

DECISÃO (UE) 2015/1583 DA COMISSÃO**de 4 de agosto de 2014****relativa ao regime de auxílio SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) executado pelo Reino Unido —
Exoneração do imposto sobre os granulados na Irlanda do Norte (ex N 2/04)***[notificada com o número C(2014) 5466]***(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)****(Texto relevante para efeitos do EEE)**

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter notificado as partes para apresentarem as suas observações nos termos das disposições precedentes ⁽¹⁾, e tendo em conta essas mesmas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) O Reino Unido notificou a Comissão da sua intenção de introduzir na Irlanda do Norte uma exoneração fiscal, aplicada aos granulados virgens extraídos na Irlanda do Norte e aí comercialmente explorados, bem como aos produtos transformados provenientes de granulados virgens extraídos na Irlanda do Norte e aí comercialmente explorados, de um imposto sobre os granulados criado no Reino Unido (a seguir denominado «medida»), por carta de 5 de janeiro de 2004, registada em 9 de janeiro de 2004.
- (2) A medida foi notificada enquanto alteração da exoneração inicial do imposto sobre os granulados na Irlanda do Norte ⁽²⁾, a qual foi aprovada pela Comissão na sua decisão de 24 de abril de 2002, no processo N863/01 ⁽³⁾ (Decisão N863/01).
- (3) Em 7 de maio de 2004, a Comissão adotou uma decisão de não levantar objeções em relação a essa medida ⁽⁴⁾ (decisão de 7 de maio de 2004).
- (4) Em 30 de agosto de 2004, a British Aggregates Association, a Healy Bros. Ltd. e a David K. Trotter & Sons Ltd recorreram da decisão de 7 de maio de 2004 (o recurso foi registado sob a referência de processo T-359/04).
- (5) Em 9 de setembro de 2010, o Tribunal Geral anulou a decisão de 7 de maio de 2004 ⁽⁵⁾. De acordo com o acórdão, a Comissão não estava legalmente habilitada a adotar a decisão de não levantar objeções, uma vez que não tinha examinado a questão de uma possível discriminação fiscal entre os produtos nacionais em causa e os produtos importados provenientes da Irlanda. A Comissão não recorreu deste acórdão.
- (6) Em 15 de dezembro de 2010 e em 21 de dezembro de 2011, o Reino Unido apresentou informações adicionais relativas à medida, incluindo documentos relativos à suspensão da aplicação da medida a partir de 1 de dezembro de 2010, mediante revogação dos regulamentos relativos ao imposto sobre os granulados (crédito fiscal da Irlanda do Norte) de 2004 (S.I. 2004/1959).
- (7) A Comissão solicitou informações adicionais por carta de 2 de fevereiro de 2011. O Reino Unido enviou informações suplementares por cartas de 7 de março de 2011 e de 10 de junho de 2011.

⁽¹⁾ JO C 245 de 24.8.2011, p. 10, com retificação no JO C 328 de 11.11.2011, p. 11.

⁽²⁾ A introdução faseada do imposto sobre os granulados.

⁽³⁾ JO C 133 de 5.6.2002, p. 11.

⁽⁴⁾ JO C 81 de 2.4.2005, p. 4.

⁽⁵⁾ Processo T-359/04 *British Aggregates e o./Comissão*, Acórdão de 9 de setembro de 2010, 2010 II-04227.

- (8) Por carta de 13 de julho de 2011, a Comissão informou o Reino Unido da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 108.º do Tratado em relação ao auxílio em questão.
- (9) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ⁽⁶⁾ (a seguir denominada «decisão de início do procedimento»). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre o auxílio.
- (10) A Comissão recebeu duas observações das partes interessadas, ambas em 23 de setembro de 2011. Estas foram transmitidas ao Reino Unido, em 10 de novembro de 2011, que teve a oportunidade de sobre elas se pronunciar; as observações do Reino Unido foram recebidas por carta de 25 de novembro de 2011.
- (11) O Reino Unido apresentou informações complementares em 17 de setembro de 2012 e 10 de outubro de 2012. A Comissão solicitou informações complementares em 23 de janeiro de 2014 e em 7 de fevereiro de 2014, que o Reino Unido forneceu em 1 de abril de 2014 e em 4 de junho de 2014, respetivamente.

2. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DA MEDIDA

2.1. O imposto sobre os granulados

- (12) O imposto sobre os granulados (em inglês, «*Aggregates Levy*» e, por isso, em seguida denominado «AGL») é um imposto ambiental sobre a exploração comercial de granulados e aplica-se às rochas, à areia e à gravilha. Foi introduzido pelo Reino Unido para fins ambientais, com efeito a partir de 1 de abril de 2002, para otimizar a utilização de granulados reciclados e outras alternativas aos granulados virgens e promover uma extração e utilização racionais dos granulados virgens, que constituem um recurso natural não renovável. Os custos ambientais relacionados com a extração de granulados que o AGL aborda incluem a poluição sonora, as poeiras, as agressões à biodiversidade e as degradações paisagísticas.
- (13) O AGL é aplicado aos granulados virgens extraídos no Reino Unido e aos granulados virgens importados aquando da sua primeira utilização ou venda no Reino Unido ⁽⁷⁾. Aquando da notificação inicial a taxa era de 1,60 GBP por tonelada ⁽⁸⁾. O AGL é igualmente aplicado à exploração comercial dos granulados virgens utilizados no fabrico de produtos transformados. Não se aplica aos granulados transformados e reciclados nem aos granulados virgens exportados a partir do Reino Unido.

2.2. A exoneração inicial do AGL na Irlanda do Norte

- (14) Na sua Decisão N863/01, a Comissão considerou que a introdução progressiva do AGL na Irlanda do Norte era compatível com a secção E.3.2 do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente ⁽⁹⁾ (a seguir denominado «Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001»). O auxílio aprovado assumiu a forma de um regime degressivo de cinco anos de exoneração fiscal, com início em 2002 e termo em 2007. A exoneração inicial do AGL na Irlanda do Norte abrangia apenas a exploração comercial dos granulados utilizados no fabrico de produtos transformados.

2.3. A exoneração alterada do AGL na Irlanda do Norte

- (15) A presente decisão diz exclusivamente respeito à exoneração alterada do AGL na Irlanda do Norte, que foi aplicada aos granulados virgens extraídos na Irlanda do Norte e aí comercialmente explorados, bem como aos produtos transformados provenientes de granulados virgens extraídos na Irlanda do Norte e aí comercialmente explorados.

2.3.1. Alteração

- (16) Tal como explicado nos considerandos 12 a 14 da decisão de início do procedimento, o Reino Unido considerou que as circunstâncias especiais da Irlanda do Norte apelavam ao alargamento do âmbito da exoneração do AGL na Irlanda do Norte.

⁽⁶⁾ Idem [1].

⁽⁷⁾ O AGL é aplicado ao granulado bruto importado, mas não ao granulado contido nos produtos transformados importados.

⁽⁸⁾ Em 2 de abril de 2008, ou seja, o dia a partir do qual o enquadramento dos auxílios ambientais de 2008 se tornou aplicável, o nível do AGL era de 1,95 GBP/tonelada.

⁽⁹⁾ JO C 37 de 3.2.2001, p. 3.

- (17) O regime de exoneração inicial (introdução progressiva do AGL) foi alterado. A exoneração passou a aplicar-se a todos os tipos de granulados virgens, isto é, não só aos granulados utilizados no fabrico de produtos transformados, como era o caso da exoneração inicial na Decisão N863/01, mas também aos granulados virgens utilizados diretamente em estado bruto ⁽¹⁰⁾.
- (18) A exoneração foi fixada em 80 % do nível de AGL que, de outro modo, seria devido e destinava-se a ser uma disposição transitória. Esta diretiva entrou em vigor em 1 de abril de 2004 e deveria ter-se mantido até 31 de março de 2011 (ou seja, nove anos a contar do início do AGL, em 1 de abril de 2002).
- (19) O regime de exoneração foi suspenso em 1 de dezembro de 2010.

2.3.2. Acordos ambientais

- (20) A fim de atingir mais eficazmente os objetivos ambientais pretendidos, o Reino Unido subordinou a concessão da redução ao compromisso por parte dos requerentes de subscreverem formalmente e respeitarem os acordos negociados com as autoridades britânicas, que os obrigaram a participar num programa de melhoria dos resultados ambientais ao longo do período de vigência da medida.
- (21) Os principais critérios de admissão no regime eram:
- Cada local elegível tinha de possuir a(s) autorização(ões) de planeamento e as licenças regulatórias ambientais, etc., necessárias;
 - O operador do local era obrigado a «subscrever» um regime de auditorias ambientais. A primeira auditoria tinha de ser encomendada e apresentada no prazo de 12 meses a contar da data de entrada no regime e atualizada com uma periodicidade de dois anos após essa data.
- (22) Cada acordo foi adaptado, caso a caso, às circunstâncias da pedreira, tendo em conta, por exemplo, as normas existentes e a margem para melhorias. Os domínios de desempenho abrangidos eram: qualidade do ar; arqueologia e diversidade geológica; biodiversidade; extração com dinamite; responsabilidade comunitária; poeiras; eficiência energética; águas subterrâneas; paisagem e impacto visual; ruído; armazenamento e manuseamento de petróleo e produtos químicos; restabelecimento e acompanhamento; utilização de alternativas aos granulados primários; águas de superfície; efeitos dos transportes fora do local da extração e gestão de resíduos.
- (23) O Department of Environment (Ministério do Ambiente) da Irlanda do Norte era responsável pela monitorização desses acordos e a exoneração foi retirada a empresas com lacunas significativas.

2.3.3. Custos de produção de granulados, preço de venda e elasticidade dos preços a nível da procura

- (24) No que diz respeito aos custos de produção de granulados, o Reino Unido explicou que estes variam significativamente de pedreira para pedreira e que o mesmo seria válido para os preços ⁽¹¹⁾. O preço médio de venda à saída da pedreira para as diferentes categorias de granulados encontra-se resumido no quadro 1 ⁽¹²⁾. As margens de lucro são, uma vez mais, variáveis, mas a indústria estimou que 2 % a 5 % eram valores habituais.

Quadro 1

Preço de venda

Tipo de rocha	Preço à saída da pedreira antes de impostos (GBP/tonelada)
Basalto	4,21
Arenito	4,37

⁽¹⁰⁾ Os granulados extraídos na Irlanda do Norte e expedidos para qualquer destino na Grã-Bretanha estavam sujeitos ao AGL à taxa plena. Tal era igualmente o caso dos granulados extraídos na Irlanda do Norte utilizados para o fabrico de produtos transformados expedidos para a Grã-Bretanha. Isso garantia que os granulados e os produtos transformados provenientes da Irlanda do Norte não usufruíam de uma vantagem competitiva no mercado da Grã-Bretanha.

⁽¹¹⁾ A informação foi apresentada pelo Reino Unido para efeitos de apreciação da medida com base no Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008. Declaração relativa aos minerais da DETI, de 2009.

⁽¹²⁾ Os custos de distribuição dependem das distâncias de transporte, estando os custos de transporte na ordem dos 0,15 — 0,20 GBP por tonelada e por quilómetro, no caso de o granulado ser entregue num raio de 10 a 15 milhas (16 a 24 km), consoante as circunstâncias locais.

Tipo de rocha	Preço à saída da pedreira antes de impostos (GBP/tonelada)
Calcário	3,72
Areia e gravilha	4,80
Outros	5,57
Preço médio ponderado	4,42

- (25) Na sequência da decisão de início do procedimento, o Reino Unido facultou informações complementares sobre os custos de produção dos granulados na Irlanda do Norte e na Grã-Bretanha. Os custos de eletricidade e da autorização de planeamento são mais elevados na Irlanda do Norte, em comparação com a Grã-Bretanha. A eletricidade custa, em média, a uma pequena/média empresa da Irlanda do Norte, cerca de 14 p/kWh e 11 p/kWh às empresas de dimensão similar do Reino Unido considerado na sua totalidade. Os grandes e os muito grandes consumidores de eletricidade da Irlanda do Norte pagam, em média, 10 p/kWh, em comparação com cerca de 8 p/kWh no Reino Unido na sua totalidade. As estimativas fornecidas pela indústria sugerem que os custos de combustível e de eletricidade representariam entre 30 a 46 p por cada tonelada de granulados produzida. Além disso, as pedreiras da Irlanda do Norte enfrentam custos de planeamento significativamente maiores do que as suas homólogas situadas na Grã-Bretanha e na República da Irlanda. O Reino Unido apresentou comparações de custos para sustentar esta afirmação.
- (26) No que se refere, de um modo geral, à diferença dos níveis de preços entre a Irlanda do Norte e a Grã-Bretanha, o Reino Unido explicou que os fornecedores da Irlanda do Norte nunca tiveram a possibilidade de cobrar o mesmo preço que é cobrado na Grã-Bretanha. O Reino Unido demonstrou esta situação através dos preços médios dos granulados na Irlanda do Norte e na Grã-Bretanha entre 2001 e 2008. A aplicação do imposto à taxa plena teria, por conseguinte, representado uma proporção muito mais elevada do preço de venda num mercado já contraído. Esta incapacidade de repercutir os custos nos clientes tem sido um importante fator histórico da falta de investimento na melhoria ambiental e é explicada por fatores económicos (fragmentação do mercado) e geológicos.
- (27) Na sequência da decisão de início do procedimento, o Reino Unido forneceu informações mais pormenorizadas relativas aos preços médios dos granulados. Aparentemente, exceto no caso de materiais granulados especializados e de elevado valor, não é rentável transportar os granulados da Irlanda do Norte para a Grã-Bretanha, ou mesmo dentro da Grã-Bretanha, a partir da Escócia, por exemplo, para serem utilizados em Londres. O quadro 2 mostra os preços médios à saída da pedreira na Irlanda do Norte e na Grã-Bretanha entre 2006 e 2011, no caso da Irlanda do Norte, e em 2012, no caso da Grã-Bretanha.

Quadro 2 ⁽¹³⁾**Preços médios à saída da pedreira**

Ano	Preço por tonelada na Irlanda do Norte (GBP)		Preço por tonelada na Grã-Bretanha (GBP)	
	Areia e gravilha	Brita	Areia e gravilha	Brita
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⁾ Dados relativos à Irlanda do Norte retirados do inquérito anual dos minerais do Ministério das Empresas, Comércio e Investimento da Irlanda do Norte e dados relativos à Grã-Bretanha retirados dos dados recolhidos pelo serviço nacional de estatística (ONS) através do inquérito anual sobre os minerais.

- (28) As informações mais pormenorizadas relativas aos preços apontam para a mesma conclusão que o Reino Unido já tinha anteriormente comunicado (*vide* considerando 26); isto é, que o AGL à taxa plena teria, consequentemente, representado uma proporção muito mais elevada do preço de venda num mercado já contraído. Os dados revelam que a areia e a gravilha ou os materiais granulados britados da Irlanda do Norte não teriam capacidade para competir com os preços médios praticados na Grã-Bretanha, quando tidos em consideração os custos de transporte por mar de [...] (*) GBP/tonelada. O baixo preço dos granulados, em geral, impede a sua venda em mercados distantes, pois, mesmo a [...] GBP por tonelada, uma viagem de [...] quilómetros acrescentaria quase [...] % ao preço à saída da pedreira. É provável que, na maior parte dos casos, uma pedreira mais próxima consiga oferecer um preço mais competitivo.
- (29) No que diz respeito à elasticidade dos preços a nível da procura, o Reino Unido explicou que a elasticidade de preços da procura de granulados varia entre 0,2 e 0,5. A análise feita pelo Reino Unido aos dados sobre a quantidade e os preços dos granulados na Grã-Bretanha e Irlanda do Norte sugeriu que, para a maioria dos tipos de granulados, a elasticidade do preço varia entre zero e cerca de 0,52. Na sequência da decisão de início do procedimento, o Reino Unido revelou que as estimativas da elasticidade dos preços a nível da procura no Reino Unido não podem ser aplicadas à Irlanda do Norte, devido às diferenças existentes entre os dois mercados. Por conseguinte, os valores inicialmente fornecidos não são relevantes para o mercado da Irlanda do Norte. O Reino Unido indicou que tentou determinar a elasticidade aplicável exclusivamente à Irlanda do Norte, mas que carecia de dados pertinentes para a realização do cálculo.
- (30) Na sequência da decisão de início do procedimento, o Reino Unido forneceu informações que demonstram a forma como as diferenças de preços afetam a procura no mercado da Irlanda do Norte. Quatro das cinco maiores empresas da indústria de extração de minérios da Irlanda do Norte enviaram informações com esse fim. Visto que os custos de transporte tendem a limitar o mercado em que as pedreiras podem vender os produtos a preços competitivos, foi difícil determinar uma correlação direta entre os preços e as quotas de mercado. A procura e a quota de mercado são mais suscetíveis de responder ao início ou à conclusão de grandes projetos de construção na zona local do que as diferenças de preços a nível nacional. Para além disso, as empresas que detêm a maior quota de mercado na Irlanda do Norte também vendem, por vezes, produtos especializados de qualidade superior; por este motivo, uma comparação entre os produtores para determinar a tendência do mercado não seria exata. No entanto, o Reino Unido demonstra que as diferenças de preços afetam a procura, mas mais a nível local. As empresas que operam próximo da fronteira com a República da Irlanda, isto é, num raio de cerca de 23 milhas (cerca de 37 km) da fronteira, registaram reduções significativas nas vendas quando aumentaram os preços. Foram fornecidos dados específicos no que respeita a [...] e a [...]. O quadro 3 mostra o impacto das alterações dos preços nos locais de [...] e [...] [...] entre 2009 e 2013, apresentando uma redução significativa dos volumes de vendas e das receitas no seguimento da retirada da suspensão da exoneração, em 2010. Ao tentar repercutir o imposto na íntegra, os locais [...] e [...] [...] perderam [...] % das vendas — uma redução significativa.

Quadro 3

Impacto das alterações dos preços nos locais de [...] e [...] [...] entre 2009 e 2013

Ano	Toneladas	Vendas	Preço médio
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

- (31) Os locais de produtos transformados localizados perto da fronteira com a República da Irlanda também registaram reduções significativas nas vendas quando tentaram repercutir integralmente no preço os custos do imposto sobre os granulados. Por exemplo, o [...] [...] em [...], que se encontra apenas a uma milha da fronteira (cerca de 1,6 km), viu a sua produção diminuir de [...] m³, em 2005, para apenas [...] m³, em 2013, na sequência de um aumento do preço das suas matérias-primas.

(*) Segredo comercial.

- (32) Para além disso, o Reino Unido forneceu informações que mostram a evolução das infraestruturas e de outros trabalhos do setor público entre 2000 e 2012. A evolução mostra um aumento da produção de obras públicas no período de 2007 a 2009, seguido de um decréscimo e de um ligeiro aumento, em 2012. No entanto, a Comissão observa que as obras de construção foram, de um modo geral, influenciadas pela recessão económica; por conseguinte, estas tendências não podem ser tidas em consideração isoladamente, uma vez que podem ser fruto da conjuntura económica e das tendências do mercado da construção.
- (33) O Reino Unido forneceu igualmente preços das propostas, no âmbito de concursos para o período de 2007 a 2013, no que diz respeito aos granulados adquiridos pelo Northern Ireland Roads Procurement Department (ministério competente para as aquisições relativas à rede rodoviária da Irlanda do Norte) (quadro 4), incluindo os custos de transporte para os depósitos locais desse ministério. Os dados demonstram claramente que, após 2010, quando foi suspensa a exoneração do AGL, os preços diminuíram, por vezes de forma drástica, ou aumentaram ligeiramente, mas numa medida muito menor do que o montante da taxa plena do AGL, que é de 1,95 GBP. Tal mostra que, mesmo no que respeita às vendas públicas, os produtores de granulados da Irlanda do Norte não poderiam repercutir o AGL nos seus clientes. Isto é bastante evidente, dado que o setor público é menos suscetível de ter sido afetado pela recessão económica e as obras de construção do setor público, nomeadamente as executadas pelo ministério supramencionado, aumentaram a sua quota na procura global de granulados.

