



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.03.1997
COM(97) 9 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**IMPÔTS, TAXES ET REDEVANCES ENVIRONNEMENTAUX
DANS LE MARCHÉ UNIQUE**

AVANT-PROPOS

La Commission a encouragé à plusieurs reprises une plus grande utilisation des instruments fiscaux pour rendre la politique environnementale plus efficace, notamment en termes de coûts. La plupart de ces instruments sont mis en oeuvre au niveau des États membres. Cette communication vise à soutenir ces activités et à s'assurer que les taxes et redevances environnementales sont utilisées conformément au droit communautaire.

La présente communication est la première initiative de la Commission dans le traitement de l'utilisation des prélèvements environnementaux par les États membres. Elle vise à présenter le cadre juridique existant de l'utilisation de taxes et redevances environnementales par les États membres dans le cadre du marché unique. Elle vise également à préciser les possibilités et les obligations des États membres dans ce domaine. La présente communication n'examine pas les avantages et les inconvénients sur le plan de la rentabilité économique et de l'efficacité environnementale de l'utilisation de prélèvements environnementaux au niveau des États membres, mais elle fournit aux États membres un aperçu desdites obligations, qui doivent être prises en considération dans la conception de ces taxes et redevances. Elle montre que les États membres disposent d'une marge de manœuvre considérable pour mettre en oeuvre des instruments fiscaux tout en respectant les obligations que leur impose le Traité.

Les États membres recourent de plus en plus à des taxes et redevances environnementales. Ce fait ouvre des perspectives en matière d'amélioration de la politique environnementale sur le plan des coûts. De tels prélèvements peuvent constituer un moyen adéquat de mettre en oeuvre le principe du pollueur payeur, par inclusion des coûts environnementaux dans le prix des marchandises et des services. Les instruments fiscaux sont considérés comme des mesures incitatives pour les producteurs et les consommateurs aptes à orienter leurs choix vers des activités plus respectueuses de l'environnement. On trouvera en annexe de la présente communication une description de la manière dont les États membres utilisent actuellement ces prélèvements.

Ces instruments doivent évidemment être utilisés d'une manière compatible avec le droit communautaire. Les politiques en matière de concurrence, de marché unique et de fiscalité, notamment, conditionnent la manière dont peuvent être utilisés les taxes et

redevances environnementales et les recettes qu'elles engendrent. Le cadre juridique vise en gros à assurer que les États membres ne faussent pas la concurrence en introduisant une discrimination à l'égard de produits ou de services provenant d'autres États membres. Le cadre juridique étant cependant très complexe, la Commission a jugé qu'il était nécessaire de le clarifier au moyen de la présente communication, où sont également décrites les mesures de contrôle appliquées dans la Communauté, connues sous le nom de "règles de notification".

La Commission va poursuivre, en coopération avec toutes les parties intéressées, l'examen de la question des prélèvements environnementaux :

- 1) recueil systématique de l'expérience acquise par les États membres dans l'utilisation des prélèvements environnementaux existants ;
- 2) analyse systématique des effets environnementaux de ces prélèvements dans les États membres ;
- 3) analyse systématique des effets de ces prélèvements sur le marché intérieur et la compétitivité de l'industrie européenne.

Les résultats de ces travaux seront utilisés pour établir des conclusions en ce qui concerne les politiques à mener sur l'utilisation future de ces instruments tant au niveau communautaire qu'au niveau national.

TABLE DES MATIÈRES

I. OBJECTIFS ET DOMAINES COUVERTS PAR LA COMMUNICATION	1
II. DÉFINITIONS ET CADRE JURIDIQUE	3
a. Définitions	3
b. Types de prélèvements environnementaux	4
c. Cadre juridique	5
III. LIGNE DIRECTRICES	5
A. LIGNES DIRECTRICES POUR L'UTILISATION DES PRÉLÈVEMENTS ENVIRONNEMENTAUX	5
a. Objectif environnemental des prélèvements	5
b. Droits de douanes et taxes d'effet équivalent	6
c. Impositions intérieures	6
d. Le droit dérivé en matière de fiscalité indirecte	9
e. Aides d'état	11
f. Restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent	15
B. LIGNES DIRECTRICES SUR DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE COMMUNAUTAIRES	17
a. Exigences de notification dans le domaine des aides d'État	17
b. Exigences en matière de notification dans les domaines couverts par la directive 83/189/CEE et le droit communautaire dérivé en matière d'environnement	18
c. Notification de mesures nationales transposant des directives communautaires	19
d. Plaintes et cas décidés d'office (enquêtes réalisées par la Commission de sa propre initiative)	19
IV. CONCLUSION	20

ANNEXE

Taxes et redevances environnementales dans l'UE et l'EEE.

I. OBJECTIFS ET DOMAINES COUVERTS PAR LA COMMUNICATION

1. Le cinquième programme communautaire d'action en matière d'environnement¹ et son réexamen de 1996² présentent l'élargissement de la gamme des instruments de la politique environnementale comme hautement prioritaire. Les institutions communautaires ont invité à plusieurs reprises la Commission et les États membres à explorer de manière plus approfondie le potentiel des nouveaux instruments en matière d'environnement, notamment les instruments fiscaux. En décembre 1995, le Conseil européen de Madrid a conclu que pour exploiter le potentiel de création d'emplois qui réside dans la protection de l'environnement, les politiques environnementales doivent davantage s'appuyer sur les instruments du marché, notamment fiscaux. Le Conseil européen de Florence l'a rappelé en juin 1996³.

2. Pour atteindre les objectifs environnementaux, qui sont de plus en plus intégrés dans une législation-cadre au niveau communautaire, les États membres disposent, en dehors des mesures harmonisées au niveau communautaire, d'une multitude d'instruments économiques, techniques et volontaires. Les taxes et redevances environnementales font partie des instruments environnementaux. Ils peuvent constituer un moyen adéquat de mettre en oeuvre le principe du "pollueur-payeur", car ils permettent de prendre en compte les coûts environnementaux dans le prix d'un bien ou d'un service. Ces instruments peuvent ainsi inciter les consommateurs et les fabricants à adopter un comportement plus compatible avec les exigences écologiques.

