

**DECISIÓN (UE) 2015/1583 DE LA COMISIÓN****de 4 de agosto de 2014****sobre el régimen de ayuda SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) del Reino Unido — Exoneración del impuesto sobre los áridos en Irlanda del Norte (ex N 2/04)***[notificada con el número C(2014) 5466]***(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos <sup>(1)</sup>, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

**1. PROCEDIMIENTO**

- (1) Mediante carta de 5 de enero de 2004, registrada el 9 de enero de 2004, el Reino Unido notificó a la Comisión su intención de introducir una exoneración fiscal en Irlanda del Norte aplicada a los áridos vírgenes extraídos y explotados comercialmente en Irlanda del Norte y a los productos transformados a partir de áridos vírgenes extraídos y explotados comercialmente en Irlanda del Norte sobre el impuesto sobre los áridos en el Reino Unido (en lo sucesivo, «la medida»).
- (2) La medida se notificó en calidad de modificación de la exoneración inicial del impuesto sobre los áridos en Irlanda del Norte <sup>(2)</sup>, que fue aprobada por la Comisión en su Decisión de 24 de abril de 2002 en el asunto N863/01 <sup>(3)</sup> (Decisión N863/01).
- (3) El 7 de mayo de 2004, la Comisión adoptó una decisión de no formular objeciones con respecto a la medida <sup>(4)</sup> (Decisión de 7 de mayo de 2004).
- (4) El 30 de agosto de 2004, la British Aggregates Association, Healy Bros. Ltd y David K. Trotter & Sons Ltd presentaron un recurso contra la Decisión de la Comisión antes mencionada (el recurso se registró con el número T-359/04).
- (5) El 9 de septiembre de 2010, el Tribunal General anuló la Decisión de 7 de mayo de 2004 <sup>(5)</sup>. Según la sentencia, la Comisión no estaba facultada para adoptar legalmente la decisión de no plantear objeciones, ya que no había examinado la cuestión de una posible discriminación fiscal entre los productos nacionales en cuestión y los productos importados procedentes de Irlanda. La Comisión no recurrió la sentencia.
- (6) Los días 15 de diciembre de 2010 y 21 de diciembre de 2011, el Reino Unido facilitó información complementaria sobre la medida, incluidos los documentos relativos a la suspensión de la ejecución de la medida a partir del 1 de diciembre de 2010 mediante la revocación de los reglamentos del impuesto sobre los áridos (crédito fiscal de Irlanda del Norte) de 2004 (S.I. 2004/1959).
- (7) Mediante carta de 2 de febrero de 2011, la Comisión solicitó información complementaria. El Reino Unido presentó información adicional mediante cartas de 7 de marzo de 2011 y 10 de junio de 2011.

<sup>(1)</sup> DO C 245 de 24.8.2011, p. 10, y corrección de errores en el DO C 328 de 11.11.2011, p. 11.

<sup>(2)</sup> Introducción por etapas del impuesto sobre los áridos.

<sup>(3)</sup> DO C 133 de 5.6.2002, p. 11.

<sup>(4)</sup> DO C 81 de 2.4.2005, p. 4.

<sup>(5)</sup> Sentencia de 9 de septiembre de 2010, Asunto T-359/04, British Aggregates a. o./Comisión, 2010 II-04227.

- (8) Por carta de 13 de julio de 2011, la Comisión informó al Reino Unido de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado, con respecto a esta medida.
- (9) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento (denominada en lo sucesivo «la Decisión de incoación») se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* <sup>(6)</sup>. La Comisión invitó a los terceros interesados a presentar sus observaciones a propósito de la ayuda.
- (10) La Comisión recibió dos observaciones de partes interesadas el 23 de septiembre de 2011. Estas observaciones se remitieron al Reino Unido el 10 de noviembre de 2011, que tuvo oportunidad de comentarlas. Las observaciones del Reino Unido se recibieron por carta de 25 de noviembre de 2011.
- (11) El Reino Unido presentó información adicional el 17 de septiembre de 2012 y el 10 de octubre de 2012. La Comisión solicitó más información el 23 de enero de 2014 y el 7 de febrero de 2014. El Reino Unido facilitó dicha información el 1 de abril de 2014 y el 4 de junio de 2014.

## 2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA MEDIDA

### 2.1. Impuesto sobre los áridos

- (12) El impuesto sobre los áridos (en lo sucesivo, «AGL») es un impuesto medioambiental sobre la explotación comercial de los áridos y se aplica a la roca, la arena y la grava. Fue introducido por el Reino Unido con efecto a partir del 1 de abril de 2002 con fines medioambientales para maximizar el uso de áridos reciclados y de otros productos de sustitución de los áridos vírgenes y favorecer una extracción y utilización eficientes de estos últimos, que constituyen un recurso natural no renovable. Los costes medioambientales de la extracción de áridos para los que se concibió el AGL incluyen el ruido, el polvo, los daños a la biodiversidad y el deterioro paisajístico.
- (13) El AGL se aplica a los áridos vírgenes extraídos en el Reino Unido y a los áridos vírgenes importados en su primer uso o venta en el Reino Unido <sup>(7)</sup>. El tipo del impuesto en el momento de la notificación inicial era de 1,6 GBP por tonelada <sup>(8)</sup>. El AGL se aplica también a la explotación comercial de los áridos vírgenes utilizados en la fabricación de productos transformados. No se aplica a los áridos reciclados y transformados ni a los áridos vírgenes exportados a partir del Reino Unido.

### 2.2. La exoneración original del AGL en Irlanda del Norte

- (14) En su Decisión N863/01, la Comisión consideró que la introducción por fases del AGL en Irlanda del Norte era compatible con lo dispuesto en la sección E.3.2 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente <sup>(9)</sup> («las Directrices de 2001»). La ayuda adoptó la forma de un régimen quinquenal de exoneración fiscal decreciente para el período 2002-2007. El AGL original en Irlanda del Norte cubría únicamente la explotación comercial de los áridos utilizados en la fabricación de productos transformados.

### 2.3. La exoneración modificada del AGL en Irlanda del Norte

- (15) La presente Decisión se refiere exclusivamente a la exoneración del AGL modificada en Irlanda del Norte, que se aplicaba a los áridos vírgenes extraídos y explotados comercialmente en Irlanda del Norte y a los productos transformados a partir de áridos vírgenes extraídos y explotados en Irlanda del Norte.

#### 2.3.1. Modificación

- (16) Como se explica en los considerandos 12 a 14 de la Decisión de incoación, el Reino Unido consideró que las circunstancias especiales en Irlanda del Norte requerían la ampliación del ámbito de aplicación de la exoneración del AGL en Irlanda del Norte.

<sup>(6)</sup> Ídem [1].

<sup>(7)</sup> El AGL se aplica a los áridos en bruto importados, pero no a los áridos contenidos en productos transformados importados.

<sup>(8)</sup> El 2 de abril de 2008, es decir, la fecha a partir de la cual eran aplicables las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, el nivel del AGL era de 1,95 GBP/tonelada.

<sup>(9)</sup> DO C 37 de 3.2.2001, p. 3.

- (17) Se modificó el régimen de exoneración original (introducción por fases del AGL). La exoneración se aplicaba a todos los tipos de áridos vírgenes, es decir, no solo a los áridos utilizados en la fabricación de productos transformados como era el caso de la exoneración inicial en la Decisión N863/01, sino también a los áridos vírgenes utilizados directamente en estado bruto <sup>(10)</sup>.
- (18) La exoneración se fijó en el 80 % del tipo normal del AGL y tenía carácter transitorio. Entró en vigor el 1 de abril de 2004 y debía finalizar el 31 de marzo de 2011 (es decir, nueve años desde el inicio del AGL el 1 de abril de 2002).
- (19) El régimen de exoneración se suspendió el 1 de diciembre de 2010.

### 2.3.2. Acuerdos medioambientales

- (20) Para garantizar una mayor efectividad en el logro de los objetivos medioambientales fijados, el Reino Unido condicionó la exoneración a la celebración formal y al cumplimiento por parte de los solicitantes de acuerdos negociados con el Reino Unido por los que se comprometían a aplicar un programa de mejoras de los resultados medioambientales a lo largo de la duración del régimen de exoneración.
- (21) Los criterios clave para beneficiarse de esta medida eran los siguientes:
- todas las instalaciones elegibles debían contar con las autorizaciones de construcción preceptivas, el permiso medioambiental reglamentario, etc., y
  - el explotador de la instalación debía someterse a un régimen de auditorías ambientales. La primera auditoría se debía encargar y presentar en el plazo de 12 meses a partir de la fecha de aplicación del régimen y actualizarse cada 2 años.
- (22) Cada acuerdo se adaptaba a las circunstancias de cada cantera, teniendo en cuenta, por ejemplo, las normas en vigor y las posibilidades de mejora. Los ámbitos de rendimiento cubiertos eran los siguientes: calidad del aire, arqueología y geodiversidad, biodiversidad, voladuras, responsabilidad de la comunidad, polvo, eficiencia energética, aguas subterráneas, paisaje e intrusión visual, ruido, almacenamiento y manipulación de hidrocarburos y sustancias químicas, restauración y mantenimiento posterior, utilización de alternativas a los áridos primarios, aguas superficiales, efectos del transporte fuera de la instalación y gestión de los residuos.
- (23) El Ministerio de Medio Ambiente en Irlanda del Norte era el encargado de controlar el cumplimiento de dichos acuerdos, retirándose la exoneración a las empresas en las que se observaban importantes deficiencias.

### 2.3.3. Costes de producción, precio de venta y elasticidad de los precios de la demanda de áridos

- (24) Por lo que respecta a los costes de producción de áridos, el Reino Unido explicó que oscilan mucho de una cantera a otra y que lo mismo sucede con los precios <sup>(11)</sup>. En el cuadro 1 se recogía el precio medio de venta franco cantera para las diferentes categorías de áridos <sup>(12)</sup>. También variaban los márgenes de beneficio, pero el sector estimó que el nivel normal se situaba entre el 2 % y el 5 %.

Cuadro 1

#### Precio de venta

Tipo de roca	Precio franco cantera antes de impuestos (GBP/tonelada)
Basalto	4,21
Arenisca	4,37

<sup>(10)</sup> Los áridos extraídos en Irlanda del Norte y enviados a cualquier destino en Gran Bretaña estaban sujetos al tipo máximo del AGL. Este fue también el caso de áridos extraídos en Irlanda del Norte y utilizados en la fabricación de productos transformados enviados a Gran Bretaña. De esta forma se garantizaba que no se atribuía ventaja comparativa alguna en el mercado de Gran Bretaña a los áridos y los productos transformados de Irlanda del Norte.

