

BESCHLUSS (EU) 2015/1583 DER KOMMISSION**vom 4. August 2014****über die vom Vereinigten Königreich durchgeführte staatliche Beihilfe SA.18859 (11/C)
(ex 65/10 NN) — Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland (ex N 2/04)***(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2014) 5466)***(Nur der englische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß den vorgenannten Bestimmungen ⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit Schreiben vom 5. Januar 2004, das am 9. Januar 2004 registriert wurde, meldete das Vereinigte Königreich bei der Kommission eine geplante Abgabenbefreiung in Nordirland an, bei der Virgin-Granulat, das in Nordirland abgebaut und dort gewerblich genutzt wurde, sowie in Nordirland gewerblich genutzte Verarbeitungserzeugnisse aus dort abgebautem Virgin-Granulat von einer Abgabe auf Granulat, die im Vereinigten Königreich eingeführt wurde, befreit werden sollte („die Maßnahme“).
- (2) Die Maßnahme wurde als Änderung der ursprünglichen Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland ⁽²⁾ angemeldet, die von der Kommission mit der Entscheidung vom 24. April 2002 betreffend die staatliche Beihilfe N 863/01 ⁽³⁾ genehmigt worden war.
- (3) Am 7. Mai 2004 entschied die Kommission, keine Einwände gegen die Maßnahme zu erheben ⁽⁴⁾ (Entscheidung vom 7. Mai 2004).
- (4) Am 30. August 2004 erhoben die British Aggregates Association, Healy Bros. Ltd und David K. Trotter & Sons Ltd Klage (registriert unter der Nummer T-359/04) gegen die Genehmigungsentscheidung vom 7. Mai 2004.
- (5) Am 9. September 2010 erklärte das Gericht die Entscheidung vom 7. Mai 2004 für nichtig ⁽⁵⁾. Laut dem Urteil konnte die Kommission die Entscheidung, keine Einwände gegen die angemeldete Maßnahme zu erheben, nicht rechtmäßig erlassen, da sie die Frage einer etwaigen abgaberechtlichen Diskriminierung zwischen den fraglichen einheimischen Erzeugnissen und den aus Irland eingeführten Erzeugnissen nicht geprüft hatte. Die Kommission focht dieses Urteil nicht an.
- (6) Am 15. Dezember 2010 und am 21. Dezember 2011 übermittelte das Vereinigte Königreich zusätzliche Angaben zu der Maßnahme, darunter Dokumente mit Bezug auf die Aussetzung der Maßnahme ab dem 1. Dezember 2010 infolge der Aufhebung der Aggregates Levy (Northern Ireland Tax Credit) Regulations 2004 (Bestimmungen über die Granulatabgabe von 2004 (Steuergutschriften für Nordirland)) (S.I. 2004/1959).
- (7) Mit Schreiben vom 2. Februar 2011 ersuchte die Kommission um zusätzliche Auskünfte. Mit Schreiben vom 7. März 2011 und 10. Juni 2011 übermittelte das Vereinigte Königreich weitere Auskünfte.

⁽¹⁾ ABl. C 245 vom 24.8.2011, S. 10, mit Berichtigung im ABl. C 328 vom 11.11.2011, S. 11.

⁽²⁾ Die gestaffelte Einführung der Granulatabgabe.

⁽³⁾ ABl. C 133 vom 5.6.2002, S. 11.

⁽⁴⁾ ABl. C 81 vom 2.4.2005, S. 4.

⁽⁵⁾ Urteil des Gerichts vom 9. September 2010, *British Aggregates Association u. a./Kommission*, T-359/04, Slg. 2010, II-4227.

- (8) Mit Schreiben vom 13. Juli 2011 setzte die Kommission das Vereinigte Königreich von ihrem Beschluss in Kenntnis, wegen dieser Beihilfe das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten.
- (9) Der Beschluss der Kommission zur Eröffnung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht („Eröffnungsbeschluss“) ⁽⁶⁾. Die Kommission forderte Beteiligte auf, zu der Beihilfe Stellung zu nehmen.
- (10) Die Kommission erhielt zwei Stellungnahmen von Beteiligten, die beide am 23. September 2011 eingingen. Sie leitete sie am 10. November 2011 an das Vereinigte Königreich weiter, dem Gelegenheit zur Beantwortung gegeben wurde; die Stellungnahme des Vereinigten Königreichs ging mit Schreiben vom 25. November 2011 ein.
- (11) Am 17. September 2012 und am 10. Oktober 2012 übermittelte das Vereinigte Königreich weitere Auskünfte. Am 23. Januar 2014 und am 7. Februar 2014 ersuchte die Kommission um weitere Auskünfte, die das Vereinigte Königreich am 1. April 2014 bzw. am 4. Juni 2014 erteilte.

2. GENAUE BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

2.1. Die Granulatabgabe

- (12) Bei der Granulatabgabe (Aggregates Levy, AGL) handelt es sich um eine Umweltabgabe, die auf die gewerbliche Nutzung von Fels, Sand und Kies als Granulat erhoben wird. Sie wurde im Vereinigten Königreich mit Wirkung vom 1. April 2002 aus Gründen des Umweltschutzes eingeführt, um die Nutzung von aufbereitetem Granulat und anderen Alternativen zu Virgin-Granulat zu maximieren und die effiziente Verwendung von Virgin-Granulat, das ein nicht erneuerbarer natürlicher Rohstoff ist, zu fördern. Die durch die Granulatgewinnung verursachten Umweltkosten, denen das Vereinigte Königreich mit der Granulatabgabe entgegenwirken möchte, umfassen Lärm, Staub sowie die Beeinträchtigung der Artenvielfalt und des Landschaftsbildes.
- (13) Die Granulatabgabe wird für im Vereinigten Königreich abgebautes Virgin-Granulat sowie für eingeführtes Virgin-Granulat mit dessen Erstverwendung oder Verkauf im Vereinigten Königreich fällig ⁽⁷⁾. Zum Zeitpunkt der ursprünglichen Anmeldung betrug sie 1,60 GBP pro Tonne ⁽⁸⁾. Die Granulatabgabe wird auch auf die Verwendung von Virgin-Granulat zur Herstellung von Verarbeitungsprodukten erhoben. Sie erstreckt sich nicht auf weiterverarbeitete und aufbereitete Granulate und nicht auf Virgin-Granulate, die aus dem Vereinigten Königreich ausgeführt werden.

2.2. Die ursprüngliche Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland

- (14) In ihrer Entscheidung betreffend die staatliche Beihilfe N 863/01 stellte die Kommission fest, dass die gestaffelte Einführung der Granulatabgabe in Nordirland mit Abschnitt E.3.2 der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen ⁽⁹⁾ („Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001“) vereinbar war. Die genehmigte Beihilfe erfolgte in Form einer auf fünf Jahre erstreckten degressiv gestaffelten Befreiung, die 2002 begann und 2007 auslief. Die ursprüngliche Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland betraf ausschließlich die gewerbliche Nutzung von Granulat für die Herstellung von Verarbeitungsprodukten.

2.3. Die geänderte Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland

- (15) Der vorliegende Beschluss bezieht sich ausschließlich auf die geänderte Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland für Virgin-Granulat, das in Nordirland abgebaut und dort gewerblich genutzt wird, sowie für in Nordirland gewerblich genutzte Verarbeitungszeugnisse aus dort abgebautem Virgin-Granulat.

2.3.1. Die Änderung

- (16) Wie in den Erwägungsgründen 12 bis 14 des Eröffnungsbeschlusses erläutert, hielt es das Vereinigte Königreich in Anbetracht der besonderen Umstände in Nordirland für geboten, den Geltungsbereich der Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland zu erweitern.

⁽⁶⁾ Ebd. (1).

⁽⁷⁾ Die Granulatabgabe wird auf die Einfuhr von Granulaten als Rohstoff, nicht jedoch auf die Einfuhr von in Verarbeitungserzeugnissen enthaltenen Granulaten erhoben.

⁽⁸⁾ Am 2. April 2008, also dem Tag des Inkrafttretens der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008, betrug die Granulatabgabe 1,95 GBP pro Tonne.

⁽⁹⁾ ABl. C 37 vom 3.2.2001, S. 3.

- (17) Die ursprüngliche Befreiungsregelung (gestaffelte Einführung der Granulatabgabe) wurde geändert. Die Befreiung galt nun für Virgin-Granulate jeder Art, d. h. nicht nur, wie bei der Entscheidung in der Beihilfesache N 863/01 zugrunde gelegt, für bei der Herstellung von Verarbeitungserzeugnissen verwendete Granulate, sondern auch für unmittelbar im Rohzustand verwendete Virgin-Granulate ⁽¹⁰⁾.
- (18) Im Zuge der Befreiung, die als vorübergehende Regelung geplant war, wurde die Höhe der Granulatabgabe auf 80 % der ansonsten fälligen Abgabe festgesetzt. Sie trat am 1. April 2004 in Kraft und sollte bis zum 31. März 2011 fortgeführt werden (d. h. neun Jahre ab Inkrafttreten der Granulatabgabe am 1. April 2002).
- (19) Die Befreiungsregelung wurde am 1. Dezember 2010 ausgesetzt.

2.3.2. Umweltvereinbarungen

- (20) Um die angestrebten Umweltziele tatsächlich erreichen zu können, knüpfte das Vereinigte Königreich die Befreiung an die Bedingung, dass Unternehmen, die davon profitieren wollten, förmlich eine mit dem Vereinigten Königreich ausgehandelte Vereinbarung schließen und einhalten mussten, in der von ihnen für die Dauer der Befreiung die Teilnahme an einem Programm zur Umweltbilanzverbesserung verlangt wurde.
- (21) Die Hauptkriterien für die Einbeziehung in die Regelung waren:
- Für jede Abbaustelle, die in den Genuss der Regelung kommen sollte, mussten die erforderlichen Baugenehmigungen und umweltrechtlichen Genehmigungen vorliegen.
 - Der Betreiber der Abbaustelle musste sich zu festgelegten Umweltaudits verpflichten. Das erste solche Audit musste binnen zwölf Monaten nach Beitritt zu der Regelung in Auftrag gegeben und übermittelt und im Anschluss daran alle zwei Jahre aktualisiert werden.
- (22) Jede Vereinbarung wurde individuell an die Gegebenheiten der Abbaustelle angepasst, wobei beispielsweise die geltenden Standards und Verbesserungsmöglichkeiten berücksichtigt wurden. Die erhobenen Leistungsdaten betrafen folgende Bereiche: Luftqualität, Archäologie und geologische Vielfalt, Artenvielfalt, Sprengungen, Engagement für das Gemeinwesen, Staubentwicklung, Energieeffizienz, Grundwasser, Landschaft und Sichtbeeinträchtigung, Lärm, Lagerung und Handhabung von Öl und chemischen Stoffen, Sanierung und Nachsorge, Verwendung von Alternativen zu primären Granulaten, Oberflächenwasser, Folgen des Abtransports außerhalb der Abbaustelle und Abfallbewirtschaftung.
- (23) Die Zuständigkeit für die Überwachung dieser Vereinbarungen lag bei der nordirischen Umweltbehörde (Department of the Environment); Unternehmen mit erheblichen Mängeln wurde die Befreiung entzogen.

2.3.3. Herstellungskosten, Verkaufspreis und Preiselastizität der Nachfrage für Granulate

- (24) Im Hinblick auf die Produktionskosten für Granulate führte das Vereinigte Königreich aus, dass diese sich von Steinbruch zu Steinbruch stark unterschieden, das Gleiche gelte für die Preise ⁽¹¹⁾. Der durchschnittliche Verkaufspreis für Granulate unterschiedlicher Güteklassen ab Steinbruch wurde in Tabelle 1 zusammengefasst ⁽¹²⁾. Auch hier schwankten die Gewinnmargen, doch nach Schätzungen der Branche bewegten sie sich üblicherweise zwischen 2 % und 5 %.

Tabelle 1

Verkaufspreis

Art des Gesteins	Preis ab Steinbruch vor Steuern (GBP/Tonne)
Basalt	4,21
Sandstein	4,37

⁽¹⁰⁾ Die in Nordirland abgebauten Granulate unterlagen, wenn sie an einen beliebigen Ort in Großbritannien verbracht wurden, dem vollen Satz der Granulatabgabe. Dasselbe galt für in Nordirland abgebaute Granulate, die bei der Herstellung von nach Großbritannien verbrachten Verarbeitungserzeugnissen verwendet wurden. Auf diese Weise wurde gewährleistet, dass Granulate und Verarbeitungserzeugnisse aus Nordirland auf dem Markt Großbritanniens keinen Wettbewerbsvorteil genossen.

⁽¹¹⁾ Diese Angaben übermittelte das Vereinigte Königreich zu Zwecken einer Bewertung der Maßnahme auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008. Erklärung des Unternehmens DETI Minerals von 2009.

