

DÉCISION (UE) 2016/288 DE LA COMMISSION**du 27 mars 2015****concernant le régime d'aides SA.34775 (13/C) (ex 12/NN) mis à exécution par le Royaume-Uni —
Taxe sur les granulats***[notifiée sous le numéro C(2015) 2141]***(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ⁽¹⁾ et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 20 décembre 2001 (enregistrée le 28 décembre 2001), les autorités du Royaume-Uni (les «autorités britanniques») ont notifié à la Commission un régime d'aides intitulé «Phased introduction of the aggregates levy in Northern Ireland» (introduction par phases de la taxe sur les granulats en Irlande du Nord) et lui ont fait part de leur intention d'introduire une taxe sur les granulats à compter du 1^{er} avril 2002. Cette taxe devait être instituée par les articles 16 à 49 de la partie 2 de la loi de finances pour 2001 et ses annexes 4 à 10. Le régime d'aides (introduction par phases de la taxe sur les granulats en Irlande du Nord) consistait à introduire la taxe en Irlande du Nord en plusieurs phases afin de préserver la compétitivité internationale des entreprises d'Irlande du Nord qui fabriquent des produits transformés, comme le béton et l'asphalte, à partir de granulats. Cette introduction par phases de la taxe en Irlande du Nord a été instituée par la loi de finances pour 2002.
- (2) Outre cette notification, la Commission a reçu, le 27 septembre 2001, une plainte émanant de deux entreprises du secteur de l'extraction et de la transformation des granulats et, le 15 avril 2002, une autre plainte émanant de la British Aggregates Association (la «BAA»). Les plaignants estimaient que la loi de finances pour 2001 accordait une aide d'État aux produits et processus exonérés de la taxe sur les granulats (l'«AGL») et que les dérogations s'appliquant à l'Irlande du Nord constituaient une aide incompatible avec le marché intérieur.
- (3) Après avoir reçu des informations complémentaires le 21 février 2002, la Commission a adopté, le 24 avril 2002, une décision de ne pas soulever d'objections concernant l'AGL ⁽²⁾. Elle a estimé que les différentes exemptions prévues par la loi de finances pour 2001 étaient justifiées par la logique de la taxe et que ladite loi ne contenait aucun élément d'aide d'État. Elle a également considéré que l'introduction par phases de l'AGL en Irlande du Nord constituait une aide compatible avec le marché intérieur.
- (4) Le 12 juillet 2002, la BAA a formé un recours en annulation contre la décision de la Commission du 24 avril 2002, enregistrée sous le numéro T-210/02. Le 13 septembre 2006, le Tribunal a rejeté le recours dans son intégralité. Le 27 novembre 2006, la BAA a formé un pourvoi demandant l'annulation de l'arrêt du Tribunal. Par un arrêt rendu le 22 décembre 2008, dans l'affaire C-487/06 P, la Cour de justice a annulé l'arrêt attaqué et a renvoyé l'affaire devant le Tribunal.

⁽¹⁾ JO C 348 du 28.11.2013, p. 162.⁽²⁾ JO C 133 du 5.6.2002, p. 11.

- (5) Le 7 mars 2012, la décision de la Commission mentionnée au considérant 3 ci-dessus a été annulée par un arrêt du Tribunal dans l'affaire T-210/02 RENV. Le Tribunal a estimé que la Commission n'avait pas démontré que l'application différenciée de la taxe, conjuguée à l'exonération, était justifiée eu égard au principe de taxation normale sous-tendant l'AGL ou à l'objectif environnemental poursuivi par cette dernière. Il a notamment considéré que la Commission avait omis de tenir compte de ce principe de taxation normale pour déterminer le caractère sélectif d'éventuels avantages générés par l'AGL. À cet égard, le Tribunal a souligné les incohérences dans la terminologie utilisée par la Commission dans sa décision, en ce qui concerne notamment les termes granulats «vierges», «primaires» et «secondaires» qui ne correspondent pas aux termes employés dans la loi de finances pour 2001 telle que modifiée. La Commission avait également négligé d'expliquer dans sa décision pourquoi certains matériaux exonérés (utilisés comme granulats, comme les granulats d'argile) ne se trouvaient pas dans la même situation juridique et factuelle que les matériaux taxés.
- (6) Sa décision du 24 avril 2002 ayant été annulée, la Commission doit à présent réexaminer si les exemptions, les exclusions et les exonérations fiscales prévues par la loi de finances pour 2001, telle que modifiée par les lois de finances pour 2002 et 2007, constituent des aides d'État. La Commission a enregistré l'affaire sous un numéro NN puisque l'AGL est appliquée depuis le 1^{er} avril 2002. La question de la compatibilité de l'introduction par phases de l'AGL en Irlande du Nord a fait l'objet d'une autre procédure [voir SA.18859 (11/C) — Royaume-Uni — Exonération du prélèvement sur les granulats en Irlande du Nord].
- (7) Outre les observations et les demandes formulées pendant les procédures engagées devant les tribunaux de l'Union, la requérante a transmis d'autres commentaires et informations à la Commission les 13 juin et 26 octobre 2012. Le 15 mai 2013, ces commentaires ont été transmis au Royaume-Uni. Les 27 septembre 2012 et 27 mai 2013, les autorités britanniques ont donné des informations supplémentaires sur l'AGL.
- (8) Par lettre du 31 juillet 2013, la Commission a informé le Royaume-Uni de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) à l'égard des exemptions, des exclusions et des exonérations fiscales prévues par l'article 17, paragraphe 3, point e), l'article 17, paragraphe 3, point f) i) et ii), l'article 17, paragraphe 4, point a) (dans la mesure où les matériaux exonérés se composent entièrement de charbon, de lignite, de schiste ou d'ardoise utilisés comme des granulats ou se composent essentiellement de charbon, de lignite, de schiste ou d'ardoise), l'article 17, paragraphe 4, point c) i) et ii) (lorsque les matériaux se composent essentiellement de déblais), l'article 17, paragraphe 4, point f) (en ce qui concerne l'argile), l'article 18, paragraphe 2, point b) (dans la mesure où l'exemption a trait à un procédé exonéré produisant des matériaux qui sont utilisés comme des granulats) et l'article 30, paragraphe 1, point b) [dans la mesure où l'exemption a trait à un procédé exonéré au sens de l'article 18, paragraphe 2, point b), qui produit des matériaux utilisés comme des granulats] de la loi de finances pour 2001, telle que modifiée par les lois de finances pour 2002 et 2007. La Commission n'a pas soulevé d'objections à propos des exemptions, des exclusions et des exonérations fiscales prévues par l'article 17, paragraphe 2, points b), c) et d), l'article 17, paragraphe 3, points b), c), d) et d bis), l'article 17, paragraphe 4, points d) et e), l'article 17, paragraphe 4, point a) (dans la mesure où les matériaux exonérés se composent entièrement de charbon, de lignite, de schiste ou d'ardoise qui ne sont pas utilisés comme des granulats), l'article 17, paragraphe 4, point c) (lorsque les matériaux se composent entièrement de déblais), l'article 17, paragraphe 4, point f) (sauf pour l'argile), l'article 18, paragraphe 2, points a) et b) (dans la mesure où l'exemption a trait à des matériaux qui ne sont pas utilisés comme des granulats), l'article 18, paragraphe 2, point c), l'article 30, paragraphe 1, points a) et b) [dans la mesure où l'exemption a trait à des procédés au sens de l'article 18, paragraphe 2, points a) et c)], l'article 30, paragraphe 1, point b) [dans la mesure où l'exemption a trait à des procédés au sens de l'article 18, paragraphe 2, point b), produisant des matériaux qui ne sont pas utilisés comme des granulats] et l'article 30, paragraphe 1, point c), de la loi de finances pour 2001, telle que modifiée par les lois de finances pour 2002 et 2007, parce qu'elles ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (9) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽³⁾ (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure»). La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur l'aide en cause.
- (10) Entre le 20 décembre 2013 et le 17 janvier 2014, la Commission a reçu de nombreuses observations de la part de 16 parties intéressées. Le 10 février 2014, elle a reçu des informations complémentaires d'un membre de la British Aggregates Association et, le 5 mars 2014, de la British Aggregates Association. Les 27 mai et 13 juin 2014, elle a transmis ces informations et renseignements au Royaume-Uni, en lui donnant la possibilité de les commenter, ce qu'il a fait par lettre du 30 juin 2014. Le Royaume-Uni a en outre fait part de ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure les 1^{er} et le 31 octobre 2013 ainsi que le 28 février 2014.

⁽³⁾ Voir la note 1.

- (11) Les 14 juillet, 1^{er} et 8 septembre et 28 novembre 2014, la Commission a demandé des renseignements supplémentaires au Royaume-Uni, qui les a fournis les 29 août, 9 et 18 septembre et 8 et 9 décembre 2014.
- (12) Le 15 juillet 2014, à la suite d'une réunion tripartite, la Commission a demandé des renseignements supplémentaires devant être donnés conjointement par le Royaume-Uni et la BAA le 18 juillet 2014. Ces informations ont été présentées à la Commission le 8 septembre 2014. Le 15 septembre 2014, la BAA a transmis d'autres informations en réponse aux questions de la Commission. Le 17 octobre 2014, lesdites informations ont été transmises aux autorités britanniques, qui ont répondu les 12, 14 et 17 novembre 2014.
- (13) Les 10 juillet et 16 octobre 2014, la Commission a demandé de plus amples informations à la BAA, qui les a fournies le 6 et le 21 novembre 2014. Le 2 décembre 2014, ces informations ont été communiquées aux autorités britanniques, qui ont répondu le 18 décembre 2014.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

2.1. DÉFINITION DES GRANULATS

- (14) Les granulats sont utilisés dans le secteur de la construction. Il s'agit généralement ⁽⁴⁾ de matériaux composés de granulés ou de particules, physiquement et chimiquement inertes, et qui, de ce fait, peuvent être utilisés dans la construction, seuls ou additionnés à du ciment, à de la chaux ou à du bitume, comme béton ⁽⁵⁾, gravillons, asphalte ou couches de drainage ⁽⁶⁾ ou encore comme remblais ⁽⁷⁾. Les granulats peuvent être à l'état brut, transformés ou recyclés ⁽⁸⁾. La décision d'ouvrir la procédure présente une description détaillée des granulats et de leurs utilisations aux considérants 8 à 13.
- (15) La définition des granulats est intrinsèquement liée aux possibilités d'utilisation dans le secteur de la construction de certains matériaux composés de granulés ou de particules, extraits dans des carrières, comme cela est expliqué au considérant 14 ci-dessus, parce que c'est principalement ce qui permet de différencier les granulats des minerais.
- (16) Les granulats naturels se forment dans la nature et peuvent être utilisés sans transformation industrielle. Il s'agit du sable, des graviers et des roches concassées ⁽⁹⁾ extraits dans des carrières et des gravières ou par dragage marin.
- (17) Les granulats recyclés sont produits par la transformation de matériaux précédemment utilisés dans la construction, notamment les gravats résultant de la construction et la démolition ⁽¹⁰⁾.
- (18) Les granulats transformés sont en général des granulats légers et de densité élevée fabriqués à des fins particulières. Ils résultent d'un procédé industriel (en général un traitement thermique). Il s'agit par exemple des granulats de scories de hauts fourneaux, des granulats d'argile expansée, des granulats de perlite expansée et des granulats de billes de polystyrène expansé ⁽¹¹⁾.

⁽⁴⁾ Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Construction_aggregate (29 mai 2013); FAOterm: <http://termportal.fao.org/faoterm/search/pages/termUrl.do?id=204> (29 mai 2013), European Standard BSEN 12620:2002; *Dictionary of Building*, James H. Maclean and John S. Scott, Penguin Books, fourth edition; *Oxford Dictionary of Construction, Surveying & Civil Engineering*, Christopher Gorse, David Johnston and Martin Pritchard, Oxford University Press, 2012; *Glossary of Building and Civil Engineering Terms*, British Standard Institution, Blackwell Scientific Publications, 1993, 100-4403; <http://www.uepg.eu/what-are-aggregates>. Voir affaire T-210/02 RENV, British Aggregates/Commission, ECLI:EU:T:2012:110, point 1.

⁽⁵⁾ Le béton est un mélange de granulats, de ciment et d'eau. Les granulats confèrent un squelette rigide au mélange et réduisent la place occupée par la pâte de ciment.

⁽⁶⁾ Comme leur conductivité hydraulique est élevée, les granulats sont souvent utilisés pour les couches de drainage.

⁽⁷⁾ Ils servent également de matériau de base sous les fondations, les routes et les infrastructures des voies de chemin de fer. On les utilise alors pour combler les vides et protéger les tuyaux (les tuyaux transportant les eaux traitées ou contenant des câbles doivent être protégés des objets pointus et avant de remblayer la tranchée on place une couche de granulats fins dessous et dessus). Les granulats participent à créer des surfaces dures (ils uniformisent le sol sous les routes, les bâtiments ou les voies ferrées; les routes et parkings non revêtus sont couverts d'une couche de granulats afin de créer une surface plus solide pour les véhicules, des vélos aux camions). Ainsi les véhicules ne s'enfoncent pas dans le sol, particulièrement lorsque le temps est humide. Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Construction_aggregate (29 mai 2013); <http://sustainableaggregates.com/overview/uses.htm> (29 mai 2013).

⁽⁸⁾ Norme européenne BSEN 12620 (2002).

⁽⁹⁾ UEPG, <http://www.uepg.eu/what-are-aggregates>, page consultée le 28 mars 2013. Voir également: http://www.bgs.ac.uk/planning4minerals/assets/downloads/86210_P4M_A_Guide_On_Aggregates.pdf, p. 6.

⁽¹⁰⁾ http://www.bgs.ac.uk/planning4minerals/Resources_1.htm (29 mai 2013); http://sustainableaggregates.com/sourcesofaggregates/recycled/rib_introduction.htm (29 mai 2013); <http://www.uepg.eu/what-are-aggregates> (29 mai 2013).

⁽¹¹⁾ *Glossary of Building and Civil Engineering Terms*, British Standard Institution, Blackwell Scientific Publications, 1993, 630-3.

- (19) Les matériaux utilisés comme granulats peuvent également servir à fabriquer d'autres produits. Ce secteur d'activité établit donc une distinction entre l'utilisation du sable, du gravier et des roches concassées en tant que granulats ⁽¹²⁾ et les autres utilisations de ces matériaux. Les roches, le sable et le gravier qui ne sont pas utilisés en tant que granulats servent par exemple à fabriquer du ciment et du verre et ont également d'autres emplois dans le secteur industriel ⁽¹³⁾ ou agricole ⁽¹⁴⁾.

2.2. HISTORIQUE ET OBJECTIFS DE L'AGL

- (20) Les granulats constituent une ressource naturelle limitée si l'on considère les sites où ils peuvent être extraits dans des conditions acceptables ⁽¹⁵⁾. À moyen terme et à long terme, leur extraction nécessite de l'espace; c'est une activité polluante qui cause des dommages à l'environnement.
- (21) En avril 2002, à la suite de plusieurs actions visant à traiter les problèmes environnementaux causés par l'extraction des granulats qui sont décrits dans les considérants 15 à 18 de la décision d'ouvrir la procédure, l'AGL a été mise en place afin de favoriser une utilisation plus rationnelle des granulats dans le secteur de la construction:
- en intégrant dans le prix des granulats une partie des coûts environnementaux de leur extraction liés au bruit, à la poussière, à l'intrusion visuelle et à la perte de biodiversité qu'elle entraîne. À cet égard, l'AGL doit favoriser une extraction rationnelle des granulats et une réduction des ressources utilisées et des déchets produits sur le site de construction;
 - en encourageant la demande à se détourner des granulats extraits, au profit de produits de substitution comme:
 - les granulats recyclés,
 - les déchets et les sous-produits d'autres procédés, notamment l'extraction d'autres minerais (déchets de l'extraction de l'argile et du charbon, déchets de verre et de pneumatiques) ⁽¹⁶⁾.
- (22) Les autorités britanniques ont expliqué à ce propos dans la décision d'ouvrir la procédure que les granulats utilisés dans le domaine de la construction représentent un produit dont la valeur est relativement faible, notamment si l'on compare avec le coût total des projets de constructions dans lesquels ils sont utilisés. L'extraction des granulats est plutôt facile. Rien n'incite donc particulièrement à les utiliser rationnellement hors les signaux de prix supplémentaires, comme celui donné par l'AGL.
- (23) En outre, sans ces signaux, le recyclage des granulats ne serait pas économiquement viable. Les autorités britanniques ont estimé que pour réduire les coûts environnementaux découlant de l'extraction des matériaux du sol (comme les effets à long terme sur la biodiversité, par exemple), il est important d'encourager l'utilisation de granulats recyclés, malgré leur coût environnemental propre lié à la consommation d'énergie et à la génération de bruit. D'ailleurs, l'utilisation de matériaux recyclés ne nécessite pas d'investir de nouvelles terres ou des fonds marins.
- (24) La structure de l'AGL vise non seulement à encourager l'utilisation de granulats recyclés à la place de matériaux récemment extraits, mais aussi à réduire l'extraction de sable, de gravier et de roches destinés spécifiquement à être utilisés comme granulats, en favorisant l'utilisation d'autres matériaux que l'on pensait jeter. Les sous-produits, les déblais et les déchets d'autres processus d'extraction ou de processus industriels présentent en général une qualité et des caractéristiques moins bonnes que celles des matériaux extraits et traités pour être

⁽¹²⁾ <http://sustainableaggregates.com/overview/uses.htm> (29 mai 2013); Administration britannique des douanes — Consultation on a Potential Aggregates Tax — Summary of Replies (Consultation sur une éventuelle taxe sur les granulats — Synthèse des réponses), avril 1999, paragraphe 18.

⁽¹³⁾ Par exemple, dans une fonderie, le sable, en général du sable de silice, sert à fabriquer les moules. On peut citer aussi le calcaire ou le carbonate de calcium. Réduit en poudre fine, il sert d'agent de blanchiment ou de charge dans le papier, les adhésifs, les peintures, les plastiques, les PVC, les dentifrices, les comprimés pharmaceutiques et les produits de nettoyage. Il est également utilisé pour enrichir en calcium des compléments vitaminés et minéraux, des farines et des aliments pour animaux. Le sable de silice est également le principal agent de filtration utilisé dans le secteur du traitement des eaux pour extraire les matières solides des eaux usées.

⁽¹⁴⁾ La chaux est absorbée par les végétaux (les cultures ou les pâturages) et les arbres mais elle est éliminée naturellement des sols par le lessivage des eaux de pluie et l'utilisation d'engrais. On peut alors observer une augmentation de l'acidité du sol, une réduction de sa fertilité et parfois des effets nocifs sur sa structure. Il faut alors rétablir l'équilibre en épandant dans les champs de la «chaux agricole» afin de maintenir des conditions permettant aux cultures ou aux pâturages de se développer. La chaux est parfois obtenue en réduisant simplement en poudre du calcaire ou de la dolomie (qui contient également du magnésium) ou en calcinant du calcaire (ou de la dolomie) dans un four à chaux.

⁽¹⁵⁾ MPG6 — Guidelines for Aggregates Provision in England 1994, paragraphe 6-123 (23).

⁽¹⁶⁾ Annonce du budget, mars 2000 — Prudent for a Purpose: Working for a Stronger and Fairer Britain — Chapitre 6: Protecting the environment — Regenerating our cities/protecting our countryside — Waste; Aggregates, paragraphe 6.91; rapport sur le prébudget — Novembre 2001 — Chapitre 7: Protecting the environment — Protecting Britain's countryside — Aggregates quarrying — The aggregates levy, paragraphe 7.71; annonce du budget, mars 2001 — Chapitre 6: Protecting the environment, paragraphe 6.91.

utilisés comme granulats, et leurs utilisations ainsi que leurs applications peuvent être légèrement différentes. Par exemple, leur densité étant inférieure et leurs dimensions irrégulières, il faudrait éviter de les utiliser pour le revêtement de certaines routes ou dans des situations où les granulats doivent présenter une résistance à une forte pression et à l'usure. Cependant, dans de nombreuses situations, les sous-produits, les déchets et les déblais peuvent néanmoins remplacer valablement les granulats de qualité supérieure. Si l'AGL n'existait pas, les sous-produits, les déchets et les déblais issus des processus mentionnés dans la loi de finances pour 2001 iraient au rebut. Comme ce sont toutefois des sous-produits incontournables de plusieurs processus de fabrication de matériaux importants dans le secteur de la construction (par exemple les ardoises de couverture) ou d'autres secteurs (le feldspath pour la fabrication du verre), les autorités britanniques ont jugé qu'il serait plus efficace, eu égard à l'environnement, de promouvoir l'utilisation de ces matériaux comme granulats plutôt que de les traiter comme des déchets. Ainsi, si l'on utilise un produit déjà extrait qui serait traité comme un déchet, aucun coût environnemental supplémentaire n'est généré, alors que l'extraction de (nouveaux) granulats vierges entraînerait des coûts environnementaux supplémentaires inutiles (effets nuisibles sur de nouvelles terres). En outre, cela contribue à la réhabilitation de terres déjà défigurées par de grands amas de déchets et de remblais. Selon les autorités britanniques, en soumettant ces matériaux à l'AGL on pourrait déclencher des effets non désirés et décourager l'utilisation modeste que l'on fait actuellement de ces matériaux; les mises en décharge augmenteraient alors au lieu de diminuer. Le considérant 23 de la décision d'ouvrir la procédure présente des estimations détaillées des quantités de matériaux de substitution disponibles.

- (25) Selon les projections effectuées à l'origine, l'AGL devait réduire la demande de granulats vierges d'environ 20 millions de tonnes/an.
- (26) Les autorités britanniques ont indiqué que, le but étant de rationaliser l'extraction et l'utilisation des granulats vierges, «la taxe s'applique à ceux qui effectuent des extractions pour commercialiser des granulats»⁽¹⁷⁾. À cet égard, les autorités britanniques ont expliqué que même si l'extraction de matériaux haut de gamme utilisés dans le secteur de la construction produit également des matériaux de moindre qualité, et par conséquent moins chers, il est impossible, en pratique, de disposer de ces matériaux comme des sous-produits des procédés industriels ou d'autres activités d'extraction. En effet, la proportion de granulats de qualité supérieure et de qualité inférieure varie d'une carrière à l'autre en fonction de facteurs géologiques et ce chiffre n'est pas fixe pour une carrière donnée parce qu'une rationalisation des pratiques peut contribuer à la réduction de la proportion de granulats de qualité inférieure. En outre, la notion de granulats de qualité inférieure est, dans une certaine mesure, subjective. Un exploitant de carrière peut considérer certains granulats comme étant de qualité inférieure alors qu'ils feront partie de la gamme de qualité supérieure d'un autre exploitant. L'exonération des granulats de qualité inférieure pourrait donc conduire à une inégalité de traitement entre exploitants et, ensuite, à la fraude ou à l'évasion fiscale. Au moment de la mise en place de l'AGL, les acteurs du secteur ont été largement consultés à ce sujet, sans que l'on arrive à définir comment distinguer, dans la pratique, les matériaux de qualité supérieure (sur lesquels la taxe devrait être payée) des sous-produits de qualité inférieure résultant du processus d'extraction des granulats de qualité supérieure. Les autorités britanniques ont en outre souligné qu'une taxation des granulats de qualité inférieure reflète aussi le souhait de traiter la question du coût environnemental de l'extraction des granulats indépendamment de la qualité du produit extrait.
- (27) Enfin, les autorités britanniques ont également fait observer que l'AGL n'est pas prévue comme une taxe générale sur l'extraction des minerais, mais comme une taxe sur l'extraction des roches, du sable et du gravier utilisés comme granulats dans le secteur de la construction et exploités à des fins commerciales au Royaume-Uni. Elles ont expliqué que l'extraction d'autres matériaux pouvait avoir des conséquences similaires sur l'environnement, mais qu'il n'existait pas toujours de solution permettant de réduire les volumes extraits en utilisant des matériaux de substitution comme les matériaux recyclés et les déblais. En outre, au Royaume-Uni, l'extraction des granulats représente l'activité d'extraction de minerai la plus importante (soit environ 70 %, en tonnage, de la totalité des extractions de minerai en 2002) et, par conséquent, la principale source de dommages environnementaux imputables aux extractions de minerai dans l'ensemble du Royaume-Uni. La définition du champ d'application visait à obtenir les meilleures retombées possibles sur l'environnement en limitant l'extraction de granulats et en préservant les ressources stratégiques sans instaurer une taxe trop lourde sur les matériaux pour lesquels il n'existe pas de produit de substitution.

2.3. LOI DE FINANCES POUR 2001, ENTRÉE EN VIGUEUR, MODIFICATIONS ET DURÉE

- (28) À l'origine, l'AGL a été instituée par les articles 16 à 49 de la loi de finances pour 2001 et ses annexes 4 à 10. Cette loi de finances a été adoptée le 11 mai 2001 et modifiée plusieurs fois, comme cela est expliqué aux considérants 28 et 29 de la décision d'ouvrir la procédure. Ladite décision se réfère à la loi de finances pour 2001 telle que modifiée par la suite. L'AGL est toujours en vigueur depuis le 1^{er} avril 2002. La loi ne limite pas son application dans le temps.

⁽¹⁷⁾ Lettre datée du 19 février 2002, enregistrée le 21 février 2002 sous la référence A/31 371, paragraphe 4.10.

- (29) À la suite de la décision d'ouvrir la procédure, les autorités britanniques ont modifié la loi de finances pour 2001 en suspendant les exonérations relatives aux matériaux pour lesquels la Commission avait exprimé des doutes au 1^{er} avril 2014.
- (30) Les autorités britanniques ont expliqué qu'en préparant les textes de loi nécessaires à cette suspension, elles s'étaient aperçues, au vu des commentaires des acteurs du secteur, qu'il serait impossible de déterminer si certains matériaux avaient été «extraits pour être utilisés comme granulats». Elles ont donc défini un nouveau critère «à des fins de construction», cohérent avec les définitions figurant dans la législation existante. Toutefois, pour obtenir le résultat prévu par la décision d'ouvrir la procédure en appliquant ce nouveau critère, la législation relative à la suspension précise en plus que: i) l'argile (notamment l'argile plastique, le kaolin et l'argile réfractaire) et le schiste utilisés dans la fabrication des matériaux de construction en céramique; et ii) le gypse utilisé dans la fabrication du plâtre et du placoplâtre doivent être considérés comme des procédés exonérés. En effet, ces matériaux pourraient être inclus dans ceux qui sont extraits «à des fins de construction», mais ils ne sont pas utilisés en tant que granulats de ces différents matériaux.

2.4. STRUCTURE DE L'AGL ET ÉLÉMENTS DÉCLENCHANT L'APPLICATION DE LA TAXE

- (31) L'article 16, paragraphe 1, de la loi de finances pour 2001 dispose qu'«une taxe, appelée taxe sur les granulats, sera prélevée sur les granulats faisant l'objet d'une exploitation commerciale, conformément à la présente partie». L'article 16, paragraphe 2, précise que «[l]a taxe est due dès qu'une quantité de granulats assujettis fait l'objet d'une exploitation commerciale au Royaume-Uni, à compter de la date d'entrée en vigueur».
- (32) À l'article 17, paragraphe 1, il est précisé que «granulats» «désigne (sous réserve de l'article 18 ci-dessous) la roche, le gravier ou le sable, ainsi que tous les matériaux qui y sont provisoirement incorporés ou naturellement mélangés».
- (33) L'article 18, paragraphe 1, dispose que: «Dans la présente partie, le terme granulats: a) inclut les déblais, déchets, résidus et autres sous-produits issus de la transformation de granulats par des procédés qui sont exonérés de la taxe, b) mais exclut tout autre produit issu de la transformation de granulats par lesdits procédés».
- (34) L'article 18, paragraphe 2, indique que les procédés exonérés sont:
- «a) la taille de roches pour produire des pierres avec une ou plusieurs faces planes;
 - b) tout processus d'extraction ou autre processus de séparation d'une substance concernée à partir de granulats (que ce soit un processus d'extraction du terrain ou autre);
 - c) tout processus de fabrication de chaux ou de ciment à partir de calcaire ou de calcaire mélangé à tout autre élément.»
- (35) L'article 18, paragraphe 3, donne la liste des substances concernées: a) anhydrite; b) argile plastique; c) baryte; e) kaolin; f) feldspath; g) argiles réfractaires; i) spath fluor; j) terre à foulon; k) pierres précieuses et semi-précieuses; l) gypse; m) métaux ou minerais des métaux; n) muscovite; o) perlite; p) potasse; q) pierres ponce; r) phosphates naturels; s) chlorure de sodium; t) talc; u) vermiculite. Les modifications introduites par la loi de finances pour 2002 ont supprimé rétroactivement, à compter du 1^{er} avril 2002, l'article 18, paragraphe 3, points d) et h).
- (36) L'article 16, paragraphe 2, de la loi de finances pour 2001, lu conjointement avec l'article 19, paragraphes 1 et 2, dispose que l'AGL est due dès lors que l'un des quatre types d'exploitation commerciale qui suit survient au Royaume-Uni:
- a) le granulat est retiré du site d'origine ou d'un site enregistré au nom d'une personne qui est l'exploitant du site d'origine ⁽¹⁸⁾, ou d'un autre site où la quantité de granulats avait été transportée pour être transformée par un processus exonéré sur ce site mais n'a pas été transformée par un processus de ce type;
 - b) il fait l'objet d'un contrat de fourniture en faveur de quelqu'un ⁽¹⁹⁾;

⁽¹⁸⁾ Cette disposition fait référence au cas où les granulats sont transférés du site d'un exploitant à un autre site appartenant au même exploitant. Le transfert d'un site à un autre n'est normalement pas soumis à l'AGL; voir article 19, paragraphe 3, point b), de la loi de finances pour 2001.

⁽¹⁹⁾ Les autorités britanniques ont indiqué que des granulats font l'objet d'un contrat de fourniture si un accord est signé ou si le changement de propriétaire des marchandises est établi par un document. L'article 19, paragraphe 6, de la loi de finances pour 2001 dispose que les granulats font l'objet d'un contrat dès lors qu'ils sont identifiables séparément. Il dispose également qu'au titre de la taxe, le transfert de propriété du terrain sur lequel les granulats sont situés n'équivaut pas automatiquement à une livraison des granulats.

- c) il est utilisé à des fins de construction ⁽²⁰⁾; ou
 - d) il est mélangé, dans d'autres conditions ⁽²¹⁾ que celles permises, avec toute matière ou substance autre que l'eau.
- (37) Eu égard à l'AGL, la loi de finances pour 2001 distingue principalement trois types de site d'origine:
- a) le port ou point de déchargement où le granulat extrait des fonds marins du Royaume-Uni est livré en premier lieu [article 20, paragraphe 1, point a)];
 - b) le site où a eu lieu une transformation par un procédé exonéré [article 20, paragraphe 1, point b)]. Il s'agit de situations dans lesquelles une transformation a été effectuée par un procédé exonéré et où le matériau exonéré a été extrait, laissant des granulats qui sont exploités. Le site où a été effectuée l'extraction du matériau exonéré devient le site d'origine du granulat;
 - c) le site où le granulat est extrait du sol [article 20, paragraphe 1, point d)].
- (38) Le concept d'exploitation commerciale suppose que l'AGL s'applique aussi bien aux granulats extraits au Royaume-Uni qu'aux granulats importés. Les granulats importés sont soumis à l'AGL, non pas lorsqu'ils sont déchargés au Royaume-Uni ⁽²²⁾, mais lorsqu'ils font l'objet d'un contrat (les granulats se trouvant déjà au Royaume-Uni) ou sont utilisés à des fins de construction (au Royaume-Uni) ou sont mélangés (au Royaume-Uni) avec une matière ou une substance autre que l'eau, sauf dans les conditions permises ⁽²³⁾.
- (39) Le concept de l'exploitation commerciale est détaillé à l'article 19, paragraphe 3, de la loi de finances pour 2001. Il est expliqué au point e) que lorsque les granulats sont réintégrés dans le sol du site où ils ont été extraits sans avoir subi une transformation incluant le mélange avec une autre substance ou une autre matière (excepté l'eau), il ne s'agit pas d'une exploitation commerciale ⁽²⁴⁾.
- (40) Les articles 21 et 22 présentent une définition de l'exploitant d'un site et précisent si, dans une situation donnée, la personne qui est responsable de l'exploitation (et donc redevable de l'AGL) est l'exploitant du site ou une autre personne.

2.5. NOTION DE GRANULAT ASSUJETTI — EXONÉRATIONS DE L'AGL ET CRÉDITS D'IMPÔTS

- (41) L'article 17, paragraphe 2, de la loi de finances pour 2001 prévoit quatre cas dans lesquels un granulat n'est pas assujetti:
- a) il est expressément exonéré;
 - b) il a été précédemment utilisé à des fins de construction (avant ou après la date d'entrée en vigueur);
 - c) il a déjà été soumis à l'AGL ou est produit à partir d'un granulat qui l'a été;
 - d) il a été retiré de son site d'origine avant la date d'entrée en vigueur.
- (42) Un granulat est considéré comme employé «à des fins de construction» lorsqu'il est utilisé en tant que matériau ou support lors de la construction ou du renforcement d'une structure (notamment les routes, les chemins, les voies sur lesquelles sont installés ou doivent être installés des voies ferrées, les remblais, les bâtiments et les ponts) ou mélangé à un autre élément pour fabriquer du mortier, du béton, du tarmac, des enrobés routiers ou tout autre matériau de construction similaire ⁽²⁵⁾.

⁽²⁰⁾ Voir article 48, paragraphe 2, de la loi de finances pour 2001: l'utilisation «à des fins de construction» désigne l'utilisation des granulats en tant que matériaux ou support lors de la construction ou du renforcement d'une structure (notamment les routes et chemins, les voies sur lesquelles sont installées ou doivent être installées des lignes de chemin de fer et les remblais) ou leur intégration dans un mélange pour fabriquer du mortier, du béton, du tarmac, des enrobés routiers ou tout autre matériau de construction similaire.

⁽²¹⁾ Les conditions permises sont définies à l'article 19, paragraphe 7. Il s'agit des cas où les granulats sont mélangés avec des granulats soumis à la taxe qui n'ont pas encore été taxés au titre de l'AGL et où le mélange est effectué sur un site qui est le site d'origine, un site enregistré sous le même nom que le site d'origine ou un site où les agrégats ont été transférés pour être transformés par un processus exonéré mais ne l'ont pas été.

⁽²²⁾ Le site de déchargement des granulats ne correspond à un site d'origine que pour les granulats extraits des fonds marins/eaux britanniques.

⁽²³⁾ Voir Notice AGL 1. Aggregates Levy, avril 2011, point 8.1.

⁽²⁴⁾ Cette disposition fait référence à la situation dans laquelle les granulats reviennent sur le terrain duquel ils ont été extraits, dans le même état que lors de leur extraction. Dans ce cas, aucune livraison de granulats n'est soumise à la taxe.

⁽²⁵⁾ Voir notice AGL 1.

- (43) L'article 17, paragraphe 3, dispose que le granulat est exonéré de l'AGL si:
- «b) il est composé entièrement de granulats extraits du sol sur le site d'une construction ou d'un projet de construction au cours de travaux de terrassement conduits légalement: i) en lien avec la modification ou l'édification de la construction; et ii) exclusivement pour construire les fondations ou installer un tuyau ou un câble;
 - c) il est composé entièrement de granulats extraits: i) du lit d'une rivière, d'un canal ou d'un cours d'eau (naturel ou artificiel) ou d'un chenal dans un port ou conduisant à un port (naturel ou artificiel); et ii) au cours d'opérations de dragage ayant pour unique objectif de créer, restaurer, améliorer ou entretenir cette rivière, ce canal, ce cours d'eau, ce chenal dans un port ou conduisant à un port;
 - d) il est composé entièrement de granulats extraits du sol sur le tracé ou le projet de tracé d'une route ou d'un projet de route et au cours de travaux de terrassement conduits: i) pour aménager ou entretenir une route ou construire une route en projet; et ii) pas pour extraire ce granulat;
 - d bis) il est composé entièrement de granulats extraits du sol sur le tracé ou le projet de tracé d'une voie de chemin de fer, de tramway ou de monorail ou d'un projet de chemin de fer, de tramway ou de monorail et au cours de travaux de terrassement conduits: i) pour aménager ou entretenir la voie de chemin de fer, du tramway ou du monorail ou construire le chemin de fer, le tramway ou le monorail en projet et ii) pas pour extraire ce granulat;
 - e) il est composé entièrement de déblais, de déchets ou d'autres sous-produits, à l'exception des roches de recouvrement, issus de l'extraction, ou d'un autre type de séparation, d'une quantité de granulats du kaolin ou de l'argile plastique, ou;
 - f) il est composé entièrement des déblais de tout procédé de séparation: i) du charbon, du lignite, de l'ardoise ou du schiste; ou ii) d'un matériau visé à l'article 18, paragraphe 3, ci-après, et d'une autre roche, après son extraction avec cette autre roche.»
- (44) L'article 17, paragraphe 3, point d bis), a été ajouté par l'article 22, paragraphe 3, de la loi de finances pour 2007 et est entré en vigueur le 1^{er} août 2007.
- (45) En outre, l'article 17, paragraphe 4, exonère les granulats composés entièrement ou essentiellement d'un ou de plusieurs éléments suivants ou entrant dans la composition d'un élément ainsi composé, à savoir:
- «a) charbon, lignite, ardoise ou schiste;
 - c) déblais ou déchets ou autres sous-produits issus de: i) tout processus de combustion industriel; ou ii) de la fusion ou de l'affinage d'un métal;
 - d) déblais de forage issus de toute opération effectuée conformément à une autorisation donnée au titre du Petroleum Act (loi sur le pétrole) de 1998 [ou du Petroleum (Production) Act (loi sur l'extraction du pétrole) (Irlande du Nord) de 1964];
 - e) tous matériaux issus de travaux effectués dans l'exercice de pouvoirs devant être exercés au titre des dispositions des lois suivantes ou prises en vertu de ces lois, ou en fonction de pouvoirs conférés par les dispositions de ces lois ou prises en vertu de ces lois: New Roads and Street Works Act (nouvelle loi sur les routes et les travaux publics) de 1991, Roads Order (décret sur les routes) (Irlande du Nord) de 1993 ou Street Works Order (Irlande du Nord) de 1995;
 - f) argile, matière du sol, matière végétale ou toute autre matière organique.»
- (46) La notice AGL 1 précise que «entièrement» signifie que 100 % du matériau en question est composé par l'un des matériaux exonérés et «essentiellement», que plus de 50 % du matériau en question est composé par l'un des matériaux exonérés. En mélangeant artificiellement un granulat avec une quantité plus importante d'un matériau exonéré, on n'obtient pas un mélange exonéré. L'AGL est due sur le granulat au moment du mélange.

- (47) L'article 30, paragraphe 1, de la loi de finances pour 2001 prévoit une réglementation destinée à définir les droits à un crédit d'impôt si:
- a) le granulat soumis à l'AGL est exporté du Royaume-Uni sous la forme de granulat;
 - b) le granulat soumis à l'AGL est transformé par un procédé exonéré;
 - c) l'utilisation du granulat soumis à l'AGL fait partie d'un processus industriel ou agricole visé;
 - d) le granulat soumis à l'AGL est éliminé sans être utilisé à des fins de construction au sens établi ⁽²⁶⁾; ou
 - e) la totalité ou une partie d'une créance due à une personne responsable de l'exploitation commerciale du granulat est effacée en tant que créance irrécouvrable.
- (48) L'article 30, paragraphe 1, point b), de la loi de finances pour 2001 prévoit une exonération de la taxe lorsque le matériau déjà soumis à l'AGL a été traité par un procédé exonéré au sens de l'article 18, paragraphe 2, points a), b) et c), de la loi de finances pour 2001. Les exonérations correspondent alors à celles prévues à l'article 18, paragraphe 2.
- (49) La liste des procédés industriels et agricoles susceptibles de donner droit à une exonération de la taxe, au titre de l'article 30, paragraphe 1, point c), figure à l'annexe au règlement 13 de la législation (générale) sur la taxe sur les granulats de 2002, «Procédés industriels et agricoles». La notice AGL 2 ⁽²⁷⁾ décrit de manière plus détaillée le type de procédé concerné. Il s'agit de:

Procédés industriels

- Code 001: fabrication du fer, de l'acier et des métaux non ferreux et procédés de fusion incluant les procédés de fonderie, moulage à la cire perdue, usines de frittage et tréfilage
- Code 002: production d'alliages
- Code 003: réduction des émissions pour l'air, le sol et l'eau
- Code 004: filtration et purification de l'eau potable, de l'air et de l'huile
- Code 005: traitement des eaux usées
- Code 006: production d'énergie
- Code 007: procédés céramiques
- Code 008: procédés réfractaires
- Code 009: fabrication de verre et d'articles en verre
- Code 010: fabrication de fibre de verre
- Code 011: fibres artificielles
- Code 012: production et traitement des aliments et boissons
- Code 013: fabrication de plastiques, caoutchouc et PVC

⁽²⁶⁾ La législation (générale) sur la taxe sur les granulats de 2002 (SI 2002/761) précise les cas dans lesquels l'élimination de granulats peut donner lieu à une exonération de la taxe. Le règlement 13 indique qu'un crédit de taxe est dû au titre de toute AGL perçue alors que les granulats concernés soumis à la taxe sont éliminés (mise en décharge ou autre) dans les cas suivants:

- i) retour sans autre transformation au site d'origine ou sur un site qui n'est pas le site d'origine mais qui est enregistré sous le même nom;
- ii) mise en décharge;
- iii) il s'agit de gravier ou de sable utilisé pour la remise en état de plages sur un site qui n'est pas le site d'origine.»

⁽²⁷⁾ Notice AGL 2 Industrial and Agricultural Processes Relief, consultable sur le site des services fiscaux britanniques.

- Code 014: fabrication de produits chimiques par exemple carbonate de sodium, magnésie d'eau de mer, oxyde d'aluminium, oxyde de silicium
- Code 015: fabrication de carbonate de calcium précipité
- Code 016: fabrication de produits pharmaceutiques, agents de blanchiment, articles de toilette et détergents
- Code 017: procédés d'aération
- Code 018: fabrication d'agents de charge pour les revêtements, les produits d'étanchéité, les adhésifs, les peintures, les mortiers liquides, les mastics et les autres agents liants ou modifiants
- Code 019: fabrication de pigments, vernis et encres
- Code 020: production de substrats de culture et marquages de lignes pour les terrains de sport et autres installations de loisirs
- Code 021: incinération
- Code 022: fabrication de déshydratants
- Code 023: fabrication de fonds de tapis, sous-couches et mousses
- Code 024: procédés de résines
- Code 025: fabrication d'additifs lubrifiants
- Code 026: tannage du cuir
- Code 027: fabrication de papier
- Code 028: fabrication de supports artistiques
- Code 029: production de sable pour les loisirs, par exemple pour les bacs à sable des enfants
- Code 030: fabrication de pigeons d'argile
- Code 031: procédés d'abrasion: sablage spécialisé, broyage sans fer (moulin à galets) et fabrication de papier abrasif
- Code 032: utilisation comme agent de soutènement dans l'exploration (ou la production) pétrolière, par exemple, sables de fracturation et boues de forage
- Code 033: désulfuration des gaz de combustion et lavage des gaz de combustion
- Code 034: fabrication d'agents anti-feu pour les mines
- Code 035: fabrication d'extincteurs
- Code 036: fabrication de matériaux pour l'ignifugation
- Code 037: neutralisation des acides
- Code 038: fabrication de matériaux de friction pour des pièces automobiles par exemple

Procédés agricoles

- Code 039: fabrication d'additifs pour les sols
- Code 040: fabrication d'aliments pour animaux
- Code 041: production de matériaux pour la litière des animaux
- Code 042: production d'engrais
- Code 043: fabrication de pesticides et d'herbicides

- Code 044: production de supports de culture, notamment du compost, uniquement pour un usage agricole ou horticole
- Code 045: traitement des sols, notamment enrichissement en minéraux et réduction de l'acidité

2.6. TAUX

- (50) À l'origine, le taux de l'AGL était de 1,60 GBP par tonne. Il est passé à 1,95 GBP par tonne pour les granulats faisant l'objet d'une exploitation commerciale à compter du 1^{er} avril 2008. Actuellement, le taux est de 2 GBP par tonne (depuis le 1^{er} avril 2009).

2.7. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

- (51) Comme il est expliqué au considérant 170 de la décision d'ouvrir la procédure, la Commission doutait que les exonérations et exclusions citées au considérant 139 de la décision d'ouvrir la procédure ⁽²⁸⁾ (les «exonérations examinées») soient justifiées par les principes généraux et la logique de l'AGL. Les exonérations et exclusions visées semblaient dispenser les bénéficiaires de s'acquitter d'une taxe qu'ils auraient normalement dû payer et constituaient une aide au fonctionnement. En l'absence d'éléments suffisants pour déterminer si les mesures remplissaient les conditions de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement ⁽²⁹⁾ (l'«encadrement de 2001») et les lignes directrices de 2008 concernant les aides d'État à la protection de l'environnement ⁽³⁰⁾ (les «lignes directrices de 2008»), la Commission doutait de la compatibilité des exonérations examinées et des exclusions avec le marché intérieur.

3. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (52) Comme il est indiqué au considérant 10 ci-dessus, la Commission a reçu de nombreuses observations des parties intéressées à la suite de la publication de la décision d'ouvrir la procédure.
- (53) Ces observations concernaient: i) la décision d'ouvrir la procédure à proprement parler; ii) la logique de l'AGL; iii) les exonérations précédemment considérées comme ne constituant pas une aide d'État dans la décision d'ouvrir la procédure; et iv) les exonérations examinées.
- (54) Pour faciliter la lecture, nous présenterons dans cette partie les observations relatives à la décision d'ouvrir la procédure. Les autres observations reçues sont présentées dans les parties pertinentes de la présente décision.

3.1. OBSERVATIONS RELATIVES AU CONTENU DE LA DÉCISION D'OUVRIR LA PROCÉDURE

a) Observations formulées par M. Richard Bird, BAA, reçues les 20 et 23 décembre 2013

- (55) M. Bird a transmis à la Commission sa contribution à la consultation publique lancée par les autorités britanniques sur la méthode de suspension des exonérations de l'AGL à propos de laquelle la Commission avait exprimé des doutes dans la décision d'ouvrir la procédure.
- (56) M. Bird affirme en outre que la décision d'ouvrir la procédure comporte plusieurs informations inexactes, notamment:
- i) plusieurs sites d'extraction ont été recensés; le Royaume-Uni ne risque donc pas de se trouver à court de granulats;

⁽²⁸⁾ Les exonérations et les exclusions prévues à l'article 17, paragraphe 3, points e), f) i) et f) ii), à l'article 17, paragraphe 4, point a) (dans la mesure où les matériaux exonérés se composent entièrement de charbon, de lignite, de schiste, d'ardoise utilisés comme des granulats ou se composent essentiellement de charbon, de lignite, de schiste ou d'ardoise), à l'article 17, paragraphe 4, points c) i) et ii) (lorsque les matériaux se composent essentiellement de déblais), à l'article 17, paragraphe 4, point f) (en ce qui concerne l'argile), à l'article 18, paragraphe 2, point b) (dans la mesure où il s'agit d'un procédé exonéré relatif à des matériaux utilisés comme granulats), et à l'article 30, paragraphe 1, point b) [dans la mesure où il s'agit d'un procédé exonéré au sens de l'article 18, paragraphe 2, point b), relatif à des matériaux utilisés comme des granulats], de la loi de finances pour 2001, telle que modifiée par les lois de finances pour 2002 et 2007.

⁽²⁹⁾ Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement (JO C 37 du 3.2.2001, p. 3).

⁽³⁰⁾ Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (JO C 82 du 1.4.2008, p. 1).

- ii) les granulats de scories, les granulats d'ardoise concassée et le sable de silice issu de la production de kaolin ont toujours constitué une source importante de granulats;
 - iii) les granulats exonérés et les granulats recyclés ne pourraient pas remplacer les granulats de qualité nécessaires dans la construction, qui sont extraits avec des granulats de qualité inférieure (une tonne de granulats de bonne qualité pour une tonne de granulats de qualité inférieure). Ce matériau a engendré la création de nouveaux terriils;
 - iv) l'AGL donne lieu à de multiples abus;
 - v) des carrières ont été ouvertes simplement pour produire des granulats exonérés ⁽³¹⁾. M. Bird affirme que certaines carrières d'ardoise produisent uniquement des roches d'ardoise et pas la moindre ardoise pour toitures. M. Bird donne le nom de deux carrières à titre d'exemple;
 - vi) les carrières de granulats de schiste produisent et vendent des granulats non taxés. Un million de tonnes de schiste a été utilisé pour la construction d'une route près d'Édimbourg;
 - vii) la décision d'ouvrir la procédure ne reconnaîtrait pas la définition du granulats: roches de petite taille, concassées ou non, incluant du sable et du gravier naturels. Les pierres des enrochements de protection contre la mer, les pierres pour la protection des rivières, les pierres à maçonner, les pierres de cheminée, les pierres de soutènement, les pavés des rues et les pierres de remplissage pour les digues marines sont tous taxés en tant que granulats s'ils ne sont pas géologiquement de l'ardoise ou du schiste;
 - viii) l'AGL n'a aucun sens: la pierre à maçonner triée qui n'est pas taillée est taxée;
 - ix) seule l'ardoise du nord du Pays de Galles peut être utilisée pour les toitures. L'ardoise des autres régions ardoisières du Royaume-Uni n'est pas utilisée pour les toitures mais pour les murs ou le pavage. Le grès, les pierres à maçonner et de pavage sont taxés. Le schiste n'est pas utilisé pour les toitures. Des carrières d'ardoise et de schiste ont été ouvertes parce que la taxe n'est pas due pour ces matériaux ⁽³²⁾;
 - x) l'AGL aurait en fait eu des conséquences négatives sur l'environnement. En effet, l'exploitation des granulats recyclés dégrade aussi l'environnement parce que les matériaux exonérés sont transportés sur de plus longues distances;
 - xi) le sable de silice issu de la production de kaolin a toujours constitué une source de granulats. La Cornouailles n'est pas riche en sable. Le sable issu des carrières de kaolin ne réduit donc pas l'extraction de sable naturel. Il constitue en fait une source importante de sable dans la région. Ce sable fausse le marché des fines de roches concassées, un sous-produit des carrières locales de granulats de roches dures, dont l'objectif principal consiste à produire des granulats concassés pour le béton, l'asphalte et les travaux de construction;
 - xii) les sous-produits du kaolin sont exonérés alors que ceux du calcaire sont taxés, même si le calcaire est utilisé pour un procédé agricole ou industriel. Les sous-produits considérés comme déchets représentent 20 %;
 - xiii) plusieurs anciennes carrières de kaolin épuisées auraient été rouvertes uniquement pour l'exploitation des granulats exonérés puisque le kaolin est épuisé. Par contre, si l'on souhaite exploiter une ancienne carrière de granite, la taxe est due;
 - xiv) les sous-produits de l'affinage et de la fusion des métaux ne sont en effet pas identiques à des granulats naturels mais ils n'ont jamais été des déchets et ont un très bon marché. M. Bird estime que l'AGL devrait être due pour les sous-produits qui ne sont pas des déchets;
 - xv) M. Bird juge qu'il est impossible de remplacer des granulats de qualité par des granulats issus de la plupart des opérations effectuées avec de l'ardoise, du schiste ou du kaolin.
- (57) Le 10 février 2014, M. Bird a fourni des informations supplémentaires sur l'utilisation des granulats de scories, un sous-produit de l'industrie de fabrication de l'acier, afin de montrer que les scories ne constituent pas un déchet mais un granulats de qualité supérieure susceptible de remplacer le ciment.

⁽³¹⁾ M. Bird n'a pas donné d'exemple ou de preuve à cet égard.

⁽³²⁾ Voir note 31..

b) *Observations présentées par la BAA le 10 janvier 2014*

- (58) La BAA estime que la notion de granulat ne devrait pas servir à déterminer si l'AGL constitue une aide d'État, dans la mesure où aucune définition précise du granulat ne correspond au champ d'application de la taxe. Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission définit un granulat comme «de la roche, du gravier et du sable extraits afin de servir de remblais pour la construction». L'AGL serait cependant due pour de nombreux matériaux utilisés à d'autres fins que pour «servir de remblais pour la construction», par exemple la pierre de construction non taillée utilisée pour ériger des murs, les enrochements, le ballast des voies de chemin de fer, la pierre à coefficient de polissage accéléré («CPA») élevé pour l'asphalte antidérapante, etc. La BAA mentionne que les autorités britanniques de la concurrence ont évalué le marché des granulats à plusieurs reprises et ont généralement conclu que les matériaux spécifiques, comme le ballast des voies de chemin de fer et les pierres à CPA élevé, faisaient partie de marchés différents qui ne sont ni l'un ni l'autre celui des «granulats de construction» parce qu'ils ont des applications différentes et qu'il n'existe de produit de substitution ni du côté de la demande, ni du côté de l'offre ⁽³³⁾.
- (59) La BAA maintient que trois des exonérations sur lesquelles la Commission a rendu un avis positif dans la décision d'ouvrir la procédure sont sélectives. Il s'agit de l'exonération des déchets de construction recyclés, des granulats dégagés lors de la construction de routes, de voies ferrées, de bâtiments, etc., ainsi que des sous-produits/déchets industriels. La BAA estime que si l'on considère l'objectif de «basculement de la demande», ces trois catégories de matériaux exonérés sont dans le même cas que les déchets/sous-produits, entre autres, du kaolin, de l'ardoise et du charbon, à propos desquels la Commission a exprimé des doutes dans la décision d'ouvrir la procédure.

c) *Observations présentées par la carrière Lantoom le 16 janvier 2014*

- (60) La carrière Lantoom estime que la décision d'ouvrir la procédure a créé une incertitude et a influé sur l'investissement et l'emploi.

4. OBSERVATIONS DU ROYAUME-UNI

- (61) Les autorités britanniques ont présenté de nombreuses observations en réponse aux doutes exprimés dans la décision d'ouvrir la procédure, ainsi que des informations complémentaires et les raisons pour lesquelles les exonérations examinées sont compatibles.
- (62) Les autorités britanniques n'ont pas formulé d'observations sur le contenu de la décision d'ouvrir la procédure. Pour faciliter la lecture, les observations et informations reçues sont présentées dans les parties pertinentes de la présente décision.

5. APPRÉCIATION DE L'AIDE

- (63) La Commission a déjà décidé, en adoptant la décision d'ouvrir la procédure, de ne pas soulever d'objections à propos des exemptions, des exclusions et des exonérations fiscales prévues à l'article 17, paragraphe 2, points b), c) et d), à l'article 17, paragraphe 3, points b), c), d) et d bis), à l'article 17, paragraphe 4, points d) et e), à l'article 17, paragraphe 4, point a) (dans la mesure où les matériaux exonérés se composent entièrement de charbon, de lignite, de schiste ou d'ardoise qui ne sont pas utilisés comme des granulats), à l'article 17, paragraphe 4, point c) (lorsque les matériaux se composent entièrement de déblais), à l'article 17, paragraphe 4, point f) (sauf pour l'argile), à l'article 18, paragraphe 2, points a) et b) (dans la mesure où l'exemption a trait à des matériaux qui ne sont pas utilisés comme des granulats), à l'article 18, paragraphe 2, point c), à l'article 30, paragraphe 1, points a) et b) [dans la mesure où l'exemption a trait à des procédés exonérés au sens de l'article 18, paragraphe 2, points a) et c)], à l'article 30, paragraphe 1, point b) [dans la mesure où l'exemption a trait à des procédés exonérés au sens de l'article 18, paragraphe 2, point b) relatifs à des matériaux qui ne sont pas utilisés comme des granulats] et à l'article 30, paragraphe 1, point c), de la loi de finances pour 2001, telle que modifiée par les lois de finances pour 2002 et 2007, en rapport avec l'AGL. La Commission a en effet estimé que ces exemptions, exclusions et exonérations fiscales ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Elle ne réexaminera donc pas ces mesures prévues par la loi de finances pour 2001, telle que modifiée par les lois de finances pour 2002 et 2007, en rapport avec l'AGL, et limitera son appréciation aux exonérations examinées.

⁽³³⁾ Voir par exemple, «Aggregates Cement and Ready-mix Concrete Market Investigation» (enquête de la commission de la concurrence), «Market Definition» (document de travail du 1^{er} novembre 2011), paragraphe 19, et «Provisional Findings Report» (rapport du 21 mai 2013), paragraphes 5.5(b), 5.5.6(b) et 5.24; décision de l'OFT du 2 novembre 2011, Proposed JV between Anglo American PLC and Lafarge SA, ME/5007/11, paragraphe 72.

5.1. EXAMEN DES OBSERVATIONS REÇUES À PROPOS DU CONTENU DE LA DÉCISION D'OUVRIR LA PROCÉDURE

- (64) La BAA, comme indiqué au considérant 59 ci-dessus, maintient que l'exonération des déchets de construction recyclés, des granulats dégagés lors de la construction de routes, voies ferrées, bâtiments, etc. et des sous-produits/déchets industriels n'est pas en accord avec la logique de l'AGL, du point de vue de l'objectif de «basculement de la demande».
- (65) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission conclut que la situation des granulats recyclés et celle des granulats récemment extraits ne peuvent être comparées du point de vue de l'objectif de l'AGL et que la distinction opérée entre les granulats recyclés et les granulats récemment extraits relève de la nature et de la logique de l'AGL. Il est évident que l'utilisation de granulats recyclés évite l'extraction de la même quantité de nouveaux granulats, même si le recyclage est un procédé respectant moins l'environnement que l'extraction. En outre, en favorisant l'utilisation de matériaux produits inévitablement par certaines activités qui auront de toute façon lieu, on réduit forcément l'accumulation des déchets et on évite l'extraction de la même quantité de nouveaux granulats.
- (66) Ces trois exonérations contribuent donc à renforcer la protection de l'environnement en évitant des extractions supplémentaires.
- (67) À cet égard, plusieurs parties intéressées ont signalé des cas où des extractions supplémentaires visaient uniquement à produire des granulats à vendre. Il s'agit clairement d'abus qui doivent être rapportés et traités conformément au droit du Royaume-Uni mais qui ne relèvent pas de la législation sur les aides d'État.
- (68) L'origine des doutes exprimés par la Commission dans la décision d'ouvrir la procédure à propos des déchets/sous-produits, entre autres, du kaolin, de l'ardoise et du charbon ne compromet pas l'appréciation des trois exonérations mentionnées ci-dessus, principalement parce que ces doutes ne font pas obstacle aux résultats définitifs de la procédure formelle d'examen et parce que les matériaux qui font l'objet des exonérations ne sont pas les mêmes et créent des situations différentes.
- (69) M. Bird relève l'utilisation, en tant que granulats, de plusieurs matériaux non soumis à l'AGL, qui prouve que les exonérations de l'AGL contribuent à atteindre son objectif environnemental, puisqu'ils remplacent des granulats récemment extraits.
- (70) Comme nous allons le montrer ci-après au considérant 143, les données transmises par les autorités britanniques indiquent que le nombre de carrières produisant des matériaux exonérés n'a pas augmenté après l'introduction de l'AGL et a en fait diminué.
- (71) L'une des carrières citées par M. Bird parmi celles qui sont censées produire uniquement de la roche d'ardoise, et non de l'ardoise pour toitures, produit en fait, selon son propre site internet, de l'ardoise pour toitures. En ce qui concerne l'autre carrière, les autorités britanniques se sont engagées à enquêter sur les matériaux effectivement produits et feront appliquer la législation nationale en fonction des résultats de l'enquête.
- (72) Les autorités britanniques et la BAA ont confirmé toutes deux qu'à leur connaissance, aucune ancienne carrière de kaolin épuisée n'avait été rouverte récemment. Les autorités britanniques n'ont connaissance d'aucune autorisation à cet égard, et les deux producteurs de kaolin et d'argile plastique n'ont pas été informés de telles ouvertures.

5.2. AIDE D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TFUE (EX-ARTICLE 87, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ CE)

- (73) Une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE si elle remplit quatre conditions: premièrement, la mesure doit conférer un avantage à ses bénéficiaires, deuxièmement elle doit favoriser certaines entreprises ou activités économiques (sélectivité), troisièmement, elle doit être accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État, et quatrièmement, elle doit être susceptible d'affecter les échanges entre États membres et de fausser la concurrence sur le marché intérieur.

- (74) Selon une jurisprudence constante, la notion d'aide est plus générale que celle de subvention, étant donné qu'elle comprend non seulement des prestations positives, telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions d'État qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui, normalement, grèvent le budget d'une entreprise et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques ⁽³⁴⁾.
- (75) En ce qui concerne le critère de sélectivité de l'avantage, il convient d'examiner si, dans le cadre d'un régime juridique ou d'un système fiscal donné, une mesure étatique est de nature à favoriser certaines entreprises ou certaines productions au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE par rapport à d'autres entreprises se trouvant dans une situation juridique et factuelle comparable au regard de l'objectif poursuivi par le régime juridique ou le système fiscal concerné ⁽³⁵⁾.
- (76) Toutefois, ne remplit pas cette condition de sélectivité une mesure qui, quoique constitutive d'un avantage pour son bénéficiaire, se justifie par la nature ou par l'économie générale du système fiscal dans lequel elle s'inscrit ⁽³⁶⁾. Un État membre peut ainsi démontrer qu'une mesure découle directement des principes fondateurs ou directeurs de son système fiscal.
- (77) Aux fins d'apprécier le caractère sélectif de l'avantage octroyé par la mesure en cause, il est important de déterminer le cadre de référence, puisque l'existence même d'un avantage ne peut être établie que par rapport au cadre de référence ⁽³⁷⁾.
- (78) En résumé, la sélectivité peut s'apprécier en suivant une approche en trois étapes:
- i) déterminer le système de référence (ou système de taxation normale) par lequel définir le principe de taxation normale de l'AGL et l'objectif (environnemental);
 - ii) déterminer si la différence existant sur le plan fiscal constitue une dérogation par rapport au régime d'imposition normal dans la mesure où elle instaure une différence entre des opérateurs économiques se trouvant dans une situation juridique et factuelle comparable; et
 - iii) lorsque la situation juridique et factuelle est comparable, la différenciation fiscale ne constitue pas une dérogation si elle peut être justifiée par l'objectif du régime fiscal. En l'absence de cette justification, la mesure est considérée de fait comme sélective. Seuls peuvent être utilisés, afin de justifier la différenciation fiscale, les mécanismes inhérents au régime fiscal qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif fixé. Les objectifs non liés au régime fiscal ne peuvent être pris en considération à cet égard.
- (79) Comme le Tribunal l'a confirmé ⁽³⁸⁾, le cadre de référence, par rapport auquel la taxation normale et l'existence d'éventuels avantages sélectifs doivent être déterminées, est constitué par l'AGL en tant que telle, qui a instauré un régime fiscal particulier applicable au secteur des granulats au Royaume-Uni. Il convient donc d'examiner si les différenciations fiscales sont justifiées par rapport à la taxation normale et à l'objectif de l'AGL.
- (80) La Commission a étudié la loi de finances pour 2001, telle que modifiée rétroactivement par la loi de finances pour 2002. Comme l'AGL est un régime qui évolue, la Commission a également examiné l'exonération mise en place à l'article 17, paragraphe 3, point d bis), introduite par la loi de finances pour 2007.

5.3. TAXATION NORMALE PRÉVUE PAR L'AGL ET OBJECTIF DE L'AGL

- (81) L'AGL est une taxe sur les granulats. La loi de finances pour 2001 instaure à l'article 16, paragraphes 1 et 2, une taxe sur les granulats qui font l'objet d'une exploitation commerciale au Royaume-Uni à compter de sa date d'entrée en vigueur.

⁽³⁴⁾ Voir affaires jointes C-328/1999 et C-399/00, République italienne et SIM 2 Multimedia/Commission, Rec. 2003, p. I-4035, point 35; affaire C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., Rec. 2006, p. I-289, point 131, et affaires jointes C-393/04 et C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, Rec. 2006, p. I-5293, point 29 et jurisprudence citée.

⁽³⁵⁾ Affaire C-143/1999, Adria-Wien Pipeline, Rec. 2001, p. I-8365, point 41; voir également affaire C-172/03, Heiser, Rec. 2005, p. I-1627, point 40; affaires jointes C-182/03 et C-217/03, Belgique et Forum 187/Commission, Rec. 2006, p. I-5479, point 119; affaire C-88/03, Portugal/Commission, Rec. 2006, p. I-7115, point 54; affaires jointes C-428/06 à C-434/06, UGT-Rioja e.a., Rec. 2008, p. I-6747, point 46; affaire T-210/02 RENV, British Aggregates/Commission, précitée à la note 4, point 47; affaire C-487/06 P, British Aggregates/Commission, Rec. 2008, p. I-10515, point 82.

⁽³⁶⁾ Adria-Wien Pipeline, précitée à la note 35, point 42, et Portugal/Commission, précitée à la note 35, point 83.

⁽³⁷⁾ Portugal/Commission, précitée à la note 35, point 56, et affaire T-308/00, Salzgitter/Commission, Rec. 2004, p. II-1933, point 81; affaire T-210/02 RENV, British Aggregates/Commission, précitée à la note 4, point 49.

⁽³⁸⁾ Affaire T-210/02 RENV, British Aggregates/Commission, précitée à la note 4, point 51.

- (82) Cette taxe a été mise en place le 1^{er} avril 2002. La notion d'exploitation commerciale est définie à l'article 19, qui en prévoit quatre types: a) le retrait du granulat de son site d'origine; b) la conclusion d'un contrat de fourniture; c) l'utilisation à des fins de construction; ou d) le mélange avec toute matière ou substance autre que l'eau.
- (83) Concernant la notion de granulat, les autorités britanniques ont confirmé à de nombreuses reprises que l'AGL n'était pas pensée comme une taxe sur tous les minerais extraits, ni même sur l'ensemble des roches, graviers ou sables, mais seulement sur la roche, le gravier et le sable extraits afin de servir de remblais pour la construction.
- (84) Les travaux préparatoires sur l'AGL le confirment aussi ⁽³⁹⁾. Ils montrent que depuis le départ, l'AGL avait vocation à s'appliquer aux granulats et pas à un minerai extrait en particulier. Cela a également été reconnu par le Tribunal ⁽⁴⁰⁾.
- (85) Comme il est précisé au considérant 14 ci-dessus, les granulats peuvent en général être décrits comme des matériaux composés de granulés ou de particules, physiquement et chimiquement inertes, et qui, de ce fait, peuvent être utilisés dans la construction, seuls ou additionnés à du ciment, à de la chaux ou à du bitume, comme béton, gravillons, asphalte ou couches de drainage ou encore comme remblais. Le sable, la roche et le gravier sont des granulats naturels. Cependant, les matériaux utilisés comme granulats peuvent également servir à d'autres fins. Autrement dit, dans le cadre de l'AGL, pour décider si un matériau doit être considéré comme un granulat ou non, il convient de considérer son utilisation plutôt que sa composition géologique.
- (86) Au cours de la rédaction du projet de loi sur l'AGL, les autorités britanniques ont compris que si elles définissaient le champ d'application de la taxe en se fondant sur l'utilisation, elles rencontreraient des problèmes, l'utilisation envisagée pour le produit pouvant changer une fois l'étape de la taxation passée ⁽⁴¹⁾. Elles ont alors décidé d'adopter une autre technique afin de résoudre ce problème. La loi de finances pour 2001 ne définit donc pas précisément le terme «granulat» ni un critère général de taxation, mais commence par indiquer que la taxe est due pour le sable, le gravier ou la roche et réduit ensuite le champ d'application de la taxe en introduisant des exclusions, des exemptions et des exonérations pour la roche, le sable ou le gravier utilisés à des fins déterminées ou soumis à certains traitements.
- (87) L'AGL vise à ce que les prix reflètent mieux l'influence sur l'environnement de l'extraction des granulats (en particulier ses conséquences négatives sur la biodiversité et l'aspect visuel), de façon à favoriser une extraction et une utilisation plus rationnelles de ces matériaux. Elle a également pour ambition d'encourager un basculement de la demande en granulats récemment extraits au profit d'autres types de granulats, tels que les granulats recyclés et les granulats qui sont des sous-produits ou des déchets de certains procédés d'extraction ou industriels. Ce basculement de la demande réduira ensuite le besoin d'extraire de nouveaux granulats et limitera ainsi les conséquences négatives de l'activité d'extraction sur l'environnement.
- (88) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a estimé qu'il était nécessaire de déterminer l'objectif du régime fiscal de l'AGL en se référant non pas au terme de granulat vierge ou primaire mais à son contenu. La terminologie est expliquée de façon détaillée aux considérants 64 et 65 de la décision d'ouvrir la procédure.
- (89) Quelle que soit la terminologie retenue, les autorités britanniques opposent les granulats (récemment) extraits pour être utilisés en tant que tels à divers matériaux, qui n'ont pas été extraits en tant que granulats ou qui sont inévitablement produits par d'autres activités dont l'objectif n'est pas d'extraire des granulats, mais qui pourraient néanmoins remplacer les granulats extraits récemment et en tant que tels.
- (90) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a conclu, en tenant compte des explications données par les autorités britanniques, que le principe de taxation normale de l'AGL est de soumettre à la taxe la roche, le gravier et le sable (récemment) extraits pour être utilisés en tant que granulats et faisant l'objet d'une exploitation commerciale au Royaume-Uni à compter du 1^{er} avril 2002.

⁽³⁹⁾ Voir Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report 1999 — Chapitre 5: Building A Fairer Society — Tackling tax abuse; Protecting the environment, p. 27: «Le gouvernement présentera rapidement un projet de loi sur une taxe sur l'extraction des roches dures, du sable et du gravier utilisés comme granulats». Annonce du budget, mars 2000 — Prudent for a Purpose: Working for a Stronger and Fairer Britain — Chapitre 6: Protecting the environment — Regenerating our cities/protecting our countryside — Waste; Aggregates, paragraphe 6.91; rapport sur le prébudget — Novembre 2001 — Chapitre 7: Protecting the environment — Protecting Britain's countryside — Aggregates quarrying — The aggregates levy, paragraphe 7.71; annonce du budget, mars 2001 — Chapitre 6: Protecting the environment, paragraphe 6.91, montrant que les autorités britanniques ont envisagé une taxe spécifique visant uniquement les granulats.

⁽⁴⁰⁾ Affaire T-210/02 RENV, British Aggregates/Commission, précitée à la note 4, point 66.

⁽⁴¹⁾ Services fiscaux britanniques — Consultation on a Potential Aggregates Tax — Summary of Replies, avril 1999, paragraphe 13.

- (91) Eu égard à son objectif, la Commission a noté que l'AGL vise à rationaliser l'extraction des granulats en internalisant les coûts environnementaux de cette activité. En outre, elle vise un basculement de la demande en roches, graviers et sables extraits spécifiquement afin d'être utilisés en tant que granulats dans le secteur de la construction au profit de granulats qui sont des sous-produits ou des déchets de certains procédés ou de granulats recyclés.
- (92) Les parties intéressées ont transmis à la Commission de nombreuses observations quant au principe de taxation normale et à l'objectif de l'AGL.

5.4. OBSERVATIONS TRANSMISES À LA COMMISSION QUANT AU PRINCIPE DE TAXATION NORMALE ET À L'OBJECTIF DE L'AGL

a) Observations présentées par la BAA le 15 septembre 2014

- (93) La BAA a renouvelé ses précédentes déclarations selon lesquelles l'AGL est intrinsèquement illogique. Elle fait valoir qu'il n'existe pas de définition claire des granulats susceptible d'expliquer le champ d'application de l'AGL. Elle continue d'affirmer que l'AGL taxe plusieurs matériaux n'entrant pas dans le champ de la définition figurant dans la décision d'ouvrir la procédure, à savoir des matériaux employés à d'autres fins que «servir de remblais pour la construction» ou utilisés dans le béton, les gravillons, l'asphalte, les couches de drainage ou les remblais. Elle considère que les pierres des enrochements de protection contre la mer pour lesquelles la taxe est due ne servent pas de remblais pour la construction et sont de plus grosse taille et plus lourdes que les granulats utilisés pour le béton ou dans les autres cas cités. En outre, la pierre de construction non taillée est soumise à l'AGL alors qu'elle est utilisée pour ériger les murs de bâtiments et les clôtures traditionnelles (c'est-à-dire les murs séparant les champs) et non aux fins énumérées. La BAA fait valoir que ces matériaux ne peuvent pas être considérés comme des granulats alors que l'ardoise pour toitures, la pierre de construction taillée ou l'argile utilisée pour fabriquer des briques ne le sont pas. Tous les matériaux sont des roches extraites du sol, mais ils sont utilisés à des fins différentes et ne sont pas interchangeables. En outre la décision de considérer certains de ces matériaux comme des «granulats» ne reposerait sur aucune considération liée à l'environnement.
- (94) La BAA soutient qu'une définition des exonérations fondée sur la nature géologique du matériau pose des problèmes parce que les termes géologiques «argile», «schiste» et «ardoise» désignent une très grande variété géologique de roches extraites des carrières inadaptées à la production d'ardoises pour toitures ou de produits céramiques. Ces matériaux sont pourtant considérés comme de l'argile, du schiste et de l'ardoise exonérés sur le plan géologique. La BAA a produit des déclarations du Dr Rachel Hardie, un spécialiste en géologie, sur la pauvreté des termes géologiques disponibles pour différencier les roches. De plus, les exonérations relatives à des matériaux composés essentiellement de certains groupes géologiques compliquent encore la situation. La BAA a transmis à cet égard un rapport rédigé en 2003 par la Société britannique de géologie pour l'administration fiscale du Royaume-Uni afin d'aider ses agents à appliquer correctement les exonérations concernant l'ardoise, le schiste et l'argile du point de vue de la géologie (ci-après le «rapport»). Le rapport tente de définir le schiste, l'ardoise et l'argile sur la base de leurs propriétés et de leur origine géologique afin de faciliter la tâche de l'administration fiscale britannique. Cependant il mentionne également qu'«à l'origine, les termes auraient été choisis pour le texte de loi d'après leur utilisation en tant que produits miniers commercialisés plutôt que d'après des entités géologiques». Il est également précisé que «[l']argile, le schiste, l'argilite et l'ardoise sont abondants au Royaume-Uni», le schiste étant souvent «interstratifié avec des couches de grès».
- (95) La BAA affirme que les autorités britanniques ont considéré que les termes «schiste» et «argilite» étaient synonymes, exonérant ainsi toute la famille de roches. La BAA fait également valoir que les définitions des trois matériaux établies dans le rapport sont très restrictives et que d'autres matériaux auraient encore pu entrer dans la catégorie du schiste, de l'ardoise ou de l'argile. Par exemple, on trouve relativement peu de roche d'ardoise présentant le «clivage ardoisier» nécessaire pour produire des ardoises pour toitures et les roches présentant un faible clivage ardoisier, impropre au clivage, sont peut-être beaucoup plus répandues mais encore considérées comme de l'ardoise. De plus, la BAA soutient, en citant en partie le rapport, que l'ardoise est également extraite pour être utilisée comme décor architectural, par exemple comme pierre de taille, bardage, pavage, encadrements, cheminées, dessus de tables et ornements de la maison et du jardin. Or le clivage ardoisier est moins important pour ces utilisations que la taille et le polissage. La BAA cite l'exemple d'une ardoisière produisant de l'ardoise autre que l'ardoise pour toitures et pour laquelle il serait difficile de décider si le matériau doit être rangé dans la catégorie des ardoises.
- (96) La BAA affirme que d'après son expérience, il arrive souvent de devoir demander l'avis d'un expert en géologie pour vérifier les roches présentes dans une carrière afin de savoir si l'AGL est applicable et si leur extraction est exonérée.

- (97) La BAA soutient que les terrils de sous-produits de granulats taxés ont augmenté, mais elle ne dispose pas d'information sur l'évolution des terrils de déchets d'ardoise et de schiste depuis l'introduction de l'AGL. La BAA cite l'exemple de trois carrières dans lesquelles les terrils de sous-produits sont plus importants. Une carrière a dû envoyer plus d'un million de tonnes de sous-produits et une autre a dû investir deux millions de GBP dans une nouvelle installation de traitement de ses sous-produits afin de pouvoir les vendre.

b) Observations présentées par la BAA le 17 janvier 2014

- (98) Selon la BAA, lorsque les autorités britanniques ont suspendu les exonérations de l'AGL à propos desquelles la Commission avait exprimé des doutes dans la décision d'ouvrir la procédure, elles ont en fait introduit deux nouvelles exonérations, précisément pour l'argile et le schiste utilisés dans les produits de construction en céramique et le gypse utilisé dans le plâtre et le placoplâtre. La BAA estime que la situation de ces matériaux n'est pas différente de celle des matériaux pour lesquels l'AGL est due au regard de la logique environnementale de la taxe. Elle soutient que la situation de ces matériaux est identique à celle de la roche, du sable et du gravier dans la mesure où ils ont été extraits à des fins de construction. Elle fait valoir que ces exonérations supplémentaires constituent une aide d'État que la Commission ne pourrait pas considérer comme compatible parce que les conditions voulues ne sont pas remplies.
- (99) La BAA affirme qu'il serait possible de réduire l'extraction d'argile et de schiste servant à fabriquer des produits de construction en céramique si l'on utilisait des produits de construction en béton que l'on peut fabriquer à partir des déchets/sous-produits des carrières (souvent taxés).
- (100) Elle soutient que la transformation chimique subie par l'argile lors de la fabrication de briques et d'autres produits en céramique utilisés à des fins de construction n'entre pas en ligne de compte parce que ce n'est pas pertinent sur le plan environnemental.

c) Observations présentées par Cloburn Quarry Company Ltd le 17 janvier 2014

- (101) La carrière Cloburn confirme qu'elle extrait du granite et de la grauwacke utilisée pour les granulats antidérapants à coefficient de polissage accéléré (CPA supérieur à 70). Comme les sous-produits de ces matériaux ne sont pas exonérés, de grosses quantités de poudre de grauwacke s'accumulent et cela posera un grave problème avec le temps.
- (102) La carrière Cloburn fait valoir que ses volumes de vente sont passés récemment à 0,5 million de tonnes, contre 1,3 million de tonnes en 2007/2008. Cette diminution serait moins due à la récession qu'aux ventes des carrières concurrentes sur lesquelles une taxe n'a pas été perçue.
- (103) Selon la carrière Cloburn, l'AGL défavorise la carrière lorsqu'elle est en concurrence avec des granulats importés parce que leurs sous-produits sont vendus ailleurs sans être taxés et, à l'extérieur, lorsqu'elle est en concurrence avec des carrières qui ne paient pas de taxe équivalente.
- (104) La carrière Cloburn affirme que l'AGL a fait régresser le marché. Le prix des granulats est bas et les carrières exonérées peuvent transporter leurs matériaux plus loin.
- (105) La carrière Cloburn assure avoir enregistré en 2013 une perte de 50 000 tonnes de ventes de granulats à cause des carrières exonérées. Le problème se pose en particulier pour le schiste utilisé sur les grands sites de construction, particulièrement le long de l'axe Glasgow-Édimbourg. Environ 1 million de tonnes de schiste ont servi à construire des routes. La concurrence a été faussée parce que d'autres carrières n'ont pas pu vendre leurs sous-produits de faible valeur. En outre, les granulats rouge vif de la carrière sont en concurrence avec l'ardoise décorative rouge prune qui est exonérée.
- (106) La carrière indique qu'elle s'est trouvée en concurrence sur des appels d'offre qu'elle a perdus au profit de carrières dont elle pense qu'elles sont exonérées d'AGL. Selon la carrière, l'un des contrats a été remporté par une carrière ayant obtenu l'accord de l'administration pour extraire des granulats à partir d'un gisement de schiste exonéré. La carrière soutient que 800 000 tonnes de schiste au moins étaient disponibles et auraient pu être vendues à terme au principal sous-traitant.
- (107) La carrière a également présenté plusieurs observations générales sur le manque de portée environnementale de l'AGL.

d) *Observations présentées par Blinkbonny Quarry (Borders) Ltd («carrière Blinkbonny») le 8 janvier 2014*

- (108) La carrière Blinkbonny signale qu'elle se trouve en concurrence avec une autre carrière qui vendrait du béton prêt à l'emploi contenant des matériaux exonérés et proposerait donc des prix plus bas. Elle estime qu'en l'absence d'exonération, la carrière concurrente n'aurait pas été ouverte et n'aurait pas pu être compétitive sur le marché. La carrière Blinkbonny prétend qu'en bénéficiant de l'exonération, leur concurrent peut transporter ses matériaux sur des plus longues distances et nuit ainsi à l'environnement.
- (109) La carrière Blinkbonny a en outre formulé plusieurs observations en réponse à la décision d'ouvrir la procédure. Elle estime que les mesures favorisent les bénéficiaires des exonérations parce qu'elles leur permettent de vendre des produits sur un marché libre alors que leurs coûts ne sont pas les mêmes que ceux qui ne bénéficient pas des exonérations.
- (110) La carrière Blinkbonny pense que l'AGL n'a pas rempli son objectif environnemental. En effet, elle a entraîné la fabrication d'un matériau moins cher, transporté plus loin, et qui encourage l'extraction de granulats exonérés dans l'unique but de produire des matériaux moins chers qui ne sont pas des sous-produits ni des déchets. En outre, la carrière fait valoir que le schiste et l'ardoise exonérés sont vendus en tant que granulats à des fins de construction. Les exonérations entraînent une augmentation de l'extraction de schiste et d'ardoise pour une utilisation sous la forme de granulats.

e) *Observations présentées par Kinegar Quarries Ltd («carrière Kinegar») le 15 janvier 2014*

- (111) La carrière Kinegar affirme que toutes les carrières produisent des granulats de qualité inférieure. Selon elle, il importe peu que le produit soit de l'ardoise exportée dans le monde entier ou consiste en des granulats communs utilisés dans un rayon de 25 kilomètres autour de la carrière. Elle estime que les granulats sont des produits secondaires dont les utilisations sont diverses et qui se sont toujours vendus bon marché. Elle considère en outre que le coût des granulats est peu élevé parce qu'il s'agit de sous-produits d'un produit de meilleure qualité et que leur prix varie en fonction de l'offre et de la demande afin d'équilibrer les stocks. Elle explique néanmoins que les granulats ont toujours été une source de revenus jusqu'à la mise en place de l'AGL. Ensuite, les granulats secondaires se sont trouvés en concurrence avec des granulats exonérés et dans certains cas n'ont pas pu être compétitifs. Cependant, la production de granulats secondaires n'a pas diminué parce que la demande pour le produit de qualité supérieure existe toujours. Ils ne peuvent simplement plus être vendus en aussi grande quantité. Il en résulterait une augmentation des stocks de granulats secondaires. En outre la carrière Kinegar affirme que l'augmentation des transports de granulats n'a aucun effet bénéfique sur l'environnement.
- (112) La carrière Kinegar assure que le gouvernement du Royaume-Uni a cherché à faire en sorte que les entreprises qui ne produisent pas de granulats puissent vendre leurs sous-produits en étant exonérées de la taxe afin de réduire leurs stocks. Elle estime que pour atteindre cet objectif, des exonérations ont été accordées à des entreprises ne produisant pas de granulats (et à un nombre croissant de producteurs de granulats) pour des produits que l'on devrait en fait appeler des granulats parce qu'ils sont vendus aux mêmes fins que les matériaux venant des producteurs de granulats. Les stocks de sous-produits se sont alors déplacés des entreprises ne produisant pas de granulats vers les entreprises qui en produisent et sont soumises à la taxe.
- (113) La carrière Kinegar précise qu'à la suite de la mise en place de l'AGL, ses ventes de granulats secondaires sont passées de plus de 50 000 tonnes en 2007 à 9 000 tonnes en 2013 sans que cela puisse être uniquement dû à la crise économique. Elle affirme ne plus être compétitive par rapport aux granulats exonérés puisque ses offres sont de 1,5 à 2 GBP plus élevées que celles de ses concurrents.

f) *Observations présentées par Torrington Stone Ltd. (Beam Quarry & Vyse Quarry) («Torrington Stone») le 17 janvier 2014*

- (114) Torrington Stone indique que si ses deux carrières n'avaient pas le même propriétaire, elles ne seraient plus viables aujourd'hui à cause de l'instauration de l'AGL. Elle affirme que les clients choisissent le produit qu'ils achètent en fonction des caractéristiques des matériaux, comme la qualité et la taille, et non en fonction de caractéristiques géologiques. Ils ne savent pas si la taxe est due pour un matériau donné.

- (115) L'une des carrières produit principalement du schiste et des sous-produits de l'argilite et l'autre du grès grossier et des déblais de schiste. Tous ces matériaux sont vendus en tant que granulats. Les sous-produits de l'argilite sont mis en décharge parce que leur vente n'est pas rentable.

g) Observations présentées par Mineral Products Association Ltd. («Mineral Products Association») le 2 janvier 2014

- (116) Mineral Products Association estime que la possibilité dont bénéficient certains exploitants d'extraire des matériaux exonérés comme le schiste et l'ardoise pour les commercialiser en tant que granulats s'oppose aux principes de création de l'AGL. L'association considère que les matériaux extraits et utilisés en tant que granulats devraient être soumis à l'AGL et que les exonérations devraient se limiter aux utilisations de ces matériaux sous d'autres formes.
- (117) L'association explique que les matériaux issus d'un processus individuel de combustion ou de la fusion et de l'affinage du métal constituent de véritables sous-produits de ces processus et devraient être exonérés dans la mesure où ils répondent à l'objectif sous-tendant l'AGL, qui consiste en l'utilisation de matériaux recyclés et la rationalisation de l'utilisation des ressources. Par comparaison, l'exonération du schiste, de l'ardoise et d'autres matériaux extraits fausse le marché local parce qu'elle revient à substituer des matériaux non taxés aux matériaux taxés.

h) Observations présentées par la BAA le 10 janvier 2014

- (118) La BAA estime que l'objectif de l'AGL en matière d'environnement consiste à faire basculer la demande vers les matériaux qui sont des déchets ou des sous-produits plutôt qu'à mettre en place le «principe du pollueur-payeur», comme la Commission l'indique prétendument dans la décision d'ouvrir la procédure. Cet objectif principal présumé du principe du pollueur-payeur entraînerait, s'il était vraiment applicable, une approche sélective des matériaux (visant le «secteur des granulats» et excluant toute autre activité d'extraction de minerais) et constituerait inévitablement une aide d'État. L'objectif de l'AGL en matière d'environnement consiste plutôt à promouvoir le recours à des granulats qui constituent des sous-produits de déchets issus de certains procédés ou à des granulats recyclés, de façon à réduire le recours aux granulats extraits dans les carrières (logique de basculement de la demande).
- (119) La BAA explique que si la logique de la taxe était de provoquer un «basculement de la demande», il faudrait en pratique limiter l'AGL à la roche, au sable et au gravier utilisés pour les remblais de construction et que, pour atteindre cet objectif, seuls les sous-produits ou déchets susceptibles de remplacer les minerais extraits devraient bénéficier d'une exonération. Cependant, la BAA souligne que cette restriction ne constitue pas le principe directeur de l'AGL, qui s'applique à des matériaux qui ne peuvent être remplacés.
- (120) La BAA estime que même si les exonérations examinées étaient supprimées, le champ d'application de l'AGL ne serait pas cohérent avec sa logique environnementale, qui est une logique de «basculement de la demande». D'après la BAA, la suppression des exonérations en faveur des matériaux qui sont des sous-produits ou des déchets éloignerait l'AGL de son objectif en matière d'environnement. Elle estime, au contraire, que la suppression des exonérations pour les matériaux extraits pour une «utilisation en tant que granulats», par exemple l'ardoise et le schiste, serait conforme à l'objectif de l'AGL en matière d'environnement.
- (121) La BAA considère que la taxation des sous-produits/déchets de chaux ou des pierres de construction taillées et des matériaux comme le ballast des voies de chemin de fer et la pierre à CPA élevé, pour lesquels il n'existe aucun produit de substitution, montre que le champ d'application de l'AGL n'est pas conforme à l'objectif en matière d'environnement de «basculement de la demande».
- (122) La BAA estime que le champ d'application de l'AGL est trop éloigné de sa logique en matière d'environnement parce que certains des matériaux qui ne sont pas taxés pourraient être remplacés par des sous-produits ou des déchets. Elle cite, à titre d'exemple, l'argile utilisée pour les briques et l'argile plastique utilisée pour les tuiles.

i) Observations présentées par la BAA le 17 janvier 2014

- (123) La BAA a transmis un exemplaire du Cornish Building Stone and Slate Guide (guide de la pierre de construction et de l'ardoise de Cornouailles) de 2007 en faisant observer que dans cette brochure, plusieurs carrières de granite et d'ardoise déclarent produire des types de produit et de pierre de construction similaires. Selon la BAA, le guide montre que les exonérations de l'AGL sont en désaccord avec sa logique qui vise à détourner la demande des matériaux extraits pour être utilisés en tant que granulats au profit de déchets pouvant être utilisés comme granulats.

