

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2015/1583**od 4. kolovoza 2014.****o programu potpore SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) koji je provela Ujedinjena Kraljevina –
Porezne olakšice za agregate u Sjevernoj Irskoj (ex N 2/04)***(priopćeno pod brojem dokumenta C(2014) 5466)***(Vjerodostojan je samo tekst na engleskom jeziku)****(Tekst značajan za EGP)**

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom području, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon poziva zainteresiranim stranama na podnošenje primjedaba u skladu s tim odredbama ⁽¹⁾, i uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

1. POSTUPAK

- (1) Dopisom od 5. siječnja 2004., urudžbiranim 9. siječnja 2004., Ujedinjena Kraljevina obavijestila je Komisiju o namjeri da uvede poreznu olakšicu u Sjevernoj Irskoj, koja se primjenjuje na neobrađeni agregat vađen u Sjevernoj Irskoj, gdje se i komercijalno iskorištava te na prerađene proizvode od neobrađenog agregata vađenog u Sjevernoj Irskoj gdje se i komercijalno iskorištava, u vezi s porezom na agregate uspostavljenim u Ujedinjenoj Kraljevini („mjera”).
- (2) Mjera je bila prijavljena kao preinaka izvorne porezne olakšice za agregate u Sjevernoj Irskoj ⁽²⁾ koju je Komisija odobrila Odlukom od 24. travnja 2002. u predmetu N863/01 ⁽³⁾ (Odluka N863/01).
- (3) Komisija je 7. svibnja 2004. donijela odluku da neće uložiti prigovore u pogledu mjere ⁽⁴⁾ (Odluka od 7. svibnja 2004.)
- (4) British Aggregates Association (Britansko udruženje za agregate) te društva Healy Bros. Ltd i David K. Trotter & Sons Ltd uložili su 30. kolovoza 2004. žalbu protiv Odluke od 7. svibnja 2004. (tužba je urudžbirana pod brojem predmeta T-359/04).
- (5) Opći je sud 9. rujna 2010. poništio Odluku od 7. svibnja 2004. ⁽⁵⁾. U skladu s presudom Komisija nije imala pravo donijeti odluku da neće uložiti prigovore u skladu sa zakonom jer nije ispitala pitanje moguće porezne diskriminacije između predmetnih domaćih proizvoda i uvezenih proizvoda podrijetlom iz Irske. Komisija nije uložila žalbu na tu presudu.
- (6) Ujedinjena Kraljevina dostavila je 15. prosinca 2010. i 21. prosinca 2011. dodatne podatke u pogledu mjere, uključujući dokumente koji se odnose na privremenu obustavu provedbe mjere od 1. prosinca 2010. opozivom Uredaba u vezi s porezom na agregate (Porezni odbitak u Sjevernoj Irskoj) iz 2004. (S.I. 2004/1959).
- (7) Komisija je dopisom od 2. veljače 2011. zatražila dodatne podatke. Dopisima od 7. ožujka 2011. i 10. lipnja 2011. Ujedinjena Kraljevina dostavila je dodatne podatke.

⁽¹⁾ SL C 245, 24.8.2011., str. 10., s ispravkom u SL C 328, 11.11.2011., str. 11.

⁽²⁾ Postupno uvođenje poreza na agregate.

⁽³⁾ SL C 133, 5.6.2002., str. 11.

⁽⁴⁾ SL C 81, 2.4.2005., str. 4.

⁽⁵⁾ Predmet T-359/04 *British Aggregates a. o. protiv Komisije*, presuda od 9. rujna 2010., 2010 II-04227.

- (8) Komisija je dopisom od 13. srpnja 2011. obavijestila Ujedinjenu Kraljevinu da je odlučila pokrenuti postupak utvrđen u članku 108. stavku 2. Ugovora u pogledu potpore.
- (9) Odluka Komisije o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije* ⁽⁶⁾ („Odluka o pokretanju postupka”). Komisija je pozvala zainteresirane strane da dostave primjedbe u pogledu te potpore.
- (10) Komisija je 23. rujna 2011. zaprimila dvije primjedbe zainteresiranih strana. Prosljedila ih je Ujedinjenoj Kraljevini 10. studenoga 2011. te joj je omogućila da odgovori; primjedbe Ujedinjene Kraljevine primljene su dopisom od 25. studenoga 2011.
- (11) Ujedinjena Kraljevina dostavila je dodatne podatke 17. rujna 2012. i 10. listopada 2012. Komisija je zatražila dodatne podatke 23. siječnja 2014. i 7. veljače 2014. koje je Ujedinjena Kraljevina dostavila 1. travnja 2014., odnosno 4. lipnja 2014.

2. DETALJAN OPIS MJERE

2.1. Porez na agregate

- (12) Porez na agregate (engl. *Aggregates Levy*, „AGL”) jest porez za zaštitu okoliša na komercijalno iskorištavanje agregata te se primjenjuje na stijene, pijesak ili šljunak. Uvela ga je Ujedinjena Kraljevina s učinkom od 1. travnja 2002. u ekološke svrhe kako bi se maksimalno povećala upotreba recikliranog agregata i ostalih alternativa neobrađenom agregatu te kako bi se promicalo učinkovito vađenje i upotreba neobrađenog agregata koji je neobnovljivi prirodni resurs. Utjecaji vađenja agregata na okoliš koji se rješavaju u okviru poreza na agregate uključuju buku, prašinu, štetu nanесenu bioraznolikosti i kvaliteti okoline.
- (13) Porez na agregate primjenjuje se na neobrađeni agregat vađen u Ujedinjenoj Kraljevini i na uvezene neobrađene agregate kod njihove prve upotrebe ili prodaje u Ujedinjenoj Kraljevini ⁽⁷⁾. Stopa u vrijeme izvorne prijave iznosila je 1,60 GBP po toni ⁽⁸⁾. Porez na agregate primjenjuje se i na komercijalno iskorištavanje neobrađenog agregata koji se upotrebljava u proizvodnji prerađenih proizvoda. Ne primjenjuje se na prerađene i reciklirane agregate te na neobrađene agregate koji se izvoze iz Ujedinjene Kraljevine.

2.2. Izvorna porezna olakšica za agregate u Sjevernoj Irskoj

- (14) U Odluci N863/01 Komisija je smatrala da je postupno uvođenje poreza na agregate u Sjevernoj Irskoj spojivo s odjeljkom E.3.2. Smjernica Zajednice o državnim potporama za zaštitu okoliša ⁽⁹⁾ („Smjernice o potpori za zaštitu okoliša iz 2001.”). Odobrena potpora bila je u obliku petogodišnjeg degresivnog programa poreznih olakšica koji je započeo 2002., a završio 2007. Izvorna porezna olakšica za agregate u Sjevernoj Irskoj obuhvaćala je samo komercijalno iskorištavanje agregata koji se upotrebljavao u proizvodnji prerađenih proizvoda.

2.3. Preinačena porezna olakšica za agregate u Sjevernoj Irskoj

- (15) Ova se odluka odnosi isključivo na preinačenu poreznu olakšicu za agregate u Sjevernoj Irskoj koja se primjenjivala na neobrađeni agregat vađen u Sjevernoj Irskoj gdje se i komercijalno iskorištavao te na prerađene proizvode od neobrađenog agregata vađenoga u Sjevernoj Irskoj gdje se komercijalno iskorištavao.

2.3.1. Preinaka

- (16) Kao što je objašnjeno u uvodnim izjavama 12. do 14. Odluke o pokretanju postupka, Ujedinjena Kraljevina smatrala je da je zbog posebnih okolnosti u Sjevernoj Irskoj bilo potrebno povećati područje primjene olakšice za agregate u Sjevernoj Irskoj.

⁽⁶⁾ Isto [1].

⁽⁷⁾ Porez na agregate primjenjuje se na uvezene sirove agregate, ali ne na agregate koje sadržavaju uvezene prerađene proizvode.

⁽⁸⁾ Dana 2. travnja 2008., odnosno na dan početka primjene Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008., razina poreza na agregate iznosila je 1,95 GBP po toni.

⁽⁹⁾ SL C 37, 3.2.2001., str. 3.

- (17) Preinačen je izvorni program olakšica (postupno uvođenje poreza na agregate). Olakšica se primjenjivala na sve vrste neobrađenih agregata, odnosno ne samo na agregate koji su se upotrebljavali u proizvodnji prerađenih proizvoda, kao što je to bio slučaj kod izvorne olakšice u Odluci N863/01, nego i na neobrađene agregate koji su se upotrebljavali izravno u sirovom stanju ⁽¹⁰⁾.
- (18) Olakšica je bila utvrđena na 80 % razine poreza na agregate koji se inače plaća te je bila planirana kao prijelazni aranžman. Na snagu je stupila 1. travnja 2004. i trebala je trajati do 31. ožujka 2011. (odnosno devet godina od uvođenja poreza na agregate 1. travnja 2002.).
- (19) Program olakšica obustavljen je 1. prosinca 2010.

2.3.2. Sporazumi o zaštiti okoliša

- (20) Kako bi se učinkovitije ostvarili planirani ciljevi zaštite okoliša, Ujedinjena Kraljevina postavila je podnositeljima zahtjeva koji službeno sklapaju ugovore ili su u skladu s njima olakšicu kao uvjet, obvezujući podnositelje zahtjeva na program o poboljšanju učinkovitosti zaštite okoliša tijekom trajanja olakšice.
- (21) Ključni kriteriji za ulazak u program bili su:
- (a) da su potrebna dozvola o planiranju (ili više njih) te okolišne regulatorne dozvole itd. morale biti na snazi za svaku prihvatljivu lokaciju; i
- (b) da se voditelj lokacije morao prijaviti za sustav okolišnih revizija. Prva se revizija morala naručiti i dostaviti u roku od 12 mjeseci od datuma ulaska u program te nakon toga ažurirati svake dvije godine.
- (22) Svaki je sporazum pojedinačno prilagođen okolnostima kamenoloma, uzimajući u obzir, na primjer, trenutne norme i opseg za poboljšanje. Obuhvaćena područja učinkovitosti bila su: kvaliteta zraka, arheologija i geološka raznolikost, bioraznolikost, miniranje, odgovornost prema zajednici, prašina, energetska učinkovitost, podzemne vode, krajobraz i vizualno ometanje, buka, skladištenje nafte i kemikalija te rukovanje njima, sanacija i naknadno održavanje, upotreba alternativa primarnim agregatima, površinske vode, neizravni učinci prijevoza te gospodarenje otpadom.
- (23) Ministarstvo za okoliš Sjeverne Irske bilo je odgovorno za praćenje tih sporazuma, a olakšica je bila povučena za poduzeća sa znatnim nedostacima.

2.3.3. Troškovi proizvodnje agregata, prodajna cijena i elastičnost cijena potražnje

- (24) Što se tiče troškova proizvodnje agregata, u Ujedinjenoj Kraljevini objasnili su da su se oni znatno razlikovali od kamenoloma do kamenoloma te bi isto to vrijedilo i za cijene ⁽¹¹⁾. Prosječna prodajna cijena iz kamenoloma za različite klase agregata sažeta je u tablici 1. ⁽¹²⁾ Profitne su marže opet bile promjenjive, ali su u industriji procijenili da je tipična razina bila od 2 % do 5 %.

Tablica 1.

Prodajna cijena

| Vrsta stijene | Cijena iz kamenoloma prije poreza (GBP/tona) |
|---------------|--|
| Bazalt | 4,21 |
| Pješčenjak | 4,37 |

⁽¹⁰⁾ Agregati vađeni u Sjevernoj Irskoj i otpremljeni na odredišta u Velikoj Britaniji podliježali su punoj stopi poreza na agregate. To je bio slučaj i kod agregata vađenih u Sjevernoj Irskoj koji su se upotrebljavali u proizvodnji prerađenih proizvoda otpremljenih u Veliku Britaniju. Time se osiguralo da agregati i prerađeni proizvodi iz Sjeverne Irske nisu imali prednost u tržišnom natjecanju na tržištu Velike Britanije.