<sup>(11)</sup> El Reino Unido facilitó la información a efectos de la evaluación de la medida sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008. DETI Minerals Statement 2009.

<sup>(12)</sup> Los costes de distribución dependen de las distancias de transporte y se pueden calcular a partir de un coste del transporte de entre 0,15 y 0,20 GBP por tonelada y milla, teniendo en cuenta que los puntos de entrega se sitúan a entre 10 y 15 millas de distancia, dependiendo de las circunstancias.

Tipo de roca	Precio franco cantera antes de impuestos (GBP/tonelada)
Piedra caliza	3,72
Arena y grava	4,80
Otros	5,57
Precio medio ponderado	4,42

- (25) Tras la Decisión de incoación, el Reino Unido proporcionó más información por lo que se refiere a los costes de producción de los áridos en Irlanda del Norte y Gran Bretaña. El coste de la electricidad y de los permisos de construcción es superior en Irlanda del Norte con respecto a Gran Bretaña. Una pequeña o mediana empresa en Irlanda del Norte paga por la electricidad una media de 14 peniques por kWh, frente a los 11 peniques que pagan las empresas de tamaño similar en el Reino Unido en su conjunto. Los grandes y muy grandes consumidores de electricidad en Irlanda del Norte pagan, por término medio, 10 peniques por kWh, frente a los aproximadamente 8 peniques por kWh que pagan en el Reino Unido en su conjunto. Las estimaciones facilitadas por el sector sugieren que los costes de combustible y electricidad representan entre 30 y 46 peniques por cada tonelada de áridos producida. Además, en Irlanda del Norte las canteras tienen que hacer frente a los costes de planificación significativamente mayores que sus homólogas en el Reino Unido y la República de Irlanda. El Reino Unido facilitó una comparación de los costes que respalda este extremo.
- (26) Por lo que se refiere a la diferencia en general de los precios de Irlanda del Norte y de Gran Bretaña, el Reino Unido explicó que los proveedores en Irlanda del Norte no han podido nunca aplicar los mismos precios que en Gran Bretaña. El Reino Unido lo ilustró con una media de los precios de los áridos en Irlanda del Norte y en Gran Bretaña entre 2001 y 2008. El impuesto en su tipo máximo habría constituido una parte mucho más alta del precio de venta en un mercado ya dominado. La imposibilidad de repercutir los costes en los clientes ha sido un importante factor histórico de la falta de inversiones en la mejora del medio ambiente y se explica por razones económicas (fragmentación del mercado) y geológicas.
- (27) Tras la Decisión de incoación, el Reino Unido facilitó información más detallada sobre los precios medios de los áridos. Al parecer, salvo en el caso de materiales específicos de gran valor, no es rentable transportar áridos desde Irlanda del Norte a Gran Bretaña, ni incluso, en Gran Bretaña, desde Escocia para, por ejemplo, su utilización en Londres. El cuadro 2 muestra la media de los precios franco cantera en Irlanda del Norte y en Gran Bretaña entre 2006 y 2011, en el caso de Irlanda del Norte, y entre 2006 y 2012 en el caso de Gran Bretaña.

Cuadro 2 <sup>(13)</sup>**Media de precios franco cantera**

Año	Precio por tonelada en Irlanda del Norte (GBP)		Precio por tonelada en Gran Bretaña (GBP)	
	Arenas y gravas	Rocas trituradas	Arenas y gravas	Rocas trituradas
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

<sup>(13)</sup> Fuentes: Annual Minerals Survey Department of Enterprise, Trade and Investment Northern Ireland en el caso de Irlanda del Norte y Annual Minerals Raised Survey del ONS, en el caso de Gran Bretaña.

- (28) La recopilación de información más detallada sobre la fijación de precios lleva a la misma conclusión comunicada anteriormente por el Reino Unido (considerando 26), es decir, que el AGL al tipo normal habría representado una mayor proporción del precio de venta en un mercado ya dominado. Los datos muestran que los áridos en forma de arena y grava o roca triturada procedentes de Irlanda del Norte no podrían competir con los precios medios de Gran Bretaña si se tienen en cuenta unos costes de [...] GBP (\*) por tonelada para el transporte por mar. El bajo precio de los áridos en general impide su venta en mercados lejanos dado que, incluso a [...] GBP por tonelada, un viaje de [...] millas añadiría casi un [...] % al precio franco cantera. En la mayoría de los casos, una cantera más cercana podría ofrecer un precio más competitivo.
- (29) En lo que respecta a la elasticidad de los precios de la demanda, el Reino Unido ha explicado que la elasticidad de los precios de la demanda de áridos varía de 0,2 a 0,5. El examen del Reino Unido de los datos sobre cantidades y precios de los áridos para Gran Bretaña e Irlanda del Norte sugiere que para la mayor parte de los tipos de áridos la elasticidad de precios osciló entre casi cero y 0,52 aproximadamente. A raíz de la Decisión de incoación, el Reino Unido puso de manifiesto que las estimaciones de la elasticidad de los precios de la demanda del resto del Reino Unido no pueden aplicarse a Irlanda del Norte, debido a las diferencias existentes entre los dos mercados. Por lo tanto, las cifras inicialmente facilitadas no son pertinentes para el mercado de Irlanda del Norte. El Reino Unido indicó que intentó determinar la elasticidad aplicable únicamente a Irlanda del Norte, pero no disponía de los datos pertinentes para el cálculo.
- (30) A raíz de la Decisión de incoación, el Reino Unido presentó información que mostraba cómo afectan las diferencias de precio a la demanda en el mercado de Irlanda del Norte. A tal fin se recibió información de cuatro de las cinco mayores empresas del sector de la explotación de canteras en Irlanda del Norte. Como los costes de transporte tienden a limitar el mercado en el que las canteras pueden vender sus productos a precios competitivos, fue difícil establecer una correlación directa entre los precios y las cuotas de mercado. La demanda y la cuota de mercado responden más a la puesta en marcha o conclusión de grandes proyectos de construcción a nivel local que a diferencias de precio a escala nacional. Por otra parte, a menudo las empresas con mayor cuota de mercado en Irlanda del Norte venden también productos especializados de mayor calidad, por lo que la comparación entre productores para determinar una tendencia del mercado no sería exacta. No obstante, el Reino Unido demuestra que las diferencias de precios sí afectan a la demanda, aunque a escala más bien local. Las empresas que operan cerca de la frontera con la República de Irlanda, es decir, a una distancia de aproximadamente 23 millas de la frontera experimentaron reducciones significativas en las ventas cuando elevaron sus precios. Se han presentado datos específicos en relación con [...] y [...]. El cuadro 3 muestra el impacto de los cambios de precios en la cantera de [...] y [...] en [...] entre 2009 y 2013 y una reducción de los volúmenes de ventas y de ingresos tras la supresión de la suspensión de la exoneración en 2010. Cuando intentó repercutir el impuesto en su totalidad, la cantera de [...] y [...] en [...] perdió un [...] % de sus ventas, lo que constituye una reducción significativa.

Cuadro 3

**El impacto de los cambios de precios en la cantera [...] y [...] entre 2009 y 2013**

Año	Toneladas	Ventas	Precio medio
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

- (31) Las plantas de productos transformados cercanas a la frontera con la República de Irlanda también experimentaron reducciones significativas en sus ventas cuando trataron de repercutir en los costes el impuesto sobre los áridos en su totalidad. Por ejemplo, la planta [...] de [...] en [...], a solo una milla de distancia de la frontera, vio su producción caer de [...] m<sup>3</sup> en 2005 a [...] m<sup>3</sup> en 2013, como consecuencia de un aumento de los precios de sus materiales.

(\*) Secreto comercial.

- (32) Por otra parte, el Reino Unido facilitó información sobre la evolución de las obras de infraestructuras y otras obras públicas entre 2000 y 2012. La evolución muestra un aumento de las obras públicas en el período de 2007 a 2009 seguido de una disminución y un ligero aumento en 2012. No obstante, la Comisión observa que el sector de la construcción en general se ha visto influido por la desaceleración económica, por lo que estas tendencias no pueden considerarse de forma independiente, ya que pueden deberse al entorno económico y a la evolución del mercado de la construcción.
- (33) El Reino Unido también facilitó los precios de licitación para el período de 2007 a 2013 de los áridos adquiridos por el Servicio de Carreteras de Irlanda del Norte (cuadro 4), incluidos los costes de transporte a los almacenes del Servicio de Carreteras. Los datos muestran claramente que, después de 2010, año en que se suspendió la exoneración del AGL, los precios disminuyeron, a veces de manera espectacular, o aumentaron ligeramente, pero en mucha menor medida que el importe del tipo íntegro del AGL, de 1,95 GBP. Eso demuestra que, incluso en lo que se refiere a las ventas públicas, los productores de áridos de Irlanda del Norte no podían repercutir a sus clientes el coste del AGL. Esto es más evidente ya que el sector público se ve menos afectado por la crisis económica y las obras del sector público, como las llevadas a cabo por el Servicio de Carreteras, aumentaron su cuota en el total de la demanda de áridos.

Cuadro 4

**Precios de las ofertas para el período de 2007 a 2013 para los áridos adquiridos por el departamento de contratos públicos del Servicio de Carreteras de Irlanda del Norte**

Año	10 mm, gravilla (GBP)	Arena para hormigón (GBP)	Piedra de tipo 3 (GBP)
2007	8,43	9,52	4,67
2008	8,49	9,52	4,70
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

2.3.4. Mercado de los áridos de Irlanda del Norte

- (34) Como las canteras de Irlanda del Norte fueron las únicas que se beneficiaron de la exoneración del AGL y no el resto de las del Reino Unido, el Reino Unido facilitó información sobre las razones por las que el mercado de áridos de Irlanda del Norte es un mercado geográfico diferente del mercado general del Reino Unido y sobre cuáles son las diferencias.
- (35) El Reino Unido muestra que los mercados de áridos en Irlanda del Norte y en Gran Bretaña son distintos e independientes entre sí, con muy poca interacción. El mercado de áridos tiende a tener carácter local debido a los costes relativamente elevados del transporte del material en relación con su precio de venta. Utilizando los datos disponibles del Ministerio de Transportes, el Reino Unido calculó que el coste medio del transporte por carretera de una tonelada de áridos asciende a 0,855 GBP por tonelada y milla. El bajo precio de estos productos significa que el transporte de larga distancia hará menos competitivos para el cliente los productos de los áridos transportados que los materiales extraídos de canteras cercanas. Por otra parte, los exportadores de materiales áridos han calculado que el coste del transporte por mar entre Irlanda del Norte y Gran Bretaña sería aproximadamente de [...] GBP por tonelada. Al transporte marítimo hay que añadir el transporte por carretera desde la cantera hasta el puerto y desde los muelles de descarga de llegada al lugar de utilización. El Reino Unido también demuestra que el transporte de áridos entre ambas regiones no es rentable desde el punto de vista económico, salvo en el caso de piedra de color más especializado o de materiales áridos más caros. Se calcula que, incluso para estos materiales, es probable que exista un coste adicional de más de [...] GBP por tonelada, para el transporte por carretera desde el muelle de llegada en Gran Bretaña hasta la fábrica de asfalto más próxima.