- (124) La BAA estime qu'il existe des preuves de ce que l'existence d'exonérations pour les carrières de sous-produits/déchets du kaolin a favorisé l'extraction de plus de matériaux que nécessaire, uniquement pour bénéficier des exonérations pour les prétendus sous-produits, à savoir du granite de qualité supérieure ⁽⁴²⁾. La BAA affirme en outre que d'autres éléments attestent que certains exploitants de carrières de kaolin concentrent leurs efforts sur l'extraction de ces prétendus sous-produits et non sur celle du matériau d'origine, le kaolin ⁽⁴³⁾. La BAA fait référence à un courrier électronique que lui a envoyé l'exploitant d'une carrière ⁽⁴⁴⁾, dans lequel celui-ci prétend que depuis l'application de l'AGL, il lui est très difficile de concurrencer les granulats issus des carrières de kaolin parce qu'ils sont moins chers et ont conquis le marché. D'après ce courrier électronique, les granulats vendus par les carrières de kaolin sont des pierres de qualité supérieure et non un produit secondaire ou un sous-produit. La production de cet exploitant de carrière a été divisée par deux et il n'a plus enregistré de bénéfice depuis plus de neuf ans. En outre, il ne peut pas vendre ses déchets.
- (125) La BAA soutient que le mode d'application de l'AGL concernant l'extraction de chaux pose des problèmes. La taxe n'est pas due pour l'extraction de la chaux en elle-même mais pour ses déchets ou sous-produits. De plus, l'AGL s'applique aux fines, des sous-produits ou déchets de certaines carrières utilisables pour la fabrication de blocs de construction en béton et qui pourraient remplacer les briques fabriquées avec de l'argile non taxée.

j) *Observations présentées par Quarry Products Association Northern Ireland Limited («QPANI») le 8 janvier 2014*

- (126) QPANI affirme représenter environ 95 % des entreprises fournissant des produits extraits des carrières au secteur de la construction en Irlande du Nord. Elle estime que depuis le départ, la conception de l'AGL présente un défaut. La taxe aurait dû s'appliquer en fonction de l'utilisation du matériau plutôt qu'en fonction de son origine géologique.
- (127) QPANI pense que le schiste et l'ardoise utilisés en tant que granulats ne devraient jamais être exonérés de la taxe sur les granulats. L'ardoise et le schiste sont utilisés comme granulats sur le marché de la construction au Royaume-Uni et leur influence sur les marchés locaux peut être significative lorsqu'ils entrent sur les marchés des granulats, en particulier en Irlande du Nord. L'ardoise et le schiste vendus en tant que granulats peuvent effectivement être des sous-produits d'une extraction effectuée à des fins autres que la production de granulats (par exemple l'extraction d'ardoise pour la production d'ardoises pour toitures) mais ils sont également extraits pour être vendus directement sur le marché en tant que granulats.
- (128) QPANI remet également en question l'exonération accordée aux matériaux composés «essentiellement» de charbon, de lignite, d'ardoise ou de schiste. Selon elle, il serait plus facile et plus cohérent d'établir simplement une distinction entre, d'une part, les matériaux utilisés comme granulats et, d'autre part, les matériaux utilisés pour d'autres applications. Les matériaux utilisés en tant que granulats devraient être soumis à l'AGL, tandis que ceux utilisés pour d'autres applications ne devraient pas l'être.
- (129) QPANI affirme que les conséquences de l'AGL sur l'environnement sont négatives parce qu'elle offre la possibilité de transporter plus loin les matériaux exonérés.
- (130) QPANI déclare qu'en Irlande du Nord, des centaines de milliers de tonnes de schiste ont été importées du Donegal, en Irlande. Le schiste extrait en Irlande est vendu sur les chantiers de construction dans toute l'Irlande du Nord. Les chantiers situés le long de la frontière avec l'Irlande ont employé des granulats exonérés venant d'Irlande et classés dans la catégorie du schiste.
- (131) Ensuite, QPANI fait référence aux pierres décrites comme du schiste qui bénéficient ainsi abusivement de l'exonération.

k) *Observations des autorités britanniques*

- (132) Les autorités britanniques réaffirment leur position, à savoir que les exclusions et exonérations examinées ne donnent pas lieu à une aide d'État. Elles expliquent en particulier que les distinctions opérées pour l'application de la taxe sont justifiées par la nature ou par la structure générale du système fiscal et ne remplissent donc pas les conditions relatives à la sélectivité.
- (133) Les autorités britanniques admettent la description des granulats figurant au considérant 8 de la décision d'ouvrir la procédure. Elles expriment en outre leur accord sur la logique de l'AGL telle qu'elle est décrite au considérant 67 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁴²⁾ Aucune preuve n'a été soumise à la Commission.

⁽⁴³⁾ Voir note 42.

⁽⁴⁴⁾ Une copie du courrier électronique a été soumise à la Commission.

- (134) Les autorités britanniques mentionnent que le Tribunal fait observer au point 55 de son arrêt du 7 mars 2012 que «le principe de taxation normale sous-tendant l'AGL ne repose que sur la notion de l'exploitation commerciale au Royaume-Uni d'un matériau assujéti en tant que "granulat"». Les autorités britanniques maintiennent que puisque l'AGL ne vise pas à taxer les roches, le sable ou le gravier extraits afin d'être utilisés dans des processus industriels ou agricoles, toute taxe perçue sur des matériaux utilisés dans des processus de ce type et non en tant que granulats peut être recouvrée sous la forme d'un crédit d'impôt. En suivant la même logique, les roches, le sable ou le gravier extraits sans être exploités commercialement (conformément à la définition de la loi) sont exclus du champ d'application de la taxe.
- (135) Le Royaume-Uni explique, en citant l'arrêt du Tribunal, que l'objectif de l'AGL consiste «[...] essentiellement à promouvoir, dans le secteur de la construction, le recours à des granulats qui constituent des sous-produits ou des déchets issus de certains procédés (granulats également dits "secondaires"), ou à des granulats recyclés, pour ainsi réduire le recours aux granulats extraits dans les carrières (granulats également dits "primaires"), ressources naturelles non renouvelables, et, partant, limiter les atteintes à l'environnement qui sont liées à ce processus d'extraction (ci-après l'"objectif de basculement de la demande" ou l'"objectif environnemental de l'AGL")».
- (136) Les autorités britanniques confirment que la logique de la taxe a été clairement définie dès le départ dans l'analyse d'impact réglementaire: «Le principal objectif de l'option choisie par le gouvernement serait de réduire le coût environnemental de l'extraction en carrière que supportent les particuliers, les entreprises et plus généralement la société et de favoriser le recyclage».
- (137) Les autorités britanniques font valoir que l'AGL cherche à atteindre son objectif en manière d'environnement par deux voies distinctes mais liées. Tout d'abord, le prélèvement d'une taxe doit contribuer à internaliser une partie des dommages causés par l'extraction et le transport des granulats. Cette taxe conduit à une diminution de la demande en granulats récemment extraits dont le coût augmente. Des exclusions et des exonérations sont ensuite appliquées aux déchets et aux matériaux recyclés afin d'encourager un basculement de la demande en granulats récemment extraits vers ce type de matériau, sans décourager la production de matériaux autres que les granulats. L'AGL est conçue pour rendre ces autres matériaux intéressants financièrement par rapport aux granulats récemment extraits et assujétis, afin d'atteindre son objectif environnemental.
- (138) Selon les autorités britanniques, les exonérations de l'AGL ont pour objectif de favoriser l'utilisation de matériaux recyclés ou de sous-produits (issus de processus ne visant pas à produire des granulats) afin de réduire la demande en granulats vierges et donc les conséquences négatives de l'extraction des granulats sur l'environnement. Les dérogations concernant le champ d'application de la taxe concernent deux catégories: les granulats recyclés et les sous-produits qui sont des déchets inévitables. Ces derniers peuvent être définis comme des matériaux exploités commercialement au Royaume-Uni en tant que granulats pour la construction mais qui sont inévitablement produits par des processus ne visant pas volontairement à produire des granulats. À leur tour, ces produits peuvent être classés dans deux catégories: a) les matériaux produits inévitablement lors de l'extraction d'un minerai autre qu'un granulat; ou b) ceux produits inévitablement lors d'opérations de terrassement ou de dragage ne visant pas à extraire un matériau en vue de son exploitation commerciale.
- (139) Les autorités britanniques affirment que les matériaux extraits pour être commercialisés en tant que granulats ou les sous-produits issus d'un processus visant à produire des granulats pour une exploitation commerciale ne sont pas dans la même situation de fait que les matériaux exonérés.
- (140) Selon les autorités britanniques, conformément aux dérogations citées ci-dessus, l'exonération de la taxe repose sur la distinction entre les déchets constituant les sous-produits de l'extraction d'un minerai autre qu'un granulat et qui sont exonérés, et les déchets constituant les sous-produits de l'extraction de granulats (par exemple les déchets du calcaire) pour lesquels la taxe est due. Cette distinction découle à leur avis de la volonté de décourager l'extraction du calcaire utilisé comme granulat sans décourager la production de matériaux qui ne sont pas des granulats. L'AGL décourage d'extraction des granulats à partir de roches naturelles et encourage l'utilisation d'autres sources de granulats.
- (141) Les autorités britanniques expliquent que les exonérations de la taxe sont essentielles pour atteindre l'objectif de l'AGL en matière d'environnement parce qu'elles réduisent les conséquences négatives de nouvelles extractions. Elles confirment que le basculement de la demande en granulats récemment extraits découle de la différence de prix entre les matériaux exonérés et les matériaux taxés. Les exonérations sont cohérentes avec l'objectif de l'AGL en matière d'environnement dans la mesure où l'utilisation de matériaux exonérés se traduit finalement par une réduction des extractions de granulats primaires et de leurs conséquences négatives sur l'environnement.

- (142) Les autorités britanniques affirment qu'il existe de nombreux matériaux exonérés susceptibles de remplacer les granulats de qualité supérieure. En 2012, par exemple, plus d'un million de tonnes de granulats ont été utilisés comme remblais pour construire le parc olympique. Des sous-produits issus de la production de kaolin de Cornouailles ont été employés avec des granulats recyclés à la place de granulats de qualité supérieure comme du granite ou du calcaire récemment extrait. Des déchets d'ardoise d'une ardoisière de [...] (*) ont servi d'assise aux conduites dans [...]. Cette ardoise concassée a remplacé des granulats d'autres roches concassées. Des sous-produits d'ardoise provenant de la même carrière ont également servi à la construction de [...] à la place de granulats de qualité supérieure.
- (143) Les autorités britanniques montrent que le nombre de carrières exonérées n'a pas augmenté après l'introduction de l'AGL, comme le montre l'évolution du nombre de carrières en activité dans le tableau ci-dessous:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argile plastique	20	20	22	18	18	18
Kaolin	17	17	17	17	15	15
Calcaire	348	348	359	336	340	319
Roches ignées et métamorphiques	211	211	210	204	213	199
Ardoise	43	43	44	43	40	35
Argile et schiste	177	177	180	172	169	172

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argile plastique	18	18	18	18	18	18
Kaolin	13	12	16	17	16	15
Calcaire	338	335	324	331	317	322
Roches ignées et métamorphiques	208	203	207	195	204	191
Ardoise	36	37	32	33	33	32
Argile et schiste	175	165	156	159	155	155

- (144) En 2009, au Royaume-Uni, les roches concassées représentaient 59,4 % des ventes de granulats primaires, le sable et le gravier constituant le reste des ventes. Le calcaire était de loin la principale source de granulats de roches concassées et représentait 66 % du total, suivi par les roches ignées comme le granite (24 %) et le grès (9 %). Les roches calcaires, les roches ignées et le grès sont tous utilisés à d'autres fins, par exemple comme pierres de construction ou dans le cas du calcaire comme chaux industrielle.
- (145) En 2012, une tonne de granulats de calcaire se vendait entre 7,16 et 11,70 GBP. Le prix d'une tonne de granite oscillait entre 6,12 et 12,82 GBP, et celui d'une tonne de granulats d'ardoise entre 2 et 8 GBP.

(*) Secret d'affaires.

- (146) En ce qui concerne les granulats décoratifs, les autorités britanniques et la BAA ont toutes deux expliqué qu'il s'agissait d'une utilisation atypique des granulats. Les granulats employés pour l'aménagement paysager le sont en petites quantités et choisis en fonction de leurs caractéristiques visuelles, par exemple leur couleur et leur forme. Les caractéristiques de construction, comme la résistance, ont peu d'importance, contrairement aux autres applications des granulats. Les granulats décoratifs représentent une petite partie des demandes sur le marché des granulats au Royaume-Uni, eu égard aux petites quantités en jeu.

5.5. APPRÉCIATION DES OBSERVATIONS PRÉSENTÉES

- (147) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a déjà conclu que le principe de taxation normale de l'AGL se résume à la taxation de la roche, du gravier et du sable récemment/délibérément extraits pour être utilisés en tant que granulats et faisant l'objet d'une exploitation commerciale au Royaume-Uni à compter du 1^{er} avril 2002.
- (148) Outre les observations présentées ci-dessus par les autorités britanniques sur le principe de taxation sous-tendant l'AGL, la Commission présente les observations suivantes.
- (149) Plusieurs parties tierces ont fait valoir que l'AGL ne traite pas les matériaux de façon cohérente parce que les sous-produits d'autres matériaux exonérés (la roche utilisée pour produire des pierres avec une ou plusieurs faces planes, ci-après désignée par «pierre de taille», le calcaire), les roches à CPA élevé, les pierres des enrochements de protection contre la mer, les pierres à maçonner et les sous-produits/déchets issus de l'extraction de granulats primaires de qualité supérieure ne sont pas exonérés. Ces matériaux seraient dans la même situation juridique et factuelle que les sous-produits de matériaux autres que les granulats bénéficiant aujourd'hui d'une exonération ou les matériaux destinés à des fins spécifiques non soumis à la taxe.
- (150) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission elle-même s'est interrogée sur la pertinence de l'octroi d'exonérations pour les sous-produits de l'argile plastique, du kaolin, du charbon, du lignite, du schiste et de l'ardoise et pas pour les sous-produits de la chaux à usage agricole et de la pierre taillée.

5.5.1. IMPOSITION DES SOUS-PRODUITS DE LA PIERRE DE TAILLE ET DE L'EXTRACTION DE LA CHAUX

- (151) Après avoir pris connaissance des nombreuses informations reçues de tierces parties et des autorités britanniques, la Commission remarque que les déchets ou les sous-produits issus de l'extraction des pierres de taille et de la chaux sont composés des mêmes types de roche que les pierres de tailles et la chaux: i) les déchets de l'extraction du calcaire utilisé pour produire la chaux sont probablement composés également de calcaire; et ii) les déchets de l'extraction des roches destinées à produire des pierres de taille sont probablement composés majoritairement de résidus du même type de roche que celle qui est taillée.
- (152) Les exonérations de l'AGL reposent sur la distinction entre les déchets représentant le sous-produit d'un matériau extrait pour d'autres utilisations que les granulats (par exemple les déchets de l'extraction de kaolin et d'argile plastique, de charbon, de lignite et d'ardoise) qui sont exonérés et les déchets représentant le sous-produit d'une extraction délibérée d'un matériau qui sera utilisé comme granulats (par exemple les déchets de calcaire) qui restent soumis à la taxe.
- (153) Cette distinction découle de la volonté de décourager l'extraction de calcaire, de granite, de grès, etc. utilisés directement comme granulats sans compromettre la production de matériaux qui ne sont pas des granulats.
- (154) Comme le signalent les autorités britanniques, les matériaux le plus souvent extraits pour être utilisés en tant que granulats sont le calcaire, le grès et le granite. Si l'AGL n'était pas due pour les sous-produits de la pierre de taille ou du calcaire utilisé pour la production de chaux, on assisterait au maintien des extractions au même niveau, voire à de nouvelles extractions.
- (155) En outre, la production de pierre de taille et de chaux à partir des principaux matériaux extraits n'engendre pas de coût (de traitement) supplémentaire. Il n'en est pas de même par exemple pour l'extraction de l'argile plastique et du kaolin parce que le coût de la séparation du matériau et du déchet est très élevé.
- (156) Les autorités britanniques ont expliqué que la pierre destinée à être taillée et le calcaire destiné à la production de chaux sont délibérément extraits pour être utilisés comme granulats. Leurs sous-produits et leurs déchets peuvent être vendus séparément et même sans le matériau principal, parce que ce sont des matériaux de bonne qualité pour une utilisation en tant que granulats. Les autorités britanniques en veulent pour preuve les informations tarifaires qu'elles ont fournies et qui montrent qu'en effet, dans la majorité des cas, les prix de la chaux et de la pierre de taille ne dépassent pas tellement ceux de leurs sous-produits respectifs. Le prix du calcaire pour la chaux

s'établit entre 12,50 et 19,50 GBP la tonne et celui de ses sous-produits entre 7,16 et 11,70 GBP la tonne. Le prix des roches ignées (notamment le granite), qui sont également utilisées pour la production de pierres de taille, s'établit approximativement entre 5,51 et 12,91 GBP la tonne et celui de leurs sous-produits approximativement entre 6,12 et 12,82 GBP la tonne. Autrement dit, en l'absence de demande pour des produits spécifiques de qualité supérieure, la carrière continuerait à effectuer de nouvelles extractions parce qu'il est pertinent, d'un point de vue économique, de vendre le produit récemment extrait et son sous-produit pour une utilisation en tant que granulats. On ne peut pas exclure que l'exonération des sous-produits encourage les nouvelles extractions et mette par conséquent à mal la logique de l'AGL en matière d'environnement.

- (157) En outre, aucun moyen objectif ne permet de distinguer le calcaire qui est un sous-produit de la production de chaux agricole de celui extrait spécifiquement pour être utilisé en tant que granulat. Il en est de même pour le granite et le grès et pour les sous-produits de la pierre de taille. Ainsi, ces produits récemment extraits et leurs sous-produits sont interchangeables et l'exploitant de la carrière peut décider en fonction de la demande de vendre les deux pour la même «utilisation en tant que granulats».
- (158) En se fondant sur les observations formulées aux considérants 151 à 157 ci-dessus, la Commission remarque que la situation factuelle et juridique des sous-produits de l'extraction de la chaux et des pierres de taille n'est pas différente de celle des produits récemment extraits. En outre, toute exonération éventuelle des déblais résultant de l'extraction du calcaire/de la roche utilisée pour les pierres de taille ou d'autres applications que les granulats ne pourrait qu'encourager une augmentation de l'extraction de nouvelles roches et de nouveau calcaire et ne contribuerait pas au basculement de la demande.

5.5.2. ROCHES À CPA ÉLEVÉ, PIERRES DES ENROCHEMENTS DE PROTECTION CONTRE LA MER, PIERRES À MAÇONNER, GRANULATS PRIMAIRES DE QUALITÉ SUPÉRIEURE ET LEURS SOUS-PRODUITS/DÉCHETS

- (159) Les matériaux utilisés pour les roches à CPA élevé, les pierres des enrochements, les pierres à maçonner et les granulats primaires de qualité supérieure représentent d'ailleurs des applications spécialisées de ces matériaux respectifs ou des applications pour lesquelles ils ne peuvent être remplacés par des granulats recyclés ou des déchets de matériaux non soumis à la taxe.
- (160) Tous les matériaux utilisés pour les roches à CPA élevé, les pierres des enrochements, les pierres à maçonner, les granulats primaires de qualité supérieure et leurs sous-produits proviennent de la même roche. Les pierres pour les enrochements, par exemple, sont produites à partir de la même roche que les gravillons de granulats plus petits qui sont obtenus comme sous-produits.
- (161) Ces roches conviennent en général à une utilisation en tant que granulats et les exploitants de carrières peuvent choisir le mode de vente ou d'exploitation de la roche en fonction de la demande.
- (162) Étant donné les arguments avancés aux considérants 151 à 157 ci-dessus à propos des sous-produits des pierres de taille et de la chaux, la Commission ne peut pas exclure qu'une exonération s'appliquant aux roches à CPA élevé, aux pierres des enrochements de protection contre la mer, aux pierres à maçonner, aux granulats primaires de qualité supérieure et à leurs sous-produits/déchets encourage l'extraction de ces matériaux pour une utilisation en tant que granulats.
- (163) En ce qui concerne la remise en question, par plusieurs parties intéressées, de la logique de l'AGL eu égard à la taxation des roches à CPA élevé et des enrochements et à la non-taxation de l'argile destinée à la protection contre les inondations ou d'autres matériaux réservés à des usages spécifiques, les autorités britanniques et la BAA ont fourni des informations indiquant que les granulats à CPA élevé (le CPA est un coefficient mesurant la résistance d'un granulat au polissage) sont utilisés dans un mélange bitumeux appliqué à la surface des routes pour leur conférer une résistance élevée au dérapage. Les granulats dont le CPA est le plus élevé sont utilisés dans des lieux comme les virages et les zones de freinage et sont caractérisés par leur CPA et la valeur d'abrasion du granulat (AAV). Ces caractéristiques sont inhérentes à la roche et renforcées par le procédé de fabrication. Les matériaux restent des granulats et cette application est considérée au regard de l'AGL comme une utilisation en tant que granulats.
- (164) Les pierres des enrochements servent à protéger les lignes de côte du Royaume-Uni contre l'érosion. Les exigences en matière de caractéristiques dépendent de la rudesse de l'environnement marin. Les qualités se définissent par la densité et la valeur d'abrasion du granulat. Cette application est considérée comme une utilisation en tant que granulats au regard de l'AGL parce qu'il s'agit de renforcer et de remblayer.
- (165) De plus, le fait qu'un matériau puisse être remplacé dans ses applications par un autre matériau n'influe pas sur la logique de l'AGL ni sur les exonérations accordées aux autres matériaux. La Commission remarque d'ailleurs que dans ce cas, l'AGL s'applique à différentes utilisations qui ne sont pas interchangeables. Toutefois, tant que les matériaux peuvent être et sont couramment utilisés en tant que granulats et que leur utilisation en tant que granulats est économiquement pertinente, leur exonération, même limitée à certaines utilisations, mettrait à mal l'objectif de l'AGL.

- (166) Nombreuses sont les parties intéressées qui soulignent que les granulats exonérés remplacent les granulats de qualité inférieure et non les produits de qualité supérieure. La Commission note d'abord que cette observation ne remet pas en question le fait que l'AGL atteint son objectif en matière d'environnement, dans la mesure où les matériaux exonérés, qui sont des sous-produits résultant inévitablement du procédé d'extraction du matériau non destiné à une utilisation en tant que granulats, remplacent des granulats récemment extraits. L'important n'est pas qu'ils remplacent des granulats de qualité supérieure ou inférieure, mais que les extractions de nouveaux granulats soient moins nombreuses. La Commission observe que les matériaux exonérés pourraient même parfois remplacer des granulats de qualité supérieure comme le mentionnent les autorités britanniques au considérant 142.
- (167) La Commission reconnaît que la mise en œuvre de l'AGL et des exonérations sur la base de l'origine géologique des matériaux pose des problèmes. Cependant, elle note également qu'il aurait été plus compliqué de définir les exonérations d'après l'utilisation des matériaux, ce qui aurait rendu la mise en œuvre plus difficile et aurait laissé plus de place aux abus. D'ailleurs, les autorités britanniques disposent du rapport comme aide à la mise en œuvre de l'AGL et suivent les définitions et tests relatifs aux matériaux que ce rapport propose. La BAA elle-même a reconnu que les autorités britanniques font appel à un expert en géologie pour identifier les matériaux produits par les carrières.
- (168) En ce qui concerne l'exclusion de l'argile et du schiste utilisés pour les produits en céramique des exonérations de l'AGL, la Commission fait observer qu'il s'agit d'un procédé industriel exonéré qui a déjà fait l'objet d'un examen dans la décision d'ouvrir la procédure et qu'il n'a pas été conclu à l'existence d'une aide d'État.
- (169) En ce qui concerne le contenu du guide de la pierre de construction et de l'ardoise de Cornouailles de 2007 présenté par la BAA, la Commission fait observer qu'il ne peut être considéré comme une source d'information exacte donnant une vue d'ensemble de tous les produits d'une carrière. Il s'agit d'un guide promotionnel dans lequel les carrières présentent leurs produits au secteur de la construction. La Commission estime donc que les carrières présentes dans le guide de la pierre de construction et de l'ardoise de Cornouailles 2007 ont mis en avant les produits correspondant à leur stratégie de commercialisation envers le secteur de la construction. Les autorités britanniques ont signalé qu'elles laissent les carrières proposer leurs produits comme elles le souhaitent, indépendamment de la composition géologique des différents matériaux, et pensent qu'il n'est pas pertinent d'utiliser ces descriptions publicitaires pour déterminer le statut des matériaux eu égard à l'AGL.
- (170) En conséquence, la taxation des roches à CPA élevé, des pierres des enrochements de protection contre la mer, des pierres à maçonner, des granulats primaires de qualité supérieure et de leurs sous-produits/déchets est conforme au principe de taxation normale de l'AGL et se justifie par l'objectif poursuivi.

5.5.3. CONCLUSION SUR LA TAXATION NORMALE PRÉVUE PAR L'AGL ET L'OBJECTIF DE L'AGL

- (171) La Commission fait valoir que les observations présentées par toutes les parties intéressées ne lui donnent pas de raison de revenir sur les conclusions formulées dans la décision d'ouvrir la procédure à propos du principe de taxation normale prévu par l'AGL et de l'objectif de l'AGL.
- (172) Le principe de taxation normale de l'AGL consiste à soumettre à la taxe la roche, le gravier et le sable, définis comme des granulats conformément à l'article 17, paragraphe 1, lorsqu'ils font l'objet d'une exploitation commerciale, au sens de l'article 19, au Royaume-Uni à compter du 1^{er} avril 2002 ⁽⁴⁵⁾.
- (173) Conformément à la description fournie par les autorités britanniques avant la décision d'ouvrir la procédure et confirmée par les travaux de préparation de l'AGL ⁽⁴⁶⁾, la Commission a conclu dans la décision d'ouvrir la procédure ⁽⁴⁷⁾ que les granulats peuvent en général être décrits comme des matériaux composés de granulés ou de particules, physiquement et chimiquement inertes, et qui, de ce fait, peuvent être utilisés dans la construction, seuls ou additionnés à du ciment, à de la chaux ou à du bitume, comme béton, gravillons, asphalte ou couches de drainage ou encore comme remblais («utilisation en tant que granulats»).

⁽⁴⁵⁾ Le Tribunal, dans son arrêt T-210/02 RENV, a jugé que «le principe de taxation normale sous-tendant l'AGL ne repose que sur la notion de l'exploitation commerciale au Royaume-Uni d'un matériau assujéti en tant que "granulat"». La Commission considère qu'une telle définition du principe de taxation normale demande de préciser quand «le matériau est "assujéti" en tant que granulat». Étant donné que l'article 17, paragraphe 2, de la loi de 2001 ne définit pas véritablement les «granulats assujettis» mais indique qu'il s'agit des granulats qui ne sont pas exonérés et des granulats visés aux points b) à d), le principe de taxation normale de l'AGL, tel qu'il est également défini par le Tribunal, requiert inévitablement de déterminer quand «un matériau est utilisé en tant que granulat».

⁽⁴⁶⁾ Voir note 39.

⁽⁴⁷⁾ Voir considérants 58 et 59 de la décision d'ouvrir la procédure.

- (174) Toutes les parties intéressées et les autorités britanniques ont pris note du terme «utilisation en tant que granulats» dans leurs soumissions et ont présenté leurs observations en conséquence. La BAA a d'ailleurs formulé des observations visant à montrer le manque de logique de l'AGL dans la mesure où certains matériaux ne correspondant pas à cette définition sont taxés. La réponse détaillée de la Commission à ces observations figure aux considérants 151 à 158 et 159 à 165 ci-dessus.
- (175) Ainsi, autrement dit, le principe de taxation normale de l'AGL consiste à taxer la roche, le gravier et le sable extraits pour une «utilisation en tant que granulats»/extraits pour une exploitation commerciale en tant que granulats comme expliqué ci-dessus.
- (176) La description figurant ci-dessus est également cohérente avec l'objectif de l'AGL, à savoir rationaliser l'extraction des granulats en internalisant les coûts environnementaux de cette activité. Comme l'a également confirmé le Tribunal ⁽⁴⁸⁾, l'objectif de l'AGL est de promouvoir, dans le secteur de la construction, le recours à des granulats qui constituent des sous-produits ou des déchets issus de certains procédés (granulats également dits «secondaires»), ou à des granulats recyclés, pour ainsi réduire le recours aux granulats extraits dans les carrières (granulats également dits «primaires»), ressources naturelles non renouvelables, et, partant, limiter les atteintes à l'environnement qui sont liées à ce processus d'extraction (ci-après l'«objectif de basculement de la demande»).

5.6. DIFFÉRENCIATIONS FISCALES

- (177) La loi de finances pour 2001 établit à l'origine une large base d'imposition pour l'AGL. Le champ d'application de la taxe est ensuite réduit par des exclusions et des exemptions. La loi de finances pour 2001 prévoit en outre un certain nombre d'exonérations fiscales. La Commission va de nouveau vérifier si les exclusions, les exemptions et les exonérations fiscales à propos desquelles elle a exprimé des doutes dans la décision d'ouvrir la procédure respectent les principes de taxation normale, eu égard à l'objectif de l'AGL.
- (178) Pour évaluer les différenciations fiscales découlant de l'AGL, la Commission utilise l'application de l'AGL aux matériaux exploités commercialement au Royaume-Uni en tant que granulats comme cadre de référence/principe de taxation normale ⁽⁴⁹⁾. Comme précisé ci-dessus au considérant 173, l'«utilisation en tant que granulats» est essentiellement liée à l'exploitation commerciale de la roche, du gravier et du sable à des fins de construction, donc comme matériaux ou support lors de la construction ou du renforcement d'une structure (notamment les routes et chemins, les voies sur lesquelles sont installées ou doivent être installées des lignes de chemin de fer et les remblais) ou leur intégration dans un mélange pour fabriquer du mortier, du béton, du tarmac, des enrobés routiers ou tout autre matériau de construction similaire ⁽⁵⁰⁾.
- (179) En outre, la notion d'«utilisation en tant que granulats», telle que définie ci-dessus, est utilisée par la loi de finances pour 2001, à l'article 30, paragraphe 1, point d), qui dispose qu'une personne a le droit de demander un crédit d'impôt si «le granulat soumis à l'AGL est éliminé sans être utilisé à des fins de construction comme cela peut être prévu».
- (180) Si un matériau exonéré est extrait pour être utilisé en tant que granulat ou fait l'objet d'une exploitation commerciale à des fins de construction comme indiqué ci-dessus, il doit normalement être soumis à la taxation normale au titre de l'AGL puisqu'il se trouve dans une situation factuelle et juridique comparable à celle des matériaux taxés, et une exonération ne pourrait se justifier qu'eu égard à l'objectif inhérent à l'AGL.
- (181) Concernant les exonérations relatives aux sous-produits, déchets ou déblais provenant d'autres matériaux ou processus qui sont examinées, la Commission conservera les critères d'évaluation utilisés dans la décision d'ouvrir la procédure. Elle procédera à cette évaluation en prenant en considération l'origine des déchets, déblais ou sous-produits, ce qui signifie qu'elle examinera s'ils résultent inévitablement d'une activité sans rapport avec l'extraction délibérée de matériaux pour une utilisation en tant que granulats, c'est-à-dire de l'extraction d'un matériau qui n'est pas délibérément extrait pour une utilisation en tant que granulat ou d'un processus sans rapport avec l'extraction des granulats. Le fait que le matériau principal ne soit pas extrait pour une utilisation en tant que granulat indique si l'exonération de ce déchet, de ce déblai ou de ce sous-produit peut contribuer à atteindre l'objectif sous-tendant l'AGL.
- (182) Lorsque les sous-produits, déchets ou déblais résultent de l'extraction d'un matériau pour une utilisation en tant que granulat, la Commission évaluera si l'exonération peut entraîner une diminution de l'extraction de nouveaux matériaux pour une utilisation en tant que granulats et contribuer ainsi à atteindre l'objectif de l'AGL.

⁽⁴⁸⁾ Voir T-210/02 RENV, British Aggregates/Commission, précitée à la note 4, point 64.

⁽⁴⁹⁾ Voir T-210/02 RENV, British Aggregates/Commission, précitée à la note 4, point 55.

⁽⁵⁰⁾ Voir article 48, paragraphe 2, de la loi de finances pour 2001.

- (183) Les critères d'évaluation que nous venons de mentionner sont cohérents avec les principes de taxation normale de l'AGL pour déterminer si la situation factuelle et juridique des matériaux exonérés est identique à celle des matériaux taxés et prennent en considération les observations formulées par les autorités britanniques sur le fait que l'AGL ne doit pas avoir de conséquences sur des processus sans rapport avec l'extraction de matériaux pour une utilisation en tant que granulats.

5.6.1. EXCLUSION ET EXONÉRATION FISCALE POUR CERTAINS MINÉRAIS [ARTICLE 18, PARAGRAPHE 2, POINT b) ⁽⁵¹⁾, ET ARTICLE 30, PARAGRAPHE 1, POINT b) ⁽⁵²⁾] DANS LA MESURE OÙ IL EXISTE UN LIEN AVEC UN PROCESSUS EXONÉRÉ QUI PRODUIT DES MATÉRIAUX UTILISÉS EN TANT QUE GRANULATS

- (184) Les autorités britanniques avaient précisé, dans les observations formulées avant la décision d'ouvrir la procédure, qu'aucun des matériaux exemptés au titre de l'article 18 ⁽⁵³⁾ n'était extrait d'une carrière ou d'une mine pour une utilisation en tant que granulats.
- (185) La Commission a estimé que, dès lors que ces minerais ne servaient pas de remblais pour la construction, leur exclusion du champ d'application de l'AGL respectait les principes de taxation normale ⁽⁵⁴⁾.
- (186) La Commission a conclu au considérant 74 de la décision d'ouvrir la procédure que si les minerais en question ne sont pas utilisés en tant que granulats, leur exemption/exclusion de l'AGL ne donne pas lieu à un avantage sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (187) Elle a cependant constaté que certains de ces minerais étaient parfois aussi extraits pour être utilisés en tant que granulats. La vermiculite et la perlite, par exemple, servent à produire des granulats légers après transformation ⁽⁵⁵⁾. L'exonération de ces minerais n'a pas été jugée conforme aux principes de taxation normale de l'AGL parce qu'ils sont extraits pour produire des granulats légers et sont utilisés en tant que granulats. La Commission ne comprenait pas bien en quoi l'extraction de ces minerais se différencierait de l'extraction d'autres granulats taxés.
- (188) Comme elle ne disposait pas des informations pertinentes nécessaires à son évaluation, la Commission a exprimé des doutes quant à savoir si une exonération générale de ces matériaux, qui ne semble pas prendre en considération leur utilisation en tant que granulats, respecte les principes de taxation normale sous-tendant l'AGL.
- (189) Les autorités britanniques ont transmis une liste des utilisations de chaque matériau mentionné à l'article 18, paragraphe 3, de la loi de finances pour 2001 en précisant s'ils sont ou peuvent être utilisés en tant que granulats. Selon cette liste, la perlite, la pierre ponce et la vermiculite sont les seuls matériaux susceptibles d'être utilisés en tant que granulats parmi ceux cités à l'article 18, paragraphe 3, de la loi de finances pour 2001.
- (190) Les autres matériaux mentionnés à l'article 18, paragraphe 3, de la loi de finances pour 2001 ne sont pas utilisés en tant que granulats ou ne sont pas susceptibles de l'être. Ils ne se trouvent donc pas dans la même situation juridique et factuelle que les granulats taxés.
- (191) Selon les autorités britanniques, on trouve de la perlite en Irlande du Nord mais l'extraction a cessé avant l'introduction de la taxe. Ce matériau utile pour ses propriétés isolantes et son faible poids après traitement continue à être importé au Royaume-Uni.

⁽⁵¹⁾ Article 18, paragraphe 2, point b): tout processus d'extraction ou autre processus de séparation d'un matériau concerné à partir de granulats (faisant ou non partie d'un processus d'extraction du terrain ou autre). L'article 18, paragraphe 3, donne la liste des substances concernées: a) anhydrite; b) argile plastique; c) baryte; e) kaolin; f) feldspath; g) argiles réfractaires; i) spath fluor; j) terre à foulon; k) pierres précieuses et semi-précieuses; l) gypse; m) métaux ou minerais des métaux; n) muscovite; o) perlite; p) potasse; q) pierres ponce; r) phosphates naturels; s) chlorure de sodium; t) talc; u) vermiculite. Les modifications introduites à compter du 1^{er} avril 2002 par la loi de finances pour 2002 ont supprimé rétroactivement l'article 18, paragraphe 3, points d) et h).

⁽⁵²⁾ L'article 30, paragraphe 1, point b), de la loi de finances pour 2001 prévoit une exonération de la taxe lorsque le matériau déjà soumis à l'AGL a été traité par un procédé exonéré au sens de l'article 18, paragraphe 2, points a), b) et c), de la loi de finances pour 2001. Les exonérations correspondent à celles prévues à l'article 18, paragraphe 2.

⁽⁵³⁾ Ces substances bénéficient également d'une exonération fiscale si le traitement par un processus exonéré a eu lieu après le paiement de la taxe [article 30, paragraphe 1, point b)]. L'évaluation de l'exclusion s'applique mutatis mutandis à l'exonération fiscale.

⁽⁵⁴⁾ Considérant 73 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁵⁵⁾ Voir *Glossary of Building and Civil Engineering Terms*, British Standard Institution, Blackwell Scientific Publications, 1993, 630-3007 et 630-3013.

- (192) Les autorités britanniques affirment que la perlite peut servir à produire des matériaux de construction légers (plâtres, mortiers, isolations, dalles pour plafonds) et être utilisée pour amender les sols. Elle ne peut pas être considérée comme un granulats naturel parce qu'elle se dilate beaucoup sous l'effet de la chaleur. La perlite peut être utilisée comme un granulats léger, par exemple dans le béton ou le ciment Portland, en subissant néanmoins au préalable une transformation physique plus importante qu'un simple concassage et criblage. Ses propriétés particulières ne permettent pas de la remplacer par un matériau recyclé ou un sous-produit de la production de matériaux non utilisés comme granulats.
- (193) Selon les autorités britanniques, la pierre ponce n'existe pas à l'état naturel au Royaume-Uni, mais elle y est importée. Sa nature alvéolaire lui confère une faible densité qui lui permet de flotter sur l'eau. Elle peut être utilisée comme abrasif et pour produire des matériaux de construction légers. Elle est bien plus légère que les granulats pour lesquels la taxe est due.
- (194) Les autorités britanniques affirment que des preuves indiquent que la pierre ponce est utilisée au Royaume-Uni comme granulats léger dans la construction, dans le béton léger, dans le béton préfabriqué, ainsi que pour fabriquer des blocs de béton. Sa densité particulièrement basse explique son utilisation pour ces applications. Comme pour la perlite et la vermiculite, ses propriétés et ses utilisations particulières ne permettent pas de la remplacer par un autre matériau recyclé ou un sous-produit de la production de matériaux non utilisés comme granulats.
- (195) La Commission s'est demandé si la pierre ponce ne devrait pas être comparée aux pierres à CPA élevé et aux pierres des enrochements, des produits spécifiques qui ne peuvent être remplacés par des matériaux exonérés. La pierre ponce se différencie néanmoins des pierres à CPA élevé et des pierres des enrochements parce que, lorsqu'elle est utilisée en tant que granulats, elle ne peut l'être que dans cette application particulière, comme granulats léger. Par ailleurs, les matériaux qui servent à produire les pierres à CPA élevé et les pierres des enrochements sont couramment utilisés en tant que granulats lorsqu'ils ne le sont pas dans ces applications particulières.
- (196) Selon les autorités britanniques, la vermiculite est une forme de mica qui, comme la perlite, présente la propriété inhabituelle de fortement se dilater sous l'effet de la chaleur. Elle ne se trouve pas à l'état naturel au Royaume-Uni, mais elle y est importée.
- (197) Les autorités britanniques affirment que, comme la perlite, la vermiculite peut servir pour l'isolation, comme granulats léger dans le plâtre et le béton, et être utilisée pour amender les sols, en subissant néanmoins au préalable une transformation physique plus importante qu'un simple concassage et criblage. Ses propriétés particulières ne permettent pas de la remplacer par un matériau recyclé ou un sous-produit de la production de matériaux non utilisés comme granulats.
- (198) Selon les autorités britanniques, les quantités importées de ces produits sont les suivantes (les chiffres des importations de perlite et de vermiculite étant regroupés à partir de 2010):

	2008	2009	2010	2011	2012
Perlite (tonnes)	45 064	36 315	58 456	98 437	66 298
Vermiculite (tonnes)	29 200	25 515			
Pierres ponces (tonnes)	2 259	1 668	2 062	2 067	1 255

- (199) Les autorités britanniques affirment que le prix de la pierre ponce importée s'établissait en moyenne à 408 GBP la tonne en 2012 et celui de la vermiculite et de la perlite à 128 GBP la tonne en moyenne. Ces prix élevés découlent des applications spécifiques de ces minéraux et montrent qu'ils ne seraient pas utilisés pour remplacer des granulats extraits au Royaume-Uni.
- (200) Les autorités britanniques font valoir que la perlite, la pierre ponce et la vermiculite ne sont pas exploitées commercialement en tant que granulats au Royaume-Uni et ne se trouvent pas dans la même situation juridique et factuelle que les granulats taxés, au regard de l'objectif poursuivi par l'AGL en matière d'environnement.

- (201) La Commission estime que dans la mesure où la perlite et la vermiculite subissent une transformation physique plus importante qu'un simple concassage et criblage afin de pouvoir être utilisées en tant que granulats, elles ne peuvent être comparées aux matériaux soumis à la taxe qui ne subissent pas ces transformations.
- (202) Les propriétés naturelles de la perlite, de la pierre ponce et de la vermiculite les différencient des autres granulats. En outre, ces trois matériaux ne sont pas des granulats naturels mais sont utilisés comme des granulats légers, un matériau spécifique qui ne peut ni être remplacé par d'autres matériaux ni remplacer d'autres matériaux. Leurs prix s'expliquent par leurs applications spécifiques et par l'impossibilité de les remplacer par des granulats extraits au Royaume-Uni.
- (203) De plus, à ce jour, aucun de ces matériaux n'est extrait au Royaume-Uni puisque l'extraction de la perlite a cessé avant l'introduction de l'AGL.
- (204) La Commission n'a pas reçu d'observations des parties intéressées sur ces matériaux.
- (205) La Commission conclut que la perlite, la pierre ponce et la vermiculite ne se trouvent pas dans la même situation juridique et factuelle que les granulats taxés, au regard de l'objectif poursuivi par l'AGL.
- (206) La Commission estime donc que l'exclusion et l'exonération fiscale appliquées à certains minerais, conformément à l'article 18, paragraphe 2, point b), et à l'article 30, paragraphe 1, point b), de la loi de finances pour 2001, ne créent pas un avantage sélectif pour ces matériaux.

5.6.2. EXONÉRATION DES MATÉRIAUX COMPOSÉS ENTIÈREMENT OU ESSENTIELLEMENT DE CHARBON, DE LIGNITE, D'ARDOISE OU DE SCHISTE OU ENTRANT DANS LA COMPOSITION D'UN ÉLÉMENT EN CONTENANT [ARTICLE 17, PARAGRAPHE 4, POINT a)] DANS LA MESURE OÙ LE MATÉRIAU EXONÉRÉ EST COMPOSÉ ENTIÈREMENT DE CHARBON, DE LIGNITE, DE SCHISTE OU D'ARDOISE UTILISÉS EN TANT QUE GRANULATS OU EST COMPOSÉ ESSENTIELLEMENT DE CHARBON, DE LIGNITE, DE SCHISTE ET D'ARDOISE

- (207) La Commission note que tous ces matériaux entrent dans la catégorie des roches et sont donc des granulats au sens de l'article 17, paragraphe 1, de la loi de 2001.
- (208) L'ardoise et le schiste sont souvent taillés avec une ou plusieurs faces planes. Ils devraient donc également être exonérés de l'AGL au titre de l'article 18, paragraphe 2, point a) (processus de taille de la pierre exonéré). L'octroi de crédits d'impôts pour les matériaux traités par un processus exonéré respecte les principes de taxation normale sous-tendant l'AGL.
- (209) Les autorités britanniques avaient précisé dans les observations formulées avant la décision d'ouvrir la procédure que le charbon, le lignite, l'ardoise ou le schiste ne sont pas principalement extraits pour une utilisation en tant que granulats. Traditionnellement, l'ardoise est extraite en tant que matériau de construction spécialisé (par exemple pour les toits ou les sols). Dans certaines régions, son utilisation est encouragée pour des raisons liées au patrimoine. Le schiste est un minéral fissible à forte teneur en argile. Comme les gisements naturels d'argile s'épuisent, le schiste est de plus en plus utilisé pour fabriquer des briques et des tuiles. Il peut aussi entrer dans la composition du ciment. Le charbon est une roche sédimentaire essentiellement composée de carbone. Le lignite contient beaucoup moins de carbone que le charbon et présente un taux d'humidité très élevé. Ils sont tous deux utilisés pour produire de l'énergie.
- (210) La Commission conclut que l'exclusion de ces matériaux lorsqu'ils ne sont pas utilisés en tant que granulats respecte les principes de taxation normale sous-tendant l'AGL.
- (211) La Commission a noté ⁽⁵⁶⁾ que, selon les preuves présentées par la BAA dans sa réponse au Tribunal dans l'affaire T-210/02, l'ardoise et le schiste sont utilisés en tant que granulats ⁽⁵⁷⁾, contrairement au charbon et au lignite.