Quadro 4

Preços das propostas para o período de 2007 a 2013 no que diz respeito aos granulados adquiridos pelo Northern Ireland Roads Procurement Department

Ano	Lascas de 10 mm (GBP)	Areia para betão (GBP)	Pedra de tipo 3 (GBP)
2007	8,43	9,52	4,67
2008	8,49	9,52	4,70
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

2.3.4. Mercado de granulados da Irlanda do Norte

- (34) Uma vez que só as pedreiras da Irlanda do Norte, e não as do resto do Reino Unido, beneficiaram da exoneração do AGL, o Reino Unido forneceu informações sobre a razão pela qual o mercado de granulados da Irlanda do Norte é um mercado geográfico diferente do mercado geral do Reino Unido e as diferenças subsistentes.
- (35) O Reino Unido observa que os mercados dos granulados da Irlanda do Norte e da Grã-Bretanha são separados e distintos um do outro, havendo entre eles muito pouca interação. O mercado dos granulados tende a ser de natureza local, devido ao custo relativamente elevado do transporte do material em relação ao preço de venda. Utilizando os dados disponíveis do Ministério dos Transportes, o Reino Unido calculou que o custo médio do transporte rodoviário de uma tonelada de granulado ascende a 0,855 GBP por tonelada e por milha. O baixo preço dos produtos de granulados significa que as viagens de longa duração tornarão os produtos de granulados menos competitivos para o cliente do que os materiais extraídos de pedreiras mais locais. Para além disso, os exportadores de material de granulados calcularam que o custo do transporte por via marítima entre a Irlanda do Norte e a Grã-Bretanha seria de, aproximadamente, [...] GBP por tonelada. O frete marítimo seria, então, complementado com o necessário transporte rodoviário da pedra até ao porto e do cais de chegada até ao local de utilização. O Reino Unido observa ainda que o transporte de granulados entre as duas regiões não é rentável, salvo no caso da pedra de cor mais especializada ou de materiais granulados de preço mais elevado. Estima-se que, mesmo no que se refere a estes materiais, haja um acréscimo de [...] — [...] GBP por tonelada, em termos de custo do transporte rodoviário de um cais na Grã-Bretanha até às instalações de produção de asfalto mais próximas.

- (36) O fornecimento de granulados varia consideravelmente entre a Irlanda do Norte e a Grã-Bretanha, devido não só à disponibilidade de materiais, mas também ao número de diferentes empresas de exploração extrativa. Em virtude da sua natureza geológica, a Irlanda do Norte consegue obter uma maior variedade de tipos de rochas do que qualquer outra região de dimensão comparável do Reino Unido. As pedreiras estão espalhadas, de forma relativamente uniforme, por toda a Irlanda do Norte. Apesar de diferentes distritos terem depósitos maiores de determinados tipos de rochas, os granulados britados são em larga medida permutáveis, garantindo assim, em todo o território, uma abundância de rochas adequadas à sua utilização como granulado. Em contrapartida, o território britânico não possui a mesma variedade geológica. Devido aos depósitos de rochas diversificados e ricos, repartidos uniformemente por todo o país e próximos de todos os principais mercados, a Irlanda do Norte possui uma oferta de produtos permutáveis muito superior à do mercado da Grã-Bretanha. Isto conduz a níveis de concorrência superiores na Irlanda do Norte e reduz as margens dos produtores de granulados da Irlanda do Norte no que respeita a aumentos de preços.
- (37) Tal como indicado pelo Reino Unido, a muito maior proporção de pedreiras independentes e o número mais elevado de pedreiras por quilómetro quadrado na Irlanda do Norte garantem, igualmente, uma concorrência superior entre os fornecedores de granulados. Na Grã-Bretanha, mais de 75 % de todos os granulados são fornecidos pelas cinco principais empresas ⁽¹⁴⁾ do setor. Em contrapartida, as cinco principais empresas da Irlanda do Norte representam apenas cerca de 39 % da produção total de granulados naquele território.
- (38) O Reino Unido salienta que os dois mercados se caracterizam por diferentes tendências da procura, pois a queda da procura de granulados, durante e após a recessão económica, foi muito maior na Irlanda do Norte do que na Grã-Bretanha. Ademais, à medida que a produção da construção e a procura de granulados diminuem, a concorrência entre os exploradores de pedreiras intensifica-se no que se refere à restante procura.
- (39) A Irlanda do Norte tem uma propensão muito superior para operações autónomas, sendo a integração vertical da produção de granulados, cimento e betão muito menos comum no mercado da Irlanda do Norte do que no da Grã-Bretanha. Na Grã-Bretanha, tal como indicado no considerando 37, as cinco maiores empresas controlam cerca de 75 % da produção de granulados. Estas mesmas empresas controlam igualmente 70 % da produção total de betão pronto e uma grande proporção de instalações de produção de asfalto, ambos mercados-chave para as vendas de granulados. Assim, quando a produção da construção diminui e a procura de betão e asfalto decresce, as cinco maiores empresas da Grã-Bretanha têm controlo sobre a redução das suas capacidades de produção de granulados. Com efeito, na Grã-Bretanha, o fornecimento de granulados ajustar-se-á mais facilmente à procura, limitando a pressão descendente sobre os preços. A Irlanda do Norte é diferente devido à falta de integração vertical do mercado: à medida que a produção da construção e procura de granulados diminuem, a concorrência entre os exploradores de pedreiras em relação à restante procura intensifica-se. Isto torna o mercado da Irlanda do Norte muito mais competitivo do que o da Grã-Bretanha, com um número mais elevado de pedreiras por quilómetro quadrado e *per capita* e uma maior proporção de pedreiras independentes a tentar vender os seus produtos a instalações de produção de produtos transformados independentes e autónomas.
- (40) Além do mais, o Reino Unido revelou que o mercado de granulados da Irlanda do Norte e o mercado de granulados da República da Irlanda são muito semelhantes.

2.3.5. Risco comercial

- (41) Após a decisão de início do procedimento, o Reino Unido forneceu informações sobre o risco comercial da indústria de granulados da Irlanda do Norte, entre 2002 e 2013. As estatísticas oficiais só puderam fornecer valores semestrais amalgamados, devido às regras de divulgação da Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) (a autoridade tributária e aduaneira do Reino Unido) (a seguir denominada «HMRC»). Não permitem uma discriminação do risco comercial por tipo de granulado e para alguns anos nem sequer estão disponíveis estatísticas comerciais. Foram encontradas dificuldades adicionais devido à falta de dados oficiais sobre a produção de produtos transformados à base de betão e de asfalto. Nesses casos, o Reino Unido utilizou estimativas ⁽¹⁵⁾ do

⁽¹⁴⁾ A concentração de um pequeno número de grandes empresas e a integração vertical das suas operações foram dadas como algumas das razões para o Office of Fair Trading referir os mercados de granulados, cimento e betão à Comissão da Concorrência, em agosto de 2011. Na mesma indicação, o Office of Fair Trading distingue o mercado da Irlanda do Norte do mercado geral do Reino Unido devido às suas características. Para além disso, o Office of Fair Trading considerou que o mercado de granulados da Irlanda do Norte não se depara com os mesmos problemas de concorrência que o mercado geral do Reino Unido.

⁽¹⁵⁾ Recorrem, principalmente, a valores do relatório «InterTradeIreland» da Grant Thornton, publicado em 2012, e extrapolam os dados prospetivamente e retroativamente, de acordo com as alterações anuais das percentagens relativas à produção global do setor da construção na Irlanda do Norte. Os valores também foram verificados por parte dos principais operadores da indústria como sendo estimativas justas.

mercado fornecidas pela Quarry Products Association Northern Ireland (a seguir denominada «QPANI»). Por causa da inexistência de estatísticas nacionais para outras categorias de produtos, o Reino Unido forneceu as melhores estimativas possíveis do risco comercial da brita, dos produtos transformados à base de betão, da areia e do asfalto. Não obstante, mesmo tendo em conta estas limitações, o Reino Unido considera que os dados sobre o risco comercial mostram o nível das trocas comerciais entre a República da Irlanda e da Irlanda do Norte. O risco comercial é exposto no quadro 5. Os valores baseiam-se em dados anuais ou semestrais referentes às importações e às exportações, bem como às produções anuais, os quais foram igualmente comunicados à Comissão.

Quadro 5

Risco comercial

Granulados britados (GBP)						
	2006-2007	2008-2009				
Importações	13 699 717	5 986 891				
Exportações	28 519 715	19 938 824				
Valor estimado das vendas no mercado interno	160 426 000	143 524 581				
Risco comercial (importações + exportações)/(importações + vendas)	24,25 %	17,34 %				
Produtos de betão transformados (GBP)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Importações	10	10	9	7	7,5	7,5
Exportações	70	35	28	21	16	15
Valor estimado das vendas no mercado interno	325	276	210	210	216	226
Risco comercial (importações + exportações)/(importações + vendas)	23,9 %	15,7 %	16,9 %	12,9 %	10,5 %	9,6 %
Produtos de asfalto transformados e areia ⁽¹⁾ (GBP)						
	2007-2008	2009-2010	2011- 2012			
Importações de produtos de asfalto e areia	1 540 633	1 909 210	4 489 366			
Exportações de produtos de asfalto e areia	12 382 394	6 220 782	4 670 559			
Valor estimado das vendas no mercado interno de produtos de asfalto e areia	384 518 301	310 666 790	293 343 700			
Risco comercial (importações + exportações)/(importações + vendas)	3,61 %	2,60 %	3,08 %			

⁽¹⁾ O Reino Unido revelou que as importações de produtos de asfalto e areia aumentaram drasticamente nos anos 2011-2012, na sequência da suspensão do AGL, em 2010. No entanto, em virtude das regras de divulgação de informação da HMRC, é difícil destrinçar que parte deste aumento se deve à areia e que parte se deve aos produtos transformados à base de asfalto. Contudo, é provável que uma grande proporção desse aumento se possa atribuir aos produtos transformados à base de asfalto importados da República da Irlanda. Embora a areia continue a estar sujeita ao AGL quando é importada para o Reino Unido, o mesmo não acontece com os produtos transformados à base de asfalto e, por conseguinte, estes últimos poderiam beneficiar de custos de produção mais baixos e ser mais competitivos do que o asfalto local no mesmo mercado da Irlanda do Norte.

- (42) Os números que constam do quadro 5 mostram que a indústria de granulados da Irlanda do Norte está sujeita a um grau significativo de risco comercial nas vendas de brita. O Reino Unido observa que as importações não declaradas de granulados para a Irlanda do Norte aumentaram significativamente na sequência da introdução do AGL, em 2002. É provável que este nível de importações não declaradas tenha aumentado uma vez mais, na sequência da suspensão da exoneração do AGL, em 2010. Um inquérito realizado em 2002 pela Universidade de Ulster contou o número de camiões que traziam granulados para a Irlanda do Norte em oito das mais importantes passagens de fronteira. Os resultados desse inquérito demonstraram que até 89 camiões por dia transportavam granulados. O total anual de todas as importações oficialmente declaradas teria necessitado apenas de 243 camiões para todo o ano. Tal revelou que o nível real das importações de granulados pode ter sido 133 vezes superior ao registado pelas estatísticas oficiais em 2002, o que significa que os riscos comerciais calculados podem subestimar consideravelmente os níveis reais de risco comercial.

2.3.6. Repercussão e reduções das vendas

- (43) No que se refere à repercussão do aumento dos custos de produção nos clientes finais e às potenciais reduções das vendas, o Reino Unido forneceu informações que denotam que, na sequência da introdução do imposto, em 2002, o preço médio dos granulados na Irlanda do Norte aumentou muito menos do que seria de esperar se o AGL tivesse sido repercutido na íntegra e que isso se deveu a uma diminuição das vendas legais, que foi, em termos relativos, muito superior à diminuição registada na Grã-Bretanha.
- (44) O Reino Unido explicou igualmente que as vendas de granulados e material de enchimento de baixa qualidade diminuíram no ano que terminou em 31 de março de 2003, em comparação com os níveis registados nos dois anos anteriores ao AGL. A produção das pedreiras legítimas no ano civil de 2002 foi significativamente inferior à tendência estabelecida de vendas de granulados (em geral, ao longo dos últimos 30 anos, verificou-se uma tendência crescente nas vendas de granulados na Irlanda do Norte). Na Grã-Bretanha, a produção de granulados caiu 5,7 % em 2002, em comparação com o ligeiro aumento do ano anterior (no entanto, a análise da tendência mostrou que, na Grã-Bretanha, a produção se caracterizara, de um modo geral, por uma tendência descendente ao longo dos 10 anos precedentes).
- (45) O Reino Unido explicou também que, após a introdução do imposto, fixado a 1,60 GBP/tonelada, o preço médio dos granulados na Irlanda do Norte aumentou cerca de 0,25-0,30 GBP/tonelada em 2002, em comparação com 2001, enquanto na Grã-Bretanha o preço aumentou cerca de 1-1,40 GBP/tonelada. Mesmo admitindo que estão incluídos nessa média os granulados utilizados nos produtos transformados, os quais beneficiaram de uma exoneração de 80 % na Irlanda do Norte ao abrigo do regime de crédito degressivo inicial de 2002, isto implica que os exploradores de pedreiras na Irlanda do Norte tiveram de absorver uma parte substancial do imposto. Partindo do princípio de que os produtos transformados utilizaram metade da produção de granulados da Irlanda do Norte e que o seu preço não foi afetado pela aplicação do imposto em 2002, tal implica ainda, segundo o Reino Unido, que foi absorvida, em média, mais de 1 GBP/tonelada do imposto em cada tonelada de granulados vendida para utilização em estado bruto.
- (46) Na sequência da decisão de início do procedimento, o Reino Unido apresentou explicações adicionais relativas à afirmação que faz no considerando 45, segundo a qual, após a introdução do AGL, o preço médio na Irlanda do Norte aumentou muito menos do que a taxa do imposto, enquanto na Grã-Bretanha aumentou entre 1 a 1,40 GBP/tonelada, visto que os fabricantes de produtos transformados provenientes de granulados nunca pagaram a taxa plena do AGL. O Reino Unido apresenta estimativas que demonstram que entre um terço e metade de todos os granulados produzidos na Irlanda do Norte é utilizado/a no fabrico de produtos transformados. Ainda que, a título meramente argumentativo, se considerasse o valor mais elevado e se aplicasse a exoneração total de 100 % que foi aplicada aos produtos transformados durante o primeiro ano do imposto e, em conformidade, se assumisse que não houve nenhum aumento dos custos de produção em resultado do imposto sobre 50 % dos granulados, tal apenas duplica o aumento dos preços dos restantes 50 %. Esta duplicação faria com que o aumento dos preços obtido fosse de 0,50-60 GBP/tonelada, o que continua a ser significativamente inferior ao obtido na Grã-Bretanha, e não chega a repercutir o custo integral adicional de 1,60 GBP/tonelada ditado pelo imposto na primeira aplicação.
- (47) Além disso, o Reino Unido forneceu dados, recolhidos a partir de amostras representativas da indústria de granulados da Irlanda do Norte, no que respeita às tendências em termos de produção, volume de negócios e lucros dos granulados. No entanto, as tendências indicadas estão interligadas e não podem ser dissociadas das tendências do mercado da construção e da recessão económica que teve início em 2008.
- (48) Os dados mostraram que a rentabilidade e os preços já eram tão baixos antes da suspensão do regime de exoneração que a completa absorção do imposto não teria sido financeiramente viável. Pelo contrário, as empresas revelaram que repercutiram o imposto e, em contrapartida, tiveram de aceitar mais perdas nas vendas, para além das já causadas pelas difíceis circunstâncias económicas. A fim de continuar a atividade das suas empresas, a indústria adiou investimentos de capital cruciais e despediu pessoal. Os resultados do inquérito

indicam que a repercussão do imposto de 1,95 GBP por tonelada nos clientes era um desafio, pois os preços para os clientes iriam aumentar entre 50 % e 66 %. Devido ao clima económico, os clientes mostram relutância em pagar preços mais elevados e, em vez disso, adiam o investimento ou procuram fornecedores concorrentes, que ofereçam materiais alternativos ou preços mais competitivos. Isto é prejudicial para o negócio dos granulados da Irlanda do Norte e resulta na perda de clientes, na redução dos volumes de vendas e na pressão para reduzir ainda mais as margens de lucro.

- (49) Por conseguinte, embora os dados recolhidos a partir das amostras representativas da indústria de granulados da Irlanda do Norte sejam uma boa indicação da evolução do volume de negócios e dos lucros dessa indústria na Irlanda do Norte, não podem ser dissociados do contexto económico e não são, por si só, suficientemente conclusivos para que se possa apreciar os efeitos de uma aplicação integral do AGL.

2.3.7. Outras informações

- (50) O orçamento anual estimado do regime de exoneração (perda de recursos estatais) situava-se, no momento da notificação inicial, entre 15 milhões de GBP (2004-2005) e 35 milhões de GBP (2010-2011).
- (51) No que diz respeito ao número de beneficiários, calcula-se que cerca de 170 exploradores de pedreiras fossem elegíveis para a exoneração.
- (52) A autoridade responsável pela concessão da exoneração do AGL na Irlanda do Norte era a HMRC.

2.3.8. Razões para o início do procedimento formal de investigação

- (53) Tal como explicado nos considerandos 47 a 54 da decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto à conformidade da exoneração alterada do AGL aplicável na Irlanda do Norte com o Tratado, nomeadamente com o artigo 110.º do mesmo. Estas dúvidas impediram a Comissão de considerar, nessa fase, a medida compatível com o mercado interno.
- (54) A Comissão considerou que o AGL equivalia a uma imposição interna, na aceção do artigo 110.º do Tratado. Em seguida, concluiu que existia uma distinção injustificável na aplicação do AGL entre os produtores da Irlanda do Norte e os produtores dos outros Estados-Membros.
- (55) Tal como explicado no considerando 56 da decisão de início do procedimento, a Comissão considerou, com base na jurisprudência aplicável, na sequência da anulação da decisão de 7 de maio de 2004, que a medida, tal como aplicada desde essa data (e até à sua suspensão em 1 de dezembro de 2010), deve ser considerada ilegal. Além disso, a Comissão declarou que apreciará sempre a compatibilidade dos auxílios estatais ilegais com o mercado interno, em conformidade com os critérios objetivos estabelecidos em cada instrumento em vigor no momento em que o auxílio for concedido ⁽¹⁶⁾. Uma vez que o auxílio deve ser considerado ilegal e que foi concedido durante um período que abrange a aplicabilidade do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001, bem como após a publicação do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008 ⁽¹⁷⁾, a Comissão apreciou a compatibilidade do regime de exoneração do AGL ao abrigo do instrumento em vigor no momento em que o auxílio foi concedido, do seguinte modo:
- a) Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001; e
- b) Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008, a partir de 2 de abril de 2008.
- (56) No respeitante à apreciação da medida nos termos do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001, a Comissão chegou à conclusão de que as condições de compatibilidade nele estabelecidas podem ser consideradas como tendo sido respeitadas. No entanto, recordou que, tendo em consideração as dúvidas manifestadas em relação ao artigo 110.º do Tratado, não podia, nessa fase, considerar a medida compatível com o mercado interno ao abrigo do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001.
- (57) No que diz respeito à compatibilidade da medida nos termos do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008, a Comissão concluiu que:
- a) A exoneração do AGL na Irlanda do Norte contribui, pelo menos indiretamente, para uma melhoria da proteção ambiental e que não compromete o objetivo geral prosseguido pelo AGL, em conformidade com o ponto 151 do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008;

⁽¹⁶⁾ Comunicação da Comissão relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente (JO C 119 de 22.5.2002, p. 22).

⁽¹⁷⁾ Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente de 2008 (JO C 82 de 1.4.2008, p. 1).

- b) Os beneficiários da exoneração são definidos com base em critérios objetivos e transparentes, em conformidade com o ponto 158, alínea a), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008;
- c) O imposto sem redução conduz a um aumento substancial dos custos de produção, previsto no ponto 158, alínea b), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008;
- d) Foi cumprida a condição da proporcionalidade do auxílio, tal como prevista no ponto 159 do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008, visto que os beneficiários da exoneração do AGL na Irlanda do Norte ainda pagam 20 % do imposto.
- (58) Apesar de as informações fornecidas pelo Reino Unido terem revelado um aumento muito significativo dos custos de produção decorrentes do AGL — o que normalmente impediria que tal aumento fosse repercutido sem importantes reduções nas vendas —, nessa fase, a Comissão não podia concluir, à luz das informações prestadas, nomeadamente de informações insuficientemente pormenorizadas, se fora cumprida a condição de compatibilidade prevista no ponto 158, alínea c), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008.
- (59) Nos termos do ponto 158, alínea c), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008, o cumprimento dos critérios de necessidade exige que o aumento substancial dos custos de produção referidos no considerando 58 não possa ser repercutido nos clientes sem implicar importantes reduções a nível das vendas. A este respeito, os Estados-Membros podem fornecer estimativas, designadamente, da elasticidade dos preços dos produtos do setor em causa, no mercado geográfico relevante, assim como estimativas das perdas de vendas e/ou da redução dos lucros para as empresas no setor ou categoria em questão.
- (60) A Comissão observou, neste contexto, que a argumentação do Reino Unido segundo a qual o aumento dos custos de produção não poderia ser repercutido sem implicar reduções significativas a nível das vendas, se baseava numa comparação entre a subida dos preços devido à introdução do AGL (cerca de 0,25-0,30 GBP/tonelada em 2002, em comparação com os valores de 2001 na Irlanda do Norte, enquanto na Grã-Bretanha o preço aumentou 1-1,40 GBP/tonelada). No que se refere à redução das vendas (legítimas) na Irlanda do Norte, a Comissão observou que estas variaram, no total, para todos os tipos de granulados, entre - 17,6 % (2001-2003) e - 22,8 % (2002-2003) e foram, em termos relativos, muito superiores às registadas na Grã-Bretanha. A Comissão considerou que estes argumentos podiam ser considerados um indício das dificuldades encontradas na repercussão do aumento dos custos de produção na Irlanda do Norte.
- (61) A Comissão salientou, no entanto, que o Reino Unido não tinha apresentado, juntamente com esses argumentos, dados suficientemente pormenorizados para demonstrar e quantificar o impacto do facto de os fabricantes de produtos transformados provenientes de granulados nunca terem pago a totalidade do AGL dado que a sua introdução na Irlanda do Norte tinha sido progressiva.
- (62) Para além disso, no que diz respeito à demonstração das reduções das vendas, o Reino Unido não tinha fornecido explicações relativas ao desenvolvimento dos mercados de granulados na Irlanda do Norte após 2002. A figura 2 do relatório realizado pela Quarry Products Association Northern Ireland para o estudo de mercado do Office of Fair Trading no setor dos granulados no Reino Unido ⁽¹⁸⁾, tal como apresentada pelo Reino Unido, revelou um aumento da produção de 2004 a 2007.
- (63) O Reino Unido afirmou, na sua resposta, que o «aumento dos custos afetou o volume de negócios dos operadores e reduziu os seus lucros». No entanto, não foram apresentados quaisquer dados que sustentassem esta afirmação.
- (64) A fim de demonstrar a sua conformidade com a condição de compatibilidade prevista pelo ponto 158, alínea c), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008, o Reino Unido apresentou apenas dados sobre o nível global da indústria; não foram fornecidas nenhuma amostras representativas dos beneficiários individuais com base, por exemplo, nas suas dimensões.
- (65) Por último, a Comissão notou que as observações do Reino Unido sugeriram que, para a maioria dos tipos de granulados, a elasticidade do preço variou entre zero e cerca de 0,52, ou seja, aparenta ser relativamente pouco elástica. Em princípio, isto significaria que o aumento dos custos de produção poderia ter sido repercutido nos clientes finais. O Reino Unido não forneceu quaisquer explicações, nem cálculos adicionais especificamente referentes ao impacto da baixa elasticidade, tal como concluída nos argumentos apresentados, no que diz respeito à (incapacidade de proceder à) repercussão do aumento dos custos de produção nos clientes finais.

⁽¹⁸⁾ Ver: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/aggregates/>, consultado em 18 de julho de 2014.

3. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

3.1. Observações recebidas da QPANI, em 23 de setembro de 2011

- (66) A QPANI alegou que os produtores de granulados na Irlanda do Norte entraram no regime de exoneração de boa-fé, baseando-se no facto de o Reino Unido ter tentado obter a aprovação da Comissão e de a Comissão ter publicado uma decisão positiva. Para além disso, celebraram acordos ambientais que, por seu lado, implicaram investimentos significativos.
- (67) Os requerentes que contestaram a decisão da Comissão que aprova o regime de exoneração nunca provaram, por meio de exemplos, que existia efetivamente uma discriminação contra os granulados importados.
- (68) A QPANI alega que qualquer recuperação do auxílio estatal violaria a confiança legítima dos exploradores de pedreiras da Irlanda do Norte em relação à legalidade do auxílio. Uma vez que os exploradores de pedreiras já investiram na melhoria do ambiente, uma ordem de recuperação significaria, na realidade, que essas empresas teriam de suportar os custos duas vezes. Para além disso, a recuperação seria contrária ao princípio da certeza jurídica.
- (69) A QPANI menciona ainda que foram sempre poucos os granulados importados para a Irlanda do Norte. Indicou ainda que, na verdade, após a introdução do AGL, as importações cresceram à medida que o desenvolvimento de habitações privadas e as despesas de construção do setor público aumentaram.
- (70) No que diz respeito à impossibilidade de o AGL ser repercutido nos clientes, a QPANI invoca que o aumento significativo dos custos de produção, já reconhecido pela Comissão, não pôde ser repercutido, devido ao excesso de capacidade do setor dos granulados e ao mercado muito mais competitivo da Irlanda do Norte. Para além disso, existe, na Irlanda do Norte, um volume considerável de materiais exonerados do AGL, tais como o xisto que é utilizado em projetos de construção públicos e privados e por agricultores. Um inquérito da QPANI sobre as vendas de pedra privadas mensais (setembro de 2001 — setembro de 2002) mostrou uma redução considerável da atividade a partir de abril de 2002 em comparação com o ano anterior. O serviço de estatísticas do Department of Enterprise Trade and Investment (Ministério das Empresas, Comércio e Investimento) da Irlanda do Norte revelou, na declaração de minerais anual de 2002, uma diminuição de cerca de 2,7 milhões de toneladas na produção de granulados na Irlanda do Norte, o que representa cerca de 11 % da produção.
- (71) A QPANI alega que o inquérito da Comissão dos Assuntos da Irlanda do Norte, intitulado «*Introduction of the Aggregates Levy — One Year On, third report of session 2003-2004*», apresenta provas claras que demonstram o impacto da introdução do AGL nas vendas de granulados e nos níveis de emprego.
- (72) A QPANI argumenta que a razão para o aumento da produção de granulados na Irlanda do Norte de 2004 a 2007 foi o aumento da atividade de construção na Irlanda do Norte.
- (73) A QPANI argumenta ainda que o aumento dos custos afetou as margens de lucro dos operadores económicos, tal como demonstrado pelo facto de os preços só aumentarem de 0,25 a 0,30 GBP, como referido no considerando 81 da decisão de início do procedimento. Por conseguinte, os operadores absorveram a maior parte do aumento dos custos de produção provocado pelo AGL e, dada a natureza de intensidade de capital e de elevadas despesas gerais da indústria, tornou-se evidente que as parcas margens de lucro dos exploradores seriam ainda mais reduzidas.
- (74) A QPANI alega que os dados sobre a elasticidade dos preços se referem ao mercado de granulados da Grã-Bretanha e não refletem a situação da Irlanda do Norte.

3.2. Observações recebidas da British Aggregates Association (a seguir denominada «BAA»), em 23 de setembro de 2011

- (75) A BAA alega que seria impossível para o Reino Unido retificar retroativamente a discriminação fiscal dos produtos importados de outros Estados-Membros. Afirma que, mesmo que o Reino Unido reembolsasse quaisquer montantes pagos como imposto sobre os granulados para os produtos importados para a Irlanda do Norte a partir de outros Estados-Membros, tal não eliminaria o forte efeito dissuasor da discriminação fiscal. Por conseguinte, a aprovação retroativa do regime de exoneração não seria possível.

- (76) A BAA sustenta que o regime de exoneração do AGL não está em conformidade com o Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001. Alegadamente, o AGL não tem um impacto considerável no ambiente, tal como exigido pelo ponto 51, n.º 2, alínea a), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001; o regime de exoneração de 2004 não foi aprovado quando o AGL foi adotado, tal como exigido pelo ponto 51, n.º 2, alínea b), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001; 20 % não é uma proporção significativa do imposto, tal como exigido pelo ponto 51, n.º 1, alínea b), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001.
- (77) A BAA acrescenta que o regime de exoneração não está em conformidade com o Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008. A exoneração do AGL compromete o objetivo ambiental prosseguido pelo próprio AGL, contradizendo assim o ponto 151 do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008, pois deu origem a «importações» significativas de granulados da Irlanda do Norte para a Grã-Bretanha desde 2004. Isto sugere que estavam a ser contornadas as regras que exigem que os granulados extraídos na Irlanda do Norte, mas utilizados na Grã-Bretanha, sejam tributados à taxa plena.
- (78) Além disso, a BAA defende que a exoneração do AGL não está em conformidade com o ponto 158, alínea c), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008, visto que a impossibilidade de repercutir o aumento substancial dos custos de produção não ficou provada. Concretamente, os dados económicos apresentados pelo Reino Unido, referidos nos considerandos 21 a 23 da decisão de início do procedimento, são implausíveis e possivelmente enganadores. Os preços médios apresentados pelo Reino Unido carecem, alegadamente, de sentido, uma vez que existem muitos tipos diferentes de granulados e, conseqüentemente, uma grande variedade de preços. Acresce que o preço à saída da pedreira depende igualmente da localização da pedreira e da distância entre os estaleiros de construção. Assim, uma comparação do preço médio para a Irlanda do Norte (uma zona relativamente pequena e rural) com um preço médio relativo à totalidade da Grã-Bretanha não seria pertinente. Alegadamente, se os preços à saída da pedreira na Irlanda do Norte fossem 50 % inferiores aos preços na Grã-Bretanha, teria havido uma enorme procura de granulados da Irlanda do Norte na Grã-Bretanha. A BAA alega que os custos de transporte da Irlanda do Norte para Londres não são superiores aos custos de transporte da Escócia para Londres.

4. OBSERVAÇÕES DO REINO UNIDO RECEBIDAS EM 25 DE NOVEMBRO DE 2011

- (79) O Reino Unido argumenta que o auxílio não deve ser considerado ilegal e que, ao apreciar a compatibilidade da medida com o mercado interno, só pode ser aplicado o Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001.
- (80) O Reino Unido alega que a Comissão deve ter em consideração o facto de a sua decisão de 7 de maio de 2004, que autorizou o auxílio, ter sido declarada nula, devido ao incumprimento pela Comissão da obrigação de dar início à investigação formal. A medida foi notificada à Comissão e aprovada antes da concessão de qualquer exoneração fiscal. No momento em que o auxílio foi concedido não era um auxílio ilegal.
- (81) O Reino Unido alega que, uma vez que a decisão de 7 de maio de 2004 foi declarada nula, a Comissão, na verdade, não tomou a decisão em conformidade com o artigo 4.º do Regulamento n.º 659/1999 do Conselho ⁽¹⁹⁾ (a seguir denominado «regulamento processual») no prazo de dois meses. Por conseguinte, a medida deve ser considerada autorizada. Se o artigo 4.º, n.º 6, do regulamento processual for aplicado à notificação inicial, então o auxílio foi considerado aprovado em 2004 e a Comissão não tem competência para adotar uma nova decisão nos termos do artigo 4.º. Em vez disso, a medida deve ser tratada como um auxílio existente, apenas sujeito a revisão em relação aos seus efeitos futuros e que não pode ser objeto de uma ordem de recuperação com efeitos retroativos. No entanto, foi tomada uma decisão nos termos do artigo 4.º, n.º 3, ainda que de forma ilícita, apesar de, posteriormente, esta ter sido declarada nula, caso em que o artigo 4.º, n.º 6, do regulamento processual deixa de ser aplicável. O Reino Unido alega que também deveria ser autorizado a invocar o facto de ter sido tomada uma decisão de aprovação, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, do regulamento processual, antes de a exoneração fiscal ter sido concedida, pelo que o auxílio não era ilegal, no sentido de ter sido concedido sem a aprovação da Comissão.
- (82) O Reino Unido afirma que, no presente caso, o motivo pelo qual o auxílio é considerado ilegal se deve apenas ao facto de a decisão de 7 de maio de 2004 ter sido declarada nula, por não ter dado início ao procedimento formal de investigação em 2004. O Reino Unido não estava, no momento em que a medida foi executada, a agir em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado. Para apreciar a compatibilidade da medida com o mercado interno, só deve ser aplicado o Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001. A Comissão deveria apreciar o auxílio com base na notificação de 2004 e aplicar as regras então aplicáveis.