3. Les taxes et redevances environnementales servant, notamment, à atteindre un objectif dans le domaine de l'environnement, elles doivent avoir un effet sur le marché. Leur niveau doit donc être judicieusement fixé : s'il est insuffisant, un prélèvement ne permettra pas d'éliminer entièrement une distorsion du marché, s'il est excessif, on remplacera une distorsion par une autre.

4. Les recettes au titre des taxes et redevances environnementales peuvent être affectées au financement d'activités dans le domaine de la protection de l'environnement. Dans certains cas, ces instruments peuvent également se révéler une source de recettes élevées et régulières. Elles peuvent alors être utilisées pour réduire d'autres taxes perçues comme un facteur de distorsion de l'économie, telles que les taxes sur le travail. Cette approche a été proposée aux États membres par le Livre blanc de la Commission intitulé "La croissance, la

¹ JO n° C 138 du 17.5.1993, p. 1.

² Document COM (95) 647, du 24.1.1996.

³ Il a invité le Conseil à lui présenter un rapport sur le développement des systèmes fiscaux dans l'Union, compte tenu de la nécessité de créer un environnement fiscal favorable à l'esprit d'entreprise et à la création d'emplois, et de promouvoir une politique environnementale plus efficace.

compétitivité et l'emploi"⁴, et entérinée par le Conseil européen de Bruxelles, en décembre 1993. Cette question est également traitée dans le rapport de la Commission "La fiscalité dans l'Union européenne, rapport sur le développement des systèmes fiscaux"⁵, préparé pour le Conseil européen de Dublin, en décembre 1996.

5. Les taxes et redevances environnementales sont utilisées dans tous les États membres de la CE et de l'EEE⁶, et elles jouent un rôle de plus en plus important dans les politiques environnementales des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'Union. Le cas échéant, des règles communautaires ont été adoptées pour permettre l'application de telles taxes dans le cadre du marché unique (par exemple taxation des huiles minérales - voir paragraphe 23). D'autre part, conformément au principe de subsidiarité, un nombre croissant d'initiatives nationales sous la forme de taxes et de redevances sont prises pour traiter les problèmes environnementaux locaux, qui sont souvent plus efficacement traités à ce niveau.

6. Le recours à des taxes et des redevances environnementales et l'utilisation de leurs recettes touchent, directement ou indirectement, outre la politique environnementale, plusieurs autres domaines du droit communautaire, notamment la concurrence, le marché unique et les politiques fiscales. De nombreux cas concrets ont montré combien il importe d'améliorer l'intégration entre ces différents domaines d'action. Dans le secteur agricole, des éléments additionnels doivent parfois être examinés pour tenir compte de la politique agricole commune. Le recours à des taxes et des redevances environnementales peut également avoir des effets sur les obligations envers les pays tiers, par exemple dans le cas de l'OMC. Les États membres doivent tenir compte de tous ces liens pour assurer que leurs taxes et redevances environnementales soient appliquées d'une façon compatible avec les obligations qui leur incombent dans le cadre de l'OMC et en vertu du Traité.⁷

7. Pour ces raisons, la Commission estime qu'il est important de clarifier le cadre juridique applicable aux États membres désireux d'introduire une fiscalité environnementale. Ce cadre est défini par le Traité, le droit communautaire dérivé, la jurisprudence de la Cour de justice et les décisions et les mesures juridiques prises par la Commission pour appliquer ce cadre juridique. La Commission estime également qu'il est important de souligner les autres éléments qu'elle pourrait prendre en considération dans l'évaluation des taxes et redevances environnementales nationales. Le présent document ne vise cependant pas à analyser les

⁴ Document COM (93) 700 final.

⁵ COM (96) 546, du 22.10.1996.

⁶ Voir annexe 1.

⁷ Bien que le présent document porte sur des aspects ayant trait au marché unique, les États membres ne doivent pas perdre de vue qu'il pourrait y avoir des conflits entre ce qui est permis par l'UE et les règles de l'OMC, notamment en matière d'ajustement des taxes aux frontières (COM(96) 54 final du 28.2.1996 - JO n° C).

avantages et les inconvénients sous l'angle de l'efficacité économique et environnementale du recours à des taxes et redevances environnementales au niveau national. Les informations qu'il contient fourniront aux États membres des orientations utiles pour concevoir, mettre en oeuvre et évaluer ces instruments, dans le but d'en assurer une application équilibrée et efficace au niveau national, régional ou local, ainsi qu'une évaluation transparente par la Commission.

8. La Commission surveillera l'utilisation de la fiscalité environnementale au niveau national, eu égard à ses effets sur la politique environnementale, le marché unique et la compétitivité européenne et autres politiques pertinentes comme la politique de l'énergie. En cas de prolifération de solutions nationales différentes pour des problèmes similaires, ou dans les cas où les objectifs environnementaux peuvent être atteints à meilleur compte, la Commission fera de nouvelles propositions au niveau communautaire, malgré les difficultés que posent les exigences actuelles d'unanimité pour l'adoption de mesures fiscales.

9. Le chapitre II de la présente communication porte sur les définitions. Il présente le cadre juridique général. Les orientations détaillées sont exposées au chapitre III. Il importe de souligner que la présente communication ne peut fournir des réponses définitives sur des cas futurs. En conséquence, chaque cas individuel devra être jugé selon ses propres mérites.

II. DÉFINITIONS ET CADRE JURIDIQUE

a. Définitions

10. En matière de fiscalité environnementale, les mots ne signifient pas toujours la même chose dans tous les États membres, et le droit communautaire ne propose aucune définition précise. Il est néanmoins important de souligner que ce sont les caractéristiques et les effets d'une mesure qui détermineront la manière dont elle sera jugée en droit communautaire, et non les désignations utilisées dans les États membres. En conséquence, la présente communication ne vise pas à définir les différents types d'instruments utilisés dans les États membres. Les termes "*taxes et redevances*" couvrent tous les versements obligatoires sans contrepartie, que les ressources ainsi obtenues soient versées directement au budget de l'État ou soient affectées à des fins spécifiques (affectation de crédits, par exemple). Dans la présente communication, le terme "*prélèvement*" couvre les notions de taxes et redevances au sens précité. Les prélèvements faisant l'objet de dispositions plus spécifiques de directives communautaires relèvent du cadre juridique prévu par ces directives.