⁽⁵⁶⁾ Considérant 83 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁵⁷⁾ Extraits (en date du 30 octobre 2002) du site internet d'Alfred McAlpine.

Publié à: <http://www.amslate.com/applications/ima/ima.shtml>; extraits de «Construction Raw Materials Policy and Supply Practices in Northwestern Europe — Facts and Figures — England, Scotland and Wales (Great Britain)», British Geological Survey Commissioned Report CR/02/082N, rapport demandé par le Road and Hydraulic Engineering Institute du ministère des travaux publics et de la gestion de l'eau néerlandais, p. 50; document rédigé par Geoff Topham d'Aggregate Industries concernant l'exploitation de carrières à Holme Park Quarry, 19 juin 2002.

- (212) La Commission a conclu au considérant 84 de la décision d'ouvrir la procédure qu'une exonération générale du schiste et de l'ardoise, même s'ils sont utilisés en tant que granulats ou remblais à des fins de construction, ne semblait pas respecter les principes de taxation normale de l'AGL et ne semblait pas découler de la nature et de la logique de l'AGL.
- (213) La Commission a également estimé au considérant 85 de la décision d'ouvrir la procédure que l'argument selon lequel, dans la plupart des cas, le schiste et l'ardoise ne sont pas utilisés en tant que granulats ne justifie pas une exonération générale de l'AGL. Le Royaume-Uni a précisément choisi d'accorder un crédit d'impôt si certains des matériaux soumis à la taxe étaient utilisés pour des applications industrielles et agricoles parce qu'il est difficile de connaître leur utilisation à l'avance. La Commission a estimé qu'il aurait été plus approprié d'étendre l'exonération fiscale au schiste et à l'ardoise plutôt que de les exempter directement.
- (214) La Commission a également exprimé des doutes quant à la justification de l'extension de l'exemption aux matériaux essentiellement constitués (soit plus de 50 %) de charbon, de lignite, de schiste ou d'ardoise.
- (215) La Commission a conclu qu'une exonération générale de ces matériaux, notamment le schiste et l'ardoise, même s'ils sont utilisés en tant que granulats, par exemple dans les remblais à des fins de construction, ne respecterait pas les principes de taxation normale de l'AGL.
- (216) À la suite de la publication de la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a reçu de nombreuses observations des parties intéressées à cet égard.

5.6.2.1. *Ardoise*

a) Observations présentées par la BAA le 15 septembre 2014

- (217) La BAA partage l'avis des autorités britanniques à propos de l'utilisation des sous-produits de l'ardoise en tant que granulats et pense notamment qu'ils peuvent remplacer des granulats récemment extraits dans la fabrication du béton et pour des applications d'ingénierie nécessitant une résistance moyenne.
- (218) La BAA fait valoir que l'ardoise, le schiste (et l'argile) ont toujours (et donc, même avant la mise en place de l'AGL) été utilisés «en tant que granulats» lorsque qu'ils étaient adaptés à l'application visée et disponibles à un prix correct. En 1980/1981 et 1990/1991, par exemple, 230 000 tonnes environ de granulats d'ardoise ont servi à la construction de la route A55 qui contourne Bangor.
- (219) Sur la base d'une déclaration d'une spécialiste en géologie, le D^r Rachel Hardie, la BAA affirme que dans certaines carrières dont la géologie est mixte, les couches de roches identifiées comme de l'argile ou de l'ardoise sont interstratifiées dans d'autres roches. Selon cette déclaration, dans certaines carrières en Écosse et dans d'autres parties du Royaume-Uni, où la majorité des granulats produits sont soumis à l'AGL, les couches de roches contiennent une certaine proportion de types de roche non soumis à la taxe. Les produits de ces carrières incluent des stocks composés entièrement ou essentiellement de types de roche exonérée comme le schiste ou l'ardoise ⁽⁵⁸⁾.
- (220) La BAA soutient que dans plusieurs ardoisières, le clivage ardoisier du matériau n'est pas suffisant pour produire des carreaux de construction, bien que le matériau reste considéré comme de l'ardoise. La BAA a transmis une liste de sept ardoisières, extraite de l'annuaire des mines et carrières 2010 du British Geological Survey («BGS»), répertoriées comme extrayant des pierres utilisées exclusivement en tant que granulats, comme les granulats de construction, la pierre de revêtement et la pierre de construction non taillée, et de carrières produisant seulement une petite quantité de pierre de construction taillée. La BAA fait valoir que ces carrières ne diffèrent pas des carrières de granite ou de grès produisant également de la pierre de construction. La nature des produits des deux types de carrière est identique mais les ardoisières sont exonérées contrairement aux autres.
- (221) Si l'on s'intéresse à la nature des carrières exploitant des roches taxées, comme le granite, la BAA soutient que les carrières de roches vendent des quantités variables de blocs de pierre non taillés. Elle fait valoir que si une carrière extrait une pierre se présentant naturellement sous la forme de «polyèdres» et facile à tailler, alors elle vendra probablement une certaine quantité de ce produit, en fonction de la demande du marché local (secteur résidentiel, magasins de jardinage, par exemple) et de la couleur des blocs de pierre extraits.

⁽⁵⁸⁾ Aucune carrière n'a été citée en exemple.

- (222) La BAA a transmis des informations sur les ventes d'ardoise et leur répartition entre les ardoises pour toitures et les matériaux de remblayage pour d'autres applications telles que l'utilisation en tant que granulats. La BAA a également transmis des renseignements sur les carrières de calcaire. Ils montrent que les ventes de chaux agricole dépassent largement celles des sous-produits sous forme de granulats. En 2013, le rapport était de 4,2/1 et la BAA soutient que ce chiffre s'explique peut-être par le fait que l'application de l'AGL a rendu la vente des sous-produits du calcaire prohibitive. La BAA a transmis les prix de vente pratiqués par une carrière pour la chaux agricole (le prix départ usine pour exportation varie de 5,02 à 5,95 GBP la tonne) et pour les sous-produits sous forme de granulats (5 à 8,5 GBP la tonne, AGL comprise). La BAA a aussi transmis les prix pratiqués par une autre carrière pour des poudres de carbonate de calcium très pures (25 à 55 GBP la tonne départ usine et jusqu'à 1 000 GBP la tonne pour certains produits spécifiques), pour des calcaires de la catégorie destinée à la fabrication de verre (23 GBP la tonne départ usine), pour la chaux agricole (11 GBP la tonne) et les déchets/sous-produits (2 à 7,5 GBP la tonne hors AGL).
- (223) La BAA soutient que les prix de l'ardoise initialement transmis par les autorités britanniques sont trop élevés et ne correspondent pas à la valeur du marché. Elle fait valoir que le prix des sous-produits de l'ardoise est passé de 6 à 3 GBP. Le prix des ardoises pour toitures d'importation aurait été en 2010 de 390 GBP la tonne, tandis que le prix à l'exportation se serait élevé à 618 GBP la tonne.

b) Observations présentées par Welsh Slate Ltd. («Welsh Slate») le 20 décembre 2013

- (224) Aujourd'hui la production britannique d'ardoises pour toitures couvre moins de 10 % de la demande en ardoise naturelle du Royaume-Uni.
- (225) L'activité principale de Welsh Slate est la production et la vente d'ardoises pour toitures. L'entreprise affirme que les ardoises pour toitures représentent environ 65 % de leurs revenus et les ardoises concassées 30 % seulement, le reste provenant de produits architecturaux et autres. Il est nécessaire d'extraire l'ardoise concassée pour accéder au matériau pour les ardoises pour toitures. Les sous-produits de l'extraction de l'ardoise pour toitures représentent une proportion considérable de la production (aujourd'hui 95 % de l'ensemble des matériaux extraits).
- (226) D'après Welsh Slate, les sources de production de l'ardoise concassée se répartissent comme suit: déchets d'extraction (31 %), déchets du quernage (12 %), terrils (31 %) et forage et dynamitage (27 %). L'entreprise affirme que le coût de production des granulats d'ardoise dépasse celui d'une carrière de granulats classique. Le coût de production de granulats standard, hors coût supplémentaire spécifique à cette entreprise, s'élève à [...] à [...] GBP la tonne, autrement dit la taxe se monterait à [...]. Actuellement le prix de vente des granulats est compris entre [...] GBP et [...] GBP la tonne. Celui de l'ardoise pour toitures s'élève en moyenne à [...] GBP la tonne, et le prix le plus élevé dépasse [...] GBP la tonne.

c) Observations présentées par la BAA le 10 janvier 2014

- (227) La BAA a présenté le guide de la pierre de construction et de l'ardoise de Cornouailles 2007 rédigé par le Conseil du comté de Cornouailles, qui regroupe des informations sur plusieurs carrières produisant des matériaux de construction, notamment des ardoisières.

d) Observations présentées par Mineral Products Association le 2 janvier 2014

- (228) D'après Mineral Products Association, l'ardoise et le schiste sont utilisés en tant que granulats au Royaume-Uni. L'ardoise et le schiste vendus en tant que granulats peuvent être des sous-produits d'une extraction effectuée à des fins autres que la production de granulats, par exemple l'extraction d'ardoise pour la production d'ardoise pour toitures, mais ils sont également extraits pour être vendus directement sur le marché en tant que granulats.

e) Observations présentées par la carrière Lantoom le 16 janvier 2014

- (229) La carrière Lantoom indique que le comté de Cornouailles dispose d'importantes quantités de granulats qui sont des sous-produits de la production d'ardoise et de kaolin. Actuellement ces matériaux sont nettement excédentaires bien que non soumis à l'AGL. Les marchés sont très sensibles aux prix et il n'a pas été possible de répercuter les augmentations sur les clients.

- (230) Selon les informations données par la carrière Lantoom, le type de granulat pour lequel la taxe sera due si l'exonération est considérée comme une aide d'État incompatible se vend actuellement environ 2 GBP la tonne (le prix départ usine varie de 1,5 à 3 GBP). La taxe doublerait donc le prix.
- (231) La carrière estime que l'exonération de l'AGL a contribué à stimuler le marché en faveur des granulats issus de matériaux exonérés. Elle fait valoir que les déchets peuvent représenter jusqu'à 75 % du minerai extrait. Les sous-produits d'ardoise sous forme de granulats de la carrière sont vendus seulement dans un rayon de 48 kilomètres de la carrière.
- (232) Selon la carrière Lantoom, l'ardoise n'est pas un très bon matériau à utiliser en tant que granulats parce qu'elle est moins dure et ne peut entrer dans la composition du béton ou du bitmac.

f) Observations présentées par Burlington Slate Limited («BSL») le 10 janvier 2014

- (233) La principale activité de BSL consiste à fabriquer des produits en ardoise calibrés pour les toitures, le bardage, le dallage, le pavage et les produits architecturaux.
- (234) L'entreprise estime que les exonérations dont bénéficie l'ardoise ne constituent pas une aide d'État parce qu'elles sont justifiées par la nature et la logique des objectifs de l'AGL en matière d'environnement et sont en accord avec eux. Traditionnellement, l'ardoise n'est pas extraite en tant que granulat mais plutôt en tant que matériau de construction pour la couverture des toits, le bardage, le dallage et le pavage. Elle est souvent utilisée pour des raisons liées au patrimoine lors de la restauration de bâtiments historiques au Royaume-Uni.
- (235) BSL fait valoir que les déblais de l'ardoise ne se trouvent pas dans la même situation factuelle que les granulats récemment extraits spécialement pour être utilisés en tant que granulats parce que les granulats issus de l'extraction de l'ardoise constituent un sous-produit nécessaire et inévitable du processus de production des produits en ardoise calibrés.
- (236) BSL considère que les exonérations encouragent les carrières d'ardoise à recycler les déchets sous la forme de granulats. Si les ardoisières arrêtaient de recycler leurs déchets sous la forme de granulats, la quantité de déchets et de déblais issus de l'extraction de l'ardoise mis en décharge ou en terrils augmenterait.
- (237) D'après BSL, le processus d'extraction de l'ardoise revient très cher, étant donné les profondeurs physiques auxquelles il faut creuser, les formations géologiques difficiles que l'on rencontre parfois et les aspects techniques et géotechniques de l'aménagement de la carrière nécessaires à la stabilité du lit, garante d'un environnement de travail sûr. L'ardoise est extraite de la carrière sous la forme de plaques dont la taille varie d'environ 1 × 0,5 mètre à 3,5 × 1,5 mètre et dont le poids classique atteint 500 kilogrammes à 12 tonnes par pièce. Le traitement dépend de la nature du produit à fabriquer: ardoises pour toitures, bardages, dallages ou produits architecturaux. En général, le traitement comprend une découpe suivie par le quernage, une finition, puis une autre découpe ou mise en forme. Environ 50 % des ventes de produits architecturaux en ardoise de BSL sont des exportations hors du Royaume-Uni.
- (238) BSL montre que chaque phase du processus produit inévitablement des déchets et des rebuts, sous-produits de l'ardoise. BSL estime qu'environ 4 % seulement du produit extrait est traité pour obtenir un produit fini calibré (en général utilisé pour les toitures, les pavages ou les dallages), ce qui signifie que 96 % constituent des déchets. BSL réduit la quantité de déchets à envoyer à la décharge ou à mettre sur les terrils de la carrière en recyclant les déchets et les rebuts d'ardoise sous la forme de granulats. Le recyclage d'une partie des déchets et rebuts d'ardoise contribue à équilibrer partiellement les coûts de l'extraction de l'ardoise, mais ces ventes ne représentent qu'une activité auxiliaire par rapport à l'activité principale consistant à extraire de l'ardoise pour produire et vendre des produits en pierre d'ardoise calibrés.
- (239) Selon BSL, une ardoisière n'est pas encouragée à extraire dans le simple but de produire des granulats parce le coût de l'extraction est bien plus élevé et l'opération plus compliquée (au sens technique) que dans une carrière classique de granulats (qui est une carrière à ciel ouvert), et il n'y aurait pas d'intérêt commercial à extraire si le seul matériau produit devait être utilisé en tant que granulat.
- (240) BSL affirme avoir obtenu l'autorisation des autorités d'aménagement du territoire parce qu'elle extrait une pierre constituant une source de matériaux pour la construction locale «vernaculaire». Si l'entreprise présentait une demande d'extraction exclusive de granulats de ses carrières, elle ne serait probablement pas acceptée, étant donné sa localisation dans le parc national de la région des lacs ou à proximité.

- (241) BSL estime que les exonérations relatives aux granulats issus de l'extraction de l'ardoise ne l'ont pas conduite à extraire plus de granulats d'ardoise.
- (242) BSL exploite également deux carrières de calcaire. L'entreprise explique que les déblais de l'extraction de l'ardoise diffèrent des matériaux issus de l'extraction du calcaire destiné à produire de la chaux. En effet, contrairement à l'ardoise, le calcaire est principalement extrait sous la forme d'une matière première utilisée en tant que granulat pour la construction et il ne serait pas économiquement intéressant de faire autre chose qu'extraire le calcaire de la surface alors que l'ardoise est une roche sédimentaire et qu'il faut creuser plus profond pour l'extraire. Le calcaire se rapproche plus des types de granulat non exonéré, extraits uniquement pour être utilisés en tant que granulats, que de l'ardoise. D'après BSL le nombre de carrières où la qualité du calcaire serait telle que cela vaudrait la peine de l'extraire pour produire des «pierres calibrées» (c'est-à-dire des pierres de pavage) est très limité.

g) Observations présentées par Eunomia Research and Consulting Ltd. («Eunomia») le 17 janvier 2014

- (243) Eunomia a envoyé des observations de la part d'un consortium de producteurs britanniques de granulats secondaires (ardoise, déblais de houillères et cendres résiduelles d'incinérateurs).
- (244) Les processus d'extraction de l'ardoise destinée aux toitures ou d'autres processus à valeur élevée génèrent inévitablement des matériaux qui peuvent uniquement être utilisés en tant que granulats. Le prix de vente du matériau utilisé en tant que granulat est très inférieur et ne serait pas en lui-même une motivation suffisante pour l'extraction. Welsh Slate indique que les ardoises pour toitures se vendent en moyenne à [...] GBP la tonne, le prix le plus élevé atteignant [...] GBP la tonne. Par comparaison, les granulats secondaires se vendent entre [...] et [...] GBP la tonne. L'exonération n'a donc pas provoqué d'augmentation des quantités de granulats primaires extraits et l'extraction n'est pas favorisée par l'existence de l'exonération.
- (245) L'existence de terrils de déchets d'ardoise est antérieure à l'introduction de l'AGL et indique qu'il n'est pas nécessaire d'ouvrir des ardoisières supplémentaires pour produire des granulats.
- (246) Eunomia estime que si l'on supprimait l'exonération pour l'ardoise, l'AGL [...] les coûts de production post-extraction des granulats d'ardoise qui s'élèvent de [...] GBP à [...] GBP.

h) Observations présentées Wincilate Ltd («Wincilate») le 7 janvier 2014

- (247) Wincilate est une ardoisière qui soutient l'exonération de l'ardoise de l'AGL. La carrière précise que, outre son activité habituelle, elle concasse de l'ardoise provenant de terrils d'ardoise qui se sont formés il y a plus de cent ans. La carrière estime que l'exonération reste nécessaire pour réduire les terrils de déchets et pour remplacer l'extraction de granulats primaires.

i) Observations présentées par Torrington Stone le 17 janvier 2014

- (248) Selon Torrington Stone, l'une de ses carrières, dont le produit principal est un grès grossier soumis à la taxe, propose aussi des produits en pierre naturelle comme la pierre à maçonner, la pierre de revêtement et la pierre gabion. Ce grès grossier, pour lequel la taxe est due, se trouve en concurrence directe avec les ardoisières qui proposent exactement les mêmes produits. Les pierres à maçonner sont choisies à la main à l'état brut dans la carrière et ne peuvent donc pas être exonérées de l'AGL. La pierre est taillée sur place par le tailleur de pierres, mais l'AGL aurait déjà été prélevée.
- (249) Torrington Stone affirme que, par ailleurs, l'ardoise a une forme par nature irrégulière et doit par conséquent être taillée (sciée), à tout le moins en ce qui concerne la largeur du lit.

j) Observations présentées par Berwyn Slate le 9 janvier 2014

- (250) La carrière Berwyn Slate produit des plaques d'ardoise finies. Le processus génère des déchets. Depuis que l'extraction de l'ardoise a commencé, il y a deux cents à trois cents ans, ces déchets ont toujours été mis en décharge près de la carrière. La carrière indique dans ses observations qu'elle a l'intention de transformer ces déchets en granulats commercialisables. Ce projet serait remis en question par une annulation de l'AGL.

k) *Observations présentées par Mineral Products Association Ltd le 2 janvier 2014*

- (251) L'association estime que l'exonération ne devrait pas s'appliquer aux matériaux composés essentiellement de charbon, de lignite, d'ardoise et de schiste s'ils sont utilisés sur le marché des granulats ou pour une utilisation en tant que granulats.

l) *Observations des autorités britanniques*

- (252) Les autorités britanniques ont souligné que le Tribunal avait indiqué dans son arrêt du 7 mars 2012 dans l'affaire T-210/02 RENV que les matériaux comme l'argile, l'ardoise et le schiste remplissent en principe le critère de taxation normale au titre de la taxe, en ce qu'ils constituent des «granulats» au sens de la loi de finances pour 2001 (article 71) et «dans la mesure où ils sont utilisés et exploités commercialement en tant que tels», et se trouvent dans une situation comparable à d'autres granulats de substitution taxés (article 72). Les autorités britanniques considèrent que le Tribunal a clairement exprimé que la possibilité d'inclure ces matériaux dans le champ d'application de la taxe «ne dépend que de leur exploitation effective et avérée en tant que granulats».
- (253) Les autorités britanniques continuent d'affirmer qu'il n'a pas été clairement établi, en tenant compte des déclarations de la BAA pendant les procédures judiciaires, que l'ardoise, le schiste, le charbon ou le lignite étaient délibérément extraits pour une utilisation en tant que granulats au Royaume-Uni.
- (254) Concernant l'ardoise, les autorités britanniques indiquent qu'il s'agit d'une roche susceptible d'être découpée en fines plaques, servant principalement pour les toitures mais également pour les bardages décoratifs et en tant que pierre pour les monuments. Elle est produite au nord du Pays de Galles, dans la région des lacs, dans le Devon et en Cornouailles.
- (255) Les autorités britanniques expliquent que l'ardoise est exonérée de l'AGL parce que l'ardoise de qualité supérieure est extraite afin d'être utilisée pour les toitures et les dallages, ainsi que pour ses propriétés décoratives plutôt qu'en tant que granulat. L'ardoise peut servir pour les toits, les meubles, les produits architecturaux (appuis de fenêtres et couronnements, plans de travail de cuisine et de salle de bains, comptoirs, manteaux de cheminées, âtres, bardages, plaques de maisons, monuments et dallages) et éléments décoratifs (également désignés ci-après collectivement comme les «produits architecturaux spécifiques»). Les débris et déchets d'ardoise résultant de l'extraction et de la taille des ardoises de qualité supérieure peuvent toutefois remplacer des granulats récemment extraits. Les exonérations encouragent donc également l'utilisation des débris d'ardoise et des autres sous-produits associés, ce qui a des conséquences positives sur l'environnement puisqu'elle réduit les dommages environnementaux qui auraient résulté d'extractions supplémentaires de granulats.
- (256) Selon les autorités britanniques, les carrières proposant à la vente des granulats d'ardoise et des débris d'ardoise pour une utilisation en tant que granulats insistent, dans leur publicité, sur la qualité de leurs produits en ardoise, comme les ardoises pour toitures, les plans de travail, les âtres, les dallages et les plaques commémoratives qui sont manifestement les applications sur lesquelles l'extraction est axée ⁽⁵⁹⁾.
- (257) Les autorités britanniques font valoir que l'ardoise n'est pas bien adaptée à une utilisation en tant que granulat parce qu'elle produit des granulats plats «en plaquettes» et de formes irrégulières et non les formes cuboïdes privilégiées pour la plupart des applications. L'ardoise de qualité supérieure n'est pas utilisée en tant que granulat parce que ses caractéristiques physiques et/ou chimiques la rendent impropre à cet usage et qu'elle est vendue pour des applications à plus forte valeur.
- (258) Les autorités britanniques ont estimé que chaque tonne d'ardoise extraite produit 95 % de déchets et environ 5 % d'ardoise adaptée à des productions de qualité pour les toitures ou les bardages ⁽⁶⁰⁾. Une grande partie de la roche dont sont extraites les ardoises de qualité supérieure présente un moins bon clivage et ne peut être découpée en fines plaques. La production d'ardoises présentant une coupe et un clivage identiques à partir du matériau de qualité supérieure génère également de grandes quantités de déchets de taille. On associe donc habituellement d'importants terrils de déchets composés de débris d'ardoise aux sites où l'ardoise a été exploitée. Les autorités britanniques ont produit des informations venant d'études menées à ce sujet. Elles soulignent que la production de déchets d'ardoise est encore supérieure aux besoins du marché des minerais utilisés en tant que granulats et des terrils de déchets d'ardoise continuent à se former. Depuis 2000, la production d'ardoise diminue à l'instar de la production de l'ardoise pour toitures. Depuis la suspension de l'AGL en avril 2014, les producteurs d'ardoise observent une diminution de la demande en déchets d'ardoise et une augmentation des déchets déversés sur les terrils.

⁽⁵⁹⁾ Voir, par exemple, <http://www.honister.com/>; <http://www.callywithquarry.co.uk/quarry>.

⁽⁶⁰⁾ «Survey of Arisings and Use of Secondary Materials as Aggregates in England and Wales in 2001», Symonds Group, novembre 2002.

- (259) Selon les autorités britanniques, les sous-produits de l'ardoise peuvent être utilisés en tant que granulats de qualité inférieure pour le remblayage et en tant que granulats décoratifs. Après une sélection soignée et un concassage, ils peuvent répondre aux caractéristiques de base recherchées pour les constructions de routes ⁽⁶¹⁾. Bien que les déchets d'ardoise ne soient pas aussi résistants que les autres granulats, ils sont adaptés à cette application de base et susceptibles de remplacer des granulats récemment extraits dans la fabrication du ciment et pour des applications d'ingénierie nécessitant une résistance moyenne. Une partie des déchets de l'ardoise est également réduite en poudre et en granulés pour des usages industriels, la fabrication de feutre-toiture et de peintures bitumineuses. À travers l'exonération de l'ardoise, la taxe encourage l'utilisation de ces déchets d'ardoise et réduit les conséquences négatives sur les habitats naturels et la nuisance visuelle des terrils. Cette mesure favorise des projets comme la route A55 qui contourne Bangor, citée par la BAA.
- (260) Selon les autorités britanniques, depuis la suspension de certaines exonérations en avril 2014, [...] a dû vendre ses déchets d'ardoise avec une perte de 3 %, ce qui montre que sans l'exonération le marché des déchets d'ardoise n'existerait pas.
- (261) Les autorités britanniques affirment que même si 5 % seulement du matériau extrait des carrières d'ardoise est un matériau de qualité supérieure, l'extraction de l'ardoise reste justifiée étant donné la valeur relative des plaques d'ardoise calibrées vendues pour les toitures, les dallages, les bardages et autres applications décoratives. Le prix de vente de l'ardoise de qualité supérieure s'établit entre 727 GBP et 1 076 GBP la tonne. Les autorités britanniques ont fourni les prix des produits commercialisés par un producteur (GBP/tonne):

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
[...] ardoise pour toitures	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Produits architecturaux	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Les autorités britanniques affirment qu'un autre fabricant a vendu ses ardoises pour toitures environ 700 GBP la tonne. Les prix de ses produits architecturaux figurent ci-dessous:

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GBP par mètre carré	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (262) Selon les autorités britanniques, le coût de production des sous-produits de l'ardoise est compris entre 5,7 et 6,5 GBP la tonne ⁽⁶²⁾. Les prix de vente varient avec les années. Ils ont atteint 7,36 GBP la tonne et sont descendus jusqu'à 4,10 GBP la tonne. Un autre fabricant d'ardoise a vendu des granulats d'ardoise pour la construction entre 4,40 et 6,42 GBP. Étant donné la valeur élevée de l'ardoise de bonne qualité, les sites ardoisiers se concentrent sur cette activité. Pour un exploitant, il serait irrationnel sur le plan économique d'extraire de l'ardoise afin de la commercialiser en tant que granulats au lieu de produire de l'ardoise de qualité.
- (263) Les autorités britanniques ont transmis des données extraites des bilans financiers des producteurs d'ardoise montrant que les produits architecturaux constituent les principaux produits de l'entreprise sur la base des recettes générées. Le rapport entre les recettes générées par l'ardoise pour toitures et celles générées par les granulats varie selon les années entre 2,54 et 3,52.
- (264) En ce qui concerne les informations sur les prix de l'ardoise fournies par la BAA et intégrant les données des importations, les autorités britanniques montrent que les produits architecturaux en ardoise fabriqués au Royaume-Uni diffèrent des produits d'importation et qu'ils ne sont pas en concurrence sur les mêmes marchés. Les prix à l'importation ne peuvent donc servir de base de comparaison.

⁽⁶¹⁾ Des granulats d'ardoise ont été employés à la place de granulats de qualité supérieure sur la route A55 qui contourne Bangor (150 000 tonnes de déchets d'ardoise utilisées) et sont fréquemment employés dans le nord du Pays de Galles pour les remblais et digues.

⁽⁶²⁾ [...] estime que le coût de production des granulats d'ardoise s'élève à 6,50 GBP la tonne, dont 5 GBP la tonne environ correspondent au concassage. [...] a estimé le coût de production d'une tonne de granulats d'ardoise à 5,69 GBP.

- (265) Les autorités britanniques affirment que l'ardoise décorative est produite en tant que sous-produit de l'extraction d'ardoise de qualité supérieure. Elle se vend environ 15 GBP la tonne, un prix certes plus élevé que celui des remblais communiqués ci-dessus, mais qui reste néanmoins encore très inférieur au prix de l'ardoise pour toitures (supérieur à 200 GBP la tonne). Le prix de l'ardoise décorative est comparable à celui des autres granulats décoratifs proposés par les détaillants au Royaume-Uni. L'exonération de l'ardoise reste encore dans une logique environnementale, puisque l'ardoise décorative constitue un sous-produit résultant inévitablement de la production d'ardoise de qualité supérieure, alors que le marché de la décoration représente un marché de premier ordre pour les producteurs de calcaire ou de granite.
- (266) Les autorités britanniques affirment que la non-taxation de l'ardoise et de ses sous-produits est cohérente avec l'objectif de l'AGL en matière d'environnement parce qu'elle favorise l'utilisation de ce sous-produit qui est un déchet susceptible de remplacer des granulats récemment extraits.
- (267) Les autorités britanniques soutiennent qu'il semble que l'ardoise, comme le schiste, peut être mélangée avec un certain nombre d'autres types de roche. Les couches d'ardoise sont fréquemment interstratifiées avec du grès et/ou du calcaire. Le terme «essentiellement» vise à inclure les éléments composés surtout, mais pas totalement, du matériau exonéré parce qu'ils se présentent ainsi dans la nature. Lorsqu'un composé contient essentiellement du schiste ou de l'ardoise, ses propriétés physiques le rendent moins adapté à une utilisation en tant que granulats que s'il était surtout composé de matériaux plus susceptibles d'être utilisés en tant que granulats.
- (268) Le Royaume-Uni estime que la production annuelle de débris d'ardoise atteint environ 6,33 millions de tonnes et que les terrils utilisables qui se sont formés avec le temps représentent environ 277 millions de tonnes, dont seulement 0,66 million ont été vendus pour une utilisation en tant que granulats avant l'introduction de l'AGL ⁽⁶³⁾. Le reste était utilisé comme remblais ou formait des terrils.
- (269) Les autorités britanniques font valoir que l'exonération des sous-produits de l'ardoise n'encourage pas une augmentation des extractions d'ardoise parce que les exploitants d'ardoisières se battent déjà pour trouver un marché sur lequel vendre les déchets exonérés issus de leur activité d'extraction. Elles affirment que le nombre total d'ardoisières n'a pas évolué depuis l'introduction de la taxe sur les granulats (50 en 2000 et 49 en 2010).
- (270) Le Royaume-Uni juge qu'il est correct de traiter les débris d'ardoise comme le sous-produit inévitable d'un processus d'extraction ne visant pas à produire des granulats, mais de l'ardoise de qualité supérieure, utilisée pour les toitures, les bardages et d'autres produits de valeur.
- (271) Les autorités britanniques pensent qu'il est impossible de distinguer les sous-produits de la production d'ardoise taillée de l'ardoise produite délibérément pour servir de granulats.
- (272) Les autorités britanniques contestent les affirmations présentées par la BAA pendant la procédure auprès du Tribunal dans l'affaire T-210/02 RENV et dans les communications d'information à la Commission, selon lesquelles certaines ardoisières exploiteraient l'ardoise uniquement pour des ventes en tant que granulats. Les autorités britanniques ont confirmé cette conclusion après avoir étudié le cas de toutes les carrières citées par la BAA au cours des procédures. En outre, les autorités britanniques doutent des éléments fournis parce que certaines carrières font partie de la liste des producteurs d'ardoise pour toitures et de celle des producteurs exploitant l'ardoise en premier lieu pour des utilisations en tant que granulats.
- (273) En ce qui concerne le BGS, les autorités britanniques font valoir que les données reposent sur la description faite par les carrières elles-mêmes des matériaux produits et de leurs utilisations finales. Elles font observer que la description d'un matériau donnée par une carrière peut différer de la classification qui serait déterminée aux fins de l'AGL et que les matériaux produits par une carrière peuvent varier avec le temps. Ces données représentent donc la liste la plus exacte possible des carrières du Royaume-Uni et des utilisations finales des matériaux disponibles, mais on ne peut pas dire que ce soit une liste complètement exacte des carrières au Royaume-Uni et des utilisations réelles des matériaux extraits. Les autorités britanniques affirment également que les données ne sont pas à jour et qu'elles savent que certaines des carrières de la liste ont cessé leur activité. Les autorités britanniques soutiennent aussi que certaines entreprises figurent sur la liste parce qu'elles disposent peut-être d'une autorisation d'extraction valable, mais qu'elles n'ont en fait jamais exercé d'activité en tant que carrières.

⁽⁶³⁾ Voir note 60.

- (274) Les autorités britanniques ont montré que sur le nombre total de carrières figurant sur la liste remise par la BAA et qui présente les carrières produisant de l'ardoise, du schiste et de l'argile uniquement pour une utilisation en tant que granulats, huit carrières n'ont jamais exploité de granulats, exercent une autre activité qui n'est pas soumise à l'AGL ou n'étaient déjà plus en activité avant l'introduction de l'AGL. Certaines de ces carrières sont utilisées comme décharges.
- (275) De plus, les autorités britanniques font observer qu'elles ont employé des définitions figurant dans le rapport rédigé en 2003 précisément pour aider l'administration fiscale à mettre en œuvre l'AGL. Le critère objectif utilisé par les autorités britanniques pour différencier des types de roche très proches dispose que le matériau classé comme de l'ardoise doit «se fendre uniquement avec un ciseau en plaques et éclats tranchants». Si le matériau ne présente pas ce clivage ardoisier, il n'est pas considéré comme de l'ardoise, eu égard à l'AGL, et n'est donc pas exonéré. Les matériaux auxquels la BAA fait référence seraient considérés comme de l'argilite et soumis à la taxe.
- (276) Les autorités britanniques ont pris note des observations de différentes parties intéressées à propos de produits d'une carrière en particulier qui seraient présentés à tort comme de l'ardoise. Les autorités britanniques maintiennent que si le matériau remplit le critère qu'elles utilisent pour identifier l'ardoise, à savoir qu'il se fend avec un ciseau, alors le matériau a été considéré comme de l'ardoise à juste titre eu égard à l'AGL. Les autorités britanniques remarquent toutefois que les produits habituellement obtenus à partir d'une ardoise qui se fend avec un ciseau semblent être importés, d'après le site internet de la carrière. La géologie du matériau de ce site n'a pas encore été vérifiée par les services fiscaux britanniques (*Her Majesty's Revenue and Customs*, HMRC).
- (277) Les services fiscaux britanniques contrôlent l'application de la législation en adoptant une approche axée sur le risque et agissent d'après des informations leur indiquant qu'une carrière est susceptible de ne pas respecter le régime fiscal. Les autorités britanniques ont assuré qu'elles enquêteraient sur ces cas, et tous les autres cas dans lesquels des recherches entreprises dans le cadre d'une collecte de preuves pour la Commission révèlent des erreurs de classification des matériaux. Les services fiscaux britanniques se sont engagés à demander ou à prélever des échantillons géologiques de ces sites. S'il s'avère que le matériau n'est pas de l'ardoise, la taxe sera due pour le matériau extrait ainsi, éventuellement, qu'une amende pour mauvaise description du matériau.
- (278) Les autorités britanniques indiquent en outre que lorsque les carrières commercialisent les roches, elles peuvent utiliser une description ne correspondant pas au critère objectif appliqué par les services fiscaux britanniques afin de déterminer si la taxe est due.
- (279) Les autorités britanniques ont contrôlé des déclarations fiscales confidentielles et des informations publiques concernant toutes les carrières qui, selon la BAA, produisaient de l'ardoise uniquement pour une utilisation en tant que granulats ou qui étaient soupçonnées d'avoir indiqué à tort que leurs produits étaient de l'ardoise, afin de bénéficier de l'exonération. Les résultats de ce contrôle présentés à la Commission montrent qu'il se peut qu'une carrière n'applique pas correctement la loi. Les autorités britanniques se sont engagées à mener une enquête pour déterminer quels sont les matériaux effectivement produits et s'ils ont été classés comme de l'ardoise à juste titre. Cependant, pour les autres carrières en activité ou qui ont été en activité, rien ne montre qu'elles extrairaient délibérément de l'ardoise pour une utilisation en tant que granulats.
- (280) Il convient de mentionner que lorsqu'elle a examiné les informations présentées par les autorités britanniques, la Commission a pris en considération le fait que les produits architecturaux spécifiques en ardoise sont coupés aux dimensions. La Commission a donc considéré que les ardoisières dans lesquelles la pierre taillée représente le produit principal fabriquent des produits architecturaux spécifiques (et pas des granulats) principalement parce que les granulats d'ardoise sont obtenus par concassage.
- (281) Les autorités britanniques ont produit des statistiques confirmant leur analyse selon laquelle l'ardoise n'a pas été vendue à la place de granulats secondaires. Si la demande a bien diminué pour les roches concassées de qualité supérieure ainsi que le sable et le gravier de qualité supérieure, pendant la période où la taxe sur les granulats a été appliquée, les ventes d'ardoise, d'argile et de schiste pour la construction n'ont pas augmenté dans les mêmes proportions. Il semble que le volume des ventes des premiers soit cohérent avec la diminution de la demande. Les autorités britanniques concluent que l'ardoise, l'argile et le schiste n'ont pas remplacé à grande échelle les roches concassées, le sable ou le gravier de qualité supérieure.

5.6.2.2. *Schiste*

a) *Observations présentées par la BAA le 15 septembre 2014*

- (282) La BAA affirme que le schiste peut être utilisé en tant que granulats, par exemple dans des applications qui nécessitent des granulats de qualité inférieure, comme le rapport en fait également mention ⁽⁶⁴⁾. Le schiste, l'argile et l'argilite se retrouvent parfois dans les roches de recouvrement de gisements de roches concassées et sont commercialisés comme remblais de qualité inférieure.
- (283) La BAA signale que le schiste et l'argile peuvent être employés en tant que granulats dans des cas spécifiques où d'autres roches ne sont pas disponibles ou moins disponibles, par exemple pour la doublure et le recouvrement des sites des décharges et la doublure d'étangs et de canaux. Elle affirme qu'il s'agit d'utilisations de l'argile et du schiste en tant que granulats, au même titre que l'utilisation de matériaux pour le drainage ou les enrochements de protection contre la mer représente une utilisation des granulats. La BAA fait remarquer que le schiste est extrait comme sous-produit de l'argile et du charbon mais que dans certaines régions très étendues au Royaume-Uni, le schiste est plus évolué, plus dur, interstratifié avec du grès.
- (284) La BAA prétend que la variété plus dure du schiste, comparable à une roche dure, a toujours été utilisée en tant que granulat, même avant l'introduction de l'AGL. La BAA donne l'exemple d'une carrière de schiste exploitée depuis 1981 qui produit des pierres de construction et à maçonner, des pierres à rocailles et pour pavage irrégulier, ainsi que des remblais.
- (285) La BAA a fourni une liste de 20 carrières d'argile et de schiste extraite de l'annuaire des mines et carrières 2010 du BGS, censées extraire le matériau uniquement pour produire des granulats.
- (286) Elle affirme que certaines de ces carrières classées dans la catégorie des carrières de «grès» dans l'annuaire des mines et carrières du BGS bénéficient en réalité d'une exonération de l'AGL parce que ce sont en fait des carrières de schiste faisant partie des lits de schiste du Caithness en Écosse.
- (287) La BAA maintient que de nombreuses carrières, dont la nature géologique est mixte et contient du schiste, bénéficient d'une exonération pour les matériaux essentiellement constitués de schiste, dans la mesure où l'on trouve beaucoup de schiste au Royaume-Uni, souvent interstratifié avec d'autres roches. La BAA donne l'exemple d'une carrière produisant uniquement des granulats et bénéficiant d'une exonération à ce titre.
- (288) La BAA affirme que les autorités britanniques disposent d'informations sur les noms des carrières exonérées de l'AGL parce qu'elles contiennent uniquement ou essentiellement de l'ardoise ou du schiste. La BAA n'a pas eu accès à ces informations pour des raisons de confidentialité.

b) *Observations présentées par M. Robert Durward de la BAA le 17 janvier 2014*

- (289) La BAA estime que la situation de l'argile et du schiste utilisés pour les produits en céramique, ainsi que du gypse, ne peut être considérée comme étant différente de celle des matériaux pour lesquels l'AGL est due, au regard de la logique environnementale de la taxe. Elle fait valoir que ces matériaux sont comparables à la roche, au sable ou au gravier extraits pour être utilisés dans la construction puisqu'ils sont extraits pour la construction et que l'argile et le schiste sont des roches. Il semble que des quantités importantes d'argile et de schistes soient utilisées pour la fabrication des produits de construction en céramique. Il serait possible de réduire la quantité d'argile extraite pour la fabrication de briques si l'on utilisait des produits de construction en ciment que l'on peut fabriquer à partir des déchets/sous-produits des carrières, souvent taxés. La BAA considère que la non-imposition de l'argile et du schiste entrant dans la composition des produits de construction en céramique dessert l'AGL.

c) *Observations présentées par Torrington Stone le 17 janvier 2014*

- (290) Selon Torrington Stone, l'une de ses carrières produit du schiste en tant que sous-produit du grès grossier. Ce schiste de bonne qualité peut être utilisé comme remblai. Une autre de ses carrières produit du schiste comme produit principal et du grès, soumis à la taxe comme produit secondaire. Torrington Stone semble laisser entendre que les produits qu'elle vend sont des matériaux concassés, des couches de fondation, des débris ou des remblais que l'on peut fabriquer à partir de tous leurs matériaux.

⁽⁶⁴⁾ Rapport rédigé en 2003 par la Société britannique de géologie pour l'administration fiscale du Royaume-Uni afin d'aider ses agents à appliquer correctement, du point de vue de la géologie, les exonérations concernant l'ardoise, le schiste et l'argile.

- (291) Les prix du schiste ont augmenté sous la pression du marché après l'introduction de l'AGL.
- (292) Torrington Stone a également donné des informations sur la carrière Venn. Elle produit, en tant que sous-produit, du schiste très bien adapté aux remblais qui fait concurrence à un sous-produit taxé de l'une des carrières de Torrington Stone. Le prix rendu du schiste extrait en tant que sous-produit avoisine 3,50 GBP, livraison comprise estimée à 3 GBP.

d) *Observations présentées Eunomia le 17 janvier 2014*

- (293) Eunomia a envoyé des observations de la part d'un consortium de producteurs britanniques de granulats secondaires (ardoise, déblais de houillères et cendres résiduelles d'incinérateurs).
- (294) D'après Eunomia, les déblais de houillère (en général composés de schiste) se trouvent dans des mines profondes, en activité ou fermées/désaffectées et peuvent être réutilisés. Ces déblais sont des produits dérivés de l'exploitation du charbon dans des mines très profondes. La qualité des déblais de houillère varie énormément en fonction des mines et des phases d'extraction, selon la géologie de la strate au moment de l'extraction. Cette irrégularité des propriétés des déblais de houillère en fait un matériau de qualité très inférieure dont la valeur de réutilisation est très faible.
- (295) Eunomia affirme que le prix des déblais de houillère n'est en général pas positif. Cependant, lorsque les mines peuvent les écouler, elles peuvent exercer leurs activités et évitent ainsi d'occuper du terrain avec des terrils de déblais. Eunomia estime que s'il est impossible de donner les déblais de houillère ou de les vendre à un prix compétitif, conforme à leur qualité inférieure, il n'existe aucun autre moyen financièrement viable de déplacer les déblais pour faciliter le développement des constructions. Eunomia affirme que le coût de production après extraction des déblais de houillère, avec une livraison dans un rayon de 5 kilomètres autour du site source, s'établit à [...] GBP la tonne pour les mines profondes en activité et [...] GBP la tonne pour les mines profondes fermées/désaffectées. En conséquence, en appliquant l'AGL à raison de 2 GBP la tonne, on [...] les coûts. Il serait alors moins onéreux de stocker les déblais de houillère sous forme de terrils.

e) *Observations des autorités britanniques*

- (296) Les autorités britanniques confirment que le raisonnement conduisant à exonérer le schiste est fondé sur le fait que, dans une forte majorité de cas, il n'est pas utilisé en tant que granulat. D'ailleurs le schiste n'est en général pas adapté à cette application. Le schiste de qualité supérieure sert à la fabrication des briques, exonérée de l'AGL puisqu'il s'agit du procédé céramique. Tout sous-produit du schiste extrait pour la fabrication de briques serait donc un sous-produit d'un matériau qui n'est pas extrait pour être utilisé en tant que granulat.
- (297) Les autorités britanniques affirment que le schiste appartient à la même famille de roches que l'argile. Les argiles peuvent être tendres et plastiques ou dures comme l'argilite. Leurs caractéristiques physiques et chimiques et leur composition minérale déterminent leur utilisation la plus appropriée. En fonction de leur degré de fissilité ⁽⁶⁵⁾, il peut s'avérer difficile de distinguer le schiste de l'argile à une extrémité du spectre et le schiste de l'ardoise à l'autre extrémité.
- (298) Les autorités britanniques confirment que le schiste est étroitement associé à l'extraction de l'argile et résulte également de l'extraction du charbon. Comme l'argile, le schiste peut servir à la fabrication de briques de parement, de briques à pavage et de briques de haute résistance (90 % de la demande de briques en argile est destinée à la fabrication de briques de parement pour le marché intérieur de la construction de logements), des tuiles, des panneaux de bardage et des tuyaux vitrifiés pour le drainage et l'assainissement. Le schiste est utilisé en grande quantité pour la fabrication du ciment. Ses autres applications incluent la doublure et le recouvrement des sites des décharges, la doublure d'étangs et de canaux, l'aménagement du paysage, la fabrication de granulats légers pour la production de blocs et de remblais ordinaires.
- (299) Les autorités britanniques maintiennent que le schiste peut être utilisé comme granulat de qualité inférieure, la plupart du temps pour remplir un espace et servir de remblai sous les routes. Certains schistes sont utilisables pour fabriquer des granulats légers mais le procédé de fabrication suppose de soumettre le matériau à des températures élevées. Dans certaines circonstances, les conditions géologiques (pression et chaleur) ont abouti à la formation de schistes plus durs qui, une fois concassés, donnent des granulés plus structurés utilisables en tant que remblais, une application pour les granulats de qualité inférieure.