⁽¹¹⁾ Ujedinjena Kraljevina dostavila je podatke u svrhu ocjene mjere na temelju Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. Izjava Odjela za minerale Ministarstva za poduzetništvo, trgovinu i ulaganja iz 2009.

⁽¹²⁾ Troškovi distribucije ovise o udaljenosti prijevoza tereta, s troškovima prijevoza u rasponu od 0,15 do 0,20 GBP po toni po milji, gdje se agregat isporučuje unutar 10 do 15 milja, ovisno o lokalnim okolnostima.

| Vrsta stijene | Cijena iz kamenoloma prije poreza (GBP/tona) |
|------------------------------|--|
| Vapnenac | 3,72 |
| Pijesak i šljunak | 4,80 |
| Ostalo | 5,57 |
| Ponderirana prosječna cijena | 4,42 |

- (25) Nakon Odluke o pokretanju postupka Ujedinjena Kraljevina dostavila je dodatne podatke u vezi s troškovima proizvodnje agregata u Sjevernoj Irskoj i Velikoj Britaniji. U usporedbi s Velikom Britanijom, Sjeverna Irska ima veće troškove za električnu energiju i lokacijsku dozvolu. Troškovi električne energije malog/srednjeg poduzeća u Sjevernoj Irskoj iznose prosječno oko 14 penija po kWh i 11 penija po kWh za poduzeća slične veličine u Ujedinjenoj Kraljevini kao cjelini. Veliki i vrlo veliki potrošači električne energije u Sjevernoj Irskoj platit će u prosjeku deset penija po kWh, u usporedbi s oko 8 penija po kWh u Ujedinjenoj Kraljevini kao cjelini. Procjene pristigle iz industrije upućuju na to da bi troškovi električne energije i goriva iznosili između 30 i 46 penija za svaku tonu proizvedenog agregata. Uz to, kamenolomi u Sjevernoj Irskoj suočeni su sa znatno većim troškovima u vezi s lokacijskim dozvolama nego što ih imaju kamenolomi u Velikoj Britaniji i Republici Irskoj. Ujedinjena Kraljevina dostavila je usporedbe troškova kako bi poduprla tu izjavu.
- (26) Što se tiče razlike u razinama cijena između Sjeverne Irske i Velike Britanije općenito, Ujedinjena Kraljevina objasnila je da dobavljači u Sjevernoj Irskoj nikad nisu mogli naplatiti istu cijenu kao u Velikoj Britaniji. Ujedinjena Kraljevina ilustrirala je to prosječnim cijenama agregata u Sjevernoj Irskoj i Velikoj Britaniji između 2001. i 2008. Puna stopa poreza stoga bi predstavljala puno veći omjer prodajne cijene na već obuzdanom tržištu. Ta nemogućnost prebacivanja troškova kupcima važan je povijesni čimbenik u pomanjkanju ulaganja u bolji okoliš te se objašnjava ekonomskim (fragmentacija tržišta) i geološkim čimbenicima.
- (27) Nakon Odluke o pokretanju postupka Ujedinjena Kraljevina dostavila je detaljnije podatke u vezi s prosječnim cijenama agregata. Čini se da, osim u slučaju vrlo vrijednih, posebnih agregatnih materijala, nije ekonomično prevoziti agregate iz Sjeverne Irske u Veliku Britaniju ili čak unutar Velike Britanije iz Škotske za, na primjer, upotrebu u Londonu. U tablici 2. prikazuju se prosječne cijene iz kamenoloma u Sjevernoj Irskoj i Velikoj Britaniji između 2006. i 2011. u slučaju Sjeverne Irske i 2012. u slučaju Velike Britanije.

Tablica 2. ⁽¹³⁾**Prosječne cijene iz kamenoloma**

| Godina | Cijena po toni u Sjevernoj Irskoj (GBP) | | Cijena po toni u Velikoj Britaniji (GBP) | |
|--------|---|-----------------|--|-----------------|
| | Pijesak i šljunak | Drobljeni kamen | Pijesak i šljunak | Drobljeni kamen |
| 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⁾ Podatci za Sjevernu Irsku iz Godišnje ankete o mineralima Ministarstva poduzetništva, trgovine i ulaganja Sjeverne Irske i podatci za Veliku Britaniju iz Ureda za državnu statistiku (ONS) prikupljeni u Godišnjoj anketi o količini izvađenih mineralnih sirovina (AMRS).

- (28) Detaljnije informacije u vezi s određivanjem cijena ukazuju na isti zaključak o kojemu je Ujedinjena Kraljevina već prethodno izvijestila (uvodna izjava 26.), odnosno da bi puna stopa poreza na agregate stoga predstavljala puno veći omjer prodajne cijene na već obuzdanom tržištu. Podatci pokazuju da agregatni materijal u obliku pijeska i šljunka ili drobljenog kamena iz Sjeverne Irske ne bi mogao konkurirati prosječnim cijenama u Velikoj Britaniji kad se troškovi izraženi u iznosu od [...] (*) GBP po toni prijevoza morem uzmu u obzir. Niska cijena agregata općenito isključuje njegovu prodaju na udaljenim tržištima jer bi, čak i za [...] GBP po toni, put od [...] milja dodao gotovo [...] % na cijenu iz kamenoloma. Vjerojatno je da će u mnogim slučajevima bliži kamenolom moći ponuditi konkurentniju cijenu.
- (29) Što se tiče elastičnosti cijena potražnje, Ujedinjena Kraljevina objasnila je da je elastičnost cijena potražnje za agregate u rasponu od 0,2 do 0,5. Ispitivanje Ujedinjene Kraljevine o podacima o količini agregata i cijeni za Veliku Britaniju i Sjevernu Irsku ukazuje na to da je za većinu vrsta agregata elastičnost cijena bila u rasponu od blizu nule do oko 0,52. Nakon Odluke o pokretanju postupka Ujedinjena Kraljevina pokazala je da se procjene elastičnosti cijena potražnje za Veliku Britaniju ne mogu primijeniti na Sjevernu Irsku zbog razlika između tih dvaju tržišta. Stoga prvobitno dostavljene brojke nisu bitne za tržište Sjeverne Irske. Ujedinjena Kraljevina navela je da je pokušala odrediti elastičnost primjenjivu samo za Sjevernu Irsku, ali da su za izračun nedostajali bitni podatci.
- (30) Nakon Odluke o pokretanju postupka Ujedinjena Kraljevina dostavila je podatke iz kojih je bilo vidljivo na koji način razlike u cijeni utječu na potražnju na tržištu Sjeverne Irske. U te su svrhe pristigle informacije iz četiriju od pet najvećih poduzeća u sektoru upravljanja kamenolomima u Sjevernoj Irskoj. S obzirom na to da troškovi prijevoza obično ograničavaju tržište na kojem kamenolomi mogu prodavati proizvode po konkurentnim cijenama, teško je bilo utvrditi izravnu korelaciju između cijena i tržišnih udjela. Vjerojatnije je da će na potražnju i tržišni udjel utjecati početak ili dovršetak velikih građevinskih projekata na lokalnom području, a ne razlike u cijeni na nacionalnoj razini. Nadalje, ta društva s najvećim udjelom na tržištu u Sjevernoj Irskoj isto tako ponekad prodaju visokokvalitetne posebne proizvode pa tako usporedba među proizvođačima za određivanje tržišnih kretanja ne bi bila točna. Ipak, Ujedinjena Kraljevina pokazuje da razlike u cijenama zaista utječu na potražnju, ali na više lokalnoj razini. Trgovačka društva koja posluju blizu granice s Republikom Irskom, odnosno unutar približno 23 milje od granice, pokazala su da su doživjela znatna smanjenja prodaje nakon što su povećali cijene. Dostavljeni su posebni podatci u vezi s [...] i [...]. U tablici 3. prikazuje se učinak promjena cijena na lokaciji društava [...] i [...] u [...] između 2009. i 2013., koji pokazuje znatno smanjenje obujma prodaje i prihoda nakon uklanjanja privremene obustave olakšice 2010. Pri pokušaju prebacivanja poreza u cijelosti lokacija društava [...] i [...] u [...] izgubila je [...] % svoje prodaje, što je znatno smanjenje.

Tablica 3.

Učinak promjena cijena na lokaciji društava [...] i [...] u [...] između 2009. i 2013.

| Godina | Tone | Prodaja | Prosječna cijena |
|--------|-------|---------|------------------|
| 2009. | [...] | [...] | [...] |
| 2010. | [...] | [...] | [...] |
| 2011. | [...] | [...] | [...] |
| 2012. | [...] | [...] | [...] |
| 2013. | [...] | [...] | [...] |

- (31) Lokacije za prerađene proizvode koje se nalaze blizu granice s Republikom Irskom isto su tako doživjele znatna smanjenja prodaje nakon što su pokušale prebaciti troškove poreza na agregate u cijelosti. Na primjer, [...] društva [...] u [...], koje je od granice udaljeno samo jednu milju, zabilježio je pad proizvodnje od [...] m³ 2005. na samo [...] m³ 2013. nakon porasta cijena svojih materijala.

(*) Poslovna tajna

- (32) Nadalje, Ujedinjena Kraljevina dostavila je podatke koji pokazuju razvoj infrastrukture i drugih radova u javnom sektoru između 2000. i 2012. Razvoj prikazuje porast *outputa* javnih radova u razdoblju između 2007. i 2009., nakon čega je slijedio pad i blagi porast 2012. Međutim, Komisija napominje da je na građevinske radove općenito utjecala gospodarska kriza, stoga se takva kretanja ne mogu uzeti u obzir samostalno jer bi ona mogla biti uzrokovana gospodarskim okruženjem i kretanjima na građevinskom tržištu.
- (33) Ujedinjena Kraljevina dostavila je i ponuđene cijene za razdoblje od 2007. do 2013. za agregate koje je kupio Odjel za nabavu za ceste Sjeverne Irske (tablica 4.), uključujući troškove prijevoza do lokalnih skladišta Odjela za ceste. Podatci jasno pokazuju da su se nakon 2010., kad je porezna olakšica za agregate privremeno obustavljena, cijene smanjile, ponekad drastično ili neznatno povećale, ali u puno manjoj mjeri nego što je iznos pune stope poreza na agregate, 1,95 GBP. To pokazuje da čak i kad je javna prodaja u pitanju, proizvođači agregata u Sjevernoj Irskoj nisu mogli prebaciti porez na agregate na svoje kupce. To je još očitije jer je za javni sektor manje vjerojatno da na njega utječe gospodarska kriza, a građevinski radovi u javnom sektoru, kao oni koje provodi Odjel za ceste, povećali su svoj udjel opće potražnje za agregatima.

Tablica 4.

