

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2015/1583**av den 4 augusti 2014****om stödordning SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) som Förenade kungariket har genomfört i form av undantag från skatt på ballast i Nordirland (ex N 2/04)***[delgivet med nr C(2014) 5466]***(Endast den engelska texten är giltig)****(Text av betydelse för EES)**

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR BESLUTAT FÖLJANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ⁽¹⁾ ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

- (1) Genom en skrivelse av den 5 januari 2004, som registrerades den 9 januari 2004, informerade Förenade kungariket kommissionen om sin avsikt att införa ett undantag från skatt på ballast i Förenade kungariket (nedan kallat *åtgärden*). Åtgärden skulle tillämpas på naturlig ballast som utvinns och utnyttjas kommersiellt i Nordirland, och på bearbetade produkter av naturlig ballast som utvinns och utnyttjas kommersiellt i Nordirland.
- (2) Åtgärden anmäldes som en ändring av det ursprungliga undantag från skatten på ballast i Nordirland ⁽²⁾ som kommissionen godkände genom sitt beslut av den 24 april 2002 i ärende N 863/01 ⁽³⁾ (beslut N 863/01).
- (3) Den 7 maj 2004 antog kommissionen ett beslut att inte göra några invändningar mot åtgärden ⁽⁴⁾ (nedan kallat *beslutet av den 7 maj 2004*).
- (4) Den 30 augusti 2004 lämnade British Aggregates Association, Healy Bros. Ltd och David K. Trotter & Sons Ltd in ett överklagande av beslutet av den 7 maj 2004 (vilket registrerades som mål T-359/04).
- (5) Den 9 september 2010 ogiltigförklarade tribunalen beslutet av den 7 maj 2004 ⁽⁵⁾. Enligt tribunalens dom hade kommissionen inte laglig grund för att anta beslutet att inte göra några invändningar, eftersom kommissionen inte hade prövat frågan om en eventuell diskriminering i skattehänseende mellan berörda inhemska varor och varor som importerats från Irland. Kommissionen överklagade inte domen.
- (6) Den 15 december 2010 och den 21 december 2011 lämnade Förenade kungariket ytterligare information om åtgärden. Man lämnade bl.a. dokumentation om det avbrott i genomförandet av åtgärden som inleddes den 1 december 2010 då man upphävde förordningarna om skatt på ballast (Aggregates Levy (Northern Ireland Tax Credit) Regulations 2004, S.I. 2004/1959).
- (7) Kommissionen begärde ytterligare information genom en skrivelse av den 2 februari 2011. Förenade kungariket lämnade ytterligare information genom skrivelser av den 7 mars 2011 och den 10 juni 2011.

⁽¹⁾ EUT C 245, 24.8.2011, s. 10, rättad i EUT C 328, 11.11.2011, s. 11.

⁽²⁾ Det stegvisa införandet av skatten på ballast.

⁽³⁾ EGT C 133, 5.6.2002, s. 11.

⁽⁴⁾ EUT C 81, 2.4.2005, s. 4.

⁽⁵⁾ Dom av den 9 september 2010 i mål T-359/04, British Aggregates Association m.fl. mot kommissionen, REU 2010, s. II-04227.

- (8) Genom en skrivelse av den 13 juli 2011 underrättade kommissionen Förenade kungariket om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget avseende det aktuella stödet.
- (9) Kommissionens beslut om att inleda förfarandet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* ⁽⁶⁾ (nedan kallat *beslutet om att inleda förfarandet*). Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med sina synpunkter på stödet.
- (10) Kommissionen mottog två synpunkter från berörda parter, båda den 23 september 2011. Den vidarebefordrade den 10 november 2011 dessa synpunkter till Förenade kungariket, som fick möjlighet att bemöta dem. Förenade kungarikets synpunkter mottogs genom en skrivelse av den 25 november 2011.
- (11) Förenade kungariket inkom med ytterligare upplysningar den 17 september 2012 och den 10 oktober 2012. Kommissionen begärde ytterligare information den 23 januari 2014 och den 7 februari 2014, som Förenade kungariket lämnade den 1 april 2014 respektive den 4 juni 2014.

2. DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

2.1 Skatten på ballast

- (12) Skatten på ballast (*Aggregates Levy*) är en miljöskatt som tas ut på kommersiellt utnyttjande av ballast och tillämpas på sten, sand och grus. Den infördes av Förenade kungariket med verkan från och med den 1 april 2002, av miljöskäl, för att maximera användningen av återanvänd ballast eller andra alternativ till naturlig ballast och för att främja en effektiv utvinning och användning av naturlig ballast, som är en icke-förnybar naturtillgång. Skatten på ballast är avsedd att täcka miljökostnaderna i samband med utvinningen av ballast för bland annat buller, damm, skador på den biologiska mångfalden och förfulning.
- (13) Skatten på ballast tillämpas på naturlig ballast som utvunnits i Förenade kungariket och på importerad naturlig ballast vid sin första användning eller försäljning i Förenade kungariket ⁽⁷⁾. Den skattesats som gällde vid tiden för den ursprungliga anmälan var 1,60 brittiska pund per ton ⁽⁸⁾. Skatten på ballast tillämpas också på kommersiellt utnyttjande av naturlig ballast som används vid tillverkning av bearbetade produkter. Den tillämpas inte på bearbetad och återvunnen ballast eller på ballast som exporteras från Förenade kungariket.

2.2 Det ursprungliga undantaget från skatten på ballast i Nordirland

- (14) I sitt beslut N 863/01 ansåg kommissionen att det stegvisa införandet av skatten på ballast i Nordirland var förenligt med avsnitt E.3.2 i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön ⁽⁹⁾ (nedan kallade *2001 års miljöstödsriktlinjer*). Det godkända stödet hade formen av en femårig gradvis avtagande ordning för skatteundantag som inleddes 2002 och avslutades 2007. Det ursprungliga undantaget från skatt på ballast i Nordirland omfattade endast kommersiellt utnyttjande av ballast som användes vid tillverkning av bearbetade produkter.

2.3 Det ändrade undantaget från skatt på ballast i Nordirland

- (15) Detta beslut gäller uteslutande det ändrade undantaget från skatt på ballast i Nordirland, som tillämpades på naturlig ballast som utvanns och utnyttjades kommersiellt i Nordirland, och på bearbetade produkter av naturlig ballast som utvanns och utnyttjades kommersiellt i Nordirland.

2.3.1 Ändring

- (16) Som förklaras i skälen 12–14 i beslutet om att inleda förfarandet ansåg Förenade kungariket att de särskilda omständigheterna i Nordirland gjorde att undantaget från skatt på ballast i Nordirland behövde utökas.

⁽⁶⁾ Ibid. 1.

⁽⁷⁾ Skatten tillämpas på importerad obearbetad ballast, men inte på ballast som ingår i importerade bearbetade produkter.

⁽⁸⁾ Den 2 april 2008, dvs. den dag då 2008 års miljöstödsriktlinjer började tillämpas, låg skatten på ballast på 1,95 brittiska pund per ton.

⁽⁹⁾ EGT C 37, 3.2.2001, s. 3.

- (17) Den ursprungliga undantagsordningen (stegvis införande av skatten på ballast) ändrades. Undantaget tillämpades på alla typer av naturlig ballast, dvs. inte bara ballast som används vid tillverkning av bearbetade produkter, som i det ursprungliga undantaget i beslut N 863/01, utan även på naturlig ballast som används direkt i obehandlat skick ⁽¹⁰⁾.
- (18) Undantaget fastställdes till 80 % av den skatt på ballast som annars skulle ha betalats, och var avsett att vara en övergångsbestämmelse. Det trädde i kraft den 1 april 2004 och planerades att fortsätta till den 31 mars 2011 (dvs. nio år från det att skatten på ballast infördes den 1 april 2002).
- (19) Undantagsordningen upphävdes den 1 december 2010.

2.3.2 Miljöavtal

- (20) För att bättre kunna uppnå de uppställda miljömålen ställde Förenade kungariket som villkor för skatteundantaget att de sökande formellt skulle ingå och efterleva avtal som förhandlats fram med Förenade kungariket. Genom avtalen ålades de sökande att genomföra ett program för förbättrad miljöprestanda under den tid som undantagsordningen tillämpades.
- (21) De viktigaste kriterierna för att få delta i ordningen var följande:
- Varje stödberättigad anläggning var tvungen att ha erforderliga bygglov och miljötillstånd m.m.
 - Den aktör som drev anläggningen var skyldig att ansluta sig till ett system för miljörevision. Den första revisionen skulle utarbetas och lämnas in inom tolv månader från dagen för inträde i systemet och uppdateras vartannat år därefter.
- (22) Varje avtal var individuellt anpassat efter omständigheterna i stenbrottet, bland annat med hänsyn till gällande normer och utrymme för förbättringar. De olika prestandaområden som omfattades var luftkvalitet, arkeologi och geologisk mångfald, biologisk mångfald, sprängning, samhällsansvar, damm, energieffektivitet, grundvatten, landskap och förfullning, buller, olja och kemisk förvaring och hantering, återställande och eftervård, användningen av alternativ till primär ballast, ytvatten, transporteffekter utanför anläggningen, samt avfallshantering.
- (23) Miljödepartementet i Nordirland ansvarade för att övervaka dessa avtal, och undantaget drogs tillbaka för de företag som uppvisade betydande brister.

2.3.3 Produktionskostnader, försäljningspris och priselasticitet för ballast

- (24) När det gäller produktionskostnaderna för ballast förklarade Förenade kungariket att de varierade avsevärt från stenbrott till stenbrott och att detsamma gällde för priserna ⁽¹¹⁾. Det genomsnittliga försäljningspriset fritt stenbrott för olika typer av ballast sammanfattades i tabell 1 ⁽¹²⁾. Vinstmarginalerna var återigen varierande, men branschen uppskattade att 2–5 % var en normal nivå.

Tabell 1

Försäljningspris

Bergart	Pris fritt stenbrott före skatt (GBP/ton)
Basalt	4,21
Sandsten	4,37

⁽¹⁰⁾ Den ballast som utvanns i Nordirland och skickades till alla destinationer i Storbritannien omfattades av full skatt. Så var även fallet för ballast som utvanns i Nordirland och användes vid tillverkning av bearbetade produkter som transporterades till Storbritannien. På så sätt såg man till att ballast och bearbetade produkter från Nordirland inte fick en konkurrensfördel på marknaden i Storbritannien.

⁽¹¹⁾ Uppgifterna lämnades av Förenade kungariket för att möjliggöra en bedömning av åtgärden på grundval av 2008 års miljöstödsriktlinjer. 2009 års mineralrapport, *Annual Minerals Statement*, från det nordirländska departementet för näring, handel och investeringar.