⁽⁶⁵⁾ Propriété que présente un matériau de se fendre facilement en feuillets minces parallèles.

- (300) D'après les autorités britanniques, le schiste et l'argile sont regroupés dans les statistiques nationales du Royaume-Uni parce qu'ils sont similaires du point de vue de la géologie. En 2000, sur les 10 838 000 tonnes de schiste et d'argile vendues au Royaume-Uni, 7 880 000 tonnes ont servi à la fabrication de briques, tuyaux et tuiles, les 2 958 000 tonnes restantes étant destinées aux autres applications. En 2012, sur les 5 497 000 tonnes d'argile et de schiste vendues en Grande Bretagne, 3 569 000 tonnes ont servi à la fabrication de briques, tuyaux et tuiles. Les autorités britanniques soutiennent que, comme entre 2000 et 2012 l'extraction de l'argile et du schiste a diminué de moitié, et comme en 2012 les ventes d'argile et de schiste pour d'autres applications que les briques, les tuyaux et les tuiles étaient de 35 % inférieures au niveau de 2002, il est peu probable que l'introduction de la taxe ait entraîné une augmentation de l'extraction de schiste spécifiquement destiné à une utilisation en tant que granulat.
- (301) Les autorités britanniques confirment que les déchets de schiste résultant de l'exploitation du charbon constituent des sous-produits indésirables et non recherchés. Ces déchets sont en général utilisables uniquement comme remblais ordinaires pour la construction des routes ou des digues, ce qui explique leur prix dérisoire. Les déchets du produit sont en général stockés sous forme de tas consolidés ou utilisés comme remblais complémentaires s'il existe une mine de surface à proximité. Le prix de vente du charbon lui-même atteint environ 50 GBP la tonne mais celui du schiste est très bas, en moyenne pas plus de 1 à 2 GBP la tonne, s'il peut être écoulé près du site d'extraction. Le coût de production est estimé à environ 0,50 à 2 GBP la tonne. Il arrive même que l'on donne le schiste gratuitement si l'acquéreur prend le transport en charge.
- (302) Il en est de même pour les autres déblais de houillère, généralement utilisés en tant que granulats de qualité inférieure, s'il existe une demande proche du site d'extraction.
- (303) Les autorités britanniques affirment que certains sous-produits du schiste issus d'autres types d'extractions sont vendus en tant que granulats, mais en général l'utilisation du schiste en tant que granulats n'est rentable économiquement que s'il est livré près du site d'extraction, à cause du coût du transport. Elles estiment que l'exonération de ce type de schiste, qui n'a pas été extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats et réduit la demande en granulats récemment extraits, respecte l'objectif en matière d'environnement de l'AGL ainsi que sa nature et sa logique.
- (304) Les autorités britanniques assurent que l'argile et le schiste sont regroupés dans une même catégorie par le BGS, l'annuaire des minerais du Royaume-Uni et le recueil annuel de données du Royaume-Uni. Le Bureau national des statistiques indique que leur prix de vente moyen varie de 2,52 à 2,88 GBP la tonne. En 2012, les prix étaient compris entre 3,34 et 4,44 GBP la tonne.
- (305) Les autorités britanniques ont donné des informations sur une carrière qui produit du grès grossier servant à produire l'asphalte utilisé pour le revêtement des routes. Cette carrière produit et vend aussi le schiste interstratifié avec les couches de grès grossier. Elle estime le coût de production pour les produits du schiste à 6,31 GBP la tonne.
- (306) Concernant le schiste utilisé pour fabriquer la céramique, les autorités britanniques ont transmis des informations données par la Confédération britannique de la céramique («BCC»), l'union professionnelle du secteur de fabrication de la céramique au Royaume-Uni. Cette organisation fait remarquer que les coûts de production du schiste sont très variables en fonction de plusieurs facteurs. Selon ses estimations, le coût d'extraction se monterait en général à [...] GBP la tonne.
- (307) Le prix de vente du schiste utilisé en tant que granulats s'établirait entre [...] et [...] GBP la tonne. Elle fait observer que le schiste peut être vendu à perte afin d'exploiter les matériaux de bonne qualité destinés à la production de briques, qui se trouvent sous la couche de schiste.
- (308) La BCC ajoute que comme les sites de production de briques sont en général associés à des carrières, le matériau n'est pas valorisé. Elle estime néanmoins que le coût, en cas de vente à un tiers, serait de [...] à [...] GBP la tonne, hors frais de livraison. Elle souligne que le prix de vente du schiste serait inférieur à celui des argiles de qualité supérieure.
- (309) Il est nécessaire, selon les autorités britanniques, d'exonérer les matériaux composés essentiellement de charbon, de lignite, d'ardoise et de schiste parce que ces minerais d'origine naturelle ne sont pas purs à 100 %.
- (310) Les autorités britanniques estiment que le schiste n'est pas extrait uniquement pour une utilisation en tant que granulats. Elles avaient étudié les plaintes déposées initialement par la BAA à cet égard lors des procédures devant les tribunaux de l'Union. Les autorités britanniques confirment qu'elles ont constaté que le schiste continue à être produit en tant que sous-produit d'autres extractions, notamment d'argile, de charbon et de calcaire. Les autorités britanniques soutiennent qu'aucun des documents présentés par la BAA aux tribunaux de l'Union ou à la Commission, avant l'adoption de la décision d'ouvrir la procédure, ne prouvait que certaines carrières exploitent le schiste et l'argile principalement pour une utilisation en tant que granulats.

- (311) La Commission a demandé aux autorités britanniques de la renseigner sur les produits des quatre carrières mentionnées dans les observations d'une partie intéressée, qui indiquait que ces carrières exonérées de la taxe avaient remporté des marchés uniquement grâce à cette exonération, alors qu'elles produisent le même type de produits que ceux que leur carrière, soumise à la taxe, aurait pu proposer. Il est mentionné que l'une des carrières a été autorisée à exploiter le schiste. Les autorités britanniques ont constaté que les quatre carrières ont été enregistrées comme étant soumises à l'AGL et qu'elles s'acquittent de celle-ci depuis son introduction en 2002. Ces carrières vendent a priori ⁽⁶⁶⁾ de la pierre taillée, du sable, du gravier, des granulats, notamment des produits recyclés et des produits du béton, des granulats composés de pierres dures, des granulats et des matières de charge, des produits de construction, des granulats décoratifs et des dalles de grès, ainsi que, respectivement, du sable, du gravier et d'autres granulats. Aucune information indiquant que l'une de ces carrières bénéficie d'une exonération pour le schiste n'a été trouvée.
- (312) Les autorités britanniques ont également étudié la situation de huit carrières figurant dans la base de données du BGS parmi les carrières qui extraient du schiste pour une utilisation en tant que granulats. Elles affirment que certaines de ces carrières au moins extraient d'autres produits que le schiste. Elles n'ont donc apparemment pas pu identifier avec certitude les carrières de schiste extrayant ce matériau uniquement pour une utilisation en tant que granulats.
- (313) Les autorités britanniques expliquent que le schiste devrait également être exonéré en tant que sous-produit de granulats taxés. Le schiste peut par exemple être obtenu comme sous-produit inévitable de l'extraction du calcaire ou du grès grossier. Les autorités britanniques font valoir que le schiste a une valeur inférieure au calcaire et que ses utilisations en tant que granulats sont moins nombreuses. Les autorités britanniques affirment que le schiste produit de cette manière, en tant que sous-produit, a été exonéré eu égard à l'objectif de la taxe en matière d'environnement afin que les carrières qui disposent de ce sous-produit puissent le vendre en remplacement d'autres granulats récemment extraits pour les quelques utilisations auxquelles il se prête. Si le matériau avait été taxé à l'origine, au même titre que le calcaire, les carrières n'auraient pas pu vendre des déchets de schiste.
- (314) Selon les autorités britanniques, étant donné que les utilisations du schiste en tant que granulats sont en général limitées et spécifiques et qu'elles ne sont généralement rentables économiquement que s'il est livré près du site d'extraction, il est très peu probable que la demande en schiste près d'une carrière exploitant principalement d'autres granulats (comme le grès grossier) soit suffisante pour encourager l'extraction d'une quantité supplémentaire de granulats taxés pour obtenir le sous-produit non taxé du schiste. Les autorités britanniques déclarent ne pas avoir connaissance de cas où cela se serait produit ou serait susceptible de se produire.
- (315) En réponse à l'observation présentée à la Commission par une partie intéressée, prétendant que dans le nord du Devon la carrière Vyse (appartenant à Torrington Stone) produit principalement de l'argilite et du schiste utilisés comme granulats et accessoirement du grès impur, les autorités britanniques se demandent si le schiste représente le principal matériau de cette carrière. En effet, sur son site internet figure la liste de ses produits en grès de qualité supérieure et une remarque indiquant «universellement reconnu pour la durabilité et la qualité exceptionnelle de ses produits, Braunton Aggregates propose de nombreux grès allant de la pierre d'ornement, la pierre de revêtement, les gravillons de jardin, la pierre de rocaille au remblai calibré et aux granulats en vrac». La carrière Beam figure dans l'annuaire 2010 des mines et carrières du British Geological Survey en tant que producteur de «grès, carbonifères, formation géologique de Bude». Elles n'acceptent pas que la carrière Vyse constitue une preuve que le schiste est délibérément extrait pour une utilisation en tant que granulat.
- (316) Les autorités britanniques précisent qu'en ce qui concerne le schiste, le critère retenu par les services fiscaux britanniques (tel que décrit dans le rapport) est qu'il «se fend aisément (avec un couteau de poche) en éclats de quelques millimètres d'épaisseur». Le matériau qui se casse en petits blocs de quelques centimètres (donc plus adapté pour un emploi en tant que granulats) est classé comme de l'argilite et soumis à la taxe. La BAA soutient dans ses observations que certaines carrières extraient uniquement un matériau classé comme du schiste afin de bénéficier de l'exonération et le vendent sous la forme de granulats. Les autorités britanniques indiquent que s'il était établi de façon probante qu'une roche a été classée à tort comme du schiste afin de bénéficier de l'exonération de l'AGL, les services fiscaux britanniques mèneraient une enquête pour soupçon de fraude fiscale.

⁽⁶⁶⁾ Les informations sont extraites de sources ouvertes comme l'internet.

- (317) Selon les autorités britanniques, toutes les actions menées par les services fiscaux britanniques sont fondées sur le risque. Les entreprises connues des services fiscaux britanniques ne sont pas toutes contrôlées s'il n'existe pas de raison de remettre en cause les déclarations effectuées auprès de ces services. Les autorités britanniques sont conscientes que certaines carrières pourraient bénéficier d'une exonération de l'AGL en donnant une description erronée des matériaux qu'elles produisent. Les services fiscaux britanniques contrôlent l'application de l'AGL et mènent une enquête lorsqu'il est prouvé que la description du matériau est erronée.
- (318) Les autorités britanniques ont contrôlé des déclarations fiscales confidentielles et des informations publiques concernant les carrières qui, selon la BAA, produisent de l'argile et du schiste uniquement pour une utilisation en tant que granulats ou qui ont indiqué à tort que leurs produits étaient du schiste afin de bénéficier de l'exonération. Les résultats des contrôles menés sur chaque carrière ont été présentés à la Commission. Il s'avère qu'il est possible que l'une des carrières n'applique pas correctement la loi et les autorités britanniques se sont engagées à mener une enquête. Pour la majorité des carrières en activité ou qui ont été en activité, rien ne montre qu'elles extraient délibérément du schiste ou de l'argile uniquement pour une utilisation en tant que granulats. Les informations dont dispose la Commission indiquent cependant qu'au moins quatre ou cinq ⁽⁶⁷⁾ carrières bénéficient de l'exonération alors qu'elles produisent principalement de la pierre de taille et extraient du schiste en plus.

5.6.2.3. **Charbon**

a) *Observations des autorités britanniques*

- (319) Les autorités britanniques définissent le charbon comme une roche sédimentaire combustible. Le charbon britannique renferme une proportion élevée de soufre. Il est utilisé presque exclusivement dans les centrales électriques au charbon, équipées pour désulfurer les effluents gazeux, même s'il existe aussi une consommation de particuliers. Actuellement, tout le charbon à coke (utilisé dans les hauts fourneaux pour la fabrication de l'acier) est importé. Le charbon ne peut pas être utilisé en tant que granulat.
- (320) Selon les autorités britanniques, lorsque le charbon est extrait à ciel ouvert, les roches de recouvrement ⁽⁶⁸⁾ et les strates entre les couches de charbon sont enlevées séparément de ces dernières et des argiles réfractaires qui se trouvent juste en dessous de certaines couches. Les argiles réfractaires, sous-produit de l'extraction du charbon, sont extraites séparément et vendues à environ 10 % du prix du charbon, et servent principalement de colorant dans la fabrication des briques. Dans tous les cas, les roches de recouvrement, les impuretés entre les couches et tous les résidus du traitement du minerai (par exemple pour retirer des cendres abondantes ou d'autres impuretés) sont remis en place dans le vide après l'extraction.
- (321) Les autorités britanniques affirment que toutes les mines souterraines traitent leur charbon dans une usine de séparation par densité. Les déchets générés par ce processus sont en général mis en décharge et consolidés. Les terrils formés par les déchets au cours du temps ont en général été paysagés et couverts de végétation afin de limiter leur impact visuel. Les déchets servent parfois de matériau de remplissage complémentaire pour combler les vides, si des mines de surface exploitant le charbon et/ou d'autres minerais se trouvent à proximité.
- (322) D'après les autorités britanniques, certains déblais ou déchets résultant de la production du charbon sont susceptibles d'être utilisés en tant que granulats de qualité inférieure pour du remplissage de base ou des digues, par exemple. Les déchets sont composés de grains fins et n'ont pas les propriétés techniques nécessaires, par exemple, pour des constructions.
- (323) Les autorités britanniques continuent à affirmer qu'il n'est pas établi qu'au Royaume-Uni, certaines carrières extraient du charbon uniquement pour les granulats. Elles font valoir que l'AGL vise à garantir l'exonération des matériaux entièrement composés de déblais résultant de l'extraction du charbon. L'AGL est due pour les couches propres de granulats extraits en creusant pour arriver au charbon.

⁽⁶⁷⁾ Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer avec certitude quel matériau produit une carrière qui figure pourtant sur la liste des carrières de schiste.

⁽⁶⁸⁾ Les roches de recouvrement désignent le matériau placé au-dessus du minerai que l'exploitant de la carrière veut extraire.

5.6.2.4. **Lignite**

a) *Observations des autorités britanniques*

- (324) Les autorités britanniques définissent le lignite comme un matériau intermédiaire entre la tourbe et le charbon. En Grande-Bretagne, le seul gisement significatif de lignite se situe dans le Devon, où il représente un sous-produit de l'extraction de l'argile plastique. De petites quantités sont vendues pour un usage horticole. Il existe également d'importants gisements en Irlande du Nord, mais le lignite n'est pas exploité commercialement parce que la population locale s'y oppose fermement. Le lignite ne se prête pas à une utilisation en tant que granulats, notamment à cause de sa teneur élevée en eau et en matières volatiles.

5.6.2.5. **Appréciation de la Commission**

5.6.2.5.1. **Ardoise**

- (325) Bien que l'ardoise soit un granulat au sens de l'article 17, paragraphe 1, de la loi de 2001, les observations des autorités britanniques et des parties intéressées montrent qu'elle est extraite pour la fabrication de produits architecturaux et taillés, dont le prix de vente est bien plus élevé que celui des produits vendus pour une utilisation en tant que granulats. Il ne serait pas rentable d'exploiter les carrières uniquement dans le but d'extraire de l'ardoise pour une utilisation en tant que granulats qui, dans la plupart des cas, en raison de leurs propriétés, ne sont pas des produits haut de gamme mais des granulats de qualité inférieure. En outre, comme les méthodes d'extraction sont bien plus onéreuses que les méthodes classiques d'extraction des granulats, il ne serait pas logique, économiquement parlant, de produire délibérément des granulats à un coût aussi élevé. Par exemple, le coût de production des granulats d'ardoise est compris entre 5,7 et 6,5 GBP la tonne, alors que le prix de vente de ceux-ci peut aller jusqu'à 6,42 GBP la tonne.
- (326) Le matériau utilisé pour les applications de l'ardoise de qualité supérieure a une surface de coupe résultant de la méthode d'extraction. De lourdes plaques d'ardoise sont découpées à la scie dans la veine, à des dimensions données, et elles ont en général ensuite au moins une face clivée selon un plan naturel de la roche par fendage (avec un maillet et un ciseau). L'ardoise serait dans ce cas traitée selon un procédé exonéré conformément à l'article 18, paragraphe 2, point a), de la loi de finances pour 2001 et bénéficierait d'un crédit d'impôt conformément à l'article 30.
- (327) La BAA et plusieurs parties intéressées font valoir que les plans de travail, la pierre à maçonner et la pierre de revêtement constituent des utilisations en tant que granulats et que les carrières produisant ces produits en tant que produits primaires devraient être soumises à la taxe. Leur argument principal consiste à dire que la structure des produits des carrières concernées ne diffère pas de celle des carrières de roches (comme le granite ou le grès) qui produiraient également en priorité de la pierre à maçonner et ensuite des granulats secondaires de qualité inférieure.
- (328) Contrairement à d'autres granulats comme le calcaire, il semble que l'ardoise requiert une extraction plus profonde, ce qui rend son coût d'extraction plus élevé que celui d'une carrière ordinaire. Les autorités britanniques et les parties intéressées ont montré qu'il existe une différence importante entre les carrières produisant des granulats ordinaires (par exemple de granite, de grès et de calcaire) et les ardoisières, différence qui justifie réellement un traitement fiscal différent.
- (329) La BAA et plusieurs parties intéressées ont fait valoir que certaines ardoisières ne produiraient pas de produits architecturaux spécifiques mais exploiteraient délibérément l'ardoise pour une utilisation en tant que granulats. De plus, des carrières prétendraient devoir être exonérées parce qu'elles produisent de l'ardoise alors qu'elles produisent en fait un matériau qui ne présente pas le clivage ardoisier voulu ou a été mal classé.
- (330) À cet égard, la Commission note d'abord que, selon les autorités britanniques, rien n'indique que des carrières extrairaient délibérément de l'ardoise pour une utilisation en tant que granulats. D'ailleurs, étant donné l'absence de preuve probante du contraire, on ne pouvait pas s'attendre à ce que les autorités britanniques démontrent un fait négatif, c'est-à-dire qu'aucune carrière n'extrait délibérément de l'ardoise pour une utilisation en tant que granulats. Lorsque des exemples de carrières supposées exploiter délibérément l'ardoise pour une utilisation en tant que granulats ont été portés à la connaissance de la Commission, cette dernière a demandé aux autorités britanniques de fournir des renseignements sur les carrières concernées. Ces renseignements montrent qu'aucune de ces carrières n'exploite délibérément et principalement l'ardoise pour une utilisation en tant que granulats. Ces renseignements ont uniquement introduit un doute quant à la classification des produits d'une carrière en particulier en tant qu'ardoise. Les autorités britanniques se sont engagées à mener une enquête à ce sujet. Une classification erronée des matériaux serait considérée comme une infraction à l'AGL et ne constituerait pas une aide d'État.

- (331) Ensuite, la Commission considère, comme indiqué au considérant 169 ci-dessus, que les publicités dans lesquelles les carrières décrivent leurs produits pour attirer les clients ne constituent pas des bases totalement pertinentes pour l'évaluation de l'utilisation des matériaux, eu égard aux objectifs de l'AGL. D'ailleurs les autorités britanniques ne prennent pas ce type de description en considération pour appliquer la taxe.
- (332) Le critère utilisé par les autorités britanniques pour vérifier si le matériau extrait par une carrière donnée est de l'ardoise, conformément au rapport ⁽⁶⁹⁾, est qu'il «se fend uniquement avec un ciseau en plaques et éclats tranchants». Si certaines carrières ont prétendu produire de l'ardoise et bénéficient donc d'une exonération, alors que leur matériau ne présente pas un clivage ardoisier suffisant, comme l'affirme la BAA, ces carrières auraient donc commis une faute en ne se déclarant pas pour s'acquitter de l'AGL. Il s'agirait d'un problème d'application de la réglementation et il appartiendrait aux services fiscaux britanniques d'enquêter pour fraude fiscale. Les autorités britanniques se sont engagées à enquêter sur la carrière mentionnée ci-dessus et sur tous les autres cas dans lesquels des recherches entreprises dans le cadre d'une collecte de preuves pour la Commission posent des problèmes de mauvaise classification des matériaux. Si le matériau s'avérait ne pas être de l'ardoise, la taxe serait due ainsi qu'une amende.
- (333) Ainsi que le Tribunal l'a exprimé dans ses conclusions ⁽⁷⁰⁾, l'inclusion de certains matériaux dans le champ d'application de la taxe, en vertu de la règle de taxation normale applicable, ne dépend «que de leur exploitation effective et avérée en tant que granulats». Si l'on applique cela à l'ardoise récemment extraite, on peut en déduire qu'en l'absence de preuves indiquant que les carrières extraient délibérément de l'ardoise pour une utilisation en tant que granulats, l'ardoise ne peut se comparer à des matériaux assujettis et l'exonération de l'ardoise respecte les principes généraux de l'AGL.
- (334) Il a été démontré à la Commission que l'ardoise n'est pas délibérément extraite pour une utilisation en tant que granulats mais pour produire des produits taillés et décoratifs.
- (335) La Commission conclut donc que l'ardoise récemment extraite ne se trouve pas dans la même situation factuelle et juridique que les matériaux taxés et n'est donc pas soumise au principe de taxation normale de l'AGL.
- (336) S'il ressort des observations transmises que seule une petite partie (environ 5 %) du matériau extrait de l'ardoisière est constituée d'ardoise de qualité supérieure susceptible d'être vendue en feuilles de dimensions adaptées pour des produits architecturaux et taillés, mais pas pour une utilisation en tant que granulats, les autres produits de l'extraction sont des sous-produits ou des déchets d'ardoise utilisables en tant que granulats (l'exonération des déblais résultant de l'extraction de l'ardoise est évaluée section 5.6.4).
- (337) Cependant, comme l'extraction des sous-produits de l'ardoise est inévitable lorsque l'on extrait l'ardoise de qualité supérieure pour les matériaux décoratifs et taillés employés dans la construction et comme ces sous-produits ne peuvent résulter de l'extraction d'autres matériaux, leur exonération participe à atteindre l'objectif de l'AGL. Elle peut également contribuer à détourner la demande des matériaux récemment extraits pour une utilisation en tant que granulats au profit des sous-produits de l'ardoise. Cette exonération ne risque pas de favoriser de nouvelles extractions d'ardoise vu le coût d'extraction élevé de l'ardoise, que seule peut couvrir la fabrication de produits en ardoise, décoratifs ou taillés. La diminution du nombre d'ardoisières en activité depuis l'introduction de l'AGL (43 à 32), signalée par les autorités britanniques, le confirme également ⁽⁷¹⁾.
- (338) La Commission fait observer qu'il pourrait exister de l'ardoise naturelle qui n'est pas pure à 100 % mais qui remplit néanmoins le critère, à savoir qu'elle se fend uniquement avec un ciseau en plaques et éclats tranchants. Les autorités britanniques ont considéré que dans ce cas l'exonération devrait également s'appliquer au matériau essentiellement composé d'ardoise.
- (339) La Commission estime donc qu'en l'absence de preuves qu'un matériau constitué essentiellement d'ardoise est délibérément extrait pour une utilisation en tant que granulat, il convient d'appliquer à ce matériau le raisonnement appliqué au matériau entièrement composé d'ardoise, ce qui correspond à la situation décrite au considérant 338.
- (340) Ainsi, l'exonération accordée aux matériaux constitués entièrement ou essentiellement d'ardoise ou entrant dans la composition d'un produit constitué d'ardoise, au titre de l'article 17, paragraphe 4, point a), de la loi de finances pour 2001 ne déroge pas à la taxation normale de l'AGL.

⁽⁶⁹⁾ Voir note 64.

⁽⁷⁰⁾ Affaire T-210/02 RENV, British Aggregates/Commission, précitée à la note 4, point 72.

⁽⁷¹⁾ Voir tableau au considérant 143.

5.6.2.5.2. Schiste

- (341) Le schiste est une roche et par conséquent un granulats au sens de l'article 17, paragraphe 1, de la loi de finances pour 2001. Son exonération de l'AGL ne déroge donc pas au principe de taxation normale de cette dernière dans la mesure où le schiste n'est pas délibérément extrait pour une utilisation en tant que granulats. Si cela était le cas, son exonération se justifierait uniquement si elle contribue à atteindre l'objectif de l'AGL en matière d'environnement, c'est-à-dire faire basculer la demande.
- (342) Dans leurs observations, les parties intéressées et les autorités britanniques ont signalé plusieurs utilisations du schiste en tant que granulats, principalement comme granulats de qualité inférieure pour le remblai des sous-couches de routes ou pour les digues.
- (343) La Commission remarque aussi que le schiste est souvent interstratifié avec du grès ou d'autres matériaux taxés. Dans ce cas, on peut considérer que le schiste est délibérément extrait avec ces matériaux pour être exploité commercialement en tant que granulats.
- (344) Les autorités britanniques affirment elles-mêmes que les matériaux extraits pour être utilisés en tant que granulats ou les sous-produits issus d'un processus visant à produire des granulats pour une exploitation commerciale ne sont pas dans la même situation de fait que les matériaux exonérés. Ainsi le schiste qui est délibérément extrait pour être commercialisé en tant que granulats ne se trouve pas non plus dans la même situation de fait que les matériaux exonérés, au même titre que tous les autres matériaux récemment extraits soumis à la taxe. Il ne serait donc absolument pas justifié qu'un matériau délibérément extrait pour une utilisation en tant que granulats bénéficie d'une exonération de l'AGL.
- (345) Les autorités britanniques ont montré que la plus grande partie du schiste n'est pas utilisée en tant que granulats parce que le schiste n'est en général pas adapté à cette application. Le schiste de qualité supérieure sert à la production des briques, un procédé céramique.
- (346) La Commission remarque, en se fondant sur les informations reçues des parties intéressées, que le schiste récemment extrait peut être utilisé en tant que granulats, même si les applications sont rares et que, contrairement à l'extraction de l'ardoise, aucun produit haut de gamme fabriqué à partir de schiste ne pourrait entraîner une exonération. En outre, le schiste lui-même est un matériau dont les propriétés sont très variables d'un lieu d'exploitation à l'autre.
- (347) La Commission prend note des observations des autorités britanniques, détaillées au considérant 297, selon lesquelles le schiste appartient à la même famille de roches que l'argile, même si l'on estime que le schiste plus dur appartient à la même famille que l'ardoise.
- (348) En outre, contrairement aux argiles, certains schistes peuvent être utilisés et sont utilisés comme remblai dans la construction sans transformation physique (considérant 299).
- (349) La Commission a reçu des observations des parties intéressées montrant que le schiste peut être, et est, délibérément extrait pour être exploité commercialement en tant que granulats. Le prix du schiste est compris entre [...] et 4,44 GBP (voir considérants 292, 304 et 307). Il arrive que sur ce prix, le transport du schiste représente déjà 3 GBP. La Commission note néanmoins qu'elle n'a pas reçu d'informations sur les prix du schiste extrait en tant que produit principal d'une carrière mais uniquement pour le schiste extrait en tant que sous-produit d'un autre matériau.
- (350) Concernant le schiste récemment extrait, la Commission dispose d'informations sur au moins quatre ou cinq ⁽⁷²⁾ carrières indiquant qu'elles extraient principalement du schiste pour une utilisation en tant que granulats. La Commission indique au considérant 318 avoir demandé aux autorités britanniques, en réponse à la liste des carrières figurant dans l'annuaire des mines et carrières 2010 du BGS comme extrayant principalement du schiste pour l'exploitation commerciale des granulats de schiste, transmise par la BAA, de donner des informations à propos de ces carrières, sur la base des déclarations fiscales confidentielles. Il ressort de ces informations que quatre ou cinq ⁽⁷²⁾ carrières étaient enregistrées en tant que bénéficiaires d'une exonération pour le schiste alors qu'elles produisent de la pierre de taille et du schiste pour une utilisation en tant que granulats. Les autorités britanniques ont expliqué que dans la mesure où les carrières produisent de la pierre de taille, le schiste doit être considéré comme un sous-produit de la pierre de taille et bénéficie à juste titre d'une exonération. La Commission

⁽⁷²⁾ Voir note 67.

ne peut pas accepter cette explication. En effet, comme il est expliqué aux considérants 151 à 158, les sous-produits de la pierre de taille ne bénéficient pas d'une exonération de l'AGL. De plus, toutes les carrières de granulats produiraient de la pierre de taille si la demande existait et si la roche se prêtait à la taille. Cela ne signifie pas pour autant que, si la demande existe et si l'opération est rentable, elles ne produiront pas principalement des granulats en l'absence de demande pour de la pierre de taille. Ces carrières doivent donc être considérées comme pratiquant délibérément l'extraction du schiste pour une utilisation en tant que granulats.

- (351) La Commission remarque que l'une des observations reçues porte à contradiction. Les observations formulées par Torrington Stone concernent l'extraction et la vente de granulats de schiste extraits en tant que produit primaire dans l'une de leurs carrières (Vyse). Les autorités britanniques soutiennent au contraire que la carrière ne produit pas du tout de schiste, d'après la présentation de ses produits sur son site internet. La Commission note néanmoins qu'il est fait mention du schiste sur le site internet de la carrière Vyse, non pas dans la description de leurs produits mais dans les caractéristiques des différents produits qu'elle extrait ⁽⁷³⁾.
- (352) En outre la Commission doit tenir compte de cette observation parce qu'elle est présentée par la carrière elle-même. Il se peut que le matériau produit ait été classé comme du schiste par erreur mais la carrière elle-même affirme avoir bénéficié de l'exonération relative au schiste. De plus, les autorités britanniques ont déclaré à plusieurs reprises qu'elles ne prennent pas en considération la façon dont une carrière présente ses produits au public eu égard à l'AGL. Il n'est pas indiqué qu'un test géologique a été pratiqué à la carrière.
- (353) D'après les informations et les preuves dont elle dispose, la Commission estime que le schiste récemment extrait se trouve dans une situation factuelle et juridique comparable à celles d'autres matériaux taxés.
- (354) Les autorités britanniques n'ont pas démontré que l'exonération de schiste récemment extrait pour une utilisation en tant que granulats se justifie au titre de l'objectif de «basculement de la demande» de l'AGL. En outre, cette exonération permet le maintien de l'extraction de nouveau schiste pour une utilisation en tant que granulats et constitue donc une dérogation au principe de taxation normale de l'AGL, ce qui est contraire à l'objectif de cette dernière.
- (355) L'exonération des déblais issus de l'extraction du schiste est évaluée ci-après à la section 5.6.4.
- (356) La Commission note cependant que le schiste, lorsqu'il est extrait en tant que sous-produit du charbon, bénéficie de l'exonération au titre de l'article 17, paragraphe 4, point a), de la loi de finances pour 2001, ainsi que d'une autre exonération au titre de l'article 17, paragraphe 3, point f), de la même loi. Comme nous allons l'indiquer ci-après au considérant 367 de la présente décision, le charbon n'est pas un granulats et il n'est pas possible de l'utiliser en tant que tel.
- (357) Le schiste, qui est un sous-produit inévitable de l'extraction du charbon, peut convenir pour une utilisation en tant que granulats et entre donc dans le champ d'application de la taxation normale au titre de l'AGL. Son exonération pourrait néanmoins se justifier au titre de l'objectif de «basculement de la demande» de l'AGL. En outre, vu sa valeur, il est très peu probable qu'en exonérant le schiste en tant que sous-produit on puisse provoquer une augmentation des nouvelles extractions de charbon dans la mesure où ce ne serait pas logique économiquement parlant.
- (358) De plus, le schiste, comme l'argile, sert principalement à fabriquer des tuyaux, des tuiles et des briques, donc des produits en céramique, et bénéficie ainsi du crédit d'impôt octroyé pour les procédés céramiques au titre de l'article 30, paragraphe 1, point c), de la loi de finances pour 2001. Comme il ne s'agit pas d'une utilisation en tant que granulats et comme les matériaux utilisés pour produire la céramique subissent d'importantes transformations physiques, par exemple une fusion destinée à obtenir un produit dur, durable et étanche, il serait justifié que le schiste utilisé pour la production de céramique bénéficie de l'exonération de l'AGL. La Commission a déjà conclu dans la décision d'ouvrir la procédure que l'exonération des processus industriels et agricoles [article 30, paragraphe 1, point c)] respectait les principes de taxation normale sous-tendant l'AGL (considérant 137).
- (359) La Commission remarque que la BAA et d'autres parties intéressées ont fait observer que les matériaux utilisés pour les briques ne devraient pas être exonérés. Les autorités britanniques ont pourtant montré que les briques et les autres procédés céramiques ne constituent pas des utilisations en tant que granulats. Le processus de fabrication des briques est long. Le schiste ou l'argile est porté à une température élevée (supérieure à 1 000 °C) dans un four afin de modifier sa structure pour obtenir une brique solide et durable. Les autres produits en céramique sont cuits de façon similaire, dans un four, mais façonnés différemment pour donner des tuyaux ou des tuiles.
- (360) Les briques ne sont pas destinées à être utilisées en tant que remblai, comme les roches concassées, mais à être empilées de façon ordonnée pour construire des murs.

⁽⁷³⁾ Informations disponibles à <http://www.brauntonaggregates.co.uk/technical-details.html>, consultées le 11 mars 2015.

- (361) Sur la base de ce qui précède, la Commission conclut que l'utilisation du schiste dans le procédé céramique peut bénéficier d'une exonération de l'AGL, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une utilisation du schiste en tant que granulats.
- (362) Le schiste peut également servir de source d'aluminosilicate pour fabriquer du ciment, en remplacement de l'argile, des scories ou d'autres matériaux. Il est mélangé avec du calcaire, un procédé exonéré d'AGL. L'utilisation de calcaire, ou de calcaire mélangé à d'autres matériaux dans le ciment, est exonérée de la taxe, conformément à l'article 18, paragraphe 2, point c), de la loi de finances pour 2001 puisque dans cette application les propriétés chimiques du matériau sont importantes (le calcaire apporte du silicate de calcium et l'argile ou le schiste de l'aluminosilicate). Le schiste servant à fabriquer du ciment avec du calcaire devrait donc à juste titre être exonéré en vertu dudit article de la loi de finances pour 2001. La Commission a déjà conclu dans la décision d'ouvrir la procédure que l'exonération de ce procédé respectait les principes de taxation normale de l'AGL (considérant 90).
- (363) Les producteurs de schiste devraient indiquer l'utilisation qui a été faite du matériau constitué entièrement ou essentiellement de schiste qu'ils ont produit afin de demander une exonération de l'AGL.
- (364) Le schiste, par exemple, peut être extrait comme sous-produit inévitable de l'extraction de l'argile. Dans ce cas, si l'argile ne bénéficie pas déjà d'une autre exemption ou exonération, il faudrait évaluer si ce schiste peut être exonéré de l'AGL au motif qu'il n'a pas été délibérément extrait pour une utilisation en tant que granulats. L'exonération respecterait les principes de l'AGL dans la mesure où il s'agit de schiste qui est un sous-produit résultant inévitablement de la production d'un matériau autre qu'un granulats, non utilisé en tant que granulats, et que ce schiste pourrait remplacer des granulats récemment extraits.
- (365) En ce qui concerne le schiste qui est un sous-produit d'une nouvelle extraction d'un autre matériau taxé, comme le grès grossier ou le calcaire, la Commission remarque que l'exonération établit une différence entre le schiste et d'autres matériaux taxés. Il convient néanmoins d'étudier si cette différenciation fiscale est susceptible d'être justifiée par l'objectif de l'AGL. Même s'il pouvait découler de cette exonération une augmentation de l'emploi du schiste en tant que sous-produit utilisé comme granulats, au détriment d'autres sous-produits non exonérés, ni les autorités britanniques ni les parties intéressées n'ont transmis à la Commission d'informations prouvant que cette exonération contribue à atteindre l'objectif de l'AGL, à savoir réduire les nouvelles extractions de matériaux pour une utilisation en tant que granulats.
- (366) La Commission estime donc que le matériau constitué entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une utilisation en tant que granulats, incluant ici le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés, se trouve dans la même situation factuelle et juridique que d'autres granulats taxés, eu égard au principe de taxation normale de l'AGL et à son objectif environnemental. En conséquence, cette exonération est, de fait, sélective.

5.6.2.5.3. Charbon

- (367) Les observations formulées conjointement par les autorités britanniques et la BAA, ainsi que les observations formulées en d'autres occasions par les autorités britanniques, confirment que le charbon n'est pas utilisé en tant que granulats et ne peut pas l'être. Le charbon ne se trouve donc pas dans la même situation juridique et factuelle que les matériaux soumis à l'AGL, conformément à l'objectif poursuivi par l'AGL. Il en est de même pour les matériaux constitués essentiellement de charbon, soit une situation dans laquelle la composition géologique du charbon extrait n'est pas pure.

5.6.2.5.4. Lignite

- (368) Les observations formulées conjointement par les autorités britanniques et la BAA, ainsi que les observations formulées en d'autres occasions par les autorités britanniques, confirment que le lignite n'est pas, et ne peut être, utilisé en tant que granulats. Le lignite ne se trouve donc pas dans la même situation juridique et factuelle que les matériaux soumis à l'AGL, conformément à l'objectif poursuivi par l'AGL. Il en est de même pour les matériaux constitués essentiellement de lignite, soit une situation dans laquelle la composition géologique du lignite extrait n'est pas pure.

5.6.3. EXONÉRATION DES GRANULATS COMPOSÉS ENTIÈREMENT DE DÉBLAIS, DE DÉCHETS OU D'AUTRES SOUS-PRODUITS, HORS LES ROCHES DE RECOUVREMENT, ISSUS DE L'EXTRACTION OU D'UN AUTRE TYPE DE SÉPARATION DE TOUTES QUANTITÉS DE GRANULATS DU KAOLIN OU DE L'ARGILE PLASTIQUE [ARTICLE 17, PARAGRAPHE 3, POINT e) ET POINT f) ii)]

- (369) Les autorités britanniques avaient précisé dans les observations formulées avant la décision d'ouvrir la procédure que le kaolin (également appelé «argile blanche») ⁽⁷⁴⁾ et l'argile plastique ⁽⁷⁵⁾ sont des ressources minérales ayant de la valeur, qui ne sont normalement pas extraites pour être utilisées en tant que granulats. Les déblais composés de déchets de roches et de sable constituent un sous-produit inévitable de cette extraction. Les déchets de kaolin servent à la construction de talus et de remblais ordinaires et à la production de matériaux liés avec du bitume pour la construction des routes et peuvent remplacer d'autres granulats fins pour la fabrication de béton. Les déchets d'argile plastique se vendent également en tant que granulats sur le marché de la construction.
- (370) Les autorités britanniques avaient souligné que dans la mesure où les déblais résultant de l'extraction d'argile plastique et de kaolin sont disponibles dès que ces derniers sont extraits, et étant donné que ces déblais peuvent remplacer du sable, du gravier et des roches spécialement extraits pour être utilisés en tant que granulats, l'exonération aidait à limiter l'extraction de sable, gravier et roches spécialement extraits pour être utilisés en tant que granulats et que dans l'ensemble, elle contribuait à réduire les conséquences de l'extraction des granulats sur l'environnement. Les autorités britanniques avaient donné des informations sur les déchets résultant de l'extraction de kaolin et d'argile plastique et les terrils générés.
- (371) La Commission s'est demandée au considérant 106 de la décision d'ouvrir la procédure si ce matériau était dans une situation comparable à celle de granulats non exonérés, mais a observé qu'il peut exister une différence entre le matériau exonéré et un matériau qui ne l'est pas dans la mesure où le matériau exonéré constitue les déblais de l'extraction du kaolin et de l'argile plastique. Il s'agit d'un sous-produit inévitable de cette extraction qui n'est pas nécessairement produit pour l'extraction de granulats mais d'une manière générale lors de l'extraction de kaolin et d'argile plastique. D'ailleurs les propriétés particulières du kaolin et de l'argile plastique ne peuvent pas toujours être reproduites.
- (372) La Commission a émis des doutes au considérant 107 de la décision d'ouvrir la procédure quant à savoir si la différence suffisait à démontrer que l'exonération est justifiée par la nature et la logique de l'AGL et a indiqué qu'elle avait besoin d'informations supplémentaires.
- (373) À la suite de la publication de la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a reçu de nombreuses observations des parties intéressées à cet égard.

5.6.3.1. **Observations reçues par la Commission**

a) *Observations présentées par Sibelco Europe le 16 janvier 2014*

- (374) Sibelco indique dans ses observations être une entreprise ayant pour activité l'extraction, le traitement et la vente de kaolin (argile blanche) et d'argile plastique. La majorité de la production (80 à 90 %) d'argile plastique et de kaolin est exportée. Sibelco explique que l'extraction d'argile plastique et de kaolin constitue l'objectif principal de l'exploitation de ses carrières. Les autres matériaux extraits par nécessité peuvent être considérés comme des matériaux secondaires qui sont ou non susceptibles de servir finalement de granulats, en fonction de leur composition et des traitements possibles.
- (375) Sibelco affirme qu'il est impossible d'utiliser le kaolin et l'argile plastique ainsi que leurs sous-produits en tant que granulats. L'entreprise est spécialisée dans les minéraux industriels exclusivement destinés à des applications et utilisations finales autres que les granulats. Le kaolin et l'argile plastique se distinguent par des propriétés physiques et chimiques uniques, ainsi que par leur rareté, qui expliquent leur valeur élevée.
- (376) Selon Sibelco, les déblais de l'extraction de ces minéraux ne constituent pas un matériau spécialement extrait pour être employé en tant que granulats. L'extraction des déblais est une conséquence nécessaire à la production de kaolin et d'argile plastique. Les sous-produits sont complètement différents des minéraux que sont le kaolin et l'argile plastique. Leurs applications sont différentes et ils ne sont en aucune manière interchangeables. Sibelco

⁽⁷⁴⁾ D'après les informations fournies par le Royaume-Uni, le kaolin est une argile sédimentaire à grain fin composée de kaolinite. Le kaolin est utilisé pour produire la porcelaine et le papier brillant, des produits médicaux et cosmétiques.

⁽⁷⁵⁾ L'argile plastique est une argile sédimentaire kaolinitique à grain fin généralement composée de 20 à 80 % de kaolinite, de 10 à 20 % de mica et de 6 à 65 % de quartz. Elle est utilisée pour produire des céramiques et confère plasticité et résistance sans cuisson.

affirme en outre que si ces carrières n'extraient pas d'argile plastique ni de kaolin, aucun matériau pouvant éventuellement servir de granulats ne serait disponible pour le marché puisque les carrières ne pourraient pas fonctionner de façon rentable autrement qu'en produisant de l'argile plastique et du kaolin. Le prix de vente du kaolin et de l'argile plastique est nettement supérieur à celui des granulats secondaires du site. D'ailleurs, le prix du kaolin est de [...] à [...] fois supérieur, tandis que celui de l'argile plastique est de [...] à [...] fois environ supérieur. Sibelco estime que l'extraction du kaolin s'accompagne d'un volume de déblais inévitables équivalent à 8 ou 10 fois celui du kaolin et l'extraction de l'argile plastique d'un volume d'autres matériaux équivalent au double de celui de l'argile.