⁽¹²⁾ Die Vertriebskosten hängen von den Entfernungen ab, wobei sich die Transportkosten pro Tonne auf 0,15 GBP bis 0,20 GBP pro Meile belaufen; je nach den örtlichen Gegebenheiten wird das Granulat im Umkreis von 10-15 Meilen (ca. 16-25 km) ausgeliefert.

Art des Gesteins	Preis ab Steinbruch vor Steuern (GBP/Tonne)
Kalkstein	3,72
Sand und Kies	4,80
Sonstige	5,57
Gewogener Durchschnittspreis	4,42

- (25) Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss übermittelte das Vereinigte Königreich weitere Auskünfte im Hinblick auf die Produktionskosten für Granulate in Nordirland und Großbritannien. In Nordirland sind die Kosten für elektrischen Strom und für Baugenehmigungen höher als in Großbritannien. Die Stromkosten für ein Unternehmen kleiner bis mittlerer Größe belaufen sich in Nordirland im Durchschnitt auf etwa 14 Pence pro Kilowattstunde (p/kWh), im Vereinigten Königreich hingegen auf 11 p/kWh. Große und sehr große Stromverbraucher entrichten in Nordirland im Durchschnitt 10 p/kWh, im Vereinigten Königreich insgesamt hingegen rund 8 p/kWh. Laut Schätzungen der Branche machen die Strom- und Treibstoffkosten 30-46 p der Produktionskosten pro Tonne Granulat aus. Darüber hinaus fallen bei den Steinbrüchen in Nordirland weitaus höhere Planungskosten an als bei entsprechenden Abbaustellen in Großbritannien und der Republik Irland. Als Belege für diese Aussagen hat das Vereinigte Königreich Kostenvergleiche eingereicht.
- (26) Mit Bezug auf die unterschiedlichen Preisniveaus in Nordirland und Großbritannien im Allgemeinen erläuterte das Vereinigte Königreich, dass Anbieter in Nordirland bislang niemals denselben Preis verlangen konnten wie in Großbritannien. Das Vereinigte Königreich verdeutlichte dies anhand der durchschnittlichen Granulatspreise in Nordirland und Großbritannien im Zeitraum von 2001 bis 2008. Der volle Abgabensatz hätte daher auf einem ohnehin benachteiligten Markt einen weitaus größeren Anteil des Verkaufspreises ausgemacht. Diese Unmöglichkeit, die Kosten an die Abnehmer weiterzugeben, habe seit jeher in erheblichem Maße dazu beigetragen, dass Investitionen in den Umweltschutz ausblieben; ursächlich hierfür seien ökonomische (Marktfragmentierung) und geologische Faktoren.
- (27) Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss übermittelte das Vereinigte Königreich genauere Angaben über die durchschnittlichen Granulatspreise. Offenbar ist es mit Ausnahme äußerst wertvoller Spezialgranulate wirtschaftlich nicht sinnvoll, Granulate von Nordirland nach Großbritannien oder selbst innerhalb Großbritanniens beispielsweise von Schottland zu Verwendungszwecken nach London zu befördern. Tabelle 2 enthält die durchschnittlichen Preise ab Steinbruch in Nordirland und Großbritannien im Zeitraum von 2006 bis 2011 für Nordirland und bis 2012 für Großbritannien.

Tabelle 2 ⁽¹³⁾**Durchschnittliche Preise ab Steinbruch**

Jahr	Preis pro Tonne in Nordirland (GBP)		Preis pro Tonne in Großbritannien (GBP)	
	Sand und Kies	Gesteinsbruch	Sand und Kies	Gesteinsbruch
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⁾ Die Angaben für Nordirland entstammen der Erhebung „Annual Minerals Survey“, die das Department of Enterprise, Trade and Investment Northern Ireland (Ministerium für Unternehmen, Handel und Investitionen Nordirlands) durchführt; die Angaben für Großbritannien entstammen der Erhebung „Annual Minerals Raised Survey“, die das Amt für Statistik des Vereinigten Königreichs durchführt.

- (28) Die genaueren Preisangaben lassen denselben Schluss zu, den das Vereinigte Königreich bereits zuvor geäußert hatte (Erwägungsgrund 26), dass nämlich der volle Satz für die Granulatabgabe in einem ohnehin benachteiligten Markt einen weitaus höheren Anteil des Verkaufspreises ausgemacht hätte. Die Angaben belegen, dass Granulat aus Sand und Kies oder Gesteinsbruch aus Nordirland im Wettbewerb nicht gegen die Durchschnittspreise in Großbritannien bestehen könnte, wenn die Seefrachtkosten in Höhe von [...] GBP (*) pro Tonne berücksichtigt werden. Der allgemein niedrige Granulatspreis schließt einen Verkauf auf weit entfernten Märkten aus, da selbst bei einem Preis von [...] GBP pro Tonne ein Transport über [...] Meilen nahezu [...] % des Preises ab Steinbruch ausmachen würde. In den meisten Fällen ist anzunehmen, dass ein näher gelegener Steinbruch einen wettbewerbsfähigeren Preis anbieten könnte.
- (29) Mit Bezug auf die Preiselastizität der Nachfrage hatte das Vereinigte Königreich erläutert, dass sich die Elastizität der Nachfrage nach Granulaten im Bereich 0,2 bis 0,5 bewegt. Die Untersuchung der Mengen- und Preisdaten für Granulate in Bezug auf Großbritannien und Nordirland durch das Vereinigte Königreich ergab, dass für die meisten Granulatarten eine Preiselastizität von nahezu 0 bis ca. 0,52 zu veranschlagen ist. Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss wies das Vereinigte Königreich nach, dass die Schätzungen der Preiselastizität der Nachfrage für das Festland des Vereinigten Königreichs aufgrund der unterschiedlichen Beschaffenheit der beiden Märkte nicht auf Nordirland übertragen werden können. Aus diesem Grund seien die ursprünglich übermittelten Angaben für den nordirischen Markt nicht maßgeblich. Das Vereinigte Königreich gab an, dass seine Bemühungen, die Preiselastizität ausschließlich für Nordirland zu berechnen, am Fehlen einschlägiger Daten gescheitert seien.
- (30) Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss übermittelte das Vereinigte Königreich Angaben, aus denen hervorging, in welcher Weise Preisunterschiede die Nachfrage auf dem Markt Nordirlands beeinflussen. Zu diesem Zweck gingen Angaben der fünf größten Unternehmen der Steinbruchbranche in Nordirland ein. Da der Markt, auf dem Steinbruchprodukte zu wettbewerbsfähigen Preisen verkauft werden können, aufgrund der Transportkosten in der Regel begrenzt ist, war eine unmittelbare Korrelation zwischen Preisen und Marktanteilen schwer nachzuweisen. Es ist anzunehmen, dass die Nachfrage und der Marktanteil eher durch den Beginn oder Abschluss großer Bauvorhaben in der näheren Umgebung als durch landesweite Preisunterschiede bestimmt werden. Darüber hinaus verkaufen die Unternehmen, die in Nordirland über den größten Marktanteil verfügen, bisweilen auch Spezialerzeugnisse von höherer Qualität, sodass die Marktentwicklung aus einem Vergleich der Hersteller nicht zuverlässig abgeleitet werden kann. Dennoch weist das Vereinigte Königreich einen Einfluss von Preisunterschieden auf die Nachfrage nach, der allerdings eher auf örtlicher Ebene wirksam wird. Unternehmen, die nahe der Grenze zu Irland, d. h. in etwa 23 Meilen (37 km) Entfernung von der Grenze, tätig sind, berichten von deutlichen Absatzeinbrüchen infolge von Preiserhöhungen. Genaue Angaben wurden für [...] und [...] übermittelt. Tabelle 3 zeigt die Auswirkungen von Preisänderungen bei [...] und beim Steinbruch [...] des Unternehmens [...] im Zeitraum 2009 bis 2013; daraus geht hervor, dass es, nachdem die Befreiung von der Abgabe im Jahr 2010 ausgesetzt worden war, zu einem erheblichen Rückgang der Absatzmengen und der Einnahmen kam. Der Versuch, die Abgabe in vollem Umfang weiterzugeben, führte bei [...] und beim Steinbruch [...] des Unternehmens [...] zu einem Absatzeinbruch in Höhe von [...] % — ein beträchtlicher Rückgang.

Tabelle 3

Die Auswirkungen von Preisänderungen bei [...] und beim Steinbruch [...] des Unternehmens [...] im Zeitraum 2009 bis 2013

Jahr	Tonnen	Absatz	Durchschnittspreis
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

- (31) Auch weiterverarbeitende Produktionsstätten nahe der Grenze zu Irland mussten erhebliche Absatzeinbußen hinnehmen, als sie versuchten, die Kosten der Granulatabgabe in voller Höhe weiterzugeben. Beim Werk [...] des Unternehmens [...] in [...] beispielsweise, nur 1 Meile (1,6 km) von der Grenze entfernt, ging die Produktion 2005 nach einer Preiserhöhung bei den Ausgangsmaterialien von [...] m³ auf nur [...] m³ 2013 zurück.

(*) Geschäftsgeheimnis.

- (32) Darüber hinaus übermittelte das Vereinigte Königreich Angaben, aus denen hervorgeht, wie sich die Infrastruktur und andere öffentliche Bauvorhaben im Zeitraum von 2000 bis 2012 entwickelt haben. Dabei ist im Zeitraum von 2007 bis 2009 ein Anstieg zu verzeichnen, dem ein Rückgang und 2012 ein leichter Anstieg folgten. Allerdings stellt die Kommission fest, dass Bauvorhaben insgesamt durch den Rückgang der Konjunktur beeinflusst wurden und solche Entwicklungstendenzen daher nicht als alleinige Bewertungsgrundlage herangezogen werden können, da sie möglicherweise auf das wirtschaftliche Umfeld und auf Marktentwicklungen des Baugewerbes zurückzuführen sind.
- (33) Des Weiteren übermittelte das Vereinigte Königreich Preise, die im Zeitraum 2007 bis 2013 bei Ausschreibungen der Beschaffungsabteilung der nordirischen Straßenbaubehörde für Granulate angegeben wurden (Tabelle 4), wobei auch die Kosten für die Beförderung zu den örtlichen Depots der Straßenbaubehörde aufgeführt werden. Aus diesen Angaben geht eindeutig hervor, dass die Preise im Anschluss an die Aussetzung der Befreiung von der Granulatabgabe entweder — zum Teil dramatisch — sanken oder dass sie einen leichten Anstieg aufwiesen, dessen Höhe allerdings bei Weitem hinter dem vollen Abgabensatz von 1,95 GBP zurückblieb. Dies zeigt, dass die Granulathersteller selbst beim Verkauf an öffentliche Auftraggeber in Nordirland die Granulatabgabe nicht an ihre Abnehmer weitergeben konnten. Dies ist besonders deshalb augenfällig, weil der öffentliche Sektor weniger anfällig für den Konjunkturabschwung ist und auf seine Bauvorhaben, beispielsweise diejenigen der Straßenbaubehörde, somit ein größerer Anteil der Gesamtnachfrage nach Granulaten entfiel.

Tabelle 4

In Ausschreibungen der Beschaffungsabteilung der nordirischen Straßenbaubehörde genannte Granulatpreise im Zeitraum 2007-2013

Jahr	10-mm-Splitter (GBP)	Sand für Beton (GBP)	Typ-3-Gestein (GBP)
2007	8,43	9,52	4,67
2008	8,49	9,52	4,70
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

2.3.4. Der Granulatmarkt Nordirlands

- (34) Da ausschließlich Steinbrüche in Nordirland und nicht im übrigen Vereinigten Königreich in den Genuss der Befreiung von der Granulatabgabe kamen, unterbreitete das Vereinigte Königreich Informationen, aus denen hervorgeht, weshalb und worin sich der Granulatmarkt Nordirlands als eigener räumlicher Markt vom allgemeinen Markt des Vereinigten Königreichs unterscheidet.
- (35) Das Vereinigte Königreich zeigt auf, dass es sich bei den Granulatmärkten in Nordirland und Großbritannien um getrennte und eigenständige Märkte handelt, zwischen denen sehr wenig Austausch stattfindet. Aufgrund der im Verhältnis zum Verkaufspreis relativ hohen Transportkosten des Materials ist der Granulatmarkt in der Regel eher lokaler Natur. Unter Heranziehung von Daten des Verkehrsministeriums errechnete das Vereinigte Königreich, dass die Beförderung von 1 Tonne Granulat auf der Straße pro Tonne Kosten in Höhe von 0,855 GBP pro Meile verursacht. Der niedrige Preis von Granulatprodukten bringt es mit sich, dass sie im Falle einer Beförderung über lange Strecken weniger wettbewerbsfähig sind als Material aus Steinbrüchen, die sich in der näheren Umgebung des Abnehmers befinden. Außerdem würden die Kosten für den Seetransport von Granulat zwischen Nordirland und Großbritannien Schätzungen von Exporteuren zufolge rund [...] GBP pro Tonne betragen. Zu dieser Beförderung als Seefracht käme dann noch die notwendige Beförderung auf der Straße vom Steinbruch zum Hafen und vom Ankunftskaai zum Verwendungsort. Des Weiteren zeigt das Vereinigte Königreich auf, dass die Beförderung des Granulats zwischen den beiden Regionen wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, es sei denn, es handelt sich um farbiges Spezialgestein oder höherpreisiges Granulat. Selbst bei diesen Materialien werden die Zusatzkosten für den Straßentransport von einem Kai in Großbritannien zur nächsten Asphaltfabrik auf [...] GBP pro Tonne geschätzt.