Ponuđene cijene za razdoblje od 2007. do 2013. za agregate koje je kupio Odjel za nabavu za ceste Sjeverne Irske

| Godina | Kamena sitnež veličine 10 mm (GBP) | Pijesak za beton (GBP) | Kamen tip 3 (GBP) |
|--------|------------------------------------|------------------------|-------------------|
| 2007. | 8,43 | 9,52 | 4,67 |
| 2008. | 8,49 | 9,52 | 4,70 |
| 2009. | [...] | [...] | [...] |
| 2010. | [...] | [...] | [...] |
| 2011. | [...] | [...] | [...] |
| 2012. | [...] | [...] | [...] |
| 2013. | [...] | [...] | [...] |

2.3.4. Tržište agregata u Sjevernoj Irskoj

- (34) Budući da su korist od porezne olakšice za agregate ostvarili samo kamenolomi u Sjevernoj Irskoj, a ne u i ostatku Ujedinjene Kraljevine, Ujedinjena Kraljevina dostavila je podatke o tome zašto je tržište agregata u Sjevernoj Irskoj različito geografsko tržište od općeg tržišta Ujedinjene Kraljevine i u čemu se oni razlikuju.
- (35) Ujedinjena Kraljevina pokazuje da su tržišta za agregate u Sjevernoj Irskoj i Velikoj Britaniji međusobno odvojena i drukčija, s vrlo malo međusobnog utjecaja. Tržišta za agregate obično su lokalna po prirodi zbog relativno visokih troškova prijevoza materijala u odnosu na njihovu prodajnu cijenu. Primjenom podataka koje je na raspolaganje stavilo Ministarstvo prometa, Ujedinjena Kraljevina izračunala je da prosječan trošak prijevoza jedne tone agregata cestom iznosi do 0,855 GBP po toni po milji. Niska cijena agregatnih proizvoda znači da bi zbog duljih putovanja agregatni proizvodi bili manje konkurentni od materijala podrijetlom iz kamenoloma koji su više lokalni u odnosu na kupca. Nadalje, izvoznici agregatnog materijala procijenili su da bi trošak prijevoza agregata morem između Sjeverne Irske i Velike Britanije iznosio oko [...] GBP po toni. Morskom bi se teretu tada dodao i neophodan cestovni teret od kamenoloma do luke i od pristaništa dolaska do mjesta uporabe. Ujedinjena Kraljevina pokazala je i da prijevoz agregata između dviju regija nije isplativ, osim u slučaju posebnog obojenog kamena ili skupljih agregatnih materijala. Procjenjuje se da čak i za te materijale postoji vjerojatnost za dodatni trošak od [...] – [...] GBP po toni za cestovni prijevoz tereta od pristaništa u Velikoj Britaniji do najbližih tvornica asfalta.

- (36) Zalihe agregata uvelike se razlikuju između Sjeverne Irske i Velike Britanije zbog dostupnosti materijala i nekoliko različitih aktivnih koncesionara kamenoloma. Zbog svoje geološke prirode Sjeverna Irska može se podičiti najvećom raznolikošću vrsta stijena u odnosu na sve regije Ujedinjene Kraljevine usporedive veličine. Kamenolomi su relativno ravnomjerno raspoređeni po cijeloj Sjevernoj Irskoj. Dok različite grofovije imaju veća ležišta određenih vrsta stijena, agregati od drobljenog kamena uglavnom su međusobno zamjenjivi, osiguravajući mnogo kamena pogodnog za upotrebu kao agregat u cijelom području. S druge strane, područje Velike Britanije nema takvu geološku raznolikost. Zbog raznolikih i bogatih ležišta stijena, jednoliko raspoređenih diljem zemlje i u blizini svih velikih tržišta, Sjeverna Irska ima puno veću zalihu međusobno zamjenjivih proizvoda od tržišta u Velikoj Britaniji. To dovodi do većih razina tržišnog natjecanja u Sjevernoj Irskoj te smanjuje marže koje proizvođači agregata iz Sjeverne Irske imaju za povećanje svojih cijena.
- (37) Kako je navela Ujedinjena Kraljevina, daleko najveći omjer nezavisnih kamenoloma i veći broj kamenoloma po četvornoj milji u Sjevernoj Irskoj isto tako osigurava veće tržišno natjecanje među dobavljačima agregata. U Velikoj Britaniji više od 75 % svih agregata isporučuje petero velikih poduzeća ⁽¹⁴⁾. Suprotno tomu, pet najvećih poduzeća u Sjevernoj Irskoj čini tamo samo oko 39 % ukupne proizvodnje agregata.
- (38) Ujedinjena Kraljevina pokazuje da ta dva tržišta karakteriziraju različita kretanja potražnje jer je pad potražnje za agregatima tijekom gospodarske krize i od njezina početka bio puno veći u Sjevernoj Irskoj nego u Velikoj Britaniji. Nadalje, kako se *output* u sektoru graditeljstva i potražnja za agregatima smanjuje, za preostalu se potražnju pojačava tržišno natjecanje među koncesionarima kamenoloma.
- (39) Sjeverna Irska puno je sklonija samostalnom poslovanju, pri čemu je vertikalna integracija između proizvodnje agregata, cementa i betona daleko manje uobičajena na tržištu u Sjevernoj Irskoj u usporedbi s Velikom Britanijom. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 37., u Velikoj Britaniji petoro najvećih društava nadzire i do 75 % proizvodnje agregata. Ta ista društva kontroliraju i 70 % ukupne proizvodnje gotovog betona i veliki udjel svih tvornica asfalta, od kojih oboje predstavljaju ključna tržišta prodaje agregata. Stoga pri smanjenju proizvodnje u sektoru graditeljstva i potražnje za betonom i asfaltom pet najvećih društava u Velikoj Britaniji nadzire smanjenje svojih kapaciteta proizvodnje agregata. U praksi opskrba agregatima spremnije će se prilagoditi potražnji u Velikoj Britaniji, ograničavajući pad cijena. Sjeverna Irska razlikuje se zbog nedostatka vertikalne integracije tržišta jer kako se proizvodnja u sektoru graditeljstva i potražnja za agregatima smanjuje, tržišno se natjecanje među koncesionarima kamenoloma za ostatak potražnje pojačava. To čini tržište Sjeverne Irske daleko konkurentnijim od tržišta Velike Britanije, s većim brojem kamenoloma po četvornoj milji i po glavi i većim omjerom nezavisnih kamenoloma koji pokušavaju prodati svoje proizvode nezavisnim, samostalnim tvornicama prerađenih proizvoda.
- (40) Nadalje, Ujedinjena Kraljevina pokazala je da je tržište agregata Sjeverne Irske i Republike Irske vrlo slično.

2.3.5. Trgovinska izloženost

- (41) Nakon Odluke o pokretanju postupka Ujedinjena Kraljevina dostavila je podatke o trgovinske izloženosti industrije agregata Sjeverne Irske između 2002. i 2013. Službenom statistikom mogle bi se dobiti samo zbrojene polugodišnje brojke zbog pravila o objavljivanju Poreznog i carinskog ureda Njezina Veličanstva (HMRC). Njima se ne dopušta raščlamba trgovinske izloženosti prema vrsti agregata, a za neke godine statistika o trgovanju uopće nije dostupna. Na dodatne poteškoće naišlo se zbog nedostatka službenih podataka o proizvodnji prerađenog betona i prerađenih asfaltnih proizvoda. U tim primjerima Ujedinjena Kraljevina koristila se procjenama ⁽¹⁵⁾ tržišta koje je dostavilo udruženje Quarry Products Association Northern Ireland („QPANI”). Zbog

⁽¹⁴⁾ Koncentracija malog broja velikih poduzeća i vertikalna integracija njihova poslovanja bila je navedena kao jedan od razloga zbog kojega je Ured za poštnu trgovinu u kolovozu 2011. uputio tržišta agregata, cementa i betona povjerenstvu za tržišno natjecanje. U istom upućivanju Ured za poštnu trgovinu razlikuje tržište Sjeverne Irske od općeg tržišta Ujedinjene Kraljevine zbog njegovih značajki. Nadalje, Ured za poštnu trgovinu smatrao je da tržište agregata Sjeverne Irske ne predstavlja isti problem u pogledu tržišnog natjecanja kao što je to slučaj s općim tržištem Ujedinjene Kraljevine.

⁽¹⁵⁾ One se uglavnom temelje na podatcima iz izvješća InterTradelreland društva Grand Thornton objavljenog 2012. te projiciraju podatke u budućnost i prošlost u skladu s godišnjom promjenom postotka u ukupnoj proizvodnji u sektoru graditeljstva u Sjevernoj Irskoj. Ključni subjekti unutar industrije potvrdili su da brojke predstavljaju nepristrane procjene.

nepostojanja državne statistike za druge kategorije proizvoda Ujedinjena Kraljevina osigurala je procjene najboljih pretpostavki u pogledu trgovinske izloženosti drobljenog kamena, prerađenih betonskih proizvoda, pijeska i asfalta. Ipak, čak i s obzirom na ta ograničenja, Ujedinjena Kraljevina smatra da podaci o trgovinske izloženosti pokazuju stupanj trgovanja između Republike Irske i Sjeverne Irske. Trgovinska izloženost detaljno je prikazana u tablici 5. Brojke se temelje na godišnjim ili polugodišnjim brojkama za uvoz i izvoz te za godišnju proizvodnju, a dostavljene su i Komisiji.

Tablica 5.

Trgovinska izloženost

| Agregat od drobljenog kamena (GBP) | | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|--------|--------|-------|
| | 2006. – 2007. | 2008. – 2009. | | | | |
| Uvoz | 13 699 717 | 5 986 891 | | | | |
| Izvoz | 28 519 715 | 19 938 824 | | | | |
| Procijenjena vrijednost domaće prodaje | 160 426 000 | 143 524 581 | | | | |
| Trgovinska izloženost (uvoz + izvoz)/(uvoz + prodaja) | 24,25 % | 17,34 % | | | | |
| Prerađeni proizvodi od betona (GBP) | | | | | | |
| | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. |
| Uvoz | 10 | 10 | 9 | 7 | 7,5 | 7,5 |
| Izvoz | 70 | 35 | 28 | 21 | 16 | 15 |
| Procijenjena vrijednost domaće prodaje | 325 | 276 | 210 | 210 | 216 | 226 |
| Trgovinska izloženost (uvoz + izvoz)/(uvoz + prodaja) | 23,9 % | 15,7 % | 16,9 % | 12,9 % | 10,5 % | 9,6 % |
| Prerađeni proizvodi od asfalta i pijesak ⁽¹⁾ (GBP) | | | | | | |
| | 2007. – 2008. | 2009. – 2010. | 2011. – 2012. | | | |
| Uvoz proizvodâ od asfalta i pijeska | 1 540 633 | 1 909 210 | 4 489 366 | | | |
| Izvoz proizvodâ od asfalta i pijeska | 12 382 394 | 6 220 782 | 4 670 559 | | | |
| Procijenjena vrijednost domaće prodaje proizvodâ od asfalta i pijeska | 384 518 301 | 310 666 790 | 293 343 700 | | | |
| Trgovinska izloženost (uvoz + izvoz)/(uvoz + prodaja) | 3,61 % | 2,60 % | 3,08 % | | | |

(¹) Ujedinjena Kraljevina pokazala je da se uvoz proizvoda od asfalta i pijeska naglo povećao tijekom 2011. i 2012. nakon privremene obustave poreza na agregate 2010. Međutim, kao rezultat pravila o objavljivanju Poreznog i carinskog ureda Njezina Veličanstva, teško je razriješiti koliko je do porasta došlo zbog pijeska, a koliko zbog prerađenih proizvoda od asfalta. Ipak, vjerojatno je da se veliki omjer tog povećanja može pripisati prerađenim proizvodima od asfalta uvezenima iz Republike Irske. Dok bi pijesak i dalje bio podložan porezu na agregate pri uvozu u Ujedinjenu Kraljevinu, prerađeni proizvodi od asfalta ne bi, i stoga bi mogli ostvariti korist od nižih troškova proizvodnje i biti konkurentniji na istom tržištu u Sjevernoj Irskoj od lokalnog asfalta.

- (42) Brojevi u tablici 5. pokazuju da je industrija agregata u Sjevernoj Irskoj podložna znatnom stupnju trgovinske izloženosti u vezi s prodajom drobljenog kamena. Ujedinjena Kraljevina pokazuje da se neprijavljeni uvoz agregata u Sjevernu Irsku znatno povećao nakon uvođenja poreza na agregate 2002. Ova neprijavljena razina uvoza vjerojatno se još jednom ubrzala nakon privremene obustave porezne olakšice za agregate 2010. Anketa koju je 2002. provelo Ulstersko sveučilište prebrojila je broj kamiona koji dovoze agregate u Sjevernu Irsku na osam važnijih graničnih prijelaza. Rezultati te ankete pokazali su da je do 89 kamiona dnevno prevozilo agregate. Za godišnji ukupni iznos cjelokupnog službeno prijavljenog uvoza bilo bi potrebno samo 243 kamiona godišnje. To je ukazivalo na to da je stvarna razina uvoza agregata mogla biti i 133 puta viša od one zabilježene službenim statistikama 2002., odnosno da će procijenjene trgovinske izloženosti vjerojatno uvelike podcijeniti stvarnu razinu trgovinske izloženosti.