- (377) Sibelco fait valoir qu'étant donné la situation et la répartition des sites d'extraction du kaolin et de l'argile plastique, les conditions géologiques particulières et l'importance de l'investissement nécessaire à la mise en place des opérations d'extraction dans ces zones, aucune extraction de déblais n'aurait lieu sur ces sites en l'absence de l'extraction de kaolin et d'argile plastique.
- (378) Sibelco précise que toutes les ventes de granulats dérivés des sous-produits de l'extraction du kaolin et de l'argile plastique permettent une réduction immédiate du volume de ces matériaux placés en décharge sur les terrils du site d'extraction.
- (379) Selon les informations données par Sibelco, dans les gisements de kaolin, le minéral argileux se forme par la décomposition et la décomposition partielle du feldspath dans le granite, un processus que l'on appelle la kaolinisation. Si la composition et les propriétés du kaolin diffèrent selon les gisements, le rapport entre le volume total de roche et le kaolin est en général d'environ 10 %. Il est possible d'effectuer une extraction sélective mais la plus grande partie de la masse rocheuse (couches intermédiaires) doit être extraite avant que le kaolin puisse être séparé. Le processus de séparation du kaolin, incluant la séparation hydraulique, la séparation par gravité et plusieurs criblages et calibrages, donne des sous-produits composés de granite oxydé et non oxydé, de stériles (roches) de quartz et de mica. Il est impossible d'utiliser ces sous-produits sous la forme dans laquelle ils ont été extraits en tant que granulats. Ils doivent subir un traitement pour qu'une partie d'entre eux soit utilisée comme granulats.
- (380) D'après Sibelco, dans les gisements d'argile plastique, l'argile est aussi essentiellement un minéral kaolinique mais qui s'est déposé par des processus de sédimentation géologique produisant souvent une superposition de strates distinctes. Cette superposition comprend des couches d'argile plastique, d'argile plastique à lignite et de sable. Ces couches intermédiaires doivent être extraites pour accéder aux couches successives d'argile plastique. Il convient de sélectionner soigneusement les couches d'argile plastique et les couches intermédiaires afin d'éviter toute contamination de l'argile plastique par d'autres matériaux et tout mélange non prévu de couches de différentes qualités d'argile plastique. En général les couches intermédiaires représentent plus de la moitié de la totalité du volume extrait. Une fois les couches d'argile plastique extraites, elles sont mélangées dans des proportions précises en fonction de l'utilisation finale.
- (381) Selon Sibelco, la différence entre les carrières de kaolin et d'argile plastique et les carrières de granulats tient principalement au fait que dans ces dernières, les déchets et sous-produits sont composés essentiellement du même matériau. Dans les carrières d'argile plastique et de kaolin, les sous-produits sont des matériaux nettement distincts des argiles que l'on recherche en tant que minéral primaire.
- (382) Sibelco affirme que l'exonération octroyée actuellement aux granulats obtenus après un traitement adapté des matériaux constituant des sous-produits inévitables de l'extraction du kaolin et de l'argile plastique ne provoquera pas d'augmentation de l'activité d'extraction du kaolin et de l'argile plastique. L'activité de la carrière dépend de la demande en kaolin et en argile plastique ainsi que des ventes. Même si quelques sous-produits de l'extraction du kaolin et de l'argile plastique sont ensuite traités afin de pouvoir finalement être utilisés comme granulats, la majorité des produits résultant de l'extraction sont encore mis en décharge sur les terrils. Il n'y a pas plus de demande pour des granulats (malgré l'exonération actuelle de la taxe), mais l'extraction doit continuer dans les carrières afin de répondre à la demande du marché en kaolin et en argile plastique. Actuellement le volume des déblais, déchets et sous-produits recueillis dans les carrières de kaolin et d'argile plastique de Sibelco est cinq fois supérieur à celui des granulats vendus. L'exonération actuellement octroyée ne peut donc pas favoriser l'extraction de matériaux pour une utilisation en tant que granulats. Il apparaît en outre que le modèle de vente pour les argiles et les granulats est complètement différent. Concernant les granulats, un contrat de fourniture est associé à un projet donné qui dure relativement peu de temps. Au contraire, le secteur du kaolin et de l'argile plastique doit fournir aux fabricants de céramique un mélange de matériaux cohérent pendant de nombreuses années.
- (383) Sibelco a transmis à la Commission, en plus de ses observations, une vue d'ensemble de la géologie, de l'extraction et du traitement de l'argile plastique et du kaolin.

b) *Observations présentées par Imerys Minerals Limited («IML») le 17 janvier 2014*

- (384) IML exploite le kaolin et l'argile plastique sur plus de 5 000 hectares en Cornouailles, dans le Devon et dans le Dorset au sud-ouest de l'Angleterre.
- (385) IML affirme qu'au niveau mondial, le Royaume-Uni arrive en tête des producteurs et exportateurs d'argile plastique de qualité supérieure et exporte plus de 80 % de sa production. L'argile plastique sert principalement de matière première dans la fabrication des céramiques (en particulier les sanitaires, les carreaux muraux et les dalles et les articles pour la table). Elle est également employée dans les émaux et les vernis, les briques pour la construction et les applications réfractaires et comme produit de remplissage et agent d'étanchéité. Les propriétés physiques de l'argile plastique rendent son utilisation en tant que granulats impossible. En effet, les granulats doivent en principe être des matériaux durs et granuleux, alors que l'argile plastique est souple et a un grain fin. La valeur relative de l'argile plastique exclurait également son utilisation en tant que granulats. Il s'agit d'un matériau relativement rare et important dont la valeur départ usine peut atteindre [...] GBP la tonne, en fonction de sa qualité et du niveau de la demande sur le marché.
- (386) Selon IML, le Royaume-Uni est l'un des principaux producteurs et exportateurs de kaolin dans le monde. Il exporte plus de 90 % de sa production.
- (387) IML affirme que le kaolin est apprécié pour sa blancheur, la petite taille et la forme plate de ses particules, sa texture douce non abrasive et son inertie chimique. Il est principalement employé dans la fabrication du papier comme charge et pigment de surface, dans la fabrication de sanitaires et d'articles pour la table. On peut citer d'autres applications spécialisées: charge pour les peintures, les colles, les plastiques, le caoutchouc et les agents d'étanchéité et la fabrication de fibres de verre et de produits pharmaceutiques.
- (388) Selon IML, les propriétés physiques du kaolin rendent son utilisation en tant que granulats impossible. Sa valeur relative exclurait également son utilisation en tant que granulats. Le kaolin est un produit très rare au niveau national comme international. Étant donné sa rareté et son importance, due à la demande que génèrent ses utilisations dans plusieurs secteurs, il atteint des prix relativement élevés. Le prix d'un produit de qualité inférieure pour une application de base s'établit à [...] GBP environ départ usine, alors que le prix d'un produit de qualité supérieure très spécialisé pour une application technique atteint plus de [...] GBP la tonne.
- (389) IML indique qu'ils reçoivent une redevance modeste, en moyenne [...] GBP environ la tonne, pour le matériau vendu comme granulats secondaire. D'après IML, l'extraction d'argile plastique et de kaolin continuerait, indépendamment de tout autre facteur, et la production de déchets est inévitable. Leur utilisation en tant que granulats représente une meilleure solution, pour l'environnement, que l'extraction de granulats primaires. En l'absence de débouchés stables pour les déchets, la quantité de matériaux mis en décharge de surface augmentera.
- (390) IML précise que sur les 8,47 millions de tonnes extraites au total, 6,5 millions environ entrent dans la catégorie des matériaux potentiellement transformables en granulats. Les brèches, la roche concassée, le gravier, les couches intermédiaires, les roches et les stériles peuvent être transformés en différents types de granulats concassés allant des gravillons calibrés aux matériaux pour couches de fondation/remblais. Le concassage produit des graviers et du sable. Le procédé de séparation du kaolin avec une roue à palettes produit également du sable. Les 6,5 millions de tonnes de matériaux ne peuvent pas être totalement transformées en granulats secondaires commercialisables. Le volume de déchets dépend de la nature de la zone d'extraction du kaolin. Un exploitant de déchets de kaolin en activité a calculé que le taux de rendement classique est de 65 %. À partir des 6,5 millions de tonnes de déchets miniers produits par an, susceptibles d'être transformés en granulats, on peut fabriquer plus de 4 millions de tonnes de produits commercialisables.
- (391) Selon IML, le prix du sable pour béton «tamisé à sec» s'établit en moyenne à [...] GBP départ usine et celui d'un produit concassé (granulats), à [...] GBP départ usine. ILM ne s'occupe pas directement de la vente, mais la confie à un exploitant de déchets de kaolin.
- (392) IML affirme qu'il est impossible que l'exonération de l'AGL conduise à une augmentation de l'extraction d'argile plastique ou de kaolin pour produire plus de matériaux exonérés de la taxe. IML met déjà plus de déchets en décharge qu'elle n'en fournit pour être transformés en granulats, preuve que le niveau d'extraction dépend entièrement de la demande du marché pour les minéraux primaires, le kaolin et l'argile plastique.
- (393) IML fait valoir que le procédé d'extraction produit déjà plus de déchets qu'il ne s'en vend et qu'il serait illogique d'extraire plus de kaolin/argile plastique pour produire les granulats secondaires.

- (394) Selon IML, la production de granulats commercialisables suppose un traitement supplémentaire. Elle affirme que le coût d'une installation de tamisage s'élève environ à 0,75 million de GBP, celui d'une installation de concassage à 2 millions de GBP environ et celui d'une installation de lavage pour traiter le sable à mortier atteindrait jusqu'à 1,5 million de GBP. En prenant pour base le prix de vente moyen du sable à [...] GBP la tonne et celui des granulats concassés à [...] GBP la tonne, les coûts de production représenteraient généralement 35 % pour le sable et 50 % pour les granulats concassés.
- (395) D'après IML, l'exploitation des carrières pour leurs granulats potentiels ne serait pas rentable si le kaolin n'était pas extrait au préalable. Les matériaux constituant des granulats potentiels sont uniquement mis sur le marché parce que l'on extrait le kaolin et l'argile plastique. En effet, sans cette opération, les carrières ne seraient pas économiquement viables. Étant donné le coût d'extraction très élevé des minéraux et la qualité relativement faible des sous-produits issus de ce procédé comparativement aux granulats primaires, les sites ne produiraient pas de granulats du tout s'ils ne renfermaient pas de minéraux.
- (396) IML affirme que les exonérations de l'AGL reposent sur la distinction entre les déchets représentant le sous-produit d'un minéral extrait pour d'autres utilisations que les granulats (par exemple les déchets de l'extraction de kaolin et d'argile plastique) qui sont exonérés et les déchets représentant le sous-produit d'une extraction de granulats (par exemple les déchets de calcaire) qui restent soumis à l'AGL.
- (397) IML prétend que les sous-produits des carrières de pierre calcaire et de pierre de taille sont délibérément extraits pour fabriquer des granulats et être utilisés en tant que tels alors que les sous-produits de l'extraction du kaolin ou de l'argile plastique représentent les conséquences inévitables de l'extraction de ces minéraux.
- (398) IML a également transmis à la Commission une étude de cas publiée dans *Construction News* sur l'utilisation dans le béton des granulats recyclés et des granulats secondaires issus du processus d'extraction du kaolin, sur l'un des principaux sites londoniens.

c) *Observations présentées par la Kaolin and Ball Clay Association le 17 janvier 2014*

- (399) La Kaolin and Ball Clay Association explique que lors de l'exploitation du kaolin et de l'argile plastique, les carrières produisent d'autres matériaux inévitablement extraits et considérés comme des matériaux «secondaires», susceptibles ou non d'être utilisés en tant que granulats. Les matériaux secondaires ont été exonérés de l'AGL afin de favoriser leur utilisation et de limiter la quantité de ces matériaux mis en décharge à ciel ouvert. La Kaolin and Ball Clay Association affirme que le kaolin et l'argile plastique ne peuvent pas être utilisés en tant que granulats et ne sont jamais extraits dans ce but.
- (400) Selon la Kaolin and Ball Clay Association, les granulats qui sont des sous-produits du kaolin et de l'argile plastique ne seraient jamais mis sur le marché si l'on n'extrayait pas ces minéraux. La raison est simple: l'opération ne serait absolument pas rentable, vu le coût de la séparation du kaolin et de l'argile plastique des granulats et la valeur des granulats eux-mêmes. Le kaolin et l'argile plastique se vendent à des prix nettement plus élevés que les granulats. Leur extraction est rentable en tant que telle.
- (401) La Kaolin and Ball Clay Association le démontre en avançant le fait qu'aujourd'hui, alors que les granulats sont exonérés de la taxe, seulement un tiers environ des matériaux qui pourraient être transformés en granulats le sont.
- (402) La Kaolin and Ball Clay Association affirme que les ventes de sous-produits chuteront si la taxe est due sur ces minéraux actuellement exonérés. On peut déjà le noter pour des projets commençant en avril 2014.

d) *Observations présentées par la BCC le 17 janvier 2014*

- (403) La BCC fait valoir que l'objectif principal de l'exploitation des carrières de kaolin et d'argile plastique consiste à extraire et à traiter ces produits particuliers qui se distinguent par leur rareté et leurs propriétés physiques et chimiques uniques. Selon la BCC, le kaolin, l'argile plastique et leurs sous-produits ne peuvent pas être utilisés en tant que granulats et ne sont jamais extraits dans ce but. D'autres matériaux inévitablement extraits peuvent être considérés comme des matériaux secondaires susceptibles ou non d'être utilisés en tant que granulats. La BCC fait valoir que ces matériaux ne seraient pas extraits seuls pour une utilisation en tant que granulats et sont uniquement disponibles lorsque l'on extrait le kaolin et l'argile plastique, sinon les carrières ne seraient pas économiquement viables.

- (404) La BCC indique que le prix de vente de l'argile plastique est au moins 5 à 6 fois supérieur à celui du sous-produit susceptible d'être commercialisé en tant que granulats et que le prix de vente du kaolin est au moins 10 à 12 fois supérieur à celui de ce sous-produit. Vu l'aspect économique et les contraintes des sites, il est impossible que l'on se trouve dans une situation où l'on extrairait plus de kaolin et d'argile plastique que l'on ne peut en vendre pour générer plus de sous-produits destinés à la production de granulats. Même avec l'exonération, la majorité (cinq fois plus) des sous-produits du kaolin et de l'argile plastique ne sont pas vendus mais forment des terrils sur le site.
- (405) La BCC estime que les carrières exonérées diffèrent significativement des carrières non exonérées. Les carrières de granulats non exonérées extraient principalement le même matériau en tant que produit primaire et déchet ou sous-produit. Au contraire, dans les carrières de kaolin et d'argile plastique, les déchets diffèrent des matériaux principaux. Ces derniers sont constitués par des minéraux feldspathiques alors que les premiers sont pour la plupart des sables à base de silice.
- (406) La BCC maintient que les ventes des carrières commercialisant les sous-produits du kaolin et de l'argile plastique chuteront si la taxe leur est appliquée. Il faudra extraire plus de granulats vierges pour répondre à la demande.

e) Observations présentées par la BAA le 15 septembre 2014

- (407) La BAA a transmis des informations venant de ses membres de Cornouailles à propos de la très grande variation des prix du kaolin, compris entre 50 et 5 000 GBP la tonne en fonction de sa catégorie et de sa qualité.

f) Observations des autorités britanniques

- (408) Les autorités britanniques confirment que, non seulement les propriétés physiques du kaolin et de l'argile plastique excluent leur utilisation en tant que granulats, mais la valeur relative de ces deux matériaux exclurait aussi cette utilisation. Les autorités britanniques affirment qu'il n'existe en fait aucun cas d'exploitation réelle et prouvée de l'argile plastique et du kaolin en tant que granulats. Par conséquent, la synthèse de la Commission sur la différence entre la situation des déblais, des déchets ou des sous-produits de l'extraction de ces matériaux est entièrement correcte. L'exonération des sous-produits inévitables de matériaux qui ne peuvent pas être utilisés comme granulats et ne le sont pas est en parfaite adéquation avec l'objectif de l'AGL en matière d'environnement.
- (409) Les autorités britanniques ont décrit dans le détail l'argile plastique et le kaolin et ont expliqué pour quelles raisons ils ne sont pas utilisés comme granulats et ne peuvent pas l'être. En outre, les deux matériaux atteignent un prix élevé. D'après les autorités britanniques, l'argile plastique est un matériau relativement rare dont la valeur atteint jusqu'à 100 GBP la tonne, en fonction de sa qualité spécifique et du niveau de la demande sur le marché. Le kaolin est un matériau très rare dont le prix sur le marché est donc très élevé, entre 70 et 400 GBP la tonne. Les autorités britanniques estiment que les coûts de production du kaolin et de l'argile plastique sont également très élevés par rapport à ceux d'autres types de granulats. Les autorités britanniques ont fourni des informations venant d'entreprises actives dans ce secteur. Une entreprise a indiqué que le prix moyen de l'argile plastique était de [...] GBP la tonne et donné une fourchette de prix de [...] à [...] GBP pour différentes sortes de kaolin. Une autre entreprise a indiqué le chiffre de [...] GBP la tonne. Le coût de production moyen d'une tonne d'argile plastique est de [...] GBP dans le Dorset et de [...] GBP dans le Devon. Une autre entreprise a indiqué le chiffre de [...] GBP la tonne.
- (410) Selon les autorités britanniques, deux entreprises fournissent actuellement de l'argile plastique et du kaolin aux Royaume-Uni. Les autorités britanniques citent l'exemple d'un contrat de fourniture de sous-produits de kaolin et d'argile plastique au prix de [...] GBP la tonne en 2012. Un autre contrat a été conclu à [...] GBP la tonne de déchets de kaolin, le prix des déchets d'argile étant de [...] GBP. Aucune de ces deux entreprises ne vend directement les déblais ou les sous-produits inévitablement générés par ses activités aux utilisateurs finaux de ces granulats dans le secteur de la construction. Les deux entreprises ont plutôt conclu des accords avec des tiers (spécialisés dans la commercialisation de granulats) aux termes desquels elles s'engagent à fournir jusqu'à une certaine quantité de granulats pour un prix fixe, quelle que soit la quantité réellement fournie. Le prix n'est pas fixé directement pour chaque tonne de granulats produit. Les carrières d'argile plastique et de kaolin n'ont donc aucun intérêt à augmenter la quantité de déblais qu'elles enlèvent au-delà du niveau décidé. Les tiers vendent ensuite les granulats aux utilisateurs finaux. Selon les autorités britanniques, du fait de la récession économique, la totalité des granulats ne peut même pas être vendue.

- (411) Les autorités britanniques affirment que la production de kaolin ne peut pas être séparée de la production de déchets de kaolin. En effet, le processus d'extraction par voie humide suppose que les pompes séparent nécessairement le kaolin recherché des déchets. Traditionnellement, la première étape de l'extraction du kaolin consistait à retirer les roches de recouvrement pour mettre au jour les roches renfermant des argiles. Ensuite, l'exploitant de la carrière soumettait l'argile exposée ou la face côté fosse à des jets d'eau haute pression. Les autorités britanniques expliquent que le kaolin était ainsi extrait avec d'autres produits mélangés avec lui (sable et mica).
- (412) Selon les autorités britanniques, les roches de recouvrement issues de l'extraction sont soumises à l'AGL. Le reste des matériaux inévitablement issus du processus d'extraction du kaolin entrent dans le champ de l'exonération.
- (413) Les autorités britanniques affirment que l'argile plastique est exclusivement extraite à ciel ouvert. Cette méthode suppose l'utilisation d'excavateurs hydrauliques et de camions à benne pour creuser de façon sélective puis charger et livrer les productions d'argile aux installations de stockage et de mélange. Le rapport général entre argile et déchets s'établit dans ce secteur à environ 1 à 1,5.
- (414) Selon les autorités britanniques, si un exploitant de carrière ne peut extraire le kaolin ou l'argile plastique de qualité supérieure, il n'a aucun intérêt à extraire les sous-produits eux-mêmes, notamment à cause de leur faible valeur économique. La présence de kaolinite ou de tout autre type d'argile dans une roche réduit la résistance du matériau, un élément négatif pour ses qualités éventuelles en tant que granulats. Même si l'exploitant ne voulait pas produire le matériau de qualité supérieure, il devrait supporter les coûts élevés inhérents au retrait et à la mise en décharge du matériau fin, c'est-à-dire la kaolinite ou autre argile et le mica. Il serait donc contraire à la logique de retirer les produits de qualité supérieure et de s'en débarrasser afin de conserver les sous-produits de faible valeur que l'on peut utiliser en tant que granulats. Les autorités britanniques estiment que même avec une exonération de la taxe, il serait irrationnel sur le plan économique d'effectuer des extractions sur les sites pour obtenir des déblais non taxés si l'on n'extrayait pas aussi le kaolin et l'argile de qualité supérieure.
- (415) D'après les autorités britanniques, les sous-produits résultant inévitablement de l'extraction de l'argile plastique et du kaolin sont adaptés à certaines utilisations en tant que granulats.
- (416) Les autorités britanniques ont exprimé leur avis sur la distinction entre l'extraction du calcaire pour produire de la chaux et de la pierre de taille et les sous-produits résultant inévitablement de l'extraction de l'argile plastique et du kaolin. Elles affirment que la pierre de taille et le calcaire sont extraits pour être utilisés en tant que granulats et également pour d'autres utilisations. La pierre de taille est produite à partir de grès ou de granite, deux roches extraites pour une utilisation en tant que granulats. Les déblais, les déchets ou les sous-produits résultant de la production de pierre de taille et de pierre calcaire peuvent aussi être employés comme granulats.
- (417) Selon les autorités britanniques, l'utilisation de la pierre calcaire et de ses sous-produits en tant que granulats s'explique en partie par les propriétés du matériau. Les déchets de l'extraction du calcaire utilisé pour produire la chaux sont probablement composés aussi de calcaire plutôt que d'un autre matériau. Les autorités britanniques expliquent que, dans quelques cas seulement, les «déchets» de calcaire résultant de l'extraction de calcaire pour la production de chaux peuvent ne pas présenter les caractéristiques chimiques voulues pour cette production. Cependant, dans la grande majorité des cas, ils seraient parfaitement adaptés à une utilisation en tant que granulats ou à la production de chaux. L'utilisation finale du calcaire sera plutôt déterminée par la demande locale que par sa composition chimique.
- (418) En outre, d'après les autorités britanniques, les déchets de l'extraction des roches destinées à produire des pierres de taille sont probablement composés majoritairement de résidus du même type de roche que celle qui est taillée. Contrairement à l'argile plastique et au kaolin, la séparation des différentes qualités d'un même matériau n'entraîne pas de frais supplémentaires.
- (419) Les autorités britanniques affirment, en citant le BGS, que le matériau récemment extrait et ses sous-produits sont délibérément extraits pour une utilisation en tant que granulats et utilisés en tant que tels ⁽⁷⁶⁾. L'extraction de calcaire et de roches pour produire de la pierre de taille génère des granulats de qualité supérieure qui pourraient être extraits pour être commercialisés séparément, même si la demande locale en calcaire ou en pierre de taille était inexistante. Le prix du calcaire pour la chaux s'établit entre 12,50 et 19,50 GBP la tonne et celui de ses sous-produits entre 7,16 et 11,70 GBP la tonne. Le prix du grès et du quartzite utilisés pour la production de pierres de taille s'établit entre 45,76 et 82,42 GBP environ la tonne alors que celui de ses sous-produits s'établit entre 6,58 et 10,04 GBP la tonne environ.
- (420) Selon les autorités britanniques, une carrière de granite produirait en proportions variables de la pierre de taille pour les sols, immeubles de bureaux, cuisines de particuliers, etc., et des granulats. Le prix des roches ignées (notamment le granite), qui sont également utilisées pour la production de pierres de taille, s'établit approximativement entre 5,51 et 12,91 GBP la tonne et celui de leurs sous-produits utilisés comme granulats approximativement entre 6,12 et 12,82 GBP.

⁽⁷⁶⁾ British Geological Survey, fiche d'information sur la planification de l'exploitation des minéraux, granulats pour la construction, p. 3.

- (421) Les autorités britanniques estiment que les prix de la pierre calcaire/pierre taillée et de ses déblais (de toute façon composés du même matériau) sont proches et qu'il existe un intérêt à les extraire l'un et l'autre en fonction de la demande locale. Les autorités britanniques soutiennent qu'il est justifié d'opérer une différence entre les sous-produits résultant inévitablement de l'extraction du kaolin et de l'argile plastique et ceux de la pierre calcaire et de la pierre de taille et que tout autre traitement fiscal conduirait à des abus incontrôlables et ne pourrait pas être mis en œuvre.
- (422) Les autorités britanniques ont également démontré que l'objectif de la taxe justifie tout à fait que l'on encourage l'utilisation des sous-produits inévitables de l'extraction du kaolin et de l'argile plastique puisqu'ils peuvent être utilisés en tant que granulats. Dans la mesure où la pierre calcaire/la pierre de taille et les sous-produits résultant de leur production peuvent être employés en tant que granulats et sont extraits dans ce but, l'exonération des déblais résultant de l'extraction du calcaire/de la roche utilisée pour les pierres de taille ne pourrait qu'encourager une augmentation de l'extraction de nouveaux granulats et ne ferait pas basculer la demande en granulats récemment extraits vers les granulats recyclés et les déchets.
- (423) Les autorités britanniques prétendent que le calcaire constitue un granulats de qualité supérieure pour lequel la demande existe aussi. Dans la mesure où le calcaire extrait exclusivement pour une utilisation en tant que granulats a un marché (88 carrières au Royaume-Uni, comme le montrent les observations présentées conjointement par la BAA et les autorités britanniques), il est logique, en matière d'environnement, de remplacer ce matériau par des sous-produits d'autres extractions. Il ne semble exister aucun moyen objectif de distinguer le calcaire qui est un sous-produit de la production de chaux agricole de celui extrait spécifiquement pour être utilisé en tant que granulats.
- (424) Une partie intéressée a mentionné que des carrières de kaolin et d'argile plastique avaient été rouvertes après l'introduction de la taxe, uniquement pour produire des granulats exonérés. Deux producteurs nationaux d'argile plastique et de kaolin ont confirmé aux autorités britanniques que ce n'était pas le cas et ont maintenu ne pas avoir connaissance d'autorisations qui auraient été accordées pour des réouvertures motivées par ces raisons.
- (425) Une partie intéressée a fait observer que le sable de silice, un sous-produit de l'extraction du kaolin, a toujours été utilisé pour produire des granulats en Cornouailles et que l'exonération ne réduit pas l'extraction de sables récemment extraits. Les autorités britanniques ont vérifié et produit des données partielles sur les ventes de sable dans le Devon et en Cornouailles dont il ressort que la production ne pouvait aucunement résulter des sous-produits de l'extraction du kaolin.

5.6.3.2. *Appréciation de la Commission*

- (426) Les observations des producteurs d'argile plastique et de kaolin, de leurs associations professionnelles respectives et des autorités britanniques prouvent sans ambiguïté que l'obtention des sous-produits est non intentionnelle et inévitable. Le coût et la complexité du processus d'extraction de l'argile plastique et du kaolin et le fait que la quantité de déchets produits ne peut être écoulée en totalité sur le marché par les producteurs de kaolin et d'argile plastique montrent que l'argile plastique et le kaolin ne sont pas extraits avec le but intentionnel d'obtenir des sous-produits exonérés pour une utilisation en tant que granulats.
- (427) En outre, le mode d'exploitation commerciale des carrières d'argile plastique et de kaolin diffère de celui des carrières fournissant des granulats à des fins de construction parce que les premières doivent honorer des contrats à long terme visant à garantir une production constante des produits finaux respectifs. Ainsi, elles ne peuvent extraire ni plus ni moins de matériaux que ce qui leur est nécessaire pour produire la quantité d'argile plastique et de kaolin visée dans leurs contrats. La quantité de sous-produits de l'extraction resterait donc identique. L'application de l'AGL aux sous-produits de l'argile plastique et du kaolin influencerait uniquement sur la situation financière des entreprises respectives sans avoir de conséquences positives en matière d'environnement.
- (428) Contrairement aux sous-produits de la pierre calcaire et de la pierre de taille, les sous-produits de l'argile plastique et du kaolin ne seraient jamais extraits en tant que tels pour produire plus de granulats exonérés. L'exonération des sous-produits de l'argile plastique et du kaolin ne conduit pas à une augmentation de nouvelles extractions d'argile plastique et de kaolin et leur prix de vente est bien inférieur à celui des produits. Les prix ne sont pas proches comme dans le cas de la pierre calcaire et de la pierre de taille. La différence de prix est en fait bien plus importante et écarte le risque que l'exonération conduise à une augmentation délibérée des nouvelles extractions. L'exonération des sous-produits de l'extraction de l'argile plastique et du kaolin favorise leur utilisation en remplacement de nouveaux granulats récemment extraits et respecte les principes sous-tendant l'AGL.

5.6.4. EXONÉRATION DES GRANULATS COMPOSÉS ENTIÈREMENT DES DÉBLAIS DE TOUT PROCÉDÉ VISANT À SÉPARER LE CHARBON, LE LIGNITE, L'ARDOISE OU LE SCHISTE D'UNE AUTRE ROCHE AVEC LAQUELLE ILS ONT ÉTÉ EXTRAITS OU OBTENUS OU DES DÉBLAIS DE TOUT PROCÉDÉ PAR LEQUEL LES MATÉRIAUX VISÉS À L'ARTICLE 18, PARAGRAPHE 3, DE LA LOI DE FINANCES POUR 2001 ONT ÉTÉ SÉPARÉS D'UNE AUTRE ROCHE APRÈS EXTRACTION AVEC CETTE AUTRE ROCHE [ARTICLE 17, PARAGRAPHE 3, POINT f) i) ET ii)]

- (429) Le charbon, le lignite, l'ardoise et le schiste, ainsi que les matériaux visés à l'article 18, paragraphe 3, de la loi de finances pour 2001, ne sont en principe pas extraits pour une utilisation en tant que granulats, mais pour d'autres applications. Avant l'adoption de la décision d'ouvrir la procédure, les autorités britanniques ont expliqué que l'exonération vise à favoriser l'utilisation des déblais au détriment de leur mise en terrils parce que cela permet d'améliorer l'environnement visuel et de réduire le recours à l'extraction d'autres matériaux pour une utilisation en tant que granulats.
- (430) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission fait d'abord observer qu'il peut exister une différence entre les matériaux non exonérés et les matériaux exonérés dans la mesure où ces derniers constituent les déblais de l'extraction du charbon, du lignite, de l'ardoise, du schiste et des substances visées à l'article 18, paragraphe 3. Ce sont des sous-produits résultant inévitablement de cette extraction et que l'on n'obtient en principe non pas parce que l'on souhaite les employer en tant que granulats, mais parce que l'on extrait les matériaux et substances concernés qui (en général) ne sont pas utilisés en tant que granulats. Il en ressort que les déblais de l'extraction du charbon, du lignite, de l'ardoise, du schiste et des substances visées à l'article 18, paragraphe 3, ne se trouvent pas dans une situation comparable aux granulats taxés, eu égard à l'objectif de l'AGL.
- (431) La Commission s'est néanmoins interrogée sur le fait que cette différence suffise à montrer que l'exonération est justifiée par les principes sous-tendant l'AGL. On considère qu'il est justifié de faire une différence avec les granulats taxés uniquement si l'exonération se limite aux déblais inévitables de l'extraction de ces matériaux. La Commission a estimé que c'était le cas dans la mesure où l'exonération ne concerne que les matériaux constitués à 100 % de déblais du processus de séparation.
- (432) La Commission a émis des doutes quant à une différence entre matériaux exonérés et matériaux non exonérés constituant les déblais de l'extraction de la pierre calcaire lorsque cette dernière est extraite pour produire de la chaux ou lorsque l'on compare avec les déblais de l'extraction de roche pour produire de la pierre taillée avec une ou plusieurs faces planes. La Commission s'est en outre interrogée sur la justification de l'exonération au titre de l'objectif de l'AGL lorsque, par exemple, l'ardoise et le schiste ou toute autre substance visée à l'article 18, paragraphe 3, seraient extraits afin d'être utilisés en tant que granulats.
- (433) La Commission a reçu de nombreuses observations des parties intéressées présentées dans les chapitres correspondants, en rapport avec les exonérations concernant le charbon, le lignite, l'ardoise ou le schiste.

5.6.4.1. *Observations reçues par la Commission*

a) Observations des autorités britanniques

- (434) Selon les autorités britanniques, l'exonération de l'AGL repose sur la distinction entre les déchets représentant le sous-produit d'un minéral extrait pour d'autres utilisations que les granulats (par exemple les déchets de l'extraction de kaolin et d'argile plastique) qui sont exonérés et les déchets représentant le sous-produit d'une extraction de granulats (par exemple les déchets de calcaire) qui reste soumis à la taxe.
- (435) Concernant les déblais de l'extraction du charbon, les autorités britanniques maintiennent que le prix négligeable des déchets du schiste et de houillère prouve qu'il y a peu d'intérêt à extraire plus de charbon pour obtenir plus de sous-produits, qu'ils soient ou non exonérés de la taxe.
- (436) Les autorités britanniques affirment que l'exonération des déchets résultant de l'extraction de l'ardoise n'entraîne pas une augmentation des extractions dans le but d'obtenir des débris d'ardoise, notamment parce que la production d'ardoise génère déjà de grandes quantités de débris d'ardoise dont seulement 10 % sont actuellement utilisés en tant que granulats, et parce que l'exploitation d'une carrière avec cet objectif ne serait pas rentable.

- (437) Les autorités britanniques assurent que la distinction entre les déchets d'ardoise, d'une part, et les déchets de pierre de taille et pierre calcaire, d'autre part, découle de la volonté de décourager l'extraction nouvelle et supplémentaire de calcaire utilisé en tant que granulats sans décourager la production de matériaux qui ne sont pas des granulats. Lorsque la pierre calcaire est extraite pour être employée autrement qu'en tant que granulats ou lorsque la roche est extraite pour produire de la pierre de taille, les déblais générés sont en même temps délibérément extraits en vue d'une utilisation comme granulats, à laquelle ils sont bien adaptés. L'extraction génère des granulats de qualité supérieure qui seraient extraits pour être commercialisés séparément même si la demande locale en calcaire ou en pierre de taille était inexistante. Il n'en va apparemment pas de même pour les déblais d'ardoise, de schiste, de charbon, de lignite et des substances mentionnées à l'article 18, paragraphe 3. Les autorités britanniques continuent à affirmer qu'il n'existe aucun élément attestant qu'une carrière extrait délibérément de l'ardoise, du schiste, du charbon, du lignite, de l'argile ou des substances visées à l'article 18, paragraphe 3, pour obtenir des déchets à utiliser en tant que granulats. Les autorités britanniques indiquent aussi que l'exonération n'encourage pas d'extractions supplémentaires pour obtenir des déchets à utiliser en tant que granulats exonérés.
- (438) Cependant, les autorités britanniques indiquent aussi que l'exonération de la pierre calcaire (qu'elle soit ou non utilisée autrement qu'en tant que granulat, par exemple pour produire de la chaux) et de la roche destinée aux pierres de taille pourrait encourager des extractions supplémentaires pour obtenir des déchets à utiliser en tant que granulats exonérés. Cela s'explique par le fait que le déblai est constitué de la même substance que le matériau principal extrait, que son prix est relativement proche et qu'il est utilisable en tant que granulat de qualité supérieure. En exonérant ces matériaux de la taxe, il serait possible d'encourager des extractions supplémentaires, ce qui défierait la logique en matière d'environnement de l'AGL.
- (439) Les autorités britanniques expliquent qu'à un moment donné elles ont envisagé une exonération des déchets de la production de granulats primaires ou de la production de granulats de qualité supérieure. Cependant, après avoir consulté les entreprises du secteur, il s'est avéré que cette idée n'était pas faisable parce que les carrières proposent des gammes de produits très différents et le granulat considéré comme de qualité supérieure dans une carrière pourrait constituer le déchet produit par d'autres carrières. Les autorités britanniques soutiennent qu'outre le risque significatif de fraude fiscale, la mise en place d'une exonération pour les «déchets» résultant de l'extraction de granulats serait donc aussi contraire à la logique et à l'objectif fondamental de l'AGL en matière d'environnement. Cette exonération reviendrait à réduire le prix relatif des granulats de qualité inférieure et augmenterait donc la demande, ce qui pourrait conduire à une augmentation des extractions (et des conséquences négatives sur l'environnement en découlant) dans les sites concernés.
- (440) À en croire les autorités britanniques, une ardoisière produirait des produits architecturaux de qualité supérieure se vendant à plus de 200 GBP la tonne. Environ 5 % de l'ardoise extraite est adaptée à cette utilisation, en fonction de sa formation géologique. Les quantités de déchets d'ardoise sont donc importantes. Ces déchets peuvent être vendus pour servir de granulats dans certaines applications. Une petite proportion des déchets générés est vendue entre 2 et 8 GBP la tonne, le reste étant mis en terrils. Les autorités britanniques soutiennent que le coût de production à la tonne d'un matériau pour une utilisation en tant que granulat est supérieur à celui d'une opération classique de forage et dynamitage que les carrières de calcaire ou de granite peuvent effectuer parce que l'ardoise résulte de différents procédés et subit plusieurs manipulations avant d'être concassée. La stratégie de commercialisation vise à obtenir la meilleure valeur de la ressource disponible en augmentant le rapport du matériau de qualité supérieure.

5.6.4.2. *Appréciation de la Commission*

- (441) La Commission a déjà conclu au considérant 366 ci-dessus que, dans la mesure où elle dispose de la preuve que le schiste a été délibérément extrait par une carrière au moins, pour une utilisation en tant que granulat, son exonération au titre de l'article 17, paragraphe 4, point a), de la loi de finances pour 2001 n'est pas justifiée par les principes sous-tendant l'AGL.
- (442) La Commission a également déjà établi aux considérants 205, 333, 367 et 368 ci-dessus que le charbon, le lignite, l'ardoise et les substances mentionnées à l'article 18, paragraphe 3, de la loi de finances pour 2001 ne peuvent pas être, et ne sont pas, nouvellement extraits pour une utilisation en tant que granulats. Ils ne se trouvent donc pas dans la même situation juridique et factuelle que les granulats taxés.
- (443) En outre, la Commission a étudié la différence entre ces exonérations et les déblais résultant de l'extraction de la pierre calcaire, lorsque cette dernière est extraite pour produire de la chaux, ou lorsque l'on compare avec les déblais de l'extraction de roche pour produire de la pierre de taille avec une ou plusieurs faces planes, sous l'angle des principes sous-tendant l'AGL, comme détaillé aux considérants 149 à 158.

- (444) Concernant les déblais de l'extraction d'ardoise, susceptibles d'être employés en tant que granulats et composés également d'ardoise, la Commission observe qu'étant donné la faible valeur de ces produits, on ne procéderait pas à de nouvelles extractions d'ardoise délibérément pour les obtenir (voir considérants 226 et 237 à 240). Actuellement le prix de vente des déblais issus de l'extraction d'ardoise est compris entre [...] et [...] GBP la tonne. Le prix des produits architecturaux en ardoise de qualité supérieure semble commencer à 200 GBP la tonne et dépasser 1 000 GBP la tonne. Seule une petite proportion des déblais de l'extraction d'ardoise peut vraiment être écoulée et se vend, même en bénéficiant de l'exonération de l'AGL. De plus, l'extraction d'ardoise revient très cher, plus cher que les extractions ordinaires en carrière. Selon les autorités britanniques, la production de déblais d'ardoise coûte entre 5,7 à 6,5 GBP la tonne (considérant 263). Il n'est donc pas logique, économiquement parlant, d'extraire délibérément de l'ardoise uniquement pour bénéficier de l'exonération des déblais et il est peu probable que cette exonération augmente les nouvelles extractions.
- (445) Si l'on considère les revenus classiques des ardoisières, on constate que les produits architecturaux spécifiques, bien que ne constituant que 5 % de la production, rapportent de 2,54 à 3,52 fois plus que les déblais d'ardoise (voir considérant 263).
- (446) Comme les déblais de l'extraction d'ardoise peuvent être, et sont, utilisés en tant que granulats, on pourrait considérer que leur situation factuelle et juridique est comparable à celle des autres matériaux taxés.
- (447) La Commission conclut donc que l'exonération de l'AGL appliquée aux déblais de l'extraction d'ardoise constitue, en premier lieu, une exonération d'un déblai de l'extraction d'un matériau qui n'est pas récemment extrait pour une utilisation en tant que granulat et, en second lieu, n'entraîne pas de nouvelles extractions supplémentaires de matériau mais peut renforcer l'utilisation en tant que granulat d'un matériau qui serait rejeté ou mis en décharge en tant que déchet. Cette exonération se justifie donc au titre de l'objectif de l'AGL «basculement de la demande».
- (448) Il en va de même pour les déblais de charbon, de lignite et des substances visées à l'article 18, paragraphe 3, de la loi de finances pour 2001 qui ne sont pas des granulats ou ne sont pas extraits pour une utilisation en tant que granulats.
- (449) D'abord, l'extraction de lignite ne génère pas de déblais. D'après les informations transmises par les autorités britanniques, le lignite est lui-même un sous-produit de l'extraction de l'argile plastique dans le Devon. Les gisements de lignite en Irlande du nord ne sont pas exploités.
- (450) Ensuite, comme l'ont précisé les parties intéressées et les autorités britanniques, les déblais de l'extraction de charbon, susceptibles de contenir du schiste, ne sont pas adaptés à un emploi en tant que granulat, comme l'argile réfractaire, ou sont en général mis en décharge et consolidés. Certains déblais ou déchets de l'extraction du charbon peuvent servir de granulats et remplacer ainsi des granulats récemment extraits.
- (451) Les informations sur les prix du charbon (50 GBP) par rapport au prix des déblais de charbon (1 à 2 GBP), lorsqu'il existe sur le marché une demande pour ces produits, montrent que l'exonération des déblais de charbon ne peut pas entraîner une augmentation des extractions de charbon dans le seul but d'obtenir les matériaux exonérés.
- (452) L'exonération des déblais de l'extraction de charbon de l'AGL contribue à atteindre l'objectif de l'AGL en matière d'environnement.
- (453) Enfin, comme nous l'avons expliqué à la section 5.6.2, les substances visées à l'article 18, paragraphe 3, de la loi de finances pour 2001 ne sont pas délibérément extraites pour une utilisation en tant que granulats, dans la mesure où la majorité d'entre elles ne sont pas des granulats ou ne sont pas adaptées à une utilisation en tant que granulats. Les seules substances utilisables en tant que granulats légers sont la perlite, la pierre ponce et la vermiculite qui ne sont pas extraites au Royaume-Uni. En outre, les autorités britanniques ont montré que les substances visées à l'article 18, paragraphe 3, de la loi de finances pour 2010 ne génèrent pas de déblais propres à être utilisés comme granulats et qu'elles constituent elles-mêmes des déchets de l'extraction d'un autre matériau ou ne sont plus extraites. L'exonération des déblais des substances visées à l'article 18, paragraphe 3, de la loi de finances pour 2001, le cas échéant, ne peut donc pas conduire à une augmentation des extractions du matériau principal afin d'obtenir le granulat exonéré.
- (454) La Commission peut ainsi désormais conclure que l'exonération des granulats composés entièrement des déblais de tout procédé visant à séparer le charbon, le lignite ou l'ardoise d'une autre roche avec laquelle ils ont été extraits ou obtenus ou des déblais de tout procédé visant à séparer les substances visées à l'article 18, paragraphe 3, d'une autre roche avec laquelle elles ont été extraites ou obtenues, concerne une situation factuelle et juridique différente de celle des matériaux pour lesquels l'AGL est due, au titre de l'objectif de l'AGL.

- (455) Les déblais de l'extraction du schiste, lorsque le schiste est délibérément extrait pour une utilisation en tant que granulat, sont comparables aux déblais de l'extraction de tout autre matériau taxé (pierre calcaire, grès et grès grossier, par exemple). La Commission fait observer qu'elle a reçu très peu d'informations concernant le coût de l'extraction du schiste et le prix de vente du schiste lorsqu'il est extrait par une carrière comme produit primaire. Elle dispose d'informations sur les prix du schiste utilisé pour la fabrication des briques, du schiste en tant que sous-produit d'un autre matériau et du schiste mélangé à l'argile. Cependant l'existence de cas d'extraction délibérée de schiste pour une utilisation en tant que granulat (voir considérants 350 et 351) conduit à douter de la contribution de cette exonération à l'objectif environnemental de l'AGL, ainsi que l'a également constaté le Tribunal ⁽⁷⁷⁾.
- (456) Les déblais de tout procédé visant à séparer le schiste d'autres roches peuvent encore être utilisés en tant que granulats. La possibilité de vendre les déblais de l'extraction du schiste pour une utilisation en tant que granulats exonérés de l'AGL donne un avantage aux producteurs de schiste et peut éventuellement encourager l'extraction nouvelle de schiste, comme l'a souligné le Tribunal ⁽⁷⁸⁾. Le schiste semble, dans certains cas, être extrait en tant que produit principal en vue d'une utilisation comme granulat. Les déblais du processus de production de schiste peuvent aussi être éventuellement vendus en tant que granulats. Il est donc impossible de garantir que l'exonération des déblais de schiste, délibérément extrait pour être commercialisé en tant que granulat, n'entraîne pas une augmentation des nouvelles extractions de schiste compromettant ainsi l'objectif environnemental de l'AGL.
- (457) Les déblais de l'extraction de schiste délibérément extrait pour être commercialisé en tant que granulat entrent dans le champ d'application de la règle de taxation normale de l'AGL et ne se trouvent pas dans une situation factuelle et juridique différente de celle des matériaux soumis à l'AGL, eu égard à l'objectif environnemental de l'AGL. En outre, l'exonération de ces déblais ne peut être justifiée par la nature et la logique de l'AGL comme il est expliqué au considérant 456.
- (458) En ce qui concerne le schiste qui constitue des déblais issus de l'extraction de schiste pour d'autres utilisations que les granulats (comme la fabrication des briques, par exemple), la Commission considère, en se fondant sur les informations disponibles, que, même si la situation juridique et factuelle est comparable à celle d'autres matériaux taxés, il n'a pas été prouvé qu'une exonération de ces déblais puisse provoquer une augmentation des nouvelles extractions de schiste pour d'autres utilisations que les granulats. Si l'on prend en considération le prix relativement bas du schiste en tant que sous-produit vendu comme granulat ([...] à 4,4 GBP la tonne, transport inclus), il est fort peu probable que l'exonération des déblais de l'extraction du schiste conduise à une augmentation des extractions de schiste. De toute façon, cette augmentation des nouvelles extractions de schiste pour une utilisation autre que les granulats ne serait pas contraire à l'objectif de l'AGL.
- (459) Les producteurs de schiste devraient indiquer l'utilisation qui a été faite du schiste qu'ils ont produit afin de demander une exonération de l'AGL pour les déblais, par exemple s'ils ont été vendus en tant que granulats.