⁽¹⁹⁾ Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (atual artigo 108.º do TFUE) (JO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

- (83) Ao alegar que o auxílio não é ilegal, o Reino Unido sustenta que a Comissão não tem legitimidade para dividir o auxílio concedido entre os períodos em que estiveram em vigor, respetivamente, o Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001 e o Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008. Daqui resulta que, uma vez que a Comissão concluiu que a medida era compatível com o Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001, todos os auxílios concedidos ao abrigo do regime devem ser considerados compatíveis com o mercado interno.
- (84) O Reino Unido rejeita os argumentos apresentados pela British Aggregates Association («BAA») na sua resposta à decisão de início do procedimento, na qual esta alega que a medida, tal como notificada em 2004, não estava em conformidade com o Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001. O Reino Unido salienta que a Comissão constatara, tal como referido no considerando 63 da decisão de início do procedimento, que o AGL tinha efeitos ambientais significativos e que a BAA não contesta a conclusão da Comissão segundo a qual os acordos ambientais celebrados com empresas de granulados da Irlanda do Norte que beneficiam da exoneração de 80 % do AGL têm efeitos ambientais positivos, e não prejudicam os objetivos prosseguidos pelo AGL. Para além disso, o Reino Unido observa que a medida aprovada pela Comissão em 2004 constituiu um alargamento do regime de exoneração instaurado inicialmente ao mesmo tempo que o imposto. O ponto 51, n.º 2, alínea b), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001 não exige que cada elemento da derrogação seja estipulado ou aplicado no momento de criação do imposto. Se fosse esse o caso, nunca seria possível introduzir uma derrogação alterada e o ponto 51, n.º 2, seria uma disposição redundante. Para além disso, o Reino Unido invoca que o ponto 51, n.º 1, alínea b), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001 foi respeitado e, tal como a Comissão já reconheceu no considerando 67 da decisão de início do procedimento, o requisito de pagar 20 % do AGL representa uma obrigação de pagar uma proporção significativa do imposto. A questão de saber se essa proporção é significativa deve também ter em consideração o facto de os exploradores de pedreiras elegíveis para a exoneração terem de suportar os custos das melhorias no desempenho ambiental e de os preços dos granulados serem geralmente mais baixos na Irlanda do Norte do que no resto do Reino Unido. Em termos absolutos, o valor monetário de 20 % do imposto nacional a pagar é, por conseguinte, mais elevado do que no resto do Reino Unido.
- (85) O Reino Unido afirma que a noção de que o regime de exoneração pode constituir uma tributação discriminatória contrária ao artigo 110.º do Tratado é incorreta. As importações da Irlanda para o Reino Unido são tributadas de uma forma equivalente à produção do Reino Unido, o que inclui a produção da Irlanda do Norte sempre que as condições para a exoneração não estejam preenchidas. Não há, por conseguinte, qualquer discriminação entre os produtos importados da Irlanda para o Reino Unido e os produtos produzidos no Reino Unido. A Irlanda do Norte não é um Estado-Membro, pelo que não é apropriado aplicar o artigo 110.º do Tratado para determinar se um tratamento fiscal específico de determinados produtores dentro desse território constitui uma discriminação contra os produtos importados de outros Estados-Membros e vendidos na zona em questão. O Reino Unido alega que a discriminação deve ser apreciada tendo em conta os produtos nacionais e que, uma vez que os produtos nacionais do Reino Unido estão sujeitos ao AGL integral, não pode haver discriminação. Ademais, o facto de determinados produtores de uma dada zona de um Estado-Membro beneficiarem de uma exoneração fiscal é uma questão relativa ao controlo dos auxílios estatais, ao abrigo do artigo 107.º do Tratado e não do artigo 110.º. Apenas o artigo 107.º, n.º 3, do Tratado deveria ser aplicável às medidas de auxílio fiscal concedido aos produtores, e não o artigo 110.º. De outro modo, todos os auxílios fiscais aos produtores teriam de ser alargados aos produtos provenientes de outros Estados-Membros. Para além disso, não existe qualquer norma no direito da União que exija que os auxílios concedidos sob a forma de exoneração fiscal aos produtores de uma parte de um Estado-Membro sejam igualmente disponibilizados aos importadores de produtos similares provenientes de outros Estados-Membros.
- (86) O Reino Unido não aceita que o auxílio seja ilegal, mas, no caso de este ser considerado ilegal pela Comissão, considera que a ordem de recuperação não é adequada. Uma ordem de recuperação violaria a confiança legítima dos beneficiários e seria desproporcionada.

5. APRECIACÃO DA MEDIDA

5.1. Auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado (ex-artigo 87.º, n.º 1, do Tratado CE)

- (87) Em conformidade com o artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, consideram-se auxílios estatais os auxílios concedidos por um Estado-Membro ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou a produção de determinados bens, e na medida em que afetem o comércio entre os Estados-Membros.

- (88) A exoneração do AGL foi concedida através de recursos estatais, sob a forma de uma redução da taxa do imposto, a empresas situadas numa determinada parte do território do Reino Unido (Irlanda do Norte), favorecendo-as ao reduzir os custos que normalmente teriam de suportar. Os beneficiários do auxílio estão envolvidos na extração de granulados ou no fabrico de produtos transformados, isto é, em atividades económicas que implicam trocas comerciais entre os Estados-Membros.
- (89) Por conseguinte, a Comissão concluiu, no considerando 39 da decisão de início do procedimento, que a medida notificada constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado (ex-artigo 87.º, n.º 1, do Tratado que institui a Comunidade Europeia).

5.2. Apreciação do auxílio estatal

5.2.1. Base jurídica

- (90) Tal como descrito no considerando 55, a Comissão concluiu que o auxílio deve ser considerado ilegal e, atendendo ao objetivo ambiental da medida, a Comissão deve apreciar a compatibilidade da medida nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, à luz da base jurídica em vigor no momento em que o auxílio foi concedido, a saber:
- a) Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001;
 - b) Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008, a partir de 2 de abril de 2008.
- (91) O Reino Unido considera, pelas razões descritas nos considerandos 79 a 83, que o auxílio não deve ser considerado ilegal e que deve ser apreciado apenas com base no Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001.
- (92) Para além das suas conclusões a este respeito na decisão de início do procedimento, dada a posição expressa pelo Reino Unido, a Comissão sublinha que o Tribunal de Justiça tem repetidamente afirmado que, quando uma decisão positiva da Comissão é objeto de contestação dentro dos prazos estabelecidos e anulada pelo Tribunal de Justiça, os princípios gerais do direito da União e, nomeadamente, os princípios da certeza jurídica e da proteção da confiança legítima, não obstam a que a Comissão declare que uma determinada medida de auxílio constitui um auxílio ilegal e incompatível e ordene a recuperação. No processo CELF I ⁽²⁰⁾, o Tribunal de Justiça declarou que «Os auxílios executados posteriormente à decisão positiva da Comissão presumem-se legais até à decisão de anulação do tribunal comunitário. Em seguida, à data desta última decisão e em consonância com o artigo 231.º, primeiro parágrafo, CE, considera-se que os auxílios em causa não foram declarados compatíveis pela decisão anulada, pelo que a execução dos mesmos deve ser tida por ilegal.» No processo CELF II ⁽²¹⁾, o Tribunal de Justiça confirma as suas conclusões segundo as quais «a confiança legítima do beneficiário do auxílio não pode nascer de uma decisão positiva da Comissão, por um lado, quando essa decisão tiver sido impugnada dentro do prazo de recurso contencioso e, posteriormente, anulada pelo tribunal comunitário, nem, por outro, enquanto não tiver terminado o prazo para interposição de recurso ou, no caso de este já ter sido interposto, enquanto o tribunal comunitário não se tiver pronunciado definitivamente».
- (93) Por conseguinte, a Comissão mantém o seu parecer de que a exoneração do AGL deve ser considerada um auxílio ilegal. Por conseguinte, os auxílios concedidos após 2 de abril de 2008 estão sujeitos ao Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008. No entanto, se, tal como sustentada o Reino Unido, a exoneração do AGL fosse considerada um auxílio existente, teria igualmente de ser adaptada ao Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008, em conformidade com o seu ponto 200.

5.2.2. Violação do artigo 110.º do Tratado

- (94) Tal como explicado nos considerandos 53 e 54, a Comissão considerou que a exoneração do AGL, ao não ser concedida aos produtos importados de outros Estados-Membros para a Irlanda do Norte, podia constituir uma violação do artigo 110.º do Tratado.
- (95) O artigo 110.º, primeiro parágrafo, do Tratado parece excluir um regime nacional como o regime de exoneração do AGL aplicável na Irlanda do Norte, que prevê uma redução da taxa do AGL no que se refere aos granulados virgens extraídos na Irlanda do Norte por produtores que tenham celebrado acordos ambientais, enquanto os produtos idênticos importados de outros Estados-Membros são excluídos do regime de taxa reduzida e, por

⁽²⁰⁾ C-199/06 — CELF e Ministre de la Culture et de la Communication, n.º 63, 2008 I-00469.

⁽²¹⁾ C-1/09 — CELF e Ministre de la Culture et de la Communication, n.º 45, 2010 I-02099. Ver também T-116/01 — P & O European Ferries (Vizcaya)/Comissão, n.º 205, 2003 II-02957.

consequente, são tributados à taxa plena do AGL ⁽²²⁾. Contrariamente às alegações do Reino Unido descritas no considerando 85, o facto de o regime de taxa reduzida ser aplicável apenas a uma determinada zona não afeta esta interpretação. Com efeito, se fossem autorizadas disposições como o regime de exoneração do Reino Unido, os Estados-Membros poderiam facilmente contornar o princípio da não discriminação previsto no artigo 110.º do Tratado.

