

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2015/1583,
annettu 4 päivänä elokuuta 2014,
tukiohjelmasta SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN), jonka Yhdistynyt kuningaskunta on toteuttanut –
Pohjois-Irlannissa myönnettävä kiviainesveron alennus (ex N 2/04)

(tiedoksiannettu numerolla C(2014) 5466)

(Ainoastaan englanninkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen määräysten mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ⁽¹⁾ ja ottaa huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 5 päivänä tammikuuta 2004 päivätyllä ja 9 päivänä tammikuuta 2004 vastaanotetuksi kirjatulla kirjeellä komissiolle aikeestaan ottaa Pohjois-Irlannissa käyttöön veronalennus, jota sovelletaan sekä Pohjois-Irlannissa louhittavaan ja siellä kaupallisesti hyödynnettävään neutraaliin kiviainekseen että jalostettuihin tuotteisiin, jotka ovat peräisin Pohjois-Irlannissa louhitusta ja siellä kaupallisesti hyödynnetystä neutraalista kiviaineksestä. Veronalennus myönnetään Yhdistyneessä kuningaskunnassa kiviaineksista maksettavasta verosta, jäljempänä 'toimenpide'.
- (2) Toimenpiteestä ilmoitettiin muutoksena alkuperäiseen Pohjois-Irlannissa sovellettuun kiviainesveron alennukseen ⁽²⁾. Komissio hyväksyi alkuperäisen toimenpiteen 24 päivänä huhtikuuta 2002 asiassa N 863/01 tekemällään päätöksellä ⁽³⁾, jäljempänä 'päätos N 863/01'.
- (3) Komissio päätti 7 päivänä toukokuuta 2004, jäljempänä '7 päivänä toukokuuta 2004 tehty päätös', että se ei vastusta ilmoitettua muutettua toimenpidettä ⁽⁴⁾.
- (4) British Aggregates Association, Healy Bros. Ltd ja David K. Trotter & Sons Ltd hakivat kuitenkin 30 päivänä elokuuta 2004 muutosta 7 päivänä toukokuuta 2004 tehtyyn päätökseen (kanne kirjattiin viitteellä T-359/04).
- (5) Unionin yleinen tuomioistuin kumosi 7 päivänä toukokuuta 2004 tehdyn päätöksen 9 päivänä syyskuuta 2010 ⁽⁵⁾. Tuomion mukaan komissio ei voinut laillisesti tehdä päätöstä olla vastustamatta toimenpidettä, koska se ei ollut tutkinut päätöksessä kyseessä olevien kotimaisten tuotteiden ja Irlannista tuotujen tuotteiden välistä mahdollista verosyrjintää. Komissio ei hakenut muutosta tähän tuomioon.
- (6) Yhdistynyt kuningaskunta toimitti 15 päivänä joulukuuta 2010 ja 21 päivänä joulukuuta 2011 toimenpidettä koskevia lisätietoja, kuten asiakirjoja, jotka koskivat toimenpiteen soveltamisen keskeyttämistä 1 päivästä joulukuuta 2010 kumoamalla kiviainesvero koskevat säännökset vuodelta 2004 (Aggregates Levy (Northern Ireland Tax Credit) Regulations 2004, S.I. 2004/1959).
- (7) Komissio pyysi lisätietoja 2 päivänä helmikuuta 2011 päivätyllä kirjeellä. Yhdistynyt kuningaskunta toimitti lisätietoja 7 päivänä maaliskuuta 2011 ja 10 päivänä kesäkuuta 2011 päivätyillä kirjeillä.

⁽¹⁾ EUVL C 245, 24.8.2011, s. 10, ja sen oikaisu EUVL C 328, 11.11.2011, s. 11.

⁽²⁾ Kiviainesveron vaiheittainen käyttöönotto.

⁽³⁾ EYVL C 133, 5.6.2002, s. 11.

⁽⁴⁾ EUVL C 81, 2.4.2005, s. 4.

⁽⁵⁾ Asia T-359/04, British Aggregates ym. v. komissio, tuomio 9.9.2010, Kok., s. II-4227.

- (8) Komissio ilmoitti Yhdistyneelle kuningaskunnalle 13 päivänä heinäkuuta 2011 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa tuesta perussopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely.
- (9) Menettelyn aloittamista koskeva komission päätös julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ⁽⁶⁾. Komissio kehotti asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa tuesta.
- (10) Komissio sai asianomaisilta osapuolilta kaksi huomautusta, molemmat 23 päivänä syyskuuta 2011. Se toimitti huomautukset 10 päivänä marraskuuta 2011 tiedoksi Yhdistyneelle kuningaskunnalle, jolle annettiin mahdollisuus esittää vastineensa. Yhdistyneen kuningaskunnan huomautukset vastaanotettiin 25 päivänä marraskuuta 2011 päivätyllä kirjeellä.
- (11) Yhdistynyt kuningaskunta toimitti lisätietoja 17 päivänä syyskuuta 2012 ja 10 päivänä lokakuuta 2012 päivätyillä kirjeillä. Komissio pyysi lisätietoja 23 päivänä tammikuuta 2014 ja 7 päivänä helmikuuta 2014. Yhdistynyt kuningaskunta toimitti pyydetty tiedot 1 päivänä huhtikuuta 2014 ja 4 päivänä kesäkuuta 2014.

2. TOIMENPITEEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS

2.1 Kiviainesvero

- (12) Kiviainesvero (aggregates levy, AGL) on kiviaineksen kaupallisesta hyödyntämisestä kannettava ympäristövero, ja sitä sovelletaan kalliokiveen, hiekkaan ja soraan. Yhdistynyt kuningaskunta otti sen käyttöön 1 päivästä huhtikuuta 2002 ympäristösyiden vuoksi. Sen tarkoitus oli edistää mahdollisimman paljon kierrätyskiviainesten tai muiden neitseellisen kiviaineksen korvaavien tuotteiden käyttöä ja kannustaa neitseellisen kiviaineksen järkevää louhintaa ja käyttöä, sillä se on uusiutumaton luonnonvara. Kiviainesten louhimisesta aiheutuvia ympäristöhaittoja, joita kiviainesveron avulla halutaan rajoittaa, ovat meluhaitat, pöly, biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuvat haitat ja maiseman pilaantuminen.
- (13) Kiviainesveroa sovelletaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa louhittuun neitseelliseen kiviainekseen ja maahantuotuun neitseelliseen kiviainekseen, kun sitä ensimmäisen kerran käytetään tai myydään Yhdistyneessä kuningaskunnassa ⁽⁷⁾. Kun alkuperäinen ilmoitus tehtiin, veron määrä oli 1,60 Englannin punttaa tonnilta ⁽⁸⁾. Kiviainesveroa sovelletaan myös jalostettujen tuotteiden valmistuksessa käytetyn neitseellisen kiviaineksen kaupalliseen hyödyntämiseen. Sitä ei sovelleta jalostettuihin ja kierrätettyihin kiviaineksiin eikä Yhdistyneestä kuningaskunnasta vietyihin neitseellisiin kiviaineksiin.

2.2 Alkuperäinen kiviainesveron alennus Pohjois-Irlannissa

- (14) Komissio katsoi päätöksessään N 863/01, että kiviainesveron vaiheittainen käyttöönotto Pohjois-Irlannissa oli valtiontuesta ympäristönsuojelulle annettujen yhteisön suuntaviivojen ⁽⁹⁾, jäljempänä 'vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivat', E.3.2 jakson mukainen. Hyväksyttyä tukea myönnettiin veronalennusohjelman muodossa alenevasti viiden vuoden ajan (2002–2007). Pohjois-Irlannissa sovellettu alkuperäinen kiviainesveron alennus kattoi ainoastaan jalostettujen tuotteiden valmistuksessa käytetyn kiviaineksen kaupallisen hyödyntämisen.

2.3 Muutettu kiviainesveron alennus Pohjois-Irlannissa

- (15) Tämä päätös koskee pelkästään Pohjois-Irlannissa sovellettua muutettua kiviainesveron alennusta, jota sovellettiin sekä Pohjois-Irlannissa louhittuun ja siellä kaupallisesti hyödynnettyyn neitseelliseen kiviainekseen että jalostettuihin tuotteisiin, jotka olivat peräisin Pohjois-Irlannissa louhitusta ja siellä kaupallisesti hyödynnetystä neitseellisestä kiviaineksestä.

2.3.1 Muuttaminen

- (16) Kuten menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 12–14 kappaleessa todettiin, Yhdistynyt kuningaskunta katsoi, että Pohjois-Irlannin erityisolosuhteiden vuoksi kiviainesveron alennuksen kattavuutta olisi laajennettava Pohjois-Irlannissa.

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁷⁾ Kiviainesveroa sovelletaan maahantuotuun käsittelemättömään kiviainekseen, mutta ei kiviainekseen, joka sisältyy maahantuotuihin jalostettuihin tuotteisiin.

⁽⁸⁾ Huhtikuun 2 päivänä 2008, eli päivänä, josta alkaen vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivoja sovellettiin, kiviainesvero oli 1,95 punttaa tonnilta.

⁽⁹⁾ EYVL C 37, 3.2.2001, s. 3.

- (17) Alkuperäistä veronalennusohjelmaa (kiviainesveron vaiheittainen käyttöönotto) muutettiin. Veronalennusta sovellettiin kaikenlaiseen neitseelliseen kiviainekseen, toisin sanoen ei pelkästään jalostettujen tuotteiden valmistuksessa käytettävään kiviainekseen, kuten oli alkuperäisen veronalennuksen laita päätöksessä N 863/01, vaan myös käsittelemättömänä suoraan käytettävään neitseelliseen kiviainekseen ⁽¹⁰⁾.
- (18) Veronalennus oli 80 prosenttia muuten maksettavasta kiviainesveron tasosta, ja sen oli määrä olla siirtymävaiheen järjestely. Alennus tuli voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2004, ja sitä oli määrä soveltaa 31 päivään maaliskuuta 2011 (eli yhdeksän vuotta siitä, kun kiviainesvero otettiin käyttöön 1 päivänä huhtikuuta 2002).
- (19) Veronalennusohjelman soveltaminen keskeytettiin 1 päivänä joulukuuta 2010.

2.3.2 Ympäristösopimukset

- (20) Tehostaakseen haluttujen ympäristötavoitteiden saavuttamista Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset asettivat veronalennuksen ehdoksi sen, että hakijat tekivät ja noudattivat Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten kanssa neuvoteltuja sopimuksia, joissa ne velvoitettiin osallistumaan ympäristönsuojelun tason parantamista koskevaan ohjelmaan veronalennuksen voimassaoloaikana.
- (21) Veronalennusohjelman keskeiset edellytykset olivat seuraavat:
- vaaditut rakennus- ja ympäristöluvut yms. oli hankittu kunkin tukikelpoisen toimipaikan osalta; ja
 - toiminnanharjoittajan oli rekisteröidyttävä ympäristötarkastusjärjestelmään. Ensimmäinen tarkastus oli tilittava ja suoritettava 12 kuukauden kuluessa ohjelmaan hyväksymisestä ja sitä oli päivitettävä sen jälkeen kahden vuoden välein.
- (22) Kukin sopimus muokattiin louhimon olosuhteiden mukaisesti, ottaen huomioon esimerkiksi vallitsevat standardit ja parannusmahdollisuudet. Tarkastetut osatekijät olivat seuraavat: ilmanlaatu; arkeologia ja geologinen monimuotoisuus; biologinen monimuotoisuus; räjäytystyöt; yhteisövastuu; pöly; energiatehokkuus; pohjavesi; maisema ja visuaaliset haitat; melu; öljyn ja kemikaalien varastointi ja käsittely; ennallistaminen ja jälkitoimet; primäärisen kiviaineksen korvaavien tuotteiden käyttö; pintavesi; liikenteen vaikutukset toimipaikan ulkopuolella; ja jätehuolto.
- (23) Pohjois-Irlannin ympäristöministeriö vastasi näiden sopimusten seurannasta, ja veronalennus peruutettiin niiltä yrityksiltä, joiden osalta todettiin merkittäviä puutteita.

2.3.3 Kiviainesten tuotantokustannukset, myyntihinta ja kysynnän hintajousto

- (24) Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kiviainesten tuotantokustannukset vaihtelivat merkittävästi louhimosta riippuen, ja sama päti myös hintoihin ⁽¹¹⁾. Taulukossa 1 on tiivistelmä erityyppisten kiviainesten keskimääräisestä myyntihinnasta vapaasti louhimolta ⁽¹²⁾. Myös voitomarginaalit vaihtelivat, mutta alan edustajat arvioivat, että 2–5 prosenttia oli tyypillinen taso.