5.6.5. GRANULATS COMPOSÉS ESSENTIELLEMENT, OU ENTRANT DANS LA COMPOSITION D'UN ÉLÉMENT COMPOSÉ ESSENTIELLEMENT, DE DÉBLAIS OU DE DÉCHETS OU DE SOUS-PRODUITS DE TOUT PROCÉDÉ INDUSTRIEL DE COMBUSTION, DE FUSION OU D'AFFINAGE D'UN MÉTAL [ARTICLE 17, PARAGRAPHE 4, POINT c) i) ET ii)]

- (460) Avant l'adoption de la décision d'ouvrir la procédure, les autorités britanniques avaient précisé que le principal objectif du procédé industriel concerné (centrales électriques au charbon, fusion du fer pour produire de l'acier, par exemple) est de fabriquer un produit qui n'est pas utilisé en tant que granulat. Les déblais, les déchets et les sous-produits en question sont, par exemple, les scories industrielles (scories de hauts fourneaux, scories d'acier des convertisseurs à oxygène de base, scories d'acier des fours à arc électrique et cendres de combustion).
- (461) Cette exonération vise à encourager l'utilisation des déchets plutôt que leur mise en décharge (basculement de la demande) afin d'améliorer l'environnement visuel et de réduire le recours à l'extraction de granulats vierges.
- (462) La Commission doutait que l'exonération de matériaux composés essentiellement (c'est-à-dire à partir de 50 %) de déblais ou de déchets ou de sous-produits de tout procédé industriel de combustion ou de la fusion ou de l'affinage d'un métal respecte la nature et la logique de l'AGL.
- (463) La Commission a reçu plusieurs observations des parties intéressées à ce sujet.

⁽⁷⁷⁾ Affaire T-210/02 RENV, British Aggregates Association, précitée à la note 4, points 89 et 90.

⁽⁷⁸⁾ Voir note 77.

5.6.5.1. *Observations reçues par la Commission*

a) *Observations présentées par Mineral Products Association le 2 janvier 2014*

- (464) Mineral Products Association partage l'avis exprimé par la Commission dans les conclusions de la décision d'ouvrir la procédure, à savoir que ces matériaux ne se trouvent pas dans la même situation juridique et factuelle que les matériaux taxés. La justification se conçoit clairement pour les matériaux composés entièrement de déblais ou de déchets. Par contre, une exonération des matériaux composés essentiellement de déblais et de déchets se justifierait uniquement dans le cas où le matériau exonéré est mélangé à une petite quantité de résidus d'un autre matériau.

b) *Observations présentées par QPANI le 8 janvier 2014*

- (465) Selon QPANI, une partie significative des matériaux utilisés sur le marché des granulats sont des sous-produits de processus de combustion industriels ou de la fusion et de l'affinage du métal, comme les scories de fer et d'acier et les cendres résiduelles d'incinérateurs. L'association partage la conclusion exprimée au considérant 124, à savoir que ces matériaux «ne se trouvent pas dans la même situation juridique et factuelle que les matériaux taxés, eu égard à l'objectif de l'AGL». Il est pleinement justifié d'exonérer de l'AGL les matériaux qui sont composés «entièrement» des déblais ou des déchets ou des sous-produits de ces procédés lorsqu'ils sont exploités à des fins commerciales.

c) *Observations présentées par la BAA le 17 janvier 2014*

- (466) La BAA a transmis un courrier de la carrière Hart, une carrière de chaux agricole, faisant état des difficultés rencontrées lorsque ses produits secondaires se sont trouvés en concurrence avec les granulats de scories des aciéries proches. Les granulats produits par la carrière sont exonérés, bien que l'impact environnemental des aciéries soit bien plus important que celui de la carrière Hart. L'AGL aurait empêché la carrière Hart d'être compétitive sur le marché des granulats. Selon la BAA, la carrière vend toute la chaux qu'elle produit et la quantité de granulats constituant les sous-produits est restée constante par rapport à sa production totale et ne peut être diminuée ou augmentée. Les granulats invendus ne se sont donc pas accumulés en terrils pendant la période d'application de l'AGL. La carrière ne pourrait pas augmenter sa production de chaux pour répondre à la demande à l'export à cause des sous-produits invendus.

d) *Informations complémentaires transmises par M. Bird de la BAA le 10 février 2014*

- (467) M. Bird affirme que les granulats de scories ne constituent pas un déchet de la production d'acier mais un sous-produit utilisable en tant que granulats. M. Bird a joint des informations sur les scories extraites du rapport final de la commission de la concurrence britannique sur le marché des granulats et du ciment au Royaume-Uni. Selon M. Bird, les scories peuvent être transformées par concassage en un additif ou une solution de remplacement du ciment Portland ordinaire. Ce sont donc des produits importants, à considérer comme un granulats de qualité supérieure.

e) *Observations des autorités britanniques*

- (468) Les autorités britanniques confirment que l'exonération concerne les produits chimiques ajoutés aux matériaux résultant de tout procédé industriel de combustion, ou de la fusion ou de l'affinage de métaux afin qu'ils puissent être utilisés en tant que granulats.
- (469) D'après les autorités britanniques, pour différentes raisons, les sous-produits des processus industriels de combustion ne sont pas toujours d'une qualité adéquate ou ne suffisent pas à eux seuls pour être utilisés en tant que granulats. Cependant, additionnés d'un autre matériau, ils se prêteront davantage à cette application. Par exemple, la production d'acier inoxydable génère du silicate bicalcique au moment du refroidissement. Cette substance transforme les scories (appelées scories DAO) ⁽⁷⁹⁾ en une poudre posant des problèmes de poussière qui la rendent impropre à une utilisation en tant que granulats à des fins de construction ou autres. Si le producteur d'acier ajoute un produit chimique, le tétraborate de sodium anhydre (Borax), aux scories une fois qu'elles ont fondu dans le haut fourneau, l'additif stabilise les scories. L'ajout de ce produit chimique résout le problème de la poussière. Les scories stabilisées forment un matériau semblable à une roche cristalline, qui peut ensuite subir un traitement de récupération des métaux, un concassage, un criblage et une désintégration puis être utilisé en tant que granulats pour certaines applications, par exemple la fabrication de matériaux bitumineux.

⁽⁷⁹⁾ Décarburation argon oxygène.

- (470) Les autorités britanniques maintiennent que l'ajout d'un produit chimique au sous-produit d'un procédé industriel de combustion ne remet pas en question le respect de l'objectif de la taxe, dans la mesure où le matériau obtenu n'est pas un granulats susceptible d'être taxé.

5.6.5.2. *Appréciation de la Commission*

- (471) La Commission a déjà conclu au considérant 124 de la décision d'ouvrir la procédure que les granulats composés essentiellement, ou entrant dans la composition d'un élément composé essentiellement, de déblais ou de déchets ou de sous-produits de tout procédé industriel de combustion, de la fusion ou de l'affinage d'un métal («sous-produits de procédés industriels de combustion ou de la fusion ou de l'affinage d'un métal») ne se trouvent pas dans la même situation juridique et factuelle que les matériaux taxés, eu égard à l'objectif de l'AGL.
- (472) Les autorités britanniques et Mineral Product Association ont montré que les granulats composés essentiellement de sous-produits de procédés industriels de combustion, de la fusion ou de l'affinage d'un métal ne se trouvent pas dans la même situation juridique et factuelle que les matériaux taxés eu égard à l'objectif de l'AGL.
- (473) La Commission a d'ailleurs reçu des observations indiquant que ces sous-produits de procédés industriels de combustion ou de la fusion ou de l'affinage de métaux ont une valeur élevée en tant que granulats et conviennent à plusieurs applications. La BAA a donné l'exemple d'une carrière de calcaire dont le produit primaire est la chaux agricole mais qui se trouve en compétition sur le marché de ses produits secondaires, à savoir les granulats de calcaire, avec les sous-produits des procédés industriels de combustion ou de la fusion ou de l'affinage de métaux. L'exonération des sous-produits de procédés industriels de combustion ou de la fusion ou de l'affinage de métaux se justifie d'autant plus qu'un sous-produit inévitable comme celui-ci remplace effectivement des granulats récemment extraits comme les granulats de calcaire.
- (474) Aux considérants 151 à 158, la Commission a déjà examiné la différence entre les sous-produits de l'extraction du calcaire pour la production de chaux agricole et les sous-produits exonérés des processus autres que ceux de l'extraction de granulats.
- (475) La BAA affirme que les sous-produits de procédés industriels de combustion ou de la fusion ou de l'affinage de métaux ne devraient pas être exonérés de l'AGL parce que l'impact environnemental des aciéries est bien plus important que celui de l'extraction des granulats. Bien que ce constat puisse s'avérer, les aciéries relèvent de procédés qui n'ont pas de rapport avec l'AGL. L'exonération des sous-produits de procédés industriels de combustion ou de la fusion ou de l'affinage de métaux favorise seulement la vente de ces sous-produits en tant que granulats afin de remplacer les nouvelles extractions pour des utilisations en tant que granulats.
- (476) La Commission fait donc valoir que les observations présentées ne lui donnent pas de raison de revenir sur son évaluation initiale formulée au considérant 124 de la décision d'ouvrir la procédure.
- (477) Concernant l'extension de l'exonération aux matériaux composés essentiellement, mais pas entièrement, de sous-produits de procédés industriels de combustion ou de la fusion/de l'affinage de métaux, les autorités britanniques ont expliqué qu'il est parfois nécessaire d'ajouter des produits chimiques pour stabiliser le produit et pouvoir l'utiliser comme granulats.
- (478) La Commission fait observer que la directive sur les déchets de l'industrie extractive [directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽⁸⁰⁾] définit à l'article 3, paragraphe 3, les «déchets inertes» comme des déchets qui ne subissent aucune modification physique, chimique ou biologique importante et ne risquent pas d'entraîner de pollution. L'exemple proposé par les autorités britanniques (au considérant 469) relatif à l'utilisation de «Borax» pourrait être interprété comme un exemple d'ajout d'un produit chimique susceptible d'augmenter le risque de pollution, en fonction des quantités utilisées, de sa concentration et des zones touchées (sol, étendue d'eau, etc.). Quoi qu'il en soit, l'utilisation du Borax n'entre pas dans le champ d'application de la présente décision.

⁽⁸⁰⁾ Directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE — Déclaration du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 102 du 11.4.2006, p. 15).

- (479) Lorsque les matériaux exonérés sont mélangés avec des matériaux soumis à la taxe, Mineral Products Association a proposé que l'application de la taxe dépende de la quantité de matériaux assujettis que renferme le mélange. Cela se passe déjà ainsi, étant donné la structure de l'AGL. En effet, le granulat qui a été «mélangé à un autre matériau, hormis de l'eau» est supposé avoir été exploité commercialement et, à ce titre, la taxe serait donc déjà due [article 19, paragraphe 1, point d), de la loi].
- (480) La Commission conclut donc que l'exonération au titre de l'article 17, paragraphe 4, point c) i) et ii), de la loi respecte les principes sous-tendant l'AGL et ne constitue pas un avantage sélectif.

5.6.6. EXONÉRATION DES MATÉRIAUX COMPOSÉS ENTIÈREMENT OU ESSENTIELLEMENT D'ARGILE [ARTICLE 17, PARAGRAPHE 4, POINT f)]

- (481) Avant l'adoption de la décision d'ouvrir la procédure, les autorités britanniques avaient expliqué que l'argile n'est en général pas considérée comme une roche, eu égard à ses propriétés plastiques. L'exonération clarifie ce point et évite de devoir identifier les sables ou pierres qui se trouvent naturellement avec l'argile pour prélever l'AGL.
- (482) La Commission a néanmoins noté qu'en géologie, l'argile est considérée comme une roche et qu'elle peut être employée en tant que granulat ⁽⁸¹⁾. Cependant, dans la mesure où un matériau entièrement ou essentiellement composé d'argile est extrait pour une utilisation en tant que granulat, elle n'a pas pu établir clairement comment l'exonération pourrait être justifiée sur la base des principes de taxation normale ni jusqu'à quel point il peut être supposé se trouver dans une situation différente de celle des matériaux taxés, eu égard à l'objectif de l'AGL.
- (483) La Commission a reçu les observations suivantes de la BAA.

5.6.6.1. *Observations reçues par la Commission*

a) *Observations présentées par la BAA le 15 septembre 2014*

- (484) La BAA soutient que l'argile peut être employée en tant que granulat, sans modifications chimiques ou physiques, et correspond bien à la définition du granulat figurant dans la décision d'ouvrir la procédure. Elle peut être utilisée en tant que granulat pour un certain nombre d'applications, notamment le remblai. La BAA produit le chapitre d'un livre détaillant les utilisations de l'argile dans le domaine du génie civil et de la construction. D'après la BAA, l'Agence britannique des routes emploie également de l'argile en grande quantité pour les travaux routiers. La BAA affirme que cette argile est utilisée en tant que granulat. L'argile entre dans l'une des catégories de matériaux utilisables selon le cahier des charges des travaux routiers au Royaume-Uni. Elle peut être utilisée comme remblai cohésif pour les travaux routiers. La BAA a cité des exemples de carrières supposées extraire de l'argile adaptée aux travaux routiers. En outre, l'argile constitue un granulat approprié dans des cas spécifiques où d'autres roches ne sont pas utilisables, par exemple pour la doublure et le recouvrement des sites des décharges et la doublure d'étangs et de canaux.
- (485) La BAA a fourni une liste de huit carrières supposées extraire de l'argile pour une utilisation en tant que granulat. Cette liste est extraite de l'annuaire des mines et carrières 2010 du BGS. La BAA a également cité l'exemple de deux carrières qui extraient de l'argile adaptée à la construction de digues/protections contre les inondations, aux projets de génie civil, au recouvrement des décharges, à la doublure d'étangs, au remblayage et à la réhabilitation de terres, des applications qui sont toutes censées être celles des granulats. Le matériau extrait entre également dans la catégorie des matériaux cohésifs utilisables pour les travaux routiers. La BAA cite encore un exemple d'utilisation de l'argile extraite d'une des carrières pour construire une route.
- (486) La BAA affirme donc que de nombreuses carrières produisent et vendent de l'argile pour une utilisation en tant que granulat et pas seulement pour la fabrication de céramique. D'après la BAA, dans plusieurs carrières, l'argile est interstratifiée avec d'autres matériaux, dont certains, composés essentiellement d'argile, seraient exonérés.

⁽⁸¹⁾ Voir *Glossary of Building and Civil Engineering Terms*, British Standard Institution, Blackwell Scientific Publications, 1993, 630-3006; voir également les preuves fournies par la British Aggregates Association dans sa réponse au Tribunal dans l'affaire T-210/02: «Construction Raw Materials Policy and Supply Practices in Northwestern Europe — Facts and Figures — England, Scotland and Wales (Great Britain)», British Geological Survey Commissioned Report CR/02/082N, rapport demandé par le Road and Hydraulic Engineering Institute du ministère des travaux publics et de la gestion de l'eau néerlandais, p. 50.

b) Observations des autorités britanniques

- (487) Les autorités britanniques maintiennent que l'argile se distingue facilement des autres types de roche sédimentaire à grain très fin par sa plasticité et sa facilité à être coupée et façonnée avec un couteau ou une truelle [définition du rapport ⁽⁸²⁾]. Les propriétés plastiques de l'argile la rendent impropre à la plupart des applications des granulats parce qu'elle gonfle en absorbant l'eau et se fissure en séchant.
- (488) D'après les autorités britanniques, la plupart des argiles sont molles et leur structure est non granulaire. Si elles ne subissent pas de transformation chimique ou physique, elles peuvent uniquement servir de remblais pour les travaux de terrassement comme le doublage des décharges et les digues. En général, l'argile n'est pas employée pour le remblai des fondations d'un bâtiment. Son manque de résistance, sa compressibilité et sa propension à se rétracter et à gonfler risqueraient fortement de provoquer des mouvements de la construction au-delà des limites supportables et de provoquer des fissures et des affaissements. Pour ces applications, mieux vaut utiliser des granulats durs et granuleux parce qu'ils forment une assise beaucoup plus stable pour le bâtiment. Les argiles non traitées ne sont donc pas considérées comme adaptées aux «applications classiques des granulats» (comme les remblais de fondations, la préparation du béton, les empierrements ou le mortier). Ces utilisations correspondent à une grande proportion de la production au Royaume-Uni. Les «applications classiques des granulats» nécessitent presque toujours un matériau granulaire et dur, en général du sable, du gravier et/ou une roche dure concassée comme le calcaire, une roche ignée ou du grès ou un matériau granulaire recyclé à partir de gravats ou de matériaux issus du terrassement pour la construction de routes. L'argile ne peut être utilisée pour les «applications classiques des granulats» que si elle a été granulée et chauffée à plus de 1 000 °C par un procédé industriel afin de se transformer en granulés durs et légers qui seront utilisés en tant que granulats granulaires dans le béton employé pour des applications spécialisées mais mineures. Les autorités britanniques déclarent ne pas avoir réussi à identifier la moindre carrière dans laquelle on peut dire que l'argile est extraite spécifiquement pour une utilisation en tant que granulat.
- (489) Cependant, d'après les autorités britanniques, les propriétés de l'argile la destinent à des applications autres que celles des granulats, dans lesquelles elle est hydratée et où son imperméabilité à l'eau est une exigence essentielle. Les autorités britanniques considèrent que le doublage et le recouvrement des sites des décharges ne constituent pas une utilisation du matériau en tant que granulat parce que l'on ne recherche pas des propriétés de remplissage mais l'imperméabilité à l'eau et aux lessivats. Les utilisations spécialisées de l'argile incluent le doublage des sites de décharge, le doublage de cours d'eau et de lacs ou d'étangs et les ouvrages de protection contre les inondations. Dans ces situations il ne s'agit pas d'une utilisation en tant que granulat. L'argile, qui n'est ni résistante ni granulaire, sert à créer une barrière et à restreindre le passage de liquides et non à constituer un remblai pour lequel on privilégie un matériau résistant, à la structure granulaire.
- (490) En réponse aux observations de la BAA indiquant que l'argile peut être utilisée pour les travaux routiers, les autorités britanniques notent que l'Agence britannique des routes leur a indiqué les cas dans lesquels l'argile est employée. Les autorités britanniques assurent que l'argile extraite du site d'un projet de construction de route peut être utilisée, eu égard à sa perméabilité, pour les travaux de terrassement comme les remblais et talus pour lesquels elle n'a pas à être transportée (c'est-à-dire que l'argile n'est pas extraite spécifiquement, c'est un sous-produit de la construction de la route). Il est possible de traiter l'argile avec de la chaux ou du ciment pour améliorer sa portance pour les routes. Elle peut être utilisée pour le doublage des canaux de drainage (sa perméabilité est alors importante) ou comme remblai pour de petites structures qui ne supportent pas de lourdes charges. Les autorités britanniques notent que le surplus d'argile extraite des chantiers de routes peut être envoyé en décharge en tant que déchet et que l'argile peut être occasionnellement exploitée commercialement après avoir été chauffée pour produire des granulats légers servant à la construction des routes.
- (491) Les autorités britanniques expliquent, en citant l'Agence britannique des routes, que les matériaux de terrassement sont divisés en deux catégories. La catégorie 1 correspond aux matériaux granulaires et la catégorie 2 aux matériaux cohésifs. Les matériaux granulaires sont des granulats, des matériaux fournissant du remblai stable. Les matériaux cohésifs ne sont pas des granulats. Il s'agit de matériaux constitués par des particules plus petites qui ont un comportement cohésif, autrement dit, elles adhèrent et ont une perméabilité limitée à l'eau.
- (492) Les autorités britanniques estiment que l'argile ne peut être utilisée comme un matériau granulaire qu'après chauffage et granulation. On peut néanmoins l'utiliser comme matériau cohésif sans la chauffer. Pour ces applications, l'argile ne peut pas être remplacée par des granulats, c'est-à-dire du granite ou du calcaire concassé, qui sont des matériaux granulaires, mais par des cendres volantes (venant par exemple des centrales électriques au charbon) parce qu'elles ont également des propriétés de cohésion.

⁽⁸²⁾ Voir note 64.

- (493) D'après les autorités britanniques, les enrochements de protection contre la mer sont formés de granulats, ce qui n'est pas le cas de l'argile. Ils remplissent une fonction de remblai. La dureté, les propriétés granulaires et l'irrégularité des dimensions des roches donnent un matériau stable protégeant les terrains plus meubles de l'érosion marine. Les enrochements de protection contre la mer ont une fonction très différente de l'argile utilisée comme protection contre les inondations; les enrochements résistent à l'érosion de l'eau mais ne s'imprègnent pas d'eau pour être imperméables. Les exigences dépendent de la rudesse de l'environnement marin mais les propriétés principales sont la densité et la valeur d'abrasion du granulat.
- (494) Les autorités britanniques affirment qu'aucune preuve n'établit, ni dans les documents trouvés par la Commission, ni dans les éléments soumis par la BAA au Tribunal, que l'argile est extraite en vue d'une utilisation comme granulat au Royaume-Uni. Le Tribunal précise expressément que son avis vaut «sauf preuve contraire» (voir points 86 à 91 de son arrêt dans l'affaire T-210/02 RENV). Les autorités britanniques ont mené une enquête sur les observations de la BAA relatives aux carrières qui exploiteraient l'argile uniquement pour une utilisation en tant que granulat et ont conclu que ce n'était pas le cas. Des informations extraites de déclarations fiscales confidentielles ont été transmises à la Commission.
- (495) Les autorités britanniques ont contacté une carrière qui, selon la BAA, utilisait son argile pour construire une route. Selon les autorités britanniques, la carrière a expliqué qu'elle utilisait cette argile pour construire une couche stable, non-perméable pour surélever la route au-dessus du niveau du plan des inondations et mettre ensuite les granulats de pierre et le tarmac. L'argile ne se substitue pas aux granulats de pierre parce qu'elle n'est pas adaptée à cette utilisation sans traitement.
- (496) Les autorités britanniques maintiennent qu'étant donné les propriétés physiques et le prix de l'argile, il serait totalement improbable qu'elle soit extraite pour une utilisation en tant que granulat.
- (497) Selon les autorités britanniques, l'argile, la terre ou les matières organiques ne sont naturellement pas pures à 100 %. Lorsqu'il a été décidé que l'argile, la terre, les matières végétales ou autres matières organiques seraient exonérées de la taxe sur les granulats, il a donc fallu inclure les matériaux composés essentiellement de ces matériaux.

5.6.6.2. *Appréciation de la Commission*

- (498) L'avis des parties intéressées et des autorités britanniques diverge quant à l'utilisation de l'argile en tant que granulat. Il faudrait que cette utilisation soit établie pour que l'argile se trouve dans une situation factuelle et juridique comparable à celle de matériaux taxés.
- (499) L'argile se distingue des autres matériaux par sa plasticité et sa facilité à être coupée et façonnée avec un couteau ou une truelle ainsi que par sa non-perméabilité. Ces propriétés la rendent impropre à la plupart des applications des granulats parce qu'elle gonfle en absorbant l'eau et se fissure en séchant.
- (500) La BAA a affirmé que lorsque l'argile sert pour l'étanchéité des décharges, les protections contre les inondations et en tant que matériau cohésif pour les travaux routiers, elle est utilisée en tant que granulat. Cependant, les autorités britanniques indiquent que ce ne sont pas là des utilisations de l'argile en tant que granulat. Étant donné que ces utilisations se fondent sur les propriétés de l'argile, à savoir la non-perméabilité et la plasticité, et non sur la masse du matériau, la Commission estime que les autorités britanniques peuvent considérer que les utilisations de l'argile pour l'étanchéité des décharges, la protection contre les inondations et comme matériau cohésif pour les travaux routiers ne constituent pas des utilisations en tant que granulat.
- (501) La Commission a demandé aux autorités britanniques de lui donner accès aux déclarations fiscales confidentielles des huit carrières désignées par la BAA comme extrayant de l'argile pour une utilisation en tant que granulat. Les informations transmises par les autorités britanniques à la Commission montrent qu'aucune de ces carrières n'exploite délibérément l'argile pour une utilisation en tant que granulat. Certains des sites ne sont même pas des carrières mais des décharges.
- (502) Les informations qu'elle a reçues conduisent la Commission à observer que l'argile n'est pas extraite pour une utilisation en tant que granulat. Elle n'est pas utilisée en tant que granulat et ne peut l'être sans transformations physiques préalables, à savoir une granulation et un chauffage à plus de 1 000 °C par procédé industriel, afin de former des granulés durs et légers.

- (503) La Commission conclut donc que, comme l'argile ne peut pas être utilisée comme granulat et n'est pas extraite pour une utilisation en tant que granulat, elle ne se trouve donc pas dans la même situation factuelle et juridique que les matériaux taxés, eu égard au principe de taxation normale de l'AGL.
- (504) En outre, comme l'argile n'est pas pure à 100 %, les matériaux composés essentiellement d'argile se trouvent également dans une situation factuelle et juridique différente de celle des matériaux taxés, eu égard au principe de taxation normale de l'AGL.

5.7. CONCLUSION CONCERNANT LA SÉLECTIVITÉ

- (505) En se fondant sur ce qui précède, la Commission conclut que i) le matériau constitué entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat, y compris le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat se trouvent dans la même situation factuelle et juridique que les granulats taxés, eu égard à la règle de taxation normale et à l'objectif de l'AGL. Les exonérations de ces matériaux ne peuvent être justifiées par la nature et la logique de l'AGL. Ces exonérations sont donc sélectives.
- (506) La Commission conclut en outre que les exemptions, les exclusions et les exonérations fiscales prévues par l'article 17, paragraphe 3, point e), et l'article 17, paragraphe 3, point f) i) et ii) (hormis pour les déblais de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat), l'article 17, paragraphe 4, point a) (hormis pour les matériaux entièrement ou essentiellement composés de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat incluant ici le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés), l'article 17, paragraphe 4, point c) i) et ii), l'article 17, paragraphe 4, point f) (en ce qui concerne l'argile), l'article 18, paragraphe 2, point b), et l'article 30, paragraphe 1, point b) [dans la mesure où l'exemption a trait à un procédé exonéré au sens de l'article 18, paragraphe 2, point b)] de la loi de finances pour 2001, telle que modifiée par les lois de finances pour 2002 et 2007, concernent des matériaux qui ne se trouvent pas dans la même situation factuelle et juridique que les matériaux taxés, eu égard à l'objectif de l'AGL, et ne sont donc pas sélectives.

5.8. AVANTAGE

- (507) En octroyant des exonérations i) aux matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) aux déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat, au lieu de les taxer, le Royaume-Uni se prive de ressources et dispense les bénéficiaires de cette exonération d'une taxe dont ils devraient normalement s'acquitter. La mesure crée donc un avantage sélectif en faveur des bénéficiaires de l'exonération i) des matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) des déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat.

5.9. RESSOURCES D'ÉTAT ET IMPUTABILITÉ À L'ÉTAT

- (508) La mesure est financée par des ressources d'État parce que l'État se prive de ressources. La mesure est également imputable à l'État puisqu'elle a été instaurée par la loi.

5.10. DISTORSION DE LA CONCURRENCE ET INCIDENCE SUR LES ÉCHANGES

- (509) Les granulats font l'objet d'échanges entre les États membres et les producteurs de granulats exonérés se trouvent en concurrence avec d'autres producteurs de granulats. La Commission a également reçu de nombreuses observations relatives aux distorsions de la concurrence provoquées par les exonérations de l'AGL. En outre, le Royaume-Uni partage une frontière terrestre naturelle avec la République d'Irlande et les granulats font l'objet d'échanges intensifs à travers cette frontière ⁽⁸³⁾.
- (510) En conséquence, les exonérations de l'AGL accordées pour: i) les matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat, sont susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges.

⁽⁸³⁾ Voir décision concernant l'aide d'État SA.18859 «Relief from Aggregates Levy in Northern Ireland» (ex N 2/04) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/241379/241379_1594138_163_2.pdf.

5.11. CONCLUSION SUR L'EXISTENCE D'UNE AIDE

- (511) La Commission conclut que les exonérations de l'AGL octroyées pour: i) les matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, constituent une aide d'État.
- (512) La Commission conclut que les exemptions, les exclusions et les exonérations fiscales prévues par l'article 17, paragraphe 3, point e), et l'article 17, paragraphe 3, point f) i) et ii) (hormis pour les déblais de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats), l'article 17, paragraphe 4, point a) (hormis pour les matériaux entièrement ou essentiellement composés de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés), l'article 17, paragraphe 4, point c) i) et ii), et point f) (en ce qui concerne l'argile), l'article 18, paragraphe 2, point b), et l'article 30, paragraphe 1, point b) [dans la mesure où l'exemption a trait à un procédé exonéré au sens de l'article 18, paragraphe 2, point b)] de la loi de finances pour 2001, telle que modifiée par les lois de finances pour 2002 et 2007, ne constituent pas une aide d'État.

6. LÉGALITÉ DE L'AIDE

- (513) Bien que la notification de l'AGL par les autorités britanniques soit intervenue avant son entrée en vigueur, le Royaume-Uni n'a pas respecté la clause de suspension prévue à l'article 108, paragraphe 3, puisque l'AGL est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2002, soit avant le 24 avril 2002, date à laquelle la Commission a adopté une décision de ne pas soulever d'objections. La décision de la Commission a été contestée dans le délai imparti et finalement annulée par le Tribunal le 7 mars 2012 (T-210/02 RENV). Cette décision doit donc être considérée comme nulle à l'égard de toute personne à compter de la date de son adoption. L'annulation de la décision de la Commission ayant mis fin rétroactivement à l'application de la présomption de légalité, la mise en œuvre de l'aide en question doit être considérée comme illégale depuis le 1^{er} avril 2002 ⁽⁸⁴⁾. Selon la jurisprudence, les bénéficiaires de l'aide ne peuvent nourrir une confiance légitime quant à la légalité de la mise en œuvre de l'aide, étant donné que la décision de la Commission de ne pas soulever d'objections concernant la mesure a été contestée en temps utile devant le Tribunal ⁽⁸⁵⁾.

7. EXAMEN DE LA COMPATIBILITÉ DE L'AIDE D'ÉTAT

7.1. BASE JURIDIQUE

- (514) Eu égard à l'objectif de l'AGL en matière d'environnement, la Commission avait examiné dans la décision d'ouvrir la procédure la compatibilité avec le marché intérieur des exemptions et des exonérations de l'AGL conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, ainsi qu'à la lumière de l'encadrement des aides d'État pour la protection de l'environnement.
- (515) Comme mentionné au considérant 513 ci-dessus, l'aide doit être considérée comme illégale à la suite de l'annulation de la décision de la Commission. Conformément à la communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales ⁽⁸⁶⁾, au point 82 de l'encadrement de 2001 et au point 205 des lignes directrices de 2008, la Commission avait apprécié la compatibilité des exemptions et exonérations fiscales en vertu de l'encadrement de 2001 pour l'application des mesures entre le 1^{er} avril 2002 et le 31 mars 2008 et en vertu des lignes directrices de 2008 pour l'application des mesures du 2 avril 2008 au 31 mars 2014, date de la suspension des exonérations.
- (516) La Commission a reçu des observations de la part de la BAA, de même que des arguments présentés par les autorités britanniques concernant la compatibilité des exonérations de l'AGL. Elle présentera et traitera uniquement les observations relatives aux exonérations de l'AGL s'appliquant au schiste et aux produits composés essentiellement de schiste qui sont utilisés en tant que granulats et aux déblais de schiste extraits avec du schiste utilisé comme granulats.
- (517) Il convient de préciser que les observations de la BAA et les arguments des autorités britanniques concernent principalement toutes les exonérations ou certaines des exonérations au sujet desquelles la Commission avait exprimé des doutes dans la décision d'ouvrir la procédure. Quelques arguments précis s'appliquent uniquement au schiste.

⁽⁸⁴⁾ Voir affaire C-199/06, CELF, Rec. 2008, p. I-469, point 61 et 64.

⁽⁸⁵⁾ Voir CELF, précitée à la note 85, points 63 et 66 à 68.

⁽⁸⁶⁾ Communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales (JO C 119 du 22.5.2002, p. 22).

- (518) En outre, les informations transmises par les autorités britanniques sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle le schiste n'est pas extrait délibérément pour une exploitation commerciale en tant que granulats. Elles n'ont apporté aucun critère de compatibilité s'appliquant spécifiquement à la situation existante, à savoir les cas où la Commission a constaté que le schiste est parfois délibérément extrait en vue d'une utilisation commerciale comme granulats.

7.1.1. OBSERVATIONS REÇUES PAR LA COMMISSION

a) *Observations présentées par la BAA le 17 janvier 2014*

- (519) La BAA considère que les exemptions, exclusions et exonérations fiscales concernant l'AGL ne sont pas compatibles avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE et à l'encadrement des aides d'État pour la protection de l'environnement, et a transmis de nombreuses observations à cet égard. Elle affirme que l'application de ces exonérations compromet l'objectif environnemental de l'AGL, à savoir le basculement de la demande en faveur d'autres sources de granulats.
- (520) Les autorités britanniques maintiennent qu'aucune des exonérations examinées ne concerne un matériau délibérément extrait pour une utilisation en tant que granulats. Elles font valoir que les exonérations à propos desquelles la Commission a exprimé des doutes dans la décision d'ouvrir la procédure s'appliquent uniquement à des matériaux dont la production n'est ni délibérée ni évitable lors de l'extraction de matériaux autres que des granulats. Les autorités britanniques estiment n'avoir trouvé aucune preuve concernant l'extraction délibérée de matériaux exonérés pour une utilisation en tant que granulats.
- (521) Selon l'avis des autorités britanniques, il est préférable pour l'environnement d'utiliser les sous-produits ou les déchets qui n'ont pas été produits intentionnellement comme granulats plutôt que de procéder à des extractions supplémentaires de granulats. Elles jugent que les exonérations ne constituent pas une aide d'État. Chaque exonération examinée conduit à un renforcement de la protection de l'environnement de l'une des deux manières suivantes au moins:
- i) l'exonération contribue à détourner la demande d'extractions supplémentaires de granulats; et/ou
 - ii) l'exonération participe à la réduction du volume de déchets.
- (522) Le Royaume-Uni assure que si l'une des exonérations examinées constitue une aide d'État, cette aide est, en tout état de cause, compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), y compris eu égard à l'encadrement de 2001 et aux lignes directrices de 2008 et/ou sur la base de l'application directe de l'article 107, paragraphe 3, point b) ou c), du TFUE.
- (523) Les autorités britanniques avancent que les exonérations de l'AGL n'entrent pas strictement dans le champ des lignes directrices concernant les aides d'État et qu'il convient d'apprécier leur compatibilité directement au titre de l'article 107, paragraphe 3, point b) ou c), du TFUE. Les autorités britanniques font référence à l'affaire N 629/2008 au sujet du régime d'engagement en faveur de la réduction des émissions de carbone au Royaume-Uni. La Commission a estimé que, dans la mesure où ce régime et ses modalités visaient à protéger l'environnement en répartissant autrement les ressources en faveur des entreprises les plus soucieuses de l'environnement, les lignes directrices n'étaient pas applicables, et a procédé à une appréciation directement sur la base du traité.
- (524) Les autorités britanniques estiment que le chapitre des lignes directrices de 2008 consacré aux exonérations fiscales traite des situations dans lesquelles une entreprise est exonérée de la taxe sur l'environnement: a) parce que la taxe soulève des inquiétudes quant aux répercussions qu'elle pourrait avoir sur la compétitivité de certaines entreprises; b) pour d'autres raisons économiques; et c) lorsqu'il est impossible pour l'État membre d'instaurer une taxe plus élevée sans accorder d'exonérations à certaines entreprises. Les autorités britanniques affirment que les lignes directrices visent à garantir que les exonérations des taxes sur l'environnement contribuent au moins indirectement à l'objectif environnemental de la taxe à instaurer et que les exonérations ne compromettent pas l'objectif général poursuivi dans cette matière.
- (525) Les autorités britanniques expliquent que l'objectif général de l'AGL consiste à protéger l'environnement et que les exonérations de l'AGL accordées visent délibérément à atteindre un double objectif, à savoir: a) détourner la demande des granulats récemment extraits au profit des déchets et des autres sous-produits; et b) réduire le volume de déchets. Les exonérations contribuent donc à l'objectif poursuivi par l'AGL et garantissent qu'il sera atteint. Elles constituent l'un des éléments les plus importants pour atteindre cet objectif. Les autorités britanniques jugent donc qu'il se peut que ni l'encadrement de 2001 ni les lignes directrices de 2008 ne puissent s'appliquer à la mesure.

- (526) Si l'on se réfère donc directement à l'article 107, paragraphe 3, du TFUE, le Royaume-Uni fait valoir que l'objectif de toute aide découlant des exonérations examinées permet de la classer avec: i) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun [article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE]; ou ii) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques (l'utilisation de granulats recyclés ou de déchets comme granulats) quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun [article 107, paragraphe 3, point c)].
- (527) Les autorités britanniques soutiennent que les exonérations constituent un moyen nécessaire et proportionné de remplir l'objectif environnemental de l'AGL et que toute aide découlant des exonérations ne produirait qu'une faible distorsion de la concurrence, voire n'en produirait aucune. En conséquence, les exonérations n'affectent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (528) La Commission appréciera la mesure au titre de l'encadrement de 2001 et des lignes directrices de 2008 et conduira à une appréciation parallèle, directement par rapport à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE. La Commission explique ci-après qu'elle juge que l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE ne s'applique pas à la mesure concernée.

7.2. APPRÉCIATION AU TITRE DES LIGNES DIRECTRICES DE 2001

- (529) Le point 47 de l'encadrement de 2001 dispose que: «Lors de l'adoption de taxes frappant certaines activités et imposées pour des raisons de protection de l'environnement, les États membres peuvent estimer nécessaire de prévoir des dérogations temporaires au profit de certaines entreprises, notamment, en raison de l'absence d'harmonisation au niveau européen, ou des risques temporaires de perte de compétitivité internationale de certaines entreprises. De telles dérogations constituent généralement des aides au fonctionnement au sens de l'article 87 du traité. Lors de l'analyse de ces mesures, il convient notamment d'examiner si l'imposition de la taxe relève d'une décision communautaire ou d'une décision autonome de l'État».
- (530) Le point 48 dispose, en outre, que: «Si l'imposition de la taxe relève d'une décision autonome de l'État, les entreprises en cause peuvent éprouver des difficultés importantes pour s'adapter rapidement à leurs nouvelles charges fiscales. En pareille hypothèse, une dérogation temporaire au profit de certaines entreprises peut se justifier pour leur permettre de s'adapter à la nouvelle situation fiscale».
- (531) La Commission a souligné à cet égard au considérant 149 de la décision d'ouvrir la procédure que l'AGL est une taxe imposée sur l'extraction de granulats pour des raisons de protection de l'environnement. La Commission a en outre fait observer que l'imposition de l'AGL relève d'une décision autonome des autorités britanniques.
- (532) La plaignante avait prétendu ⁽⁸⁷⁾ que certaines des exonérations octroyées visaient à préserver la compétitivité internationale des producteurs de matériaux exonérés. Cette affirmation laisserait supposer que certaines entreprises éprouvent des difficultés pour s'adapter rapidement à leurs nouvelles charges fiscales et que, dans ce cas, les exonérations de l'AGL pourraient être évaluées au titre des points 47 et 48 de l'encadrement de 2001.
- (533) Lors de la notification de la décision d'ouvrir la procédure, les autorités britanniques n'avaient pas donné d'informations sur la compatibilité de la mesure et la Commission ne disposait pas d'éléments suffisants pour conclure si les conditions énoncées aux points 47 et 48 de l'encadrement de 2001 étaient remplies. La Commission ne disposait pas non plus d'éléments suffisants pour décider si les conditions pouvaient être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur la base de dispositions autres que celles énoncées aux points 47 et 48 de l'encadrement de 2001.
- (534) La BAA affirme que les exonérations de l'AGL ne peuvent pas être considérées comme compatibles au titre de l'encadrement de 2001. D'après la BAA, les exonérations octroyées pour le schiste, l'ardoise et l'argile ne concourent pas de façon significative à la protection de l'environnement (points 50 et 51.2a). La nature même de ces exonérations va à l'encontre des objectifs généraux recherchés et ces mesures n'ont pas d'effet positif appréciable en matière de protection de l'environnement.
- (535) La BAA confirme que les exonérations octroyées pour le schiste, l'ardoise et l'argile ne constituent pas des dérogations temporaires justifiables au titre des points 47 et 48. Elle estime que l'AGL vise à rendre compétitif un matériau comme le schiste extrait pour une utilisation en tant que granulats.

⁽⁸⁷⁾ Considérant 150 de la décision d'ouvrir la procédure.

- (536) La BAA déclare que les exonérations ne constituent pas des aides au fonctionnement susceptibles d'être autorisées conformément aux dispositions du point 51. Aucun accord n'a été conclu avec les entreprises bénéficiaires afin qu'elles s'engagent à atteindre des objectifs en matière de protection de l'environnement pendant la période d'octroi des exonérations. En outre, d'après la BAA, l'autre condition énoncée au point 51.1b n'est pas remplie puisque les entreprises susceptibles de bénéficier de la réduction n'ont pas payé une partie significative de l'AGL.
- (537) Les autorités britanniques affirment que l'application de l'AGL aux matériaux exonérés se traduirait par une augmentation des coûts de production des exploitants dans certains secteurs du marché, où elle ne pourrait être répercutée aux clients. En conséquence, la quantité de déchets et sous-produits vendus sur le marché pour une utilisation en tant que granulats diminuerait nettement et les nouvelles extractions de granulats augmenteraient en proportion.
- (538) Les autorités britanniques estiment qu'en soumettant les matériaux exonérés à l'AGL, on compromettrait son objectif environnemental, la taxe ne servant plus à orienter la demande vers les déchets et les sous-produits que génère inévitablement l'extraction de ces matériaux.

7.2.1. APPRÉCIATION DE LA COMMISSION

- (539) Les autorités britanniques se réfèrent uniquement aux points 47 et 48 de l'encadrement de 2001 afin de justifier la compatibilité des mesures en cause.
- (540) Elles semblent penser que les carrières produisant les granulats exonérés rencontreront de graves difficultés à s'adapter à cette charge fiscale, ainsi que cela est résumé au considérant 537 ci-dessus.
- (541) La Commission note néanmoins que l'encadrement de 2001 prévoit uniquement des dérogations temporaires permettant aux entreprises de s'adapter à la situation, ce qui n'est pas le cas des dérogations prévues par l'AGL. Les exonérations en question ne sont pas limitées dans le temps et s'appliquent déjà depuis douze ans. La procédure formelle d'examen menée par la Commission a temporairement suspendu l'application des exonérations mais la législation régissant cette suspension précise clairement que toutes les exonérations seront remises en œuvre, une fois la procédure terminée, si le résultat est positif.
- (542) La Commission conclut donc que les points 47 et 48 de l'encadrement de 2001 ne peuvent servir de base pour établir la compatibilité avec le marché intérieur des exonérations de l'AGL octroyées pour le schiste et les produits composés essentiellement de schiste utilisés en tant que granulats ainsi qu'aux déblais de schiste extraits avec du schiste utilisé comme granulats.
- (543) La Commission fait en outre observer qu'aucune autre disposition de l'encadrement de 2001 ne pourrait servir de base pour établir la compatibilité de l'AGL, puisque les producteurs de schiste ne paient pas une partie significative de la taxe (point 51.1b) et n'ont conclu aucun accord avec les autorités britanniques (point 51.1a).
- (544) La Commission conclut donc, au regard de ce qui précède, que les exonérations de l'AGL octroyées pour: i) les matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, ne peuvent pas être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'encadrement de 2001.