- (96) O Tribunal de Justiça decidiu que ⁽²³⁾, tal como o próprio Reino Unido alega, «o direito comunitário, no estado atual da sua evolução, não limita a liberdade de cada Estado-Membro instituir um sistema de tributação diferenciado para certos produtos, ainda que similares na aceção do artigo 90.º, primeiro parágrafo, CE». Contudo, tais diferenciações só são compatíveis com o direito comunitário «se prosseguirem objetivos compatíveis, também eles, com as exigências do Tratado e do direito derivado e se as suas modalidades forem de molde a evitar qualquer forma de discriminação, direta ou indireta, das importações provenientes dos outros Estados-Membros, ou de proteção em favor de produções nacionais concorrentes». No que diz respeito à exoneração do AGL, o tratamento diferente dos granulados importados é manifestamente não conforme com os requisitos relativos à diferenciação, tal como estabelecidos pelo Tribunal de Justiça.
- (97) O princípio orientador no que se refere ao direito da União é que os princípios do Tratado devem ser interpretados e aplicados de uma forma que dê cumprimento aos seus objetivos. O artigo 110.º do Tratado estabelece disposições específicas em matéria de tributação internacional que proíbem os Estados-Membros de aplicarem imposições internas de natureza discriminatória. Para que uma medida fiscal, que constitui um auxílio, seja válida, a Comissão deve, por conseguinte, certificar-se de que a medida em causa, por um lado, não infringe o artigo 110.º do Tratado e, por outro lado, satisfaz todas as condições relevantes previstas nos artigos 107.º e 108.º ⁽²⁴⁾. Não há nenhuma razão para considerar que uma medida de auxílio sob a forma de exoneração fiscal que é aplicada apenas numa parte de um Estado-Membro deve constituir uma exceção a esta interpretação.
- (98) No entanto, a Comissão verifica que o Reino Unido se comprometeu, através da sua carta de 1 de abril de 2014, a corrigir a incompatibilidade da exoneração do AGL com o artigo 110.º do Tratado, ao reembolsar os montantes cobrados que são incompatíveis com o mercado interno, em conformidade com os critérios descritos nos considerandos 99 a 103. A finalidade da medida corretiva consiste em permitir que as aquisições, na Irlanda do Norte, de granulados provenientes de outros Estados-Membros que pagaram a taxa plena do AGL durante o período em que o regime de exoneração do AGL esteve em vigor, entre 2004 e 2010, beneficiem da redução de 80 % no imposto sobre os granulados acessível aos exploradores de pedreiras da Irlanda do Norte abrangidos pela exoneração do AGL. O objetivo da introdução do regime proposto é o de corrigir eventuais desigualdades que possam ter ocorrido.
- (99) A Comissão assinala a impossibilidade, alegada pelo Reino Unido na sua carta de 17 de setembro de 2012, de identificar as pedreiras estrangeiras que venderam granulados sujeitos ao AGL que foram importados e utilizados na Irlanda do Norte. A Comissão observa, para além disso, que as entidades que pagavam o AGL não eram as pedreiras estrangeiras, mas sim os importadores registados para efeitos de pagamento do imposto. Por conseguinte, afigura-se apropriado e compatível com a prática processual da Comissão ⁽²⁵⁾ que as entidades que efetivamente pagaram o imposto e que fizeram com que os granulados passassem o ponto de tributação sejam as que têm direito ao reembolso. O regime retroativo proposto garante que qualquer entidade que forneça provas de que pagou à HMRC o AGL à taxa plena sobre as aquisições de granulados que foram importados para a Irlanda do Norte a partir de outros Estados-Membros, entre 1 de abril de 2004 e 30 de novembro de 2010 (a seguir denominado «período relevante»), tendo cumprido os critérios ambientais específicos e as condições especificadas, é elegível para reclamar um crédito de 80 % sobre o imposto pago.
- (100) Visto que o regime retroativo deve garantir que apenas as importações de granulados de pedreiras que satisfazem os mesmos critérios ambientais que as pedreiras da Irlanda do Norte elegíveis para a exoneração beneficiam do mecanismo de reembolso, o Reino Unido tem prever um mecanismo de verificação. A Comissão reconhece que, para que o regime retroativo seja efetivamente aplicável e não desnecessariamente oneroso, o Reino Unido não verificará se as pedreiras estrangeiras satisfazem as normas precisas impostas à Irlanda do Norte pois, na realidade, não teriam qualquer incentivo para fazê-lo, mas, pelo menos, as normas ambientais então previstas pela legislação pertinente da União, transpostas para as respetivas legislações nacionais. O Department of Environment — DoE (Ministério do Ambiente) da Irlanda do Norte garantirá as normas ambientais de qualquer potencial requerente e executará um período de registo com a duração de um ano, a contar da publicação do projeto de legislação retroativa relativa à exoneração, no Reino Unido.

⁽²²⁾ Ver processo C-221/06, *Stadtgemeinde Frohnleiten e Gemeindebetriebe Frohnleiten*, n.ºs 56 a 73, 2007 I-09643.

⁽²³⁾ Idem 22.

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

⁽²⁵⁾ C-43/02 (ex NN 75/01) — Luxemburgo, C-7/05 — Eslovénia, NN 162/A/2003 e N 317/A/2006 — Áustria, C-4/09 (ex N 679/97) — França.

- (101) A fim de beneficiar da ajuda, o requerente terá de indicar a pedreira fora do Reino Unido de onde são originários os granulados e solicitar ao DoE da Irlanda do Norte um certificado que ateste que eram cumpridas pela pedreira, naquela altura, normas ambientais conformes com a legislação da União. O DoE da Irlanda do Norte consultará, em seguida, as autoridades de outros Estados-Membros para determinar as normas aplicáveis e a sua conformidade. Se os resultados forem satisfatórios, o Ministério do Ambiente da Irlanda do Norte emitirá um certificado de conformidade que será disponibilizado à HMRC ⁽²⁶⁾, a fim de garantir que esta dispõe das informações necessárias para processar os pedidos de reembolso do imposto. Para pedidos relativos à mesma pedreira, seria aplicável o mesmo certificado.
- (102) Os pedidos de reembolso deverão conter as seguintes provas documentais: os granulados foram adquiridos a uma pedreira de outro Estado-Membro durante o período relevante; a pedreira foi certificada pelo Ministério do Ambiente da Irlanda do Norte; foi pago o AGL à taxa plena; e não foi reclamada nenhuma exoneração para outros fins. A prova de aquisição pode consistir em documentos comerciais adequados, com indicação da data de transação e da origem dos granulados. A conta que os contribuintes registados utilizam para efeitos de imposto sobre os granulados poderá servir de prova de que foi pago o AGL à taxa plena e que não foi reclamada nenhuma outra exoneração. Tal faz parte dos registos dos próprios contribuintes, uma vez que as autoridades apenas recebem o montante total do imposto a pagar sobre os granulados tributáveis explorados comercialmente. A Comissão reconhece as dificuldades que eventuais requerentes possam ter para apresentar esta documentação, devido ao longo período de tempo decorrido desde a introdução da exoneração do AGL ⁽²⁷⁾. No entanto, tem em conta o facto de o Reino Unido só exigir provas razoáveis disponíveis para a exoneração com efeitos retroativos por não existirem registos públicos com todas essas informações.
- (103) A medida corretiva retroativa proposta pelo Reino Unido tem as seguintes características principais:
- a) Será amplamente divulgada, incluindo através de anúncios na imprensa nacional da Irlanda do Norte e da República da Irlanda. Uma vez que o que dita a aplicação do imposto sobre os granulados provenientes de um local situado fora do Reino Unido é a exploração comercial desses granulados, isto é, o facto de estarem sujeitos a um acordo de fornecimento no Reino Unido, serem utilizados para fins de construção ou misturados com qualquer outra coisa que não seja água, as possíveis entidades elegíveis podem ser identificadas de forma mais precisa com base nas informações de registo do imposto sobre os granulados na Irlanda do Norte. Por conseguinte, a divulgação do regime com efeitos retroativos incluirá, entre outros, o envio de cartas a cada empresa do setor dos granulados abrangidos pelo imposto registada na Irlanda do Norte, incluindo qualquer pessoa que possa ter estado registada durante o período relevante, mas que tenha anulado o seu registo.
 - b) Será legislada na próxima lei orçamental viável, após a decisão da Comissão. O Reino Unido informou a Comissão de que os trabalhos relativos ao projeto de texto legislativo já começaram em abril de 2014, tendo já fornecido à Comissão um exemplar do formulário de devolução do AGL. Prevê-se que o regime com efeitos retroativos entre em vigor em abril ou maio de 2015.
 - c) Irá prever um período de registo de um ano junto do DoE da Irlanda do Norte, a contar do momento em que o projeto de legislação é publicado, garantindo que Ministério do Ambiente da Irlanda do Norte tem tempo suficiente para investigar as pedreiras relevantes.
 - d) O regime terá uma duração de quatro anos a contar do momento em que a legislação é aprovada (isto é, depois de a lei orçamental relevante ter obtido a aprovação real).
 - e) Não será limitado em termos dos fundos disponíveis.
 - f) Incluirá o pagamento de juros juntamente com o reembolso retroativo do imposto. A taxa de juro será calculada em conformidade com o artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ⁽²⁸⁾.
 - g) Assegurará que os pagamentos são processados o mais rapidamente possível (o período exato dependerá do tempo despendido pelas autoridades de outros Estados-Membros para verificar as credenciais ambientais das pedreiras de onde foram extraídos os granulados importados para a Irlanda do Norte).
- (104) Por conseguinte, a Comissão considera que o Reino Unido se comprometeu a estabelecer um instrumento adequado para obviar a quaisquer discriminações que possam ter ocorrido no passado.

⁽²⁶⁾ A HMRC administrou o imposto e o regime de exoneração.

⁽²⁷⁾ No Reino Unido, as empresas são normalmente obrigadas a manter registos fiscais durante seis anos para efeitos de imposto sobre os granulados.

⁽²⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

5.2.3. *Apreciação nos termos do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001*

- (105) Tal como indicado no considerando 56, a Comissão não pôde concluir positivamente no que respeita à sua avaliação da exoneração do AGL ao abrigo do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001, devido às dúvidas que tinha em relação ao artigo 110.º do Tratado. Visto que o Reino Unido estabelecerá um instrumento adequado para obviar a quaisquer discriminações resultantes da medida, a Comissão pode agora concluir que a medida é compatível com o mercado interno com base no Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001.
- (106) A Comissão toma nota das observações apresentadas pela BAA relativamente à apreciação da medida na decisão de início do procedimento e das observações do Reino Unido a esse respeito. A Comissão considera que não foram apresentados novos argumentos que não tivessem já sido tidos em consideração pela Comissão e que não há motivos para que a sua apreciação contida na decisão de início do procedimento deva ser alterada.