⁽¹²⁾ Distributionskostnaderna varierar beroende på transportsträcka. Transportkostnaderna för ballast ligger på 0,15–0,20 brittiska pund per ton och engelsk mil med en leverans inom 10–15 engelska mil, beroende på de lokala förhållandena.

Bergart	Pris fritt stenbrott före skatt (GBP/ton)
Kalksten	3,72
Grus och sand	4,80
Övriga	5,57
Vägt genomsnittspris	4,42

- (25) Efter beslutet om att inleda förfarandet lämnade Förenade kungariket ytterligare uppgifter om produktionskostnaderna för ballast i Nordirland och Storbritannien. Kostnaderna för el och bygglov är högre i Nordirland än i Storbritannien. Elkostnaderna för ett litet eller medelstort företag i Nordirland ligger i genomsnitt på cirka 14 pence/kWh och på 11 pence/kWh för företag av liknande storlek i Förenade kungariket som helhet. Stora och mycket stora elkonsumenter i Nordirland betalar i genomsnitt 10 pence/kWh, jämfört med ungefär 8 pence/kWh i Förenade kungariket som helhet. Branschens uppskattningar visar att el- och bränslekostnaderna skulle uppgå till mellan 30–46 pence för varje ton ballast som produceras. Dessutom har stenbrotten i Nordirland avsevärt högre kostnader för bygglov än sina motsvarigheter i Storbritannien och Irland. Förenade kungariket lämnade kostnadsjämförelser till stöd för detta påstående.
- (26) När det gäller skillnaderna i prisnivå mellan Nordirland och Storbritannien hade Förenade kungariket förklarat att leverantörerna i Nordirland generellt sett aldrig har kunnat ta ut samma pris som i Storbritannien. Förenade kungariket hade illustrerat detta genom att presentera genomsnittspriser för ballast i Nordirland och Storbritannien mellan 2001 och 2008. En full skattesats skulle därför ha utgjort en mycket större andel av försäljningspriset på en redan pressad marknad. Denna oförmåga att föra över kostnaderna på kunderna har länge varit en stor förklaring till bristen på investeringar i miljöförbättringar och förklaras av ekonomiska (uppsplittring av marknaden) och geologiska faktorer.
- (27) Efter beslutet om att inleda förfarandet har Förenade kungariket lämnat mer detaljerade uppgifter om genomsnittspriserna för ballast. Uppenbarligen är det, utom när det gäller mycket värdefulla, specialiserade ballastmaterial, inte ekonomiskt lönsamt att transportera ballast från Nordirland till Storbritannien eller ens inom Storbritannien från Skottland, t.ex. för att användas i London. I tabell 2 visas genomsnittspriserna fritt stenbrott i Nordirland och i Storbritannien mellan 2006 och 2011, när det gäller Nordirland, och 2012 när det gäller Storbritannien.

Tabell 2 ⁽¹³⁾**Genomsnittspriser fritt stenbrott**

År	Pris per ton i Nordirland (GBP)		Pris per ton i Storbritannien (GBP)	
	Sand och grus	Krossat stenmaterial	Sand och grus	Krossat stenmaterial
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⁾ Uppgifterna för Nordirland är hämtade ur den årliga mineralrapporten *Annual Minerals Statement* från det nordirländska departementet för näring, handel och investeringar. Uppgifterna för Storbritannien är hämtade från de uppgifter som statistikinstytutet Office for National Statistics (ONS) samlat in inför den årliga mineralrapporten *Annual Minerals Raised Inquiry Survey*.

- (28) De mer detaljerade prisuppgifterna pekar mot samma slutsats som Förenade kungariket tidigare har rapporterat (skäl 26), dvs. att en full skatt på ballast därför skulle ha utgjort en ännu mycket större andel av försäljningspriset på en redan pressad marknad. Uppgifterna visar att ballast i form av sand och grus eller krossat stenmaterial från Nordirland inte skulle kunna konkurrera med genomsnittspriserna i Storbritannien när kostnaden på [...] (*) brittiska pund per ton för att transportera denna med fartyg tas i beaktande. Det låga priset på ballast i allmänhet förhindrar att ballasten säljs till långväga marknader. Även till [...] pund per ton skulle en transportsträcka på [...] engelska mil innebära ett tillägg på priset med nästan [...] % fritt stenbrott. Det är i de flesta fall sannolikt att ett närmare stenbrott skulle kunna erbjuda ett konkurrenskraftigare pris.
- (29) Förenade kungariket hade förklarat att priselasticiteten för ballast varierar från 0,2 till 0,5. Förenade kungarikets undersökning av kvantiteter och prisuppgifter för ballast i Storbritannien och Nordirland visade att priselasticiteten för de flesta typer av ballast varierade från nära noll till cirka 0,52. Efter beslutet om att inleda förfarandet visade Förenade kungariket att de beräkningar av priselasticiteten som gjorts för fastlandet i Förenade kungariket inte kan tillämpas på Nordirland på grund av skillnaderna mellan de båda marknaderna. De siffror som inledningsvis lämnades är därför inte relevanta för den nordirländska marknaden. Förenade kungariket meddelade att de försökt att fastställa en elasticitet som är specifik för Nordirland men att det saknades relevanta uppgifter för beräkningen.
- (30) Efter beslutet om att inleda förfarandet lämnade Förenade kungariket uppgifter som visar hur prisskillnaderna påverkar efterfrågan på den nordirländska marknaden. Sådana uppgifter mottogs från fyra av de fem största företagen inom stenbrottsindustrin i Nordirland. Transportkostnaderna tenderar att utgöra en begränsning av till vilka marknader stenbrotten kan sälja sina produkter till konkurrenskraftiga priser. Det var därför svårt att fastställa något direkt samband mellan priser och marknadsandelar. Efterfrågan och marknadsandel tenderar i större utsträckning att hänga samman med stora byggprojekt som inleds eller avslutas i närområdet än landsomfattande prisskillnader. Dessutom säljer de företag som har den största andelen av marknaden i Nordirland ibland också specialiserade produkter av högre kvalitet. Det skulle därför bli fel om man gjorde jämförelser mellan tillverkare för att fastställa en marknadstrend. Förenade kungariket visar dock att prisskillnaderna faktiskt påverkar efterfrågan, men att detta snarare sker på en mer lokal nivå. De företag som är verksamma nära gränsen till Irland, dvs. inom cirka 23 engelska mil från gränsen, visade att deras försäljning minskade kraftigt när de höjde sina priser. Specifika uppgifter lämnades för [...] och [...]. Tabell 3 visar hur [...] och [...] påverkades av prisförändringarna vid sin anläggning i [...] mellan 2009 och 2013. De uppvisade betydligt lägre försäljningsvolym och försäljningsintäkter sedan undantaget från skatt upphävdes 2010. När [...] och [...] försökte att föra över hela skatten på sina kunder förlorade de vid sin anläggning i [...] [...] % av sin försäljning, vilket utgör en betydande minskning.

Tabell 3

Hur [...] och [...] påverkats av prisförändringar vid sin anläggning i [...] mellan 2009 och 2013

År	Ton	Försäljning	Genomsnittspris
2009	(...)	(...)	(...)
2010	(...)	(...)	(...)
2011	(...)	(...)	(...)
2012	(...)	(...)	(...)
2013	(...)	(...)	(...)

- (31) Försäljningen vid anläggningar för bearbetade produkter nära gränsen till Irland minskade också kraftigt när de försökte att lägga över hela kostnaden för skatten på ballast. Till exempel såg [...] vid sin anläggning [...] i [...], som endast ligger en engelsk mil från gränsen, sin produktion minska från [...] m³ 2005 till endast [...] m³ 2013, efter en prishöjning på sina material.

(*) Affärshemlighet.

- (32) Vidare lämnade Förenade kungariket uppgifter som visar hur infrastruktur och andra offentliga bygg- och anläggningsarbeten utvecklats mellan 2000 och 2012. De visar på en ökning av offentliga bygg- och anläggningsarbeten under perioden 2007–2009, följt av en minskning och en knapp ökning 2012. Kommissionen noterar dock att anläggningsarbeten i allmänhet har påverkats av den ekonomiska nedgången och att dessa trender därmed inte kan beaktas fristående, eftersom de kan bero på det ekonomiska klimatet och trender på byggmarknaden.
- (33) Förenade kungariket lämnade också anbudspriser för perioden 2007–2013 för ballast som köpts in av Northern Ireland Roads Procurement Department (tabell 4), inklusive kostnader för transport till den lokala vägmyndighetens lager. Uppgifterna visar tydligt att priserna efter 2010, när undantaget från skatt på ballast upphävdes, antingen minskade, ibland dramatiskt, eller ökade något, men i betydligt mindre utsträckning än den fulla skatten på ballast på 1,95 pund. Detta visar att ballastproducenterna i Nordirland inte heller kunde föra över skatten på sina kunder när det gäller offentlig försäljning. Detta är tydligare eftersom det är mindre sannolikt att den offentliga sektorn har påverkats av den ekonomiska nedgången, och offentliga bygg- och anläggningsarbeten, av det slag som utförs av vägmyndigheten, ökade sin andel av den totala efterfrågan på ballast.

Tabell 4

Anbudspriser för perioden 2007–2013 för ballast som köpts in av Northern Ireland Roads Procurement Department

År	10 mm makadam (GBP)	Sand till betong (GBP)	Sten av typ 3 (GBP)
2007	8,43	9,52	4,67
2008	8,49	9,52	4,70
2009	(...)	(...)	(...)
2010	(...)	(...)	(...)
2011	(...)	(...)	(...)
2012	(...)	(...)	(...)
2013	(...)	(...)	(...)

2.3.4 Den nordirländska marknaden för ballast

- (34) Eftersom det endast var stenbrotten i Nordirland som omfattades av undantaget från skatten på ballast och inte stenbrotten i övriga Förenade kungariket, lämnade Förenade kungariket information om varför marknaden för ballast i Nordirland är en annan geografisk marknad än Förenade kungarikets allmänna marknad och var skillnaderna ligger.
- (35) Förenade kungariket visar att marknaderna för ballast i Nordirland och i Storbritannien är olika och skilda från varandra, med mycket lite samspel. Marknaden för ballast tenderar att vara av lokal karaktär, på grund av de relativt höga kostnaderna för att transportera materialet i förhållande till dess försäljningspris. Förenade kungariket beräknade med hjälp av uppgifter från transportdepartementet att genomsnittskostnaden för att transportera ett ton ballast på väg uppgår till 0,855 pund per ton och engelsk mil. Det låga priset på ballastprodukter innebär att långa resor gör ballastprodukterna mindre konkurrenskraftiga än material som utvinns från stenbrott som ligger närmare kunden. Dessutom har exportörer av ballastmaterial uppskattat att kostnaderna för att transportera ballast till sjöss mellan Nordirland och Storbritannien ligger på omkring [...] pund per ton. Utöver sjöfrakten tillkommer sedan den nödvändiga fraktkostnaden för vägtransport från brytningsplatsen till hamnen och från ankomstkajen till användningsplatsen. Förenade kungariket visar också att det är olönsamt att transportera ballast mellan de båda regionerna, utom när det gäller mer specialiserad färgad sten eller dyrare ballastmaterial. Även för dessa material beräknas det dessutom tillkomma en kostnad på [...]–[...] pund per ton för vägtransporten från lastkajen i Storbritannien till närmaste asfaltenläggning.

- (36) Tillgången på ballast skiljer sig kraftigt åt mellan Nordirland och Storbritannien, både på grund av tillgången på material och antalet olika stenbrottsföretag. På grund av sina geologiska särdrag kan Nordirland ståta med att ha fler bergarter än någon annan region av jämförbar storlek i Förenade kungariket. Stenbrotten är relativt jämnt fördelade över hela Nordirland. Vissa grevskap har större fyndigheter av vissa bergarter men eftersom ballast av krossad sten i stor utsträckning är utbytbar finns det en god tillgång på sten som lämpar sig att användas som ballast över hela området. På det brittiska fastlandet finns det däremot inte samma geologiska mångfald. På grund av de varierande och rika bergfyndigheterna, som är jämnt fördelade över landet och som ligger nära alla större marknader, har Nordirland ett mycket större utbud av utbytbara produkter än marknaden i Storbritannien. Detta leder till större konkurrens i Nordirland och minskar de nordirländska ballastproducenternas marginaler att höja sina priser.
- (37) Som Förenade kungariket förklarar har Nordirland en betydligt större andel oberoende stenbrott och fler stenbrott/engelsk mil, vilket också leder till en hårdare konkurrens mellan ballastleverantörerna. I Storbritannien levererar de fem största företagen ⁽¹⁴⁾ över 75 % av all ballast. De fem största företagen i Nordirland beräknas däremot endast stå för cirka 39 % av den totala ballastproduktionen där.
- (38) Förenade kungariket visar att de båda marknaderna kännetecknas av olika efterfrågetrender, eftersom den minskade efterfrågan på ballast under och efter den ekonomiska nedgången har varit betydligt större i Nordirland än i Storbritannien. I takt med att byggproduktionen och efterfrågan på ballast minskar ökar dessutom konkurrensen mellan stenbrottsföretagen om den återstående efterfrågan.
- (39) Nordirland tenderar i betydligt större utsträckning att ha fristående verksamheter och det är betydligt mer sällsynt med vertikal integration mellan ballast-, cement- och betongproduktionen på marknaden i Nordirland än i Storbritannien. Som anges i skäl 37 kontrollerar de fem största företagen i Storbritannien hela 75 % av ballastproduktionen. Samma företag kontrollerar också 70 % av all produktion av färdigblandad betong, och en stor andel av alla asfaltenläggningar, som båda är viktiga marknader för ballastförsäljningen. När byggproduktionen minskar och efterfrågan på betong och asfalt minskar har de fem största företagen i Storbritannien således kontroll över minskningen i sin produktionskapacitet för ballast. Det innebär att utbudet av ballast kommer att anpassa sig snabbare till efterfrågan i Storbritannien, vilket begränsar det nedåtgående trycket på priserna. I Nordirland är situationen annorlunda på grund av bristen på vertikal integration på marknaden. När byggproduktionen och efterfrågan på ballast minskar ökar konkurrensen mellan stenbrottsföretagen om den återstående efterfrågan. Detta gör att den nordirländska marknaden är betydligt mer konkurrensutsatt än den brittiska. Den nordirländska marknaden har fler stenbrott per engelsk mil och capita och en större andel oberoende stenbrott som försöker sälja sina produkter till oberoende, fristående, anläggningar för bearbetade produkter.
- (40) Vidare visade Förenade kungariket att de nordirländska och irländska ballastmarknaderna är mycket likartade.

2.3.5 Marknadsexponering

- (41) Efter beslutet om att inleda förfarandet lämnade Förenade kungariket uppgifter om den nordirländska ballastindustrins marknadsexponering mellan 2002 och 2013. Den officiella statistik som fanns att tillgå bestod endast av sammanslagna halvårsvisa siffror p.g.a. den brittiska skattemyndighetens offentlighetsregler. Det går med dessa siffror inte att dela in marknadsexponeringen utifrån typ av ballast och för vissa år finns det inte någon handelsstatistik alls. Det fanns även problem till följd av bristen på officiella uppgifter om produktion av bearbetad betong och bearbetade asfaltprodukter. I dessa fall har Förenade kungariket använt sig av de uppskattningar ⁽¹⁵⁾ av marknaden som Quarry Products Association Northern Ireland (QPANI) gjort. På grund av

⁽¹⁴⁾ Koncentrationen av ett fåtal stora företag och den vertikala integrationen av deras verksamheter uppgavs vara några av skälen till att Office of Fair Trading i augusti 2011 anmälde ballast-, cement- och betongmarknaderna till konkurrensmyndigheten. I samma anmälan pekar Office of Fair Trading på de särdrag som skiljer den nordirländska marknaden från Förenade kungarikets allmänna marknad. Dessutom ansåg Office of Fair Trading att den nordirländska ballastmarknaden inte är förknippad med samma konkurrensproblem som Förenade kungarikets allmänna marknad.

⁽¹⁵⁾ Dessa bygger främst på siffror ur Grant Thorntons InterTradeIreland-rapport, som offentliggjordes 2012. Utifrån dessa görs uppskattningar både framåt och bakåt i tiden i enlighet med årliga procentuella variationer i den totala byggproduktionen i Nordirland. Siffrorna har även kontrollerats av viktiga aktörer inom branschen och konstaterats vara rimliga uppskattningar.

avsaknaden av nationell statistik för andra produktkategorier har Förenade kungariket gjort en bästa uppskattning av marknadsexponeringen för krossad sten, bearbetade betongprodukter, sand och asfalt. Även med tanke på dessa begränsningar anser Förenade kungariket att uppgifterna om marknadsexponering ändå ger en indikation om handeln mellan Irland och Nordirland. Marknadsexponeringen beskrivs närmare i tabell 5. Siffrorna baseras på de årliga eller halvårsvisa uppgifterna för import och export samt för årsproduktion som också lämnades till kommissionen.

Tabell 5

Marknadsexponering

Ballast i form av krossad sten (GBP)						
	2006–2007	2008–2009				
Import	13 699 717	5 986 891				
Export	28 519 715	19 938 824				
Uppskattat värde av försäljningen på hemmamarknaden	160 426 000	143 524 581				
Marknadsexponering (import + export)/(import + försäljning)	24,25 %	17,34 %				
Bearbetade betongprodukter (GBP)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Import	10	10	9	7	7,5	7,5
Export	70	35	28	21	16	15
Uppskattat värde av försäljningen på hemmamarknaden	325	276	210	210	216	226
Marknadsexponering (import + export)/(import + försäljning)	23,9 %	15,7 %	16,9 %	12,9 %	10,5 %	9,6 %
Bearbetade asfaltprodukter och sand ⁽¹⁾ (GBP)						
	2007–2008	2009–2010	2011–2012			
Import av asfaltprodukter och sand	1 540 633	1 909 210	4 489 366			
Export av asfaltprodukter och sand	12 382 394	6 220 782	4 670 559			
Uppskattat värde av försäljningen av produkter och sand på hemmamarknaden	384 518 301	310 666 790	293 343 700			
Marknadsexponering (import + export)/(import + försäljning)	3,61 %	2,60 %	3,08 %			

⁽¹⁾ Förenade kungariket visade att importen av asfaltprodukter och sand ökade kraftigt under åren 2011–2012 sedan undantaget från skatt på ballast upphävdes 2010. Till följd av den brittiska skattemyndighetens offentlighetsregler är det dock svårt att urskilja hur stor del av denna ökning som utgörs av sand och hur stor del som utgörs av bearbetade asfaltprodukter. Det är dock sannolikt att en stor del av denna ökning utgörs av bearbetade asfaltprodukter som importerats från Irland. Medan sand fortfarande skulle omfattas av skatt på ballast vid import till Förenade kungariket skulle bearbetade asfaltprodukter inte göra det, och skulle därför kunna ha en fördel i form av lägre produktionskostnader och vara mer konkurrenskraftiga på samma marknad i Nordirland än lokal asfalt.

- (42) Siffrorna i tabell 5 visar att ballastindustrin i Nordirland är föremål för en betydande grad av marknadsexponering när det gäller försäljningen av krossad sten. Förenade kungariket visar att den odeklarerade importen av ballast till Nordirland ökade avsevärt efter införandet av skatten på ballast 2002. Denna odeklarerade import tros ha ökat igen sedan undantaget från skatten på ballast upphävdes 2010. I en undersökning som gjordes av University of Ulster 2002 räknades antalet lastbilar som fraktade ballast till Nordirland vid åtta av de viktigaste gränsövergångarna. Resultaten av denna undersökning visade att upp till 89 lastbilar med ballast passerade varje dag. Den sammanlagda årliga officiellt deklarerade importen skulle endast ha behövt 243 lastbilar för ett helt år. Det tydde på att den faktiska importen av ballast kunde ha varit hela 133 gånger så stor som den som registrerats i den officiella statistiken för 2002, vilket innebär att den beräknade marknadsexponeringen sannolikt utgör en stor underskattning av den faktiska marknadsexponeringen.