11. Un prélèvement est "environnemental" lorsque sa base taxable a manifestement des effets négatifs sur l'environnement. On pourrait cependant considérer aussi comme environnemental un prélèvement qui aurait sur l'environnement des effets certes moins apparents mais néanmoins indubitablement positifs. On peut citer les modulations de toute taxe ou redevance en fonction de critères environnementaux, tels que les différences d'accises sur les carburants, selon qu'ils contiennent ou non du plomb. C'est en général aux États membres qu'il appartient de démontrer les effets environnementaux estimés du prélèvement qu'ils imposent, si cela devait se révéler nécessaire dans l'appréciation de sa compatibilité avec le droit communautaire.

b. Types de prélèvements environnementaux

12. L'expérience a montré que les taxes et redevances environnementales, malgré leur multiplicité, se répartissent en deux grandes catégories⁸.

Les prélèvements frappant les *émissions* sont directement liés à la pollution réelle ou estimée, qu'il s'agisse d'émissions dans l'air, dans l'eau ou dans le sol, ou d'émissions acoustiques. On peut citer les taxes sur les oxydes azotés émis par les grandes installations de combustion, ainsi que les taxes frappant la pollution de l'eau imputable aux installations de traitement des eaux usées. Des taxes sur les émissions sonores existent dans le domaine de l'aviation. Dans la mesure où ces prélèvements frappent des sources non mobiles, telles que des installations industrielles, elles sortent largement du cadre de la présente communication, car leur coût ne retombe que sur les producteurs nationaux⁹.

Les prélèvements relative aux *produits* sont appliqués aux matières premières et aux intrants intermédiaires tels que les engrais, les pesticides, les graviers naturels et les eaux souterraines, et sur les produits de consommation, tels que les piles, les emballages à jeter, les pneumatiques de voiture et les sacs en matière synthétique. Certains prélèvements frappant des produits appliqués depuis de nombreuses années, notamment dans le domaine énergétique, sont de plus en plus considérés comme une contribution à l'intégration entre les politiques environnementales et les politiques énergétiques. On peut citer les accises sur l'essence, le gazole routier et domestique et l'électricité.

⁸ Voir également, "Environmental Taxes; Implementation and Environmental Effectiveness", Agence européenne pour l'environnement, 1996, et "Environmental Taxes in OECD Countries", OCDE 1995.

⁹ Les exemptions de prélèvements au titre des émissions et l'utilisation des recettes peuvent toutefois être couvertes par la réglementation sur les aides d'État (voir ci-dessous).

c. Cadre juridique

13. Il est difficile d'évaluer juridiquement les prélèvements environnementaux, car cet instrument est relativement nouveau et en pleine évolution, et ce type d'instrument de politique environnementale n'a pas été pris en considération lors de la rédaction du Traité. Les articles suivants constituent les dispositions juridiques encadrant les prélèvements environnementaux :

- droits de douane frappant les échanges intracommunautaires, ou taxes d'effet équivalent (articles 9 à 12);
- restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation de marchandises entre les États membres, ou mesures d'effet équivalent (articles 30 à 36);
- dispositions en ce qui concerne les transports moins favorables dans leur effet à l'égard des transporteurs des autres États membres (article 76);
- aides d'État qui faussent la concurrence et affectent les échanges intracommunautaires (articles 92 et 93);
- impositions intérieures constituant une discrimination à l'égard des produits des autres États membres ou visant à protéger d'une manière quelconque des produits nationaux (article 95), et législations relatives aux droits d'accises et autres impôts indirects au titre de l'article 99;
- article 130 R, qui énonce les objectifs de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement.

III. LIGNES DIRECTRICES

A. LIGNES DIRECTRICES POUR L'UTILISATION DES PRÉLÈVEMENTS ENVIRONNEMENTAUX

a. Objectif environnemental des prélèvements

14. L'article 2 du traité CE dispose que la Communauté a notamment pour mission de promouvoir "une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement". L'article 130 R dispose que la politique de la Communauté en matière d'environnement a pour objet de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement, de contribuer à la protection de la santé des personnes et d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. Le principe de l'action préventive est tout aussi fondamental que celui du pollueur-payeur et de la correction à la source. Cet article prévoit également que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être une composante des autres politiques de la Communauté. Lorsqu'ils introduisent des

prélèvements environnementaux, les États membres doivent établir qu'ils sont nécessaires pour résoudre des problèmes environnementaux. Il importe d'accorder une attention particulière aux rapports entre ces mesures et les dispositions de l'article 130 R du traité CE, le droit communautaire de l'environnement et la jurisprudence pertinente, le cinquième programme d'action en matière d'environnement¹⁰ et les accords internationaux auxquels la Communauté européenne a souscrit.

b. Droits de douane et taxes d'effet équivalent

15. Les articles 9 à 12 du traité CE prévoient que les États membres doivent s'abstenir d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent. Il n'existe plus entre les États membres de droits de douane au sens strict. La Cour de justice a néanmoins jugé que toute taxe frappant des produits pour la seule raison qu'ils franchissent une frontière a un effet équivalant à celui d'un droit de douane. Cependant, si un tel prélèvement entre dans le cadre d'un système général de taxation des produits selon des critères objectifs, sans considération de l'origine des produits, il faudra l'examiner à la lumière de l'article 95.

16. Un système de taxation générale prévoyant l'exemption d'une partie très importante de la production nationale peut toujours être considéré comme une imposition ayant un effet équivalant à celui d'un droit de douane. À cet égard, la Cour de justice a déclaré qu'il peut être nécessaire de prendre en considération l'affectation des recettes au titre du prélèvement. Un prélèvement frappant des produits des États membres et des produits nationaux selon les mêmes critères peut dès lors constituer une imposition ayant un effet équivalant à des droits de douane, si les recettes sont utilisées pour compenser entièrement la charge pesant sur les fabricants nationaux de produits taxés. L'utilisation des recettes au profit des consommateurs des produits taxés n'entrerait cependant pas dans cette catégorie, mais elle devrait être jugée selon le droit des aides d'État (voir paragraphes 32 et 33). Un prélèvement pourrait être considéré comme ayant un effet équivalant à celui de droits de douane et d'une aide d'État illégale, car il peut tomber sous le coup aussi bien des articles 9 à 12 que de l'article 92.

c. Impositions intérieures

17. L'article 95 vise à garantir la neutralité des impositions intérieures en interdisant toute discrimination à l'encontre des produits d'autres États membres, et la protection des produits

¹⁰ JO n° C 138 du 17.5.1993, p. 1.

nationaux. La jurisprudence de la Cour de justice à cet égard repose sur trois grands principes :

- 1) Les États membres sont, dans certaines limites, libres en principe de choisir le système d'imposition qu'ils considèrent comme le mieux adapté;
- 2) le système appliqué aux produits nationaux constitue la référence lorsqu'il s'agit de déterminer si des produits d'autres États membres sont imposés plus lourdement que des produits nationaux;
- 3) il y a infraction à l'article 95 lorsqu'un produit d'un autre État membre est imposé plus lourdement qu'un produit national.

18. En ce qui concerne le premier principe, la Cour de justice, dans une jurisprudence constante¹¹, a toujours considéré que les États membres peuvent opérer une distinction dans les prélèvements selon les produits, même s'ils sont "similaires". Pour être conforme au droit communautaire, cette différenciation

- 1) doit reposer sur des critères objectifs, tels que la nature des matières premières utilisées ou les méthodes de production appliquées¹²;
- 2) doit poursuivre des objectifs de politique économique eux-mêmes compatibles avec les exigences du Traité et du droit dérivé; et
- 3) ses modalités doivent être de nature à éviter toute forme de discrimination, directe ou indirecte, à l'égard des importations en provenance des autres États membres, ou de protection en faveur de productions nationales concurrentes.

La Cour de justice a déclaré qu'un prélèvement ne peut être considéré comme discriminatoire pour la seule raison que seuls des produits d'autres États membres entrent dans la catégorie des produits le plus lourdement taxés, si cela résulte de l'application de critères objectifs et non discriminatoires¹³. Si, cependant, les produits d'autres États membres sont exclus d'avance ou par définition du bénéfice d'un prélèvement moins élevé, il y aurait infraction à l'article 95¹⁴.

19. En ce qui concerne le deuxième principe, le système de taxation doit être transparent, au moins dans la mesure où il doit être possible de déterminer objectivement si la charge qui frappe des produits d'autres États membres est supérieure à celle qui frappe des produits nationaux similaires¹⁵. Le système doit en outre s'appliquer de manière égale aux produits

¹¹ Arrêt du 4 mars 1986 dans l'affaire C-106/84, Commission contre Danemark, Recueil 1986, p. 833, et arrêt du 7 avril 1987 dans l'affaire C-196/85, Commission contre France, Recueil 1987, p. 1597.

¹² Arrêt du 14 janvier 1981 dans l'affaire C-46/80, SpA Vinal contre SpA Orbat, Recueil 1981, p. 77.

¹³ Arrêt du 30 novembre 1995 dans l'affaire C-113/94, Casarin, Recueil 1995, p. 4203.

¹⁴ Arrêt du 27 mai 1981 dans l'affaire 142 et 143/80, Salengo, Recueil 1981, p. 1413, et arrêt du 3 juillet 1985 dans l'affaire 277/83, Commission contre Italie, Recueil 1985, p. 2049.

¹⁵ Arrêt du 26 juin 1991 dans l'affaire C-152/89, Commission contre Luxembourg, Recueil 1991, p. 3141, et dans l'affaire C-153/89, Commission contre Belgique, Recueil 1991, p. 3171.

nationaux et aux produits d'autres États membres. Selon la Cour de justice, pour établir s'il y a infraction à l'article 95, il faut notamment prendre en considération :

- le taux du prélèvement,
- les dispositions relatives à l'assiette du prélèvement,
- les systèmes de contrôle quant à l'imposition du prélèvement,
- les modalités de perception du prélèvement.

La jurisprudence de la Cour de justice indique également que le simple fait que la taxe est prélevée surtout sur les importations ne suffit pas à établir son caractère discriminatoire¹⁶. Le critère décisif est la charge financière effective de chaque prélèvement frappant des produits nationaux, d'une part, et des produits d'autres États membres, d'autre part.

20. L'article 95 n'autorise pas la Communauté à juger si le montant d'un prélèvement effectué dans un État membre est disproportionné par rapport à l'objectif environnemental poursuivi¹⁷. La jurisprudence relative à l'article 95 a confirmé l'application du critère de proportionnalité, qui implique un équilibre entre l'utilité pour l'environnement et les effets potentiels sur le marché unique, uniquement pour ce qui concerne les mesures de contrôle administratif du prélèvement¹⁸.

21. En ce qui concerne le troisième principe, pour établir s'il y a eu infraction au premier alinéa de l'article 95, il importe d'évaluer la "similarité" entre produits nationaux et produits étrangers. La Cour de justice a considéré que des "produits similaires" sont des produits qui présentent des propriétés analogues et répondent aux mêmes besoins des consommateurs¹⁹. À cet égard, il importe d'examiner si des marchandises ayant la même fonction, mais présentant des propriétés environnementales différentes du fait de leur contenu ou de différences dans les méthodes de production, peuvent être considérées comme des marchandises différentes²⁰.

22. Si les produits ne sont pas "similaires", mais concurrencent cependant au moins partiellement ou potentiellement des produits étrangers, le deuxième alinéa de l'article 95

¹⁶ Arrêt du 16 décembre 1986 dans l'affaire 200/85, Commission contre Italie, Recueil 1986, p. 3953.

¹⁷ Arrêt du 5 avril 1990 dans l'affaire C-132/88, Commission contre Grèce, Recueil 1990, p. 1567.

¹⁸ Arrêt du 7 avril 1987 dans l'affaire C-196/85, Commission contre France, Recueil 1987, p. 1597.

¹⁹ Arrêt du 7 mai 1987 dans l'affaire C-184/85, Commission contre Italie, Recueil 1987, p. 2013. Pour l'appréciation du caractère de similitude, la Cour a examiné la question de savoir si les produits répondent aux mêmes besoins des consommateurs; pour ce faire, tant les circonstances juridiques que factuelles doivent être prises en considération.

²⁰ Le règlement (CEE) n° 880/92 du Conseil, du 23 mars 1992, concernant un système communautaire d'attribution de label écologique (JO n° L 99 du 14.4.1992, p. 1), prévoit que des labels écologiques peuvent être attribués à des produits (tels que le papier) remplissant la même fonction, mais présentant des propriétés écologiques différentes.

prévoit que l'imposition ne peut avoir pour effet de protéger des produits nationaux²¹. Dans l'évaluation de cet aspect, il importe de prendre en considération non seulement la situation objective, mais aussi le marché potentiel qui serait ouvert aux produits étrangers en l'absence de toute mesure protectionniste. Il importe également de prendre en considération la manière dont les recettes des impositions sont utilisées. La Cour a estimé que lorsque les recettes d'une taxe sont utilisées pour compenser partiellement la charge pesant sur les produits nationaux, ladite taxe constitue une imposition discriminatoire au sens de l'article 95 du Traité²². En outre, une imposition pourrait être considérée non seulement comme une taxe discriminatoire, mais aussi comme une aide d'État illégale, car elle peut être couverte par le premier alinéa de l'article 95 et par l'article 92²³ (voir paragraphes 26 et s.).

d. Le droit dérivé en matière de fiscalité indirecte

23. Le droit communautaire adopté en vertu de l'article 99 contient:

- a) des règles harmonisées sur les structures fiscales et les taux minimaux des droits d'accises sur les huiles minérales, le tabac et les boissons alcooliques;
- b) d'autres dispositions générales, contenues dans la directive 92/12/CEE, qui permettent aux États membres d'introduire des taxes indirectes sur les produits, à condition que ces taxes ne donnent pas lieu à des formalités transfrontières dans les échanges entre les États membres.

Une des dispositions importantes de la directive 92/81/CEE²⁴ est que, d'une façon générale, il ne peut y avoir qu'un seul taux de taxation par produit. La directive 92/12/CEE²⁵ permet aux États membres, dans certaines limites, d'introduire d'autres taxes nationales sur les huiles minérales. Ces taxes doivent être conformes aux règles applicables aux droits d'accises et à la TVA²⁶. Les États membres peuvent demander au Conseil l'autorisation d'appliquer des taux de taxation réduits ou des dérogations, par exemple pour des raisons environnementales²⁷. Par ailleurs, les États membres ont le droit d'appliquer des taux de

²¹ Arrêts du 7 mai 1987 dans l'affaire 184/85, Commission contre Italie, Recueil 1987 p. 2013, et dans l'affaire 193/85, Cofrutta, Recueil 1987, p. 2085.

²² Arrêt du 16 décembre 1992 dans l'affaire C-17/91, Georges Lornoy, Recueil 1992, p. 6523.

²³ Arrêt du 21 mai 1980 dans l'affaire 73/79, Commission contre Italie, Recueil 1980, p. 1533.

²⁴ Directive 92/81/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales (JO n° L 316 du 31.10.1992, p. 12).

²⁵ Directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises (JO n° L 76 du 23.3.1992, p. 1).

²⁶ Ces règles sont contenues dans la directive 92/81/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales (JO n° L 316 du 31.10.1992, p. 12), et dans la directive 92/82/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taux d'accises sur les huiles minérales (JO n° L 316 du 31.10.1992, p. 19).

²⁷ Quelque 70 dérogations ont été accordées jusqu'à présent. Certaines concernent une différenciation de la taxe en fonction de critères environnementaux applicables aux carburants, par exemple des taux réduits pour le carburant diesel écologiquement amélioré et l'essence reformulée, qu'elle contienne ou non du

taxation réduits ou des dérogations fiscales dans le cas des huiles minérales utilisées à des fins spécifiques, par exemple dans le domaine des transports publics et dans l'agriculture.

24. La directive 93/89/CEE²⁸ énonce des conditions cadres pour l'application de taxes, de péages et de redevances d'utilisation (eurovignette) sur les poids lourds dans les États membres. La Commission a présenté en juillet 1996 une proposition²⁹ basée sur l'article 75 et visant à remplacer cette directive³⁰. La proposition permettrait de différencier les taxes routières (taxes annuelles sur les véhicules, péages et redevances d'utilisation en général, notamment sur les routes sensibles) pour tenir compte des coûts externes. Plus généralement, la Commission a lancé un débat sur l'utilisation des instruments économiques dans le secteur des transports avec son Livre vert "Vers une tarification équitable et efficace dans les transports: options en matière d'internalisation de coûts externes de transport dans l'Union européenne³¹". Les actions qui feront suite au Livre vert seront proposées par la Commission dans le courant de l'année.

25. Les directives 91/542/CEE³², 93/59/CEE³³, et 94/12/CE³⁴, relatives aux émissions polluantes des véhicules à moteur, qui ont été adoptées en vertu de l'article 100A, prévoient des cadres spécifiques pour les incitations fiscales relatives à l'achat de véhicules neufs. Le système vise à permettre aux États membres de promouvoir la commercialisation de véhicules neufs moins polluants, en évitant des mesures fiscales qui constitueraient des exigences techniques de facto autres que celles harmonisées au niveau communautaire. Ces incitations fiscales sont autorisées pour autant qu'elles respectent les principes suivants :

- elles doivent s'appliquer à tous les véhicules neufs conformes aux futures limites d'émission prévues dans les directives;
- elles doivent être éliminées progressivement à mesure que les nouvelles limites d'émission deviennent obligatoires;
- elles doivent être inférieures aux dépenses supplémentaires nécessaires pour satisfaire à ces futures normes d'émission;
- elles doivent être notifiées en temps utile à la Commission.

plomb. La différenciation fiscale appliquée dans toute la Communauté entre l'essence au plomb et l'essence sans plomb a été créée par le fait qu'on les a traitées comme des produits différents.

²⁸ Directive 93/89/CEE (JO n° L 279 du 12.11.1993).

²⁹ Proposition de directive du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (COM(96) 331 du 10.7.1996).

³⁰ Le 5 juillet 1995, la Cour a annulé la directive, pour irrégularités de procédure. Les effets de la directive vont cependant être maintenus jusqu'à ce que la législation remplaçant la directive soit adoptée.

³¹ COM (95) 691 final.

³² JO n° L 295 du 25.10.1991, p. 1.

³³ JO n° L 186 du 28.7.1993, p. 21.

³⁴ JO n° L 100 du 19.4.1994, p. 42.

e. Les aides d'État

26. L'article 92 du Traité dispose que toute aide accordée par les États qui fausse ou qui menace de fausser la concurrence est incompatible avec le marché commun. De manière générale, un élément d'aide contenu dans un système de taxation ne peut être autorisé par la Commission si d'autres dispositions du Traité sont violées. Il importe donc d'assurer tout d'abord que les prélèvements environnementaux ne soient pas contraires à ces autres dispositions, notamment les articles 9, 12, 30 à 36 et 95. Si une aide n'est pas contraire à ces dispositions, elle peut être considérée comme compatible avec le marché commun comme décrit ci-dessous.

a) L'existence de l'aide

27. Avant de décider de la compatibilité d'une aide avec les dispositions communautaires sur les aides d'État, la Commission doit examiner le point de savoir s'il y a aide. Les recettes au titre des prélèvements environnementaux constituent des "ressources d'État". Lorsque ces recettes sont versées au trésor public, l'utilisation qui en est faite n'entre pas dans le champ de la présente communication. Lorsque, cependant, les recettes sont affectées à une fin particulière, il peut être question d'une aide d'État si certaines entreprises ou productions sont favorisées. Les exemptions des prélèvements frappant les produits ou les émissions constituent également des aides d'État, même dans les cas où elles sont nécessaires pour empêcher que des entreprises nationales soient désavantagées par rapport à leurs concurrents dans des pays où de tels prélèvements n'existent pas.

b) Compatibilité de l'aide avec les dispositions communautaires sur les aides d'État

Utilisation des recettes

28. L'article 92, paragraphe 2, énumère les catégories d'aide qui doivent être considérées comme compatibles avec le marché commun. Le paragraphe 3 énumère certaines catégories d'aide qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. L'article 93 décrit la procédure selon laquelle la Commission évalue une aide d'État à la lumière de l'article 92. Les principes que doit appliquer la Commission pour évaluer les systèmes d'aide à finalité environnementale sont contenus dans l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement³⁵. Cette évaluation consiste normalement en une mise en regard des effets négatifs sur la concurrence et des effets bénéfiques pour l'environnement.

³⁵ JO n° C 72 du 10.3.1994, p. 3.

29. Dans son évaluation des aides d'État, la Commission tient compte de l'origine et de l'utilisation des recettes pour se faire une idée précise de la situation. Une analyse isolée de l'emploi des recettes qui ne tiendrait pas compte de l'origine donnerait une image partielle, car cela ressemblerait à une simple redistribution de deniers publics. À cet égard, la Cour de justice a déclaré que la Commission doit prendre en considération tous les facteurs susceptibles de jouer directement ou indirectement, notamment les aides indirectes, le financement de l'aide et les rapports entre le financement et le montant des crédits à distribuer sous forme d'aide³⁶.

30. Pour faciliter l'évaluation par la Commission, les États membres sont incités à indiquer clairement comment ils vont utiliser les recettes fournies par les prélèvements environnementaux. Dans tous les cas, il faut que les critères utilisés soient ouverts, transparents, non arbitraires, et qu'ils prévoient des incitations à adopter un comportement souhaitable. On trouvera ci-dessous la liste des modalités les plus courantes d'utilisation des recettes :

1) Aide à des investissements ou activités dans le domaine de l'environnement

31. Dans l'évaluation de la compatibilité de l'aide, accordée à des investissements environnementaux, avec les règles communautaires sur les aides d'État, la Commission tient compte notamment des aspects suivants :

- les recettes sont-elles dépensées dans le même secteur d'activité économique que celui où elles ont été récoltées, ou bien proviennent-elles d'un autre secteur, c'est-à-dire la réponse à la question de savoir si un secteur quelconque en retire un bénéfice net;
- les activités financées par les recettes fournies par les prélèvements peuvent-elles se dérouler sur une base commerciale normale avec des résultats satisfaisants, ou faut-il une aide quelconque;
- les sommes versées aux entreprises peuvent-elles être considérées comme une compensation pour le fait qu'elles se lancent dans des activités qu'elles n'auraient autrement pas accomplies, et qui sont dans l'intérêt public;
- la durée prévue de la mesure;
- l'élément d'aide sera-t-il réduit à la longue ³⁷?

³⁶ Arrêt du 25 juin 1970 dans l'affaire 47/69, France contre Commission, Recueil 1970.

³⁷ Pour les aides aux activités agricoles les règles appliquées dans ce domaine sont celles du règlement (CEE) no 2.078/92, J.O. no. L 215 du 30.07.1992, p85.

2) Prélèvements effectués en vue de financer des systèmes de ramassage et d'élimination de substances et produits dangereux

32. Il y a de plus en plus de systèmes de ramassage et d'élimination de substances ou produits dangereux pour l'environnement. Dans ces systèmes, les États membres perçoivent normalement un prélèvement sur la vente des substances ou produits concernés, et utilisent les recettes pour payer les entreprises qui recueillent et éliminent les produits après leur utilisation³⁸.

3) Redistribution au "collectif" ayant payé le prélèvement

33. La redistribution des recettes au titre des prélèvements sur les émissions, n'ayant frappé que des entreprises nationales, au "collectif" qui les a payés ne doit normalement pas soulever de controverses, pour autant que le système utilisé soit conforme aux exigences générales en matière de transparence et de caractère non arbitraire. Ces systèmes doivent cependant éviter de favoriser de manière injustifiable un secteur national spécifique.

34. En ce qui concerne les prélèvements frappant les produits, si les recettes sont utilisées pour compenser *totalemment* la charge supportée par les producteurs nationaux, ces prélèvements peuvent être considérés comme une imposition ayant un effet équivalant à celui d'un droit de douane. Ils seraient donc susceptibles d'être interdits en vertu de l'article 12 du Traité (voir paragraphes 15 et 16). Si les recettes compensent *partiellement* la charge supportée par les producteurs nationaux, les prélèvements doivent être examinés sous l'angle de la discrimination en vertu de l'article 95 (voir paragraphe 22). La Commission n'a soulevé aucune objection dans les affaires concernant des prélèvements sur les produits dans lesquels les recettes étaient employées pour réduire les problèmes environnementaux, au

³⁸ La Commission a évalué et accepté trois cas de ce type, à savoir un projet danois pour le ramassage de piles dangereuses pour l'environnement (aides d'État - affaire N 539/95), un système danois de ramassage et d'élimination des pneumatiques de voiture usés (aide d'État - affaire N 684/93, JO n° C 390 du 31.12.1994, p. 15) et un système néerlandais de ramassage et d'élimination d'épaves de voiture (aide d'État - affaire NN 93/95 (ex N 182/95)).

Pour son évaluation, la Commission a appliqué les critères suivants :

- (1) l'imposition qui finance le système frappe tous les importateurs/producteurs des produits en cause d'une manière non discriminatoire;
- (2) le paiement de l'entreprise effectuant le ramassage a lieu selon les pratiques commerciales normales;
- (3) les systèmes examinés ne doivent pas permettre, que ce soit directement ou indirectement, aux entreprises effectuant le ramassage de vendre les produits ramassés à des prix inférieurs au prix du marché;
- (4) les systèmes doivent être ouverts, transparents et rentables.

Ces exigences étant remplies, la Commission a conclu que les aides en cause étaient compatibles avec le droit des aides d'État, et a autorisé ces systèmes de ramassage et d'élimination.

même titre que le prélèvement lui-même, pour autant que les problèmes précités ne se posent pas³⁹.

Les règles d'exemption sont favorables aux entreprises nationales

35. Comme nous l'avons dit ci-dessus, les exemptions de prélèvements sur les émissions ou les produits peuvent constituer des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du Traité. Une exemption temporaire des nouveaux prélèvements sur les *émissions* peut être autorisée lorsqu'il faut compenser des pertes de compétitivité, du fait que les prélèvements sur les émissions ne frappent généralement que des entreprises nationales. Pour éviter que ces exemptions ne faussent indûment la concurrence, et pour inciter les bénéficiaires de l'aide à prendre des mesures pour réduire la pollution, la Commission pose comme condition que l'exemption de prélèvements ou la compensation:

- soit temporaire,
- ne se traduise pas pour le secteur par un bénéfice net, et
- diminue en principe progressivement⁴⁰.

36. Le sujet des règles d'exemption en ce qui concerne les prélèvements sur les produits est plus délicat, car ces prélèvements frappent des producteurs d'autres États membres. Ces exemptions doivent d'abord être examinées sous l'angle de la discrimination et des règles régissant le marché unique. Si elles sont acceptées, elles doivent alors être examinées sous l'angle de la législation sur les aides d'État. D'une manière générale, les États membres sont incités à veiller à ce que:

- les règles sur les exemptions soient clairement décrites, ouvertes et transparentes;
- la durée prévue du système soit indiquée;
- les effets sur les secteurs concernés soient analysés;
- les exemptions en cause n'avantagent pas indûment les entreprises nationales;
- les effets prévus sur les producteurs et les importateurs des produits en cause et des substituts proches soient analysés.

³⁹ Dans deux cas d'aides d'État, l'un concernant le contrôle des semences en France (aides d'État - affaire N 693/91) et l'autre concernant un prélèvement sur les pesticides au Danemark (aides d'État - affaire N 416/95), la Commission a décidé que les recettes des prélèvements frappant aussi bien des produits nationaux que des produits d'autres États membres peuvent être utilisées pour résoudre des problèmes environnementaux nationaux visés par les prélèvements. Dans de tels cas, les recettes doivent être distribuées sur la base de critères objectifs, et elles ne doivent pas servir à soutenir les producteurs nationaux des produits frappés des prélèvements.

⁴⁰ Pour ces raisons, la Commission a par exemple accepté de considérer comme compatibles avec les règles sur les aides d'État des programmes de taxation CO₂/énergie néerlandais (aides d'État - affaire 760/95) et danois (aide d'État - affaire N 459/95, JO n° C 324 du 5.12.1995, p. 9).

f. Restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent

37. Dans certains cas (voir ci-dessous), un prélèvement ou certains aspects d'un prélèvement peuvent être évalués à la lumière de l'article 30, qui interdit toutes les mesures ayant des effets équivalant à ceux de restrictions quantitatives à l'importation. Une mesure ayant un tel effet équivalent peut toutefois être autorisée en vertu des articles 30 à 36, si elle est considérée comme nécessaires pour atteindre un objectif environnemental, et si les effets sur le marché intérieur sont considérés comme proportionnés aux avantages environnementaux escomptés. Il importe de souligner que l'évaluation au titre de l'article 30 porte sur les moyens de protéger l'environnement et non sur les objectifs environnementaux en tant que tels.

