

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques»<sup>(1)</sup>**

(98/C 19/25)

Le 8 avril 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 99 du Traité CE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 octobre 1997 (rapporteur: M. Schmitz).

Lors de sa 349<sup>e</sup> session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 83 voix pour, 23 voix contre et 13 abstentions l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. Le Comité s'est prononcé dans plusieurs avis en faveur de l'adoption d'instruments économiques de régulation dans le domaine de la politique environnementale. Les propositions de la Commission relatives à une taxe CO<sub>2</sub>/énergie ont été pour l'essentiel accueillies favorablement, malgré l'une ou l'autre critique portant sur des questions de détail<sup>(2)</sup>.

1.2. Le Comité réaffirme avec insistance que l'application d'impôts et de taxes à des fins environnementales ne doit pas se traduire par une hausse des niveaux de taxation. Pour garantir la neutralité au niveau des revenus fiscaux, il convient de réduire dans la même proportion la taxation du facteur travail. À cette fin, une simple disposition facultative ne suffit pas. Il faut imposer des obligations contraignantes aux États membres, qui sont compétents en matière de droit fiscal.

1.3. Dans plusieurs avis le Comité a fait observer que l'introduction de taxes à des fins environnementales ne doit pas avoir pour effet de compromettre la compétitivité des entreprises européennes et d'entraîner des suppressions d'emplois, notamment dans les branches fortes consommatrices d'énergie. Par ailleurs, il convient de s'assurer que les catégories à faible revenu qui sont particulièrement touchées ne voient leur situation s'aggraver davantage.

1.4. Enfin, exerçant sa fonction d'«Observatoire du marché intérieur», le Comité a invité la Commission et le Conseil à réduire les distorsions provoquées sur le marché intérieur par les politiques fiscales nationales. La taxation des produits énergétiques, et notamment des huiles minérales, présente des différences considérables d'un État membre à l'autre. Ce manque de coordination entraîne dans le secteur des combustibles des distorsions de la concurrence inacceptables, en particulier dans les zones frontalières.

## 2. Observations générales sur la proposition de directive

2.1. Après l'échec au Conseil des propositions sur la taxe CO<sub>2</sub>/énergie, la Commission fait à présent, notamment à l'instigation du Conseil, un nouvel essai avec une proposition sur la taxation minimale des produits énergétiques.

2.1.1. Le Comité appuie cette initiative, tout en formulant un certain nombre d'observations critiques.

2.1.2. Dès que le Traité d'Amsterdam sera ratifié, il deviendra par ailleurs possible, au cas où l'unanimité ne pourrait être réalisée au Conseil, de faire intervenir l'instrument de la «coopération renforcée» afin que la proposition de la Commission puisse être adoptée au moins par un groupe d'États membres<sup>(3)</sup>. Toutefois, le Comité estime que cette évolution n'est pas souhaitable, car elle entraînerait des distorsions de concurrence trop importantes dans le marché intérieur.

2.2. Par rapport à ses propositions précédentes relatives à la taxe CO<sub>2</sub>/énergie, la présente proposition, pragmatique dans son ensemble, n'aura cependant qu'une efficacité extrêmement réduite comme instrument écologique de régulation. D'autres instruments, comme par exemple les mesures volontaires mentionnées par la Commission dans sa communication intitulée «Vue globale de la politique et des actions énergétiques» (doc. COM(97) 167 final du 23 avril 1997), sont plus efficaces dans certains cas.

2.2.1. La nouvelle proposition de directive de la Commission s'inscrit dans le prolongement des directives existantes relatives aux taux minima d'accises sur les huiles minérales (92/81/CEE et 92/82/CEE). Comme c'est le cas pour ces directives, il s'agit de soumettre également à une taxation minimale d'autres carburants, des combustibles ainsi que l'électricité.

2.2.2. Dans sa proposition précédente sur la taxe CO<sub>2</sub>/énergie, la Commission entendait avant tout taxer la teneur en CO<sub>2</sub> et l'énergie primaire (des dispositions

<sup>(1)</sup> JO C 139 du 6. 5. 1997, p. 14.

<sup>(2)</sup> Avis du CES du 28 mars 1996 sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie» paragraphe 2.4 — JO C 174 du 17. 6. 1996, p. 47.

<sup>(3)</sup> Avis du CES du 28 mars 1996 sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie», par. 3.1.4 — JO C 174 du 17. 6. 1996, p. 47.

particulières devaient s'appliquer à l'électricité). A présent, c'est l'énergie finale qui est visée. L'effet régulateur écologique est moindre, dans ce cas, parce qu'on ne peut plus influencer le processus de transformation énergétique et que la composante spécifique CO<sub>2</sub> n'est pas prise en compte.

2.2.3. Avec sa proposition, la Commission veut instaurer des taux minima d'accises sur les produits énergétiques. Les entreprises doivent être dans une large mesure dispensées de la taxation. Ainsi, les produits énergétiques utilisés autrement que comme carburants pour moteur ou comme combustibles de chauffage n'entrent pas dans le champ d'application de la taxe. Les produits énergétiques utilisés en tant que matière première, ainsi que les produits énergétiques et l'électricité utilisés principalement à des fins de réduction chimique et dans des procédés métallurgiques et d'électrolyse sont également exonérés. Le Comité déplore que dans sa proposition la Commission, s'agissant de l'électricité, n'ait pas l'intention de dispenser de la taxation d'autres formes d'énergie utilisées dans les processus de production. Concernant les carburants, des réglementations spéciales sont prévues pour certaines utilisations industrielles et commerciales; concernant les combustibles, l'intention est de moins taxer les entreprises présentant une part élevée de coûts imputables à l'énergie.

2.2.4. Attendu que la proposition de la Commission concerne les accises sur les produits énergétiques, l'effet de régulation écologique porte essentiellement sur le comportement des consommateurs. Il s'agit de créer une incitation en faveur de l'achat de produits (véhicules, appareils) consommant moins d'énergie. Un effet de régulation indirect consiste à amener les fabricants à mettre sur le marché des produits consommants moins d'énergie. Un effet de régulation devrait également être recherché dans le domaine du chauffage des bâtiments.

2.3. Les taux proposés, notamment pour les carburants, semblent très bas.

2.4. La Commission propose des augmentations modérées des taux applicables à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2000. Pour le 1<sup>er</sup> janvier 2002, elle propose des niveaux objectifs minimaux de taxation. Les augmentations proposées pour les carburants répondent à une approche trop prudente, incompréhensible compte tenu des taux élevés de croissance des émissions de CO<sub>2</sub> dans le domaine du transport. À cet égard, le Comité renvoie à l'article 16 de la proposition de la Commission, qui autorise les États membres à appliquer des niveaux de taxation sur les carburants inférieurs au taux minimum à condition qu'ils introduisent une tarification spécifique pour le transport routier.

2.4.1. Lors de la fixation des taux d'accises sur le GPL et le gaz naturel (méthane) en tant que carburants, le degré relatif de compatibilité avec l'environnement devrait être pris en compte. Les taux d'augmentation prévus devraient être réduits par rapport à ceux de l'essence et du gazole.

2.4.2. La charge fiscale accrue pesant sur les carburants peut, dans certaines régions de l'Union, entraîner

des préjudices économiques inacceptables. Les États membres devraient avoir le droit, outre les réglementations déjà existantes concernant certaines îles éloignées, de prendre des mesures compensatoires en fonction de la localisation (par exemple bons d'essence) pour des régions de l'objectif 1 et de l'objectif 6.

2.5. Le Comité fait remarquer que dans la mesure où les États membres disposent de marges de manœuvre pour aménager, au niveau national et du point de vue de la technique fiscale, la taxation des produits énergétiques, cela ne devrait toutefois pas aboutir à des distorsions de concurrence dans le marché intérieur.

2.5.1. Le Comité se demande néanmoins s'il n'y aurait pas lieu, en ce qui concerne les dérogations à des fins environnementales (par exemple: exonérations fiscales pour les énergies renouvelables) de prévoir des dispositions plus contraignantes, toujours dans le but d'éviter les distorsions de la concurrence.

2.5.2. Le Comité déplore l'absence d'indications précises en vue de garantir la neutralité au niveau des revenus fiscaux. L'expérience montre malheureusement que les nouvelles taxes sur l'énergie ne sont pas compensées par des diminutions correspondantes à d'autres postes du système fiscal. C'est pourquoi, le Comité suggère que, parallèlement à l'adoption de la directive par le Conseil, le Conseil européen s'engage à consacrer un accroissement éventuel des recettes fiscales à la réduction des prélèvements obligatoires sur le travail. Attendu que ce sont essentiellement les budgets des ménages qui seront touchés par un éventuel relèvement des taux minima de taxation, des mesures compensatoires sociales devraient être prises en particulier en faveur des populations à faible revenu.

2.6. Le Comité a l'impression que la proposition repose moins sur des considérations environnementales que sur la volonté d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur, à travers la réduction des distorsions de la concurrence dues aux écarts de fiscalité. Cet objectif spécifique est assurément accueilli favorablement, d'autant plus qu'à l'approche de l'Union économique et monétaire, les questions de politique fiscale, dans le marché intérieur, revêtent une importance croissante. Selon le Comité, le domaine des carburants est caractérisé par des distorsions de concurrence particulières. Par ailleurs, le Comité souhaite que cette proposition ne nuise pas aux objectifs poursuivis en matière de libéralisation des marchés de l'énergie dans l'UE.