- (36) La oferta de áridos difiere en gran medida entre Irlanda del Norte y Gran Bretaña debido tanto a la disponibilidad de materiales como al número de empresas de explotación de canteras. Debido a su carácter geológico y en comparación con otras regiones del Reino Unido de su tamaño, Irlanda del Norte ostenta la más amplia variedad de tipos de roca. Las canteras se extienden de manera relativamente uniforme por toda Irlanda del Norte. Si bien distintos condados cuentan con mayores depósitos de determinados tipos de roca, los áridos de piedra triturada son en gran medida intercambiables, lo que garantiza la abundancia de roca utilizable como árido en todo el territorio. Por el contrario, Gran Bretaña no cuenta con la misma variedad geológica. Dada la diversidad y riqueza de los depósitos de roca, distribuidos de manera uniforme por todo el país y situados cerca de todos los principales mercados, Irlanda del Norte dispone de una oferta de productos intercambiables mucho mayor que el mercado de Gran Bretaña. Ello implica una mayor competencia en Irlanda del Norte y reduce los márgenes de los que disponen los productores de esa región para aumentar sus precios.
- (37) Según lo indicado por el Reino Unido, la proporción mucho mayor de canteras independientes y el mayor número de canteras por milla cuadrada en Irlanda del Norte también garantizan una mayor competencia entre los proveedores de áridos. En Gran Bretaña cinco grandes empresas <sup>(14)</sup> proveen más del 75 % de todos los áridos. Por el contrario, las cinco principales empresas de Irlanda del Norte solo representan aproximadamente el 39 % del total de la producción de áridos de la región.
- (38) El Reino Unido pone de manifiesto que los dos mercados son diferentes en cuanto a la evolución de la demanda, dado que la caída de la demanda de áridos durante y desde la desaceleración económica ha sido mucho mayor en Irlanda del Norte que en Gran Bretaña. Por otra parte, a medida que disminuye la actividad de la construcción y se reduce la demanda de áridos, se intensifica la competencia entre los explotadores de canteras por atraer al resto de la demanda.
- (39) Irlanda del Norte tiene una mucho mayor disposición a las operaciones aisladas, y la integración vertical de las actividades de producción de áridos, cemento y hormigón está mucho menos extendida en este mercado que en el de Gran Bretaña. En Gran Bretaña, como se indica en el considerando 37, las cinco mayores empresas controlan el 75 % de la producción de áridos. Estas mismas empresas también controlan el 70 % de toda la producción de hormigón premezclado y un alto porcentaje del número de plantas de asfalto, mercados ambos clave para las ventas de áridos. En efecto, cuando disminuye la producción del sector de la construcción y se reduce la demanda de hormigón y asfalto, las cinco mayores empresas de Gran Bretaña pueden ejercer un control sobre la reducción de sus capacidades de producción de áridos. Así pues, el suministro de áridos se adapta más rápidamente a la demanda en Gran Bretaña, lo que limita la presión a la baja sobre los precios. La situación en Irlanda del Norte es distinta debido a la falta de integración vertical del mercado; a medida que desciende la producción en el sector de la construcción y la demanda de áridos disminuye, se intensifica la competencia entre los explotadores de canteras para atraer al resto de la demanda. Ello hace que el mercado de Irlanda del Norte sea mucho más competitivo que el de Gran Bretaña, con un mayor número de canteras por milla cuadrada y per cápita y una mayor proporción de canteras independientes que intentan vender sus productos a fábricas de productos transformados autónomas e independientes.
- (40) Por otra parte, el Reino Unido puso de manifiesto que los mercados de áridos de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda son muy similares.

#### 2.3.5. Exposición al comercio

- (41) Tras la Decisión de incoación, el Reino Unido suministró información sobre la exposición al comercio de la industria de los áridos de Irlanda del Norte entre 2002 y 2013. Las estadísticas oficiales solo reflejan cifras semestrales unificadas debido a las normas sobre divulgación de *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC). Las estadísticas no permiten un desglose de la exposición al comercio por tipos de áridos y para algunos años no se dispone de estadísticas comerciales en absoluto. Otras dificultades surgieron debido a la falta de datos oficiales sobre la producción de hormigón y asfalto transformados. En tales casos, el Reino Unido ha recurrido a las estimaciones <sup>(15)</sup> del mercado facilitadas por la *Quarry Products Association Northern Ireland* («QPANI») (Asociación de Productos de Cantera de Irlanda del Norte). Debido a la inexistencia de estadísticas nacionales para otras

<sup>(14)</sup> La concentración en un número reducido de grandes empresas y la integración vertical de sus operaciones fueron algunos de los motivos por los que la *Office of Fair Trading* (Oficina del Comercio Justo) consultó a la *Competition Commission* (Comisión de Competencia) en agosto de 2011 en relación con los mercados de los áridos, del cemento y del hormigón. En su consulta, la *Office of Fair Trading* distingue el mercado de Irlanda del Norte del general del Reino Unido debido a sus características. Además, la *Office of Fair Trading* consideró que el mercado de los áridos de Irlanda del Norte no plantea los mismos problemas de competencia que el mercado general del Reino Unido.

<sup>(15)</sup> Estas se basan fundamentalmente en las cifras del informe Grant Thornton's InterTradeIreland, publicado en 2012, y proyectan los datos hacia el pasado y hacia el futuro según los cambios porcentuales en la producción global del sector de la construcción en Irlanda del Norte. Operadores clave de la industria opinan también que las cifras reflejan estimaciones justas.

categorías de productos, el Reino Unido ha proporcionado estimaciones lo más exactas posible de la exposición al comercio de roca triturada, productos de hormigón transformado, arena y asfalto. Sin embargo, aun teniendo en cuenta estas limitaciones, el Reino Unido considera que los datos sobre la exposición al comercio reflejan el grado de intercambios comerciales entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte. La exposición al comercio se detalla en el cuadro 5. Las cifras se basan en cifras anuales o semestrales para las importaciones y exportaciones y para las producciones anuales que también se proporcionaron a la Comisión.

Cuadro 5

**Exposición al comercio**

Roca triturada (GBP)						
	2006-2007	2008-2009				
Importaciones	13 699 717	5 986 891				
Exportaciones	28 519 715	19 938 824				
Valor estimado de las ventas nacionales	160 426 000	143 524 581				
Exposición al comercio (importaciones + exportaciones)/(importaciones + ventas)	24,25 %	17,34 %				
Productos transformados a base de hormigón (GBP)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Importaciones	10	10	9	7	7,5	7,5
Exportaciones	70	35	28	21	16	15
Valor estimado de las ventas nacionales	325	276	210	210	216	226
Exposición al comercio (importaciones + exportaciones)/(importaciones + ventas)	23,9 %	15,7 %	16,9 %	12,9 %	10,5 %	9,6 %
Productos transformados de asfalto y arena <sup>(1)</sup> (GBP)						
	2007-2008	2009-2010	2011-2012			
Importaciones de productos de asfalto y arena	1 540 633	1 909 210	4 489 366			
Exportaciones de productos de asfalto y arena	12 382 394	6 220 782	4 670 559			
Valor estimado de las ventas nacionales de productos de asfalto y arena	384 518 301	310 666 790	293 343 700			
Exposición al comercio (importaciones + exportaciones)/(importaciones + ventas)	3,61 %	2,60 %	3,08 %			

<sup>(1)</sup> El Reino Unido puso de manifiesto que la importación de productos de asfalto y arena aumentó considerablemente en el período 2011-2012, tras la suspensión del AGL en 2010. Sin embargo, debido a las normas de divulgación de HMRC, es difícil discernir qué parte del aumento corresponde a la arena y cuál a los productos de asfalto. No obstante, es probable que una gran parte de este aumento pueda atribuirse a los productos de asfalto importados de la República de Irlanda. Mientras que la arena estaría sujeta al AGL en el momento de la importación en el Reino Unido, los productos de asfalto transformados no, por lo que podrían beneficiarse de menores costes de producción y ser más competitivos en el mismo mercado en Irlanda del Norte que el asfalto de producción local.

- (42) Las cifras del cuadro 5 muestran que la industria de los áridos de Irlanda del Norte está sujeta a un grado significativo de exposición al comercio por lo que respecta a las ventas de roca triturada. El Reino Unido señala que las importaciones no declaradas de áridos en Irlanda del Norte aumentaron considerablemente a raíz de la introducción del AGL en 2002. Es probable que el nivel de importaciones no declaradas haya aumentado de nuevo a raíz de la suspensión de la exoneración del AGL en 2010. Una encuesta realizada en 2002 por la Universidad de Ulster contabilizó el número de camiones que transportaba áridos a Irlanda del Norte en ocho de los puestos fronterizos más importantes. Se contabilizaron hasta 89 camiones diarios. El total anual de todas las importaciones declaradas oficialmente solo habría necesitado 243 camiones para todo el año. Ello apunta a que el nivel real de las importaciones de áridos podría haber sido 133 veces más elevado que el registrado por las estadísticas oficiales en 2002, lo que significa que se podría haber infravalorado enormemente la exposición real al comercio.