2.3.6 Överföring av kostnader och minskning av försäljningen

- (43) När det gäller möjligheten att föra över de ökade produktionskostnaderna på slutkunderna och eventuella försäljningsminskningar hade Förenade kungariket lämnat upplysningar som visade att sedan skatten infördes 2002 hade genomsnittspriset på ballast i Nordirland ökat betydligt mindre än man hade kunnat förvänta sig om skatten hade överförts i sin helhet. Det framgår också att detta hänger samman med en minskning av den lagliga försäljningen, som proportionellt sett var mycket större än den minskning som redovisats i Storbritannien.
- (44) Förenade kungariket hade dessutom förklarat att försäljningen av lågvärdig ballast och lågvärdigt fyllnadsmaterial minskade under en ettårsperiod fram till och med den 31 mars 2003 jämfört med försäljningen under de två åren innan skatten på ballast infördes. De lagliga stenbrottens produktion under kalenderåret 2002 var betydligt lägre än den fastställda trenden för försäljningen av ballast (generellt sett har försäljningen av ballast i Nordirland ökat under de senaste 30 åren). I Storbritannien minskade ballastproduktionen under 2002 med 5,7 %, vilket kan jämföras med en knapp ökning under året före (en trendanalys visade dock att produktionen i Storbritannien generellt sett uppvisat en nedåtgående trend under de senaste 10 åren).
- (45) Förenade kungariket hade dessutom förklarat att sedan skatten på 1,60 pund/ton hade införts så hade genomsnittspriset på ballast i Nordirland stigit med ungefär 0,25–0,30 pund/ton mellan 2001 till 2002, medan priset i Storbritannien hade stigit med 1–1,40 pund/ton. Även om hänsyn tas till att ballast som används i bearbetade produkter, som omfattades av ett undantag från skatt med 80 % enligt Nordirländs ursprungliga ordning med gradvis avtagande stöd från 2002, ingår i detta genomsnitt, så innebär det att stenbrottsföretagen i Nordirland var tvungna att själva stå för en betydande del av skatten. När det gäller antagandet att hälften av ballastproduktionen i Nordirland användes till bearbetade produkter och att priserna för dessa produkter inte påverkades av den skatt som infördes 2002, så menar Förenade kungariket att det fortfarande innebär att företagen i genomsnitt behövde absorbera över 1 pund av skatten för varje ton ballast som sålts för att användas i obehandlat tillstånd.
- (46) Efter beslutet om att inleda förfarandet lämnade Förenade kungariket ytterligare förklaringar till sitt påstående i skäl 45 om att genomsnittspriset i Nordirland, sedan skatten på ballast hade införts, steg betydligt mindre än skattesatsen, medan det i Storbritannien steg med 1–1,40 pund per ton eftersom tillverkarna av bearbetade ballastprodukter aldrig hade betalat den fulla skattesatsen. Förenade kungariket presenterar beräkningar som visar att mellan en tredjedel och hälften av all ballast som produceras i Nordirland används vid tillverkningen av bearbetade produkter. Även om man skulle välja den högre siffran och tillämpa hela det undantag med 100 % som tillämpades på bearbetade produkter under det första år då skatten tillämpades, och anta att det för 50 % av ballasten inte skett någon ökning av produktionskostnaderna till följd av skatten, så skulle detta endast innebära att prisökningen skulle fördubblas för resterande 50 %. En sådan fördubbling skulle tyda på att ökningen av det erhållna priset uppgick till 0,50–0,60 pund/ton, vilket fortfarande är betydligt lägre än det erhållna priset i Storbritannien och visar att man inte på långa vägar kunnat föra över hela den extra kostnaden för skatten på 1,60 pund/ton vid den första tillämpningen.
- (47) Förenade kungariket lämnade dessutom uppgifter som samlats in genom representativa stickprov från den nordirländska ballastindustrin när det gäller trender för produktion, omsättning och vinst för ballast. Dessa trender är dock kopplade till och kan inte skiljas från trenderna på byggmarknaden och den ekonomiska nedgången som inleddes 2008.
- (48) Uppgifterna visade att lönsamhet och priser redan var så låga innan undantagsordningen upphävdes att en fullständig absorption av skatten inte skulle ha varit ekonomiskt genomförbar. I stället visade företagen att de fört över skatten på kunderna, och att de i gengäld fick godta fortsatta försäljningsminskningar, utöver dem som redan uppstått till följd av det svåra ekonomiska läget. För att fortsätta att driva sina företag sköt industrin upp viktiga kapitalinvesteringar och sade upp personal. Undersökningen visar att det var svårt att föra över skatten på 1,95 pund per ton på kunderna, eftersom priset för kunden då skulle öka med 50–66 %. På grund av det

ekonomiska klimatet är kunderna också ovilliga att betala ett högre pris. I stället väljer de att antingen skjuta upp sina investeringar eller att vända sig till konkurrenterna för att i stället köpa alternativa material eller för att få ett konkurrenskraftigare pris. Detta är till skada för Nordirlands ballastföretag, vilket leder till kundförluster, minskade försäljningsvolymerna och påtryckningar för att ytterligare minska vinstmarginalerna.

- (49) De uppgifter som samlats in genom de representativa stickproverna från Nordirlands ballastindustri ger en god bild av utvecklingen för omsättning och vinst i den nordirländska ballastindustrin. De kan dock inte skiljas från det ekonomiska sammanhanget och kan inte användas för att göra en fristående bedömning av effekterna av full skatt på ballast.

2.3.7 Övrig information

- (50) Den preliminära årliga budgeten för undantagsordningen (uteblivna statliga medel) varierade vid tidpunkten för den ursprungliga anmälan mellan 15 miljoner pund (2004–2005) och 35 miljoner pund (2010–2011).
- (51) När det gäller antalet stödmottagare uppskattades att omkring 170 stedbrottsföretag skulle komma i fråga för undantaget.
- (52) Den brittiska skattemyndigheten var ansvarig myndighet för beviljandet av undantag från skatten på ballast i Nordirland.

2.3.9 Skäl till att inleda det formella granskningsförfarandet

- (53) Som förklaras i skälen 47–54 i beslutet om att inleda förfarandet hyste kommissionen tvivel om huruvida det ändrade skatteundantaget i Nordirland var förenligt med fördraget, särskilt artikel 110. Dessa tvivel innebar att kommissionen på det stadiet inte kunde anse att åtgärden var förenlig med den inre marknaden.
- (54) Kommissionen ansåg att skatten på ballast utgjorde en intern skatt i den mening som avses i artikel 110 i fördraget. Den slog vidare fast att det fanns skillnader i hur producenterna i Nordirland och producenterna från andra medlemsstater tillämpade skatten på ballast som inte kunde motiveras.
- (55) Som anges i skäl 56 i beslutet om att inleda förfarandet ansåg kommissionen, på grundval av relevant rättspraxis, till följd av ogiltigförklaringen av beslutet av den 7 maj 2004, att den åtgärd som tillämpats sedan detta datum (och till och med upphävandet den 1 december 2010) ska anses vara rättsstridig. Dessutom har kommissionen förklarat att den alltid kommer att bedöma om olagligt statligt stöd är förenligt med den inre marknaden enligt de materiella kriterier som fastställs i något av de instrument som gällde när stödet beviljades ⁽¹⁶⁾. Eftersom stödet är att betrakta som olagligt och beviljades under den period då 2001 års miljöstödsriktlinjer var tillämpliga samt efter offentliggörandet av 2008 års miljöstödsriktlinjer ⁽¹⁷⁾, har kommissionen bedömt undantagsordningens förenlighet enligt de instrument som gällde när stödet beviljades enligt följande:
- a) 2001 års miljöstödsriktlinjer.
- b) 2008 års miljöstödsriktlinjer från och med den 2 april 2008.
- (56) När det gäller bedömningen av åtgärden enligt 2001 års miljöstödsriktlinjer drog kommissionen slutsatsen att de villkor för förenlighet som anges där kan anses vara uppfyllda. Kommissionen påminde dock om att den på detta stadium, med tanke på de tvivel som uttryckts när det gäller artikel 110 i fördraget, inte kunde anse att åtgärden var förenlig med den inre marknaden på grundval av 2001 års miljöstödsriktlinjer.
- (57) När det gäller åtgärdens förenlighet enligt 2008 års miljöstödsriktlinjer drog kommissionen följande slutsatser:
- a) Att undantaget från skatt på ballast i Nordirland åtminstone indirekt bidrar till att förbättra miljöskyddet och att det inte motverkar det övergripande mål som eftersträvas med skatten i enlighet med punkt 151 i 2008 års miljöstödsriktlinjer.

⁽¹⁶⁾ Kommissionens tillkännagivande om vilka regler som är tillämpliga för att avgöra om ett statligt stöd är olagligt (EGT C 119, 22.5.2002, s. 22).

⁽¹⁷⁾ Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd från 2008 (EUT C 82, 1.4.2008, s. 1).

- b) Att de som drar fördel av undantaget definieras med hjälp av kriterier som är objektiva och öppna i enlighet med punkt 158 a i 2008 års miljöstödsriktlinjer.
- c) Att skatten utan nedsättning leder till en sådan väsentlig ökning av produktionskostnaderna som krävs enligt punkt 158 b i 2008 års miljöstödsriktlinjer.
- d) Att villkoret avseende stödets proportionalitet i enlighet med punkt 159 i 2008 års miljöstödsriktlinjer är uppfyllt, eftersom de som drar fördel av undantaget från skatt på ballast i Nordirland fortfarande betalar 20 % av skatten.
- (58) De uppgifter som Förenade kungariket lämnade visade att skatten på ballast lett till en väsentlig ökning av produktionskostnaderna som normalt sett inte lär ha kunnat föras över på kunderna utan att detta skulle leda till en stor minskning av försäljningen. Trots det kunde kommissionen på detta stadium, mot bakgrund av de uppgifter som lämnats, särskilt de otillräckligt detaljerade uppgifterna, inte dra slutsatsen att villkoret i punkt 158 c i 2008 års miljöstödsriktlinjer var uppfyllt.
- (59) Enligt punkt 158 c i 2008 års miljöstödsriktlinjer ska den väsentliga ökningen av produktionskostnaderna som avses i skäl (58) för att anses vara förenligt med villkoren inte kunna föras över på kunderna utan att det leder till en stor minskning av försäljningen. Här kan medlemsstaterna lägga fram beräkningar av bland annat produkternas priselasticitet inom den berörda sektorn på den relevanta geografiska marknaden samt beräkningar av utebliven försäljning eller minskad vinst för företagen inom den berörda sektorn eller kategorin.
- (60) Här noterade kommissionen att Förenade kungarikets argument att ökningen av produktionskostnaderna inte kunde föras över på kunderna utan att det leder till en stor minskning av försäljningen baserades på en jämförelse mellan prisökningarna till följd av införandet av skatten på ballast (cirka 0,25–0,30 pund/ton 2002 jämfört med 2001 i Nordirland, medan priset i Storbritannien hade stigit med 1–1,40 pund per ton). När det gäller minskningen av den (lagliga) försäljningen i Nordirland konstaterade kommissionen att den för alla typer av ballast totalt sett varierade mellan – 17,6 % (2001–2003) och – 22,8 % (2002–2003) och proportionellt sett var mycket större än den som noterats i Storbritannien. Kommissionen ansåg att dessa argument kunde ses som en indikation på att det finns svårigheter att överföra de ökade produktionskostnaderna i Nordirland.
- (61) Kommissionen påpekade emellertid att Förenade kungariket inte hade lämnat tillräckligt utförliga uppgifter för att man skulle kunna påvisa och kvantifiera hur dessa argument påverkat det faktum att tillverkarna av bearbetade ballastprodukter aldrig hade betalat full skatt på ballast, eftersom skatten i Nordirland införts gradvis.
- (62) Dessutom hade Förenade kungariket när det gäller påvisandet av den minskade försäljningen inte lämnat någon förklaring till utvecklingen på ballastmarknaden i Nordirland efter 2002. Figur 2 i den rapport från Quarry Products Association Northern Ireland om Office of Fair Tradings marknadsundersökning över Förenade kungariket ballastsektor ⁽¹⁸⁾ som Förenade kungariket lämnat visade att produktionen ökat från 2004 till 2007.
- (63) Förenade kungariket angav i sin inlägga att kostnaderna hade påverkat de berörda företagens omsättning och minskat deras vinster. Inga uppgifter lämnades dock till stöd för detta påstående.
- (64) För att visa att villkoret i punkt 158 c i 2008 års miljöstödsriktlinjer var uppfyllt hade Förenade kungariket endast lagt fram uppgifter för den totala industrin. Man lade inte fram några representativa stickprov bland enskilda stödmottagare, t.ex. baserat på deras storlek.
- (65) Kommissionen noterade slutligen att Förenade kungarikets iakttagelser tydde på att priselasticiteten för de flesta typer av ballast varierade från nära noll till omkring 0,52. Den förefaller med andra ord vara relativt oelastisk. I princip skulle det innebära att de ökade produktionskostnaderna kunde ha överförts på slutkunderna. Förenade kungariket hade inte lämnat några ytterligare förklaringar eller beräkningar som särskilt avsåg hur den relativt låga elasticiteten som konstaterats utifrån de framförda argumenten påverkat (de bristande) möjligheterna att föra över de ökade produktionskostnaderna på slutkunderna.

⁽¹⁸⁾ Se <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/aggregates/>, läst den 18 juli 2014.

3. SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

3.1 Synpunkter från QPANI, mottagna den 23 september 2011

- (66) QPANI hävdade att ballastproducenterna i Nordirland anslutit sig till undantagsordningen i god tro i förlitan på att Förenade kungariket hade ansökt om kommissionens godkännande och att kommissionen utfärdat ett positivt beslut. Dessutom ingick de miljöavtal som innebar betydande investeringar från deras sida.
- (67) De sökande som överklagat kommissionens beslut att godkänna undantagsordningen styrkte aldrig med exempel att det faktiskt förekom diskriminering av importerad ballast.
- (68) QPANI hävdar att ett återkrav av det statliga stödet skulle strida mot de nordirländska stenbrottsföretagens berättigade förväntningar om att stödet var lagligt. Eftersom stenbrottsföretagen redan gjort investeringar för att åstadkomma miljöförbättringar, skulle ett återkrav faktiskt innebära att dessa företag skulle få bära kostnaderna två gånger. Dessutom skulle ett återkrav strida mot rättssäkerhetsprincipen.
- (69) QPANI nämner vidare att importen av ballast till Nordirland alltid har varit minimal. QPANI visar att importen, efter det att skatten på ballast införts, faktiskt ökade till följd av ett ökat byggande av privatbostäder och ökade utgifter för offentliga bygg- och anläggningsarbeten.
- (70) När det gäller oförmågan att föra över skatten på ballast på kunderna menar QPANI att den väsentliga ökningen av produktionskostnaderna, som redan bekräftats av kommissionen, inte kunde föras över på kunderna på grund av den överkapacitet som råder i ballastsektorn och den betydligt mer konkurrensutsatta marknaden i Nordirland. I Nordirland är en stor mängd material undantagna från skatten på ballast, t.ex. skifferlera, som används både i offentliga och privata byggprojekt och inom jordbruket. En undersökning som QPANI gjort av den månatliga privata försäljningen av sten (september 2001–september 2002) visade på en betydande nedgång från april 2002 jämfört med föregående år. Statistikavdelningen vid Nordirlands departement för näring, handel och investeringar avslöjade i den årliga mineralrapporten för 2002, *Annual Minerals Statement*, att ballastproduktionen i Nordirland minskat med omkring 2,7 miljoner ton, vilket motsvarar ungefär 11 % av produktionen.
- (71) QPANI hävdar att den undersökning som gjorts av Northern Ireland Affairs Committee med titeln *Introduction of the Aggregates Levy – One Year On, third report of session 2003–2004* visar att det finns tydliga belägg för att införandet av skatten på ballast påverkat försäljningen av ballast och sysselsättningen.
- (72) QPANI hävdar att skälet till att ballastproduktionen i Nordirland ökat från 2004 till 2007 var den ökade byggverksamheten i regionen.
- (73) QPANI hävdar vidare att de ökade kostnaderna påverkade företagets vinstmarginaler, vilket återspeglas i att priset endast steg med 0,25–0,30 pund, vilket anges i skäl 81 i beslutet om att inleda förfarandet. Företagen absorberade således merparten av de ökade produktionskostnaderna till följd av skatten på ballast och, med tanke på att branschen präglas av hög kapitalintensitet och höga indirekta kostnader, stod det klart att företagets snäva vinstmarginaler minskat ytterligare.
- (74) QPANI hävdar att uppgifterna om priselasticitet avser marknaden för ballast i Storbritannien och inte återspeglade situationen i Nordirland.

3.2 Synpunkter från British Aggregates Association (nedan kallat BAA), mottagna den 23 september 2011

- (75) BAA gör gällande att det skulle vara omöjligt för Förenade kungariket att retroaktivt korrigerar en diskriminerande beskattning av produkter som importeras från andra medlemsstater. BAA hävdar att även om Förenade kungariket skulle betala tillbaka de belopp som betalats i skatt på ballast för produkter som importerats till Nordirland från andra medlemsstater, skulle detta ändå inte kunna undanröja den diskriminerande beskattningens allvarliga avskräckande effekt. Därför skulle ett retroaktivt godkännande av undantagsordningen inte vara möjligt.

- (76) BAA hävdar att undantagsordningen inte är förenlig med 2001 års miljöstödsriktlinjer. BAA menar att skatten på ballast inte har någon betydande effekt på miljön enligt kravet i punkt 51.2 a i 2001 års miljöstödsriktlinjer. Man hävdar vidare att undantagsordningen från 2004 inte hade godkänts när skatten på ballast infördes enligt kravet i punkt 51.2 b i 2001 års miljöstödsriktlinjer och att 20 % inte utgör en betydande del av skatten enligt kravet i punkt 51.1 b i 2001 års miljöstödsriktlinjer.
- (77) BAA hävdar vidare att undantagsordningen inte heller är förenlig med 2008 års miljöstödsriktlinjer. Undantaget från skatten på ballast undergräver de miljömål som eftersträvas med skatten, i strid med punkt 151 i 2008 års miljöstödsriktlinjer, eftersom det sedan 2004 har gett upphov till en betydande "import" av ballast från Nordirland till Förenade kungariket. Det tyder på att reglerna om att full skatt skulle betalas för ballast som utvanns i Nordirland men som användes i Storbritannien kringgicks.
- (78) Dessutom hävdar BAA att undantaget från skatten på ballast inte är förenligt med punkt 158 c i 2008 års miljöstödsriktlinjer, eftersom det inte har bevisats att den väsentliga ökningen av produktionskostnaderna inte har kunnat föras över på kunderna. Till exempel är de ekonomiska uppgifter som lagts fram av Förenade kungariket och som avses i skälen 21–23 i beslutet om att inleda förfarandet orimliga och kan vara vilseledande. De genomsnittspriser som Förenade kungariket lämnat saknar enligt uppgift betydelse, eftersom det finns många olika sorters ballast och följaktligen många olika priser. Dessutom är priset fritt stenbrott också beroende av var stenbrottet är beläget och avståndet till byggarbetsplatser. En jämförelse mellan genomsnittspriset för Nordirland (ett relativt litet och lantligt område) och ett genomsnittspris för hela Storbritannien vore således inte relevant. Om priserna fritt stenbrott i Nordirland enligt uppgift var 50 % lägre än priserna i Storbritannien så skulle det ha funnits en stor efterfrågan på nordirländsk ballast i Storbritannien. BAA hävdar att transportkostnaderna från Nordirland till London inte är högre än transportkostnaderna från Skottland till London.

4. SYNUNKTER FRÅN FÖRENADE KUNGARIKET, MOTTAGNA DEN 25 NOVEMBER 2011

- (79) Förenade kungariket hävdar att stödet inte bör betraktas som olagligt och att det endast är 2001 års miljöstödsriktlinjer som får tillämpas vid bedömningen av åtgärdens förenlighet med den inre marknaden.
- (80) Förenade kungariket anser att kommissionen bör ta hänsyn till det faktum att dess beslut av den 7 maj 2004 om att godkänna stödet förklarades ogiltigt på grund av kommissionens rättsstridiga underlåtenhet att inleda det formella granskningsförfarandet. Åtgärden anmäldes till kommissionen och godkändes innan något skatteundantag beviljades. När stödet beviljades var det inte olagligt.
- (81) Förenade kungariket hävdar att kommissionen, eftersom beslutet av den 7 maj 2004 var ogiltigt, i själva verket inte fattade något beslut i enlighet med artikel 4 i rådets förordning nr 659/1999⁽¹⁹⁾ (nedan kallad *procedurförordningen*) inom tidsfristen på två månader. Åtgärden bör således anses vara godkänd. Om artikel 4.6 i procedurförordningen tillämpas på den ursprungliga anmälan får stödet anses ha godkänts 2004 och kommissionen saknar behörighet att anta ett nytt beslut i enlighet med artikel 4. Åtgärden ska tvärtom behandlas som befintligt stöd, som endast kan omprövas avseende dess framtida effekter och som inte kan bli föremål för ett retroaktivt återkrav. Ett beslut i enlighet med artikel 4.3 fattades dock, om än på ett olagligt sätt och trots att det senare förklarades ogiltigt, vilket innebär att artikel 4.6 i procedurförordningen inte längre är tillämplig. Förenade kungariket hävdar att man också bör ha rätt att lita på det faktum att ett beslut om att godkänna anmälan enligt artikel 4.3 i procedurförordningen fattades innan undantaget från skatt beviljades, och att beviljandet av stödet därför inte var olagligt i den meningen att det beviljats utan kommissionens godkännande.
- (82) Förenade kungariket hävdar att det enda skälet till att stödet i det här fallet anses vara olagligt är att beslutet av den 7 maj 2004 ogiltigförklarades på grund av att kommissionen inte inledde det formella granskningsförfarandet 2004. Förenade kungariket överträdde således inte artikel 108.3 i fördraget vid den tidpunkt då åtgärden infördes. Vid bedömningen av åtgärdens förenlighet med den inre marknaden bör endast 2001 års miljöstödsriktlinjer tillämpas. Kommissionen bör bedöma stödet på grundval av den anmälan som gjordes 2004 och tillämpa de regler som gällde då.