Taulukko 1

Myyntihinta

| Kalliokivityyppi | Hinta vapaasti louhimolta ennen veroja (puntaa/tonni) |
|------------------|-------------------------------------------------------|
| Basaltti | 4,21 |
| Hiekkakivi | 4,37 |

⁽¹⁰⁾ Pohjois-Irlannissa louhittuun ja mihin tahansa määräpaikkaan Ison-Britanniassa toimitettuun kiviainekseen sovellettiin täysimääräistä kiviainesveroa. Tämä päti myös sellaiseen Pohjois-Irlannissa louhittuun kiviainekseen, jota käytettiin Isoon-Britanniaan toimitettavien jalostettujen tuotteiden valmistuksessa. Tällä varmistettiin, ettei Pohjois-Irlannista peräisin olevilla kiviaineksilla ja jalostetuilla tuotteilla ollut kilpailuetua Ison-Britannian markkinoilla.

⁽¹¹⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toimittivat tiedot toimenpiteen arvioimiseksi vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen perusteella. Mineraaleja koskeva yritys-, kauppa- ja sijoitusasioiden ministeriön lausunto vuodelta 2009.

⁽¹²⁾ Jakelukustannukset riippuvat kuljetusten pituudesta ja ne ovat 0,15–0,20 puntaa tonnilta mailia kohti, jos kiviaines toimitetaan 10–15 mailin päähän, paikallisista olosuhteista riippuen.

| Kalliokivityyppi | Hinta vapaasti louhimolta ennen veroja (puntaa/tonni) |
|-----------------------|-------------------------------------------------------|
| Kalkkikivi | 3,72 |
| Hiekka ja sora | 4,80 |
| Muu | 5,57 |
| Painotettu keskihinta | 4,42 |

- (25) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamisen jälkeen Yhdistynyt kuningaskunta toimitti lisätietoja kiviainesten tuotantokustannuksista Pohjois-Irlannissa ja Isossa-Britanniassa. Sähkö- ja rakennuslupakustannukset ovat Pohjois-Irlannissa korkeammat kuin Isossa-Britanniassa. Pienen tai keski-suuren yrityksen sähkökustannukset ovat Pohjois-Irlannissa keskimäärin noin 14 pennyyä kilowattitunnilta ja koko Yhdistyneessä kuningaskunnassa 11 pennyyä kilowattitunnilta. Suuret ja erittäin suuret sähkökuluttajat maksavat Pohjois-Irlannissa keskimäärin 10 pennyyä kilowattitunnilta verrattuna noin 8 pennyn kilowattitunnilta koko Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Alan edustajien toimittamien arvioiden mukaan sähkö- ja polttoainekustannukset ovat noin 30–46 pennyyä kultakin tuotetulta kiviainestonnilta. Lisäksi Pohjois-Irlannin louhimoiden rakennuslupakustannukset ovat huomattavasti suuremmat kuin vastaavat kustannukset Isossa-Britanniassa ja Irlannissa. Yhdistynyt kuningaskunta toimitti kustannusvertailuja lausuntonsa tueksi.
- (26) Pohjois-Irlannin ja Ison-Britannian välisten yleisten hintaerojen osalta Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset totesivat, että Pohjois-Irlannin toimittajat eivät ole koskaan voineet veloittaa samoja hintoja kuin Ison-Britannian toimittajat. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat osoittaneet tämän vuosina 2001–2008 Pohjois-Irlannissa ja Isossa-Britanniassa veloitetun kiviainesten keskimääräisten hintojen avulla. Täysimääräisen kiviainesveron osuus myyntihinnasta olisi sen vuoksi ollut paljon suurempi jo ennestään taantuvilla markkinoilla. Koska kustannuksia ei ole pystytty siirtämään asiakkaille, se on ollut merkittävä historiallinen syy siihen, miksi ympäristönsuojelutason parantamiseen tähtäviä investointeja ei ole tehty. Tätä selittävät taloudelliset (markkinoiden hajanaisuus) ja geologiset tekijät.
- (27) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamisen jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toimittivat tarkempia tietoja kiviainesten keskihinnoina. Näyttää siltä, että ellei ole kyse erittäin arvokkaista erikoiskiviaineksista, ei ole taloudellisesti kannattavaa kuljettaa kiviaineksia Pohjois-Irlannista Isoon-Britanniaan tai edes Ison-Britannian sisällä esimerkiksi Skotlannista Lontoossa käytettäväksi. Taulukossa 2 esitetään keskihinnat vapaasti louhimolta Pohjois-Irlannin osalta vuosina 2006–2011 ja Ison-Britannian osalta vuosina 2006–2012.

Taulukko 2 ⁽¹³⁾**Keskihinnat vapaasti louhimolta**

| Vuosi | Tonnihinta Pohjois-Irlannissa (GBP) | | Tonnihinta Isossa-Britanniassa (GBP) | |
|-------|-------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------|
| | Hiekka ja sora | Murskatut kalliokivet | Hiekka ja sora | Murskatut kalliokivet |
| 2006 | 3,81 | 3,60 | 9,18 | 7,34 |
| 2007 | 4,68 | 4,07 | 9,08 | 7,01 |
| 2008 | 3,74 | 4,84 | 10,05 | 8,11 |
| 2009 | 4,80 | 4,30 | 10,04 | 8,03 |
| 2010 | 3,38 | 4,25 | 10,47 | 7,90 |
| 2011 | 2,93 | 4,30 | 10,70 | 7,77 |
| 2012 | | | 10,02 | 8,28 |

⁽¹³⁾ Pohjois-Irlantia koskevat tiedot ovat Pohjois-Irlannin yritys-, kauppa- ja sijoitusasioiden ministeriön tekemästä vuotuisesta mineraaliselvityksestä ja Isoa-Britanniaa koskevat tiedot maan tilastokeskuksen vuotuisen mineraalien louhintaselvityksen kautta keräämistä tiedoista.

- (28) Hintoja koskevien tarkempien tietojen perusteella voidaan päätellä, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat jo tehneet (johdanto-osan 26 kappale), että täysimääräisen kiviainesveron osuus myyntihinnasta olisi ollut paljon suurempi jo taantuvilla markkinoilla. Tiedot osoittavat, että Pohjois-Irlannista peräisin oleva hiekka ja sora tai murskattu kalliokiviaines ei pystyisi kilpailemaan keskihinoilla Isossa-Britanniassa, kun otetaan huomioon merikuljetuskustannukset, jotka ovat [...] (*) Englannin puntaa tonnilta. Kiviaineksen yleisesti alhainen hinta estää sen myynnin kaukaisemmillä markkinoilla, sillä vaikka hinta olisi [...] puntaa tonnilta, [...] mailin matka lisäisi vapaasti louhimolta -hintaa lähes [...] prosenttia. Useimmissa tapauksissa on todennäköistä, että lähempänä oleva louhimo voisi tarjota kilpailukykyisemmän hinnan.
- (29) Kysynnän hintajoustopa Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset totesivat, että kiviainesten kysynnän hintajoustopa vaihtelee 0,2:sta 0,5:een. Yhdistyneen kuningaskunnan selvitys kiviainesten määrää ja hintoja koskevasta tiedoista Isossa-Britanniassa ja Pohjois-Irlannissa viittaa siihen, että useimpien kiviaineslajien hintajoustopa vaihteli melkein nolasta noin 0,52:een. Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamisen jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset osoittivat, että Yhdistyneen kuningaskunnan manteretta koskevia kysynnän hintajoustopa arvioita ei voida soveltaa Pohjois-Irlantiin näiden kaksien markkinoiden välisten erojen vuoksi. Tämän vuoksi alustavasti toimitetut luvut eivät päde Pohjois-Irlannin markkinoihin. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ilmoittivat, että ne olivat yrittäneet määrittää hintajoustopa pelkästään Pohjois-Irlannin osalta, mutta että laskennassa tarvittavia tietoja ei ollut.
- (30) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamisen jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toimittivat tietoja, jotka osoittivat, kuinka hintaerot vaikuttavat kysyntään Pohjois-Irlannin markkinoilla. Nämä tiedot oli saatu neljältä Pohjois-Irlannin viidestä suurimmasta louhinta-alan yrityksestä. Koska kuljetuskustannukset rajoittavat usein sitä, millä markkinoilla louhimot voivat myydä tuotteita kilpailukykyiseen hintaan, hintojen ja markkinaosuuksien välistä suoraa korrelaatiota oli vaikea määrittää. Kysyntä ja markkinaosuus reagoivat todennäköisemmin suurten paikallisten rakennushankkeiden käynnistämiseen tai päättämiseen kuin kansallisiin hintaeroihin. Lisäksi ne yritykset, joilla on suurin markkinaosuus Pohjois-Irlannissa, myyvät joskus myös korkeampilatuista erikoistuotteita, jolloin tuottajien vertailu markkinasuuntausten määrittämiseksi ei antaisi tarkkaa tulosta. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat kuitenkin osoittaneet, että hintaerot vaikuttavat kysyntään, mutta pikemminkin paikallisella tasolla. Yritykset, jotka toimivat lähellä Irlannin rajaa eli enintään noin 23 mailin päässä rajasta, osoittivat, että niiden myynti supistui huomattavasti, kun ne nostivat hintoja. Erityisiä tietoja toimitettiin [...]n ja [...]n osalta. Taulukosta 3 ilmenee hinnanmuutosten vaikutus [...]ssa ja [...]ssa sijaitsevassa toimipaikassa vuosina 2009–2013. Myyntimäärät ja tulot ovat supistuneet huomattavasti sen jälkeen kun veronalennuksen soveltaminen keskeytettiin vuonna 2010. Kun kiviainesvero pyrittiin siirtämään asiakkaille täysimääräisesti, [...] ja [...]n [...] sijaitseva toimipaikka menetti [...] prosenttia myynnistään, mikä merkitsi myynnin huomattavaa supistumista.

Taulukko 3

Hinnanmuutosten vaikutus [...]ssa ja [...]n [...]ssa sijaitsevassa toimipaikassa vuosina 2009–2013

| Vuosi | Tonnia | Myynti | Keskihinta |
|-------|--------|--------|------------|
| 2009 | (...) | (...) | (...) |
| 2010 | (...) | (...) | (...) |
| 2011 | (...) | (...) | (...) |
| 2012 | (...) | (...) | (...) |
| 2013 | (...) | (...) | (...) |

- (31) Myös Irlannin rajan lähellä olevien, jalostettujen tuotteiden tuotantopaikkojen myynti supistui huomattavasti, kun ne yrittivät siirtää kiviainesveron täysimääräisesti asiakkaille. Esimerkiksi [...]n [...] [...]ssa, joka sijaitsee vain mailin päässä rajasta, tuotanto väheni [...] m³:stä vuonna 2005 vain [...] m³:iin vuonna 2013 sen kiviaineshintojen korotuksen vuoksi.

(*) Liikesalaisuus.

- (32) Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat toimittaneet tietoja infrastruktuuri- ja muiden julkisten alojen töiden kehityksestä vuosina 2000–2012. Tämän kehityksen mukaan julkisten töiden tuotanto kasvoi vuosina 2007–2009, supistui sen jälkeen ja kasvoi taas hieman vuonna 2012. Komissio kuitenkin huomauttaa, että rakennustöihin on yleisesti vaikuttanut talouden laskusuhdanne, joten mainittua kehitystä ei voida ottaa yksistään huomioon, sillä se voi johtua talouden tilanteesta ja rakennusmarkkinoiden kehityksestä.
- (33) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat toimittaneet myös tarjoushintoja koskevia tietoja vuosilta 2007–2013 Pohjois-Irlannin tiehallinnon (Northern Ireland Roads Procurement Department) ostamien kiviainesten osalta (taulukko 4), mukaan lukien kustannukset, jotka ovat aiheutuneet tielaitoksen paikallisvarastoihin suuntautuneista kuljetuksista. Tiedot osoittavat selvästi, että sen jälkeen kun kiviainesveron alennuksen soveltaminen keskeytettiin vuonna 2010, hinnat ovat joko alentuneet, joskus merkittävästikin, tai hieman kohonneet, mutta täysimääräisen kiviainesveron määrää (1,95 puntaa) huomattavasti vähemmän. Tämä osoittaa, että Pohjois-Irlannin kiviainestuottajat eivät pystyneet siirtämään kiviainesveroa asiakkailleen edes silloin, kun oli kyse myynnistä julkiselle sektorille. Tämä seikka korostuu siksi, että talouden laskusuhdanne ei vaikuta julkiseen sektoriin yhtä todennäköisesti ja julkisen sektorin, kuten tiehallinnon, toteuttamien rakennustöiden osuus kasvoi kiviainesten kokonaiskysynnässä.

Taulukko 4

Pohjois-Irlannin tiehallinnon ostamien kiviainesten tarjoushinnat vuosina 2007–2013

| Vuosi | 10 mm:n murske (GBP) | Betonihiekka (GBP) | Kolmostyyppin kivi (GBP) |
|-------|----------------------|--------------------|--------------------------|
| 2007 | 8,43 | 9,52 | 4,67 |
| 2008 | 8,49 | 9,52 | 4,70 |
| 2009 | (...) | (...) | (...) |
| 2010 | (...) | (...) | (...) |
| 2011 | (...) | (...) | (...) |
| 2012 | (...) | (...) | (...) |
| 2013 | (...) | (...) | (...) |

2.3.4 Pohjois-Irlannin kiviainesmarkkinat

- (34) Koska ainoastaan Pohjois-Irlannin – ei koko Yhdistyneen kuningaskunnan – louhimot hyötyivät kiviainesveron alennuksesta, Yhdistynyt kuningaskunta toimitti tietoja siitä, miksi Pohjois-Irlannin kiviainesmarkkinat ovat Yhdistyneen kuningaskunnan yleisistä markkinoista erilliset maantieteelliset markkinat ja miten ne eroavat toisistaan.
- (35) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat osoittaneet, että Pohjois-Irlannin ja Ison-Britannian kiviainesmarkkinat ovat erilliset ja poikkeavat toisistaan ja että ne ovat erittäin vähän yhteydessä toisiinsa. Kiviainesmarkkinat ovat luonteeltaan usein paikalliset, sillä aineksen kuljetuskustannukset ovat suhteellisen suuret verrattuna myyntihintaan. Saatavilla olevien liikenneministeriön tietojen perusteella Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat laskeneet, että kiviainestonnin maantiekuljetusten kustannukset ovat keskimäärin 0,855 puntaa tonnilta mailia kohti. Kiviainestuotteiden alhainen hinta tarkoittaa sitä, että pitkätköt matkat heikentävät näiden tuotteiden kilpailukykyä verrattuna asiakasta lähempänä olevista louhimoista peräisin olevaan kiviainekseen. Lisäksi kiviainesten viejät ovat arvioineet, että kiviaineksen kuljettaminen meritse Pohjois-Irlannista Isoon-Britanniaan maksaisi noin [...] puntaa tonnilta. Merirahdin lisäksi tulisi maantierahti louhimolta lähtösatamaan ja tulosatamasta käyttöpaikalle. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat lisäksi osoittaneet, että kiviaineksen kuljettaminen Pohjois-Irlannista Isoon-Britanniaan on taloudellisesti kannattavaa vain silloin kun on kyse erikoisemmista värillisistä kivistä tai kalliimmista kiviaineksista. On arvioitu, että jopa näiden aineiden osalta on todennäköistä, että tiekuljetus Ison-Britanniassa sijaitsevasta satamasta lähimmille asfalttitehtaille aiheuttaa [...]–[...] punnan lisäkustannukset tonnia kohden.

- (36) Kiviainesten tarjonnassa on paljon eroja Pohjois-Irlannin ja Ison-Britannian välillä, mikä johtuu sekä aineiden saatavuudesta että eri louhimoyritysten lukumäärästä. Geologisten olosuhteiden vuoksi Pohjois-Irlannissa on laajin kivilajivalikoima verrattuna muihin vastaavankokoisiin alueisiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Louhimot jakautuvat suhteellisen tasaisesti eri puolille Pohjois-Irlantia. Vaikka tiettyjen kivilajien suurimmat esiintymät vaihtelevat kreivikunnittain, murskatut kiviainekset ovat suurelta osin keskenään vaihdettavissa, mikä takaa sen, että kiviainekseksi sopivaa kalliokiveä on runsaasti koko alueella. Sen sijaan Isossa-Britanniassa ei ole samaa geologista vaihtelevuutta. Erilaisten, tasaisesti eri puolilla maata ja lähellä kaikkia suuria markkinoita sijaitsevien runsaiden kiviesiintymien vuoksi Pohjois-Irlannissa on huomattavasti suurempi valikoima keskenään vaihdettavissa olevia tuotteita kuin Ison-Britannian markkinoilla. Tämän vuoksi kilpailu on kovempaa Pohjois-Irlannissa, mikä vähentää pohjoisirlantilaisten kiviainesten tuottajien mahdollisuuksia korottaa hintojaan.
- (37) Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat ilmoittaneet, Pohjois-Irlannissa sijaitsevien riippumattomien louhimoiden huomattavasti suurempi osuus ja louhimoiden suurempi lukumäärä neliömailia kohden varmistavat myös sen, että kiviainesten toimittajien välillä on enemmän kilpailua. Isossa-Britanniassa viisi suurinta yritystä toimittaa yli 75 prosenttia kaikesta kiviaineksestä ⁽¹⁴⁾. Sen sijaan Pohjois-Irlannissa viiden suurimman yrityksen osuus on arviolta vain 39 prosenttia kaikesta siellä tuotetusta kiviaineksestä.
- (38) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat osoittaneet, että kyseisille kaksille markkinoille on ollut ominaista kiviainesten erilaiset kysyntäsuuntaukset, sillä kiviainesten kysyntä on taloudellisen laskusuhdanteen aikana ja sen jälkeen supistunut Pohjois-Irlannissa huomattavasti enemmän kuin Isossa-Britanniassa. Lisäksi on otettava huomioon, että rakennustoiminnan ja kiviainesten kysynnän vähentyessä louhimoyritysten välinen kilpailu jäljellä olevasta kysynnästä kiristyy.
- (39) Pohjois-Irlannilla on huomattavasti paremmat mahdollisuudet riippumattomiin toimintoihin, sillä kiviaines-, sementti- ja betonituotannon välinen vertikaalinen yhdentyminen on sen markkinoilla huomattavasti vähäisempää kuin Isossa-Britanniassa. Kuten johdanto-osan 37 kappaleessa todettiin, viidellä suurimmalla yrityksellä on Isossa-Britanniassa jopa 75 prosentin osuus kiviainesten tuotannossa. Samoilla yrityksillä on myös 70 prosentin osuus kaikesta valmisbetonin tuotannosta ja suuri osuus kaikista asfalttilaitoksista. Nämä kaksi ovat keskeisiä markkinoita kiviainesten myynnille. Jos rakennustoiminta vähenee ja betonin ja asfaltin kysyntä supistuu, Ison-Britannian viisi suurinta alan yritystä voivat edellä mainituista syistä säädellä kiviaineksiin liittyvän tuotantokykynsä vähenemistä. Itse asiassa kiviainesten tarjonta sopeutuu nopeammin kysyntään Isossa-Britanniassa, mikä rajoittaa painetta hintojen laskuun. Tilanne on toisenlainen Pohjois-Irlannissa, sillä markkinat eivät ole vertikaalisesti yhdentyneet. Tämän vuoksi louhimoyritysten välinen kilpailu jäljellä olevasta kysynnästä kiristyy, kun rakennustoiminta ja kiviainesten kysyntä vähenee. Tämän johdosta Pohjois-Irlannin markkinoilla on enemmän kilpailua kuin Ison-Britannian markkinoilla, sillä Pohjois-Irlannissa sijaitsevien louhimoiden lukumäärä on suurempi neliömailia ja henkeä kohden, ja siellä on suhteessa enemmän riippumattomia louhimoita, jotka pyrkivät myymään tuotteitaan erillisille, itsenäisille jalostuslaitoksille.
- (40) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat myös osoittaneet, että Pohjois-Irlannin kiviainesmarkkinat ja Irlannin kiviainesmarkkinat ovat hyvin samantapaiset.

2.3.5 Kaupan vaikutus

- (41) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toimittivat menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamisen jälkeen tietoja kaupan vaikutuksesta Pohjois-Irlannin kiviainesteollisuuteen vuosina 2002–2013. Virallisista tilastoista voitiin antaa vain yhdistettyjä tietoja kahden vuoden välein Yhdistyneen kuningaskunnan vero- ja tullilaitoksen (HMRC) tiedonantoesäntöjen vuoksi. Tietojen perusteella kaupan vaikutusta ei voida jakaa kiviainestyyppin mukaan, eikä erältä vuosilta ole ollenkaan saatavissa kaupankäyntitietoja. Lisävaikeuksia on aiheuttanut se, että jalostettujen betoni- ja asfalttituotteiden tuotannosta ei ollut virallisia tietoja. Näissä tapauksissa Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat käyttäneet markkinoita koskevia arvioita ⁽¹⁵⁾, jotka on toimittanut Pohjois-Irlannin louhimotuoteyhdistys (QPANI). Koska muiden tuoteryhmien osalta ei ole kansallisia

⁽¹⁴⁾ Suurten yritysten keskittyminen muutamaa suureen yritykseen ja niiden toimintojen vertikaalinen yhdentyminen olivat joitain syitä siihen, miksi Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailuvirasto (Office of Fair Trading) siirsi elokuussa 2011 kiviaines-, sementti- ja betonimarkkinoita koskevan asian kilpailukomissiolle. Siirtoa koskevassa päätöksessään Office of Fair Trading erottaa Pohjois-Irlannin markkinat Yhdistyneen kuningaskunnan yleisistä markkinoista sen olennaispiirteiden vuoksi. Lisäksi Office of Fair Trading katsoi, että Pohjois-Irlannin kiviainesmarkkinat eivät aiheuta samoja kilpailuongelmia kuin Yhdistyneen kuningaskunnan yleiset markkinat.

⁽¹⁵⁾ Nämä perustuvat ensi sijassa konsulttiyritys Grant Thorntonin vuonna 2012 julkaiseman InterTradelreland-raportin lukuihin. Raportissa tietoja arvioidaan eteen- ja taaksepäin Pohjois-Irlannin rakennustoiminnan vuotuisten prosenttimuutosten mukaisesti. Alan johtavat toimijat ovat myös vahvistaneet luvut kohtuullisiksi arvioiksi.

tilastoja, viranomaiset ovat toimittaneet arviot kaupan vaikutuksesta murskatun kalliokiven, jalostettujen betonituotteiden, hiekan ja asfaltin osalta. Vaikka nämä rajoitukset otetaan huomioon, Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että kaupan vaikutusta koskevista tiedoista selviää Irlannin ja Pohjois-Irlannin välisen kaupan osuus. Kaupan vaikutus on esitetty taulukossa 5. Luvut perustuvat tuonnin ja viennin ja vuosituotannon vuotuisiin tai kahden vuoden lukuihin, jotka myös toimitettiin komissiolle.

Taulukko 5

Kaupan vaikutus

| Murskattu kalliokiviaines (GBP) | | | | | | |
|---------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------|--------|-------|
| | 2006–2007 | 2008–2009 | | | | |
| Tuonti | 13 699 717 | 5 986 891 | | | | |
| Vienti | 28 519 715 | 19 938 824 | | | | |
| Kotimaisen myynnin arvioitu arvo | 160 426 000 | 143 524 581 | | | | |
| Kaupan vaikutus (tuonti + vienti)/ (tuonti + myynti) | 24,25 % | 17,34 % | | | | |
| Jalostetut betonituotteet (GBP) | | | | | | |
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Tuonti | 10 | 10 | 9 | 7 | 7,5 | 7,5 |
| Vienti | 70 | 35 | 28 | 21 | 16 | 15 |
| Kotimaisen myynnin arvioitu arvo | 325 | 276 | 210 | 210 | 216 | 226 |
| Kaupan vaikutus (tuonti + vienti)/ (tuonti + myynti) | 23,9 % | 15,7 % | 16,9 % | 12,9 % | 10,5 % | 9,6 % |
| Jalostetut asfalttutuotteet ja hiekka ⁽¹⁾ (GBP) | | | | | | |
| | 2007–2008 | 2009–2010 | 2011–2012 | | | |
| Tuonti, asfalttutuotteet ja hiekka | 1 540 633 | 1 909 210 | 4 489 366 | | | |
| Vienti, asfalttutuotteet ja hiekka | 12 382 394 | 6 220 782 | 4 670 559 | | | |
| Asfalttutuotteiden ja hiekan kotimaisen myynnin arvioitu arvo | 384 518 301 | 310 666 790 | 293 343 700 | | | |
| Kaupan vaikutus (tuonti + vienti)/ (tuonti + myynti) | 3,61 % | 2,60 % | 3,08 % | | | |

⁽¹⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat osoittaneet, että hiekan ja asfalttutuotteiden tuonti kasvoi huomattavasti vuosina 2011–2012 sen jälkeen, kun kiviainesverosta myönnetyn alennuksen soveltaminen keskeytettiin vuonna 2010. Yhdistyneen kuningaskunnan vero- ja tullilaitoksen tiedonantosaäntöjen vuoksi on kuitenkin vaikea selvittää, kuinka suuri on hiekan ja kuinka suuri on jalostettujen asfalttutuotteiden osuus kasvusta. Tästä huolimatta on todennäköistä, että suuri osa kyseisestä kasvusta on aiheutunut jalostettujen asfalttutuotteiden tuonnista Irlannista. Kiviainesveroa sovellettaisiin edelleen hiekaan silloin kun sitä tuodaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, mutta ei jalostettuihin asfalttutuotteisiin. Tämän vuoksi maahan tuodut asfalttutuotteet hyötyisivät alhaisemmista tuotantokustannuksista ja olisivat kilpailukykyisempiä samoilla Pohjois-Irlannin markkinoilla kuin paikalliset asfalttutuotteet.

- (42) Taulukossa 5 olevat luvut osoittavat, että Pohjois-Irlannin kiviainesteollisuuden kalliokivimurskan myyntiin kohdistuu huomattava kaupan vaikutus. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat osoittaneet, että kiviaineksen ilmoittamaton tuonti Pohjois-Irlantiin kasvoi merkittävästi sen jälkeen kun kiviainesvero otettiin käyttöön vuonna 2002. On todennäköistä, että ilmoittamattoman tuonnin määrä kasvoi jälleen kun kiviainesveron alennuksen soveltaminen keskeytettiin vuonna 2010. Ulsterin yliopiston vuonna 2002 tekemässä selvityksessä laskettiin kiviaineisia Pohjois-Irlantiin tuovien kuorma-autojen määrä kahdeksalla tärkeimmällä rajanylityspaikalla. Selvityksen mukaan kiviaineisia kuljettavia kuorma-autoja oli päivässä jopa 89. Virallisesti ilmoitetun tuonnin vuotuisen kokonaismäärään olisi tarvittu vain 243 kuorma-autoa vuoden aikana. Tämä viittaa siihen, että kiviainestuonnin todellinen taso on saattanut olla jopa 133-kertainen vuoden 2002 virallisiin tilastoihin verrattuna, mikä tarkoittaa sitä, että arvioidussa kaupan vaikutuksessa on todennäköisesti suuresti aliarvioitu kaupan todellinen vaikutus.

2.3.6 Kustannusten siirtäminen asiakkaille ja myynnin väheneminen

- (43) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat toimittaneet loppuasiakkaille siirrettyjen kasvaneiden tuotanto-kustannusten ja mahdollisen myynnin vähenemisen osalta tietoja, joiden mukaan vuonna 2002 tapahtuneen veron käyttöönoton jälkeen kiviaineksen keskihinta Pohjois-Irlannissa nousi paljon vähemmän kuin mitä olisi odotettu, jos kiviainesvero olisi siirretty asiakkaille täysimääräisesti, ja että tämä liittyi laillisen myynnin vähenemiseen, joka oli suhteellisesti paljon suurempi kuin Isossa-Britanniassa toteutunut myynnin väheneminen.
- (44) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat selittäneet myös, että alhaisen laatuluokan kivi- ja täyteaineksen myynti väheni 31 päivänä maaliskuuta 2003 päättyneenä vuonna, kun myyntiä verrataan kahteen kiviainesveron käyttöönottoa edeltäneeseen vuoteen. Laillisten louhimoiden tuotanto kalenterivuonna 2002 jäi huomattavasti tavanomaisesta kiviainesmyynnin tasosta (edellisten 30 vuoden aikana kiviainesmyynti oli yleensä kasvanut Pohjois-Irlannissa). Ison-Britannian kiviainestuotanto supistui 5,7 prosenttia vuonna 2002 verrattuna edellisvuoden vähäiseen kasvuun (tuotannon kehitysanalyysi osoitti kuitenkin, että tuotanto oli Isossa-Britanniassa yleensä supistunut edellisten 10 vuoden aikana).
- (45) Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat myös todenneet, että kun vero oli otettu käyttöön (1,60 punttaa tonnilta), kiviainesten keskihinta oli noussut Pohjois-Irlannissa noin 0,25–0,30 punttaa tonnilta vuonna 2002 verrattuna vuoteen 2001, kun taas Isossa-Britanniassa hinta oli noussut 1–1,40 punttaa tonnilta. Vaikka otettaisiin huomioon se, että jalostetuissa tuotteissa käytetty kiviaines, joka hyötyi 80 prosentin veronalennuksesta Pohjois-Irlannissa sovelletun vuoden 2002 alkuperäisen alenevan hyvitysjärjestelmän puitteissa, sisältyy kyseiseen keskiarvoon, tämä tarkoittaa sitä, että Pohjois-Irlannin louhimoyritysten oli vastattava itse huomattavasta osasta veroa. Jos oletetaan, että puolet Pohjois-Irlannin kiviainestuotannosta käytettiin jalostettuihin tuotteisiin ja että vero ei vaikuttanut niiden hintaan vuonna 2002, tämä tarkoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten mukaan silti sitä, että louhimoiden vastattavaksi jääneen veron määrä oli keskimäärin yli 1 punta kutakin käsittelemättömänä myytävää kiviainestonnia kohden.
- (46) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamisen jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toimittivat lisäselvityksiä johdanto-osan 45 kappaleessa esitetyistä väitteistä. Ne totesivat, että kiviainesveron käyttöönoton jälkeen keskihinta nousi Pohjois-Irlannissa veron määrää paljon vähemmän, kun taas Isossa-Britanniassa keskihinta nousi 1–1,40 punttaa tonnilta, sillä kiviainesta käyttävät jalostettujen tuotteiden valmistajat eivät olleet koskaan maksaneet täysimääräistä kiviainesveroa. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat esittäneet arvioita, joiden mukaan kaikesta Pohjois-Irlannissa tuotetusta kiviaineksesta jalostettujen tuotteiden valmistukseen käytettävän kiviaineksen osuus vaihtelee kolmanneksesta puoleen. Vaikka tarkasteltaisiin korkeinta lukua ja sovellettaisiin täysimääräistä veronalennusta, jota sovellettiin jalostettuihin tuotteisiin veron ensimmäisenä vuonna, ja oletettaisiin, että veron aiheuttama tuotantokustannusten nousu ei vaikuttaisi puoleen kiviaineksista, tämä tarkoittaisi, että hinnankorotus on ainoastaan kaksinkertainen lopun kiviaineksen osalta. Tämä kaksinkertainen hinnankorotus oli 0,50–0,60 punttaa tonnilta, mikä on huomattavasti vähemmän kuin Isossa-Britanniassa toteutettu korotus, ja jää selvästi alle niiden ylimääräisten kustannusten, jotka täysimääräinen vero (1,60 punttaa tonnilta) aiheutti, kun sitä sovellettiin ensimmäisen kerran.
- (47) Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toimittivat tietoja, jotka oli koottu Pohjois-Irlannin kiviainesteollisuudesta hankituista edustavista otoksista kiviainesten tuotannon, liikevaihdon ja voiton kehityssuuntausten osalta. Kyseiset kehityssuuntaukset liittyvät erottamattomasti rakennusmarkkinoiden kehitykseen ja vuonna 2008 alkaneeseen taloudelliseen taantumiaan.
- (48) Toimitetuista tiedoista selviää, että kannattavuus ja hinnat olivat jo ennen veronalennusohjelman soveltamisen keskeyttämistä niin alhaiset, että louhimoiden ei ollut taloudellisesti kannattavaa vastata koko verosta itse. Sen sijaan yritykset osoittivat, että ne olivat siirtäneet veron asiakkaille, ja sen vuoksi niiden oli hyväksyttävä myynnin supistuminen edelleen, sen lisäksi että myynti oli jo vähentynyt haastavan taloudellisen tilanteen vuoksi. Jatkaakseen liiketoimintaansa alan yritykset lykkäsivät kriittisiä pääomasijoituksia ja irtisanoivat henkilöstöä. Selvityksen mukaan veron (1,95 punttaa tonnilta) siirtäminen asiakkaille oli vaikeaa, koska asiakkailta perityt

hinnat olisivat nousseet 50–66 prosenttia. Taloudellisesta tilanteesta johtuu myös se, että asiakkaat ovat haluttomia maksamaan korkeampia hintoja ja sen sijaan lykkäävät investointeja tai kääntyvät vaihtoehtoisia aineksia tai kilpailukykyisempiä hintoja tarjoavien kilpailijoiden puoleen. Tämä vahingoittaa Pohjois-Irlannin kiviainesliiketoimintaa menetettyjen asiakkaiden, myyntimäärien vähenemisen ja voittomarginaalien supistamiseen kohdistuvan paineen muodossa.

- (49) Vaikka Pohjois-Irlannin kiviainesteollisuutta koskevista edustavista otoksista kerätyt tiedot antavat hyvän kuvan liikevaihdon ja voiton kehityksestä Pohjois-Irlannin kiviainesteollisuudessa, niitä ei voida erottaa taloudellisesta yhteydestä eikä pelkästään niiden perusteella voida arvioida täysimääräisen kiviainesveron vaikutuksia.

2.3.7 Muut tiedot

- (50) Veronalennusohjelman arvioitu vuotuinen talousarvio (menetettyt valtion varat) vaihteli alkuperäisen ilmoituksen tekemishetkellä voimassa olleesta 15 miljoonasta Englannin punnasta (kaudella 2004–2005) 35 miljoonaan puntaan (kaudella 2010–2011).
- (51) Tuensaajien lukumäärän osalta arvioitiin, että noin 170:lle louhostoiminnan harjoittajalle voitaisiin myöntää veronalennus.
- (52) Kiviainesveron alennuksen myönsi Pohjois-Irlannissa vero- ja tullilaitos.

2.3.8 Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamiseen johtaneet syyt

- (53) Kuten muodollisen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 47–54 kappaleessa todetaan, komissio epäili, oliko Pohjois-Irlannissa sovellettava muutettu kiviainesveron alennus perussopimuksen ja erityisesti sen 110 artiklan mukainen. Näiden epäilyjen vuoksi komissio ei tuolloin voinut todeta, että toimenpide soveltuu sisämarkkinoille.
- (54) Komissio katsoi, että kiviainesvero merkitsi perussopimuksen 110 artiklassa tarkoitettua sisäistä maksua. Se totesi, että kiviainesveroa sovellettiin Pohjois-Irlannin tuottajiin ja muista jäsenvaltioista oleviin tuottajiin eri tavoin, mikä ei ollut perusteltua.
- (55) Kuten menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 56 kappaleessa todetaan, komissio katsoi asiaan liittyvän oikeuskäytännön perusteella ja 7 päivänä toukokuuta 2004 tehdyn päätöksen kumoamisen johdosta, että toimenpide sellaisena kuin sitä oli sovellettu kyseisestä päivämäärästä (siihen asti, kun sen soveltaminen keskeytettiin 1 päivänä joulukuuta 2010) oli katsottava sääntöjenvastaiseksi. Lisäksi komissio on todennut, että se arvioi aina sääntöjenvastaisen valtiontuen soveltuvuuden sisämarkkinoille tuen myöntämisaikana voimassa olleissa säännöissä asetettujen aineellisten perusteiden pohjalta⁽¹⁶⁾. Koska tuki on katsottava sääntöjenvastaiseksi ja sitä myönnettiin aikana, jolloin vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivoja sovellettiin, ja myös vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen⁽¹⁷⁾ julkaisemisen jälkeen, komissio arvioi kiviainesveron alennusohjelman soveltuvuuden sisämarkkinoille niiden sääntöjen perusteella, jotka olivat voimassa tukea myönnettäessä:
- a) vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivat ja
- b) vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivat (2 päivästä huhtikuuta 2008).
- (56) Arvioidessaan toimenpidettä vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen perusteella komissio totesi voitavan katsoa, että suuntaviivoissa olevia sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia edellytyksiä on noudatettu. Se muistutti kuitenkin, että perussopimuksen 110 artiklan osalta esitettyjen epäilyjen vuoksi se ei tuossa vaiheessa voinut katsoa toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen perusteella.
- (57) Toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen perusteella komissio katsoi, että
- a) Pohjois-Irlannissa sovellettu kiviainesveron alennus vaikuttaa vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 151 kohdan mukaisesti ainakin välillisesti ympäristönsuojelun tason parantumiseen eikä se haittaa kiviainesveron yleisen tavoitteen saavuttamista;

⁽¹⁶⁾ Komission ilmoitus valtiontuen sääntöjenvastaisuuden arvioinnissa sovellettavien sääntöjen määräytymisestä (EYVL C 119, 22.5.2002, s. 22).

⁽¹⁷⁾ Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle (EUVL C 82, 1.4.2008, s. 1).

- b) veronalennuksen edunsaajat määritellään vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 158 kohdan a alakohdan mukaisesti objektiivisten ja avointen kriteerien perusteella;
- c) vero ilman alennusta johtaa tuotantokustannusten merkittävään nousuun vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 158 kohdan b alakohdan mukaisesti;
- d) vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 159 kohdassa olevaa tuen oikeasuhteisuuden vaatimusta noudatetaan, sillä kiviainesveron alennuksen saajat maksavat Pohjois-Irlannissa edelleen 20 prosenttia verosta.
- (58) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten toimittamat tiedot osoittivat, että tuotantokustannukset olivat nousseet huomattavasti kiviainesveron johdosta, minkä vuoksi olisi yleensä todennäköistä, että korotusta ei voitaisi siirtää asiakkaille ilman myynnin merkittävää vähenemistä. Koska kyseiset tiedot eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia, komissio ei kuitenkaan voinut tuossa vaiheessa päätellä toimitettujen tietojen perusteella, että vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 158 kohdan c alakohdan mukainen sisämarkkinoille soveltuvuutta koskeva edellytys olisi täyttynyt.
- (59) Vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 158 kohdan c alakohdan mukaan tuen välttämättömyyttä koskeva kriteeri edellyttää, että johdanto-osan 58 kappaleessa tarkoitettua tuotantokustannusten merkittävää nousua ei ole mahdollista siirtää asiakkaille ilman myynnin merkittävää pienentymistä. Tältä osin jäsenvaltio voi esittää arvioita muun muassa tuotteen hintajoustosta kyseessä olevalla toimialalla merkityksellisillä maantieteellisillä markkinoilla sekä arvioita kyseessä olevalla toimialalla toimivien tai kyseessä olevaan luokkaan kuuluvien yritysten menettämästä myynnistä ja/tai voiton pienentymisestä.
- (60) Komissio huomautti tässä yhteydessä, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten väitteet siitä, että tuotantokustannusten nousua ei voitu siirtää asiakkaille ilman myynnin merkittävää pienentymistä, perustuivat kiviainesveron käyttöönotosta johtuneiden hinnankorotusten vertailuun (noin 0,25–0,30 punttaa tonnilta Pohjois-Irlannissa vuonna 2002 verrattuna vuoteen 2001, kun taas Isossa-Britanniassa hinta oli noussut 1–1,40 punttaa tonnilta). (Lailisen) myynnin vähentymisen osalta Pohjois-Irlannissa komissio huomautti, että kaikkien kiviainestyyppien myynnin vähentyminen vaihteli yhteensä – 17,6 prosentista (v. 2001–2003) – 22,8 prosenttiin (v. 2002–2003) ja oli suhteellisesti enemmän kuin Isossa-Britanniassa. Komissio katsoi, että kyseisten väitteiden voitiin katsoa olevan osoitus vaikeuksista, joita oli kohdattu siirrettäessä tuotantokustannusten nousua asiakkaille Pohjois-Irlannissa.
- (61) Komissio huomautti kuitenkin, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät olleet toimittaneet riittävän yksityiskohtaisia tietoja, jotka osoittaisivat määrällisesti, mikä vaikutus näihin väitteisiin oli sillä, että kiviaineksia jalostetuissa tuotteissa käyttävät valmistajat eivät olleet koskaan maksaneet täysimääräistä kiviainesveroa sen jälkeen kun se oli otettu vaiheittain käyttöön Pohjois-Irlannissa.
- (62) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät olleet myöskään selventäneet myynnin supistumisen osalta kiviainesmarkkinoiden kehitystä Pohjois-Irlannissa vuoden 2002 jälkeen. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten toimittaman, Pohjois-Irlannin louhimotuoteyhdistyksen (QPANI) raportin kuviosta 2 käy ilmi tuotannon kasvu vuosina 2004–2007. QPANI:n raportti oli laadittu Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailuviraston toteuttamaa, maan kiviainesalaa koskevaa markkinatutkimusta ⁽¹⁸⁾ varten.
- (63) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat todenneet, että kustannusten nousu vaikutti louhostoiminnan harjoittajien liikevaihtoon ja supisti niiden voittoja. Tätä näkemystä tukevia tietoja ei kuitenkaan toimitettu.
- (64) Osoittaakseen, että vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 158 kohdan c alakohdan mukainen sisämarkkinoille soveltuvuutta koskeva edellytys oli täyttynyt, Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toimittivat tietoja vain koko alan osalta, ei edustavia otoksia yksittäisistä edunsaajista esimerkiksi niiden koon perusteella.
- (65) Lisäksi komissio huomautti, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten havainnot osoittivat, että useimpien kiviainelajien hintajousto vaihteli lähes nolasta noin 0,52:een, ts. se näyttää suhteellisen joustamattomalta. Periaatteessa tämä tarkoittaisi, että tuotantokustannusten nousu olisi voitu siirtää lopullisille asiakkaille. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät ole toimittaneet lisäselvityksiä tai -laskelmia hintojen suhteellisen joustamattomuuden vaikutuksesta, kuten on todettu väitteistä, jotka toimitettiin tuotantokustannusten nousun siirtämisestä lopullisille asiakkaille (tai siirtämisen mahdottomuudesta).

⁽¹⁸⁾ Katso: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/aggregates/>, viitattu 18 päivänä heinäkuuta 2014.

3. ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET

3.1 Pohjois-Irlannin louhimotuoteyhdistykseltä 23 päivänä syyskuuta 2011 saadut huomautukset

- (66) Pohjois-Irlannin louhimotuoteyhdistyksen (QPANI) mukaan Pohjois-Irlannin kiviainestuottajat osallistuivat veronalennusohjelmaan hyvässä uskossa luottaen siihen, että Yhdistynyt kuningaskunta oli hakenut komission hyväksynnän ohjelmalle ja että komissio oli antanut myönteisen päätöksen. Lisäksi ne olivat tehneet ympäristön-suojelusuojelmia, mikä tarkoitti, että ne olivat toteuttaneet merkittäviä investointeja.
- (67) Hakijat, jotka valittivat komission päätöksestä hyväksyä veronalennusohjelma, eivät todistaneet esimerkein, että tuontikiviainekseen kohdistui todellista syrjintää.
- (68) QPANI väittää, että valtiontuen mahdollinen takaisinperintä loukkaisi Pohjois-Irlannin louhostoiminnan harjoittajien perusteltua luottamusta siihen, että tuki oli laillista. Koska louhostoiminnan harjoittajat olivat jo investoineet ympäristönsuojelun tason parantamiseen, perintämääräys tarkoittaisi todellisuudessa sitä, että kyseiset yritykset joutuisivat maksamaan kustannukset kaksi kertaa. Takaisinperintä olisi myös vastoin oikeusvarmuuden periaatetta.
- (69) QPANI mainitsee lisäksi, että kiviaineksen tuonti Pohjois-Irlantiin on aina ollut vähäistä. Sen mukaan tuonti tosiasiaassa kasvoi kiviainesveron käyttöönoton jälkeen yksityisen talonrakennustoiminnan ja julkisen sektorin rakennusmenojen lisääntyessä.
- (70) Mahdottomuudesta siirtää kiviainesvero asiakkaille QPANI esittää, että tuotantokustannusten huomattavaa nousua, minkä komissio on jo myöntänyt, ei voitu siirtää asiakkaille kiviainesalan liikakapasiteetin ja Pohjois-Irlannin markkinoilla käytävän kovemman kilpailun vuoksi. Lisäksi Pohjois-Irlannissa on paljon aineksia, joihin kiviainesveroa ei sovelleta, kuten liuskekivi, jota käytetään sekä yksityisen että julkisen sektorin rakennushankkeissa että maataloilla. QPANI:n kuukausittaisesta yksityisestä kivimyynnistä (syyskuu 2001–syyskuu 2002) tekemästä selvityksestä ilmenee, että myynti väheni huomattavasti huhtikuusta 2002 alkaen verrattuna edelliseen vuoteen. Pohjois-Irlannin yritys-, kauppa- ja sijoitusasioiden ministeriön tilasto-osaston vuonna 2002 julkaisemasta vuotuisesta mineraaleja koskevasta lausunnosta kävi ilmi, että Pohjois-Irlannin kiviainestuotanto oli vähentynyt noin 2,7 miljoonaa tonnia eli noin 11 prosenttia.
- (71) QPANI toteaa, että Northern Ireland Affairs Committee -komitean selvitys kiviainesveron vaikutuksesta (Introduction of the Aggregates Levy – One Year On, third report of session 2003–2004) osoittaa selvästi kiviainesveron käyttöönoton vaikutuksen kiviainesten myyntiin ja työllisyyteen.
- (72) QPANI:n mukaan syy siihen, että Pohjois-Irlannin kiviainestuotanto kasvoi vuosina 2004–2007, oli rakennustoiminnan lisääntyminen maakunnassa.
- (73) Lisäksi QPANI katsoo, että kustannusten kasvu vaikutti louhostoiminnan harjoittajien voittomarginaaleihin. Tästä on osoituksena se, että hinnat nousivat vain 0,25–0,30 Englannin punttaa, kuten todettiin menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 81 kappaleessa. Tämän vuoksi kyseiset toiminnanharjoittajat vastasivat itse suurimmasta osasta kiviainesveron aiheuttamasta tuotantokustannusten noususta. Kun otetaan huomioon alan pääomavaltaisuus ja korkeat käyttökustannukset, on ilmiselvää, että toiminnanharjoittajien kapeat voittomarginaalit supistuivat entisestään.
- (74) QPANI katsoo, että hintajoustotiedot koskevat Ison-Britannian kiviainesmarkkinoita, eivätkä kuvasta tilannetta Pohjois-Irlannissa.

3.2 Ison-Britannian kiviainesyhdistykseltä 23 päivänä syyskuuta 2011 saadut huomautukset

- (75) Ison-Britannian kiviainesyhdistys (British Aggregates Association, BAA) toteaa, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät voi oikaista muista jäsenvaltioista tuotujen tuotteiden verosyrjintää takautuvasti. Yhdistys katsoo, että vaikka Yhdistynyt kuningaskunta maksaisi takaisin kiviainesverot, jotka on mahdollisesti peritty muista jäsenvaltioista Pohjois-Irlantiin tuoduista tuotteista, tämä ei kuitenkaan poistaisi verosyrjinnän tuntuja varoittavia vaikutuksia. Tämän vuoksi veronalennusohjelmaa ei voitaisi hyväksyä taannehtivasti.

- (76) BAA katsoo, että kiviainesveron alennusohjelma ei ole vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen mukainen. Se väittää, että kiviainesverolla ei ole kyseisten suuntaviivojen 51 kohdan 2 alakohdan a alakohdassa vaadittua selkeästi myönteistä vaikutusta, että vuoden 2004 veronalennusohjelmaa ei ollut hyväksytty vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 51 kohdan 2 alakohdan b alakohdan mukaisesti silloin, kun kiviainesvero otettiin käyttöön, ja että 20 prosenttia ei ole vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 51 kohdan 1 alakohdan b alakohdassa vaadittu merkittävä osa verosta.
- (77) Lisäksi BAA katsoo, että kiviainesveron alennusohjelma ei ole myöskään vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen mukainen. Kiviainesveron alennus häittää kiviainesveron ympäristötavoitteen saavuttamista vastoin vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 151 kohtaa, sillä se on johtanut kiviaineksen merkittävään "tuontiin" Pohjois-Irlannista Isoon-Britanniaan vuodesta 2004 alkaen. Tämä näyttäisi tarkoittavan sitä, että sääntöjä, joiden mukaan Pohjois-Irlannissa louhittuun ja Isossa-Britanniassa käytettyyn kiviainekseen sovelletaan täysimääräistä verokantaa, on kierretty.
- (78) BAA katsoo myös, että kiviainesveron alennus ei ole vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 158 kohdan c alakohdan mukainen, sillä ei ole osoitettu, että tuotantokustannusten merkittävää nousua ei olisi pystytty siirtämään asiakkaille. BAA toteaa erityisesti, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten esittämät taloustiedot, joihin viitataan menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 21–23 kappaleessa, eivät ole uskottavia ja että ne ovat mahdollisesti harhaanjohtavia. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten toimittamien keskihintojen väitetään olevan merkityksettömiä, sillä on olemassa monenlaisia kiviainestyyppisiä ja vastaavasti myös paljon erilaisia hintoja. Lisäksi vapaasti louhimolta -hintaa riippuu myös louhimon sijaintipaikasta ja etäisyydestä rakennuspaikoille. Tämän vuoksi Pohjois-Irlannin (suhteellisen pieni, enimmäkseen maaseutumainen alue) keskihinnan ja koko Ison-Britannian keskihinnan välisellä vertailulla ei ole asian kannalta merkitystä. BAA väittää myös, että jos Pohjois-Irlannin vapaasti louhimolta -hinnat todella olivat 50 prosenttia alhaisemmat kuin Ison-Britannian hinnat, pohjoisirlantilaiselle kiviainekselle olisi ollut erittäin paljon kysyntää Isossa-Britanniassa. Lisäksi BAA väittää, että kuljetuskustannukset Pohjois-Irlannista Lontooseen eivät ole korkeammat kuin kuljetuskustannukset Skotlannista Lontooseen.

4. YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN VIRANOMAISILTA 25 PÄIVÄNÄ MARRASKUUTA 2011 SAADUT HUOMAUTUKSET

- (79) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten mukaan tukea ei pitäisi katsoa sääntöjenvastaiseksi tueksi ja että toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuutta arvioitaessa voidaan soveltaa vain vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivoja.
- (80) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset katsovat, että komission olisi otettava huomioon se, että sen 7 päivänä toukokuuta 2004 tekemä päätös tuen hyväksymisestä julistettiin pätemättömäksi, koska komissio ei ollut aloittanut muodollista tutkintamenettelyä. Toimenpiteestä ilmoitettiin komissiolle, ja se hyväksyttiin ennen kuin yhtään veronalennusta oli myönnetty. Kun tukea myönnettiin, se ei ollut sääntöjenvastaista tukea.
- (81) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset väittävät, että koska 7 päivänä toukokuuta 2004 tehty päätös oli pätemätön, komissio ei todellisuudessa tehnyt neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999⁽¹⁹⁾ ("menettelyasetus") 4 artiklan mukaista päätöstä kahden kuukauden määräajassa. Tämän vuoksi toimenpide olisi katsottava hyväksytyksi. Jos menettelyasetuksen 4 artiklan 6 kohtaa sovelletaan alkuperäiseen ilmoitukseen, tuen katsotaan tulleen hyväksytyksi vuonna 2004, eikä komissiolla ole toimivaltaa antaa uutta 4 artiklan mukaista päätöstä. Sen sijaan toimenpide on käsitettävä voimassa olevaksi tueksi, jota voidaan tarkastella vain sen tulevien vaikutusten suhteen ja johon ei voida kohdistaa taannehtivaa takaisinperintämääräystä. Koska menettelyasetuksen 4 artiklan 3 kohdan mukainen päätös on tehty, asetuksen 4 artiklan 6 kohtaa ei voida enää soveltaa, vaikka päätös oli sääntöjenvastainen ja se julistettiin myöhemmin pätemättömäksi. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten mukaan niiden olisi myös voitava tukeutua siihen seikkaan, että menettelyasetuksen 4 artiklan 3 kohdan mukainen hyväksymispäätös tehtiin ennen kuin veronalennus myönnettiin, joten tuen myöntäminen ei ollut sääntöjenvastaista siinä mielessä, että tukea olisi myönnetty ilman komission hyväksyntää.
- (82) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten mukaan syy siihen, miksi tuki katsotaan tässä asiassa sääntöjenvastaiseksi, on pelkästään se, että 7 päivänä toukokuuta 2004 tehty päätös julistettiin pätemättömäksi, koska komissio ei ollut aloittanut muodollista tutkintamenettelyä vuonna 2004. Kyse ei ole siitä, että Yhdistynyt kuningaskunta olisi toimenpiteen toteuttamisen aikaan rikkonut perussopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa. Ne katsovat, että toimenpiteen soveltuvuus sisämarkkinoille olisi arvioitava vain vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen mukaisesti. Komission olisi arvioitava tuki vuonna 2004 tehdyn ilmoituksen perusteella ja sovellettava tuolloin voimassa olleita sääntöjä.

⁽¹⁹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1999, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan [nykyisen SEUT-sopimuksen 108 artiklan] soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1).

- (83) Koska Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset väittävät, että tuki ei ole sääntöjenvastaista, niiden mukaan komissio ei voi jakaa tukea niiden kausien mukaan, jolloin vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivat ja vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivat olivat voimassa. Koska komissio katsoi, että toimenpide oli vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen mukainen, kaikki ohjelman puitteissa myönnetty tuki olisi katsottava sisämarkkinoille soveltuvaksi.
- (84) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset hylkäävät väitteet, jotka Ison-Britannian kiviainesyhdistys BAA on esittänyt vastineessaan menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen. BAA katsoi, että toimenpide, sellaisena kuin se ilmoitettiin vuonna 2004, ei ollut vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen mukainen. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset painottavat sitä, että komissio oli jo katsonut, kuten menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 63 kappaleessa todetaan, että kiviainesverolla oli ollut selkeästi myönteisiä ympäristövaikutuksia, ja että BAA ei kiistä komission havaintoa siitä, että Pohjois-Irlannissa toimivien ja kiviainesveron 80 prosentin alennuksesta hyötyvien kiviainesyritysten kanssa tehdyillä sopimuksilla oli myönteisiä ympäristövaikutuksia, eivätkä ne haittaa kiviainesveron tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset osoittavat, että komission vuonna 2004 hyväksymä toimenpide oli jatkoa veronalennusohjelmalle, joka oli alun perin otettu käyttöön samaan aikaan kuin vero. Vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 51 kohdan 2 alakohdan b alakohdassa ei edellytetä, että poikkeuksen jokaisen osatekijän olisi oltava vahvistettu tai toteutettu kun vero otetaan käyttöön. Jos näin olisi asian laita, muutettua poikkeusta ei koskaan voitaisi ottaa käyttöön ja 51 kohdan 2 alakohta olisi tarpeeton määräys. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset katsovat myös, että vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 51 kohdan 1 alakohdan b alakohdan edellytykset täyttyvät ja, kuten komissio on jo myöntänyt menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 67 kappaleessa, vaatimus maksaa 20 prosenttia kiviainesverosta vastaa vaatimusta maksaa merkittävä osa verosta. Kysymyksessä siitä, onko kyseinen osa merkittävä, on otettava huomioon myös se, että niiden louhostoiminnan harjoittajien, joille veronalennus voidaan myöntää, on vastattava kustannuksista, jotka aiheutuvat ympäristönsuojelun tason parantamisesta, ja että kiviainesten hinnat ovat Pohjois-Irlannissa yleensä alhaisemmat kuin muualla Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Absoluuttisesti tarkasteltuna kansallisesta verosta maksettavan 20 prosentin osuuden rahallinen arvo on siksi suurempi kuin muualla Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
- (85) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset pitävät vääränä näkemystä, että veronalennusohjelmassa olisi kyse perussopimuksen 110 artiklan vastaisesta syrjivästä verotuksesta. Irlannista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan suuntautuvaa tuontia verotetaan samalla tavalla kuin Yhdistyneen kuningaskunnan tuotantoa, mukaan lukien Pohjois-Irlannin tuotanto, jos veronalennusta koskevat edellytykset eivät täyty. Sen vuoksi Irlannista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tuotujen ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa tuotettujen tuotteiden välillä ei ole syrjintää. Pohjois-Irlanti ei ole jäsenvaltio, joten ei ole asianmukaista soveltaa perussopimuksen 110 artiklaa sen määrittämiseksi, tarkoittaako tiettyjen tuottajien verokohtelu kyseisellä alueella muista jäsenvaltioista tuotujen ja kyseisellä alueella myytyjen tuotteiden syrjintää. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset väittävät, että syrjintää olisi arvioitava kansallisten tuotteiden osalta ja että koska kansallisista tuotteista peritään Yhdistyneessä kuningaskunnassa täysimääräinen kiviainesvero, kyse ei voi olla syrjinnästä. Se, että tietyille tuottajille jonkin jäsenvaltion tietyllä alueella myönnetään veronalennus, kuuluu valtiontukien valvonnan piiriin perussopimuksen 107 artiklan, ei 110 artiklan, nojalla. Vain 107 artiklan 3 kohtaa olisi sovellettava tuottajille myönnettyihin verotuksellisiin tukitoimenpiteisiin, ei 110 artiklaa. Muussa tapauksessa kaikki tuottajien verotuet olisi myönnettävä muista jäsenvaltioista tuotaville tuotteille. Unionin lainsäädännössä ei ole myöskään sellaista sääntöä, joka edellyttäisi, että veronalennuksena jäsenvaltion tietyn alueen tuottajille myönnettävä tuki olisi myönnettävä muista jäsenvaltioista samanlaisia tuotteita tuoville.
- (86) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät hyväksy näkemystä tuen sääntöjenvastaisuudesta, mutta jos komissio näin katsoo, niiden mukaan takaisinperintämääräys ei ole asianmukainen. Takaisinperintämääräys rikkoisi tuensaajien perusteltua luottamusta ja olisi suhteeton.

5. TOIMENPITEEN ARVIOINTI

5.1 Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa (entinen EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohta) tarkoitettu valtiontuki

- (87) Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan valtiontukea on jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

- (88) Kiviainesveron alennus myönnettiin valtion varoista veroprosentin pienennyksenä yrityksille, jotka sijaitsevat Yhdistyneen kuningaskunnan tietyllä alueella (Pohjois-Irlanti), ja se suosi niitä vähentämällä kustannuksia, joista niiden olisi tavallisesti vastattava. Tuensaajat louhivat kiviaineksia tai valmistavat jalostettuja tuotteita. Näihin toimintoihin liittyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa.
- (89) Tämän vuoksi komissio katsoi menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 39 kappaleessa, että ilmoitettu toimenpide on perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa (entisessä Euroopan yhteisön perustamisopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa) tarkoitettua valtiontukea.

5.2 Valtiontuen arviointi

5.2.1 Oikeusperusta

- (90) Kuten johdanto-osan 55 kappaleessa todetaan, komissio totesi, että tuki on katsottava sääntöjenvastaiseksi, ja ottaen huomioon toimenpiteen ympäristötavoite, komission olisi arvioitava toimenpiteen soveltuvuus sisämarkkinoille perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti tuen myöntämishetkellä voimassa olleen oikeusperustan perusteella seuraavasti:
- a) vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivat ja
- b) vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivat (2 päivästä huhtikuuta 2008).
- (91) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset katsovat johdanto-osan 79–83 kappaleessa esitettyjen syiden vuoksi, että tukea ei olisi pidettävä sääntöjenvastaisena tukena ja että se olisi arvioitava vain vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen perusteella.
- (92) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä tältä osin esitettyjen havaintojen lisäksi ja ottaen huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten esittämän kannan komissio huomauttaa, että unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että silloin kun komission myönteisestä päätöksestä valitetaan säädettyssä määräajassa ja tuomioistuin sen kumoaa, unionin lainsäädännön yleiset periaatteet ja erityisesti oikeusvarmuutta ja perusteltua luottamusta koskevat periaatteet eivät estä komissiota katsomasta, että tukitoimenpide on sääntöjenvastaista tukea, joka ei sovellu sisämarkkinoille, ja määräämästä tukea takaisinperittäväksi. Asiassa CELF I ⁽²⁰⁾ tuomioistuin totesi, että "[k]omission myönteisen päätöksen jälkeen toteutetut tuet oletetaan laillisiksi yhteisöjen tuomioistuimien kumoamisesta tekemään päätökseen saakka. Tämän jälkeen viimeksi mainitun päätöksen tekemisen päivänä kyseisten tukien osalta katsotaan EY 231 artiklan ensimmäisen kohdan perusteella, ettei niitä ole todettu kumotulla päätöksellä yhteismarkkinoille soveltuviksi, joten niiden toteuttamista on pidettävä sääntöjenvastaisena". Asiassa CELF II ⁽²¹⁾ tuomioistuin vahvisti näkemyksensä, että "komission myönteinen päätös ei voi synnyttää tuensaajan perusteltua luottamusta yhtäältä silloin, kun kyseinen päätös on riitautettu kanteen nostamiselle asetetun määräajan kuluessa ja yhteisöjen tuomioistuimet ovat sen sittemmin kumonneet, ja toisaalta silloin, kun määräaika kanteen nostamiselle ei ole päättynyt, tai jos kanne on nostettu, niin kauan kuin yhteisöjen tuomioistuimet eivät ole lopullisesti ratkaisseet asiaa".
- (93) Tämän vuoksi komissio pitäytyy kannassaan, että kiviainesveron alennus olisi katsottava sääntöjenvastaiseksi tueksi. Tämän seurauksena 2 päivän huhtikuuta 2008 jälkeen myönnettyyn tukeen sovelletaan vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivoja. Vaikka kiviainesveron alennus katsottaisiin Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten näkemyksen mukaisesti voimassa olevaksi tueksi, se olisi silti pitänyt mukauttaa mainittuihin suuntaviivoihin sen 200 kohdan mukaisesti.

5.2.2 Perussopimuksen 110 artiklan rikkominen

- (94) Kuten johdanto-osan 53 ja 54 kappaleessa todetaan, komissio katsoi, että se, että kiviainesveron alennusta ei myönnetä Pohjois-Irlantiin muista jäsenvaltioista tuoduille tuotteille, voisi olla perussopimuksen 110 artiklan vastaista.
- (95) Näyttää siltä, että perussopimuksen 110 artiklan ensimmäisessä kohdassa kielletään Pohjois-Irlannissa sovellettavan kiviainesveron alennusohjelman tapaisten kansallisten ohjelmien käyttö. Kyseisessä ohjelmassa myönnetään alennus kiviainesverosta silloin kun on kyse Pohjois-Irlannissa louhitusta neitseellisestä kiviaineksesta ja sen tuottajat ovat tehneet ympäristösopimuksia. Sen sijaan veronalennusohjelman ulkopuolelle jäävät muista

⁽²⁰⁾ Asia C-199/06, CELF ja Ministre de la Culture et de la Communication, tuomio 12.2.2008, Kok., s. I-469, 63 kohta.

⁽²¹⁾ Asia C-1/09, CELF ja Ministre de la Culture et de la Communication, tuomio 11.3.2010, Kok., s. I-2099, 45 kohta. Ks. myös T-116/01, P & O European Ferries (Vizcaya) v. komissio, tuomio 5.8.2003, Kok., s. II-2957, 205 kohta.

jäsenvaltioista tuodut samanlaiset tuotteet, joista peritään täysimääräinen kiviainesvero ⁽²²⁾. Toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toteavat (ks. johdanto-osan 85 kappale), se, että veronalennusohjelmaa sovelletaan vain tietyllä alueella, ei muuta tätä tulkintaa. Jos Yhdistyneen kuningaskunnan veronalennusohjelman tapaiset toimenpiteet sallittaisiin, jäsenvaltiot voisivat helposti kiertää perussopimuksen 110 artiklassa määrättyä syrjäntäkieltoa.

- (96) Tuomioistuin on todennut ⁽²³⁾, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset itsekin esittävät, että "yhteisön oikeudessa ei [...] rajoiteta jäsenvaltion vapautta säätää joidenkin tuotteiden osalta porrastettua verojärjestelmää objektiivisten perusteiden mukaisesti, vaikka nämä tuotteet olisivat EY 90 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettulla tavalla samanlaisia". Tällainen porrastaminen on kuitenkin unionin oikeuden mukaista "ainoastaan, jos sillä tavoitellaan päämääriä, jotka myös ovat perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden vaatimusten mukaisia, ja jos porrastamisen toteutus on sellainen, että sillä voidaan välttää kaikenlainen muista jäsenvaltioista tapahtuvan tuonnin suora tai välillinen syrjäntä tai kilpailevan kotimaisen tuotannon suojeleminen". Kiviainesveron alennuksen osalta maahantuodun kiviaineksen erilainen kohtelu on ilmeisesti vastoin tuomioistuimen porrastamista koskevia vaatimuksia.
- (97) Unionin lainsäädännön ohjaavana periaatteena on, että perussopimuksen periaatteita olisi tulkittava ja sovellettava tavalla, joka toteuttaa niiden tavoitteita. Perussopimuksen 110 artiklassa vahvistetaan erityiset kansainvälistä verotusta koskevat määräykset, joissa kielletään jäsenvaltioita soveltamasta sisäisiä maksuja syrjivällä tavalla. Jotta verotoimenpide, joka on tukea, olisi sääntöjenmukainen, komission on varmistuttava siitä, että kyseinen toimenpide ei ole perussopimuksen 110 artiklan vastainen ja että se täyttää kaikki 107 ja 108 artiklassa esitetyt asiaankuuluvat edellytykset ⁽²⁴⁾. Ei ole syytä katsoa, että veronalennuksen muotoinen tukitoimenpide, jota sovelletaan vain osassa jäsenvaltiota, muodostaisi poikkeuksen tästä tulkinnasta.
- (98) Komissio ottaa kuitenkin huomioon, että Yhdistynyt kuningaskunta sitoutui 1 päivänä huhtikuuta 2014 päivättyssä kirjeessään korjaamaan kiviainesveron alennuksen ristiriidan perussopimuksen 110 artiklan kanssa hyvittämällä perityt summat, jotka eivät sovellu sisämarkkinoille johdanto-osan 99–103 kappaleessa esitettyjen kriteerien mukaisesti. Korjaustoimenpiteen tarkoituksena on mahdollistaa kiviaineksen hankkiminen Pohjois-Irlantiin muista jäsenvaltioista ja se, että ne, jotka maksoivat näistä hankinnoista täysimääräisen kiviainesveron vuosina 2004–2010, jona kiviainesveron alennusohjelmaa sovellettiin, voivat hyötyä kiviainesveron 80 prosentin hyvityksestä, joka myönnettiin niille pohjoisirlantilaisille lounastoiminnan harjoittajille, jotka osallistuivat kiviainesveron alennusohjelmaan. Ehdotetun ohjelman tavoitteena on poistaa mahdollisesti aiheutunut eriarvoisuus.
- (99) Komissio panee merkille Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten 17 päivänä syyskuuta 2012 päivättyssä kirjeessä esittämän väitteen, jonka mukaan on mahdotonta tunnistaa ne ulkomaiset louhimot, jotka myyvät kiviainesveron piiriin kuuluvaa ja Pohjois-Irlantiin tuotua ja siellä käytettyä kiviainesta. Komissio panee edelleen merkille, että kiviainesveron todelliset maksajat eivät olleet ulkomaisia louhimoita, vaan maahantuojia, jotka oli rekisteröity veron maksajiksi. Tämän vuoksi näyttää aiheelliselta ja komission päätöskäytännön ⁽²⁵⁾ mukaiselta, että korvaukseen oikeutettuja ovat ne veron todellisuudessa maksaneet yhteisöt, joiden kiviaines tuli verotuksen piiriin. Ehdotetulla taannehtivalla ohjelmalla varmistetaan, että 80 prosentin hyvitystä maksetusta verosta voi hakea kuka tahansa, joka osoittaa, että se tilitti vero- ja tullilaitokselle kiviainesveron täyden määrän muista jäsenvaltioista 1 päivän huhtikuuta 2004 ja 30 päivän marraskuuta 2010 välisenä aikana ("asianmukainen kausi") Pohjois-Irlantiin tuodusta kiviaineksestä ja täytti tietyt ympäristökriteerit ja erityisedellytykset.
- (100) Koska taannehtivalla ohjelmalla on varmistettava, että ainoastaan kiviainestuonti sellaisista louhimoista, jotka täyttävät samat ympäristönormit kuin veronalennukseen oikeutetut pohjoisirlantilaiset louhimot, hyötyy korvausmekanismista, Yhdistyneen kuningaskunnan on toteutettava tarkistusmekanismi. Komissio huomauttaa, että jotta taannehtiva ohjelma olisi todella sovellettavissa eikä se olisi tarpeettoman vaivalloinen, Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät tarkasta, täyttivätkö ulkomaiset louhimot pohjoisirlantilaisille louhimoille asetetut normit tarkasti, sillä niillä ei todellisuudessa olisi ollut siihen mitään kannusteita, mutta ne tarkastavat, täyttyvätkö vähintään ne asiaankuuluvat unionin lainsäädäntöön sisältyvät ympäristönormit, jotka oli otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Pohjois-Irlannin ympäristöministeriö varmistaisi, että mahdollinen korvauksenhakija täyttäisi ympäristönormit, ja järjestäisi vuoden mittaisen rekisteröinnin, joka alkaisi päivästä, jona taannehtivaa veronalennusta koskeva säädösluonnos julkaistaisiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

⁽²²⁾ Ks. asia C-221/06, Stadtgemeinde Frohnleiten ja Gemeindebetriebe Frohnleiten, tuomio 8.11.2007, Kok., s. I-9643, 56–73 kohta.

⁽²³⁾ Ks. alaviite 22.

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

⁽²⁵⁾ C-43/02 (ex NN 75/01) – Luxemburg, C-7/05 – Slovenia, NN 162/A/2003 ja N 317/A/2006 – Itävalta, C-4/09 (ex N 679/97) – Ranska.

- (101) Ollakseen oikeutettu veronalennukseen hakijan olisi ilmoitettava, mistä Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella sijaitsevasta louhimosta kiviaines oli peräisin, ja haettava Pohjois-Irlannin ympäristöministeriöltä todistus siitä, että kyseinen louhimo täytti unionin lainsäädännön mukaiset ympäristönormit kyseessä olevana aikana. Ympäristöministeriö konsultoi tämän jälkeen muiden jäsenvaltioiden viranomaisia varmistaakseen, että sovellettavia normeja on noudatettu. Jos tulos on myönteinen, ympäristöministeriö antaisi tämän jälkeen normien noudattamista koskevan todistuksen, joka olisi vero- ja tullilaitoksen⁽²⁶⁾ käytettävissä ja varmistaisi, että laitoksella olisi tarvittavat tiedot verohyvitystä koskevien vaateiden käsittelemiseksi. Samaa louhimoa koskevien hakemusten osalta voitaisiin käyttää samaa todistusta.
- (102) Hyvitysvaateisiin olisi sisällyttävä kirjalliset todisteet seuraavista seikoista: kiviaines on hankittu toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevasta louhimosta asiaankuuluvana aikana; ympäristöministeriö on antanut louhimoa koskevan todistuksen; kiviainevero maksettiin täysimääräisenä; veronalennusta ei ole haettu muihin tarkoituksiin. Todiste hankinnasta voisi olla asianmukainen kaupallinen asiakirja, josta ilmenee liiketoimen päivämäärä ja kiviaineksen alkuperä. Rekisteröidyn veronmaksajan kiviaineverotiliä voidaan käyttää todisteena siitä, että kiviainevero maksettiin täysimääräisenä ja että muuta veronalennusta ei ole haettu. Tämä muodostaa osan veronmaksajan omaa kirjanpitoa, sillä viranomaisten käytettävissä on ainoastaan kaupalliseen tarkoitukseen käytetystä kiviaineksesta maksettavan veron kokonaismäärä. Komissio ottaa huomioon vaikeudet, joita mahdollisilla hakijoilla voi olla tällaisen näytön toimittamisessa, sillä kiviaineveron alennuksen käyttöönotosta on kulunut pitkä aika⁽²⁷⁾. Se panee kuitenkin merkille, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset vaativat ainoastaan saatavissa olevaa kohtuullista näyttöä taannehtivasti suoritettavan korvauksen maksamiseksi, kun otetaan huomioon, että näistä tiedoista ei ole julkista kirjanpitoa.
- (103) Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten ehdottamalla taannehtivalla korjaustoimenpiteellä on seuraavat pääpiirteet:
- Se julkaistaan laajasti, mukaan lukien ilmoitukset Pohjois-Irlannissa ja Irlannissa julkaistavissa sanomalehdissä. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolelta peräisin oleva kiviaines tulee verotettavaksi silloin, kun kiviainesta käytetään kaupallisesti, ts. riippuen sopimuksesta, joka koskee sen toimitusta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, käytetään rakennustarkoituksiin tai sekoitetaan muun aineen kuin veden kanssa, korvaukseen mahdollisesti oikeutetut yhteisöt voidaan määrittää tarkimmin Pohjois-Irlannissa olevien kiviaineveroa koskevien rekisteröintitietojen perusteella. Sen vuoksi taannehtivan ohjelman julkistamiseen sisältyy muun muassa kirjeet kullekin Pohjois-Irlannissa rekisteröidylle, kiviaineveroa maksavalle yritykselle, mukaan lukien kaikki, jotka ovat mahdollisesti olleet rekisteröityjä asianomaisella kaudella, mutta jotka eivät enää kuulu rekisteriin.
 - Sitä koskevat säädökset annetaan komission päätöksen jälkeen annettavassa seuraavassa mahdollisessa talousarvioesityksessä. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat ilmoittaneet komissiolle, että säädösluonnoksen valmistelu alkoi jo huhtikuussa 2014, ja ne toimittivat komissiolle mallin kiviaineveron palautuslomakkeesta. Tarkoituksena on, että taannehtiva ohjelma tulee voimaan huhti- tai toukokuussa 2015.
 - Siinä säädetään yksivuotisesta kaudesta, jonka aikana voidaan rekisteröityä ympäristöministeriöön heti kun säädösluonnos on julkaistu. Näin varmistetaan, että ministeriöllä on riittävästi aikaa tutkia asiaankuuluvat louhimot.
 - Toimenpidettä sovelletaan neljän vuoden ajan säädöksen hyväksymisestä (ts. talousarvioesitykselle on saatu hallitsijan vahvistus).
 - Toimenpiteeseen liittyvän rahaston kokoa ei ole rajoitettu.
 - Toimenpiteeseen sisältyvät korkomaksut taannehtivasti korvatuista veroista. Korke lasketaan komission asetuksen (EY) N:o 794/2004⁽²⁸⁾ 9 artiklan mukaisesti.
 - Toimenpiteellä varmistetaan, että maksut suoritetaan mahdollisimman nopeasti (tarkka aikataulu riippuisi ajasta, joka muiden jäsenvaltioiden viranomaisilta kuluu todentaessaan niiden louhimoiden ympäristövaatimukset, joista kiviainesta on tuotu Pohjois-Irlantiin).
- (104) Tämän perusteella komissio katsoo, että Yhdistynyt kuningaskunta on sitoutunut luomaan asianmukaisen väliseinän aiemmin mahdollisesti esiintyneen syrjinnän vaikutusten poistamiseksi.

⁽²⁶⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan vero- ja tullilaitos hallinnoi veroa ja veronalennusohjelmaa.

⁽²⁷⁾ Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivien yritysten on yleensä säilytettävä veroasiakirjat kuuden vuoden ajan kiviaineverotusta varten.

⁽²⁸⁾ Komission asetus (EY) N:o 794/2004, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta (EUVL L 140, 30.4.2004, s. 1).

5.2.3 Vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen mukainen arviointi

- (105) Kuten johdanto-osan 56 kappaleessa todetaan, komissio ei voinut antaa myönteistä arviota kiviainesveron alennuksesta vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen mukaisesti, koska sillä oli epäilyjä perussopimuksen 110 artiklan noudattamisesta. Koska Yhdistynyt kuningaskunta aikoo luoda asianmukaisen välineen toimenpiteestä mahdollisesti aiheutuneen syrjinnän poistamiseksi, komissio voi nyt todeta, että toimenpide soveltuu sisämarkkinoille vuoden 2001 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen perusteella.
- (106) Komissio ottaa huomioon BAA:n huomautukset menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyn toimenpiteen arvioinnin osalta samoin kuin tätä koskevat Yhdistyneen kuningaskunnan huomautukset. Komissio katsoo, että ei ole esitetty sellaisia uusia väitteitä, joita se ei olisi jo ottanut huomioon, eikä ole mitään syytä muuttaa menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettyä arviointia.

5.2.4 Vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen mukainen arviointi

- (107) Komissio arvioi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen perusteella. Komission arviointi oli myönteinen kaikilta osin lukuun ottamatta mainittujen suuntaviivojen 158 kohdan c alakohdan noudattamista. Kyseisessä alakohdassa oleva välttämättömyyttä koskeva kriteeri edellyttää, että kiviainesveron alennuksen tuensaajat Pohjois-Irlannissa eivät olisi voineet siirtää kiviainesveron aiheuttamaa tuotantokustannusten merkittävää nousua asiakkaille ilman myynnin merkittävää pienentymistä.
- (108) Komissio huomautti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät olleet ottaneet asianmukaisesti huomioon sen seikan vaikutusta, että kiviaineksista tuotteita jalostavat valmistajat eivät olleet koskaan maksaneet täyttä kiviainesveroa Pohjois-Irlannin keskimääräisistä hinnankorotuksista verrattuna kiviainesveron käyttöönoton jälkeen Isossa-Britanniassa vuosina 2001 ja 2002 toteutettuihin hinnankorotuksiin. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat nyt toimittaneet arvion tällaisten jalostettujen tuotteiden vaikutuksesta tietoihin. Arvion mukaan hinnankorotusten suuruus viittaa siihen, että kiviainesveroa ei pystytty siirtämään asiakkaille (ks. johdanto-osan 46 kappale).
- (109) Lisäksi komissio huomautti, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät olleet selvittäneet myynnin supistumiseen liittyvää kiviainesmarkkinoiden kehitystä Pohjois-Irlannissa vuoden 2002 jälkeen. Toimitettujen tietojen mukaan tuotanto kasvoi vuosina 2004–2007. Kuten johdanto-osan 47–49 kappaleesta ilmenee, Pohjois-Irlannin kiviainestuottajista poimittua edustavaa otosta koskevat tiedot on toimitettu, mukaan lukien tuotanto-suuntauksia koskevat tiedot. Näyttää kuitenkin siltä, että tuotantosuuntaukset seurasivat tiiviisti rakennusalan kehitystä ja niihin vaikutti suuresti vuonna 2008 alkanut taloudellinen taantuma. Tämän vuoksi tiedot eivät ole täysin relevantteja kiviainesveron käyttöönotosta johtuvan myynnin supistumisen osoittamiseksi.
- (110) Lisäksi komissio huomautti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät olleet toimittaneet tietoja sen osoittamiseksi, että kustannusten nousu vaikutti toiminnanharjoittajien liikevaihtoon ja vähensi niiden voittoja. Vaikka viranomaisilla oli suuria vaikeuksia tietojen keräämisessä, ne toimittivat kyseistä väitettä tukevia tietoja, kuten 2.3.4–2.3.7 jaksosta ilmenee. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toimittivat myös tietoja, jotka osoittavat, että Pohjois-Irlannin kiviainestuottajiin kohdistuu merkittävää kilpailupainetta ja että niillä on vähäiset mahdollisuudet korottaa hintoja keskenään vaihdettavissa olevien tuotteiden suuremman valikoiman, markkinoiden vertikaalisen yhdentymisen puutteen ja hyvin monien tuottajien pienen markkinaosuuden vuoksi (ks. johdanto-osan 34–40 kappale).
- (111) Komissio huomautti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä myös, että kysynnän hintajoustoa koskevien tietojen mukaan kysyntä olisi joustamatonta. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat nyt osoittaneet, että kyseiset tiedot koskivat koko Yhdistynyttä kuningaskuntaa eivätkä pelkästään Pohjois-Irlantia. Komissio ottaa huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten selityksen siitä, että nimenomaan Pohjois-Irlannin markkinoiden hintajoustoa ei voida laskea.
- (112) Komissio toteaa, että BAA:n huomautettua, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten toimittamat taloustiedot, jotka esitettiin menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 21–23 kappaleessa, eivät ole uskottavia ja että ne ovat mahdollisesti harhaanjohtavia, Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toimittivat yksityiskohtaisempia lisätietoja (johdanto-osan 27 kappale) kiviainesten hinnoista Pohjois-Irlannissa ja Isossa-Britanniassa. Tietojen mukaan täysimääräisen kiviainesveron osuus myyntihinnasta olisi todellakin ollut paljon suurempi jo ennestään taantuvilla markkinoilla.

- (113) Komissio tarkasteli myös syitä siihen, että kiviainesvero pystyttiin siirtämään asiakkaille Isossa-Britanniassa mutta ei Pohjois-Irlannissa. Komissio ottaa tältä osin huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten arvion, joka on esitetty johdanto-osan 34–40 kappaleessa ja jonka maan kilpailuvirasto (OFT) on vahvistanut kiviaineksia koskevassa raportissaan ⁽²⁹⁾. Arviossa todetaan, että Pohjois-Irlannin kiviainesmarkkinat muodostavat Ison-Britannian markkinoista erilliset maantieteelliset markkinat ja että pohjoisirlantilaisilla kiviainesten tuottajilla on kenties vähemmän joustonvaraa, jotta ne voisivat siirtää veron täysimääräisenä asiakkailleen.
- (114) Komissio huomauttaa myös, että Pohjois-Irlannissa toteutettujen hinnankorotusten laajuutta ilmeisesti rajoittavat merkittävästi myös tuottajien suuremmat tuotantokustannukset monilla alueilla. Alan viidestä johtavasta yrityksestä neljä on toimittanut tietoja, joiden perusteella Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat osoittaneet, että voittomarginaalit ovat jo entisestään erittäin kapeita, sillä monet louhimot ovat tehneet tappiota useita vuosia. Tämä johtuu muun muassa korkeammista sähkö- ja rakennuslupakustannuksista (ks. johdanto-osan 25 kappale).
- (115) Komissio huomauttaa, että vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten toimittamia ja 2.3.6 jaksossa kuvattuja tietoja ei ole jaoteltu vuosittain tai kiviainestyyppin mukaan, niistä ilmenee, että Pohjois-Irlannin kiviainesteollisuuteen kohdistuva kaupan vaikutus oli huomattava, yleensä yli 10 prosenttia ja jopa 24,25 prosenttia. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset huomauttavat, kaupan vaikutus on mahdollisesti vielä suurempi Irlannista suuntautuvan ilmoittamattoman tuonnin vuoksi. Komissio on aikaisemmassa päätöskäytännössään ⁽³⁰⁾ katsonut, että kaupan vaikutus, joka on yli 10 prosenttia, muodostaa kyseisen alan kilpailukyvyllä riskin. Komissio huomautti lisäksi, että kaupan suuren vaikutuksen ja pienten markkinaosuuksien vuoksi huomattavia lisäkustannuksia ei voida siirtää kuluttajille ⁽³¹⁾ menettämättä myyntiä.
- (116) Komissio huomauttaa kuitenkin, että asfalttia ja hiekkaa koskevat tiedot eivät noudata tätä suuntausta ja että niihin kohdistuva kaupan vaikutus on paljon pienempi. Hiekka ja asfaltti eivät kuitenkaan noudata samoja suuntauksia kuin muut neutseelliset tai jalostetut kiviainekset. Luvut osoittavat, että sekä vienti että tuonti on yleensä vähentynyt. Kuitenkin hiekan ja asfaltin tuonti näyttää kaksinkertaistuneen viime vuosina. Tämä vaikuttaa tietenkin kaupan vaikutuksen laskentaan. Tässä yhteydessä olisi huomattava, että maahantuodut jalostetut kiviainekset eivät ole koskaan kuuluneet kiviainesveron piiriin. Tämä tarkoittaa sitä, että maahantuodusta asfaltista tuli paljon halvempaa, kun Pohjois-Irlannissa tuotetusta asfaltista alettiin veronalennuksen soveltamisen keskeyttämisen jälkeen periä täyttä kiviainesveroa. Tämän vuoksi kyseinen hintaero on saattanut vaikuttaa tuonnin kehittymiseen.
- (117) Komissio huomauttaa lisäksi, että kaikenlaisen neutseellisen kiviaineksen markkinat muodostavat yhden tuotemarkkinan. Tämä johtuu erilaisten käsittelemättömien kiviainesten vaihdettavuudesta keskenään, ja OFT on vahvistanut sen vuoden 2012 raportissaan ⁽³²⁾. Kyseisessä raportissa arvioitiin (neutseellisten) kiviainesten, sementin ja valmishiekan markkinoita, eikä niitä erotettu eri kiviainesmarkkinoiksi. Tämän vuoksi komissio katsoo, että kaupan erilaisella vaikutuksella hiekan ja asfaltin osalta verrattuna muuntotyypisiin kiviaineksiin ei ole merkitystä arvioinnissa, sillä ensinnäkin hiekkaa ja asfalttia tarkastellaan yhdessä, vaikka ne kuuluvat eri tuotemarkkinoille (hiekkakuuluu kalliokivimurskan ensimmäiseen ryhmään ja asfaltti on jalostettu kiviaines), ja toiseksi lukuihin vaikuttaa tuonnin kehitys, luultavasti asfaltin osalta.
- (118) Lopuksi komissio katsoo Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten nyt osoittaneen, että kiviainesverosta johtuvaa tuotantokustannuksen huomattavaa nousua ei olisi pystytty siirtämään asiakkaille menettämättä merkittävästi myyntiä ja että vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen 158 kohdan c alakohdassa vahvistettu soveltavuutta koskeva edellytys on täyttynyt.
- (119) Komissio voi tämän vuoksi todeta vuoden 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen perusteella, että toimenpide on perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukainen.

6. PÄÄTELMÄT

- (120) Kuten menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 40 kappaleessa todettiin, komissio katsoi, että Yhdistynyt kuningaskunta oli laittomasti pannut muutetun kiviainesveron alennuksen täytäntöön Pohjois-Irlannissa vastoin perussopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa. Ottaen huomioon taannehtivaan korjaustoimenpiteeseen liittyvät velvoitteet, joihin Yhdistynyt kuningaskunta on sitoutunut, komissio katsoo kuitenkin, että muutettu kiviainesveron alennus on vuosien 2001 ja 2008 ympäristönsuojelutuen suuntaviivojen perusteella perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukainen,

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

⁽³⁰⁾ N 327/08 – Tanska, johdanto-osan 64 kappale.

⁽³¹⁾ Ks. alaviite 30, johdanto-osan 66 kappale.

⁽³²⁾ Ks. alaviite 28.

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Muutettu kiviainesveron alennus, jota Yhdistynyt kuningaskunta on soveltanut vuoden 2004 huhtikuun 1 päivästä vuoden 2010 marraskuun 30 päivään, soveltuu sisämarkkinoille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti sillä edellytyksellä, että Yhdistynyt kuningaskunta täyttää 2 artiklassa asetetut sitoumukset.

2 artikla

1. Poistaakseen syrjinnän, joka kohdistui niihin Pohjois-Irlantiin kiviainesta tuoneisiin ja täysimääräisen kiviainesveron maksaneisiin yrityksiin, joilla ei ollut mahdollisuutta hyötyä Pohjois-Irlannissa kyseisestä verosta myönnetystä muutetusta alennuksesta, Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten on pantava täytäntöön mekanismi, jonka puitteissa korvataan taannehtivasti 80 prosenttia täysimääräisestä verosta, joka on peritty Pohjois-Irlannissa kiviainesten tuojilta vuoden 2004 huhtikuun 1 päivästä vuoden 2010 marraskuun 30 päivään.

2. Korvausmekanismiin sisältyy yhden vuoden rekisteröitymisaika, jonka kuluessa voidaan rekisteröityä Pohjois-Irlannin ympäristöministeriöön ja joka alkaa säädösluonnoksen julkaisemispäivästä. Korvausmekanismi on voimassa neljä vuotta sen voimaantulopäivästä.

3. Korvauksesta säädetään tämän päätöksen jälkeen annettavassa seuraavassa mahdollisessa talousarvioesityksessä.

4. Korvausmekanismia ei ole rajoitettu rahaston koon osalta, ja siihen kuuluvat korkomaksut, jotka lasketaan asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta 21 päivänä huhtikuuta 2004 annetun asetuksen (EY) N:o 794/2004 9 artiklan mukaisesti.

5. Yhdistyneen kuningaskunnan on tiedotettava korvausmekanismista laajasti, mukaan lukien ilmoitukset Pohjois-Irlannissa ja Irlannissa julkaistavissa sanomalehdissä.

3 artikla

Yhdistyneen kuningaskunnan on ilmoitettava komissiolle vuoden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta sen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

Sen on lähetettävä komissiolle vuotuiset kertomukset 2 artiklassa tarkoitetusta korvausmenettelystä alkaen tämän päätöksen tiedoksiantamisesta 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun neljävuotiskauden loppuun.

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneelle kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 4 päivänä elokuuta 2014.

Komission puolesta
Joaquín ALMUNIA
Varapuheenjohtaja