#### 2.3.6. Repercusión y reducciones de ventas

- (43) Por lo que se refiere a la repercusión del incremento de los costes de producción sobre los consumidores finales y las posibles reducciones de ventas, el Reino Unido ha aportado datos que prueban que, a raíz de la introducción del impuesto en 2002, el precio medio de los áridos en Irlanda del Norte aumentó mucho menos de lo que habría cabido esperar si se hubiera repercutido el AGL en su totalidad, y que ello estaba vinculado a una caída en las ventas legales, proporcionalmente mucho más grande que la caída registrada en Gran Bretaña.
- (44) El Reino Unido señaló igualmente que las ventas de rellenos y áridos de calidad inferior disminuyeron en el ejercicio hasta el 31 de marzo de 2003 en comparación con los niveles registrados en los dos años anteriores a la introducción del AGL. La producción de canteras legales en el año civil de 2002 se situó muy por debajo de la tendencia establecida en las ventas de áridos (por lo general, a lo largo de los últimos 30 años se ha registrado una tendencia al alza en las ventas de áridos en Irlanda del Norte). En Gran Bretaña, la producción total descendió en 2002 en un 5,7 %, en comparación con el ligero aumento del año anterior (no obstante, el análisis de las tendencias puso de manifiesto que, en Gran Bretaña, la producción había seguido por lo general una tendencia a la baja durante los últimos 10 años).
- (45) El Reino Unido también explicó que una vez que se introdujo el impuesto a un tipo de 1,60 GBP/tonelada, el precio medio de los áridos en Irlanda del Norte aumentó en aproximadamente 0,25-0,30 GBP/tonelada en 2002 en comparación con 2001, mientras que en Gran Bretaña el precio había aumentado de 1 a 1,40 GBP/tonelada. Incluso teniendo en cuenta el hecho de que los áridos utilizados en productos transformados, que se beneficiaban de una exoneración del 80 % en el marco del régimen decreciente original de 2002 en Irlanda del Norte, están incluidos en dicha media, ello implica que los explotadores de canteras en Irlanda del Norte tenían que absorber una parte considerable del impuesto. Según el Reino Unido, aun en el supuesto de que los productos transformados utilizaran la mitad de la producción de áridos de Irlanda del Norte y de que su precio no se viera afectado por el impuesto en 2002, por término medio, más de 1 GBP/tonelada del impuesto debía ser absorbida por cada tonelada de áridos vendidos para su uso en bruto.
- (46) A raíz de la Decisión de incoación, el Reino Unido facilitó explicaciones adicionales en relación con su afirmación en el considerando 45 según la cual, una vez introducido el AGL, el precio medio en Irlanda del Norte aumentó mucho menos que el tipo del impuesto, mientras que en Gran Bretaña aumentó entre 1 y 1,4 GBP/tonelada, dado que los fabricantes de productos transformados a partir de áridos nunca pagaron el tipo íntegro del AGL. Según las estimaciones aportadas por el Reino Unido entre un tercio y la mitad de los áridos producidos en Irlanda del Norte se utiliza en la elaboración de productos transformados. Aun cuando, a efectos de este razonamiento, se aceptara la cifra más alta y se aplicara la plena exoneración del 100 % que se aplicó a los productos transformados durante el primer año del impuesto, y por consiguiente se asumiera que no se produjo un incremento de los costes de producción como consecuencia del impuesto sobre el 50 % de los áridos, ello solo duplicaría el incremento de precios en el 50 % restante. Dicha duplicación indicaría que el aumento del precio obtenido fue de entre 0,50 y 0,60 GBP/tonelada, que sigue siendo notablemente inferior al obtenido en Gran Bretaña, y no llegaría ni con mucho a repercutir el coste adicional total de 1,6 GBP/tonelada del impuesto en el primer año de aplicación.
- (47) Por otra parte, el Reino Unido facilitó datos recogidos a partir de muestras representativas de la industria de los áridos de Irlanda del Norte en lo que se refiere a las tendencias, volumen de negocios y beneficios de la producción de áridos. Sin embargo, las tendencias mostradas están relacionadas y no pueden dissociarse de las tendencias del mercado de la construcción y de la recesión económica a partir de 2008.
- (48) Los datos indican que la rentabilidad y los precios eran ya tan bajos antes de la suspensión de la exoneración que una absorción completa del impuesto no hubiera sido viable desde un punto de vista financiero. Al contrario, las empresas han puesto de relieve que repercutieron el impuesto, y que, a cambio, tuvieron que aceptar nuevas pérdidas en las ventas, además de las ya causadas por las adversas circunstancias económicas. A fin de continuar con la explotación de sus negocios, las empresas retrasaron inversiones en capital críticas y procedieron a despidos de personal. Los resultados de las encuestas indican que la repercusión del impuesto de 1,95 GBP por tonelada a los clientes era difícil, ya que los precios finales habrían aumentado entre un 50 % y un 66 %.

La situación económica hace que los clientes no estén dispuestos a pagar precios más altos y prefieran aplazar la inversión o acudir a la competencia en busca de materiales alternativos o un precio más competitivo. Ello perjudica a la industria de áridos de Irlanda del Norte y conlleva una pérdida de clientes, una reducción de los volúmenes de ventas y un aumento de la presión para reducir aun más los márgenes de beneficio.

- (49) Por lo tanto, aunque los datos recogidos a partir de empresas representativas de la industria de los áridos de Irlanda del Norte constituyen un buen indicativo de la evolución del volumen de negocios y de los beneficios del sector de los áridos en Irlanda del Norte, no pueden dissociarse del contexto económico y no son concluyentes para evaluar los efectos del AGL íntegro por sí mismo.

#### 2.3.7. Otros datos

- (50) El presupuesto anual estimado del régimen de exoneración (recursos estatales no percibidos), oscilaba en el momento de la notificación entre 15 millones GBP (2004-2005) y 35 millones GBP (2010-2011).
- (51) Por lo que se refiere al número de beneficiarios, se estima que aproximadamente 170 canteras podrían acogerse a la exoneración.
- (52) La autoridad responsable de la concesión de la exoneración del AGL en Irlanda del Norte era el HMRC.

#### 2.3.8. Razones por las que se incoó el procedimiento de investigación formal

- (53) Como se explica en los considerandos 47 a 54 de la Decisión de incoación, la Comisión dudaba de que la exoneración modificada del AGL aplicable en Irlanda del Norte respetara el Tratado y, en particular, su artículo 110. Estas dudas impidieron a la Comisión declarar en ese momento la medida compatible con el mercado interior.
- (54) La Comisión consideró que el AGL constituía un impuesto interno en el sentido del artículo 110 del Tratado. Estimó que existía una distinción injustificable en la aplicación del AGL entre los productores de Irlanda del Norte y los de otros Estados miembros.
- (55) Tal como se explica en el considerando 56 de la Decisión de incoación, la Comisión consideró, basándose en la jurisprudencia pertinente y como consecuencia de la anulación de la Decisión de 7 de mayo de 2004, que la medida aplicada desde esa fecha (y hasta su suspensión el 1 de diciembre de 2010) debe considerarse ilegal. Por otra parte, la Comisión ha declarado que siempre evaluará la compatibilidad de la ayuda estatal ilegal con el mercado interior con arreglo a los criterios sustantivos establecidos en los instrumentos vigentes en el momento de la concesión de la ayuda <sup>(16)</sup>. Como la ayuda se considera ilegal y se concedió durante el período de aplicabilidad de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001, así como después de la publicación de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008 <sup>(17)</sup>, la Comisión ha evaluado la compatibilidad del régimen de exoneración del AGL en el marco de los instrumentos vigentes en el momento en que se concedió la ayuda:
- a) Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001, y
- b) Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008.
- (56) Sobre la evaluación de la medida con arreglo a las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001, la Comisión llegó a la conclusión de que pueden considerarse cumplidas las condiciones de compatibilidad establecidas en las mismas. No obstante, recuerda que, ante las dudas expresadas en relación con el artículo 110 del Tratado, en esa fase no pudo considerar que la medida fuera compatible con el mercado interior sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001.
- (57) Por lo que se refiere a la compatibilidad de la medida con arreglo a las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, la Comisión llegó a la siguiente conclusión:
- a) que la exoneración del AGL en Irlanda del Norte contribuye, al menos indirectamente, a una mejora de la protección del medio ambiente y que no mina el objetivo general perseguido por el AGL, de conformidad con el punto 151 de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008;

<sup>(16)</sup> Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales (DO C 119 de 22.5.2002, p. 22).

<sup>(17)</sup> Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO C 82 de 1.4.2008, p. 1).

- b) que los beneficiarios de la exoneración se definen a partir de criterios objetivos y transparentes, de conformidad con lo dispuesto en el punto 158, letra a), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008;
- c) que el impuesto sin reducción da lugar a un aumento considerable de los costes de producción previstos en el punto 158, letra b), de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2008;
- d) que se respeta el requisito de proporcionalidad de la ayuda tal como se establece en el punto 159 de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2008 dado que los beneficiarios de la exoneración del AGL en Irlanda del Norte siguen pagando el 20 % del impuesto.
- (58) A pesar de que la información facilitada por el Reino Unido puso de manifiesto un incremento muy importante de los costes de producción debido al AGL, incremento que con toda probabilidad hubiera sido imposible repercutir sin importantes reducciones de ventas, la Comisión, en esta fase, no podía concluir, a la luz de la información facilitada, en particular la falta de información suficientemente detallada, que se cumplía la condición de compatibilidad establecida en el punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008.
- (59) Si se tiene en consideración el punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, el cumplimiento de los criterios de necesidad hace inevitable que la repercusión a los consumidores del aumento sustancial de los costes de producción a que se hace referencia en el considerando 58 produzca importantes reducciones de ventas. A este respecto, los Estados miembros podrán suministrar estimaciones de, entre otras cosas, la elasticidad de los precios de los productos del sector de que se trate en el mercado geográfico pertinente, así como estimaciones de las pérdidas de ventas o de la reducción de beneficios de las empresas en el sector o la categoría afectados.
- (60) En este contexto, la Comisión señaló que las alegaciones del Reino Unido de que el incremento de los costes de producción no puede repercutirse sin llevar a importantes reducciones de ventas se basaron en una comparación del aumento de los precios debido a la introducción del AGL (aproximadamente entre 0,25 y 0,30 GBP/tonelada en 2002 en comparación con 2001 en Irlanda del Norte, mientras que en Gran Bretaña el precio aumentó entre 1 y 1,4 GBP/tonelada). Por lo que se refiere a la reducción de las ventas (legales) en Irlanda del Norte, la Comisión señaló que en total, para todos los tipos de áridos, osciló entre un - 17,6 % (2001-2003) y un - 22,8 % (2002-2003), y fue proporcionalmente mucho mayor que la registrada en Gran Bretaña. La Comisión consideró que estos argumentos pueden considerarse una indicación de las dificultades encontradas para repercutir el incremento de los costes de producción en Irlanda del Norte.
- (61) No obstante, la Comisión señaló que el Reino Unido no había proporcionado datos suficientemente detallados que demostraran y cuantificaran el impacto en tales argumentos del hecho de que los fabricantes de los productos transformados a partir de áridos nunca hubieran pagado el AGL íntegramente debido al escalonamiento de su introducción en Irlanda del Norte.
- (62) Por otra parte, en lo que respecta a la demostración de la existencia de reducciones de ventas, el Reino Unido no ha dado explicaciones sobre el desarrollo de los mercados de los áridos en Irlanda del Norte después de 2002. La figura 2 del informe de la QPANI para el estudio de mercado de la Oficina del Comercio Justo relativo al sector de los áridos del Reino Unido <sup>(18)</sup>, señala un aumento de la producción entre 2004 y 2007.
- (63) El Reino Unido ha señalado en sus observaciones que el «aumento de los costes afectó al volumen de negocios de los operadores y redujo sus beneficios». No obstante, no se aportó dato alguno que apoyara tal afirmación.
- (64) Para demostrar el cumplimiento de las condiciones de compatibilidad del punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, el Reino Unido había presentado solo datos sobre el nivel general del sector, pero no se presentaron datos de muestras representativas de beneficiarios individuales en función, por ejemplo, de su tamaño.
- (65) Por último, la Comisión señaló que las observaciones del Reino Unido sugerían que, para la mayor parte de los tipos de áridos, la elasticidad de los precios osciló entre casi cero y 0,52 aproximadamente, lo que significa que fueron relativamente poco elásticos. En principio, ello significaría que el incremento de los costes de producción podría haberse repercutido a los clientes finales. El Reino Unido no ha proporcionado ninguna explicación adicional ni cálculos específicos sobre el impacto de la relativa falta de elasticidad según lo concluido en los argumentos presentados con respecto a la incapacidad de repercutir el incremento de los costes de producción a los clientes finales.