2.3.6. *Prebacivanje i smanjenja prihoda od prodaje*

- (43) U vezi s prebacivanjem povećanih troškova proizvodnje na krajnje kupce i s mogućim smanjenjem prihoda od prodaje, Ujedinjena Kraljevina dostavila je podatke koji pokazuju da se nakon uvođenja poreza 2002. prosječna cijena agregata u Sjevernoj Irskoj povećala za iznos koji je mnogo manji od onoga koji bi se očekivao da je porez na agregate bio prebačen u potpunosti, a to je bilo povezano s padom zakonite prodaje koja je bila proporcionalno mnogo veća od pada zabilježenog u Velikoj Britaniji.
- (44) Ujedinjena Kraljevina isto je tako objasnila da je prodaja niskoklasnih agregata i ispuna pala u godini koja je završila s 31. ožujkom 2003. u usporedbi s razinama dvije godine prije uvođenja poreza na agregate. Proizvodnja iz zakonitih kamenoloma u kalendarskoj godini 2002. bila je znatno ispod utvrđenog kretanja prodaje agregata (općenito, tijekom posljednjih 30 godina došlo je do uzlaznog kretanja u vezi s prodajom agregata u Sjevernoj Irskoj). U Velikoj Britaniji proizvodnja agregata 2002. pala je za 5,7 % u usporedbi s neznatnim povećanjem prethodne godine (međutim, analizom kretanja pokazalo se je da je u Velikoj Britaniji proizvodnja općenito bila u padu tijekom posljednjih deset godina).
- (45) Ujedinjena Kraljevina isto je tako objasnila da je od uvođenja poreza od 1,60 GBP po toni prosječna cijena agregata u Sjevernoj Irskoj 2002. porasla za oko 0,25 – 0,30 GBP po toni u usporedbi s 2001., dok se u Velikoj Britaniji cijena povećala za 1 – 1,40 GBP po toni. Čak i dopuštajući činjenicu da je agregat koji se upotrebljava u prerađenim proizvodima, koji je ostvario korist od olakšice od 80 % prema izvornom degresivnom programu kreditiranja iz 2002. u Sjevernoj Irskoj, uključen u taj prosjek, to podrazumijeva da su koncesionari kamenoloma u Sjevernoj Irskoj morali apsorbirati znatan omjer poreza. Pod pretpostavkom da su prerađeni proizvodi upotrebljavali polovinu proizvodnje agregata u Sjevernoj Irskoj i da na njihovu cijenu nije utjecao porez 2002., to i dalje prema Ujedinjenoj Kraljevini pretpostavlja da je, u prosjeku, više od 1 GBP/tona poreza moralo biti apsorbirano za svaku tonu agregata prodanog za upotrebu u njegovu sirovom stanju.
- (46) Nakon Odluke o pokretanju postupka Ujedinjena Kraljevina dostavila je dodatna objašnjenja njima u potvrdu u uvodnoj izjavi 45. da je nakon uvođenja poreza na agregate prosječna cijena u Sjevernoj Irskoj porasla mnogo manje nego što je stopa poreza, dok je u Velikoj Britaniji porasla za 1 – 1,40 GBP/tona s obzirom na to da proizvođači prerađenih proizvoda od agregata nikad nisu platili punu stopu poreza na agregate. Ujedinjena Kraljevina pokazuje procjene prema kojima je između trećine i polovine svih agregata proizvedenih u Sjevernoj Irskoj upotrijebljeno u proizvodnji prerađenih proizvoda. Čak i kad bi se, rasprave radi, uzele veće brojke i primijenio puni iznos od 100 % koji se primijenio na prerađene proizvode tijekom prve godine poreza, i shodno tome pretpostavilo da nije bilo porasta u troškovima proizvodnje kao posljedica poreza na 50 % agregata, tada to samo udvostručuje porast cijene za preostalih 50 %. Takvo udvostručenje ukazalo bi na to da je povećanje u dobivenoj cijeni bilo 0,50 – 60/tona, što je još uvijek znatno niže od cijene dobivene u Velikoj Britaniji i nije blizu prebacivanja punog dodatnog troška od 1,60 GBP po toni koji je prouzročio porez u prvoj godini primjene.
- (47) Nadalje, Ujedinjena Kraljevina dostavila je podatke koje je prikupila od reprezentativnih uzoraka agregata u Sjevernoj Irskoj u vezi s kretanjima proizvodnje agregata, prometu i dobiti. Međutim, prikazana su kretanja povezana i ne mogu se izdvojiti od kretanja na građevinskom tržištu i recesije koja je započela 2008.
- (48) Podatci su pokazali da su profitabilnost i cijene već toliko niski prije privremene obustave programa oslobođenja od poreza da potpuna apsorpcija poreza ne bi bila financijski održiva. Društva su umjesto toga pokazala da su prebacila porez i da su zauzvrat morala prihvatiti dodatne troškove prodaje povrh onih koje su već prouzročile ekonomske okolnosti pune izazova. Kako bi njihova poduzeća nastavila s radom, u industriji su odgođena ozbiljna kapitalna ulaganja, a zaposlenici su dobili otkaze. Ankete pokazuju da je prebacivanje poreza od 1,95 GBP po toni na kupce predstavljalo izazov jer bi cijene prema kupcima porasle između 50 % i 66 %. Zbog

ekonomske klime kupci nisu skloni platiti više cijene i umjesto toga odgađaju ulaganja ili kod konkurencije traže alternativne materijale ili konkurentniju cijenu. To je štetno za poslovanje vezano uz agregate u Sjevernoj Irskoj, što za posljedicu ima gubitak kupaca, smanjenje količine prodaje i pritisak u pogledu dodatnog smanjenja profitnih marži.

- (49) Stoga, iako podatci prikupljeni iz reprezentativnih uzoraka iz industrije agregata u Sjevernoj Irskoj predstavljaju dobru naznaku razvoja prometa i dobiti industrije agregata u Sjevernoj Irskoj, oni se ne mogu izdvojiti iz ekonomskog konteksta i nisu samostalno uvjerljivi za ocjenu učinaka punog iznosa poreza na agregate.

2.3.7. Ostali podatci

- (50) Procijenjeni godišnji proračun za program olakšica (izgubljena državna sredstva) u to se vrijeme razlikovao od izvorne prijave između 15 milijuna GBP (2004. – 2005.) i 35 milijuna GBP (2010. – 2011.).
- (51) U vezi s brojem korisnika procijenjeno je da bi oko 170 koncesionara kamenoloma bilo prihvatljivo za olakšicu.
- (52) Tijelo koje dodjeljuje potpore u pogledu poreznih olakšica za agregate u Sjevernoj Irskoj jest Porezni i carinski ured Njezina Veličanstva (HMRC).

2.3.8. Razlozi za pokretanje formalnog ispitnog postupka

- (53) Kao što je objašnjeno u uvodnim izjavama 47. do 54. Odluke o pokretanju postupka, Komisija je sumnjala je li preinačena porezna olakšica za agregate primjenjiva u Sjevernoj Irskoj bila u skladu s Ugovorom, a posebno s njegovim člankom 110. Te su sumnje Komisiji onemogućile pronalaženje mjere koja bi u toj fazi bila spojiva s unutarnjim tržištem.
- (54) Komisija je smatrala da je porez na agregate rezultirao unutarnjim oporezivanjem u smislu članka 110. Ugovora. Komisija je dalje ustanovila da postoji razlika u primjeni poreza na agregate između proizvođača u Sjevernoj Irskoj i proizvođača iz ostalih država članica koja se nije mogla opravdati.
- (55) Kao što je objašnjeno u uvodnoj izjavi 56. Odluke o pokretanju postupka, Komisija je na temelju relevantne sudske prakse smatrala da se kao posljedica poništenja Odluke od 7. svibnja 2004. mjera kako se primjenjivala od tog datuma (i do njezine privremene obustave 1. prosinca 2010.) mora smatrati nezakonitom. Nadalje, Komisija tvrdi da će uvijek ocjenjivati spojivost nezakonite državne potpore s unutarnjim tržištem u skladu s bitnim kriterijima postavljenima u bilo kojem instrumentu koji je bio na snazi u vrijeme dodjele potpore⁽¹⁶⁾. Budući da se potpora smatrala nezakonitom i dodijeljena je tijekom razdoblja koje obuhvaća primjenjivost Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001., kao i nakon objave Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008.⁽¹⁷⁾, Komisija je ocijenila spojivost poreznih olakšica za agregate u okviru dokumenta na snazi u vrijeme dodjele potpore na sljedeći način:
- (a) Smjernice o potporama za zaštitu okoliša iz 2001.; i
- (b) Smjernice o potporama za zaštitu okoliša 2008. od 2. travnja 2008.
- (56) U vezi s ocjenom mjere u okviru Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001., Komisija je zaključila da bi se uvjeti spojivosti utvrđeni u tim Smjernicama mogli smatrati ispunjenima. Međutim, prisjetila se da joj je, s obzirom na sumnje izražene u vezi s člankom 110. Ugovora, u toj fazi bilo onemogućeno pronaći mjeru spojivu s unutarnjim tržištem na temelju Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001.
- (57) U vezi sa spojivošću mjere u okviru Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. Komisija je zaključila:
- (a) da porezna olakšica za agregate u Sjevernoj Irskoj barem neizravno pridonosi poboljšanju u zaštiti okoliša te da ne narušava opći cilj koji se ostvaruje porezom na agregate u skladu s točkom 151. Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008.;

⁽¹⁶⁾ Obavijest Komisije o utvrđivanju važećih pravila za ocjenu nezakonitih državnih potpora (SL C 119, 22.5.2002., str. 22.).

⁽¹⁷⁾ Smjernice Zajednice o državnim potporama za zaštitu okoliša iz 2008. (SL C 82, 1.4.2008., str. 1.).