7.3. APPRÉCIATION AU TITRE DES LIGNES DIRECTRICES DE 2008

- (545) Eu égard à la finalité environnementale de l'AGL, la Commission avait également examiné, à l'occasion de la notification de la décision d'ouvrir la procédure, les exemptions et exonérations au titre du chapitre 4 des lignes directrices de 2008 relatif aux aides au fonctionnement prenant la forme d'une réduction des taxes environnementales
- (546) Au point 70.14 des lignes directrices de 2008, la taxe environnementale est définie de la façon suivante: «une taxe dont la base imposable spécifique a manifestement un effet négatif sur l'environnement ou qui vise à taxer certaines activités, certains biens ou services de manière que les prix de ces derniers incluent les coûts environnementaux et/ou que les fabricants et les consommateurs soient orientés vers des activités qui respectent davantage l'environnement».

- (547) La Commission reconnaît que les conséquences de l'extraction des granulats sur l'environnement sont indéniablement négatives notamment pour la biodiversité, la poussière, le bruit et l'aspect visuel. Les études diligentées par les autorités britanniques, qu'elles mentionnent au considérant 17 de la décision d'ouvrir la procédure, confirment ce point. L'AGL constitue ainsi une taxe environnementale au sens du point 70.14 des lignes directrices de 2008 et les exonérations peuvent être évaluées au titre du chapitre 4 des lignes directrices de 2008 dans la mesure où elles étaient en vigueur à la date du 2 avril 2008.

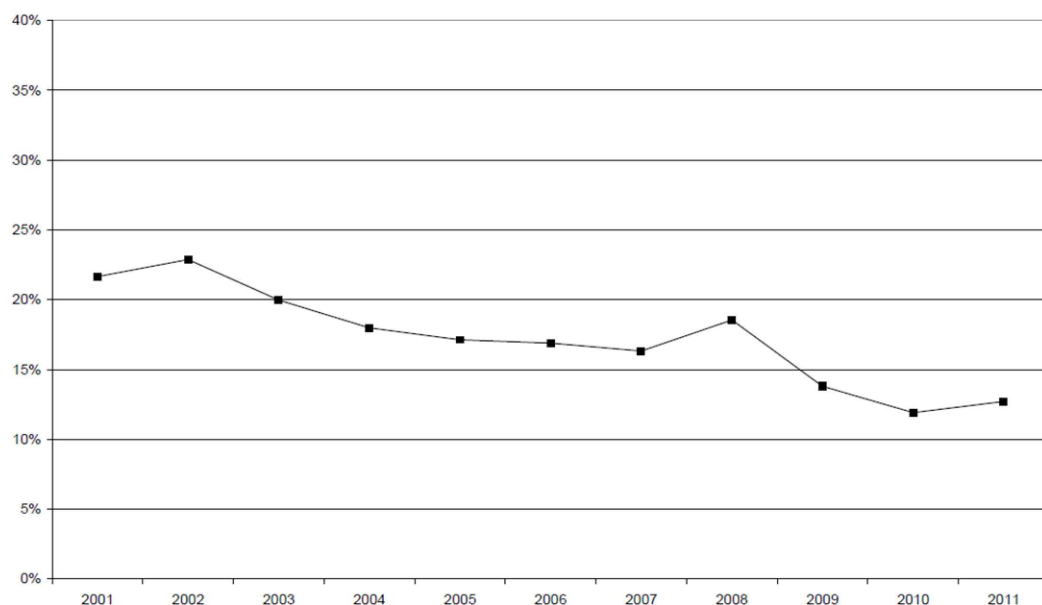
7.3.1. AVANTAGES POUR L'ENVIRONNEMENT

- (548) Conformément au point 151 des lignes directrices de 2008, les aides accordées sous forme de réductions de taxes environnementales seront considérées comme compatibles avec le marché intérieur à condition qu'elles contribuent au moins indirectement à améliorer le niveau de protection de l'environnement et qu'elles ne portent pas atteinte à l'objectif général poursuivi par la taxe. Selon les termes du point 57 des lignes directrices de 2008, les réductions de taxes environnementales concernant certains secteurs ou catégories d'entreprises sont admissibles en vertu du chapitre 4 des lignes directrices de 2008 lorsqu'elles permettent d'imposer des taxes plus élevées à d'autres entreprises, ce qui conduit à une amélioration générale de l'internalisation des coûts et à la création d'incitations supplémentaires à améliorer la protection de l'environnement. La Commission a considéré que ce type d'aide peut s'avérer nécessaire pour s'attaquer indirectement aux externalités négatives en facilitant l'introduction ou le maintien d'une fiscalité environnementale nationale relativement élevée.
- (549) La Commission a estimé que dans le cas présent, la possibilité d'exonérer certains matériaux aurait pu permettre au Royaume-Uni de mettre en œuvre l'AGL.
- (550) La BAA affirme que les exonérations ne remplissent pas les critères définis par les lignes directrices de 2008 et ne peuvent être considérées comme compatibles sur cette base.
- (551) La BAA assure que les exonérations ne contribuent pas à améliorer le niveau de protection de l'environnement et portent en fait atteinte à l'objectif général poursuivi par la taxe (point 151 des lignes directrices de 2008).
- (552) La BAA cite l'exemple d'une carrière figurant dans le guide de la pierre de construction et de l'ardoise de Cornouailles 2007 en tant que carrière exploitant l'ardoise et le schiste pour la production de pierres à maçonner, afin de montrer que l'exonération des carrières, au seul motif qu'elles produisent du schiste et de l'argile, porte atteinte à l'objectif de la taxe en ce qu'elle augmente la demande du secteur de la construction pour ce type de matériaux. Comme elle le fait observer, la BAA connaît ⁽⁸⁸⁾ un certain nombre de cas dans lesquels des exploitants de carrières ont ouvert des carrières d'ardoise et de schiste à la suite de la mise en place des exonérations de l'AGL juste pour bénéficier des avantages en découlant. En outre, les carrières soumises à l'AGL ont subi une baisse significative des ventes de sous-produits ou déchets de valeur inférieure comme les débris ou les fines de carrières. Les stocks de ces matériaux ont augmenté de plus de 500 %. Selon la BAA, ces facteurs prouvent que l'AGL a complètement échoué et n'a pas atteint son objectif environnemental parce que des terrils sont remplacés par d'autres terrils.
- (553) La BAA cite des exemples de carrières de chaux, dont le produit primaire est la chaux agricole non taxée, et qui ont accumulé de telles montagnes de déchets et de sous-produits invendus que la production de chaux agricole ne peut pas répondre à une demande pourtant en augmentation.
- (554) La BAA assure que les dispositions du point 158 b) et c) des lignes directrices de 2008 visent à éviter toute perte de compétitivité pour une entreprise, eu égard au fait qu'elle est taxée contrairement à ses concurrents directs. Cependant, la BAA précise que dans ce cas, il est évident que les concurrents des producteurs bénéficiant d'une exemption doivent en fait s'acquitter de la taxe et ne peuvent pas vendre leurs produits à cause des inconvénients résultant des exonérations de l'AGL.
- (555) La BAA soutient que l'exonération octroyée au schiste n'est ni nécessaire ni proportionnée (points 155 à 159). Selon elle, les exonérations octroyées pour l'ardoise, l'argile et le schiste ne se fondent pas sur des critères objectifs et les exploitants produisant les mêmes produits sont traités de façons très différentes, en fonction de la géologie de leur région. En outre, aucun critère de proportionnalité n'est rempli et les exonérations se prolongent sur plus de dix ans.

⁽⁸⁸⁾ Aucune preuve n'a été fournie.

- (556) La BAA a transmis séparément à la Commission un courrier que lui avait adressé une carrière concernant les conséquences de l'AGL sur ses ventes de produits de valeur inférieure (granulats secondaires), à savoir les couches de fondation, les débris, le tout-venant de concassage et les fines de carrières qui ont diminué de deux tiers.
- (557) La BAA a communiqué à la Commission une étude de BDS Marketing Research Ltd menée en février 2014 à sa demande à propos des conséquences de l'introduction de l'AGL en 2002 sur la production de granulats.
- (558) Les conclusions de cette étude sont présentées ci-après:
- (559) Une taxe sur les granulats de 2 GBP par tonne peut représenter la moitié ou le tiers du coût total pour le client de granulats de qualité inférieure.
- (560) L'étude conclut que l'introduction de l'AGL se traduit principalement par une augmentation de l'utilisation des granulats exonérés (primaires et sous-produits) au détriment des sous-produits de matériaux à valeur élevée soumis à la taxe. Il a été difficile et souvent impossible pour les carrières de trouver des marchés pour ces matériaux de valeur inférieure qui leur restaient et elles ont dû les mettre en décharge. La situation a nettement évolué vers une utilisation plus répandue des granulats exonérés (primaires et sous-produits) au détriment des granulats taxés qui sont des sous-produits, désormais invendus et devenus des déchets. Un déchet a simplement été remplacé par un autre déchet. Dans certains cas, il a fallu détruire des stocks de bonne qualité.
- (561) Le rapport mentionne que, depuis 2001, les ventes de granulats primaires (valeur élevée) ont chuté de 24,9 % à la suite de la récession. Les ventes de sous-produits taxés en tant que granulats ont baissé de 60 %, soit 31,5 millions de tonnes depuis l'entrée en vigueur de l'AGL en 2002. En 2001, les ventes de sous-produits taxés s'établissaient à 52 190 tonnes et, en 2011, à 20 648 tonnes. Les ventes de granulats primaires taxés (valeur élevée) sont passées de 188 843 tonnes en 2001 à 141 754 tonnes en 2011. La courbe qui suit présente également la chute des ventes:

Part des ventes de sous-produits taxés depuis 2001 – Total



- (562) Trois courbes détaillées montrent l'évolution des ventes de sous-produits taxés dans les catégories suivantes: pierres dures, grès, calcaire, sable et gravier. Contrairement aux ventes des trois premiers matériaux qui ont baissé, celles du sable et du gravier semblent s'être maintenues et même avoir légèrement progressé récemment.
- (563) Depuis l'entrée en vigueur de l'AGL, les volumes de granulats exonérés vendus semblent être passés de moins de 5 millions de tonnes à presque 30 millions de tonnes. Ces chiffres ne prennent pas en considération les carrières produisant exclusivement des granulats exonérés parce que ces sites n'ont pas de déclarations à produire. D'après

les résultats de l'étude, l'augmentation totale des volumes de matériaux exonérés serait donc plus élevée que la multiplication par six indiquée par les chiffres. L'étude montre aussi que les volumes des ventes de granulats exonérés augmentent régulièrement tous les ans et conclut que le nombre de carrières bénéficiant d'exonérations totales ou partielles augmente, à savoir que des ventes taxées sont converties en ventes exonérées.

- (564) La demande en granulats recyclés a juste augmenté légèrement depuis la mise en place de l'AGL en 2002. En 1996, elle avait augmenté à la suite de l'introduction de la taxe de mise en décharge. D'après BDS, les granulats de faible valeur bénéficiant de l'exonération ont remplacé des granulats de faible valeur taxés, comme l'indique le tableau ci-dessous:

Estimation, selon BDS, du marché des granulats de faible valeur, par types de granulats

	2001		2012		Évolution (%)
	Mt	%	Mt	%	
Carrières (matériaux de faible valeur taxés uniquement)	52,2	51,1	19	19,8	(63,6)
Granulats recyclés	45	44,0	47	49,0	4,4
Granulats exonérés	5	4,9	30	31,2	500,0
Total	102,2	100,0	96	100,0	(6,1)

- (565) Le Royaume-Uni estime que si les exonérations étaient considérées comme constituant une aide d'État, elles seraient compatibles avec les lignes directrices de 2008 pour les raisons suivantes:

- i) elles contribuent au moins indirectement à améliorer le niveau de protection de l'environnement; et/ou
- ii) elles ont permis au Royaume-Uni d'introduire l'AGL parce que les exonérations ont donné la possibilité d'appliquer des taxes environnementales plus élevées à d'autres entreprises produisant des granulats, ce qui crée des incitations supplémentaires à atteindre l'objectif environnemental de l'AGL et conduit à une amélioration générale de l'internalisation des coûts.

- (566) Selon les autorités britanniques, les exonérations relatives à l'AGL ont pour objectif de favoriser l'utilisation de matériaux recyclés ou de sous-produits (issus de processus ne visant pas à produire des granulats) afin de réduire la demande en granulats vierges et, partant, les conséquences négatives de l'extraction des granulats sur l'environnement.

- (567) Les autorités britanniques estiment que chaque exonération examinée conduit à un renforcement de la protection de l'environnement de l'une des manières suivantes au moins: i) en contribuant à détourner la demande d'extractions supplémentaires de granulats; et/ou ii) en participant à la réduction du volume de déchets.

- (568) L'exonération du schiste remplit les critères mentionnés au chapitre 4 des lignes directrices de 2008. Dans certains cas, le schiste peut être utilisé comme granulats, mais sa composition physique et les formes plates des granulats qu'il produit le rendent impropre à des applications haut de gamme. Les autorités britanniques estiment que, dans la mesure où le schiste n'est pas reconnu comme extrait spécifiquement pour une exploitation commerciale en tant que granulats, il est uniquement obtenu en tant que sous-produit inévitable. En employant du schiste, on réduit la demande en granulats récemment extraits, et son exonération de l'AGL limite les conséquences négatives de l'extraction de granulats sur l'environnement. L'exonération du schiste contribue aussi à réduire la formation de terrils et limite la nuisance visuelle qui en résulte.

- (569) En outre, les autorités britanniques pensent qu'il faudrait encourager l'utilisation des déblais de l'extraction du schiste dont la production n'est ni délibérée ni évitable afin de détourner la demande des granulats extraits et de limiter ses conséquences négatives sur l'environnement.

- (570) Les autorités britanniques assurent que même si la Commission devait conclure qu'il est prouvé que l'un des matériaux exonérés est délibérément extrait pour une utilisation en tant que granulats, les exonérations octroyées à ces matériaux contribueraient néanmoins directement à atteindre l'objectif environnemental de l'AGL. Elles prétendent que s'il est prouvé que des matériaux exonérés sont effectivement délibérément extraits en vue d'une utilisation comme granulats, ce serait au plus à très petite échelle dans un nombre strictement limité de carrières. Selon les autorités britanniques, s'il s'avérait qu'une quantité très limitée de matériaux exonérés est délibérément extraite pour une utilisation en tant que granulats, cela ne changerait rien au fait qu'il est objectivement justifié d'exonérer le matériau en question. L'exonération serait justifiée, étant donné: a) que les matériaux ne sont pas traditionnellement extraits pour une utilisation en tant que granulats; et b) que l'extraction de ces matériaux génère inévitablement de grandes quantités de sous-produits et de déchets utilisables en tant que granulats lorsque les conditions commerciales adéquates sont réunies.
- (571) Selon les autorités britanniques, même si quelques carrières extraient délibérément un matériau exonéré pour une utilisation en tant que granulats, l'exonération reste justifiée si elle permet d'imposer des taxes plus élevées à d'autres entreprises, ce qui conduit à une amélioration générale de l'internalisation des coûts, et à la création d'incitations supplémentaires à atteindre l'objectif environnemental de l'AGL.
- (572) Les autorités britanniques ont argumenté en ce sens à propos du schiste des déblais de houillère.

7.3.1.1. *Appréciation de la Commission*

- (573) La Commission a déjà conclu que l'AGL constitue une taxe visant à atteindre un objectif environnemental.
- (574) Cependant, une exonération générale du schiste semble de nature à compromettre l'objectif environnemental de l'AGL, dans la mesure où elle pourrait favoriser l'extraction de schiste et de déblais de schiste, comme le constate aussi le Tribunal ⁽⁸⁹⁾.
- (575) Le schiste est un matériau utilisable en tant que granulats, même si cette utilisation se limite à quelques applications pour des granulats de qualité inférieure. Comme le montrent les observations que les parties intéressées ont transmis à la Commission et les preuves dont dispose cette dernière, le schiste est bien utilisé en tant que granulats et extrait spécifiquement pour une utilisation en tant que granulats. Le schiste spécifiquement extrait pour une utilisation en tant que granulats provient en fait d'une extraction récente et une exonération favorise simplement de nouvelles extractions.
- (576) En conséquence, étant donné que la Commission a connaissance de cas où le schiste est délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, une exonération générale du schiste ne servirait qu'à renforcer la rentabilité des extractions et à encourager leur développement.
- (577) En outre, le schiste bénéficie actuellement d'une exonération lorsqu'il est extrait en tant que sous-produit d'un matériau pour lequel la taxe est due (comme le grès grossier, le grès et le calcaire). La Commission a fait observer ci-dessus au considérant 365 qu'une distinction était bien opérée en matière d'exonération, entre le schiste et d'autres matériaux qui sont taxés, par exemple les sous-produits de l'extraction primaire du grès grossier, du grès et du calcaire. La Commission a également étudié si cette différenciation fiscale serait susceptible d'être justifiée par l'objectif de l'AGL. Cependant, ni les autorités britanniques ni les parties intéressées n'ont transmis à la Commission d'informations prouvant que cette exonération contribue à atteindre l'objectif de l'AGL, à savoir réduire les nouvelles extractions de matériaux pour une utilisation en tant que granulats.
- (578) En outre, l'exonération ne participe pas à la réduction du volume de déchets en général parce qu'elle entraîne simplement le remplacement de terrils de schiste par des terrils de granulats de qualité inférieure taxés qui ne trouvent plus preneurs.
- (579) Les autorités britanniques affirment que l'exonération du schiste a permis d'imposer des taxes plus élevées à d'autres entreprises mais n'ont pas étayé cette affirmation, ce qui ne permet pas à la Commission de prendre cette justification en considération dans son évaluation. À cet égard, les autorités britanniques se sont limitées à donner un argument en faveur des déblais de houillère pour lesquels la Commission avait déjà considéré que l'exonération ne constituait pas une aide d'État.
- (580) Les autorités britanniques estiment que même si la Commission montrait que le schiste est extrait spécifiquement pour une exploitation commerciale en tant que granulats, l'exonération servirait encore un objectif environnemental, vu le nombre limité d'extractions délibérées. La Commission a néanmoins estimé que les exonérations de l'AGL octroyées uniquement pour: i) les matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, incluant en l'espèce le schiste qui

⁽⁸⁹⁾ Voir note 77.

est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, constituent une aide d'État, contrairement à l'exonération en général du schiste et des déblais de l'extraction du schiste. La Commission distingue donc déjà dans son appréciation le schiste qui est délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats et ne prend pas en considération les importantes quantités de schiste et de déblais inévitables de son extraction lorsqu'il n'est pas délibérément extrait afin d'être vendu comme granulats. La justification des autorités britanniques, fondée sur l'exploitation limitée en tant que granulats, ne peut donc pas servir de base pour l'appréciation commune du schiste et des déblais de schiste dans leur ensemble.

- (581) Conformément aux constatations du Tribunal ⁽⁹⁰⁾, s'il est prouvé que certaines carrières extraient délibérément du schiste pour une exploitation commerciale en tant que granulats, il n'est plus possible d'assurer que l'exonération ne conduit pas à une augmentation des nouvelles extractions de matériau exonéré.
- (582) La Commission conclut donc qu'une exonération générale du schiste et des déblais de schiste porte atteinte à l'objectif général de l'AGL en matière d'environnement parce qu'elle est susceptible d'encourager les nouvelles extractions de ce matériau.

7.3.2. PROPORTIONNALITÉ

- (583) La taxation des granulats n'est pas harmonisée au niveau de l'Union. La Commission a donc analysé la proportionnalité de la mesure proposée à la lumière du point 159 des lignes directrices de 2008.
- (584) L'aide est considérée comme proportionnée si, pour chaque bénéficiaire d'une réduction ou d'une exonération, l'un des critères énoncés au point 159 des lignes directrices de 2008 est rempli:
- a) chaque bénéficiaire verse une partie du niveau de taxe nationale qui équivaut globalement à la performance environnementale de chaque bénéficiaire par rapport à la performance technique liée à la technique la plus performante au sein de l'EEE; les bénéficiaires de l'aide qui utilisent la technique la plus performante bénéficient au plus d'une réduction correspondant à la hausse du coût de production résultant de la taxe utilisant la technique la plus performante, et qui ne peut pas être répercutée sur les consommateurs;
 - b) les bénéficiaires versent au moins 20 % de la taxe nationale, à moins qu'un taux inférieur ne puisse être justifié;
 - c) les bénéficiaires peuvent conclure avec les États membres des accords par lesquels ils s'engagent à atteindre des objectifs environnementaux qui produisent le même effet que si les points a) ou b) ci-dessus ou les niveaux minimaux communautaires étaient appliqués.
- (585) Les autorités britanniques considèrent que les exonérations ne garantissent pas le paiement par le bénéficiaire de 20 % au moins de la taxe nationale, mais qu'une exonération totale peut être justifiée en raison d'une distorsion de concurrence limitée.
- (586) Selon les autorités britanniques, les matériaux exonérés examinés représentent seulement, même confondus, une très petite partie du marché des granulats au Royaume-Uni. Les autorités britanniques indiquent, en se fondant sur les données du Bureau national des statistiques, du ministère des communautés locales et du gouvernement local et du ministère des entreprises, de l'innovation et des compétences, que sur un total de 205 millions de tonnes de granulats vendus en Grande Bretagne chaque année, 6 millions seulement sont produits à partir des matériaux faisant l'objet de l'enquête de la Commission, dont 3 millions à partir de déchets de kaolin et d'argile plastique. Mineral Products Association, le principal organisme professionnel des producteurs de granulats au Royaume-Uni, estime que les exonérations examinées concerneraient seulement environ 3 % du marché britannique des granulats.
- (587) Les autorités britanniques précisent que les coûts de transport des granulats limitent l'influence des matériaux exonérés sur la concurrence et déclarent que les coûts de transport se montent à 8,55 pence la tonne. L'exonération de la taxe, soit 2 GBP la tonne, donnera donc en moyenne un avantage concurrentiel au producteur du matériau exonéré dans un rayon de 37 kilomètres seulement. Selon les autorités britanniques, en cas de tournée, le matériau exonéré ne pourra être transporté que 18,7 kilomètres de plus. Les autorités britanniques assurent en outre que les quantités livrées sont généralement très faibles parce que les matériaux exonérés sont uniquement adaptés à des utilisations réservées aux granulats de qualité inférieure. Si un projet nécessite la livraison de granulats plus traditionnels, la concurrence ne sera pas faussée.

⁽⁹⁰⁾ Voir note 77.

7.3.2.1. *Appréciation de la Commission*

- (588) La Commission dispose d'informations montrant que l'exonération du schiste fausse significativement la concurrence.
- (589) Nombreuses sont les parties intéressées qui soulignent que le schiste est utilisé comme granulat et influe significativement sur les marchés locaux, notamment en Irlande du Nord. Il semblerait qu'en Irlande du Nord, des centaines de milliers de tonnes de schiste aient été importées du Donegal en Irlande. Le schiste extrait en Irlande est vendu sur les chantiers de construction dans toute l'Irlande du Nord. Les chantiers situés le long de la frontière avec l'Irlande ont employé des granulats exonérés venant d'Irlande et classés dans la catégorie du schiste.
- (590) Les parties intéressées signalent un problème particulier relatif au schiste utilisé sur les grands sites de construction, particulièrement le long de l'axe Glasgow-Édimbourg. Environ un million de tonnes de schiste ont servi à construire des routes. La concurrence entre les carrières a été faussée et certaines n'ont pas pu vendre leurs produits de qualité inférieure.
- (591) La Commission note que le marché des granulats de schiste est plutôt un marché local. Le marché national des granulats au Royaume-Uni ne constitue donc pas une bonne base d'évaluation. Les prix des granulats de schiste sont bas et les coûts de transport élevés. Comme l'ont également souligné les autorités britanniques, les granulats de schiste doivent être livrés à des clients situés dans un périmètre limité pour que les prix restent compétitifs par rapport à ceux de producteurs d'autres granulats bas de gamme. Il serait par conséquent plus pertinent de mener ce type d'évaluation au niveau local. Les informations transmises à la Commission par les parties intéressées indiquent que l'exonération du schiste déplace les ventes de produits concurrents au niveau local, à savoir les granulats bas de gamme taxés.
- (592) La Commission juge donc que l'exonération générale du schiste et des déblais de schiste fausse la concurrence sur le marché local des granulats et ne peut accepter les arguments des autorités britanniques selon lesquels l'exonération du schiste ne produit qu'une distorsion de concurrence limitée. Cet argument ne peut par conséquent pas justifier le non-paiement de 20 % de l'AGL.
- (593) La mesure n'est donc pas proportionnée comme l'exige le point 159 des lignes directrices de 2008.
- (594) La Commission conclut, sans estimer devoir apprécier également la nécessité de l'aide, que les exonérations de l'AGL octroyées pour: i) les matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat, incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat, ne peuvent pas être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur la base des lignes directrices de 2008.

7.4. AUTRE APPRÉCIATION EN VERTU DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 3, POINT b), DU TFUE — AIDES DESTINÉES À PROMOUVOIR LA RÉALISATION D'UN PROJET IMPORTANT D'INTÉRÊT EUROPÉEN COMMUN

- (595) Ainsi qu'il a déjà été indiqué, les autorités britanniques soutiennent que l'exonération des produits composés entièrement ou essentiellement de schiste et de déblais de schiste pourrait être compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE dans la mesure où elle promeut la protection de l'environnement en tant que projet d'intérêt européen commun. Les autorités britanniques n'ont pas produit d'éléments permettant d'examiner la compatibilité des mesures sur cette base.
- (596) La Commission a fixé au point 147 des lignes directrices de 2008 les conditions dans lesquelles elle juge qu'une aide peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE.
- (597) Ces conditions sont les suivantes:
- a) l'aide envisagée a trait à un projet spécifique clairement défini quant à ses modalités d'exécution, y compris ses participants, ses objectifs, ses effets et les moyens mis en œuvre afin d'atteindre ces objectifs. La Commission peut également considérer un groupe de projets comme constituant un seul et même projet;

- b) le projet doit présenter un intérêt européen commun: il doit contribuer de façon concrète, exemplaire et identifiable à l'intérêt communautaire dans le domaine de la protection de l'environnement, en raison par exemple de son importance élevée pour la stratégie environnementale de l'Union européenne. L'avantage retiré de l'objectif du projet ne doit pas se limiter à l'État membre ou aux États membres qui le mettent en œuvre, mais doit s'étendre à toute la Communauté. Le projet doit constituer une contribution substantielle aux objectifs communautaires. Le fait qu'il soit réalisé par des entreprises d'États membres différents n'est pas suffisant;
 - c) l'aide est nécessaire et constitue une incitation à l'exécution du projet, qui doit comporter un niveau de risque élevé;
 - d) le projet est de grande dimension en ce qui concerne son volume: il doit être d'une taille substantielle et avoir une incidence substantielle en termes de protection de l'environnement.
- (598) En outre, pour permettre à la Commission d'apprécier correctement de tels projets, l'intérêt européen commun doit être démontré de façon concrète: il doit être prouvé, par exemple, que le projet permet des avancées significatives dans la réalisation d'objectifs environnementaux spécifiques de la Communauté (point 148 des lignes directrices de 2008).
- (599) La Commission fait observer que si l'AGL entre dans le cadre d'une politique définie par un État membre en particulier, elle ne semble pas être rattachée à un projet et à plus forte raison à un «projet spécifique et clairement défini quant à ses modalités d'exécution».
- (600) De plus, la mesure ne semble pas se présenter comme un projet présentant un intérêt européen commun dans la mesure où elle se limite à une politique dont le champ d'application est national.
- (601) En outre, comme les exonérations de l'AGL octroyées pour: i) les matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, ne semblent pas présenter en elles-mêmes d'avantage pour l'environnement puisqu'elles favorisent simplement l'extraction de ce matériau, il est impossible de déterminer dans quelle mesure elles contribuent à renforcer la protection de l'environnement.
- (602) Il est plus important de noter que le Tribunal a clairement exprimé dans l'arrêt relatif aux affaires jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00, *Hotel Cipriani*, qu'«une mesure d'aide ne peut bénéficier de la dérogation prévue par [l'article 107, paragraphe 3, point b) du traité] que si elle n'avantage pas principalement les opérateurs économiques d'un État membre, mais représente un avantage pour la Communauté dans son ensemble»⁽⁹¹⁾. Ce critère n'est pas rempli parce que le régime national d'aide vise simplement à renforcer la compétitivité des entreprises concernées pour, dans le cas en question, favoriser l'utilisation d'un type de granulats.
- (603) La Commission déclare donc que les exonérations de l'AGL octroyées pour: i) les matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, ne peuvent pas être considérées comme compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE au motif qu'elles promeuvent la protection environnementale en tant que projet d'intérêt européen commun.

7.5. AUTRE APPRÉCIATION EN VERTU DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 3, POINT c), DU TFUE — DÉVELOPPEMENT DE CERTAINES ACTIVITÉS OU DE CERTAINES RÉGIONS ÉCONOMIQUES

- (604) Il convient pour apprécier la mesure d'aide en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, d'examiner si cette aide:
- a) remplit un objectif précisément défini d'intérêt commun;
 - b) est nécessaire, adaptée et proportionnée à la réalisation de cet objectif;
 - c) n'altère pas la concurrence et les échanges entre États membres dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

⁽⁹¹⁾ Affaires jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00, *Hôtel Cipriani e.a.*, ECLI:EU:T:2008:537, point 337.

- (605) À titre liminaire, la Commission note que les mesures impliquant une aide au fonctionnement sont en principe incompatibles en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c).
- (606) L'AGL contribue à protéger l'environnement comme il a déjà été établi au considérant 87, conformément aux constatations du Tribunal. La protection de l'environnement pourrait être considérée comme un projet d'intérêt européen commun.
- (607) Selon les autorités britanniques, les exonérations de l'AGL octroyées pour les produits constitués entièrement ou essentiellement de schiste et de déblais de schiste visent également à protéger l'environnement en tentant de détourner la demande des granulats récemment extraits vers le schiste (entièrement ou essentiellement) et les déblais de schiste. Les autorités britanniques assurent que ces matériaux ne sont pas extraits traditionnellement pour une utilisation en tant que granulats et ne disposent pas d'informations indiquant qu'ils sont intentionnellement extraits pour être utilisés en tant que tels.
- (608) Les autorités britanniques ont fourni des informations sur la situation du secteur des granulats avant la mise en place de l'AGL et sur la nécessité d'introduire une taxe susceptible de réduire les nouvelles extractions pour produire des granulats en proposant d'autres solutions adaptées.
- (609) La Commission note qu'en principe, les exonérations de l'AGL représentaient un moyen supplémentaire de remplir son objectif en matière d'environnement.
- (610) Il semble également qu'il n'aurait pas été possible de réduire dans les mêmes proportions les extractions de nouveaux granulats sans l'AGL et les exonérations. Nombreuses sont les parties intéressées qui soulignent à cet égard que les matériaux exonérés ont réussi à remplacer les granulats récemment extraits. Des matériaux exonérés ont remplacé les granulats secondaires de qualité inférieure et, dans une moindre mesure, les granulats primaires de qualité supérieure. Cela n'inclut pas: i) les matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats.
- (611) Le schiste semble être utilisé pour différentes applications en tant que granulats et semble être extrait spécifiquement pour une utilisation en tant que granulats, comme il est expliqué au considérant 341.
- (612) En conséquence, une exonération du schiste et des déblais du schiste délibérément extrait ne sert qu'à renforcer la rentabilité des extractions et risque d'encourager leur développement. Comme précisé aux considérants 575 à 580, le schiste qui est délibérément extrait pour être commercialisé en tant que granulats est comparable aux matériaux taxés récemment extraits pour être utilisés comme granulats. Il en est de même pour le schiste extrait en tant que sous-produit de matériaux assujettis qui est identique aux autres sous-produits des matériaux assujettis pour lesquels la taxe est due. Les exonérations réduisent donc le prix d'une catégorie de matériaux récemment extraits (schiste) par rapport à celui des autres. Cette différence pourrait favoriser de nouvelles extractions de schiste. Les constatations du Tribunal corroborent cette conclusion ⁽⁹²⁾.
- (613) Le schiste est une roche dont l'extraction a des effets sur l'environnement similaires à celle des autres minéraux. Les autorités britanniques n'ont pas présenté d'observations visant à montrer que le schiste constitue une solution plus respectueuse pour l'environnement que les autres sources de granulats, même dans le cas où il est extrait spécifiquement pour être vendu en tant que granulats. Les parties intéressées ont aussi affirmé que les conséquences de l'exonération de l'AGL sur l'environnement étaient plus négatives que celles du procédé d'extraction dans la mesure où l'exonération permet de transporter le schiste plus loin en préservant sa compétitivité par rapport à d'autres matériaux. Le transport est assuré par des camions qui polluent l'air et endommagent les chaussées en raison de leur poids. La Commission fait observer que comme le coût du transport représente une part très élevée du prix de vente du schiste (voir considérant 292), les producteurs de schiste utilisent la marge offerte par l'AGL pour transporter les matériaux plus loin que d'habitude et concurrencer des carrières sur un territoire plus vaste.
- (614) De plus, bien que les autorités britanniques affirment en général que les exonérations examinées contribuent à réduire le volume de déchets, elles n'ont pas montré que les exonérations concernant le schiste, considérées comme une aide d'État, peuvent vraiment servir cet objectif. La Commission estime que ces exonérations entraînent plutôt simplement le remplacement des terrils constitués par les déblais des nouvelles extractions de schiste destiné à être utilisé en tant que granulats et de schiste qui est un sous-produit de l'extraction de matériaux taxés par des terrils de granulats de qualité inférieure taxés qui ne trouvent plus preneurs.

⁽⁹²⁾ Affaire T-210/02 RENV, *British Aggregates/Commission*, précitée à la note 4, point 89.

- (615) La Commission conclut donc que même si la protection de l'environnement constitue un objectif d'intérêt commun, une exonération générale du schiste et des déblais du schiste récemment extrait, comme celle qui est actuellement en vigueur, risque en fait de se révéler contraire à cet intérêt et ne constitue pas un outil approprié pour atteindre cet objectif.
- (616) La Commission indique en outre, comme elle l'a également exprimé aux considérants 589 et 590, que l'aide au fonctionnement octroyée aux producteurs de schiste fausse grandement la concurrence. En effet, les observations des parties intéressées montrent qu'elle fait disparaître d'autres producteurs de granulats du marché ou qu'elle a éliminé d'autres granulats bas de gamme qui sont normalement en concurrence avec le schiste, car leur prix ne peut être aligné sur les prix peu élevés que les producteurs de schiste peuvent proposer.
- (617) La Commission a constaté que: i) le matériau constitué entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable à celle des granulats soumis à l'AGL. L'exonération de ces matériaux ne peut donc être justifiée que par rapport aux objectifs en matière d'environnement de l'AGL s'il peut être prouvé qu'ils peuvent néanmoins contribuer à les atteindre.
- (618) Cependant, comme mentionné aux considérants 611 à 615 ci-dessus, et conformément aux constatations du Tribunal ⁽⁹³⁾, la Commission juge que, dans la mesure où le schiste est spécifiquement extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats et où rien ne laisse supposer qu'il serait plus respectueux de l'environnement que les autres granulats, une exonération: i) du matériau constitué entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) des déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats ne sert pas l'objectif environnemental de l'AGL.
- (619) Les autorités britanniques n'ont pas transmis à la Commission d'informations sur la compatibilité concernant le schiste ou les déblais de schiste extraits délibérément pour une exploitation commerciale en tant que granulats qu'elle pourrait prendre en considération pour apprécier la compatibilité des exonérations de l'AGL en question avec le marché intérieur.
- (620) La Commission conclut donc que les exonérations de l'AGL octroyées pour: i) les matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats ne peuvent pas être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

8. CONCLUSION ET RÉCUPÉRATION

- (621) La Commission conclut que les exonérations de l'AGL octroyées pour: i) les matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats, incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et ii) les déblais du schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats ont été mises en œuvre illégalement et constituent une aide d'État incompatible avec le marché intérieur.
- (622) Conformément au traité et à la jurisprudence constante, la Commission est compétente pour décider si l'État membre intéressé doit supprimer ou modifier une aide dont elle a établi l'incompatibilité avec le marché intérieur ⁽⁹⁴⁾. La Cour a également toujours considéré que l'obligation d'un État membre donné de supprimer une aide jugée incompatible avec le marché intérieur par la Commission vise à rétablir la situation antérieure ⁽⁹⁵⁾.
- (623) La Cour a considéré à ce sujet que cet objectif est atteint quand le bénéficiaire a remboursé les montants octroyés au titre d'aides illégales, perdant ainsi l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹³⁾ Voir note 77.

⁽⁹⁴⁾ Voir affaire C-70/72, Commission/Allemagne, Rec. 1973, p. 813, point 13.

⁽⁹⁵⁾ Voir affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Espagne/Commission, Rec. 1994, p. I-4103, point 75.

⁽⁹⁶⁾ Voir affaire C-75/97, Belgique/Commission, Rec. 1999, p. I-3671, points 64 et 65.

- (624) Conformément à la jurisprudence, l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ⁽⁹⁷⁾ dispose qu'«en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire [...]».
- (625) Étant donné que les exonérations de l'AGL octroyées pour le matériau indiqué au considérant 620 de la présente décision ont été mises en œuvre en violation de l'article 108 du traité et sont considérées comme constituant une aide illégale et incompatible, elles doivent être récupérées afin de rétablir la situation du marché avant leur octroi. La récupération doit couvrir la période commençant lorsque l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire (à savoir le jour à partir duquel le bénéficiaire aurait dû payer l'AGL si l'exonération illégale et incompatible de l'AGL n'avait pas existé) et se terminant le jour où l'avantage a cessé d'exister. Les sommes à récupérer produisent des intérêts jusqu'à leur récupération effective.
- (626) Les exonérations constituant un manque à gagner pour les autorités britanniques, la récupération de l'aide entraîne le paiement de l'AGL par les bénéficiaires de l'exonération pour la période pendant laquelle elle est en vigueur, augmenté des intérêts courant jusqu'à sa récupération effective.
- (627) La Commission reconnaît que le schiste qui: i) est extrait en tant que sous-produit de l'exploitation du charbon; ou ii) est utilisé dans les procédés céramiques; ou iii) remplace l'argile, les scories ou d'autres sources d'aluminosilicate pour la fabrication du ciment; ou iv) est utilisé, preuves à l'appui, autrement qu'en tant que granulats, ne doit pas être considéré comme faisant l'objet d'une exploitation commerciale en tant que granulats et doit être exclu de la récupération.
- (628) La récupération d'une aide octroyée au titre du régime n'est pas obligatoire si elle remplit toutes les conditions fixées dans un règlement de minimis ou un règlement d'exemption par catégorie adopté sur la base de l'article 1^{er} et de l'article 2 du règlement (CE) n° 994/98 du Conseil ⁽⁹⁸⁾ mais applicable au moment où l'aide a été octroyée.
- (629) Comme le cumul est exclu pour les mêmes coûts admissibles, si le montant total de l'aide reçue par un bénéficiaire dépasse 200 000 EUR, les autorités britanniques doivent la récupérer dans sa totalité parce qu'il est impossible d'utiliser les règlements de minimis adoptés sur la base de l'article 2 du règlement (CE) n° 994/98 applicables au moment où l'aide a été octroyée.
- (630) Les autorités britanniques doivent recenser les bénéficiaires de l'aide illégale et incompatible et déterminer les montants respectifs de l'aide en commençant par recenser toutes les entreprises qui produisaient du schiste et des produits essentiellement composés de schiste pendant la période comprise entre le 1^{er} avril 2002 et ce jour (les «producteurs de schistes»). Ensuite, les autorités britanniques devront utiliser toutes les sources d'informations disponibles, y compris les informations publiques et les déclarations fiscales confidentielles, afin de déterminer les montants correspondant aux matériaux composés de schiste visés au considérant 621 de la présente décision et commercialisés par ces producteurs de schiste. Si ces montants ne peuvent être déterminés sur la base des informations disponibles, les autorités britanniques devront demander aux producteurs de schiste de montrer dans quelle mesure le schiste qu'ils produisent est (ou n'est pas) un matériau visé au considérant 621 de la présente décision,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Le régime d'aide comprenant les exonérations de la taxe sur les granulats instituée par l'article 17, paragraphe 4, point a), et l'article 17, paragraphe 3, points f) i), de la loi de finances pour 2001, telle que modifiée par la loi de finances pour 2002 et la loi de finances pour 2007, octroyées pour:

- a) les matériaux constitués entièrement ou essentiellement de schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulats incluant en l'espèce le schiste qui est un sous-produit de l'extraction récente d'autres matériaux taxés; et

⁽⁹⁷⁾ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

⁽⁹⁸⁾ Règlement (CE) n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (JO L 142 du 14.5.1998, p. 1).

- b) les granulats constitués entièrement des déblais de tout procédé par lequel le schiste délibérément extrait pour une exploitation commerciale en tant que granulat a été séparé d'une autre roche après avoir été extrait ou obtenu avec cette autre roche,

mis à exécution par le Royaume-Uni en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, est incompatible avec le marché intérieur.

2. Les exemptions, les exclusions et les exonérations fiscales prévues par les dispositions suivantes de la loi de finances pour 2001, telle que modifiée par les lois de finances pour 2002 et 2007:

- article 17, paragraphe 3, point e), et article 17, paragraphe 3, point f) i) et ii) (hormis les matériaux mentionnés à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la présente décision),
- article 17, paragraphe 4, point a) (hormis les matériaux mentionnés à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la présente décision), article 17, paragraphe 4, point c) i) et ii), et article 17, paragraphe 4, point f) (concernant l'argile),
- article 18, paragraphe 2, point b), et
- article 30, paragraphe 1, point b) [dans la mesure où elles ont trait à un processus exonéré au sens de l'article 18, paragraphe 2, point b)],

ne constituent pas une aide d'État.

Article 2

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord doit supprimer le régime d'aide pour autant qu'il concerne les matériaux mentionnés à l'article 1^{er}, paragraphe 1.

Article 3

Une aide individuelle octroyée au titre du régime visé à l'article 1^{er}, paragraphe 1, ne constitue pas une aide si elle remplit les conditions fixées par le règlement adopté en vertu de l'article 2 du règlement (CE) n° 994/98, applicable au moment de l'octroi de l'aide.

Article 4

Une aide individuelle octroyée au titre du régime visé à l'article 1^{er}, paragraphe 1, qui remplit les conditions fixées par un règlement adopté en vertu de l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 994/98, applicable au moment de l'octroi de l'aide, ou par tout autre régime d'aides agréé est compatible avec le marché intérieur.

Article 5

1. Le Royaume-Uni est tenu de se faire rembourser par les bénéficiaires l'aide incompatible octroyée au titre du régime visé à l'article 1^{er}, paragraphe 1.
2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires, jusqu'à leur récupération effective.
3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽⁹⁹⁾.

Article 6

1. La récupération de l'aide octroyée au titre du régime visé à l'article 1^{er}, paragraphe 1, est immédiate et effective.
2. Le Royaume-Uni veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

⁽⁹⁹⁾ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

Article 7

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, le Royaume-Uni communique les informations suivantes à la Commission:

- a) une liste de toutes les entités produisant les matériaux visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1, entre le 1^{er} avril 2002 et la date de transmission de la liste;
- b) pour chacune des entités visées au point a) ci-dessus:
 - i) le montant total des matériaux visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1, commercialement exploités depuis le 1^{er} avril 2002;
 - ii) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès de chaque bénéficiaire;
- c) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;
- d) les documents démontrant que les bénéficiaires ont été mis en demeure de rembourser l'aide.

2. Le Royaume-Uni utilise toutes les sources d'informations disponibles, y compris les informations publiques et les déclarations fiscales confidentielles, pour dresser la liste des producteurs de schiste et déterminer le montant total des matériaux visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1, qui sont exploités commercialement depuis le 1^{er} avril 2002: les documents relatifs aux impôts et aux ventes et autres registres tenus par les entreprises, les déclarations fiscales et notamment les déclarations des bénéfices, les registres des entreprises, les registres fonciers, les statistiques, les permis/autorisations d'exploitation, les données détenues par les autorités locales et les conseils des comtés incluant, sans s'y limiter, les données d'enregistrement des services fiscaux britanniques établis pour la taxe sur les granulats avant et après le 1^{er} avril 2014, les données des Mineral Planning Authorities, l'Annual Minerals Raised Inquiry, la base de données BritPits et les données de l'enquête du British Geological Survey, l'annuaire UK Minerals et le guide de la pierre de construction et de l'ardoise de Cornouailles 2007.

3. Le Royaume-Uni tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide octroyée au titre du régime visé à l'article 1^{er}, paragraphe 1. Il transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision.

Il fournit aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et les intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

Article 8

Le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 2015.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission