliggenhed og afstand til byggepladserne. Derfor ville en sammenligning af gennemsnitsprisen for Nordirland (et forholdsvist lille område med landdistriktspræg) med en gennemsnitspris for hele Storbritannien ikke være relevant. Hvis priserne af stenbrud i Nordirland reelt var 50 % lavere end priserne i Storbritannien, ville der angiveligt have været en meget stor efterspørgsel efter nordirsk granulat i Storbritannien. BAA hævder, at transportomkostningerne fra Nordirland til London ikke er højere end transportomkostningerne fra Skotland til London.

4. BEMÆRKNINGER FRA DET FORENEDE KONGERIGE MODTAGET DEN 25. NOVEMBER 2011

- (79) Det Forenede Kongerige gør gældende, at støtten ikke bør betragtes som ulovlig støtte, og at kun miljørammebestemmelserne fra 2001 kan lægges til grund ved vurderingen af, om foranstaltningen er forenelig med det indre marked.
- (80) Det Forenede Kongerige anfører, at Kommissionen bør tage hensyn til, at dens beslutning af 7. maj 2004 om godkendelse af støtten blev erklæret ugyldig, fordi Kommissionen i strid med reglerne undlod at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Foranstaltningen blev anmeldt til Kommissionen og godkendt, inden der blev indrømmet nogen afgiftsfritagelse. Da støtten blev ydet, var det ikke ulovlig støtte.
- (81) Det Forenede Kongerige hævder, at eftersom beslutningen af 7. maj 2004 var ugyldig, traf Kommissionen reelt ingen beslutning i overensstemmelse med artikel 4 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999⁽¹⁹⁾ (»procedureforordningen«) inden fristen på to måneder. Foranstaltningen bør derfor betragtes som godkendt. Hvis artikel 4, stk. 6, i procedureforordningen anvendes på den oprindelige anmeldelse, blev støtten anset for godkendt i 2004, og Kommissionen har ingen kompetence til at vedtage en ny beslutning efter artikel 4. Foranstaltningen skal i stedet betragtes som eksisterende støtte, der kun er genstand for revision for så vidt angår dens fremtidige virkninger, og som ikke kan være genstand for en inddrivelsesordre med tilbagevirkende kraft. Der blev dog truffet en beslutning i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, selv om den var ulovlig, og til trods for at den senere blev erklæret ugyldig, hvorfor artikel 4, stk. 6, i procedureforordningen ikke længere finder anvendelse. Det Forenede Kongerige hævder, at det også bør kunne påberåbe sig, at der blev truffet en beslutning om godkendelse i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i procedureforordningen, inden afgiftsfritagelsen blev indrømmet, sådan at ydelsen af støtten ikke var ulovlig i den forstand, at den var blevet ydet uden Kommissionens godkendelse.
- (82) Det Forenede Kongerige hævder, at grunden til, at støtten betragtes som ulovlig, i dette tilfælde udelukkende er, at beslutningen af 7. maj 2004 blev erklæret ugyldig, fordi Kommissionen undlod at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i 2004. Der er ikke tale om, at Det Forenede Kongerige på det tidspunkt, hvor foranstaltningen fik virkning, overtrådte traktatens artikel 108, stk. 3. Ved vurderingen af, om foranstaltningen er forenelig med det indre marked, bør kun miljørammebestemmelserne fra 2001 lægges til grund. Kommissionen bør fortsat vurdere støtten på grundlag af anmeldelsen i 2004 og anvende de regler, der gjaldt på dette tidspunkt.

⁽¹⁹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 [nu artikel 108 i TEUF] (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

- (83) Eftersom Det Forenede Kongerige hævder, at støtten ikke er ulovlig, påstår det, at Kommissionen ikke har ret til at opdele den ydede støtte mellem de perioder, hvor henholdsvis miljørammebestemmelserne fra 2001 og miljøretningslinjerne fra 2008 var i kraft. Heraf følger, at eftersom Kommissionen har skønnet, at foranstaltningen var forenelig med miljørammebestemmelserne fra 2001, bør al støtte, der er ydet efter ordningen erklæres for forenelig med det indre marked.
- (84) Det Forenede Kongerige afviser de argumenter, som British Aggregates Association (»BAA«) har anført som reaktion på indledningsafgørelsen, ifølge hvilke den foranstaltning, der blev anmeldt i 2004, ikke var forenelig med miljørammebestemmelserne fra 2001. Det Forenede Kongerige fremhæver, at Kommissionen som anført i betragtning 63 i indledningsafgørelsen allerede havde konstateret, at granulatafgiften havde mærkbare miljøvirkninger, og at BBA ikke anfægter Kommissionens konklusion om, at de miljøaftaler, der er indgået med granulativirksomheder i Nordirland, som er omfattet af fritagelsen for 80 % af granulatafgiften, har positive miljøvirkninger og ikke undergraver målene med granulatafgiften. Det Forenede Kongerige dokumenterer endvidere, at den foranstaltning, som Kommissionen godkendte i 2004, var en forlængelse af den fritagelsesordning, der oprindeligt blev indført samtidig med afgiften. Ifølge punkt 51, stk. 2, litra b), i miljørammebestemmelserne fra 2001 kræves det ikke, at hvert enkelt aspekt af undtagelsen skal være fastsat eller gennemført på det tidspunkt, hvor afgiften blev indført. Hvis dette var tilfældet, ville det aldrig være muligt at indføre en ændret undtagelse, og punkt 51, stk. 2 ville være en overflødig bestemmelse. Det Forenede Kongerige anfører endvidere, at punkt 51, stk. 1, litra b), i miljørammebestemmelserne fra 2001 er opfyldt, og at kravet om betaling af 20 % af granulatafgiften, sådan som Kommissionen allerede har anerkendt i betragtning 67 i indledningsafgørelsen, udgør et krav om betaling af en betydelig del af afgiften. Ved spørgsmålet om, hvorvidt denne del er betydelig, skal der også tages hensyn til, at de stenbrudsvirksomheder, der er berettiget til afgiftsfritagelsen, skal afholde omkostningerne til gennemførelse af forbedringer af miljøpræstationerne, og at priserne på granulat generelt er lavere i Nordirland end i resten af Det Forenede Kongerige. I absolutte tal er pengeværdien af de 20 % af den nationale afgift, der skal betales, derfor større end i resten af Det Forenede Kongerige.
- (85) Det Forenede Kongerige gør gældende, at den opfattelse, at fritagelsesordningen kunne udgøre en diskriminerende afgift i strid med traktatens artikel 110, er forkert. Import fra Irland til Det Forenede Kongerige afgiftsbelægges på samme måde som produktion i Det Forenede Kongerige, herunder produktion i Nordirland, hvor betingelserne for fritagelse ikke er opfyldt. Der finder derfor ingen forskelsbehandling sted mellem produkter, der indføres fra Irland til Det Forenede Kongerige, og produkter, der fremstilles i Det Forenede Kongerige. Nordirland er ikke en medlemsstat, så det er ikke relevant at anvende traktatens artikel 110 til at fastslå, at en bestemt afgiftsbehandling af visse producenter inden for dette område udgør forskelsbehandling af produkter, der importeres fra andre medlemsstater og sælges inden for dette område. Det Forenede Kongerige hævder, at forskelsbehandling bør vurderes i henseende til nationale produkter, og at der, eftersom de nationale produkter i Det Forenede Kongerige er underlagt den fulde granulatafgift, ikke kan være tale om forskelsbehandling. Endvidere er den omstændighed, at visse producenter i et givet område af en medlemsstat indrømmes en afgiftsfritagelse, et spørgsmål, der vedrører kontrol med statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, ikke artikel 110. Kun traktatens artikel 107, stk. 3 bør finde anvendelse på skattemæssige støtteforanstaltninger, der indrømmes producenter, og ikke artikel 110. Ellers ville al skattemæssig støtte til producenter skulle udvides til at gælde for produkter fra andre medlemsstater. Endvidere er der ingen bestemmelse i EU-retten, der kræver, at støtte, som er ydet i form af en afgiftsfritagelse til producenter i en del af en medlemsstat, også skal være til rådighed for importører af tilsvarende produkter fra andre medlemsstater.
- (86) Det Forenede Kongerige accepterer ikke, at støtten er ulovlig, men hvis Kommissionen skulle anse den for at være det, finder det ikke, at en inddrivelsesordre er på sin plads. En inddrivelsesordre ville tilsidesætte de berettigede forventninger hos modtagerne og være uforholdsmæssig.

5. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

5.1 Statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, (tidligere artikel 87, stk. 1, i EF-traktaten).

- (87) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, er statsstøtte enhver form for støtte, som ydes af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

- (88) Fritagelsen for granulatafgiften blev ydet gennem statsmidler i form af en nedsættelse af afgiftssatsen til virksomheder, der er beliggende i en afgrænset del af Det Forenede Kongeriges territorium (Nordirland), og begunstigede dem ved at reducere de omkostninger, som de normalt skulle have afholdt. Modtagerne af støtten er involveret i udvinding af granulat eller i fremstilling af forarbejdede produkter, der er økonomiske aktiviteter, som indebærer samhandel mellem medlemsstaterne.
- (89) Derfor konkluderede Kommissionen i betragtning 39 i indledningsafgørelsen, at den anmeldte foranstaltning udgør statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, (tidligere artikel 87, stk. 1, i traktaten om Det Europæiske Fællesskab).

5.2. Vurdering af statsstøtten

5.2.1. Retsgrundlag

- (90) Som beskrevet i betragtning 55 konkluderede Kommissionen, at eftersom støtten skal betragtes som ulovlig støtte, bør Kommissionen i betragtning af foranstaltningens miljømål vurdere foranstaltningens forenelighed i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten på grundlag af det retsgrundlag, der gjaldt på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, dvs.:
- a) miljørammebestemmelserne fra 2001 og
 - b) miljøretningslinjerne fra den 2. april 2008.
- (91) Af de grunde, der er beskrevet i betragtning 79-83, finder Det Forenede Kongerige, at støtten ikke bør betragtes som ulovlig statsstøtte, og at den udelukkende bør vurderes på grundlag af miljørammebestemmelserne fra 2001.
- (92) Ud over dens konklusioner herom i indledningsafgørelsen og i betragtning af den holdning, som Det Forenede Kongerige har tilkendegivet, påpeger Kommissionen, at det er Domstolens faste retspraksis, at når en positiv kommissionsbeslutning anfægtes inden for den fastsatte frist og derpå annulleres af Domstolen, udelukker de generelle principper i EU-retten og navnlig retssikkerhedsprincippet eller princippet om berettigede forventninger ikke, at Kommissionen kan erklære, at en given støtteforanstaltning udgør ulovlig eller uforenelig støtte, og tilbagesøge beløbet. I CELF I-dommen ⁽²⁰⁾ udtalte Domstolen, at »støtte, der er gennemført efter Kommissionens positive beslutning, formodes at være lovlig indtil Fællesskabets retsinstansers afgørelse om at annullere Kommissionens beslutning. Efter datoen for Fællesskabets retsinstansers afgørelse anses den omhandlede støtte følgelig efter artikel 231, stk. 1, EF ikke for at have været erklæret forenelig med fællesmarkedet ved den annullerede beslutning, hvorfor gennemførelsen af støtten skal anses for ulovlig.« I CELF II-dommen ⁽²¹⁾ stadfæster Domstolen sine konklusioner, hvorefter »en positiv beslutning fra Kommissionen hverken kan give den støttemodtagende virksomhed grund til at nære nogen berettiget forventning, når Kommissionens beslutning var blevet anfægtet inden for søgsmålsfristen og derpå annulleret af Fællesskabets retsinstanser, eller så længe fristen for at anlægge søgsmål til prøvelse af en sådan beslutning ikke er udløbet eller — når der er anlagt et søgsmål — så længe Fællesskabets retsinstanser ikke har truffet endelig afgørelse.«
- (93) Kommissionen fastholder derfor sit synspunkt, hvorefter fritagelsen fra granulatafgiften bør betragtes som ulovlig støtte. Som følge heraf er støtte ydet efter den 2. april 2008 underlagt miljøretningslinjerne fra 2008. Selv om fritagelsen fra granulatafgiften, sådan som Det Forenede Kongerige hævder, blev betragtet som eksisterende støtte, ville den stadig skulle tilpasses punkt 200 i miljøretningslinjerne fra 2008.

5.2.2. Tilsidesættelse af traktatens artikel 110

- (94) Som forklaret i betragtning 53 og 54 fandt Kommissionen, at eftersom fritagelsen fra granulatafgiften ikke er indrømmet for produkter, der importeres til Nordirland fra andre medlemsstater, kunne den være i strid med traktatens artikel 110.
- (95) Traktatens artikel 110, stk. 1, synes at udelukke en national ordning som den ordning med fritagelse fra granulatafgift, der gælder i Nordirland, og som går ud på at nedsætte granulatafgiftssatsen for udyrkede granulat, der blev udvundet i Nordirland af producenter, som har indgået miljøaftaler, mens identiske produkter, der importeres fra andre medlemsstater, er udelukket fra ordningen med nedsat sats og derfor pålægges den fulde

⁽²⁰⁾ Sag C-199/06, CELF og Ministre de la Culture et de la Communication, præmis 63, Sml. 2008 I, s. 469.

⁽²¹⁾ Sag C-1/09, CELF og Ministre de la Culture et de la Communication, præmis 45, Sml. 2010 I, s. 2099. Se også T-116/01, P & O European Ferries (Vizcaya) mod Kommissionen, præmis 205, Sml. 2003 II, s. 2957.

granulatafgift ⁽²²⁾. I modsætning til de bemærkninger fra Det Forenede Kongerige, der er beskrevet i betragtning 85, ændrer den omstændighed, at ordningen med nedsat sats kun finder anvendelse på et afgrænset område, ikke denne fortolkning. Hvis bestemmelser såsom Det Forenede Kongeriges fritagelsesordning faktisk var tilladt, kunne medlemsstaterne nemt omgå princippet om ikkeforskelsbehandling i traktatens artikel 110.

- (96) Domstolen har ⁽²³⁾, sådan som Det Forenede Kongerige selv har gjort gældende, fastslået, at »fællesskabsretten ikke begrænser den enkelte medlemsstats frihed til at indføre en differentieret afgiftsordning for visse produkter, også selv om disse måtte anses for lignende varer, jf. artikel 90, stk. 1, EF.« Sådanne afgiftsforskelle er imidlertid kun forenelige med fællesskabsretten, »hvis de forfølger formål, der også er forenelige med kravene i traktaten og i afledt ret, og hvis den pågældende afgiftsordning er udformet således, at der ikke sker nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af varer indført fra andre medlemsstater eller nogen form for beskyttelse af konkurrerende indenlandsk fremstillede varer.« Med hensyn til granulatafgiften er forskelsbehandlingen af importerede granuler helt klart ikke forenelig med differentieringskravene som fastsat af Domstolen.
- (97) Det overordnede princip i EU-retten er, at traktatens principper bør fortolkes og anvendes på en måde, som gennemfører deres mål. Traktatens artikel 100 indeholder konkrete bestemmelser om internationale afgifter, der forbyder medlemsstaterne at pålægge diskriminerende interne afgifter. For at en afgiftsmæssig foranstaltning, der udgør støtte, kan være gyldig, skal Kommissionen derfor forvisse sig om, at den pågældende foranstaltning for det første ikke tilsidesætter traktatens artikel 110 og for det andet opfylder alle relevante betingelser i artikel 107 og 108 ⁽²⁴⁾. Der er ikke noget grundlag for at mene, at en støtteforanstaltning i form af en afgiftsfritagelse, der kun anvendes i en del af en medlemsstat, udgør en undtagelse fra denne fortolkning.
- (98) Kommissionen bemærker dog, at Det Forenede Kongerige ved sit brev af 1. april 2014 forpligtede sig til at afhjælpe granulatafgiftsfritagelsens uforenelighed med traktatens artikel 110 ved at tilbagebetale de opkrævede beløb, der er uforenelige med det indre marked, efter kriterierne i betragtning 99-103. Foranstaltningen går ud på at gøre det muligt at importere granuler til Nordirland fra andre medlemsstater, for hvilke der ved købet er svaret fuld granulatafgift i den periode, hvor fritagelsen for granulatafgiften var i kraft mellem 2004 og 2010, med henblik på at nyde godt af den afgiftslempelse for granuler på 80 %, der gjaldt for stenbrudsvirksomheder i Nordirland, som var omfattet af fritagelsen for granulatafgiften. Formålet med at indføre den foreslåede ordning ville være at afhjælpe eventuelle urimelige forhold, der måtte være indtruffet.
- (99) Kommissionen bemærker, at det, sådan som Det Forenede Kongerige gør gældende i sit brev af 17. september 2012, er umuligt at identificere de udenlandske stenbrud, der solgte afgiftsbelagte granuler, som blev importeret og anvendt i Nordirland. Kommissionen bemærker endvidere, at de enheder, der faktisk betalte granulatafgiften, ikke var udenlandske stenbrud, men afgiftspligtige importører. Det synes derfor hensigtsmæssigt og foreneligt med Kommissionens retspraksis ⁽²⁵⁾, at de enheder, der faktisk svarede afgiften, og som sørgede for, at granulerne blev afgiftsberigtiget, også er dem, der er berettiget til tilbagebetaling. Den foreslåede ordning med tilbagevirkende kraft sikrer, at alle, der godtgør, at de har svaret fuld granulatafgift til HMRC ved købet af granuler, der blev importeret til Nordirland fra andre medlemsstater mellem den 1. april 2004 og den 30. november 2010 (»den relevante periode«), og som opfyldte de særlige miljøkriterier og fastsatte betingelser, er berettiget til at kræve en nedsættelse på 80 % af den betalte afgift.
- (100) Da ordningen med tilbagevirkende kraft skal sikre, at kun import af granuler fra stenbrud, der opfylder de samme miljøstandarder som stenbruddene i Nordirland, der var berettiget til afgiftsfritagelse, nyder godt af tilbagebetalingsmekanismen, måtte Det Forenede Kongerige indføre en kontrolordning. Kommissionen anerkender, at for at ordningen med tilbagevirkende kraft faktisk kan anvendes uden at være unødigt besværlig, vil Det Forenede Kongerige ikke kontrollere, om de udenlandske stenbrud opfylder de nøjagtige standarder, som gælder for nordirske stenbrud, da de reelt ikke ville have haft noget incitament til at gøre det, men i det mindste de miljøstandarder, der på det pågældende tidspunkt var fastsat i den relevante EU-lovgivning, som var gennemført i de respektive nationale lovgivninger. Department of Environment (DoE) Northern Ireland (det nordirske miljøministerium) ville sikre miljøstandarderne hos enhver potentiel klager og gennemføre en flerårig registreringsperiode fra det tidspunkt, hvor udkastet til lovgivning om afgiftsfritagelse med tilbagevirkende kraft offentliggøres i Det Forenede Kongerige.

⁽²²⁾ Se sag C-221/06, Stadtgemeinde Frohnleiten og Gemeindebetriebe Frohnleiten, præmis 56-73, Sml. 2007 I, s. 9643.

⁽²³⁾ Se fodnote 22.

⁽²⁴⁾ E. Szyszczak, *Research Handbook on European State Aid Law*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2011, s. 287.

⁽²⁵⁾ Sag C-43/02 (ex NN 75/01) — Luxembourg, sag C-7/05 — Slovenien, NN 162/A/2003 og N 317/A/2006 — Østrig, sag C-4/09 (ex N 679/97) — Frankrig.

- (101) For at sagsøgeren kan være berettiget til afgiftsfritagelse, skal han dokumentere, hvilke stenbrud uden for Det Forenede Kongerige granulerne stammer fra, og ansøge miljøministeriet om en attest på, at stenbruddet på det pågældende tidspunkt opfyldte miljøstandarder, som var forenelige med EU-lovgivningen. Miljøministeriet ville så tage kontakt til myndighederne i andre medlemsstater for at forvisse sig om de gældende standarder og deres overholdelse. Hvis miljøministeriet har forvisset sig herom, ville det derefter udstede en attest, der ville blive stillet til rådighed for HMRC ⁽²⁶⁾, og som sikrede, at det havde de nødvendige oplysninger til at behandle krav om tilbagebetaling af afgiften. Den samme attest ville gælde for ansøgninger vedrørende det samme stenbrud.
- (102) Krav om tilbagebetaling skulle indeholde dokumentation for, at granulerne er købt fra et stenbrud i en anden medlemsstat i den relevante periode, at stenbruddet er blevet certificeret af miljøministeriet, at der er svaret fuld granulatafgift, og at der ikke er påberåbt afgiftsfritagelse til andre formål. Bevis for købet kunne bestå i passende kommerciel dokumentation, der viser transaktionsdatoen og granulaternes oprindelse. De afgiftspligtiges granulatafgiftskonto kunne tjene som bevis for, at der er svaret fuld granulatafgift, og at der ikke er krævet anden fritagelse. Dette indgår i de afgiftspligtiges egne aktstykker, da myndighederne kun modtager det fulde beløb af den afgift, der skal svares af afgiftspligtige granuler, som udnyttes kommercielt. Kommissionen anerkender de vanskeligheder, som eventuelle klagere kan have med at fremskaffe sådan dokumentation på grund af den lange tid, der er gået siden indførelsen af fritagelsen fra granulatafgiften ⁽²⁷⁾. Den bemærker imidlertid, at Det Forenede Kongerige kun kræver rimelig dokumentation for at opnå fritagelse med tilbagevirkende kraft, da der ikke findes nogen offentlige registre med samtlige sådanne oplysninger.
- (103) Den foranstaltning med tilbagevirkende kraft, som Det Forenede Kongerige har foreslået, har følgende hovedtræk:
- a) Den vil blive bekendtgjort vidt og bredt gennem annoncer i den nationale presse i Nordirland og Republikken Irland. Da forfaldstidspunktet for afgiften på granuler med oprindelse i et stenbrud uden for Det Forenede Kongerige er, når granulerne udnyttes kommercielt, dvs. er genstand for en aftale om, at de skal leveres i Det Forenede Kongerige, anvendes til bygge- og anlægsformål eller blandes med alt andet end vand, kunne eventuelle refusionsberettigede enheder mest nøjagtigt identificeres på grundlag af registreringsoplysninger om granulatafgiften i Nordirland. Derfor vil bekendtgørelsen af ordningen med tilbagevirkende kraft bl.a. omfatte breve til hver granulatafgiftspligtig virksomhed, der er registreret i Nordirland, herunder enhver virksomhed, der måtte være blevet registreret i den relevante periode, men som siden er blevet afregistreret.
 - b) Der vil blive lovgivet herom i den først kommende finanslov efter Kommissionens afgørelse. Det Forenede Kongerige orienterede Kommissionen om, at arbejdet med udkastet til lovgivning allerede blev påbegyndt i april 2014, samtidig med at Kommissionen fik forelagt et prøveeksemplar af formularen for tilbagebetaling af granulatafgiften. Det er planen, at ordningen med tilbagevirkende kraft skal træde i kraft i april eller maj 2015.
 - c) Den vil omfatte en étårig periode for registrering hos miljøministeriet fra det tidspunkt, hvor udkastet til lovgivning offentliggøres, hvilket sikrer at miljøministeriet har tilstrækkelig tid til at undersøge de relevante stenbrud.
 - d) Den vil gælde i fire år fra det tidspunkt, hvor lovgivningen vedtages (dvs. efter stadfæstelsen af den relevante finanslov).
 - e) Den vil ikke være begrænset af finansieringsstørrelse.
 - f) Den vil omfatte rentebetalinger som led i tilbagebetalingen af afgiften med tilbagevirkende kraft. Renterne beregnes i overensstemmelse med artikel 9 i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ⁽²⁸⁾.
 - g) Den vil sikre, at betalingerne gennemføres så hurtigt som muligt (den nøjagtige periode vil afhænge af den tid, det tager myndighederne i andre lande at kontrollere miljøsituationen i de stenbrud, fra hvilke der blev importeret granuler til Nordirland).
- (104) Kommissionen mener derfor, at Det Forenede Kongerige har forpligtet sig til at indføre et passende instrument for at fjerne enhver form for forskelsbehandling, som måtte have fundet sted tidligere.

⁽²⁶⁾ HMRC forvaltede afgiften og fritagelsesordningen.

⁽²⁷⁾ Virksomheder i Det Forenede Kongerige skal normalt opbevare afgiftsbilag i seks år med henblik på granulatafgiften.

⁽²⁸⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

5.2.3. Vurdering i henhold til miljørammebestemmelserne fra 2001

- (105) Som anført i betragtning 56 kunne Kommissionen ved sin vurdering af fritagelsen for granulatafgiften inden for rammerne af miljørammebestemmelserne fra 2001 ikke nå til nogen positiv konklusion på grund af den tvivl, den nærede vedrørende traktatens artikel 110. Da Det Forenede Kongerige vil indføre et passende instrument for at fjerne enhver forskelsbehandling som følge af foranstaltningen, kan Kommissionen nu konkludere, at foranstaltningen er forenelig med det indre marked på grundlag af miljørammebestemmelserne fra 2001.
- (106) Kommissionen noterer sig bemærkningerne fra BAA vedrørende vurderingen af foranstaltningen i indledningsafgørelsen og bemærkningerne fra Det Forenede Kongerige hertil. Kommissionen finder, at der ikke er blevet fremsat nye argumenter, som den ikke allerede har taget i betragtning, og at der ikke er nogen grunde til, at dens vurdering i indledningsafgørelsen skulle ændres.

5.2.4. Vurdering i henhold til miljøretningslinjerne fra 2008

- (107) I indledningsafgørelsen vurderede Kommissionen foranstaltningens forenelighed med det indre marked på grundlag af miljøretningslinjerne fra 2008. Kommissionens vurdering var positiv i alle henseender undtagen med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de støttemodtagere, der var omfattet af fritagelsen for granulatafgiften i Nordirland, overholdt punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008, dvs. nødvendighedskriterierne, hvorefter den betydelige stigning i produktionsomkostningerne ikke kan væltes over på forbrugerne, uden at det fører til betydelig salgsnedgang.
- (108) I indledningsafgørelsen pointerede Kommissionen, at Det Forenede Kongerige ikke havde taget tilstrækkeligt hensyn til virkningen af, at producenter af forarbejdede produkter på basis af granulat aldrig havde svaret fuld granulatafgift af de gennemsnitlige prisstigninger i Nordirland sammenlignet med prisstigningerne i Storbritannien i 2001 og 2002 som følge af indførelsen af granulatafgiften. Det Forenede Kongerige har nu fremlagt et skøn over virkningen af sådanne forarbejdede produkter for dataene, der viser, at omfanget af prisstigningerne faktisk peger i retning af, at det er umuligt at overvælde granulatafgiften på forbrugerne (se betragtning 46).
- (109) Med hensyn til dokumentationen for salgsnedgangen bemærkede Kommissionen endvidere, at Det Forenede Kongerige ikke havde givet nogen forklaringer på udviklingen i markederne for granulat i Nordirland efter 2002. De data, der var blevet fremsendt, viste en stigning i produktionen fra 2004 til 2007. Som anført i betragtning 47-49 er der blevet fremlagt data fra et repræsentativt udsnit af granulatafgiftproducenterne i Nordirland, herunder produktionstendenser. Disse synes dog nøje at have fulgt tendenserne i bygge- og anlægssektoren og var i vidt omfang berørt af den økonomiske recession, der begyndte i 2008, og ville således ikke være helt relevante som dokumentation for salgsnedgangen efter indførelsen af granulatafgiften.
- (110) Kommissionen bemærkede endvidere i indledningsafgørelsen, at der ikke var blevet fremlagt nogen data til støtte for påstanden om, at omkostningsstigningen påvirkede virksomhedernes omsætning og mindskede deres fortjenester. Til trods for store vanskeligheder med at indsamle relevante oplysninger fremlagde Det Forenede Kongerige dog oplysninger til støtte for denne påstand, jf. punkt 2.3.4-2.3.7. Det Forenede Kongerige fremsendte endvidere oplysninger, der viste den store konkurrence, som nordiske granulatafgiftproducenter er udsat for, og deres mindre spillerum for prisstigninger på grund af det større udbud af substituerbare produkter, manglende vertikal integration på markedet og et større antal producenter med mindre markedsandele (se betragtning 34-40).
- (111) Kommissionen bemærkede også i indledningsafgørelsen, at data for efterspørgselspriselasticiteten pegede på, at efterspørgslen ville være uelastisk. Det Forenede Kongerige har nu påvist, at de respektive data vedrørte hele Det Forenede Kongerige og ikke kunne være relevante kun for Nordirland. Kommissionen anerkender Det Forenede Kongeriges forklaringer om, at den specifikke elasticitet for det nordiske marked ikke kan beregnes.
- (112) Kommissionen bemærker, at Det Forenede Kongerige som følge af BAA's bemærkning om, at de økonomiske data, som Det Forenede Kongerige har fremlagt, jf. betragtning 21-23 i indledningsafgørelsen, er utroværdige og potentielt vildledende, har fremlagt yderligere, mere detaljerede data (betragtning 27) vedrørende priserne på granulat i Nordirland og Storbritannien. Dataene viser, at granulatafgiften til fuld sats ville have udgjort en meget større del af salgsprisen i et allerede trykket marked.

- (113) Kommissionen overvejede endvidere, hvad der er årsagen til, at granulatafgiften kunne væltes over på forbrugerne i Storbritannien, men ikke i Nordirland. I den forbindelse anerkender Kommissionen Det Forenede Kongeriges vurdering som beskrevet i detaljer i betragtning 34-40 og bekræftet af Office of Fair Trading (OFT) i dets rapport om granulat (29), nemlig at granulatmarkedet i Nordirland er et andet geografisk marked end markedet i Storbritannien, og at de nordiske granulatproducenter har mindre spillerum til at overvælde den fulde afgift på deres kunder.
- (114) Kommissionen bemærkede også, at muligheden for prisstigninger i Nordirland tilsyneladende i vidt omfang også er begrænset af de højere produktionsomkostninger, som de oplever på mange områder. Det Forenede Kongerige godtgjorde, at dataene fra fire af de fem største virksomheder i branchen afslørede, at fortjenstmarginerne allerede er meget snævre, idet mange stenbrud kører med tab i nogle år, også på grund af de højere omkostninger til elektricitet og anlægstilladelser (se betragtning 25).
- (115) Kommissionen bemærker, at de data, som Det Forenede Kongerige har fremlagt, og som er beskrevet i punkt 2.3.6, reelt viser, at granulatindustrien i Nordirland havde en meget høj handelssponering, der generelt lå over 10 % og endog nåede op på 24,25 %. Som påpeget af Det Forenede Kongerige kunne handelssponeringen muligvis være endnu højere på grund af ikkeangiven import fra Nordirland. Kommissionen fandt i sin hidtidige praksis (30), at allerede en handelssponering på over 10 % ville udgøre en risiko for den pågældende industris konkurrenceevne. Kommissionen anerkendte endvidere, at en høj grad af eksponering kombineret med små markedsandele gør det umuligt at overvælde en væsentlig del af ekstraomkostningerne på forbrugerne (31) uden en salgsnedgang.
- (116) Kommissionen bemærker imidlertid, at dataene for asfalt og sand ikke følger denne tendens og har en meget lavere handelssponering. Sand og asfalt følger dog ikke samme tendenser som de andre udyrkede eller forarbejdede granulat. Tallene viser generelt et fald i import og eksport. Importen af sand og asfalt synes dog at være blevet fordoblet i de senere år. Dette indvirker naturligvis på beregningen af handelssponeringen. Det bør nævnes, at importerede forarbejdede granulat aldrig var belagt med granulatafgift, hvilket betød, at importeret asfalt efter suspensionen af fritagelsen fra granulatafgiften, hvor nordisk asfalt blev pålagt fuld granulatafgift, blev meget billigere. Derfor kunne importtendensen have været påvirket af denne prisforskel.
- (117) Kommissionen bemærker endvidere, at granulatmarkedet for alle typer af udyrkede granulat udgør ét produktmarked. Dette skyldes, at forskellige uforarbejdede granulat er substituerbare, hvilket er blevet bekræftet af OFT i sin rapport fra 2012 (32), da det vurderede markederne for granulat (udyrkede granulat), cement og færdigblandet beton og ikke opdelte granulatmarkedet. Derfor konkluderer Kommissionen, at de forskellige grader af handelssponering for sand og asfalt sammenlignet med de andre typer af granulat ikke er relevante for dens vurdering, for det første fordi sand og asfalt betragtes samlet, selv om de tilhører forskellige produktmarkeder, idet sand henhører under den første kategori af knust stengranulat, og sand er et forarbejdet granulat, og for det andet fordi tallene er påvirket af importtendenser, der sandsynligvis vedrører asfalt.
- (118) Kommissionen konkluderer, at Det Forenede Kongerige nu har dokumenteret, at den betydelige stigning i produktionsomkostningerne som følge af granulatafgiften ikke kunne være blevet overvæltet på forbrugerne uden en betydelig salgsnedgang, og at betingelsen for forenelighed, jf. punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008, er opfyldt.
- (119) Kommissionen kan således drage en positiv konklusion af vurderingen af foranstaltningens forenelighed med traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), på grundlag af miljøretningslinjerne fra 2008.