- (36) Infolge des Vorkommens der Rohstoffe und der Anzahl der Unternehmen, die Steinbrüche betreiben, weicht das Granulatangebot in Nordirland und Großbritannien stark voneinander ab. Aufgrund seiner geologischen Beschaffenheit verfügt Nordirland von allen Regionen des Vereinigten Königreichs, die eine vergleichbare Größe aufweisen, über die größte Vielfalt an Gesteinsarten. Die Steinbrüche sind verhältnismäßig gleichmäßig auf ganz Nordirland verteilt. Während sich die Vorkommen bestimmter Gesteinsarten von County zu County unterscheiden, sind Granulate aus Gesteinsbruch weitgehend austauschbar, sodass im gesamten Gebiet reichhaltig Gestein vorkommt, das zur Verwendung als Granulat geeignet ist. Das britische Festland hingegen weist keine solche geologische Vielfalt auf. Nordirland verfügt aufgrund seiner vielfältigen und reichhaltigen Gesteinsvorkommen, die gleichmäßig über das gesamte Land verteilt sind und sich in der Nähe aller wichtigen Märkte befinden, über ein weitaus größeres Angebot austauschbarer Produkte als der Markt in Großbritannien. Aus diesem Grund herrscht in Irland ein intensiverer Wettbewerb und nordirische Granulathersteller haben weniger Spielraum für Preiserhöhungen.
- (37) Wie vom Vereinigten Königreich aufgezeigt, bedingen der weitaus größere Anteil unabhängiger Steinbrüche und die höhere Anzahl von Steinbrüchen pro Quadratmeile in Nordirland auch einen intensiveren Wettbewerb zwischen Granulatanbietern. In Großbritannien werden mehr als 75 % aller Granulate von fünf großen Unternehmen geliefert ⁽¹⁴⁾. Im Gegensatz dazu entfallen in Nordirland nur 39 % der geschätzten Gesamtgranulatproduktion auf die wichtigsten fünf Unternehmen.
- (38) Das Vereinigte Königreich zeigt auf, dass sich die Nachfrage auf den beiden Märkten unterschiedlich gestaltet, da die Nachfrage nach Granulat während des Konjunkturabschwungs und im Anschluss daran in Nordirland weitaus stärker zurückging als in Großbritannien. Darüber hinaus verschärft sich aufgrund der nachlassenden Bautätigkeit und der sinkenden Granulatsnachfrage der Wettbewerb zwischen den Steinbruchunternehmen um die verbleibende Nachfrage.
- (39) In Nordirland sind eigenständige Unternehmen weitaus üblicher, die vertikale Integration zwischen der Granulat-, Zement- und Betonherstellung ist auf dem nordirischen Markt weitaus weniger verbreitet als in Großbritannien. Wie in Erwägungsgrund 37 erwähnt, entfallen in Großbritannien nicht weniger als 75 % der Granulatproduktion auf die fünf größten Unternehmen. Dieselben Unternehmen kontrollieren auch 70 % der Produktion von Fertigbeton und einen großen Anteil aller Asphaltfabriken; beides sind Schlüsselmärkte für den Granulatabsatz. Wenn die Bautätigkeit nachlässt und die Nachfrage nach Beton und Asphalt zurückgeht, haben die fünf größten Unternehmen in Großbritannien also die Möglichkeit, ihre Granulatproduktionskapazitäten gezielt zurückzufahren. Auf diese Weise kann das Granulatangebot in Großbritannien problemloser an die Nachfrage angepasst und damit der Druck auf die Preise begrenzt werden. In Nordirland führt das Fehlen einer vertikalen Integration des Marktes zu anderen Verhältnissen; wenn die Bautätigkeit und die Nachfrage nach Granulat zurückgehen, verschärft sich der Wettbewerb zwischen den Steinbruchbetreibern um die verbleibende Nachfrage. Aus diesem Grund herrscht auf dem nordirischen Markt ein weitaus stärkerer Wettbewerb als auf demjenigen Großbritanniens, da sich Nordirland durch eine größere Anzahl Steinbrüche pro Quadratmeile und pro Kopf auszeichnet und es dort einen größeren Anteil unabhängiger Steinbruchbetreiber gibt, die ihre Produkte an unabhängige Einzelfabriken für Verarbeitungsprodukte verkaufen.
- (40) Ferner zeigte das Vereinigte Königreich auf, dass die Granulatmärkte von Nordirland und der Republik Irland einander sehr ähnlich sind.

2.3.5. Handelsintensität

- (41) Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss übermittelte das Vereinigte Königreich Angaben zur Handelsintensität der nordirischen Granulatbranche im Zeitraum 2002 bis 2013. Aufgrund der Offenlegungsbestimmungen der britischen Finanz- und Zollbehörde Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) konnten den amtlichen Statistiken nur zusammenfassende Angaben für Zweijahreszeiträume entnommen werden. Sie lassen keine Aufschlüsselung der Handelsintensität nach Granulatart zu, und für einige Jahre sind gar keine Handelsstatistiken verfügbar. Auch der Mangel an amtlichen Zahlen über die Weiterverarbeitung zu Beton- und Asphalterzeugnissen verursachte Schwierigkeiten. In diesen Fällen griff das Vereinigte Königreich auf Marktschätzungen ⁽¹⁵⁾ des Branchenverbands Quarry Products Association Northern Ireland (QPANI) zurück. In Ermangelung nationaler

⁽¹⁴⁾ Die Konzentration auf eine kleine Anzahl großer Unternehmen sowie die vertikale Integration ihrer operativen Tätigkeit wurden u. a. als Begründung dafür angeführt, dass die britische Wettbewerbsbehörde, das Office of Fair Trading (OFT), die Granulat-, Zement- und Betonmärkte im August 2011 an den Wettbewerbsausschuss verwies. In derselben Verweisung grenzte das Office of Fair Trading den nordirischen Markt aufgrund seiner spezifischen Merkmale vom allgemeinen Markt des Vereinigten Königreichs ab. Darüber hinaus vertrat das OFT den Standpunkt, dass der nordirische Granulatmarkt keinen Anlass zu denselben Wettbewerbsbedenken bietet wie der allgemeine Markt des Vereinigten Königreichs.

⁽¹⁵⁾ Diese stützen sich weitgehend auf Zahlen, die im 2012 erschienenen Bericht „InterTradeIreland“ von Grant Thornton veröffentlicht wurden; diese Angaben werden anhand der jährlichen prozentualen Veränderungen der gesamten Bautätigkeit in Nordirland in die eine oder andere Richtung prognostiziert. Sie wurden auch von maßgeblichen Marktteilnehmern der Branche als zuverlässige Schätzungen bestätigt.

Statistiken für andere Produktklassen übermittelte das Vereinigte Königreich für die Handelsintensitäten von Gesteinsbruch, weiterverarbeiteten Betonerzeugnissen, Sand und Asphalt bestmögliche Schätzungen. Ungeachtet dieser Einschränkungen lassen die Daten nach Ansicht des Vereinigten Königreichs Rückschlüsse auf die Handelsintensität zwischen der Republik Irland und Nordirland zu. Diese Handelsintensität ist in Tabelle 5 wiedergegeben. Die Angaben basieren auf den Ein- und Ausfuhrzahlen in Jahres- oder Zweijahreszeiträumen und auf den Jahresproduktionsmengen, die der Kommission ebenfalls übermittelt wurden.

Tabelle 5

Handelsintensität

Granulat aus Gesteinsbruch (GBP)						
	2006-2007	2008-2009				
Einfuhren	13 699 717	5 986 891				
Ausfuhren	28 519 715	19 938 824				
Geschätzter Wert des Inlandsabsatzes	160 426 000	143 524 581				
Handelsintensität (Einfuhren + Ausfuhren): (Einfuhren + Absatz)	24,25 %	17,34 %				
Verarbeitete Betonerzeugnisse (GBP)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Einfuhren	10	10	9	7	7,5	7,5
Ausfuhren	70	35	28	21	16	15
Geschätzter Wert des Inlandsabsatzes	325	276	210	210	216	226
Handelsintensität (Einfuhren + Ausfuhren): (Einfuhren + Absatz)	23,9 %	15,7 %	16,9 %	12,9 %	10,5 %	9,6 %
Verarbeitete Asphalterzeugnisse und Sand ⁽¹⁾ (GBP)						
	2007-2008	2009-2010	2011-2012			
Einfuhr von Asphalterzeugnissen und Sand	1 540 633	1 909 210	4 489 366			
Ausfuhr von Asphalterzeugnissen und Sand	12 382 394	6 220 782	4 670 559			
Geschätzter Wert des Inlandsabsatzes von Asphalterzeugnissen und Sand	384 518 301	310 666 790	293 343 700			
Handelsintensität (Einfuhren + Ausfuhren): (Einfuhren + Absatz)	3,61 %	2,60 %	3,08 %			

⁽¹⁾ Das Vereinigte Königreich zeigte auf, dass die Einfuhr von Asphalterzeugnissen und Sand in den Jahren 2011-2012 nach der Aussetzung der Granulatabgabe 2010 stark anzog. Aufgrund der Offenlegungsbestimmungen der HMRC lässt sich allerdings nur schwer ausmachen, in welchem Verhältnis dieser Anstieg sich auf Sand und auf verarbeitete Asphalterzeugnisse verteilt. Allerdings ist es wahrscheinlich, dass ein großer Anteil dieses Anstiegs auf verarbeitete Asphalterzeugnisse zurückgeht, die aus der Republik Irland eingeführt wurden. Während Sand bei der Einfuhr in das Vereinigte Königreich nach wie vor der Granulatabgabe unterliegen würde, wären verarbeitete Asphalterzeugnisse davon ausgeschlossen, könnten daher von niedrigeren Produktionskosten profitieren und wären auf demselben Markt in Nordirland wettbewerbsfähiger als lokaler Asphalt.

- (42) Aus den Zahlen in Tabelle 5 geht hervor, dass die Granulatbranche in Nordirland in Bezug auf den Absatz von Gesteinsbruch einem erheblichen Maß an Handelsintensität ausgesetzt ist. Das Vereinigte Königreich zeigt auf, dass die nicht angemeldeten Granulateinfuhren nach Nordirland nach der Einführung der Granulatabgabe im Jahr 2002 deutlich zunahmten. Die Menge nicht angemeldeter Einfuhren dürfte sich nach der Aussetzung der Befreiung von der Granulatabgabe im Jahr 2010 nochmals erhöht haben. Die University of Ulster zählte im Rahmen einer Erhebung im Jahr 2002 an acht wichtigen Grenzübergängen die Lastkraftwagen, die Granulate nach Nordirland brachten. Aus dieser Erhebung ging hervor, dass bis zu 89 Lastkraftwagen täglich Granulat beförderten. Für den Transport der angemeldeten Einfuhren wären für das gesamte Jahr nur 243 Lastkraftwagen erforderlich gewesen. Dies ließ vermuten, dass die Granulateinfuhren 2002 in Wirklichkeit 133-mal so hoch waren wie in der amtlichen Statistik ausgewiesen, sodass die geschätzte Handelsintensität weit hinter der tatsächlichen Handelsintensität zurückbleiben dürfte.

2.3.6. Weitergabe erhöhter Produktionskosten und Absatzeinbußen

- (43) In Bezug auf die Weitergabe der gestiegenen Produktionskosten an die Endabnehmer und mögliche Absatzeinbußen übermittelte das Vereinigte Königreich Angaben, aus denen hervorgeht, dass der Durchschnittspreis für Granulat nach der Einführung der Abgabe 2002 in Nordirland weitaus weniger gestiegen war, als im Falle einer vollumfänglichen Weitergabe der Granulatabgabe zu erwarten gewesen wäre, und dass gleichzeitig der legale Verkauf im Verhältnis weitaus stärker zurückging als in Großbritannien.
- (44) Ferner erläuterte das Vereinigte Königreich, dass der Absatz von Granulat geringer Qualität und von Auffüllmaterial in dem zum 31. März 2003 endenden Geschäftsjahr im Vergleich zu den zwei Jahren vor der Einführung der Granulatabgabe zurückging. Im Kalenderjahr 2002 fiel die Produktion der legalen Steinbrüche deutlich geringer aus, als aufgrund des gefestigten Trends des Granulatabsatzes zu erwarten gewesen wäre (über die vorangegangenen 30 Jahre hinweg war ein zunehmender Absatz von Granulat in Nordirland zu verzeichnen gewesen). In Großbritannien ging die Granulatproduktion im Jahr 2002 um 5,7 % zurück, nachdem sie im Vorjahr leicht angestiegen war (eine Analyse der Marktentwicklung ergab jedoch, dass die Produktion in Großbritannien während der vorangegangenen Jahre insgesamt tendenziell zurückgegangen war).
- (45) Außerdem erläuterte das Vereinigte Königreich, dass der Durchschnittspreis für Granulat unmittelbar nach der Einführung der Abgabe in Höhe von 1,60 GBP pro Tonne in Nordirland im Jahr 2002 um etwa 0,25-0,30 GBP pro Tonne gegenüber dem Jahr 2001 gestiegen war, während in Großbritannien ein Anstieg von 1,0-1,40 GBP pro Tonne zu verzeichnen gewesen war. Selbst unter Berücksichtigung des Umstands, dass das für Verarbeitungserzeugnisse verwendete Granulat, das unter der ursprünglichen, 2002 für Nordirland eingeführten degressiv gestaffelten Befreiung zu 80 % von der Abgabe freigestellt war, in die Berechnung dieses Durchschnittswerts einbezogen wurde, lässt der geringere Preisanstieg darauf schließen, dass Steinbruchbetreiber in Nordirland für einen erheblichen Teil der Abgabe selbst aufkommen mussten. Selbst bei Zugrundelegung der Annahme, dass die Hälfte der Granulatproduktion in Nordirland in Verarbeitungserzeugnissen weiterverarbeitet wurde und ihr Preis daher im Jahr 2002 nicht nur durch die Abgabe beeinflusst wurde, bleibt nach dem Dafürhalten des Vereinigten Königreichs die Schlussfolgerung bestehen, dass die Unternehmen im Durchschnitt von der Abgabe mehr als 1 GBP pro Tonne verkauftem Rohgranulat selbst übernehmen mussten.
- (46) Im Anschluss an den Eröffnungsbeschluss übermittelte das Vereinigte Königreich weitere Erläuterungen zu seiner in Erwägungsgrund 45 wiedergegebenen Aussage, dass der Durchschnittspreis in Nordirland nach der Einführung der Granulatabgabe in weitaus geringerem Maße anstieg, als es dem Abgabesatz entsprach, während er in Großbritannien vor dem Hintergrund, dass die Hersteller von Verarbeitungserzeugnissen niemals den vollen Abgabesatz entrichtet hatten, um 1,0-1,40 GBP pro Tonne anstieg. Das Vereinigte Königreich legte Schätzungen vor, wonach ein Drittel bis die Hälfte aller in Nordirland erzeugten Granulate zur Herstellung von Verarbeitungserzeugnissen verwendet wird. Selbst wenn zu Zwecken der Argumentation die höhere Zahl und damit der während des ersten Jahres der Abgabe für Verarbeitungsprodukte geltende volle Ermäßigungssatz von 100 % zugrunde gelegt wird, sodass sich die Produktionskosten für 50 % der Granulate infolge der Abgabe nicht erhöhen, ergibt sich daraus schlicht eine Verdopplung der Preiserhöhung für die verbleibenden 50 %. Eine solche Verdopplung wäre gleichbedeutend mit einem Preisanstieg von 0,50-0,60 GBP pro Tonne, der somit nach wie vor weitaus geringer ausfallen würde als der Preisanstieg in Großbritannien, sodass die durch die Abgabe im ersten Jahr bedingten Zusatzkosten in Höhe von 1,60 GBP pro Tonne nicht annähernd in vollem Umfang weitergegeben werden konnten.
- (47) Darüber hinaus übermittelte das Vereinigte Königreich Daten zur Entwicklung der Produktion, des Umsatzes und der Gewinne, die in repräsentativen Stichproben bei der Granulatbranche in Nordirland erhoben worden waren. Allerdings sind diese Angaben zur Marktentwicklung eng mit der Entwicklung des Marktes für das Bauwesen und mit dem 2008 eingetretenen Konjunkturabschwung verbunden und können nicht getrennt davon bewertet werden.
- (48) Aus diesen Daten ging hervor, dass die Rentabilität und die Preise bereits vor der Aussetzung der Befreiung so niedrig waren, dass eine vollständige Übernahme der Abgabe finanziell nicht tragbar gewesen wäre. Stattdessen gaben die Unternehmen die Abgabe an ihre Abnehmer weiter, was ihnen zusätzlich zu den ohnehin durch die ungünstige Wirtschaftslage bedingten Absatzeinbußen weitere Verkaufsrückgänge bescherte. Um den Betrieb aufrechterhalten zu können, verschoben die Unternehmen der Branche wichtige Kapitalinvestitionen und entließen Mitarbeiter. Aus den Ergebnissen der Umfrage geht hervor, dass die Weitergabe der Abgabe in Höhe von

1,95 GBP pro Tonne problematisch war, da sie zu einer Steigerung der Abnehmerpreise um 50 %-66 % geführt hätte. Das Wirtschaftsklima verringert auch die Bereitschaft der Abnehmer, höhere Preise zu entrichten; stattdessen verschieben sie Investitionen oder suchen bei Wettbewerbern nach Ersatzmaterialien oder preisgünstigeren Angeboten. Dies schädigt die Granulatunternehmen in Nordirland, die Kunden verlieren, geringere Absatzmengen verzeichnen und unter Druck geraten, ihre Gewinnmargen weiter zu reduzieren.

- (49) Obwohl die aus den repräsentativen Stichproben der nordirischen Granulatbranche stammenden Daten einen guten Einblick in deren Umsatz- und Gewinnentwicklung bieten, können sie also nicht getrennt vom wirtschaftlichen Umfeld betrachtet werden und sind nicht geeignet, als einzige Grundlage zu dienen, um die Auswirkungen der vollen Granulatabgabe abschließen zu bewerten.

2.3.7. Sonstige Informationen

- (50) Das Jahresbudget für die Befreiung (entgangene staatliche Einnahmen) schwankte zum Zeitpunkt der ursprünglichen Anmeldung zwischen 15 Mio. GBP (2004-2005) und 35 Mio. GBP (2010-2011).
- (51) Im Hinblick auf die Zahl der Begünstigten wurde davon ausgegangen, dass rund 170 Steinbruchbetreiber Anspruch auf die Befreiung haben würden.
- (52) Die Bewilligungsbehörde für die Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland war die britische Finanz- und Zollbehörde HMRC.

2.3.8. Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

- (53) Wie in den Erwägungsgründen 47 bis 54 des Eröffnungsbeschlusses erläutert, hatte die Kommission Zweifel, ob die geänderte Maßnahme zur Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland mit dem AEUV und insbesondere mit Artikel 110 AEUV vereinbar war. Aufgrund dieser Zweifel konnte die Kommission die Maßnahme zum damaligen Zeitpunkt nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären.
- (54) Die Kommission wertete die Granulatabgabe als inländische Abgabe im Sinne des Artikels 110 AEUV. Des Weiteren stellte sie fest, dass sich die Anwendung der Granulatabgabe für Unternehmen in Nordirland und in anderen Mitgliedstaaten in nicht zu rechtfertigender Weise unterschied.
- (55) Wie in Erwägungsgrund 56 des Eröffnungsbeschlusses erläutert, gelangte die Kommission auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsprechung infolge der Nichtigkeitsklärung ihrer Entscheidung vom 7. Mai 2004 zu dem Schluss, dass die Maßnahme in ihrer seit diesem Datum (bis zu ihrer Aussetzung am 1. Dezember 2010) angewandten Form als rechtswidrig bewertet werden muss. Darüber hinaus stellte die Kommission fest, dass sie die Vereinbarkeit rechtswidriger staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt stets anhand der Kriterien beurteilen wird, die in den zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe geltenden Bestimmungen genannt sind ⁽¹⁶⁾. Da die Beihilfe als rechtswidrig zu bewerten ist und in einem Zeitraum gewährt wurde, in dem zunächst die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 anwendbar waren und später die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 ⁽¹⁷⁾ veröffentlicht worden waren, bewertete die Kommission die Vereinbarkeit der Regelung für die Befreiung von der Granulatabgabe mit dem Binnenmarkt anhand der Kriterien, die in den zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung geltenden Bestimmungen festgelegt sind, und zwar
- a) nach den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001; und
- b) nach den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 (ab dem 2. April 2008).
- (56) Bei der Bewertung der Maßnahmen anhand der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die darin niedergelegten Vereinbarkeitskriterien als erfüllt erachtet werden können. Allerdings rief sie in Erinnerung, dass es in Anbetracht der Zweifel, die sie in Bezug auf Artikel 110 AEUV geäußert hatte, ausgeschlossen war, zu jenem Zeitpunkt auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt festzustellen.
- (57) Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 gelangte die Kommission zu folgendem Schluss:
- a) Die Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland bewirkt zumindest mittelbar eine Verbesserung des Umweltschutzes und läuft, wie in Randnummer 151 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 gefordert, nicht dem allgemeinen Ziel zuwider, das mit der Granulatabgabe verfolgt wird.

⁽¹⁶⁾ Bekanntmachung der Kommission über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln (ABl. C 119 vom 22.5.2002, S. 22).

⁽¹⁷⁾ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1).

- b) Die Begünstigten der Befreiung werden gemäß Randnummer 158 Buchstabe a der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 anhand objektiver und transparenter Kriterien ausgewählt.
- c) Die Umweltafgabe hat, wie unter Randnummer 158 Buchstabe b der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 gefordert, ohne Ermäßigung einen erheblichen Anstieg der Produktionskosten zur Folge.
- d) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bleibt, wie in Randnummer 159 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 gefordert, gewahrt, da die Begünstigten der Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland noch 20 % der Abgabe entrichten.
- (58) Zwar belegten die vom Vereinigten Königreich übermittelten Informationen, dass die Granulatabgabe zu einem erheblichen Anstieg der Produktionskosten führt, sodass eine Weitergabe an die Abnehmer ohne deutliche Absatzeinbußen unwahrscheinlich war, doch konnte die Kommission auf der Grundlage der verfügbaren Informationen und insbesondere wegen deren mangelnder Genauigkeit zu diesem Zeitpunkt nicht zu dem Schluss gelangen, dass das in Randnummer 158 Buchstabe c aufgeführte Vereinbarkeitskriterium der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 erfüllt war.
- (59) In den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 ist unter Randnummer 158 Buchstabe c festgelegt, dass das Kriterium der Notwendigkeit nur erfüllt ist, wenn der in Erwägungsgrund 58 erwähnte erhebliche Anstieg der Produktionskosten nicht an die Abnehmer weitergegeben werden kann, ohne dass es zu deutlichen Absatzeinbußen kommt. In diesem Zusammenhang können die Mitgliedstaaten Schätzungen zum Beispiel zur Preiselastizität in dem betreffenden Wirtschaftszweig auf dem räumlich relevanten Markt sowie zu den Absatz- und/oder Gewinneinbußen der Unternehmen in dem betreffenden Wirtschaftszweig/der betreffenden Gruppe vorlegen.
- (60) In diesem Zusammenhang stellte die Kommission fest, dass die Begründungen des Vereinigten Königreichs dafür, dass die Erhöhung der Produktionskosten nicht ohne erhebliche Absatzeinbußen an die Abnehmer weitergegeben werden konnte, auf einem Vergleich des Preisanstiegs infolge der Einführung der Granulatabgabe beruhte (der in Nordirland 2002 gegenüber 2001 0,25-0,30 GBP pro Tonne betrug, in Großbritannien hingegen 1,0-1,40 GBP pro Tonne). Im Hinblick auf den Rückgang des (legalen) Absatzes in Nordirland stellte die Kommission fest, dass dieser für alle Granulatarten zwischen - 17,6 % (2001-2003) und - 22,8 % (2002-2003) schwankte und im Verhältnis zum Gesamtabsatz weitaus größer ausfiel als in Großbritannien. Die Kommission wertete diese Argumente als Hinweise auf die Schwierigkeiten einer Weitergabe der gestiegenen Produktionskosten an die Abnehmer in Nordirland.
- (61) Dennoch wies die Kommission darauf hin, dass das Vereinigte Königreich keine hinreichend genauen Angaben übermittelt hatte, aus denen hervorgegangen wäre, wie und in welchem Umfang sich der Umstand, dass die Hersteller von Verarbeitungserzeugnissen aufgrund der gestaffelten Einführung der Granulatabgabe in Nordirland zu keinem Zeitpunkt den vollen Abgabensatz entrichtet hatten, auf die vom Vereinigten Königreich geltend gemachten Argumente auswirkte.
- (62) Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass das Vereinigte Königreich im Zusammenhang mit den angeführten Absatzeinbußen keine Erläuterungen zur Entwicklung der Granulatmärkte in Nordirland nach 2002 vorlegte. Aus Abbildung 2 des Berichts, den der Branchenverband Quarry Products Association Northern Ireland über die Entwicklung des Granulatmarkts im Vereinigten Königreich für die britische Wettbewerbsbehörde, das Office of Fair Trading (OFT), erstellt hat ⁽¹⁸⁾ und den das Vereinigte Königreich übermittelte, geht hervor, dass die Produktion von 2004 bis 2007 gestiegen ist.
- (63) Das Vereinigte Königreich stellte in seiner Erwiderung fest, dass sich die Kostensteigerungen auf den Umsatz der betroffenen Betreiber ausgewirkt und zu Gewinneinbußen geführt hätten. Diese Aussage wurde jedoch nicht durch konkrete Angaben belegt.
- (64) Als Nachweis dafür, dass das unter Randnummer 158 Buchstabe c der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 niedergelegte Vereinbarkeitskriterium erfüllt sei, übermittelte das Vereinigte Königreich lediglich Zahlen für die Branche insgesamt, aber keine repräsentativen Stichproben einzelner Begünstigter, die sich beispielsweise an der Unternehmensgröße orientierten.
- (65) Schließlich stellte die Kommission fest, dass auf der Grundlage der Ausführungen des Vereinigten Königreichs für die meisten Granulatarten eine Preiselastizität von nahezu 0 bis ca. 0,52, also eine relativ geringe Elastizität, zu veranschlagen wäre. Dies würde im Grunde bedeuten, dass es möglich gewesen wäre, die Erhöhung der Produktionskosten an die Endabnehmer weiterzugeben. Das Vereinigte Königreich legte darüber hinaus keine Erläuterungen oder Berechnungen vor, aus denen hervorgehen würde, wie sich diese von ihm hergeleitete relativ geringe Elastizität auf die Argumentation auswirkt, mit der es begründet, weshalb die erhöhten Produktionskosten nicht an die Endabnehmer weitergegeben werden können.

⁽¹⁸⁾ Siehe <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/aggregates/>, abgerufen am 18. Juli 2014.

3. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

3.1. Stellungnahme von QPANI (eingegangen am 23. September 2011)

- (66) QPANI gab an, dass die nordirischen Granulathersteller der Befreiungsregelung in gutem Glauben beigetreten waren und sich darauf verlassen hatten, dass das Vereinigte Königreich die Kommission um Zustimmung gebeten hatte und die Regelung von der Kommission worden war. Außerdem gingen sie Umweltvereinbarungen ein, was erhebliche Investitionen für die Hersteller bedeutete.
- (67) Die Antragsteller, die die Entscheidung der Kommission über die Genehmigung der Befreiungsregelung anfochten, haben zu keiner Zeit durch Beispiele belegt, dass tatsächlich eine Diskriminierung eingeführter Granulate erfolgt ist.
- (68) QPANI macht geltend, dass eine Rückforderung der staatlichen Beihilfe gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes der Steinbruchbetreiber in Nordirland verstoßen würde und die Beihilfe rechtmäßig war. Da die Steinbruchbetreiber bereits Investitionen in Umweltschutzmaßnahmen getätigt haben, würde ein Rückforderungsbeschluss bedeuten, dass die jeweiligen Unternehmen die Kosten doppelt tragen. Eine Rückforderung stünde zudem im Widerspruch zum Grundsatz der Rechtssicherheit.
- (69) QPANI erläutert des Weiteren, dass der Anteil der nach Nordirland eingeführten Granulate stets sehr gering war, und zeigt auf, dass die Einfuhren nach der Einführung der Granulatabgabe sogar zugenommen haben, da die Zahl der privaten Bauprojekte und die Ausgaben im öffentlichen Bauwesen anstiegen.
- (70) In Bezug auf die Aussage, es sei unmöglich, die Granulatabgabe an die Abnehmer weiterzugeben, erklärt QPANI, dass der erhebliche Anstieg der Herstellungskosten, den die Kommission bereits bestätigt hat, aufgrund der Überkapazitäten im Granulatsektor und des wesentlich stärkeren Wettbewerbs in Nordirland nicht an die Abnehmer weitergegeben werden könnte. In Nordirland gibt es außerdem ein erhebliches Volumen an Materialien, die von der Granulatabgabe ausgenommen sind, z. B. Schieferton, der sowohl in öffentlichen als auch in privaten Bauprojekten sowie von Landwirten genutzt wird. Eine von QPANI durchgeführte Erhebung der monatlichen privaten Verkaufsumsätze für Steine (September 2001 bis September 2002) ergab ab April 2002 ein im Vergleich zum Vorjahr stark rückläufiges Geschäftsvolumen. Die Statistikabteilung des nordirischen Department of Enterprise, Trade and Investment ging im Annual Mineral Statement 2002 bei der Granulatherstellung in Nordirland von einem Rückgang des Produktionsvolumens um ca. 2,7 Mio. Tonnen (etwa 11 %) aus.
- (71) QPANI führt an, dass die Untersuchung „Introduction of the Aggregates Levy in Northern Ireland: One Year On, third report of session 2003-2004“ („Einführung der Granulatabgabe in Nordirland: Bilanz des ersten Jahres. Dritter Bericht für den Zeitraum 2003-2004“) des Northern Ireland Affairs Committee eindeutig die Auswirkungen der Granulatabgabe auf die Umsätze aus Granulatverkäufen und die Beschäftigungsniveaus nachweist.
- (72) QPANI erläutert, dass der Anstieg des Produktionsvolumens für Granulat in Nordirland in den Jahren 2004 bis 2007 auf gesteigerte Bautätigkeiten in dieser Provinz zurückzuführen war.
- (73) Darüber hinaus macht QPANI geltend, dass sich steigende Kosten auf die Gewinnmargen der Betreiber auswirken, wie der geringfügige Preisanstieg von 0,25 GBP auf lediglich 0,30 GBP (vgl. Erwägungsgrund 81 des Eröffnungsbeschlusses) zeigt. Dadurch fingen die Betreiber den Großteil der durch die Granulatabgabe gestiegenen Produktionskosten auf, und da die Branche naturgemäß sehr kapitalintensiv ist und hohe Gemeinkosten aufweist, wurde klar, dass die ohnehin schon niedrigen Gewinnmargen noch weiter gesenkt werden.
- (74) QPANI merkt an, dass sich die Daten zur Preiselastizität auf den Markt in Großbritannien beziehen und nicht die Situation in Nordirland widerspiegeln.

3.2. Stellungnahme der British Aggregates Association („BAA“; eingegangen am 23. September 2011)

- (75) Die BAA gibt an, dass es für das Vereinigte Königreich unmöglich wäre, die abgaberechtliche Diskriminierung von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnissen rückwirkend zu beheben. Es wird davon ausgegangen, dass die starke abschreckende Wirkung der abgaberechtlichen Diskriminierung selbst dann nicht beseitigt werden kann, wenn das Vereinigte Königreich Beträge, die als Granulatabgaben für aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Erzeugnisse entrichtet wurden, zurückzahlen würde. Daher wäre eine rückwirkende Genehmigung der Befreiungsregelung nicht möglich.

- (76) Die BAA ist der Ansicht, dass die Befreiung von der Granulatabgabe nicht den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 entspricht. Die Granulatabgabe hat mutmaßlich keine nennenswerte positive Wirkung auf den Umweltschutz gemäß Randnummer 51 Ziffer 2 Buchstabe a der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001; die Befreiungsregelung von 2004 war zum Zeitpunkt der Annahme der Granulatabgabe nicht genehmigt, wie es Randnummer 51 Ziffer 2 Buchstabe b der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 vorsieht; ein Wert von 20 % ist nicht als wesentlicher Teil der nationalen Steuer im Sinne von Randnummer 51 Ziffer 1 Buchstabe b der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 zu betrachten.
- (77) Die BAA führt weiterhin an, dass die Befreiungsregelung auch den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 nicht entspricht. Die Befreiung von der Granulatabgabe verstößt gegen Randnummer 151 der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008, da sie seit 2004 zu erheblichen „Einfuhren“ von Granulaten aus Nordirland nach Großbritannien geführt hat. Dies würde nahelegen, dass die Regelungen, nach denen Granulat, das in Nordirland gewonnen und in Großbritannien genutzt wird, voll zu besteuern ist, umgangen wurden.
- (78) Außerdem führt die BAA an, dass die Befreiung von der Granulatabgabe gegen Randnummer 158 Buchstabe c der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 verstößt, da nicht nachgewiesen wurde, dass der erhebliche Anstieg der Produktionskosten nicht an die Abnehmer weitergegeben werden kann. In diesem Zusammenhang seien die vom Vereinigten Königreich vorgelegten Wirtschaftsdaten, auf die die Erwägungsgründe 21 und 23 des Eröffnungsbeschlusses verweisen, irreführend und nicht plausibel. Die vom Vereinigten Königreich vorgelegten Durchschnittspreise sind mutmaßlich nicht aussagekräftig, da es viele verschiedene Arten von Granulaten und demnach auch viele verschiedene Preise gibt. Der Preis ab Steinbruch hängt darüber hinaus vom Standort des Steinbruchs und von der Entfernung von den Baustellen ab. Daher ist ein Vergleich des Durchschnittspreises für Nordirland (ein vergleichsweise kleines und ländliches Gebiet) mit einem Durchschnittspreis für ganz Großbritannien nicht relevant. Wenn die Preise ab Steinbruch in Nordirland tatsächlich 50 % unter den Preisen in Großbritannien gelegen hätten, hätte es in Großbritannien mutmaßlich eine große Nachfrage nach Granulat aus Nordirland geben müssen. Die BAA gibt an, dass die Transportkosten von Nordirland nach London nicht höher sind als die Transportkosten von Schottland nach London.

4. STELLUNGNAHME DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS (EINGEGANGEN AM 25. NOVEMBER 2011)

- (79) Das Vereinigte Königreich vertritt die Ansicht, dass die Beihilfe nicht als rechtswidrig zu betrachten ist und bei der Bewertung der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt nur die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 angewendet werden dürfen.
- (80) Nach dem Dafürhalten des Vereinigten Königreichs sollte die Kommission berücksichtigen, dass die Entscheidung vom 7. Mai 2004 zur Genehmigung der Beihilfe deswegen für nichtig erklärt wurde, weil es die Kommission versäumt hat, das förmliche Prüfverfahren auf rechtmäßige Weise zu eröffnen. Die Maßnahme wurde bei der Kommission angemeldet und vor der Gewährung jeglicher Steuerermäßigungen genehmigt. Zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe war diese nicht rechtswidrig.
- (81) Da die Entscheidung vom 7. Mai 2004 nichtig war, so argumentiert das Vereinigte Königreich, traf die Kommission keine Entscheidung im Sinne von Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates⁽¹⁹⁾ („Verfahrensordnung“), der vorsieht, dass eine Entscheidung innerhalb von zwei Monaten zu erlassen ist. Die Maßnahme sollte daher als genehmigt erachtet werden. Wenn Artikel 4 Absatz 6 der Verfahrensordnung auf die ursprüngliche Anmeldung angewendet wird, galt die Beihilfe im Jahr 2004 als genehmigt, und die Kommission ist nicht befugt, eine neue Entscheidung nach Artikel 4 zu treffen. Stattdessen ist die Maßnahme als bestehende Beihilfe zu betrachten, die nur in Bezug auf ihre künftigen Auswirkungen zu prüfen ist und nicht Gegenstand einer rückwirkenden Rückforderungsanordnung sein kann. Dennoch wurde eine Entscheidung im Sinne des Artikels 4 Absatz 3 erlassen, obwohl dies rechtswidrig war und später für nichtig erklärt wurde, sodass Artikel 4 Absatz 6 der Verfahrensordnung nicht mehr anwendbar ist. Außerdem vertritt das Vereinigte Königreich die Ansicht, dass es Anspruch darauf hat, sich auf die Tatsache zu berufen, dass die Entscheidung über die Genehmigung gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verfahrensordnung erlassen wurde, bevor die Steuerermäßigung gewährt wurde; daher trifft es nicht zu, dass die Gewährung der Beihilfe deswegen rechtswidrig war, weil sie ohne Genehmigung durch die Kommission erfolgte.
- (82) Das Vereinigte Königreich bringt vor, dass die Beihilfe nur deshalb als rechtswidrig erachtet wird, weil die Entscheidung vom 7. Mai 2004 für nichtig erklärt wurde, da die Kommission es unterlassen hat, das förmliche Prüfverfahren im Jahr 2004 zu eröffnen. Es treffe nicht zu, dass das Vereinigte Königreich zu dem Zeitpunkt, als die Maßnahme wirksam wurde, gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV verstieß. Bei der Bewertung der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt sollten nur die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 angewendet werden. Die Kommission sollte die Beihilfe weiterhin auf der Grundlage der Anmeldung im Jahr 2004 bewerten und die zum damaligen Zeitpunkt geltenden Bestimmungen anwenden.

⁽¹⁹⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags [jetzt Artikel 108 AEUV] (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

- (83) Da das Vereinigte Königreich davon ausgeht, dass die Beihilfe nicht rechtswidrig ist, argumentiert es, dass die Kommission nicht berechtigt ist, bei der Bewertung zwischen der Beihilfe, die während des Gültigkeitszeitraums der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 gewährt wurde, und der Beihilfe, die während des Gültigkeitszeitraums der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 gewährt wurde, zu unterscheiden. Daraus folgert das Vereinigte Königreich, dass alle Beihilfen, die unter dieser Regelung gewährt wurden, als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden sollten, da sie gemäß den Schlussfolgerungen der Kommission den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 entsprachen.
- (84) Das Vereinigte Königreich weist die von der BAA in ihrer Stellungnahme zum Eröffnungsbeschluss vorgebrachten Argumente zurück, laut denen die Maßnahme, wie sie im Jahr 2004 angemeldet wurde, den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 nicht entspricht. Das Vereinigte Königreich betont, dass die Kommission eine nennenswerte positive Wirkung der Granulatabgabe auf den Umweltschutz bereits bestätigt hatte (Erwägungsgrund 63 des Eröffnungsbeschlusses); außerdem bestreite die BAA die Schlussfolgerung der Kommission nicht, dass die Umweltvereinbarungen mit den nordirischen Granulatunternehmen, die von den Ermäßigungen der Granulatabgabe in Höhe von 80 % profitieren, positive Auswirkungen auf die Umwelt haben und den Zielsetzungen der Granulatabgabe nicht zuwiderlaufen. Darüber hinaus zeigt das Vereinigte Königreich auf, dass es sich bei der von der Kommission im Jahr 2004 genehmigten Maßnahme um eine Erweiterung der Befreiungsregelung handelte, die ursprünglich zur gleichen Zeit wie die Abgabe eingeführt wurde. Randnummer 51 Absatz 2 Buchstabe b der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 schreibt nicht vor, dass jeder Aspekt der Ausnahme zum Zeitpunkt der Einführung einer Steuer bereits festgelegt oder umgesetzt sein muss. Wenn dies der Fall wäre, wäre es niemals möglich, eine geänderte Ausnahme einzuführen, und Randnummer 51 Absatz 2 wäre überflüssig. Zudem gibt das Vereinigte Königreich an, dass Randnummer 51 Absatz 1 Buchstabe b der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 erfüllt ist und das Erfordernis, dass 20 % der Granulatabgabe zu entrichten sind, die Vorgabe erfüllt, dass ein wesentlicher Teil der nationalen Steuer zu zahlen ist, wie die Kommission bereits in Erwägungsgrund 67 des Eröffnungsbeschlusses bestätigt hat. Bei der Frage, ob der Teil als wesentlich anzusehen ist, muss auch berücksichtigt werden, dass die Steinbruchbetreiber, die für die Befreiung berechtigt sind, die Kosten für die Umsetzung von Verbesserungen der Umwelleistung tragen müssen und die Granulatpreise in Nordirland generell niedriger als im übrigen Gebiet des Vereinigten Königreichs sind. Absolut gesehen ist der Geldwert in Bezug auf die 20 % der zu zahlenden nationalen Steuer daher in Nordirland höher als im Rest des Vereinigten Königreichs.
- (85) Das Vereinigte Königreich stellt klar, dass die Aussage, die Befreiungsregelung könnte eine im Widerspruch zu Artikel 110 AEUV stehende abgaberechtliche Diskriminierung darstellen, nicht zutrifft. Einfuhren aus Irland in das Vereinigte Königreich werden gleichwertig besteuert wie die Produktion innerhalb des Vereinigten Königreichs, einschließlich der Produktion in Nordirland, wo die Bedingungen für die Befreiung nicht erfüllt sind. Daher liegt keine Diskriminierung von aus Irland in das Vereinigte Königreich eingeführten Erzeugnissen verglichen mit im Vereinigten Königreich hergestellten Erzeugnissen vor. Nordirland ist kein Mitgliedstaat, also ist eine Anwendung von Artikel 110 AEUV nicht angemessen, um festzustellen, dass eine besondere abgaberechtliche Behandlung bestimmter Hersteller innerhalb eines Gebiets eine Diskriminierung von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnissen, die in diesem Gebiet verkauft werden, darstellt. Das Vereinigte Königreich vertritt die Ansicht, dass eine etwaige Diskriminierung im Hinblick auf nationale Erzeugnisse bewertet werden sollte, und da die nationalen Erzeugnisse im Vereinigten Königreich der vollen Granulatabgabe unterliegen, kann keine Diskriminierung vorliegen. Außerdem unterliegt der Umstand, dass bestimmten Herstellern in einem Gebiet eines Mitgliedstaats eine Steuerermäßigung gewährt wurde, der Kontrolle staatlicher Beihilfen nach Artikel 107 AEUV, nicht nach Artikel 110. Für Beihilfen in Form steuerlicher Maßnahmen zugunsten der Hersteller sollte ausschließlich Artikel 107 Absatz 3 AEUV angewendet werden, nicht Artikel 110. Andernfalls müssten alle steuerlichen Beihilfen für Hersteller auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten ausgeweitet werden. Darüber hinaus sieht das Unionsrecht keine Vorschrift vor, nach der eine Beihilfe, die in Form von Steuerermäßigungen für die Hersteller in einem Teil eines Mitgliedstaats gewährt wird, gleichermaßen für Importeure vergleichbarer Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten zu gewähren ist.
- (86) Das Vereinigte Königreich ist nicht der Ansicht, dass die Beihilfe rechtswidrig ist. Sollte die Kommission jedoch auf Rechtswidrigkeit entscheiden, so führt das Vereinigte Königreich an, dass eine Rückforderungsanordnung nicht angemessen ist. Eine Rückforderungsanordnung würde den Grundsatz des Vertrauensschutzes der Begünstigten verletzen und wäre nicht verhältnismäßig.

5. BEIHLFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER MASSNAHME

5.1. Staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag)

- (87) Artikel 107 Absatz 1 AEUV definiert staatliche Beihilfe als alle staatlichen oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

- (88) Die Befreiung von der Granulatabgabe wurde aus staatlichen Mitteln in Form einer Senkung des Abgabesatzes für Unternehmen mit Sitz in einem bestimmten Gebiet des Vereinigten Königreichs (Nordirland) gewährt, sodass sie durch die Senkung der Kosten, die sie normalerweise tragen müssten, begünstigt wurden. Die Empfänger der Beihilfe befassen sich mit der Gewinnung von Granulaten oder der Herstellung von Verarbeitungserzeugnissen, also mit wirtschaftlichen Tätigkeiten, die Handel zwischen Mitgliedstaaten beinhalten.
- (89) Dementsprechend stellte die Kommission in Erwägungsgrund 39 des Eröffnungsbeschlusses fest, dass die angemeldete Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag) darstellt.

5.2. Würdigung der staatlichen Beihilfe

5.2.1. Rechtsgrundlage

- (90) Wie in Erwägungsgrund 55 erläutert, stellte die Kommission fest, dass die Beihilfe rechtswidrig ist und sie angesichts des Umweltziels der Maßnahme die Vereinbarkeit der Maßnahme nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV anhand der Rechtsgrundlage bewerten muss, die zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe in Kraft war:
- Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001; und
 - Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 (ab dem 2. April 2008).
- (91) Das Vereinigte Königreich vertritt aus den in den Erwägungsgründen 79 bis 83 dargelegten Gründen die Ansicht, dass die Beihilfe nicht als rechtswidrig zu betrachten ist und bei der Würdigung nur die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 angewendet werden sollten.
- (92) Zusätzlich zu den in diesem Zusammenhang im Eröffnungsbeschluss dargelegten Erkenntnissen weist die Kommission im Hinblick auf den vom Vereinigten Königreich vertretenen Standpunkt darauf hin, dass der Gerichtshof der Europäischen Union stets konsequent die Auffassung vertrat, dass, wenn ein positiver Beschluss der Kommission innerhalb der vorgeschriebenen Fristen angefochten und vom Gerichtshof für nichtig erklärt wird, die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts (insbesondere die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes) nicht ausschließen, dass die Kommission eine Beihilfemaßnahme für rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar erklärt und eine Rückforderung anordnet. In der Rechtssache CELF I ⁽²⁰⁾ beschied der Gerichtshof: „Die nach der positiven Entscheidung der Kommission gewährten Beihilfen gelten bis zur Entscheidung des Gemeinschaftsgerichts, mit der die Kommissionsentscheidung für nichtig erklärt wird, als rechtmäßig. Danach, mit dem Tag dieser gerichtlichen Entscheidung, werden die fraglichen Beihilfen gemäß Art. 231 Abs. 1 EG so behandelt, als seien sie nicht durch die für nichtig erklärte Entscheidung für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt worden, sodass ihre Gewährung als rechtswidrig anzusehen ist.“ In der Rechtssache CELF II ⁽²¹⁾ bestätigt der Gerichtshof seine Schlussfolgerungen, „dass ein berechtigtes Vertrauen des Beihilfeempfängers durch eine positive Entscheidung der Kommission weder begründet werden kann, wenn diese Entscheidung fristgemäß angefochten und sodann vom Gemeinschaftsrichter für nichtig erklärt wurde, noch, solange die Klagefrist noch nicht abgelaufen ist oder im Fall einer Klage das Gemeinschaftsgericht noch keine endgültige Entscheidung getroffen hat“.
- (93) Die Kommission bleibt daher bei ihrer Ansicht, dass die Befreiung von der Granulatabgabe als rechtswidrige Beihilfe zu betrachten ist. Daher unterliegt Beihilfe, die nach dem 2. April 2008 gewährt wurde, den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008. Selbst wenn, wie das Vereinigte Königreich vertritt, die Befreiung von der Granulatabgabe als bestehende Beihilfe betrachtet würde, hätte sie dennoch an die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 angepasst werden müssen, wie unter Randnummer 200 dieser Leitlinien vorgegeben.

5.2.2. Verstoß gegen Artikel 110 AEUV

- (94) Wie in den Erwägungsgründen 53 und 54 bereits erläutert, vertritt die Kommission die Ansicht, dass es einen Verstoß gegen Artikel 110 AEUV darstellen könnte, wenn die Befreiung von der Granulatabgabe nicht für Produkte gewährt wird, die aus anderen Mitgliedstaaten nach Nordirland eingeführt werden.
- (95) Der erste Absatz von Artikel 110 AEUV scheint eine nationale Regelung wie die in Nordirland geltende Befreiung von der Granulatabgabe auszuschließen, denn sie sieht eine Ermäßigung des Granulatabgabesatzes im Hinblick auf Virgin-Granulat vor, das in Nordirland von Herstellern gewonnen wird, die Umweltvereinbarungen geschlossen haben, während identische Produkte, die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden, von der

⁽²⁰⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 12. Februar 2008, CELF und Ministre de la Culture et de la Communication/SIDE, C-199/06, Slg. 2008, I-469, Randnr. 63.

⁽²¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 11. März 2010, CELF und Ministre de la Culture et de la Communication/SIDE, C-1/09, Slg. 2010, I-2099, Randnr. 45. Siehe auch Urteil des Gerichts vom 5. August 2003, P&O European Ferries (Vizcaya)/Kommission, T-116/01, Slg. 2003, II-2957, Randnr. 205.

Ermäßigungsregelung ausgeschlossen sind und somit dem vollen Granulatabgabebesatz unterliegen⁽²²⁾. Entgegen der in Erwägungsgrund 85 angegebenen Erwiderung des Vereinigten Königreichs ändert die Tatsache, dass die Ermäßigungsregelung nur für ein bestimmtes Gebiet gelten soll, diese Auslegung nicht. Wären Befreiungsregelungen wie die des Vereinigten Königreichs zulässig, könnten die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Nichtdiskriminierung nach Artikel 110 AEUV mit Leichtigkeit umgehen.