<sup>(18)</sup> Véase: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/aggregates/>, consultado el 18 de julio de 2014.

### 3. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

#### 3.1. Comentarios recibidos de la QPANI el 23 de septiembre de 2011

- (66) La QPANI alegó que los productores de áridos en Irlanda del Norte se acogieron al régimen de exoneración de buena fe, pensando que el Reino Unido había solicitado la aprobación de la Comisión y que esta había adoptado una decisión positiva. Además, suscribieron acuerdos medioambientales que exigían importantes inversiones por su parte.
- (67) Las demandantes que impugnaron la decisión de la Comisión por la que se aprobó el régimen de exoneración nunca demostraron mediante ejemplos la existencia efectiva de una discriminación en perjuicio de los áridos importados.
- (68) La QPANI alega que la recuperación de cualquier ayuda estatal sería contraria a las legítimas expectativas de legalidad de la ayuda de los operadores de canteras en Irlanda del Norte. Dado que los operadores de las canteras ya invirtieron para conseguir las mejoras medioambientales, una orden de recuperación implicaría de hecho que las empresas han de soportar los costes por segunda vez. Además, la recuperación iría en contra del principio de seguridad jurídica.
- (69) La QPANI también menciona que las importaciones de áridos en Irlanda del Norte siempre han sido mínimas. Señala que, tras la introducción del AGL, las importaciones de hecho aumentaron ya que aumentaron los proyectos de construcción de viviendas y se incrementó el gasto en construcción del sector público.
- (70) Por lo que se refiere a la imposibilidad de repercutir el AGL en los clientes, la QPANI aduce que el considerable incremento de los costes de producción, ya reconocido por la Comisión, no pudo repercutirse debido al exceso de capacidad del sector de los áridos y a la mucha mayor competencia de este mercado en Irlanda del Norte. Además, en Irlanda del Norte existe un importante volumen de materiales exentos del AGL, como el esquisto, utilizado en proyectos de obras públicas y privadas y en la agricultura. Una encuesta mensual de la QPANI sobre las ventas de piedra al sector privado (para el período comprendido entre septiembre de 2001 y septiembre de 2002) puso de manifiesto un considerable descenso en la actividad comercial a partir de abril de 2002 en comparación con el año anterior. La oficina estadística del *Department of Enterprise Trade and Investment* (NI) (Ministerio de Empresa, Comercio e Inversión en Irlanda del Norte) en el informe anual sobre el sector de la minería de 2002 puso de manifiesto un descenso de unos 2,7 millones de toneladas en la producción de áridos en Irlanda del Norte, lo que representa aproximadamente el 11 % de la producción.
- (71) La QPANI alega que la investigación del *Northern Ireland Affairs Committee* titulada «Introduction of the Aggregates Levy — One Year On, third report of session 2003-2004» ofrece pruebas claras que muestran el impacto en las ventas de áridos y en los niveles de empleo de la introducción del AGL.
- (72) La QPANI alega que la razón para el incremento de la producción de áridos en Irlanda del Norte desde 2004 hasta 2007 está en el aumento de la actividad del sector de la construcción en la provincia.
- (73) La QPANI alega también que el aumento de los costes afectó a los márgenes de beneficios de los operadores, como lo demuestra el hecho de que los precios fueran aumentando a un ritmo de entre 0,25 y 0,30 GBP, como se indica en el considerando 81 de la Decisión de incoación. Así pues, estaban absorbiendo la mayor parte del incremento de los costes de producción causados por el AGL y, teniendo en cuenta el uso intensivo de capital y los elevados gastos generales de la industria, se hizo evidente que los estrechos márgenes de beneficio de los operadores se redujeron aun más.
- (74) La QPANI alega que los datos sobre la elasticidad de los precios se refieren al mercado de áridos en Gran Bretaña y no reflejan la situación en Irlanda del Norte.

#### 3.2. Observaciones de la British Aggregates Association («BAA») recibidas el 23 de septiembre de 2011

- (75) La BAA alega que sería imposible para el Reino Unido corregir con carácter retroactivo la discriminación fiscal de los productos importados de otros Estados miembros. Se aduce que, aunque el Reino Unido tuviera que reembolsar cualesquiera importes pagados en concepto de impuesto sobre los áridos importados en Irlanda del Norte de otros Estados miembros, ello no eliminaría el grave efecto disuasorio de la discriminación fiscal. Por lo tanto, la aprobación retroactiva del régimen de exoneración no sería posible.

- (76) La BAA alega que el régimen de exoneración del AGL no se ajusta a lo dispuesto en las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001. Según ella, el AGL no tiene un impacto apreciable sobre el medio ambiente, tal como se exige en el punto 51, apartado 2, letra a), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001; el régimen de exoneración de 2004 no se aprobó cuando se adoptó el AGL, según lo prescrito en el punto 51, apartado 2, letra b), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001; el 20 % no constituye una proporción del impuesto apreciable, tal como se exige en el punto 51, apartado 1, letra b), de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2001.
- (77) La BAA asegura además que el régimen de exoneración del AGL tampoco se ajusta a lo dispuesto en las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008. La exoneración del AGL socava el objetivo medioambiental perseguido por el AGL, contrariamente a lo dispuesto en el punto 151 de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, ya que ha dado lugar a importantes «importaciones» de áridos procedentes de Irlanda del Norte en Gran Bretaña desde 2004. Ello incita a pensar que se estuvieron eludiendo las normas que exigían al tipo íntegro gravar los áridos extraídos en Irlanda del Norte, pero utilizados en Gran Bretaña.
- (78) Además, la BAA alega que la exoneración del AGL no se ajusta a lo dispuesto en el punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008 ya que no se ha demostrado la imposibilidad de repercutir el aumento sustancial de los costes de producción. En concreto, los datos económicos presentados por el Reino Unido, a los que se hace referencia en los considerandos 21 a 23 de la Decisión de incoación, son poco probables y es posible que induzcan a error. Según la BAA, los precios medios presentados por el Reino Unido no son indicativos ya que hay muchos tipos distintos de áridos y, por lo tanto, un gran número de precios. Además, el precio franco cantera también depende de la ubicación de la misma y la distancia a las obras de construcción. Por lo tanto, no sería pertinente la comparación del precio medio para Irlanda del Norte (un área relativamente pequeña y rural) con el precio medio para el conjunto de Gran Bretaña. En efecto, si los precios franco cantera en Irlanda del Norte hubieran sido un 50 % más bajos que los de Gran Bretaña, se habría producido una enorme demanda de áridos de Irlanda del Norte en Gran Bretaña. La BAA alega que los costes de transporte de Irlanda del Norte a Londres no son más elevados que los costes de transporte desde Escocia a Londres.

#### 4. OBSERVACIONES DEL REINO UNIDO RECIBIDAS EL 25 DE NOVIEMBRE DE 2011

- (79) El Reino Unido sostiene que la ayuda no debería ser considerada ayuda ilegal y que, a la hora de evaluar la compatibilidad de la medida con el mercado interior, solo deberían aplicarse las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001.
- (80) El Reino Unido considera que la Comisión debe tener en cuenta el hecho de que su decisión de 7 de mayo de 2004 por la que se aprueba la ayuda fue declarada nula debido a la omisión ilegal de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal. La medida se había notificado a la Comisión y había sido aprobada antes de que se concediera ninguna exoneración del impuesto. En el momento en el que se concedió la ayuda, no era una ayuda ilegal.
- (81) El Reino Unido alega que, dado que la Decisión de 7 de mayo de 2004 era nula, la Comisión no adoptó de hecho una decisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo<sup>(19)</sup> («el Reglamento de procedimiento»), en el plazo de dos meses. Así pues, la medida debería considerarse autorizada. Si se aplica el artículo 4, apartado 6, del Reglamento de procedimiento a la notificación inicial, la ayuda se debe considerar aprobada en 2004 y la Comisión no tiene competencia para adoptar una nueva decisión con arreglo al artículo 4. Al contrario, la medida ha de calificarse de ayuda existente, que está sujeta a revisión solo por lo que respecta a sus efectos en el futuro y que no puede ser objeto de una orden de recuperación retroactiva. Sin embargo, se adoptó una decisión en virtud del artículo 4, apartado 3, si bien de forma ilegal y a pesar de que posteriormente se declarara nula, en cuyo caso el artículo 4, apartado 6, del Reglamento de procedimiento no es aplicable. El Reino Unido alega que debería también tener derecho a hacer valer el hecho de que la decisión de aprobación con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento de procedimiento se adoptó antes de que se concediera la exoneración fiscal, de modo que la concesión de las ayudas no era ilegal, en el sentido de que no se concedían sin la aprobación de la Comisión.
- (82) El Reino Unido alega que, en el caso en cuestión, el motivo por el que se considera que la ayuda es ilegal es únicamente que la Decisión de 7 de mayo de 2004 se declaró nula en la medida en que no incoó el procedimiento de investigación formal, en 2004. No puede afirmarse que el Reino Unido estuviera infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado en el momento en que se ejecutó la medida. A la hora de evaluar la compatibilidad de la medida con el mercado interior, solo deben tenerse en cuenta las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001. La Comisión debe proceder a evaluar la ayuda sobre la base de la notificación de 2004 y a aplicar las normas aplicables en ese momento.