- (b) da su korisnici olakšice utvrđeni s pomoću kriterija koji su objektivni i transparentni u skladu s točkom 158. podtočkom (a) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008.;
- (c) da porez bez smanjenja vodi znatnom povećanju proizvodnih troškova koji se zahtijevaju točkom 158. podtočkom (b) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008.;
- (d) da je uvjet razmjernosti potpore predviđen točkom 159. Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. ispunjen s obzirom na to da korisnici porezne olakšice za agregate u Sjevernoj Irskoj i dalje plaćaju 20 % poreza.
- (58) Iako su podaci koje je dostavila Ujedinjena Kraljevina pokazali znatno povećanje troškova proizvodnje zbog poreza na agregate, zbog kojih bi inače bilo vjerojatno da takav porast ne bi bio prebačen bez znatnih smanjenja prihoda od prodaje, Komisija u toj fazi nije mogla zaključiti na temelju dostavljenih podataka, ponajprije nedovoljno detaljnih podataka, da je uvjet za spojivost u točki 158. podtočki (c) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. bio ispunjen.
- (59) Na temelju točke 158. podtočke (c) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008., usklađenošću s potrebnim kriterijima zahtijeva se da se bitno povećanje troškova proizvodnje iz uvodne izjave 58. ne može prebaciti na kupce, a da to ne dovede to važnih smanjenja prihoda od prodaje. U tom smislu, država članica može dati procjene, *inter alia*, elastičnosti cijena proizvoda predmetnog sektora na mjerodavnom zemljopisnom tržištu, kao i procjene izgubljenih prihoda od prodaje i/ili smanjenih prihoda poduzetnika iz određenog predmetnog sektora odnosno kategorije.
- (60) Komisija je u tom kontekstu primijetila da se argumenti Ujedinjene Kraljevine da se povećanje troškova proizvodnje nije moglo prebaciti, a da to ne dovede do bitnog smanjenja prihoda od prodaje bili temeljeni na usporedbi između povećanja cijene zbog uvođenja poreza na agregate (oko 0,25 – 0,30 GBP po toni 2002. u usporedbi s 2001. u Sjevernoj Irskoj, dok je u Velikoj Britaniji cijena narasla za 1 – 1,40 GBP po toni). Što se tiče smanjenja (zakonite) prodaje u Sjevernoj Irskoj, Komisija je uočila da se ukupno razlikovalo za sve vrste agregata između – 17,6 % (2001. – 2003.) i – 22,8 % (2002. – 2003.) te je vjerojatno bili mnogo veće od onih zabilježenih u Velikoj Britaniji. Komisija je smatrala da bi se ti argumenti mogli smatrati naznakom poteškoća na koje se naišlo zbog prebacivanja povećanih troškova proizvodnje u Sjevernoj Irskoj.
- (61) Komisija je ipak istaknula da Ujedinjena Kraljevina nije dostavila dovoljno detaljnih podataka koji dokazuju i brojčano određuju učinak tih argumenata činjenice da proizvođači prerađenih proizvoda od agregata nikad nisu plaćali punu stopu poreza na agregate zbog njegova postupna uvođenja u Sjevernoj Irskoj.
- (62) Nadalje, što se tiče dokazivanja smanjenja prihoda od prodaje, Ujedinjena Kraljevina nije osigurala objašnjenja u pogledu razvoja tržišta agregata u Sjevernoj Irskoj nakon 2002. Na slici 2. Izvješća udruženja Quarry Products Association Northern Ireland („QPANI“) Uredu za poštnu trgovinu Studija tržišta u sektoru agregata Ujedinjene Kraljevine ⁽¹⁸⁾ kako ga je dostavila Ujedinjena Kraljevina, prikazano je povećanje proizvodnje od 2004. do 2007.
- (63) Ujedinjena Kraljevina izjavila je podnesku da je „povećanje troškova utjecalo na promet subjekata i smanjilo njihovu dobit“. Međutim, za tu izjavu nisu dostavljeni podatci koji bi ju poduprli.
- (64) Kako bi dokazala poštovanje uvjeta spojivosti iz točke 158. podtočke (c) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008., Ujedinjena Kraljevina dostavila je samo podatke na razini ukupne industrije, a da nisu bili dostavljeni reprezentativni uzorci pojedinačnih korisnika temeljeni na, primjerice, njihovoj veličini.
- (65) Konačno, Komisija je primijetila da su opažanja Ujedinjene Kraljevine ukazivala na to da je za većinu vrsta agregata elastičnost cijene bila u rasponu od blizu nule do oko 0,52, odnosno činilo se da su relativno neelastične. U načelu, to bi značilo da bi povećanje troškova proizvodnje bilo prebačeno na krajnje kupce. Ujedinjena Kraljevina nije dostavila ni dodatna objašnjenja ni izračune u vezi s konkretnim učinkom relativne neelastičnosti kako je zaključeno na temelju argumenata dostavljenih u vezi s (nemogućnošću) prebacivanja povećanja troškova proizvodnje na krajnje kupce.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/aggregates/>, kojemu se pristupilo 18. srpnja 2014.

3. PRIMJEDBE ZAJNTERESIRANIH STRANA

3.1. Primjedbe primljene od udruženja QPANI 23. rujna 2011.

- (66) Udruženje QPANI iznijelo je da su proizvođači agregata u Sjevernoj Irskoj ušli u program olakšica u dobroj vjeri oslanjajući se na činjenicu da je Ujedinjena Kraljevina tražila odobrenje Komisije te da je Komisija donijela pozitivnu odluku. Uz to, sklopili su sporazume o zaštiti okoliša, što je s njihove strane značilo znatna ulaganja.
- (67) Podnositelji koji su se žalili na odluku Komisije kojom se odobrava program olakšica nikada primjerima nisu dokazali da je zaista postojala diskriminacija u odnosu na uvezene agregate.
- (68) Udruženje QPANI navodi da bi bilo kakav povrat sredstava državne potpore kršio legitimna očekivanja koncesionara kamenoloma u Sjevernoj Irskoj da je potpora bila zakonita. Budući da su koncesionari kamenoloma već uložili sredstva za poboljšanje okoliša, nalog za povrat zapravo bi značio da bi ta društava dva puta morala snositi troškove. Uz to, povrat potpore bio bi suprotan načelu pravne sigurnosti.
- (69) Udruženje QPANI dalje navodi da je količina uvezenih agregata u Sjevernu Irsku uvijek bila minimalna. Oni pokazuju da se nakon uvođenja poreza na agregate uvoz zapravo povećao jer su se povećali privatna novogradnja i izdaci javnog sektora za izgradnju.
- (70) Što se tiče nemogućnosti prebacivanja poreza na agregate na kupce, QPANI ističe da se znatno povećanje troškova proizvodnje koje je Komisija već potvrdila ne bi moglo prebaciti zbog prekapacitiranosti sektora agregata i puno konkurentnijeg tržišta u Sjevernoj Irskoj. Uz to, u Sjevernoj Irskoj postoji znatan opseg materijala koji je izuzet iz poreza na agregate, poput škrljevca koji se upotrebljava u javnim i privatnim građevinskim projektima te kojima se koriste poljoprivrednici. Anketa udruženja QPANI o mjesečnoj privatnoj prodaji kamenja (rujan 2001. – rujan 2002.) pokazala je znatan pad u poslovanju od travnja 2002. u usporedbi s prethodnom godinom. Jedinica za statistiku Ministarstva za poduzetništvo, trgovinu i ulaganja (Sjeverna Irsko) u godišnjem je izvješću o mineralima iz 2002. ukazala na pad od oko 2,7 milijuna tona u proizvodnji agregata u Sjevernoj Irskoj, što predstavlja oko 11 % proizvodnje.
- (71) Udruženje QPANI iznijelo je da istraživanje Odbora za poslovanje Sjeverne Irske, „Uvođenje poreza na agregate – Godinu dana kasnije, treće izvješće sa sjednice 2003. – 2004.” daje jasne dokaze koji pokazuju učinak na prodaju agregata i razine zaposlenosti uvođenjem poreza na agregate.
- (72) Udruženje QPANI tvrdi da je razlog povećanja proizvodnje agregata u Sjevernoj Irskoj od 2004. do 2007. bio rezultat povećane aktivnosti izgradnje u toj pokrajini.
- (73) Udruženje QPANI dalje tvrdi da su povećani troškovi utjecali na profitne marže koncesionara što je dokazano činjenicom da su povećanja cijena rasla samo za 0,25 do 0,30 GBP kako je bilo navedeno u uvodnoj izjavi 81. Odluke o pokretanju postupka. Stoga su tako apsorbirali glavninu povećanih troškova proizvodnje prouzročene porezom na agregate i, s obzirom na kapitalno intenzivnu industriju i njezine visoke režijske troškove, postalo je očito da su uske profitne marže koncesionara bile dodatno smanjene.
- (74) Udruženje QPANI tvrdi da se podatci o elastičnosti cijena odnose na tržište agregata u Velikoj Britaniji te da oni nisu odražavali situaciju u Sjevernoj Irskoj.

3.2. Primjedbe primljene od udruženja British Aggregates Association („BAA”) 23. rujna 2011.

- (75) Udruženje BAA iznijelo je da bi za Ujedinjenu Kraljevinu bilo nemoguće retroaktivno ispravljati poreznu diskriminaciju proizvoda uvezenih iz ostalih država članica, Tvrdili su da čak i da Ujedinjena Kraljevina mora vratiti bilo koji iznos plaćen kao porez na agregate za proizvode uvezene u Sjevernu Irsku iz ostalih država članica, to ne bi moglo otkloniti ozbiljan odvratajući učinak porezne diskriminacije. Stoga retroaktivno odobrenje programa za olakšice ne bi bilo moguće.

- (76) Udruženje BAA tvrdi da program za olakšice za porez na agregate nije u skladu sa Smjernicama o potporama za zaštitu okoliša iz 2001. Navodno porez na agregate nema znatan učinak na okoliš kako se to zahtijeva točkom 51. podtočkom 2.(a) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001.; program olakšica iz 2004. nije bio odobren kad je porez na agregate bio donesen kako se to zahtijevalo točkom 51. podtočkom 2.(b) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001.; 20 % nije znatan dio poreza kako se to zahtijevalo točkom 51. podtočkom 1.(b) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001.
- (77) Udruženje BAA dalje tvrdi da program olakšica nije u skladu sa Smjernicama o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. Porezna olakšica za agregate narušava ciljeve zaštite okoliša koji se porezom na agregate žele ostvariti, suprotno točki 151. Smjernica o potpori za zaštitu okoliša iz 2008. jer je od 2004. prouzročila znatan „uvoz“ agregata iz Sjeverne Irske u Veliku Britaniju. To bi upućivalo na to da su se izbjegavala pravila kojima se zahtijeva da se agregat koji se vadi u Sjevernoj Irskoj, ali upotrebljava u Velikoj Britaniji, oporezuje u punom iznosu.
- (78) Uz to, udruženje BAA ističe da porezna olakšica za agregate nije u skladu s točkom 158. podtočkom (c) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. jer nije dokazana nemogućnost prebacivanja znatnog povećanja troškova proizvodnje. Konkretno, ekonomski podatci koje predlaže Ujedinjena Kraljevina, na koje se upućuje u uvodnim izjavama 21. do 23. Odluke o pokretanju postupka, nevjerovatni su i vjerojatno obmanjujući. Prosječne cijene koje je dostavila Ujedinjena Kraljevina navodno su beznačajne jer postoji mnogo raznih vrsta agregata i, shodno tome, velik broj cijena. Uz to, cijene iz kamenoloma isto tako ovise o lokaciji kamenoloma i udaljenosti od gradilišta. Stoga usporedba prosječne cijene za Sjevernu Irsku (relativno malo i ruralno područje) i prosječne cijene za cijelu Veliku Britaniju ne bi bila relevantna. Navodno, ako su cijene iz kamenoloma zaista bile 50 % niže od cijena u Velikoj Britaniji, za sjevernoirskim bi agregatima u Velikoj Britaniji postojala velika potražnja. Udruženje BAA tvrdi da troškovi prijevoza iz Sjeverne Irske do Londona nisu viši od troškova prijevoza iz Škotske do Londona.

4. PRIMJEDBE IZ UJEDINJENE KRALJEVINE PRIMLJENE 25. STUDENOGA 2011.

- (79) Ujedinjena Kraljevina tvrdi da se potpora ne bi trebala smatrati nezakonitom potporom i da se u ocjeni spojivosti mjere s unutarnjim tržištem mogu primijeniti samo Smjernice o potporama za zaštitu okoliša iz 2001.
- (80) Ujedinjena Kraljevina tvrdi da bi Komisija trebala uzeti u obzir činjenicu da je Odluka od 7. svibnja 2004. kojom se odobrava potpora bila proglašena ništavnom jer Komisija nije uspjela nezakonito pokrenuti formalni ispitni postupak. Mjera je Komisiji bila prijavljena te je bila odobrena prije dodjele svih poreznih olakšica. U trenutku dodjele potpora nije bila nezakonita.
- (81) Ujedinjena Kraljevina navodi da s obzirom na to da je Odluka od 7. svibnja 2004. bila ništavna, Komisija nije u biti donijela odluku u skladu s člankom 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 ⁽¹⁹⁾ („Postupovna uredba”) u roku od dva mjeseca. Stoga bi se mjera trebala smatrati odobrenom. Ako se na početnu obavijest primijeni članak 4. stavak 6. Postupovne uredbe, tada se potpora smatrala odobrenom 2004. i Komisija nije nadležna donijeti novu odluku u skladu s člankom 4. Umjesto toga, mjeru treba smatrati zatečenom potporom, koja podliježe preispitivanju samo u smislu svojih budućih učinaka i koja ne može biti podložna nalogu za retroaktivni povrat. Međutim, donesena je odluka u skladu s člankom 4. stavkom 3., iako na nezakonit način i unatoč tome što je naknadno proglašena ništavnom, kada članak 4. stavak 6. Postupovne uredbe više nije primjenjiv. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da bi isto tako trebala imati pravo osloniti se na činjenicu da je odluka o odobrenju u skladu sa člankom 4. stavkom 3. Postupovne uredbe donesena prije dodjele porezne olakšice pa tako dodjela potpore nije bila nezakonita u smislu da je bila dodijeljena bez odobrenja Komisije.
- (82) Ujedinjena Kraljevina tvrdi da je, u tom slučaju, razlog što je potpora smatrana nezakonitom jedino taj što je Odluka od 7. svibnja 2004. bila proglašena ništavnom jer se njome nije uspio pokrenuti formalni ispitni postupak 2004. Ne radi se o tome da je Ujedinjena Kraljevina u vrijeme stupanja mjere na snagu kršila članak 108. stavak 3. Ugovora. U ocjeni spojivosti mjere s unutarnjim tržištem trebale bi se primijeniti samo Smjernice o potporama za zaštitu okoliša iz 2001. Komisija bi trebala nastaviti s ocjenjivanjem potpore na temelju prijave iz 2004. i primijeniti pravila koja su u tom trenutku bila primjenjiva.

⁽¹⁹⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u [sada članak 108. Ugovora] (SL L 83, 27.3.1999., str. 1.).

- (83) Budući da Ujedinjena Kraljevina tvrdi da potpora nije nezakonita, ona navodi da Komisija nije ovlaštena podijeliti potporu dodijeljenu između razdoblja kad su na snazi bile Smjernice o potporama za zaštitu okoliša iz 2001., odnosno Smjernice o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. Iz toga slijedi da bi se, s obzirom na to da je Komisija ustanovila da je mjera bila dosljedna sa Smjericama o potporama za zaštitu okoliša iz 2001., sve potpore dodijeljene u okviru programa trebale proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem.
- (84) Ujedinjena Kraljevina odbija argumente koje je predložilo udruženje British Aggregates Association („BAA”) kao svoj odgovor na Odluku o pokretanju postupka u kojoj BAA tvrdi da mjera, kako je bilo priopćeno 2004., nije bila u skladu sa Smjericama o potporama za zaštitu okoliša iz 2001. Ujedinjena Kraljevina naglašava činjenicu da je Komisija već ustanovila, kao što se navodi u uvodnoj izjavi 63. Odluke o pokretanju postupka, da je porez na agregate imao znatan učinak na okoliš i da BAA ne osporava nalaze Komisije da sporazumi o zaštiti okoliša sklopljeni s društvima koja se bave agregatima u Sjevernoj Irskoj i koja su ostvarila korist od porezne olakšice za agregate u iznosu od 80 % imaju pozitivne učinke na okoliš te da ne narušavaju ciljeve koje porez na agregate ostvaruje. Uz to, Ujedinjena Kraljevina iznijela je dokaze da je mjera koju je Komisija odobrila 2004. bilo proširenje programa olakšica koji je izvorno uveden istodobno kad i porez. Točkom 51. podtočkom 2.(b) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001. ne zahtijeva se da svaki pojedini aspekt odstupanja mora biti utvrđen ili proveden istodobno s uvođenjem poreza. Da se radilo o tome, nikad ne bi bilo moguće uvesti preinačeno odstupanje i točka 51. podtočka 2. bila bi suvišna odredba. Nadalje, Ujedinjena Kraljevina predlaže da se točka 51. podtočka 1.(b) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001. ispuni, a kako je Komisija već potvrdila u uvodnoj izjavi 67. Odluke o pokretanju postupka, zahtjev za plaćanje 20 % poreza na agregate predstavlja zahtjev o plaćanju znatnog dijela poreza. Pitanje je li taj omjer znatan mora u obzir uzeti i činjenicu da koncesionari kamenoloma koji su prihvatljivi za olakšicu moraju snositi troškove poboljšanja ekološke učinkovitosti i da su cijene agregata općenito niže u Sjevernoj Irskoj nego u ostatku Ujedinjene Kraljevine. U apsolutnom iznosu monetarna vrijednost od 20 % nacionalnog poreza koji se mora platiti stoga je veća od ostatka Ujedinjene Kraljevine.
- (85) Ujedinjena Kraljevina tvrdi da je ideja da bi program olakšica činio diskriminacijsko oporezivanje u suprotnosti s člankom 110. Ugovora netočna. Uvoz iz Irske u Ujedinjenu Kraljevinu oporezuje se isto kao i proizvodnja u Ujedinjenoj Kraljevini, uključujući proizvodnju u Sjevernoj Irskoj gdje uvjeti za olakšicu nisu ispunjeni. Stoga ne postoji diskriminacija između proizvoda uvezenih iz Irske u Ujedinjenu Kraljevinu i proizvoda proizvedenih u Ujedinjenoj Kraljevini. Sjeverna Irska nije država članica pa tako nije primjereno primijeniti članak 110. Ugovora kako bi se utvrdilo da posebni porezni tretman određenih proizvođača u okviru tog područja čini diskriminaciju u odnosu na proizvode uvezene iz ostalih država članica i prodanih unutar tog područja. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da bi se diskriminacija trebala ocijeniti uzimajući u obzir nacionalne proizvode i da, s obzirom na to da nacionalni proizvodi u Ujedinjenoj Kraljevini podliježu punom iznosu poreza na agregate, diskriminacija ne može postojati. Nadalje, činjenica da je određenim proizvođačima u određenim područjima država članica omogućena porezna olakšica stvar je nadzora državnih potpora u skladu s člankom 107. Ugovora, a ne članka 110. Samo bi se članak 107. stavak 3. Ugovora trebao primijeniti na fiskalne mjere potpore dodijeljene proizvođačima, a ne članak 110. Inače bi se sve fiskalne potpore proizvođačima trebale proširiti na proizvode iz ostalih država članica. Nadalje, ne postoji pravilo u pravu Unije kojime se zahtijeva da potpora dodijeljena u obliku porezne olakšice proizvođačima u dijelu države članice bude na raspolaganju uvoznicima sličnih proizvoda iz ostalih država članica na isti način.
- (86) Ujedinjena Kraljevina ne prihvaća da je potpora nezakonita, no ako Komisija bude smatrala da ona to jest, Ujedinjena Kraljevina vjeruje da nalog za povrat nije primjeren. Nalogom za povrat prekršila bi se legitimna očekivanja primatelja te bi on bio nerazmjern.

5. OCJENA MJERE

5.1. Državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora (bivši članak 87. stavak 1. EZ-a)

- (87) Državna potpora definirana je u članku 107. stavku 1. Ugovora kao potpora koju dodjeljuje država članica ili koja se dodjeljuje s pomoću državnih sredstava u bilo kojem obliku čime se narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj u mjeri u kojoj to utječe na trgovinu među državama članicama.

- (88) Porezna olakšica za agregate bila je dodijeljena s pomoću državnih sredstava, u obliku smanjenja porezne stope, društvima smještenima na određenom dijelu državnog područja Ujedinjene Kraljevine (Sjeverna Irska), stavljajući ih u povoljniji položaj smanjenjem troškova koje bi inače morali snositi. Primatelji potpore uključeni su u vađenje agregata ili u proizvodnju prerađenih proizvoda što su ekonomske djelatnosti koje uključuju trgovinu između država članica.
- (89) Shodno tomu, Komisija je u uvodnoj izjavi 39. Odluke o pokretanju postupka zaključila da prijavljena mjera čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora (bivši članak 87. stavak 1. Ugovora o osnivanju Europske zajednice).

5.2. Ocjena državne potpore

5.2.1. Pravna osnova

- (90) Kao što je opisano u uvodnoj izjavi 55., Komisija je zaključila da s obzirom na to da će se potpora smatrati nezakonitom i uzimajući u obzir ekološki cilj mjere, Komisija bi trebala ocijeniti spojivost mjere u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora na temelju pravne osnove na snazi u trenutku dodjele potpore, kako slijedi:
- (a) Smjernice o potporama za zaštitu okoliša iz 2001.; i
- (b) Smjernice o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. od 2. travnja 2008.
- (91) Ujedinjena Kraljevina smatra da se zbog razloga opisanih u uvodnim izjavama 79. do 83. potpora ne bi smjela smatrati nezakonitom potporom te da ju je potrebno ocijeniti samo na temelju Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001.
- (92) Uz svoje nalaze u vezi s Odlukom o pokretanju postupka, s obzirom na stajalište koje je izrazila Ujedinjena Kraljevina, Komisija naglašava da je Sud dosljedno držao da u slučaju osporavanja pozitivne odluke Komisije u okviru propisanih rokova te sudskog poništenja odluke opća načela prava Unije, a ponajprije načela pravne sigurnosti te zaštita legitimnih očekivanja ne sprečavaju Komisiju da proglaši da dana mjera potpore tvori nezakonitu i nespojivu potporu te da naredi povrat sredstava potpore. U predmetu CELF I. ⁽²⁰⁾ Sud je naveo da se „potpora provedena nakon pozitivne odluke Komisije smatra zakonitom dok sud Komisije ne odluči poništiti tu odluku. Kasnije, nakon potonje odluke, smatra se da se predmetna potpora u skladu s prvim stavkom članka 231. Ugovora o EZ-u nije proglasila spojivom s poništenom odlukom, s time da se njezina provedba mora smatrati nezakonitom.” U predmetu CELF II. ⁽²¹⁾ Sud potvrđuje svoje nalaze da „pozitivna odluka Komisije ne može biti razlogom za legitimno očekivanje primatelja potpore, prvo, ako je ta odluka bila pravovremeno osporena pred sudom Zajednice koji ju je poništio ili drugo, dokle god ne istekne razdoblje za pokretanje postupka ili, u slučaju da je postupak pokrenut, dokle god sudac Zajednice ne donese konačnu presudu.”
- (93) Komisija stoga i dalje tvrdi da bi se porezna olakšica za agregate trebala smatrati nezakonitom potporom. Posljedično, potpora dodijeljena nakon 2. travnja 2008. podliježe Smjernicama o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. Međutim, kako Ujedinjena Kraljevina tvrdi, čak da se porezna olakšica za agregate smatrala zatečenom potporom, i dalje bi je trebalo prilagoditi Smjernicama o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. u skladu s točkom 200.

5.2.2. Kršenje članka 110. Ugovora

- (94) Kao što je objašnjeno u uvodnim izjavama 53. i 54., Komisija je smatrala da bi porezna olakšica za agregate koja se ne dodijeli proizvodima uvezenima u Sjevernu Irsku iz ostalih država članica mogla kršiti članak 110. Ugovora.
- (95) Čini se da se prvim stavkom članka 110. Ugovora isključuje nacionalni program kao što je program poreznih olakšica za agregate primjenjiv u Sjevernoj Irskoj kojim se predviđa smanjenje stope poreza na agregate u vezi s neobrađenim agregatima koje su u Sjevernoj Irskoj vadili proizvođači koji su sklopili sporazume o zaštiti okoliša, dok su istovjetni proizvodi uvezeni iz ostalih država članica isključeni iz programa smanjene stope te se stoga

⁽²⁰⁾ C-199/06 – CELF i Ministre de la Culture et de la Communication, stavak 63., 2008. I-00469.

⁽²¹⁾ C-199/09 – CELF i Ministre de la Culture et de la Communication, stavak 45., 2010. I-02099. Vidjeti i T-116/01 – P & O European Ferries (Vizcaya) protiv Komisije, stavak 205., 2003. II-02957.

oporezuju po punoj stopi poreza na agregate ⁽²²⁾. Suprotno podnesku Ujedinjene Kraljevine opisanom u uvodnoj izjavi 85., činjenica da će se program smanjene stope primijeniti samo na određeno područje ne mijenja njegovo tumačenje. Štoviše, da su odredbe poput programa olakšice Ujedinjene Kraljevine dopuštene, države članice lako bi zaobišle načelo nediskriminacije utvrđeno u članku 110. Ugovora.

- (96) Sud je prema tvrdnjama same Ujedinjene Kraljevine ustanovio ⁽²³⁾ da „pravo Zajednice ne ograničava slobodu svake države članice na uspostavu poreznog sustava kojim se razlikuju određeni proizvodi, čak i proizvodi koji su slični u smislu prvog stavka članka 90. Ugovora o EZ-u“. Takvo je razlikovanje, međutim, u skladu s pravom Unije „samo ako ono ostvaruje ciljeve koji su sami usklađeni sa zahtjevima Ugovora i njegovim sekundarnim zakonodavstvom i ako su detaljna pravila takva da se njima mogu izbjeći sve vrste diskriminacije, izravne ili neizravne, u odnosu na uvoz iz drugih država članica ili svi oblici zaštite u vezi s domaćim proizvodima koji se natječu“. Povezano s poreznom olakšicom za agregate, različit tretman uvezenih agregata očito nije sukladan sa zahtjevima za razlikovanje koje je utvrdio Sud.
- (97) Vodeće načelo povezano s pravom Unije jest da je načela Ugovora potrebno tumačiti i primjenjivati na način kojim se ostvaruju njihovi ciljevi. Člankom 110. Ugovora utvrđuju se posebne odredbe povezane s međunarodnim oporezivanjem kojima se državama članicama zabranjuje uvođenje unutarnjeg oporezivanja diskriminacijske prirode. Kako bi porezna mjera koja čini potporu bila važeća, Komisija stoga mora biti uvjerenja da se predmetnom mjerom kao prvo ne krši članak 110. Ugovora, i kao drugo, da se njome ispunjavaju svi bitni uvjeti utvrđeni u člancima 107. i 108 ⁽²⁴⁾. Nema razloga zbog kojeg bi se smatralo da bi mjera potpore u obliku porezne olakšice koja se primjenjuje samo u dijelu države članice trebala biti iznimka od tog tumačenja.
- (98) Međutim, Komisija prima na znanje da se Ujedinjena Kraljevina svojim dopisom od 1. travnja 2014. obvezala ispraviti nespojivost porezne olakšice za agregate s člankom 110. Ugovora nadoknađujući naplaćene iznose koji su nespojivi s unutarnjim tržištem u skladu s kriterijima opisanima u uvodnim izjavama 99. do 103. Područje primjene ispravljanja jest omogućiti stjecanja agregata u Sjevernu Irsku iz ostalih država članica, i to ona u kojima je plaćena puna stopa poreza na agregate tijekom razdoblja između 2004. i 2010. u kojemu je program porezne olakšice na agregate bio aktivan, kako bi se ostvarila korist od 80 % poreznog odbitka na agregate koji je bio dostupan koncesionarima kamenoloma Sjeverne Irske koji su sudjelovali u poreznoj olakšici na agregate. Cilj uvođenja predloženog programa bio bi rješavanje nepravilnosti do koje je moglo doći.
- (99) Komisija primjećuje nemogućnost utvrđivanja stranih kamenoloma koji su prodali agregate podložne porezu na agregate te koji su bili uvezeni i upotrijebljeni u Sjevernoj Irskoj, koju Ujedinjena Kraljevina navodi u svom dopisu od 17. rujna 2012.. Komisija dalje primjećuje da subjekti koji stvarno plaćaju porez na agregate nisu bili strani kamenolomi, nego uvoznici prijavljeni za plaćanje poreza. Stoga se čini primjerenim i dosljednim s primjerima iz prakse Komisije ⁽²⁵⁾ da su subjekti koji stvarno plaćaju porez i zbog kojih su agregati propustili trenutak nastanka porezne obveze oni subjekti koji imaju pravo na naknadu. Predloženi retroaktivni program osigurava da bi svatko tko dostavi dokaze koje su iznijeli Poreznom i carinskom uredu Njezina Veličanstva za porez na agregate po punoj stopi u vezi s preuzimanjem agregata koji su bili uvezeni u Sjevernu Irsku iz ostalih država članica između 1. travnja 2004. i 30. studenoga 2010. („relevantno razdoblje“) i koji su ispunili posebne kriterije u pogledu okoliša i navedene uvjete, mogao tražiti zajam od 80 % na plaćeni porez.
- (100) Kako bi se retroaktivnim programom trebalo osigurati da se samo uvozom agregata iz kamenoloma koji ispunjavaju iste standarde zaštite okoliša kao i kamenolomi u Sjevernoj Irskoj koji su bili prihvatljivi za olakšicu ostvaruje korist od mehanizma nadoknade, Ujedinjena Kraljevina morala je osigurati mehanizam verifikacije. Komisija potvrđuje da kako bi retroaktivni program zaista bio primjenjiv, a ne nepotrebno opterećujući, Ujedinjena Kraljevina neće provjeravati jesu li strani kamenolomi ispunili točne standarde određene kamenolomima u Sjevernoj Irskoj jer u stvarnosti ne bi imali poticaja da to učine, ali su barem standardi zaštite okoliša koje je u to vrijeme predviđalo relevantno zakonodavstvo Unije bili preneseni u odgovarajuća nacionalna zakonodavstva. Ministarstvo za okoliš Sjeverne Irske osiguralo bi standarde zaštite okoliša svih mogućih podnositelja zahtjeva te bi vodilo razdoblje prijave u trajanju od godine dana počevši od objave prijedloga zakona o retroaktivnoj potpori u Ujedinjenoj Kraljevini.

⁽²²⁾ Vidjeti predmet C-221/06, Stadtgemeinde Frohnleiten i Gemeindebetriebe Frohnleiten, stavci 56. – 73., 2007. I-09643.

⁽²³⁾ Isto 22.

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

⁽²⁵⁾ C-43/02 (ex NN 75/01) – Luksemburg, C-7/05 – Slovenija, NN 162/A/2003 i N 317/A/2006 – Austrija, C-4/09 (ex N 679/97) – Francuska.

- (101) Kako bi imao pravo na olakšicu, podnositelj zahtjeva trebao bi pokazati kamenolom izvan Ujedinjene Kraljevine iz kojeg je agregat potekao i Ministarstvu za okoliš Sjeverne Irske podnijeti zahtjev za potvrdu da je u to vrijeme kamenolom ispunjavao standarde zaštite okoliša sukladne zakonodavstvu Unije. Ministarstvo za okoliš tada bi tražilo mišljenje nadležnih tijela u ostalim državama članicama kako bi utvrdilo primjenjive norme i njihovu sukladnost. Ako bi bilo zadovoljno, Ministarstvo bi tada izdalo potvrdu o sukladnosti koja bi bila dostupna Poreznom i carinskom uredu Njezina Veličanstva ⁽²⁶⁾ osiguravajući mu potrebne podatke za obradu zahtjeva za otplatu poreza. Za zahtjeve u vezi s istim kamenolomom primjenjivala bi se ista potvrda.
- (102) Zahtjevi za povrat trebali bi sadržavati sljedeće dokumentirane dokaze: agregati su nabavljeni iz kamenoloma iz druge države članice tijekom relevantnog razdoblja; kamenolom ima potvrdu Ministarstva za okoliš; plaćena je puna stopa poreza na agregate i nije tražena olakšica u druge svrhe. Dokaz o nabavi mogao bi se sastojati od odgovarajuće komercijalne dokumentacije na kojoj se vidjeti datum transakcije i podrijetlo agregata. Prijavljeni račun poreznog obveznika za porez na agregate mogao bi poslužiti kao dokaz da je puna stopa poreza na agregate plaćena i da nije tražena druga olakšica. To je dio vlastite evidencije poreznog obveznika jer je nadležnim tijelima samo dostavljen ukupni iznos poreza koji se mora platiti na oporeziv agregat koji se komercijalno upotrebljava. Komisija je svjesna poteškoća koje bi mogući podnositelji zahtjeva mogli imati pri osiguravanju takve dokumentacije zbog dugog razdoblja koje je prošlo od uvođenja porezne olakšice za agregate ⁽²⁷⁾. Međutim, Komisija prima na znanje da je Ujedinjenoj Kraljevini samo potreban razuman dokaz dostupan za retroaktivnu olakšicu, s obzirom na činjenicu da ne postoji javna evidencija s takvim podatcima.
- (103) Retroaktivno ispravljanje koji predlaže Ujedinjena Kraljevina ima sljedeća glavna obilježja:
- (a) Bit će u velikoj mjeri stavljen na uvid javnosti, uključujući oglašavanjem u nacionalnom tisku u Sjevernoj Irskoj i Republici Irskoj. Kako je trenutak nastanka porezne obveze za porez na agregate podrijetlom s lokacije izvan Ujedinjene Kraljevine onaj kada je agregat komercijalno upotrijebljen, odnosno podliježe sporazumu o opskrbi u Ujedinjenu Kraljevinu, upotrebljava se u građevinske svrhe ili je pomiješan sa svime osim s vodom, mogući prihvatljivi subjekti mogli bi se najtočnije utvrditi oslanjajući se na podatke o prijavi poreza na agregate u Sjevernoj Irskoj. Stoga će stavljanje retroaktivnog programa na uvid javnosti među ostalim uključivati dopise svakom poduzeću koje plaća porez na agregate i prijavljeno je u Sjevernoj Irskoj, uključujući sve koji su mogli biti prijavljeni tijekom relevantnog razdoblja, ali koji su od tada poništili prijavu.
 - (b) To će biti uređeno sljedećim izvedivim prijedlogom Poreznog zakona nakon odluke Komisije. Ujedinjena Kraljevina obavijestila je Komisiju da je rad na nacrtu zakona već započeo u travnju 2014., dok su Komisiji već dostavili primjerak obrasca za povrat poreza na agregate. Predviđa se da bi retroaktivni program mogao stupiti na snagu u travnju ili svibnju 2015.
 - (c) Programom će se osigurati jednogodišnje razdoblje prijave pri Ministarstvu za okoliš od trenutka objave nacrta zakona, osiguravajući da Ministarstvo za okoliš ima dovoljno vremena za ispitivanje bitnih kamenoloma.
 - (d) Trajat će četiri godine od trenutka donošenja zakona (odnosno nakon kraljevskog odobrenja relevantnog prijedloga Poreznog zakona).
 - (e) Program neće biti ograničen u pogledu veličine fonda.
 - (f) Uključit će plaćanja kamata s retroaktivnom naknadom poreza. Kamatna bi se stopa izračunala u skladu s člankom 9. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 ⁽²⁸⁾.
 - (g) To će osigurati obradu plaćanja na najbrži mogući način (točno će razdoblje ovisiti o vremenu koje će nadležnim tijelima ostalih država članica trebati da provjere ekološke potvrde kamenoloma iz kojih je agregat bio uvezen u Sjevernu Irsku).
- (104) Komisija stoga smatra da je Ujedinjena Kraljevina provela uspostavu odgovarajućeg dokumenta kako bi ispravila bilo kakvu diskriminaciju do koje je eventualno došlo u prošlosti.

⁽²⁶⁾ Porezni i carinski ured Njezina Veličanstva provodio je porez i program za olakšice.

⁽²⁷⁾ Od poduzeća u Ujedinjenoj Kraljevini obično se traži da čuvaju poreznu evidenciju šest godina za potrebe poreza na agregate.

⁽²⁸⁾ Uredba Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u (SL L 140, 30.4.2004., str. 1.).

5.2.3. Ocjena na temelju Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001.

- (105) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 56., Komisija nije mogla pozitivno zaključiti svoju ocjenu olakšice poreza za agregate u okviru Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001. zbog sumnji da je ona povezana s člankom 110. Ugovora. Budući da će Ujedinjena Kraljevina utvrditi odgovarajući instrument kako bi ispravila svaku diskriminaciju koja proizlazi iz mjere, Komisija sada može zaključiti da je mjera spojivima s unutarnjim tržištem na temelju Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001.
- (106) Komisija bilježi primjedbe pristigle od udruženja BAA povezane s ocjenom mjere u Odluci o pokretanju postupka i primjedbe Ujedinjene Kraljevine s tim u vezi. Komisija je ustanovila da nema novih argumenata koje Komisija nije već uzela u obzir te da nema razloga za mijenjanje ocjene u Odluci o pokretanju postupka.

5.2.4. Ocjena na temelju Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008.

- (107) Komisija je u Odluci o pokretanju postupka ocijenila spojivost mjere s unutarnjim tržištem na temelju Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. Ocjena Komisije bila je pozitivna u svakom pogledu, osim u pogledu sukladnosti s točkom 158. podtočkom (c) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008., odnosno s kriterijima nužnosti kojima se zahtijeva da se znatno povećanje troškova proizvodnje prouzročeno porezom na agregate ne može prebaciti na kupce, a da to ne dovede to važnih smanjenja prihoda od prodaje korisnika olakšica poreza na agregate u Sjevernoj Irskoj.
- (108) U Odluci o pokretanju postupka Komisija je istaknula da Ujedinjena Kraljevina nije na primjeren način uzela u obzir učinak činjenice da proizvođači prerađenih proizvoda iz agregata nikad nisu platili punu stopu poreza na agregate na prosječno povećanje cijena u Sjevernoj Irskoj u usporedbi s povećanjem cijena u Velikoj Britaniji 2001. i 2002. nakon uvođenja poreza na agregate. Ujedinjena Kraljevina sada je dostavila procjenu učinka takvih prerađenih proizvoda na podacima koji pokazuju da razina povećanja cijena zaista ukazuje na nemogućnost prebacivanja poreza na agregate (vidjeti uvodnu izjavu 46.).
- (109) Nadalje, što se tiče dokazivanja smanjenja prihoda od prodaje, Komisija je napomenula da Ujedinjena Kraljevina nije osigurala objašnjenja u pogledu razvoja tržišta agregata u Sjevernoj Irskoj nakon 2002. Podatci koji su bili dostavljeni pokazali su povećanje u proizvodnji od 2004. do 2007. Kako je navedeno u uvodnim izjavama 47. do 49., dostavljeni su podatci iz reprezentativnog uzorka proizvođača agregata u Sjevernoj Irskoj, uključujući kretanja proizvodnje. Međutim, čini se da su oni pažljivo slijedili kretanja u građevinarstvu te je na njih snažno utjecala recesija koja je započela 2008. te stoga ne bi bila potpuno relevantna za dokazivanje smanjenja prihoda od prodaje zbog uvođenja poreza na agregate.
- (110) Komisija je u Odluci o pokretanju postupka uočila i da nisu predstavljeni podatci koji bi poduprli podnesak o tome da je povećanje troškova utjecalo na promet subjekata i smanjilo njihovu dobit. Unatoč velikim poteškoćama u prikupljanju važnih podataka, Ujedinjena Kraljevina uspjela je dostaviti podatke koji podupiru te navode, kako je opisano u odjeljcima 2.3.4. do 2.3.7. Uz to, Ujedinjena Kraljevina dostavila je podatke koji pokazuju visoku razinu tržišnog natjecanja s kojima se suočavaju proizvođači agregata iz Sjeverne Irske i njihove niske marže za povećanja cijena zbog veće opskrbe međusobno zamjenjivih proizvoda, nedostatka vertikalne integracije tržišta, velikog broja proizvođača s malim tržišnim udjelom (vidjeti uvodne izjave 34. do 40.).
- (111) Komisija je u Odluci o pokretanju postupka napomenula i da podatci o elastičnosti cijena u vezi s potražnjom ukazuju na činjenicu da ta potražnja ne bi bila elastična. Ujedinjena Kraljevina sada je pokazala da su odgovarajući podatci upućivali na cijelu Ujedinjenu Kraljevinu te nisu mogli biti bitni samo za Sjevernu Irsku. Komisija potvrđuje objašnjenja Ujedinjene Kraljevine da se posebna elastičnost za tržište Sjeverne Irske ne može izračunati.
- (112) Komisija primjećuje da je nakon primjedbe udruženja BAA da su ekonomski podatci koje predlaže Ujedinjena Kraljevina, navedeni u uvodnim izjavama 21. do 23. Odluke o pokretanju postupka, nevjerovatni i vjerojatno obmanjujući, Ujedinjena Kraljevina naknadno dostavila detaljnije podatke (uvodna izjava 27.) u pogledu cijena agregata u Sjevernoj Irskoj i Velikoj Britaniji. Podatci pokazuju da bi puna stopa poreza na agregate zaista predstavljala puno viši omjer prodajne cijene na već obuzdanom tržištu.

- (113) Komisija je dalje razmatrala razlog zbog kojeg bi se porez na agregate mogao prebaciti na potrošače u Velikoj Britaniji, ali ne u Sjevernoj Irskoj. U tom smislu Komisija potvrđuje ocjenu Ujedinjene Kraljevine kako je opisana u uvodnim izjavama 34. do 40., koju je potvrdio Ured za poštenu trgovinu (OFT) u svojem izvješću o agregatima ⁽²⁹⁾ da je tržište agregata u Sjevernoj Irskoj drukčije geografsko tržište od onoga u Velikoj Britaniji te da za proizvođače agregata u Sjevernoj Irskoj ima manje manevarskog prostora za prebacivanje pune stope poreza na svoje kupce.
- (114) Komisija napominje i da je opseg za povećanja cijena u Sjevernoj Irskoj navodno isto tako vrlo ograničen višim troškovima proizvodnje s kojima se suočavaju u brojnim područjima. Ujedinjena Kraljevina pokazala je da su podaci koje su dostavila četiri od pet najvećih društava u industriji pokazali da su profitne marže već iznimno uske, sa mnogo kamenoloma koji posluju nekoliko godina s gubitcima, isto tako zbog viših troškova struje i lokacijskih dozvola (vidjeti uvodnu izjavu 25.).
- (115) Komisija primjećuje da, iako nisu podijeljeni po godinama i po vrsti agregata, podaci koje je Ujedinjena Kraljevina dostavila i koji su opisani u odjeljku 2.3.6. pokazuju da je industrija agregata u Sjevernoj Irskoj bila suočena s visokom trgovinskom izloženošću koja je općenito premašivala 10 % i dosegala čak 24,25 %. Kako je Ujedinjena Kraljevina naglasila, zbog neprijavljenih bi uvoza iz Sjeverne Irske trgovinska izloženost mogla biti čak i veća. U prethodnoj praksi ⁽³⁰⁾ Komisija je smatrala da bi već i trgovinska izloženost iznad 10 % predstavljala rizik za konkurentnost odgovarajuće industrije. Nadalje, Komisija je potvrdila da je zbog visoke trgovinske izloženosti u kombinaciji s niskim tržišnim udjelom nemoguće prebaciti znatne dodatne troškove na kupce ⁽³¹⁾, a da se ne izgubi količina prodaje.
- (116) Međutim, Komisija primjećuje da podaci za asfalt i pijesak ne slijede to kretanje i imaju mnogo nižu trgovinsku izloženost. No pijesak i asfalt ne slijede ista kretanja kao drugi neobrađeni ili obrađeni agregati. Brojke općenito pokazuju smanjenje uvoza i izvoza. Međutim, čini se da se uvoz pijeska i asfalta posljednjih godina udvostručio. To, naravno, utječe na izračun trgovinske izloženosti. Potrebno je spomenuti da za uvezene prerađene agregate porez na agregate nikad nije bio obvezan, odnosno da je nakon privremene obustave porezne olakšice za agregate, kad je asfalt iz Sjeverne Irske postao podložan punom iznosu poreza na agregate, uvezeni asfalt automatski bio mnogo jeftiniji. Stoga je moguće da je na kretanje uvoza utjecala ta razlika u cijeni.
- (117) Nadalje, Komisija napominje da tržište agregata za sve vrste neobrađenih agregata predstavlja jedno tržište proizvoda. Razlog tome jest međusobna zamjenjivost različitih sirovih agregata te je to potvrdio OFT u izvješću iz 2012. ⁽³²⁾ kad je ocijenio tržište za agregate (neobrađeni agregati), cement i gotov beton te nije podijelio tržište agregata. Stoga je Komisija zaključila da različite razine trgovinske izloženosti za pijesak i asfalt u usporedbi s ostalim vrstama agregata nisu bitne za njihovu ocjenu jer, kao prvo, pijesak i asfalt uzimaju se zajedno, iako su na različitim tržištima proizvoda, gdje pijesak pripada prvoj kategoriji agregata od drobljenog kamena, a asfalt je prerađeni agregat, a kao drugo, na brojke utječu kretanja uvoza, vjerojatno u vezi s asfaltom.
- (118) Zaključno, Komisija utvrđuje da je Ujedinjena Kraljevina pokazala da znatno povećanje troškova proizvodnje zbog poreza na agregate nije moglo biti prebačeno bez važnih smanjenja prihoda od prodaje te da je uvjet spojivosti propisan točkom 158. podtočkom (c) Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008. ispunjen.
- (119) Stoga Komisija može pozitivno zaključiti ocjenu spojivosti mjere s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora na temelju Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008.

6. ZAKLJUČAK

- (120) Kao što je objašnjeno u uvodnoj izjavi 40. Odluke o pokretanju postupka, Komisija je utvrdila da je Ujedinjena Kraljevina nezakonito provela preinačenu olakšicu iz poreza na agregate u Sjevernoj Irskoj kršeći članak 108. stavak 3. Ugovora. Međutim, Komisija je, s obzirom na obveze za retroaktivnim ispravljanjem koje je provela Ujedinjena Kraljevina, utvrdila da je preinačena olakšica iz poreza na agregate spojiva s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora na temelju Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2001. i Smjernica o potporama za zaštitu okoliša iz 2008.,

⁽²⁹⁾ Agregati – Razlog zbog kojeg OFT upućuje povjerenstvo za tržišno natjecanje na istraživanje tržišta od siječnja 2012.

⁽³⁰⁾ N 327/08 – Danska, uvodna izjava 64.

⁽³¹⁾ Isto 30, uvodna izjava 66.

⁽³²⁾ Isto 28.

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Preinačena olakšica u vezi s porezom na agregate koju je Ujedinjena Kraljevina provela između 1. travnja 2004. i 30. studenoga 2010. spojiva je s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije pod uvjetom da Ujedinjena Kraljevina ispuní obveze utvrđene u članku 2.

Članak 2.

1. Kako bi uklonili diskriminaciju koju su pretrpjela društva koja su uvozila agregate u Sjevernu Irsku plaćajući punu stopu poreza na agregate bez mogućnosti ostvarivanja koristi od preinačene olakšice od tog poreza koji se primjenjuje u Sjevernoj Irskoj, nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine obvezuju se provesti mehanizam kojim će retroaktivno nadoknaditi 80 % punog iznosa poreza naplaćenog uvoznicima agregata u Sjevernu Irsku između 1. travnja 2004. i 30. studenoga 2010.
2. Mehanizmom naknade predviđa se jednogodišnje razdoblje prijave pri Ministarstvu za okoliš Sjeverne Irske od datuma objave prijedloga zakona. Mehanizam naknade traje četiri godine od datuma stupanja na snagu.
3. Naknada se pravno uređuje sljedećim izvedivim Poreznim zakonom nakon ove Odluke.
4. Mehanizam naknade nije ograničen u smislu veličine sredstava i uključuje plaćanje kamata po stopi obračunanoj u skladu s člankom 9. Uredbe (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe (EZ) br. 659/1999.
5. Ujedinjena Kraljevina u velikoj mjeri stavlja mehanizam naknade na uvid javnosti, uključujući oglašavanje u nacionalnom tisku u Sjevernoj Irskoj i Republici Irskoj.

Članak 3.

Unutar godine dana od datuma obavijesti o Odluci Ujedinjena Kraljevina obavješćuje Komisiju o mjerama koje je poduzela u svrhu postupanja u skladu s Odlukom.

Komisiji šalje godišnja izvješća u pogledu postupka naknade iz članka 2., počevši od datuma priopćenja Odluke do isteka četverogodišnjeg razdoblja iz članka 2. stavka 2.

Članak 4.

Ova je Odluka upućena Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske.

Sastavljeno u Bruxellesu 4. kolovoza 2014.

Za Komisiju
Joaquín ALMUNIA
Potpredsjednik