2.7. La proposition à l'examen présente par rapport à la proposition sur la taxe CO<sub>2</sub>/énergie un grand avantage au niveau de la technique fiscale. Le coût administratif est bien moindre dans le cas d'une taxation de l'énergie finale comme proposé par la Commission que dans celui d'une taxation de l'énergie primaire.

### 3. Observations spécifiques sur la proposition de directive

#### 3.1. Article 9

Le libellé de l'article 9 est en contradiction avec le texte de l'article 13, 1, b. Conformément à l'article 9, un taux

minimum s'applique à la chaleur générée lors de la production d'électricité. Or, en vertu de l'article 13, 1, b, les États membres peuvent l'exonérer.

3.2. *Article 13, 1, b (vaut également pour l'article 14, 1, e)*

Le Comité propose que la chaleur à distance dans le cadre d'un couplage électro-thermique soit exonérée.

3.3. Le Comité suggère que, s'agissant de l'électricité, des formes d'énergie utilisée dans les processus de production autres que celles déjà nommées (électricité utilisée à des fins de réduction chimique et dans des procédés métallurgiques et d'électrolyse) soient exonérées.

3.4. *Article 13, 1, c*

On conçoit aisément que la proposition de directive exonère de la taxation les carburants pour la navigation aérienne. Étant donné les effets extrêmement négatifs sur l'environnement (émissions de CO<sub>2</sub>), l'Union devrait s'engager, simultanément à l'adoption de la directive à l'examen, à introduire une taxation du kérosène par le biais d'accords internationaux.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

3.5. *Article 14, 1, c*

Les États membres devraient être tenus d'exonérer certaines énergies renouvelables (par exemple l'énergie solaire).

3.6. *Article 15, 1*

Le Comité est d'avis que le remboursement prévu ne devrait pas s'appliquer uniquement aux entreprises. Notamment dans le domaine du chauffage, de tels abattements devraient bénéficier également aux particuliers (par exemple: propriétaires d'habitation).

3.7. *Article 15, 2, 2<sup>e</sup> alinéa*

Dans la mesure où l'énergie utilisée dans les processus de production est exonérée, la disposition proposée ici devient superflue. Le Comité attire en outre l'attention sur le fait que la proposition de la Commission ne définit pas clairement la façon dont les coûts en énergie doivent être calculés.

3.8. *Article 18, 3<sup>e</sup> alinéa*

Compléter comme suit:

« Les entreprises qui atteignent les objectifs fixés dans les déclarations d'engagement relatives à la réduction du CO<sub>2</sub> sont exclues du champ d'application de la directive.»

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Tom JENKINS

## ANNEXE

## à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, qui ont recueilli un nombre de voix représentant au moins un quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

**Point 1.3**

Après la 1<sup>re</sup> phrase, ajouter le texte suivant:

«Si la charge fiscale ne se trouve pas dans le même temps allégée par ailleurs, le relèvement des taux minima d'accises et son application générale à tous les produits industriels entraîneront une hausse parfois considérable des coûts de production dans l'industrie et les transports.»

*Exposé des motifs*

La mise en garde justifiée, dans la 1<sup>re</sup> phrase, contre le risque pesant sur la compétitivité des entreprises européennes, notamment dans les branches fortes consommatrices d'énergie, doit être explicitée et soulignée.

*Résultat du vote*

Voix pour: 38; voix contre: 68; abstentions: 6.

**Paragraphe 2.4**

Libeller comme suit la troisième et la quatrième phrases de ce paragraphe :

«Bien qu'il faille prendre au sérieux le problème des nuisances croissantes imputables au CO<sub>2</sub> lié aux transports, d'éventuelles augmentations supplémentaires dans le domaine des carburants ne peuvent être envisagées que moyennant diminution préalable de la fiscalité sur un autre point et analyse précise des répercussions d'une telle mesure sur la croissance, la compétitivité et l'emploi.»

*Exposé des motifs*

Il est contradictoire de déplorer, à juste titre, le poids excessif des impôts et prélèvements en Europe tout en réclamant que les taux de taxation sur les produits énergétiques soient encore davantage alourdis. La question des taxes sur l'énergie ne peut pas être déconnectée du débat mené en Europe sur l'économie dans son ensemble (renforcement de la compétitivité et des possibilités d'emploi via l'allègement de la charge fiscale).

*Résultat du vote*

Voix pour: 40; voix contre: 67; abstentions: 9.

---