⁽¹⁹⁾ Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (numera artikel 108 i fördraget) (EGT L 83, 27.3.1999, s. 1).

- (83) Eftersom Förenade kungariket hävdar att stödet inte är olagligt menar man att kommissionen inte har rätt att dela upp stödet mellan de perioder då 2001 års riktlinjer respektive 2008 års riktlinjer var i kraft. Det innebär att eftersom kommissionen har konstaterat att åtgärden var förenlig med 2001 års miljöstödsriktlinjer bör allt stöd som beviljats inom ordningen förklaras förenligt med den inre marknaden.
- (84) Förenade kungariket tillbakavisar de argument som BAA lade fram i sitt svar på beslutet om att inleda förfarandet, i vilket BAA hävdar att den åtgärd som anmäldes 2004 inte var förenlig med 2001 års miljöstödsriktlinjer. Förenade kungariket betonar att kommissionen redan, vilket anges i skäl 63 i beslutet om att inleda förfarandet, har konstaterat att skatten på ballast i Nordirland har haft en betydande effekt på miljön. Man betonar också att BAA inte bestrider kommissionens slutsats om att de miljöavtal som ingåtts med nordirländska ballastföretag som omfattas av undantaget från skatt på ballast med 80 % har positiva miljöeffekter och inte undergräver de mål som eftersträvas med skatten på ballast. Dessutom visar Förenade kungariket att den åtgärd som godkändes av kommissionen 2004 var en förlängning av den undantagsordning som ursprungligen infördes samtidigt som skatten. Enligt punkt 51.2 b i 2001 års miljöstödsriktlinjer krävs det inte att varje enskild aspekt av undantaget måste vara fastställd eller ha genomförts när skatten infördes. I så fall skulle det aldrig gå att ändra ett undantag och punkt 51.2 skulle vara en överflödigt bestämmelse. Dessutom hävdar Förenade kungariket att punkt 51.1 b i 2001 års miljöstödsriktlinjer är uppfylld och, som kommissionen redan medgett i skäl 67 i beslutet om att inleda förfarandet, att kravet på att betala 20 % av skatten utgör ett krav på att betala en betydande del av skatten. Vid bedömningen av om huruvida denna del är betydande eller inte bör hänsyn också tas till att de stenbrottsföretag som är berättigade till undantaget måste bära kostnaderna för att förbättra sin miljöprestanda och att priserna på ballast generellt sett är lägre i Nordirland än i resten av Förenade kungariket. I absoluta tal är penningvärdet av 20 % av den nationella skatt som ska betalas därför högre än i resten av Förenade kungariket.
- (85) Förenade kungariket hävdar att uppfattningen att undantagsordningen kan utgöra diskriminerande beskattning i strid med artikel 110 i fördraget är felaktig. Import från Irland till Förenade kungariket beskattas på ett likartat sätt som produktion inom Förenade kungariket, inklusive produktion i Nordirland där villkoren för undantaget är uppfyllda. Det förekommer därför ingen diskriminering mellan produkter som importeras från Irland till Förenade kungariket och produkter som tillverkas i Förenade kungariket. Nordirland är inte en medlemsstat och därför kan artikel 110 i fördraget inte tillämpas för att fastställa att en viss beskattning av vissa producenter inom detta område utgör diskriminering av produkter som importeras från andra medlemsstater och saluförs i samma område. Förenade kungariket hävdar att diskrimineringsfrågan bör bedömas med hänsyn till nationella produkter och att det inte kan vara fråga om diskriminering, eftersom de nationella produkterna i Förenade kungariket omfattas av full skatt på ballast. Den omständigheten att vissa tillverkare i ett visst område i en medlemsstat omfattas av ett undantag från skatt är dessutom en fråga om kontroll av statligt stöd enligt artikel 107 i fördraget, inte artikel 110. Endast artikel 107.3 i fördraget, och inte artikel 110, bör tillämpas på skattestöd till producenter. Annars skulle allt skattestöd till producenter även behöva omfatta produkter från andra medlemsstater. Dessutom finns det inte någon bestämmelse i unionsrätten som innebär att stöd som beviljas i form av ett skatteundantag till producenter i en del av en medlemsstat i lika omfattning måste tillhandahållas importörer av liknande produkter från andra medlemsstater.
- (86) Förenade kungariket håller inte med om att stödet är olagligt, men om kommissionen skulle göra den bedömningen, så anser man att ett återkrav är olämpligt. Ett återkrav skulle strida mot stödmottagarnas berättigade förväntningar och skulle vara oproportionerligt.

5. BEDÖMNING AV ÅTGÄRDEN

5.1 Statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget (f.d. artikel 87.1 i EG-fördraget)

- (87) Statligt stöd definieras i artikel 107.1 i fördraget som stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

- (88) Undantaget från skatt på ballast beviljades med hjälp av statliga medel, i form av en nedsättning av skattesatsen, till företag som är belägna i en viss del av Förenade kungariket (Nordirland), och gynnar dem genom att minska de kostnader som de normalt skulle tvingas bära. Stödmottagarna är de som är inblandade i utvinningen av ballast eller tillverkningen av bearbetade produkter, vilka är ekonomiska verksamheter som omfattar handel mellan medlemsstater.
- (89) Följaktligen drog kommissionen i skäl 39 i beslutet om att inleda förfarandet slutsatsen att den anmälda åtgärden utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget (f.d. artikel 87.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen).

5.2 Bedömning av det statliga stödet

5.2.1 Rättslig grund

- (90) Såsom beskrivs i skäl 55 drog kommissionen slutsatsen att den, eftersom stödet ska betraktas som olagligt stöd och med tanke på åtgärdens miljömål, bör bedöma åtgärdens förenlighet enligt artikel 107.3 c i fördraget på grundval av den rättsliga grund som gällde vid den tidpunkt då stödet beviljades, enligt följande:
- a) 2001 års miljöstödsriktlinjer.
- b) 2008 års miljöstödsriktlinjer från och med den 2 april 2008.
- (91) Förenade kungariket anser, av de skäl som beskrivs i skälen 79–83, att stödet inte bör betraktas som olagligt stöd och att det enbart bör bedömas på grundval av 2001 års miljöstödsriktlinjer.
- (92) Utöver sina slutsatser om detta i beslutet om att inleda förfarandet påpekar kommissionen, mot bakgrund av den ståndpunkt som framfördes av Förenade kungariket, att domstolen konsekvent har slagit fast att om ett positivt kommissionsbeslut överklagas inom föreskriven tid och därefter ogiltigförklaras av domstolen, så utgör inte unionsrättens allmänna principer, och särskilt inte principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar, något hinder för kommissionen att förklara att en viss stödåtgärd utgör olagligt och oförenligt stöd eller att göra återkrav. I CELF I ⁽²⁰⁾ fann domstolen att "det stöd som verkstälts efter det att kommissionen fattade sitt positiva beslut presumeras vara lagenligt till dess att gemenskapsdomstolen meddelar sin dom om ogiltigförklaring. Från datumet för sistnämnda dom anses därefter det ifrågavarande stödet, i enlighet med artikel 231 första stycket EG, inte ha förklarats vara förenligt genom det ogiltigförklarade beslutet, varför verkställandet av det måste anses vara rättsstridigt." I CELF II ⁽²¹⁾ bekräftar domstolen sina slutsatser om att "ett av kommissionen fattat positivt beslut [inte kan] väcka berättigade förväntningar hos stödmottagaren om detta beslut har bestritts inom fristen för talan vid domstol och därefter ogiltigförklarats av gemenskapsdomstolen, och inte heller så länge som fristen för att väcka talan inte har löpt ut eller, för det fall talan väckts, så länge gemenskapsdomstolen inte har meddelat något definitivt avgörande".
- (93) Kommissionen vidhåller därför att undantaget från skatt på ballast bör betraktas som olagligt stöd. Det stöd som beviljades efter den 2 april 2008 omfattas således av 2008 års miljöstödsriktlinjer. Även om, såsom Förenade kungariket har gjort gällande, undantaget från skatt på ballast skulle betraktas som befintligt stöd, skulle det fortfarande ha behövt anpassas till 2008 års miljöstödsriktlinjer i enlighet med punkt 200 i dessa.

5.2.2 Överträdelse av artikel 110 i fördraget

- (94) Som förklarades i skälen 53 och 54, ansåg kommissionen att det faktum att undantaget från skatten på ballast inte beviljades för produkter som importerades till Nordirland från andra medlemsstater skulle kunna utgöra en överträdelse av artikel 110 i fördraget.
- (95) Artikel 110 första stycket i fördraget tycks utgöra hinder för en nationell ordning av det slag som undantaget från skatt på ballast i Nordirland utgör, där skatten sänks för naturlig ballast som utvinns i Nordirland av producenter som har slutit miljöavtal, medan identiska produkter som importeras från andra medlemsstater inte omfattas av

⁽²⁰⁾ Punkt 63 i mål C-199/06, CELF och Ministre de la Culture et de la Communication, REG 2008, s. I-00469.

⁽²¹⁾ Punkt 45 i mål C-1/09, CELF och Ministre de la Culture et de la Communication, REU 2010, s. I-02099. Se även punkt 205 i mål T-116/01 – P & O European Ferries (Vizcaya) mot kommissionen, REG 2003, s. II-02957.

den reducerade skattesatsen och således omfattas av full skatt⁽²²⁾. I motsats till vad som anförts av Förenade kungariket och som beskrivs i skäl 85 förändrar inte det faktum att den reducerade skattesatsen endast är tillämplig på ett visst område denna tolkning. Om bestämmelser av det slag som Förenade kungarikets undantag från skatt på ballast skulle tillåtas skulle medlemsstaterna lätt kunna kringgå principen om icke-diskriminering i artikel 110 i fördraget.

- (96) Domstolen har i likhet med Förenade kungariket konstaterat⁽²³⁾ att "gemenskapsrätten [...] inte begränsar medlemsstaternas frihet att upprätta ett differentierat avgiftssystem för vissa varor enligt objektiva kriterier, även om det är fråga om liknande varor i den mening som avses i artikel 90 första stycket i EG-fördraget." Sådana olika beräkningsmetoder är emellertid förenliga med gemenskapsrätten "enbart om de tjänar mål vilka, även de, är förenliga med fördragets och sekundärrättens krav och om formerna för dem är av den arten att all direkt eller indirekt diskriminering av import från andra medlemsstater eller skydd av konkurrerande inhemska varor undviks". När det gäller undantaget från skatten på ballast är den olika behandlingen av importerad ballast uppenbarligen inte förenlig med de krav på differentiering som fastställts av domstolen.
- (97) Den vägledande principen i unionslagstiftningen är att principerna i fördraget bör tolkas och tillämpas på ett sätt som ger verkan åt sina mål. Artikel 110 i fördraget innehåller särskilda bestämmelser om internationell beskattning, som förbjuder medlemsstaterna att tillämpa interna skatter av diskriminerande art. För att en skatteåtgärd, som utgör stöd, ska vara giltig måste kommissionen därför försäkra sig om att åtgärden i fråga, för det första, inte strider mot artikel 110 i fördraget och, för det andra, uppfyller alla relevanta villkor som anges i artiklarna 107 och 108⁽²⁴⁾. Det finns ingen anledning att anse att en stödåtgärd i form av ett undantag från skatt som endast tillämpas i en del av en medlemsstat bör föranleda ett undantag från denna tolkning.
- (98) Kommissionen noterar trots det att Förenade kungariket genom sin skrivelse av den 1 april 2014 åtog sig att korrigera skatteundantagets oförenlighet med artikel 110 i fördraget genom att återbetala de belopp som var oförenliga med den inre marknaden enligt de kriterier som beskrivs i skälen 99–103. Den korrigerande åtgärden är avsedd att se till att import av ballast till Nordirland från andra medlemsstater, som varit belagd med full skatt under den period då undantagsordningen tillämpades, dvs. mellan 2004 och 2010, ska omfattas av det skatteundantag med 80 % som gällde för nordirländska stembrottsföretagare som deltog i undantagsordningen för ballast. Syftet med att införa den föreslagna ordningen är att avhjälpa eventuella orättvisor som kan ha uppstått.
- (99) Kommissionen noterar att Förenade kungariket i sin skrivelse av den 17 september 2012 hävdade att det är omöjligt att identifiera de utländska stembrott som sålt beskattad ballast som importerats till och använts i Nordirland. Kommissionen noterar vidare att de företag som faktiskt betalat skatten på ballast inte var de utländska stembrotten, utan de importörer som registrerats för betalningen av skatten. Därför förefaller det lämpligt och förenligt med kommissionens praxis⁽²⁵⁾ att de företag som faktiskt betalat skatten och som gjort att skattskyldigheten för ballasten uppstått också är dem som har rätt till ersättning. Genom det föreslagna retroaktiva systemet säkerställs att en person som kan styrka att den till den brittiska skattemyndigheten redovisat full skatt på ballast som importerats till Nordirland från andra medlemsstater mellan den 1 april 2004 och den 30 november 2010 (nedan kallad *den aktuella perioden*) och uppfyllt särskilda miljökrav och särskilda villkor, är berättigad att ansöka om en skattekredit på 80 % av den betalda skatten.
- (100) Med ett retroaktivt system är det viktigt att se till att endast import av ballast från stembrott som uppfyller samma miljönormer som de nordirländska stembrott som var berättigade till skatteundantaget omfattas av ersättningsmekanismen. Därför var Förenade kungariket tvunget att införa en kontrollmekanism. Kommissionen bekräftar att för att det retroaktiva systemet faktiskt ska vara tillämpligt och inte onödigt betungande, kommer Förenade kungariket inte att kontrollera om de utländska stembrotten uppfyllde exakt samma normer som de nordirländska stembrotten, eftersom de i praktiken inte skulle ha haft något incitament att göra detta, men åtminstone då gällande miljönormer i tillämplig unionslagstiftning som införlivats i respektive nationell lagstiftning. Nordirlands miljödepartement skulle bedöma om potentiella sökande uppfyllt miljönormerna och införa en ettårig registreringsperiod från och med offentliggörandet av utkastet till en retroaktiv undantagslagstiftning i Förenade kungariket.

⁽²²⁾ Se punkterna 56–73 i mål C-221/06, Stadtgemeinde Frohnleiten och Gemeindebetriebe Frohnleiten, REG 2007, s. I-09643.

⁽²³⁾ Ibid. 22.

⁽²⁴⁾ E. Szyszczak, *Research Handbook on European State Aid Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Förenade kungariket, 2011, s. 287.

⁽²⁵⁾ C-43/02 (ex NN 75/01) – Luxemburg, C-7/05 – Slovenien, NN 162/A/03 och N 317/A/06 – Österrike, C-4/09 (ex N 679/97) – Frankrike.

- (101) För att vara berättigad till undantaget måste sökanden visa vilket stenbrott utanför Förenade kungariket som ballasten härrör från och ansöka hos Nordirlands miljödepartement om ett intyg om att stenbrottet vid den tidpunkten uppfyllde miljönormer som var förenliga med unionslagstiftningen. Miljödepartementet skulle därefter samråda med myndigheter i andra medlemsstater för att fastställa tillämpliga normer och efterlevnaden av dessa. I förekommande fall skulle miljödepartementet därefter utfärda ett intyg om överensstämmelse som skulle uppvisas för den brittiska skattemyndigheten ⁽²⁶⁾ och som skulle säkerställa att man hade den information som krävdes för att behandla återkrav av skatt. Samma intyg skulle vara tillämpligt på ansökningar avseende samma stenbrott.
- (102) Eventuella återkrav måste innehålla dokumentation som styrker följande: att ballasten har köpts från ett stenbrott i en annan medlemsstat under den aktuella perioden, att miljödepartementet har utfärdat ett intyg för stenbrottet, att full skatt har betalats för ballasten och att inget undantag har begärts för andra ändamål. Bevis på köpet kan bestå av lämplig kommersiell dokumentation som visar transaktionsdatum och ballastens ursprung. De registrerade skattebetalarnas skattekonto för ballast kan tjäna som bevis för att full skatt har betalats och att inget annat undantag begärts. Detta är en del av skattebetalarnas egna register eftersom myndigheterna endast har tillgång till det totala skattebelopp som ska betalas för skattepliktig ballast som utnyttjas kommersiellt. Kommissionen är medveten om att det kan vara svårt för potentiella sökande att tillhandahålla sådan dokumentation, eftersom det gått så lång tid sedan undantaget från skatten på ballast infördes ⁽²⁷⁾. Den noterar dock att Förenade kungariket när det gäller det retroaktiva undantaget endast kräver rimliga bevis, eftersom alla dessa uppgifter inte finns i de offentliga registren.
- (103) De retroaktiva korrigerande åtgärder som Förenade kungariket föreslår kännetecknas framför allt av följande:
- a) De kommer att få stor spridning, bland annat genom annonsering i nationell press i Nordirland och Irland. Eftersom skattskyldigheten för ballast som härrör från ett stenbrott utanför Förenade kungariket uppstår när ballasten används kommersiellt, dvs. när den omfattas av ett avtal om leverans i Förenade kungariket, används för byggändamål eller blandas med annat än vatten, är det bästa sättet att identifiera eventuella stödberättigade företag att använda sig av registreringsuppgifter för skatt på ballast i Nordirland. Därför kommer det retroaktiva systemet bland annat att offentliggöras genom brev till alla företag som är registrerade för ballastskatt i Nordirland, inbegripet alla som kan ha registrerats under den aktuella perioden men som sedan dess har avregistrerats.
 - b) Ett lagförslag om detta kommer att läggas fram i nästa skatteproposition efter kommissionens beslut. Förenade kungariket informerade kommissionen om att arbetet med lagförslaget inleddes redan i april 2014 och att man redan har försett kommissionen med en mall för blanketten för återkrav av skatt på ballast. Det retroaktiva systemet planeras träda i kraft i april eller maj 2015.
 - c) Företagen kommer att ha ett år på sig att registrera sig hos miljödepartementet från den dag då lagförslaget offentliggörs. På så sätt får miljödepartementet tillräckligt med tid att undersöka de berörda stenbrotten.
 - d) Det retroaktiva systemet kommer att pågå i fyra år från den dag då lagstiftningen antas (dvs. efter det kungliga godkännandet av den berörda skattepropositionen).
 - e) Det kommer inte att begränsas vad gäller beloppens storlek.
 - f) Den retroaktiva återbetalningen av skatten kommer att omfatta ränta. Räntan ska beräknas i enlighet med artikel 9 i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 ⁽²⁸⁾.
 - g) Detta kommer att säkerställa att betalningarna behandlas så snabbt som möjligt (den exakta tidsperioden beror på hur lång tid myndigheterna i andra medlemsstater tar på sig för att kontrollera miljöprestandan hos de stenbrott från vilka ballasten importerades till Nordirland).
- (104) Kommissionen anser därför att Förenade kungariket har vidtagit lämpliga korrigerande åtgärder för att motverka den diskriminering som kan ha skett tidigare.

⁽²⁶⁾ Den brittiska skattemyndigheten administrerade skatten och undantagsordningen.

⁽²⁷⁾ Företag i Förenade kungariket måste normalt bevara skattehandlingar som avser ballast i sex år.

⁽²⁸⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EUT L 140, 30.4.2004, s. 1).

5.2.3 Bedömning enligt 2001 års miljöstödsriktlinjer

- (105) Såsom anges i skäl 56 kunde kommissionen på grundval av 2001 års miljöstödsriktlinjer inte dra några säkra slutsatser om undantaget från skatt på ballast, eftersom den hyste tvivel om förenligheten med artikel 110 i fördraget. Eftersom Förenade kungariket kommer att fastställa lämpliga korrigerande åtgärder för att motverka den diskriminering som följer av åtgärden kan kommissionen nu konstatera att åtgärden är förenlig med den inre marknaden på grundval av 2001 års miljöstödsriktlinjer.
- (106) Kommissionen noterar de synpunkter som inkommit från BAA avseende bedömningen av åtgärden i beslutet om att inleda förfarandet och synpunkterna från Förenade kungariket i detta avseende. Kommissionen konstaterar att inga nya argument har framförts som inte redan hade beaktats av kommissionen och att det inte finns några skäl att ändra sin bedömning i beslutet om att inleda förfarandet.