<sup>(19)</sup> Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (actual artículo 108 del Tratado) (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

- (83) Dado que el Reino Unido afirma que la ayuda no es ilegal, estima que la Comisión no tiene derecho a dividir las ayudas concedidas entre los períodos en los que estaban en vigor las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001 y de 2008 respectivamente. De ello se deduce que, dado que la Comisión ha llegado a la conclusión de que la medida es coherente con las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001, todas las ayudas concedidas en virtud del régimen deben declararse compatibles con el mercado interior.
- (84) El Reino Unido rechaza las alegaciones formuladas por la *British Aggregates Association* («BAA») en su respuesta a la Decisión de incoación en las que sostiene que la medida, tal como se notificó en 2004, no era conforme con las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001. El Reino Unido hace hincapié en el hecho de que la Comisión ya consideró, como se señala en el considerando 63 de la Decisión de incoación, que el AGL tenía efectos medioambientales apreciables y que la BAA no discute la conclusión de la Comisión de que los acuerdos medioambientales celebrados con empresas de áridos en Irlanda del Norte que se beneficiaban de la exoneración del 80 % del AGL tuvieron efectos medioambientales positivos y no menoscabaron los objetivos perseguidos por el AGL. Además, el Reino Unido demuestra que la medida aprobada por la Comisión en 2004 fue una ampliación del régimen de exoneración introducido originalmente al mismo tiempo que el impuesto. El punto 51, apartado 2, letra b), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001 no exige que todos y cada uno de los aspectos de la excepción deban haberse establecido o deban aplicarse en el momento en que se introduce el impuesto. Si tal fuera el caso, no sería posible introducir nunca una excepción modificada y las disposiciones del punto 51, apartado 2, serían redundantes. Por otra parte, el Reino Unido alega que se cumplen las exigencias del punto 51, apartado 1, letra b), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001 y que, como la Comisión ya reconoció en el considerando 67 de la Decisión de incoación, el requisito de abonar el 20 % del AGL constituye una obligación de pagar una parte significativa del impuesto. La cuestión de si dicha proporción es significativa también debe tener en cuenta que los operadores de canteras que pueden acogerse a la exoneración deben asumir los costes de la mejora de su rendimiento medioambiental y que los precios de los áridos son, en general, más bajos en Irlanda del Norte que en el resto del Reino Unido. En términos absolutos, el valor monetario del 20 % del impuesto nacional adeudado es, por tanto, mayor que en el resto del Reino Unido.
- (85) El Reino Unido afirma que es errónea la idea según la cual el régimen de exoneración podría constituir una imposición discriminatoria contraria al artículo 110 del Tratado. Las importaciones en el Reino Unido procedentes de Irlanda se gravan de manera equivalente a la producción en el Reino Unido, incluida la producción en Irlanda del Norte en los casos en los que no se reúnen las condiciones para la aplicación de la exoneración. Por consiguiente, no existe ninguna discriminación entre los productos importados en el Reino Unido procedentes de Irlanda y los productos producidos en el Reino Unido. Irlanda del Norte no es un Estado miembro, por lo que no procede aplicar el artículo 110 del Tratado para determinar si un tratamiento fiscal específico de determinados productores dentro de ese espacio constituye una discriminación en contra de productos importados de otros Estados miembros y vendidos en dicho espacio. El Reino Unido alega que debería valorarse si existe discriminación en relación con los productos nacionales, y que, dado que los productos nacionales en el Reino Unido están plenamente sujetos al AGL, no puede afirmarse que exista discriminación. Por otra parte, el hecho de que algunos productores de una determinada zona de un Estado miembro puedan beneficiarse de una reducción fiscal es un asunto pertinente para el control de las ayudas estatales en virtud del artículo 107 del Tratado, y no del artículo 110. Es únicamente el artículo 107, apartado 3, del Tratado el que debe aplicarse a las medidas de ayuda fiscal concedidas a los productores, y no el artículo 110. De lo contrario, todas las ayudas fiscales a los productores deberían ampliarse a los productos procedentes de otros Estados miembros. Por otra parte, no existe ninguna norma del Derecho de la Unión que exija que una ayuda concedida en forma de exoneración fiscal a productores de una zona de un Estado miembro se aplique igualmente a los importadores de productos similares procedentes de otros Estados miembros.
- (86) El Reino Unido no acepta que la ayuda sea ilegal, pero aun cuando la Comisión así lo considere, estima que no precede emitir una orden de recuperación. Una orden de recuperación vulneraría la confianza legítima de los beneficiarios y sería desproporcionada.

## 5. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA

### 5.1. Ayuda estatal en virtud del artículo 107, apartado 1, del Tratado (antiguo artículo 87, apartado 1, CE)

- (87) El artículo 107, apartado 1, del Tratado define las ayudas estatales como las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

- (88) La exoneración del AGL se confiere como recursos estatales, en forma de reducción del tipo impositivo, a empresas establecidas en una parte definida del territorio del Reino Unido (Irlanda del Norte), favoreciéndolas al reducir los costes que normalmente deberían soportar. Los beneficiarios de la ayuda trabajan en la extracción de áridos o en la fabricación de productos transformados, actividades económicas que implican un comercio entre Estados miembros.
- (89) En consecuencia, la Comisión llegó a la conclusión en el considerando 39 de la Decisión de incoación, de que la medida notificada constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado (antiguo artículo 87, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea).

## 5.2. Evaluación de la ayuda estatal

### 5.2.1. Base jurídica

- (90) Como se describe en el considerando 55, la Comisión concluyó que, puesto que la ayuda debe considerarse ayuda ilegal, y, teniendo en cuenta el objetivo medioambiental de la medida, la Comisión debe evaluar la compatibilidad de la medida con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado basándose en las bases jurídicas en vigor en el momento de la concesión de la ayuda:
- a) Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001, y
  - b) Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008.
- (91) El Reino Unido considera, por las razones descritas en los considerandos 79 a 83, que la ayuda no debe ser considerada ayuda ilegal y que debe ser evaluada únicamente sobre la base de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2001.
- (92) Además de sus conclusiones a este respecto en la Decisión de incoación, dada la posición expresada por el Reino Unido, la Comisión señala que el Tribunal de Justicia ha mantenido de forma reiterada que, cuando una decisión positiva de la Comisión es impugnada dentro de los plazos establecidos y anulada por el Tribunal de Justicia, los principios generales del Derecho de la Unión y, en particular, los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, no impiden a la Comisión declarar que una determinada medida de ayuda constituye ayuda estatal ilegal e incompatible y ordenar su recuperación. En el asunto CELF I <sup>(20)</sup>, el Tribunal de Justicia declaró que «las ayudas ejecutadas con posterioridad a la decisión positiva de la Comisión se presumen legales hasta la sentencia de anulación del juez comunitario. A continuación, en la fecha de esta sentencia, conforme al artículo 231 CE, párrafo primero, se presume que las ayudas controvertidas no fueron declaradas compatibles por la decisión anulada, por lo que su ejecución debe considerarse ilegal.» En el asunto CELF II <sup>(21)</sup>, el Tribunal confirmó «que la confianza legítima del beneficiario de la ayuda no puede originarse por una decisión positiva de la Comisión, por una parte, cuando esta decisión ha sido impugnada dentro de los plazos señalados para la interposición de un recurso contencioso y fue anulada posteriormente por el juez comunitario, ni, por otra parte, hasta que venza el plazo señalado para interponer un recurso o, en caso de recurso, hasta que el juez comunitario no se haya pronunciado de forma definitiva».
- (93) La Comisión, por tanto, mantiene su opinión de que la exoneración del AGL debe considerarse ayuda ilegal. Por consiguiente, la ayuda concedida después del 2 de abril de 2008 está sujeta a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008. Sin embargo, incluso en el caso de que, tal y como alega el Reino Unido, la exoneración del AGL se considerara ayuda existente, habría tenido que ser adaptada a las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008, de conformidad con el punto 200 de las mismas.

### 5.2.2. Infracción del artículo 110 del Tratado

- (94) Como se explica en los considerandos 53 y 54, la Comisión consideró que el hecho de no conceder la exoneración del AGL a los productos importados en Irlanda del Norte procedentes de otros Estados miembros podría constituir una infracción del artículo 110 del Tratado.
- (95) El primer párrafo del artículo 110 del Tratado parece oponerse a un régimen nacional como el régimen de exoneración del AGL en Irlanda del Norte que prevé una reducción del tipo del AGL en lo que se refiere a los áridos vírgenes extraídos en Irlanda del Norte por productores que hayan celebrado acuerdos en materia medioambiental, mientras que productos idénticos importados de otros Estados miembros quedan excluidos del

<sup>(20)</sup> Asunto C-199/06, CELF y Ministre de la Culture et de la Communication, apartado 63, 2008 I-00469.

<sup>(21)</sup> Asunto C-1/09, CELF y Ministre de la Culture et de la Communication, apartado 45, 2010 I-00469. Véase también el asunto T-116/01, P & O European Ferries (Vizcaya)/Comisión (RecFP 2003, pp. II-205 02957).

régimen de tipo reducido y, por tanto, se gravan al tipo íntegro del AGL <sup>(22)</sup>. A diferencia de lo que alega el Reino Unido en el considerando 85, el hecho de que el tipo reducido sea aplicable únicamente en una zona definida no altera esta interpretación. En efecto, si se autorizaran medidas como la del régimen de desgravación fiscal del Reino Unido, los Estados miembros podrían eludir fácilmente el principio de no discriminación establecido en el artículo 110 del Tratado.

- (96) El Tribunal de Justicia entendió <sup>(23)</sup>, al igual que estima el propio Reino Unido, que «el Derecho comunitario no restringe [...] la libertad de cada Estado miembro de establecer un sistema diferenciado de tributación para algunos productos, aunque sean similares en el sentido del párrafo primero del artículo 90 CE» No obstante, tales diferencias solo son compatibles con el Derecho comunitario «si persiguen objetivos de política económica compatibles, a su vez, con las prescripciones del Tratado y del Derecho derivado y si se aplican de manera que eviten cualquier forma de discriminación, directa o indirecta, respecto a las importaciones procedentes de los demás Estados miembros, o de protección de las producciones nacionales competidoras». Por lo que se refiere a la exoneración del AGL, el trato diferente de los áridos importados es manifiestamente no conforme con los requisitos para un trato diferenciado según lo establecido por el Tribunal de Justicia.
- (97) El principio rector con respecto al Derecho de la Unión es que los principios deben interpretarse y aplicarse de un modo que dé efecto a sus objetivos. El artículo 110 del Tratado establece disposiciones específicas en materia de fiscalidad internacional que prohíben a los Estados miembros imponer tributos internos de naturaleza discriminatoria. Así pues, para que una medida fiscal que constituya ayuda pueda considerarse válida, la Comisión debe asegurarse de que no infringe el artículo 110 del Tratado y cumple todos los requisitos pertinentes de los artículos 107 y 108 <sup>(24)</sup>. No hay motivo para considerar que una medida de ayuda en forma de exoneración fiscal que solo se aplica en una parte de un Estado miembro constituye una excepción a dicha interpretación.
- (98) No obstante, la Comisión toma nota de que el Reino Unido se comprometió mediante su carta de 1 de abril de 2014 a rectificar la incompatibilidad de la exoneración del AGL con el artículo 110 del Tratado mediante el reembolso de los importes percibidos que sean incompatibles con el mercado interior, de conformidad con los criterios descritos en los considerandos 99 a 103. El alcance de la medida correctiva permite que las adquisiciones de áridos en Irlanda del Norte, procedentes de otros Estados miembros y por las que se pagó el tipo íntegro del AGL durante el período de aplicación del régimen de exoneración del AGL vigente entre 2004 y 2010, se beneficien de la exoneración del 80 % del impuesto sobre los áridos que se aplicó a los operadores de canteras de Irlanda del Norte que participaron en el régimen de exoneración del AGL. El objetivo de la introducción del régimen propuesto sería abordar cualquier desigualdad que pudiera haberse producido.
- (99) La Comisión toma nota de la imposibilidad, señalada por el Reino Unido en su carta de 17 de septiembre de 2012, de identificar las canteras extranjeras que vendieron áridos sujetos al AGL que fueron importados y utilizados en Irlanda del Norte. Asimismo, la Comisión indica que las entidades que pagaron el AGL no fueron las canteras extranjeras sino los importadores registrados para el pago del impuesto. Por lo tanto, parece apropiado y conforme con la práctica decisoria de la Comisión <sup>(25)</sup> que las entidades que pagan efectivamente el impuesto que impusieron en los áridos la fecha de exigibilidad son las que tienen derecho al reembolso. El régimen retroactivo propuesto garantiza que todo aquel que presente la prueba de que ha pagado el AGL ante el HMRC al tipo máximo a título de adquisiciones de áridos importados en Irlanda del Norte de otros Estados miembros entre el 1 de abril de 2004 y el 30 de noviembre de 2010 («el período de referencia»), y cumplan criterios medioambientales y condiciones específicos, puedan solicitar un crédito del 80 % del impuesto abonado.
- (100) Como el régimen retroactivo necesita garantizar que solamente las importaciones de áridos de canteras que cumplen las mismas normas medioambientales que las canteras de Irlanda del Norte que podían beneficiarse de la exoneración acceden al mecanismo de reembolso, el Reino Unido tuvo que establecer un mecanismo de verificación. La Comisión reconoce que, para que el régimen retroactivo sea efectivamente aplicable y no implique cargas innecesarias, el Reino Unido no tendrá que verificar si la cantera extranjera cumplía exactamente las mismas normas que las canteras de Irlanda del Norte, dado que en realidad no tenían ningún incentivo para hacerlo, pero sí al menos las normas ambientales de la Unión vigentes en ese momento e incorporadas a las respectivas legislaciones nacionales. El Department of Environment (DoE) de Irlanda del Norte verificará el cumplimiento de las normas medioambientales por parte de los posibles solicitantes y abrirá un plazo de un año de registro a partir de la publicación del proyecto de legislación de exoneración retroactiva en el Reino Unido.

<sup>(22)</sup> Véase el asunto C-221/06, *Stadtgemeinde Frohnleiten y Gemeindebetriebe Frohnleiten*, apartados 56 a 73, 2007, p. I-09643.

<sup>(23)</sup> Ídem 22.

<sup>(24)</sup> E. Szyszczak, *Research Handbook on European State Aid Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Reino Unido, 2011, p. 287.

<sup>(25)</sup> C-43/02 (ex NN 75/01) — Luxemburgo, C-7/05 — Eslovenia, NN 162/A/2003 y N 317/A/2006 — Austria, C-4/09 (ex N 679/97) — Francia.

- (101) Para tener derecho a la exoneración, el solicitante debería indicar la cantera de fuera del Reino Unido de la que proceden los áridos y solicitar al DoE en Irlanda del Norte un certificado que acredite el cumplimiento de las normas medioambientales de la Unión vigentes. El DoE procedería a consultar a las autoridades de los demás Estados miembros para determinar las normas de aplicación y su cumplimiento. Si la consulta arroja resultados satisfactorios, el DoE pasaría a expedir un certificado de conformidad que estaría disponible para el HMRC <sup>(26)</sup> y que le facilitaría la información necesaria para tramitar las solicitudes de devolución del impuesto. En el caso de las solicitudes relativas a la misma cantera sería aplicable el mismo certificado.
- (102) Las solicitudes de reembolso deberán incluir las pruebas siguientes: los áridos se han adquirido a una cantera de otro Estado miembro durante el período de referencia; la cantera ha sido certificada por el DoE; se ha abonado el tipo íntegro del AGL; no se ha solicitado ninguna exoneración para otros fines. La prueba de adquisición podría constar de la documentación comercial adecuada que certifique la fecha de la transacción y el origen de los áridos. El número de cuenta del contribuyente del impuesto de áridos registrado podría servir como prueba de que se abonó el tipo íntegro del AGL y que no se solicitó ninguna otra exoneración. Esto forma parte de los registros propios del contribuyente ya que las autoridades solo cuentan con el importe total del impuesto aplicable a los áridos utilizados para explotación comercial. La Comisión reconoce las dificultades que los posibles solicitantes podrían tener a la hora de aportar esta documentación en razón del largo período de tiempo transcurrido desde la introducción de la exoneración del AGL <sup>(27)</sup>. No obstante, toma nota de que el Reino Unido solo requiere pruebas razonables disponibles para la exoneración retroactiva habida cuenta del hecho de que no se dispone de un registro público con toda esta información.
- (103) La medida correctiva con carácter retroactivo propuesta por el Reino Unido tiene las características principales siguientes:
- a) Será objeto de una amplia publicidad, incluso a través de anuncios en la prensa nacional de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda. Como la fecha de exigibilidad del impuesto sobre áridos procedentes de una empresa situada fuera del Reino Unido es la de la explotación comercial de los áridos, es decir, la fecha en que son objeto de un acuerdo de suministro en el Reino Unido, utilizados para la construcción o se mezclan con otros materiales distintos del agua, para establecer de la forma más precisa qué entidades tienen derecho al reembolso habrá que utilizar la información del registro del impuesto sobre los áridos en Irlanda del Norte. Por consiguiente, la publicidad del régimen retroactivo incluirá, entre otras cosas, el envío de cartas a todas las empresas registradas en el impuesto sobre los áridos en Irlanda del Norte, incluidas aquellas registradas durante el período de referencia que posteriormente se hayan dado de baja en el registro.
  - b) Se establecerá en la ley tributaria siguiente posterior a la Decisión de la Comisión. El Reino Unido informó a la Comisión de que los trabajos relativos al proyecto de ley ya comenzaron en abril de 2014 y ya facilitó un modelo de formulario para la devolución del AGL. Está previsto que el régimen retroactivo entre en vigor en abril o mayo de 2015.
  - c) Se prevé un período de registro de 1 año en el DoE desde el momento en que se publique el proyecto de ley, a fin de garantizar que el DoE disponga de tiempo suficiente para investigar las canteras.
  - d) Tendrá una duración de 4 años a partir del momento en que se apruebe la ley (es decir, tras la sanción real de la ley tributaria).
  - e) No habrá límite por lo que se refiere al tamaño del fondo.
  - f) En el reembolso del impuesto se incluyen el pago de intereses. Los intereses se calcularán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión <sup>(28)</sup>.
  - g) Garantizará que los pagos se efectúan con la mayor rapidez posible (el período exacto dependerá del tiempo utilizado por las autoridades de otros Estados miembros para verificar las credenciales medioambientales de las canteras de áridos importados en Irlanda del Norte).
- (104) Así pues, la Comisión concluye que el Reino Unido se ha comprometido a introducir un instrumento adecuado para impedir la discriminación a la que pudiera haberse llegado en el pasado.

<sup>(26)</sup> El HMRC administraba el impuesto y el régimen de exoneración.

<sup>(27)</sup> Las empresas en el Reino Unido están normalmente obligadas a conservar un registro fiscal por un período de seis años por lo que se refiere a la exoneración del impuesto sobre los áridos.

<sup>(28)</sup> Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

*5.2.3. Evaluación sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001*

- (105) Como se indica en el considerando 56, la Comisión no podía concluir positivamente en su evaluación de la exoneración del AGL sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001 debido a las dudas que albergaba en relación con el artículo 110 del Tratado. Dado que el Reino Unido va a introducir un instrumento adecuado para impedir la discriminación derivada de la medida, la Comisión puede concluir que la medida es compatible con el mercado interior sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001.
- (106) La Comisión toma nota de las observaciones presentadas por la BAA en relación con la evaluación de la medida en la Decisión de incoación y de las observaciones formuladas por el Reino Unido a este respecto. La Comisión considera que no se ha presentado ningún argumento nuevo que no hubiera sido ya tomado en consideración por la Comisión y que no existen razones para modificar la apreciación recogida en su Decisión de incoación.

*5.2.4. Evaluación sobre la base de las directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008*

- (107) En su Decisión de incoación, la Comisión evaluó la compatibilidad de la medida con el mercado interior sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008. La evaluación de la Comisión fue positiva en todos los aspectos, excepto en lo que se refiere a la conformidad con el punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2008, es decir, con el criterio de necesidad que requiere que el aumento sustancial en los costes de producción causado por el AGL no habría podido repercutirse en los clientes sin provocar importantes reducciones de ventas por parte de los beneficiarios de la exoneración del AGL en Irlanda del Norte.
- (108) En la Decisión de incoación, la Comisión señaló que el Reino Unido no había tenido debidamente en cuenta la incidencia del hecho de que los fabricantes de los productos transformados a partir de áridos nunca hubieran pagado la totalidad del AGL sobre el aumento medio de los precios en Irlanda del Norte en comparación con el Reino Unido en 2001 y 2002 a raíz de la aplicación del AGL. El Reino Unido ha facilitado una estimación sobre la incidencia de tales productos transformados en los datos que muestra que, efectivamente, el nivel de los incrementos de precios apunta a la imposibilidad de repercutir el AGL (véase el considerando 46).
- (109) Por otra parte, en lo que respecta a la demostración de la existencia de reducciones de ventas, la Comisión observa que el Reino Unido no dio explicaciones sobre el desarrollo de los mercados de áridos en Irlanda del Norte después de 2002. Los datos facilitados mostraban un aumento de la producción a partir de 2004 y hasta 2007. Como se indica en los considerandos 47 a 49, se facilitaron los datos de una muestra representativa de los productores de áridos en Irlanda del Norte, incluidas las tendencias de la producción. Sin embargo, dichas tendencias parecen haber seguido de cerca la evolución del sector de la construcción y reflejan la recesión económica a partir de 2008, por lo que no serían totalmente pertinentes a la hora de demostrar las reducciones en las ventas debidas a la introducción del AGL.
- (110) Además, la Comisión señaló en la Decisión de incoación que no se presentó dato alguno en apoyo de la alegación según la cual el aumento de los costes afectó al volumen de negocios de los operadores y redujo sus beneficios. A pesar de las importantes dificultades en la recopilación de información pertinente, el Reino Unido proporcionó información en apoyo de esta alegación, tal como se describe en las secciones 2.3.4 a 2.3.7. El Reino Unido aportó además información que demuestra la fuerte competencia que afrontan los productores de áridos de Irlanda del Norte y sus estrechos márgenes para el incremento de los precios debido a la mayor oferta de productos intercambiables, la falta de integración vertical del mercado y el gran número de productores con cuotas de mercado reducidas (véanse los considerandos 34 a 40).
- (111) La Comisión también señaló en la Decisión de incoación que los datos sobre la elasticidad de los precios de la demanda indicaban que la demanda sería poco adaptable. El Reino Unido ha mostrado ahora que los datos correspondientes se referían a la totalidad del Reino Unido y no eran pertinentes para Irlanda del Norte considerada por separado. La Comisión toma nota de las explicaciones del Reino Unido según las cuales no es posible calcular la elasticidad específica del mercado de Irlanda del Norte.
- (112) La Comisión observa que, a raíz de la observación de la BAA en el sentido de que los datos económicos presentados por el Reino Unido, y que figuran en los considerandos 21 a 23 de la Decisión de incoación, son inverosímiles y podrían inducir a error, el Reino Unido proporcionó datos más detallados (considerando 27) en lo que se refiere a los precios de los áridos en Irlanda del Norte y en Gran Bretaña. Los datos muestran que el AGL en su tipo máximo habría constituido una parte mucho más alta del precio de venta en un mercado ya dominado.

- (113) La Comisión estudió también la razón por la que el AGL podía repercutirse a los consumidores en Gran Bretaña, pero no en Irlanda del Norte. A este respecto, la Comisión toma nota de la apreciación del Reino Unido descrita en los considerandos 34 a 40, confirmada por la *Office of Fair Trading* en su informe sobre los áridos <sup>(29)</sup>, según la cual el mercado de los áridos de Irlanda del Norte es un mercado geográfico diferente del de Gran Bretaña y los productores de áridos de Irlanda del Norte tienen menos margen para repercutir el impuesto íntegramente en sus clientes.
- (114) La Comisión señala también que el alcance de los incrementos de los precios en Irlanda del Norte está también limitado al parecer en gran medida por los costes de producción más elevados a los que se enfrentan en muchos ámbitos. El Reino Unido señaló que los datos facilitados por cuatro de las cinco principales empresas del sector ya ponían de manifiesto que los márgenes de beneficios eran muy reducidos debido en parte al incremento de los costes de la electricidad y de los permisos de obras, y que eran muchas las canteras que llevaban años con pérdidas (véase el considerando 25).
- (115) La Comisión observa que, si bien no están clasificados por año y por tipo de agregados, los datos facilitados por el Reino Unido y descritos en el punto 2.3.6, muestran que la industria de áridos en Irlanda del Norte se enfrentaba a una alta exposición al comercio, en general superior al 10 %, que alcanzaba incluso el 24,25 %. Como ha señalado el Reino Unido, debido a las importaciones no declaradas de Irlanda del Norte, la exposición al comercio podría ser aún mucho mayor. En decisiones anteriores <sup>(30)</sup>, la Comisión consideró que ya una exposición al comercio superior al 10 % podría constituir un riesgo para la competitividad de la industria correspondiente. Por otra parte, la Comisión reconoció que si a una alta exposición al comercio se suman cuotas de mercado reducidas, es imposible repercutir un importante coste adicional a los consumidores <sup>(31)</sup> sin perder volumen de ventas.
- (116) No obstante, la Comisión observa que los datos del asfalto y la arena no siguen esa tendencia y es mucho menor el riesgo comercial. No obstante, la arena y el asfalto no siguen las mismas tendencias que los otros áridos vírgenes o transformados. En general, las cifras muestran una disminución en las importaciones y las exportaciones. No obstante, parece que las importaciones de arena y asfalto se han duplicado en los últimos años. Ello afecta, por supuesto, al cálculo de la exposición al comercio. Cabe mencionar que los áridos transformados importados nunca estuvieron sujetos al AGL, lo que significa que, tras la suspensión de la exoneración del AGL, cuando el asfalto de Irlanda del Norte pasó a estar sujeto a la totalidad del AGL, el asfalto importado se hizo automáticamente mucho más barato. Por lo tanto, la tendencia de las importaciones podría haberse visto influida por esta diferencia de precios.
- (117) Por otra parte, la Comisión señala que el mercado de áridos para todos los tipos de áridos vírgenes constituye un único mercado de productos. Esto es debido a que diversos áridos en bruto son intercambiables, como confirmó la OFT en su informe de 2012 <sup>(32)</sup> al analizar los mercados de áridos (áridos vírgenes), cemento y hormigón premezclado y no dividir el mercado de áridos. Por lo tanto, la Comisión llega a la conclusión de que los diferentes niveles de exposición al comercio de la arena y el asfalto, en comparación con los otros tipos de áridos, no son pertinentes para su evaluación, ya que, en primer lugar, la arena y el asfalto pertenecen a diferentes mercados de productos (la arena se incluye en la primera categoría de roca triturada y el asfalto pertenece a la de áridos transformados), y, en segundo lugar, las cifras se ven influidas por las tendencias de las importaciones, probablemente en relación con el asfalto.
- (118) En conclusión, la Comisión considera que el Reino Unido ha demostrado ahora que el aumento significativo de los costes de producción debido al AGL no hubiera podido repercutirse sin importantes reducciones en las ventas y que se cumple la condición de compatibilidad prevista en el punto 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008.
- (119) La Comisión puede concluir positivamente sobre la apreciación de la compatibilidad de la medida con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado sobre la base de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2008.

## 6. CONCLUSIÓN

- (120) Tal como se explica en el considerando 40 de la Decisión de incoación, la Comisión llegó a la conclusión de que el Reino Unido había aplicado ilegalmente la exoneración del AGL en Irlanda del Norte en infracción del artículo 108, apartado 3, del Tratado. No obstante, la Comisión, habida cuenta de la obligación de rectificación con carácter retroactivo llevada a cabo por el Reino Unido, llega a la conclusión de que la modificación de la exoneración del AGL es compatible con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado sobre la base de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2001 y de las Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente de 2008.

<sup>(29)</sup> *Aggregates-The OFT's reason for making a market investigation reference to the Competition Commission* (Áridos — Razones por las que el OFT envía un estudio de mercado a la Comisión de Competencia), de enero de 2012.

<sup>(30)</sup> N 327/08 — Dinamarca, considerando 64.

<sup>(31)</sup> Ídem 30, considerando 66.

<sup>(32)</sup> Ídem 28.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

#### Artículo 1

La modificación de la exoneración del impuesto sobre los áridos, que el Reino Unido aplicó entre el 1 de abril de 2004 y el 30 de noviembre de 2010, es compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a condición de que el Reino Unido cumpla los compromisos enunciados en el artículo 2.

#### Artículo 2

1. A fin de suprimir la discriminación sufrida por las empresas que importaron áridos a Irlanda del Norte y que pagaron la totalidad del impuesto sobre los áridos, y que no tuvieron la posibilidad de beneficiarse de la exoneración modificada de dicho impuesto aplicada en Irlanda del Norte, las autoridades del Reino Unido deberán establecer un mecanismo con carácter retroactivo para reembolsar el 80 % de la totalidad del impuesto exigido a las importadores de áridos en Irlanda del Norte entre el 1 de abril de 2004 y el 30 de noviembre de 2010.
2. El mecanismo de reembolso deberá establecer un período de registro de un año ante el *Department of the Environment Northern Ireland* (Ministerio de Medio Ambiente en Irlanda del Norte) a partir de la fecha de publicación del proyecto de ley. El mecanismo de reembolso será de cuatro años a partir de la fecha de su entrada en vigor.
3. Se establecerá en ley tributaria siguiente posterior a la Decisión de la Comisión.
4. El mecanismo de reembolso no podrá estar limitado en cuanto al tamaño del fondo e incluirá el pago de intereses a un tipo calculado de acuerdo con el artículo 9 del Reglamento (CE) n° 794/2004 por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 659/1999.
5. El Reino Unido divulgará ampliamente el mecanismo de reembolso, incluso a través de anuncios en la prensa nacional de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda.

#### Artículo 3

El Reino Unido informará a la Comisión, en un plazo de un año a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

Deberá enviar a la Comisión informes anuales sobre el estado del procedimiento de reembolso contemplado en el artículo 2, a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión y hasta el final del período de cuatro años a que se refiere el artículo 2, apartado 2.

#### Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión es el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Hecho en Bruselas, el 4 de agosto de 2014.

Por la Comisión  
Joaquín ALMUNIA  
Vicepresidente

---