- (96) Der Gerichtshof vertritt die Ansicht⁽²³⁾, wie das Vereinigte Königreich selbst behauptet, dass „das Gemeinschaftsrecht beim derzeitigen Stand seiner Entwicklung nicht die Freiheit der Mitgliedstaaten [beschränkt], ein differenziertes Steuersystem für bestimmte, sogar im Sinne von Art. 90 Abs. 1 EG gleichartige Erzeugnisse nach Maßgabe objektiver Kriterien zu errichten“. Solche Differenzierungen sind jedoch nur dann mit dem Unionsrecht vereinbar, „wenn sie Ziele verfolgen, die ihrerseits mit den Erfordernissen des Vertrags und des abgeleiteten Rechts vereinbar sind, und wenn ihre Modalitäten geeignet sind, jegliche unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung von Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten bzw. jeden Schutz inländischer konkurrierender Produktionen auszuschließen“. In Bezug auf die Befreiung von der Granulatabgabe genügt die Andersbehandlung importierter Granulate eindeutig nicht den Kriterien für die Differenzierung, die der Gerichtshof formuliert hat.
- (97) Der Leitgrundsatz in Bezug auf das Unionsrecht besteht darin, dass die Grundsätze des AEUV so ausgelegt und angewendet werden, dass ihre Ziele umgesetzt werden. Artikel 110 AEUV enthält konkrete Bestimmungen zur internationalen Besteuerung, nach denen es den Mitgliedstaaten untersagt ist, diskriminierende inländische Abgaben zu erheben. Damit eine steuerliche Maßnahme, die einer Beihilfe gleichkommt, als gültig erachtet wird, muss die Kommission daher überzeugt sein, dass die Maßnahme zum einen nicht gegen Artikel 110 AEUV verstößt und zum anderen alle maßgeblichen Bedingungen der Artikel 107 und 108 erfüllt⁽²⁴⁾. Es gibt keinen Grund, anzunehmen, dass eine Beihilfemaßnahme in Form einer Steuerermäßigung, die nur in einem Teil eines Mitgliedstaats angewendet wird, eine Ausnahme von dieser Auslegung zulässt.
- (98) Die Kommission nimmt jedoch zur Kenntnis, dass das Vereinigte Königreich versucht hat, mit seinem Schreiben vom 1. April 2014 die Unvereinbarkeit der Befreiung von der Granulatabgabe mit Artikel 110 AEUV zu beseitigen, indem es die eingezogenen Beträge, die mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar sind, im Einklang mit den in den Erwägungsgründen 99 bis 103 beschriebenen Kriterien zurückerstattet. Der Gegenstand der Abhilfemaßnahme besteht darin, dass die Steuerermäßigungen für die Granulatabgabe in Höhe von 80 %, zu denen die Steinbruchbetreiber in Nordirland berechtigt waren, die an der Befreiung von der Granulatabgabe teilnahmen, auch auf Granulatkäufe aus anderen Mitgliedstaaten in Nordirland angewendet werden, für die während des Zeitraums, in dem die Befreiung von der Granulatabgabe zwischen den Jahren 2004 und 2010 in Kraft war, der volle Granulatabgabebesatz entrichtet wurde. Ziel der Einführung der vorgeschlagenen Regelung sei es, eventuell aufgetretene Ungleichheiten zu beheben.
- (99) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass es gemäß den Ausführungen des Vereinigten Königreichs in seinem Schreiben vom 17. September 2012 nicht möglich ist, die ausländischen Steinbrüche zu ermitteln, von denen in Nordirland der Abgabe unterliegende Granulate gekauft, eingeführt und verwendet wurden. Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass nicht die ausländischen Steinbrüche die Granulatabgabe gezahlt haben, sondern die Importeure, die zur Zahlung der Abgabe registriert sind. Daher erscheint es angemessen und der Entscheidungspraxis der Kommission entsprechend⁽²⁵⁾, dass die Unternehmen, die die Abgabe tatsächlich entrichtet haben und bei denen der Besteuerungszeitpunkt für die Granulate eintrat, erstattungsberechtigt sind. Durch die vorgeschlagene rückwirkende Regelung wird gewährleistet, dass jedes Unternehmen, das nachweist, dass es für Granulat, das zwischen dem 1. April 2004 und dem 30. November 2010 („maßgeblicher Zeitraum“) aus anderen Mitgliedstaaten nach Nordirland eingeführt wurde, den vollen Granulatabgabebesatz bei der britischen Finanz- und Zollbehörde Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) ausgewiesen hat und bestimmte Umweltkriterien und festgelegte Bedingungen erfüllte, berechtigt ist, eine Gutschrift über 80 % der entrichteten Abgabe zu erhalten.
- (100) Da bei der rückwirkenden Regelung sichergestellt werden muss, dass die Erstattungsregelung nur für Einfuhren von Granulaten aus Steinbrüchen in Anspruch genommen werden kann, die die gleichen Umweltstandards einhalten wie die nordirischen Steinbrüche, die Anspruch auf die Befreiung hatten, muss das Vereinigte Königreich einen Prüfmechanismus vorsehen. Die Kommission erkennt Folgendes an: Damit die rückwirkende Regelung praktisch anwendbar und nicht übermäßig aufwendig ist, wird das Vereinigte Königreich nicht prüfen, ob die ausländischen Steinbrüche genau die Standards einhalten, die den nordirischen Steinbrüchen auferlegt wurden, da für sie hierzu keine Anreize bestanden hätten. Stattdessen wird nur geprüft, ob mindestens die Umweltstandards eingehalten wurden, die zu diesem Zeitpunkt aufgrund einschlägiger Rechtsvorschriften der EU in entsprechendes nationales Recht umgesetzt waren. Das Department of the Environment (DoE) von Nordirland würde die Umweltstandards der potenziellen Antragsteller prüfen und einen Registrierungszeitraum von einem Jahr ab der Veröffentlichung des Entwurfs der Rechtsvorschriften für die rückwirkende Befreiung im Vereinigten Königreich vorsehen.

⁽²²⁾ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten und Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH/Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, C-221/06, Slg. 2007, I-9643, Randnrn. 56-73.

⁽²³⁾ Ebd. (22).

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

⁽²⁵⁾ Staatliche Beihilfe C 43/02 (ex NN 75/01) — Luxemburg; staatliche Beihilfe C-7/05 — Slowenien; staatliche Beihilfen NN 162/A/2003 und N 317/A/2006 — Österreich; staatliche Beihilfe C-4/09 (ex N 679/97) — Frankreich.

- (101) Damit ein Antragsteller für die Befreiung berechtigt ist, müsste er den außerhalb des Vereinigten Königreichs befindlichen Steinbruch, aus dem das Granulat stammte, ausweisen und beim DoE in Nordirland eine Bescheinigung beantragen, dass der Steinbruch zum maßgeblichen Zeitpunkt die Umweltstandards im Sinne der Rechtsvorschriften der EU einhielt. Das DoE würde dann die Behörden in den jeweiligen Mitgliedstaaten konsultieren, um die anwendbaren Standards und deren Einhaltung zu verifizieren. Wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, würde das DoE eine Bescheinigung der Einhaltung ausstellen und an HMRC ⁽²⁶⁾ übermitteln, damit dort die erforderlichen Informationen für die Bearbeitung der Rückerstattung der Abgabe vorliegen. Bei mehreren Anträgen für einen Steinbruch würde die Bescheinigung für alle diese Anträge gelten.
- (102) Anträge auf Rückerstattung müssten schriftliche Nachweise über die folgenden Punkte enthalten: Die Granulate wurden während des maßgeblichen Zeitraums gekauft und stammen aus einem Steinbruch in einem anderen Mitgliedstaat; für die Steinbrüche liegt eine Bescheinigung des DoE vor; der volle Granulatabgabesatz wurde entrichtet; es wurde keine Ermäßigung für andere Zwecke beansprucht. Als Kaufbeleg könnten geeignete kaufmännische Dokumente gelten, die das Datum der Transaktion und die Herkunft des Granulats enthalten. Das Konto des Steuerpflichtigen für die Granulatabgabe könnte als Nachweis dafür herangezogen werden, dass der vollständige Granulatabgabesatz gezahlt und keine anderen Ermäßigungen beansprucht wurden. Dies ist Bestandteil der Unterlagen des Steuerpflichtigen, da die Behörden lediglich über den Gesamtbetrag der Abgabe informiert wurden, die für gewerblich genutztes steuerpflichtiges Granulat anfiel. Die Kommission räumt ein, dass potenzielle Antragsteller bei der Bereitstellung derartiger Dokumente Schwierigkeiten haben könnten, da die Einführung der Befreiung von der Granulatabgabe lange zurückliegt ⁽²⁷⁾. Die Kommission erkennt jedoch an, dass das Vereinigte Königreich angesichts der Tatsache, dass keine öffentlichen Aufzeichnungen mit allen relevanten Informationen vorliegen, für die rückwirkende Befreiung lediglich verfügbare hinreichende Nachweise verlangt.
- (103) Folgendes sind die wesentlichen Merkmale der rückwirkenden Abhilfemaßnahme, die das Vereinigte Königreich vorschlägt:
- a) Sie wird weithin durch Anzeigen in der nationalen Presse in Nordirland und Irland bekannt gemacht. Da der Besteuerungszeitpunkt für die Abgabe für Granulat aus einem Steinbruch außerhalb des Vereinigten Königreichs eintritt, wenn das Granulat gewerblich genutzt wird (d. h. einer Vereinbarung über die Lieferung im Vereinigten Königreich unterliegt), für Bauzwecke eingesetzt oder mit einem anderen Stoff als Wasser gemischt wird, könnten potenziell berechnete Unternehmen am besten über Registrierungsinformationen in Bezug auf die Granulatabgabe in Nordirland ermittelt werden. Im Zuge der Bekanntmachung der rückwirkenden Regelung wird daher auch jedes in Nordirland in Bezug auf die Granulatabgabe registrierte Unternehmen angeschrieben, darunter auch Unternehmen, die heute nicht mehr registriert sind, aber im maßgeblichen Zeitraum registriert waren.
 - b) Sie wird im Rahmen der nächstmöglichen Finance Bill nach dem Beschluss der Kommission gesetzlich verankert. Das Vereinigte Königreich informierte die Kommission darüber, dass die Arbeit am Gesetzesentwurf bereits im April 2014 begonnen hat, und hat der Kommission bereits ein Exemplar des Rückerstattungsformulars für die Granulatabgabe vorgelegt. Es wird davon ausgegangen, dass die rückwirkende Regelung im April oder Mai 2015 in Kraft treten könnte.
 - c) Für die Registrierung beim DoE wird ein Zeitraum von einem Jahr ab der Veröffentlichung des Gesetzesentwurfs vorgesehen, sodass das DoE ausreichend Zeit hat, um die relevanten Steinbrüche zu überprüfen.
 - d) Sie wird eine Laufzeit von vier Jahren ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung der Rechtsvorschriften haben (d. h. nach der königlichen Zustimmung (Royal Assent) zum entsprechenden Haushaltsgesetz (Finance Bill)).
 - e) In Bezug auf den Umfang der Mittel wird es keine Einschränkung geben.
 - f) Sie wird Zinszahlungen für die rückwirkende Erstattung der Abgabe umfassen. Der Zinssatz würde gemäß Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission ⁽²⁸⁾ berechnet.
 - g) Es wird sichergestellt, dass die Zahlungen so schnell wie möglich bearbeitet werden (der genaue Zeitraum würde davon abhängen, wie schnell die Behörden in anderen Mitgliedstaaten die Umweltstandards der Steinbrüche verifizieren, aus denen das Granulat nach Nordirland eingeführt wurde).
- (104) Die Kommission stellt folglich fest, dass sich das Vereinigte Königreich verpflichtet hat, ein entsprechendes Instrument zur Abhilfe von Diskriminierungen einzuführen, zu denen es in der Vergangenheit möglicherweise gekommen ist.

⁽²⁶⁾ HMRC verwaltete die Abgabe und die Befreiungsregelung.

⁽²⁷⁾ Unternehmen im Vereinigten Königreich müssen Steuerunterlagen, die im Zusammenhang mit der Granulatabgabe erforderlich sind, in der Regel sechs Jahre lang aufbewahren.

⁽²⁸⁾ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

5.2.3. Würdigung in Bezug auf die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001

- (105) Wie in Erwägungsgrund 56 dargelegt, konnte die Kommission bei ihrer Würdigung der Befreiung von der Granulatabgabe im Hinblick auf die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 aufgrund ihrer Zweifel in Bezug auf Artikel 110 AEUV nicht auf die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt schließen. Da das Vereinigte Königreich ein entsprechendes Instrument zur Abhilfe von eventuellen Diskriminierungen im Rahmen der Maßnahme einführen wird, kann die Kommission nun abschließend feststellen, dass die Maßnahme auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.
- (106) Die Kommission nimmt die Stellungnahme der BAA in Bezug auf die Würdigung der Maßnahme im Eröffnungsbeschluss und die Stellungnahme des Vereinigten Königreichs in diesem Zusammenhang zur Kenntnis. Die Kommission stellt fest, dass keine neuen Argumente vorgelegt wurden, die die Kommission nicht bereits berücksichtigt hat, und dass es keine Veranlassung gibt, die Bewertung aus dem Eröffnungsbeschluss zu ändern.