5.2.4 Bedömning enligt 2008 års miljöstödsriktlinjer

- (107) I beslutet om att inleda förfarandet gjorde kommissionen bedömningen att åtgärden är förenlig med den inre marknaden på grundval av 2008 års miljöstödsriktlinjer. Kommissionens bedömning var positiv i alla avseenden utom när det gäller efterlevnaden av punkt 158 c i 2008 års miljöstödsriktlinjer, dvs. av kriteriet om att den väsentliga ökningen av produktionskostnaderna till följd av skatten på ballast inte kan föras över på kunderna utan att det leder till en stor minskning av försäljningen för de företag som omfattas av undantaget från skatten på ballast i Nordirland.
- (108) I beslutet om att inleda förfarandet påpekade kommissionen att Förenade kungariket inte hade tagit tillräcklig hänsyn till konsekvenserna av det faktum att tillverkarna av bearbetade produkter av ballast aldrig hade betalat full ballastskatt på de genomsnittliga prisökningarna i Nordirland i förhållande till prishöjningarna i Storbritannien under 2001 och 2002 efter införandet av skatten på ballast. Förenade kungariket har nu lämnat en uppskattning av hur dessa bearbetade produkter påverkat uppgifterna. Den visar att prisökningarnas omfattning tyder på att det faktiskt var omöjligt att föra över skatten på kunderna (se skäl 46).
- (109) Dessutom noterade kommissionen när det gäller påvisandet av den minskade försäljningen att Förenade kungariket inte hade lämnat någon förklaring till utvecklingen på ballastmarknaden i Nordirland efter 2002. De uppgifter som lämnats visade på en produktionsökning mellan 2004 och 2007. Som anges i skälen 47–49 har uppgifter lämnats från ett representativt urval av ballastproducenterna i Nordirland, bland annat om produktionsutvecklingen. Denna verkar dock i princip ha följt utvecklingen inom bygg- och anläggningsbranschen och har drabbats hårt av den ekonomiska nedgång som inleddes 2008. Den är därför inte helt relevant när det gäller att visa att försäljningen minskat till följd av införandet av skatten på ballast.
- (110) Dessutom konstaterade kommissionen i beslutet om att inleda förfarandet att inga uppgifter hade lagts fram till stöd för påståendet att kostnadsökningen påverkat företagets omsättning och minskat deras vinster. Trots stora svårigheter att inhämta relevant information lämnade Förenade kungariket information till stöd för detta påstående, vilket beskrivs i avsnitten 2.3.4–2.3.7. Förenade kungariket tillhandahöll vidare information som visade att det rådde hård konkurrens mellan ballastproducenter i Nordirland och att de hade små marginaler för prisökningar. Detta berodde på det större utbudet av utbytbara produkter, bristen på vertikal integration av marknaden och det stora antalet tillverkare med små marknadsandelar (se skälen 34–40).
- (111) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterade kommissionen dessutom att uppgifterna om priselasticitet tyder på att efterfrågan är oelastisk. Förenade kungariket har nu visat att uppgifterna avsåg hela Förenade kungariket och inte kunde vara relevanta för Nordirland ensamt. Kommissionen noterar Förenade kungarikets förklaringar om att det inte går att beräkna elasticiteten enbart för den nordirländska marknaden.
- (112) Kommissionen noterar att Förenade kungariket, efter det att BAA meddelat att de ekonomiska uppgifter som Förenade kungariket lämnat och som anges i skälen 21–23 i beslutet om att inleda förfarandet är orimliga och eventuellt vilseledande, lämnat ytterligare och mer detaljerade uppgifter (skäl 27) om priserna på ballast i Nordirland och i Storbritannien. Uppgifterna visar att full skatt på ballast därför skulle ha utgjort en mycket större andel av försäljningspriset på en redan pressad marknad.

- (113) Kommissionen funderade vidare över hur det kommer sig att skatten på ballast kunde föras över på konsumenterna i Storbritannien, men inte i Nordirland. Här bekräftar kommissionen Förenade kungarikets bedömning, som beskrivs i skälen 34–40 och som Office of Fair Trading (OFT) bekräftar i sin ballastrapport ⁽²⁹⁾, om att den nordirländska ballastmarknaden är en annan geografisk marknad än den i Storbritannien och att det kan finnas mindre utrymme för ballastproducenterna i Nordirland att föra över den fulla skatten på sina kunder.
- (114) Kommissionen noterar också att utrymmet för prisökningar i Nordirland uppenbarligen också till stor del är begränsat av att de har högre produktionskostnader på många områden. Förenade kungariket visade att fyra av de fem största företagen i branschen lämnat uppgifter som visade att vinstmarginalerna redan är mycket begränsade. Många stembrott går med förlust under flera år, vilket även beror på högre kostnader för el och bygglov (se skäl 25).
- (115) Kommissionen konstaterar att de uppgifter som lämnats av Förenade kungariket och som beskrivs i avsnitt 2.3.6, även om de inte är uppdelade per år och typ av ballast, faktiskt visar att ballastindustrin i Nordirland ställdes inför en hög marknadsexponering, i allmänhet över 10 % och som högst 24,25 %. Som Förenade kungariket påpekar kan marknadsexponeringen på grund av odeklarerad import från Nordirland vara ännu högre. I tidigare praxis ⁽³⁰⁾ har kommissionen ansett att redan en marknadsexponering över 10 % skulle utgöra en risk för konkurrenskraften inom respektive bransch. Kommissionen har för övrigt ansett att en hög marknadsexponering i kombination med låga marknadsandelar gör det omöjligt att föra över en betydande extra kostnad på konsumenterna ⁽³¹⁾ utan att drabbas av minskade försäljningsvolymmer.
- (116) Kommissionen noterar emellertid att uppgifterna för asfalt och sand inte följer denna utveckling och har en mycket lägre marknadsexponering. Sand och asfalt följer dock inte samma utveckling som övrig naturlig eller bearbetad ballast. Rent allmänt visar siffrorna på en minskad import och export. Importen av sand och asfalt föreföll dock ha fördubblats under de senaste åren. Detta påverkar förstås beräkningen av marknadsexponeringen. Det bör nämnas att importerad bearbetad ballast aldrig omfattades av ballastskatt. Det innebär att efter det att undantaget från skatten på ballast i Nordirland dragits in, och asfalt blev föremål för full ballastskatt, blev importerad asfalt automatiskt mycket billigare. Därför kan importutvecklingen ha påverkats av denna prisskillnad.
- (117) Dessutom noterar kommissionen att marknaden för alla typer av naturlig ballast utgör en enda produktmarknad. Detta beror på att olika former av obehandlad ballast till stor del är utbytbara vilket OFT har bekräftat i sin rapport från 2012 ⁽³²⁾, i vilken den utvärderade marknaderna för ballast (naturlig ballast), cement och färdigblandad betong och inte delade upp marknaden för ballast. Kommissionen drar därför slutsatsen att sand och asfalts olika marknadsexponering jämfört med andra typer av ballast inte är relevant för sin bedömning. Det beror för det första på att sand och asfalt behandlas tillsammans, trots att de hör till olika produktmarknader. Sand hör till den första kategorin krossat stenmaterial och asfalt räknas som bearbetad ballast. För det andra beror det på att siffrorna påverkas av importutvecklingen, förmodligen för asfalt.
- (118) Kommissionen anser avslutningsvis att Förenade kungariket nu har visat att den väsentliga ökningen av produktionskostnaderna till följd av skatten på ballast inte kunde ha förts över på kunderna utan att det leder till en stor minskning av försäljningen och att förenlighetsvillkoret i punkt 158 c i 2008 års miljöstödsriktlinjer är uppfyllt.
- (119) Kommissionen kan därför med visshet konstatera att åtgärden är förenlig med artikel 107.3 c i fördraget på grundval av 2008 års miljöstödsriktlinjer.

6. SLUTSATS

- (120) Som förklaras i skäl 40 i beslutet om att inleda förfarandet konstaterade kommissionen att Förenade kungariket på ett olagligt sätt hade genomfört det ändrade undantaget från skatt på ballast i Nordirland i strid med artikel 108.3 i fördraget. Kommissionen har dock, mot bakgrund av Förenade kungarikets åtaganden om att vidta retroaktiva korrigerande åtgärder, fastställt att det ändrade undantaget från skatt på ballast är förenligt med artikel 107.3 c i fördraget på grundval av 2001 års och 2008 års miljöstödsriktlinjer.

⁽²⁹⁾ *Aggregates – The OFT's reason for making a market investigation reference to the Competition Commission*, från januari 2012.

⁽³⁰⁾ N 327/08 – Danmark, skäl 64.

⁽³¹⁾ *Ibid.* 30, skäl 66.

⁽³²⁾ *Ibid.* 28.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det ändrade undantaget från skatten på ballast som Förenade kungariket har genomfört mellan den 1 april 2004 och den 30 november 2010 är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, under förutsättning att Förenade kungariket uppfyller de åtaganden som anges i artikel 2.

Artikel 2

1. För att se till att företag som importerat ballast till Nordirland och som betalat full skatt på ballast utan möjlighet att utnyttja det ändrade undantag från skatt som tillämpats i Nordirland inte längre diskrimineras, ska Förenade kungarikets myndigheter genomföra en mekanism för retroaktiv återbetalning av 80 % av den fulla skatt som de företag som importerat ballast till Nordirland mellan den 1 april 2004 och den 30 november 2010 betalat.
2. Som ett led i ersättningsmekanismen ska företagen ges möjlighet att registrera sig hos miljödepartementet i Nordirland under en ettårig registreringsperiod från och med den dag då lagstiftningsförslaget offentliggörs. Ersättningsmekanismen ska pågå under fyra år från och med den dag då mekanismen träder i kraft.
3. Ersättningen ska läggas fram i ett lagförslag i nästkommande skatteproposition efter detta beslut.
4. Ersättningsmekanismen ska inte begränsas vad gäller beloppens storlek och kommer att omfatta ränta som beräknas i enlighet med artikel 9 i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999.
5. Förenade kungariket ska se till att ersättningsmekanismen får stor spridning, bland annat genom annonsering i nationell press i Nordirland och Irland.

Artikel 3

Inom ett år från den dag då detta beslut har delgivits ska Förenade kungariket underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att följa beslutet.

Förenade kungariket ska till kommissionen överlämna årliga rapporter om det ersättningsförfarande som avses i artikel 2, räknat från den dag då detta beslut har delgivits fram till utgången av den fyraårsperiod som avses i artikel 2.2.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

Utfärdat i Bryssel den 4 augusti 2014.

På kommissionens vägnar
Joaquin ALMUNIA
Vice ordförande