5.2.4. *Apreciação nos termos do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008*

- (107) A Comissão apreciou, na decisão de início do procedimento, a compatibilidade da medida com o mercado interno ao abrigo do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008. A apreciação da Comissão foi positiva em todos os aspetos, exceto no referente à conformidade com o ponto 158, alínea c), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008, isto é, com os critérios de necessidade que exigem que o aumento substancial dos custos de produção provocado pelo AGL não pudesse ter sido repercutido nos clientes sem implicar reduções significativas a nível das vendas para os beneficiários da exoneração do AGL na Irlanda do Norte.
- (108) Na decisão de início do procedimento, a Comissão observou que o Reino Unido não tinha tido em devida consideração o impacto do facto de os fabricantes de produtos transformados provenientes de granulados nunca terem pago a totalidade do AGL sobre os aumentos dos preços médios na Irlanda do Norte, em comparação com os aumentos de preços na Grã-Bretanha em 2001 e 2002, após a introdução do AGL. O Reino Unido apresentou agora uma estimativa do impacto destes produtos transformados nos dados que indica que, de facto, o nível dos aumentos de preços aponta para a impossibilidade de repercutir o AGL (ver considerando 46).
- (109) Para além disso, no que diz respeito à demonstração das reduções das vendas, a Comissão observou que o Reino Unido não tinha fornecido explicações sobre o desenvolvimento dos mercados de granulados na Irlanda do Norte após 2002. Os dados que foram fornecidos demonstraram o aumento da produção entre 2004 e 2007. Tal como indicado nos considerandos 47 a 49, foram apresentados dados de uma amostra representativa dos produtores de granulados da Irlanda do Norte, incluindo das tendências de produção. No entanto, estas parecem ter seguido de perto as tendências de construção e foram muito afetadas pela recessão económica que teve início em 2008 e, por conseguinte, não seriam totalmente relevantes para demonstrar as reduções das vendas devido à introdução do AGL.
- (110) A Comissão constatou ainda, na decisão de início do procedimento, que não foram apresentados quaisquer dados para sustentar a alegação de que o aumento dos custos afetou o volume de negócios dos exploradores e reduziu os seus lucros. Apesar das grandes dificuldades sentidas na recolha de informações relevantes, o Reino Unido forneceu informações para sustentar esta alegação, conforme descrito nos pontos 2.3.4 a 2.3.7. Para além disso, o Reino Unido forneceu informações que mostram a elevada concorrência que os produtores de granulados da Irlanda do Norte enfrentam e as pequenas margens de que dispõem para aumentos de preços, devido à maior oferta de produtos permutáveis, à falta de integração vertical do mercado e ao elevado número de produtores com pequenas quotas de mercado (ver considerandos 34 a 40).
- (111) A Comissão referiu também, na decisão de início do procedimento, que os dados relativos à elasticidade dos preços a nível da procura apontam para uma procura não elástica. O Reino Unido fez então notar que os respetivos dados dizem respeito a todo o território do Reino Unido e não podem ser relevantes apenas para a Irlanda do Norte. A Comissão reconhece as explicações do Reino Unido de que a elasticidade específica do mercado da Irlanda do Norte não pode ser calculada.
- (112) A Comissão observa que, na sequência das observações da BAA de que os dados económicos apresentados pelo Reino Unido, indicados nos considerandos 21 a 23 da decisão de início do procedimento, são implausíveis e possivelmente enganadores, o Reino Unido apresentou dados adicionais mais pormenorizados (considerando 27) relativos aos preços dos granulados na Irlanda do Norte e na Grã-Bretanha. Os dados revelam que o AGL à taxa plena teria, por conseguinte, representado uma proporção muito mais elevada do preço de venda num mercado já contraído.

- (113) Para além disso, a Comissão considerou a razão pela qual o AGL poderia ser repercutido nos consumidores na Grã-Bretanha, mas não na Irlanda do Norte. A este respeito, a Comissão regista a apreciação do Reino Unido, tal como descrita nos considerandos 34 a 40, e confirmada pelo Office of Fair Trading (a seguir designado «OFT») no seu relatório sobre os granulados ⁽²⁹⁾, de que o mercado de granulados da Irlanda do Norte é um mercado geográfico diferente do da Grã-Bretanha e que pode existir menos margem de manobra para os produtores de granulados da Irlanda do Norte repercutirem o imposto integral nos seus clientes.
- (114) A Comissão assinala igualmente que o âmbito dos aumentos de preços na Irlanda do Norte também está, aparentemente, limitado em grande medida pelos custos de produção mais elevados que os produtores enfrentam em muitos domínios. O Reino Unido demonstrou que os dados fornecidos por quatro das cinco principais empresas da indústria revelaram que as margens de lucro já são extremamente reduzidas, estando muitas pedreiras em situação deficitária há alguns anos, devido a custos de eletricidade e de autorização de planeamento mais elevados (ver considerando 25).
- (115) A Comissão observa que, embora não estejam discriminados por anos e por tipo de granulados, os dados fornecidos pelo Reino Unido e descritos na secção 2.3.6, revelam que a indústria de granulados na Irlanda do Norte foi confrontada com um elevado risco comercial, em geral superior a 10 %, e chegando a atingir os 24,25 %. Tal como o Reino Unido sublinhou, devido às importações não declaradas a partir da Irlanda do Norte, o risco comercial poderá ter sido ainda muito mais elevado. Numa prática anteriormente seguida ⁽³⁰⁾, a Comissão considerou que um risco comercial superior a 10 % já constitui um risco para a competitividade da respetiva indústria. Para além disso, a Comissão reconheceu que um elevado risco comercial, em combinação com reduzidas quotas de mercado, torna impossível a repercussão de um custo adicional substancial nos consumidores ⁽³¹⁾, sem que tal conduza à perda do volume de vendas.
- (116) A Comissão observa, contudo, que os dados relativos ao asfalto e à areia não seguem esta tendência e têm um risco comercial muito menor. No entanto, a areia e o asfalto não seguem as mesmas tendências que os outros granulados virgens ou transformados. De um modo geral, os valores revelam uma diminuição das importações e exportações. Contudo, as importações de areia e de asfalto parecem ter duplicado nos últimos anos, o que afeta, naturalmente, o cálculo do risco comercial. Importa referir que os granulados transformados importados nunca estiveram abrangidos pelo AGL, o que significa que, após a suspensão da exoneração do AGL, quando o asfalto da Irlanda do Norte passou a estar sujeito ao AGL integral, o asfalto importado ficou automaticamente muito mais barato. Por conseguinte, as tendências de importação poderão ter sido influenciadas por esta diferença de preço.
- (117) Ademais, a Comissão observa que o mercado dos granulados para todos os tipos de granulados virgens constitui um mercado de produto único. Isto deve-se à permutabilidade dos diferentes granulados em estado bruto e foi confirmado pelo OFT no seu relatório de 2012 ⁽³²⁾, quando apreciou o mercado de granulados (granulados virgens), cimento e betão pronto e não segmentou esse mesmo mercado. Por conseguinte, a Comissão conclui que os diferentes níveis de risco comercial para a areia e o asfalto, em comparação com os outros tipos de granulados, não são relevantes para a sua apreciação, pois, em primeiro lugar, a areia e o asfalto são considerados em conjunto, quando, na realidade, se trata de produtos que se inserem em mercados diferentes (a areia pertence à primeira categoria de granulados britados e o asfalto é um granulado transformado), e, em segundo lugar, os valores são influenciados por tendências de importação provavelmente relacionadas com o asfalto.
- (118) Em jeito de conclusão, a Comissão considera que o Reino Unido já demonstrou que o aumento significativo dos custos de produção decorrentes do AGL não poderiam ter sido repercutidos sem grandes reduções das vendas e que a condição de compatibilidade prevista no ponto 158, alínea c), do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008 foi cumprida.
- (119) A Comissão pode, por conseguinte, concluir positivamente em relação à apreciação da compatibilidade da medida com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, ao abrigo do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008.

6. CONCLUSÃO

- (120) Tal como explicado no considerando 40 da decisão de início do procedimento, a Comissão considerou que o Reino Unido tinha aplicado ilicitamente a exoneração alterada do AGL na Irlanda do Norte, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado. No entanto, a Comissão, tendo em conta as obrigações decorrentes da medida corretiva com efeitos retroativos adotada pelo Reino Unido, considerou que a exoneração alterada do AGL é compatível com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, ao abrigo do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2001 e do Enquadramento dos auxílios ambientais de 2008,

⁽²⁹⁾ Granulados — O motivo do OFT para a realização de uma referência à consulta de mercado à Comissão da Concorrência de janeiro de 2012.

⁽³⁰⁾ N 327/08 — Dinamarca, n.º 64.

⁽³¹⁾ Idem 30, considerando 66.

⁽³²⁾ Idem 28.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A exoneração alterada do imposto sobre os granulados que o Reino Unido aplicou entre 1 de abril de 2004 e 30 de novembro de 2010 é compatível com o mercado interno, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, desde que o Reino Unido respeite os compromissos assumidos no artigo 2.º.

Artigo 2.º

1. A fim de eliminar a discriminação sofrida pelas empresas que importaram granulados para a Irlanda do Norte, pagando a totalidade do imposto sobre os granulados sem terem a possibilidade de beneficiar da exoneração alterada desse imposto aplicada na Irlanda do Norte, as autoridades do Reino Unido devem implementar um mecanismo para reembolsar, com efeitos retroativos, 80 % da taxa plena do imposto cobrado aos importadores de granulados para a Irlanda do Norte entre 1 de abril de 2004 e 30 de novembro de 2010.
2. O mecanismo de reembolso deve prever um período de registo de um ano junto do Ministério do Ambiente da Irlanda do Norte, a partir da data de publicação do projeto de legislação. O mecanismo de reembolso deve vigorar durante quatro anos a contar da data da sua entrada em vigor.
3. O reembolso deve ser legislado na próxima lei orçamental viável após a presente decisão.
4. O mecanismo de reembolso não deve ser limitado em termos do volume do fundo e incluirá o pagamento de juros a uma taxa calculada em conformidade com o artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 794/2004, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999.
5. O Reino Unido deve divulgar profusamente o mecanismo de reembolso, incluindo através de anúncios publicitários na imprensa nacional da Irlanda do Norte e da República da Irlanda.

Artigo 3.º

No prazo de um ano a contar da data da notificação da presente decisão, o Reino Unido comunicará à Comissão as medidas adotadas para lhe dar cumprimento.

Deve enviar à Comissão relatórios anuais sobre o processo de reembolso referido no artigo 2.º, a partir da data de notificação da presente decisão até ao termo do período de quatro anos referido no artigo 2.º, n.º 2.

Artigo 4.º

O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, 4 de agosto de 2014.

Pela Comissão
Joaquín ALMUNIA
Vice-presidente