5.2.4. Würdigung in Bezug auf die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008

- (107) Im Eröffnungsbeschluss bewertete die Kommission die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008. Die Bewertung der Kommission war in allen Punkten positiv, ausgenommen die Einhaltung von Randnummer 158 Buchstabe c der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008, d. h. das Kriterium, das erfordert, dass der erhebliche Anstieg der Produktionskosten durch die Granulatabgabe nicht an die Abnehmer weitergegeben werden kann, ohne dass es zu deutlichen Absatzeinbußen bei den Begünstigten der Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland kommt.
- (108) Im Eröffnungsbeschluss wies die Kommission darauf hin, dass das Vereinigte Königreich nicht ausreichend berücksichtigt hatte, wie sich die Tatsache, dass die Hersteller von Verarbeitungserzeugnissen aus Granulaten nie den vollen Granulatabgabebesatz entrichtet hatten, auf die durchschnittlichen Preissteigerungen in Nordirland auswirkte (verglichen mit den Preissteigerungen in Großbritannien in den Jahren 2001 und 2002 im Anschluss an die Einführung der Granulatabgabe). Das Vereinigte Königreich hat nun eine Schätzung zu den Auswirkungen dieser Verarbeitungserzeugnisse auf die Daten vorgelegt. Daraus geht hervor, dass das Niveau der Preissteigerungen tatsächlich darauf hindeutet, dass die Granulatabgabe nicht an die Abnehmer weitergegeben werden konnte (siehe Erwägungsgrund 46).
- (109) Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass das Vereinigte Königreich im Zusammenhang mit den angeführten Absatzeinbußen keine Erläuterungen zur Entwicklung der Granulatmärkte in Nordirland nach 2002 vorgelegt hat. Die übermittelten Daten zeigten eine Produktionssteigerung in den Jahren 2004 bis 2007. Wie in den Erwägungsgründen 47 bis 49 beschrieben, wurden Daten aus einer repräsentativen Stichprobe der Granulathersteller in Nordirland vorgelegt, die auch Produktionsprognosen enthielten. Diese scheinen sich jedoch eng an den Bauprognosen auszurichten und wurden daher stark von der Wirtschaftskrise ab 2008 beeinflusst, sodass sie für die Veranschaulichung der Absatzeinbußen aufgrund der Einführung der Granulatabgabe nur eingeschränkt von Belang sind.
- (110) Die Kommission wies im Eröffnungsbeschluss darauf hin, dass keine Daten vorgelegt wurden, die die Erwiderung stützen, dass sich die Kostensteigerungen auf den Umsatz der betroffenen Betreiber auswirken und zu Gewinneinbußen führen. Trotz großer Schwierigkeiten bei der Beschaffung relevanter Informationen legte das Vereinigte Königreich nunmehr Daten vor, die diese Behauptung belegen, wie in den Abschnitten 2.3.4 bis 2.3.7 beschrieben. Außerdem übermittelte das Vereinigte Königreich Daten (siehe Erwägungsgründe 34 bis 40), die darauf hinweisen, dass die Granulathersteller in Nordirland in einem stark wettbewerbsbetonten Umfeld agieren und über wenig Spielraum für Preissteigerungen verfügen, weil es ein großes Angebot an austauschbaren Produkten gibt, der Markt nicht vertikal integriert ist und es eine große Anzahl von Herstellern mit geringen Marktanteilen gibt.
- (111) Die Kommission stellte zudem im Eröffnungsbeschluss fest, dass die Daten zur Preiselastizität der Nachfrage auf eine unelastische Nachfrage hindeuten. Das Vereinigte Königreich hat nun aufgezeigt, dass sich die entsprechenden Daten auf das ganze Vereinigte Königreich beziehen und nicht für Nordirland allein relevant sein können. Die Kommission nimmt die Erläuterungen des Vereinigten Königreichs, dass die spezifische Elastizität für den nordirischen Markt nicht berechnet werden kann, zur Kenntnis.
- (112) Die Kommission stellt fest, dass das Vereinigte Königreich in Erwiderung auf die Stellungnahme der BAA, die vom Vereinigten Königreich vorgelegten Wirtschaftsdaten, auf die die Erwägungsgründe 21 und 23 des Eröffnungsbeschlusses verweisen, seien irreführend und nicht plausibel, weitere, detailliertere Daten in Bezug auf die Granulatspreise in Nordirland und Großbritannien vorgelegt hat (Erwägungsgrund 27). Die Daten zeigen, dass der volle Granulatabgabebesatz in einem ohnehin benachteiligten Markt tatsächlich einen weitaus größeren Anteil des Verkaufspreises ausgemacht hätte.

- (113) Die Kommission prüfte außerdem, weshalb die Granulatabgabe in Großbritannien, nicht aber in Nordirland an die Abnehmer weitergegeben werden konnte. In diesem Zusammenhang erkennt die Kommission die Einschätzungen der Vereinigten Königreiche gemäß den Erwägungsgründen 34 bis 40 an, die vom Office of Fair Trading (OFT) in seinem Bericht zu Granulaten ⁽²⁹⁾ bestätigt wurden. Nach diesen Einschätzungen handelt es sich bei dem nordirischen Granulatmarkt um einen vom britischen getrennten geografischen Markt, und die nordirischen Granulathersteller verfügen über weniger Spielraum, die volle Abgabe an die Abnehmer weiterzugeben.
- (114) Außerdem stellt die Kommission fest, dass der Spielraum für Preiserhöhungen in Nordirland zudem offenbar aufgrund der dort in vielen Gebieten höheren Produktionskosten stark begrenzt ist. Das Vereinigte Königreich zeigte, dass die von vier der fünf größten Unternehmen der Branche vorgelegten Daten auf ohnehin schon sehr schmale Gewinnmargen hindeuten, wobei viele Steinbrüche über Jahre negative Geschäftsergebnisse aufweisen, die auch auf die höheren Kosten für elektrischen Strom und Baugenehmigungen zurückzuführen sind (siehe Erwägungsgrund 25).
- (115) Die Kommission stellt fest, dass die vom Vereinigten Königreich vorgelegten und in Abschnitt 2.3.6 beschriebenen Daten, wenn sie auch nicht nach Jahren und nach Art von Granulat aufgeschlüsselt sind, belegen, dass die Granulatbranche in Nordirland einem erheblichen Maß an Handelsintensität ausgesetzt war, das in der Regel 10 % überschritt und teilweise 24,25 % betrug. Wie das Vereinigte Königreich aufzeigte, könnte die Handelsintensität aufgrund nicht angemeldeter Granulateinfuhren nach Nordirland sogar noch höher gewesen sein. In der bisherigen Praxis ⁽³⁰⁾ vertrat die Kommission die Ansicht, dass bereits eine Handelsintensität von über 10 % ein Risiko für die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Branche darstellen würde. Außerdem bestätigte die Kommission, dass es bei einer hohen Handelsintensität in Verbindung mit niedrigen Marktanteilen unmöglich ist, erhebliche Zusatzkosten ohne Absatzeinbußen an die Abnehmer weiterzugeben ⁽³¹⁾.
- (116) Die Kommission gibt jedoch zu bedenken, dass die Daten für Asphalt und Sand diesem Muster nicht folgen und eine erheblich niedrigere Handelsintensität aufweisen. Für Sand und Asphalt stellt sich die Marktentwicklung anders dar als für andere Virgin-Granulate und weiterverarbeitete Granulate. Allgemein belegen die Zahlen einen Rückgang bei den Ein- und Ausfuhren. Die Einfuhren bei Sand und Asphalt scheinen sich in den letzten Jahren jedoch verdoppelt zu haben. Dies hat natürlich Auswirkungen auf die Berechnung der Handelsintensität. Es sollte auch erwähnt werden, dass eingeführte weiterverarbeitete Granulate nie granulatabgabepflichtig waren, sodass eingeführter Asphalt automatisch erheblich billiger wurde, nachdem die Befreiung von der Granulatabgabe ausgesetzt wurde und der nordirische Asphalt dem vollen Granulatabgabebesatz unterlag. Somit könnte die Entwicklung der Einfuhren durch diesen Preisunterschied beeinflusst worden sein.
- (117) Außerdem stellt die Kommission fest, dass der Granulatmarkt für alle Arten von Virgin-Granulaten einen einzigen Produktmarkt darstellt. Dies ist auf die Austauschbarkeit verschiedener Rohgranulate zurückzuführen und wurde durch das OFT in seinem Bericht aus dem Jahr 2012 ⁽³²⁾ bestätigt, in dem es die Märkte für (Virgin-)Granulate, Zement und Fertigbeton bewertete und den Granulatmarkt nicht aufteilte. Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass die unterschiedlichen Handelsintensitäten für Sand und Asphalt im Vergleich zu den anderen Arten von Granulat für die Bewertung nicht relevant sind, da zum einen Sand und Asphalt zusammen behandelt werden, obwohl sie in unterschiedlichen Produktmärkten angesiedelt werden (Sand gehört zur ersten Kategorie „Granulat aus Gesteinsbruch“, Asphalt ist ein weiterverarbeitetes Granulat), und zum anderen die Zahlen durch Einfuhrentwicklungen beeinflusst werden, vermutlich in Verbindung mit Asphalt.
- (118) Abschließend stellt die Kommission fest, dass das Vereinigte Königreich nun nachgewiesen hat, dass der erhebliche Anstieg der Produktionskosten aufgrund der Granulatabgabe nicht ohne deutliche Absatzeinbußen an die Abnehmer weitergegeben werden konnte und das unter Randnummer 158 Buchstabe c der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 aufgeführte Vereinbarkeitskriterium erfüllt ist.
- (119) Daher kann die Kommission auf der Grundlage einer Würdigung anhand der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 abschließend schlussfolgern, dass die Maßnahme mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar ist.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

- (120) Wie in Erwägungsgrund 40 des Eröffnungsbeschlusses erläutert, kam die Kommission zu dem Schluss, dass das Vereinigte Königreich die geänderte Befreiung von der Granulatabgabe in Nordirland rechtswidrig und unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV eingeführt hatte. Angesichts der dem Vereinigten Königreich auferlegten rückwirkenden Abhilfemaßnahme stellt die Kommission jedoch fest, dass die geänderte Befreiung von der Granulatabgabe auf der Grundlage der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2001 und der Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen von 2008 mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar ist —

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

⁽³⁰⁾ N 327/08 — Dänemark, Erwägungsgrund 64.

⁽³¹⁾ Ebd. (30), Erwägungsgrund 66.

⁽³²⁾ Ebd. (28).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die geänderte Befreiung von der Granulatabgabe, die das Vereinigte Königreich zwischen dem 1. April 2004 und dem 30. November 2010 umsetzte, ist unter der Bedingung, dass das Vereinigte Königreich die in Artikel 2 festgelegten Verpflichtungen erfüllt, nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 2

(1) Zur Beseitigung der Diskriminierung von Unternehmen, die Granulate nach Nordirland eingeführt und dabei den vollen Granulatabgabebesatz entrichtet haben, ohne über die Möglichkeit zu verfügen, die in Nordirland angewendete geänderte Befreiung von der Abgabe in Anspruch zu nehmen, führen die Behörden des Vereinigten Königreichs einen Mechanismus ein, über den rückwirkend 80 % des zwischen dem 1. April 2004 und dem 30. November 2010 von den Granulatimporteuren entrichteten vollen Abgabebesatzes erstattet werden.

(2) Für den Erstattungsmechanismus ist ein Registrierungszeitraum beim nordirischen Department of the Environment von einem Jahr ab Veröffentlichung des Entwurfs der Rechtsvorschriften vorzusehen. Die Erstattungsregelung wird eine Laufzeit von vier Jahren ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens haben.

(3) Die Rückerstattung wird nach Erlass dieses Beschlusses im Rahmen des nächstmöglichen Haushaltsgesetzes (Finance Bill) gesetzlich verankert.

(4) Der Erstattungsmechanismus ist in Bezug auf die Mittelausstattung nicht eingeschränkt und wird Zinszahlungen zu einem Satz beinhalten, der im Einklang mit Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 zu berechnen ist.

(5) Das Vereinigte Königreich muss den Erstattungsmechanismus allgemein durch Anzeigen in der nationalen Presse in Nordirland und Irland bekannt machen.

Artikel 3

Das Vereinigte Königreich unterrichtet die Kommission binnen eines Jahres nach Bekanntgabe dieses Beschlusses über die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um diesem Beschluss nachzukommen.

Das Vereinigte Königreich legt der Kommission ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe dieses Beschlusses bis zum Ende des in Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Zeitraums von vier Jahren jährlich einen Bericht zum Rückerstattungsverfahren im Sinne des Artikels 2 vor.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gerichtet.

Brüssel, den 4. August 2014

Für die Kommission

Joaquín ALMUNIA

Vizepräsident