6. KONKLUSION

- (120) Som forklaret i betragtning 40 i indledningsafgørelsen fandt Kommissionen, at Det Forenede Kongerige ulovligt har gennemført den ændrede fritagelse for granulatafgiften i Nordirland i strid med traktatens artikel 108, stk. 3. I betragtning af, at Det Forenede Kongerige har påtaget sig at træffe afhjælpende foranstaltninger med tilbagevirkende kraft, finder Kommissionen imidlertid, at den ændrede fritagelse for granulatafgiften er forenelig med traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), på grundlag af miljørammebestemmelserne fra 2001, og på grundlag af miljøretningslinjerne fra 2008 —

(29) Aggregates — The OFT's reason for making a market investigation reference to the Competition Commission from January 2012.

(30) N 327/08 — Danmark, betragtning 64.

(31) Se fodnote 30, betragtning 66.

(32) Se fodnote 28.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den ændrede fritagelse for granulatafgiften, som Det Forenede Kongerige har gennemført mellem den 1. april 2004 og den 30. november 2010, er forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, forudsat at Det Forenede Kongerige opfylder forpligtelserne i artikel 2.

Artikel 2

1. For at fjerne den forskelsbehandling, der ramte de virksomheder, som importerede granulat til Nordirland og svarede fuld granulatafgift uden mulighed for at nyde godt af den ændrede fritagelse for afgiften, som gjaldt i Nordirland, gennemfører Det Forenede Kongeriges myndigheder en ordning med henblik på med tilbagevirkende kraft at tilbagebetale 80 % af den fulde afgift, der er opkrævet hos importører af granulat til Nordirland mellem den 1. april 2004 og 30. november 2010.
2. Tilbagebetalingsordningen omfatter en etårig periode for registrering hos det nordiske miljøministerium fra datoen for offentliggørelsen af udkastet til lovgivning. Tilbagebetalingsordningen løber i fire år fra datoen for dens ikrafttrædelse.
3. Der vil blive lovgivet om tilbagebetalingen i den først kommende finanslov efter denne afgørelse.
4. Tilbagebetalingsordningen er ikke begrænset af finansieringsstørrelse og omfatter rentebetalinger til en sats, der beregnes i overensstemmelse med artikel 9 i forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af forordning (EF) nr. 659/1999.
5. Det Forenede Kongerige bekendtgør tilbagebetalingsordningen vidt og bredt gennem annoncer i den nationale presse i Nordirland og Republikken Irland.

Artikel 3

Det Forenede Kongerige underretter senest ét år efter datoen for meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme den.

Det Forenede Kongerige sender årlige rapporter til Kommissionen om gennemførelsen af tilbagebetalingsproceduren, jf. artikel 2, fra meddelelsen af denne afgørelse og indtil udløbet af fristen på fire år, jf. artikel 2, stk. 2.

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 4. august 2014.

På Kommissionens vegne
Joaquín ALMUNIA
Næstformand