Applicabilité de l'article 30

38. L'article 30 du Traité ne s'applique normalement pas lorsque le prélèvement relève des articles 9, 12, 16 ou 95 du Traité. Il pourrait cependant s'appliquer dans les cas suivants :

- lorsqu'un prélèvement est mis sur un produit pour lequel il n'y a pas d'équivalent ou de concurrent national, et que le niveau de ce prélèvement est tel qu'il est apte à entraver la libre circulation des produits : la Cour de justice a indiqué, par exemple, que lorsqu'une taxe d'enregistrement est appliquée à des véhicules à moteur neufs dans un État membre où de tels véhicules ne sont pas fabriqués, cette taxe peut être examinée à la lumière de l'article 30⁴¹; ou

- lorsqu'un prélèvement est lié à certaines conditions ou facteurs qui peuvent être détachés de ceux définissant le fonctionnement du système de prélèvement, ces exigences peuvent être considérées comme relevant de l'article 30. Ces conditions ou facteurs peuvent porter sur la manière dont les produits doivent être étiquetés ou présentés. Lorsque, par exemple, la réglementation régissant le prélèvement prévoit qu'un agent économique doit modifier la forme, la taille ou la désignation du produit, ou l'étiquette sous laquelle le produit est légalement commercialisé dans un autre État membre⁴², et lorsque cette modification n'est pas nécessaire pour le bon fonctionnement et la réalisation de l'objectif visé par le prélèvement, ladite modification peut être évaluée à la lumière de l'article 30⁴³. En outre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice sur les exigences techniques, les

⁴¹ Affaire 47/88, Commission contre Danemark, Recueil 1990, p. 4509.

⁴² Voir, par exemple, affaire 27/80, Fietje, Recueil 1980, p. 3839, et affaire 94/82, Kikvorsch, Recueil 1983, p. 947.

⁴³ La Cour de justice a tenu le même raisonnement dans l'affaire 74/76, Ianelli & Volpi, Recueil 1978, p. 557, en ce qui concerne les rapports entre les articles 30 et 92.

conditions ou facteurs précités ne peuvent canaliser les échanges de telle sorte que seuls certains commerçants puissent procéder aux importations des produits concernés, tandis que les autres en seraient empêchés⁴⁴.

39. La Cour de justice a considéré qu'une mesure, telle que le versement d'une caution sur les bouteilles dans le cadre d'un système de recyclage des bouteilles, ne constitue pas en elle-même une mesure fiscale et qu'elle peut dès lors être examinée à la lumière de l'article 30⁴⁵.

Critères d'évaluation au regard de l'article 30

40. La jurisprudence sur l'application de l'article 30 est abondante en ce qui concerne les mesures non fiscales, mais la Cour de justice n'a pas encore évalué une mesure fiscale sur la base de cet article. On peut cependant puiser des orientations pour l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour de justice dans le domaine des mesures non fiscales⁴⁶, même si, comme nous l'avons dit plus haut, les prélèvements et les règles techniques peuvent, dans une certaine mesure, avoir des rôles différents à jouer dans la politique en matière d'environnement.

41. Si l'article 30 est applicable aux mesures nationales, la protection de l'environnement est reconnue comme une "exigence impérative" apte à justifier la mesure⁴⁷, même si elle constitue une entrave à la libre circulation des marchandises. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, les conditions suivantes doivent être remplies pour qu'une telle mesure puisse être justifiée au nom de la protection de l'environnement :

- la mesure doit être non discriminatoire, c'est-à-dire s'appliquer aussi bien aux produits nationaux qu'aux produits d'autres États membres;
- il importe d'établir, notamment par des données scientifiques⁴⁸, qu'elle est nécessaire pour la réalisation de l'objectif environnemental;

⁴⁴ Affaire 104/75, De Peijper, Recueil 1976, p. 613.

⁴⁵ Arrêt du 20 septembre 1988 dans l'affaire 302/86, Commission contre Royaume de Danemark, libre circulation des marchandises - conteneurs pour la bière et les boissons non alcooliques (affaire "bouteilles danoises"), Recueil 1988, p. 4607.

⁴⁶ Voir également l'article 3 de la directive 70/50/CEE de la Commission, du 22 décembre 1969. Dans l'affaire 155/82, Commission contre Belgique, Recueil 1983, p. 531, plus spécialement la page 543, paragraphes 12 et s., et dans l'affaire 62/90, Commission contre Allemagne, Recueil 1992, p. 2575, plus spécialement la page 2605, paragraphes 11 et s., la Cour de justice a également appliqué les conditions de la nécessité et de la proportionnalité, et constaté que les restrictions nationales à la libre circulation des marchandises n'étaient pas justifiées pour des raisons de protection de la santé et de la vie humaine.

⁴⁷ Affaires "Cassis de Dijon" et "Bouteilles danoises".

⁴⁸ Affaire 304/84, Müller, recueil 1986, p. 1511, et affaire 178/84, Commission contre Allemagne, recueil 1987, p. 1227.

- la charge qu'impose la mesure doit être proportionnée à l'objectif de protection de l'environnement⁴⁹, c'est-à-dire que la mesure ne doit pas créer davantage d'entraves aux échanges que ne l'exige la réalisation de l'objectif environnemental, et qu'aucune autre mesure entraînant moins d'entraves aux échanges ne soit disponible.

42. La réponse à la question de savoir si un prélèvement environnemental est nécessaire et proportionné au regard de l'objectif environnemental visé doit être apportée cas par cas. En pratique, cette évaluation dépendra souvent de facteurs tels que le niveau du prélèvement, les effets environnementaux favorables attendus et le niveau des coûts administratifs et autres liés à l'activité réglementée. L'évaluation de la nécessité du caractère proportionné de la mesure peut également dépendre de facteurs tels que la culture et le comportement des consommateurs.

B. LIGNES DIRECTRICES DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE COMMUNAUTAIRES

a. Exigences en matière de notification dans le domaine des aides d'État

43. Les États membres doivent informer la Commission de tout projet en matière d'octroi ou de modification d'aides en temps utile pour lui permettre de présenter des observations. La notification n'est cependant pas nécessaire pour les aides couvertes par la règle *de minimis*⁵⁰. Il faut généralement deux mois à la Commission pour faire son évaluation. Cependant, si la Commission considère qu'un tel projet n'est pas compatible avec le marché commun, eu égard à l'article 92, elle ouvre la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, qui permet à l'État membre en cause, aux autres États membres et à toutes les parties intéressées de présenter leur avis sur l'aide projetée. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées avant que cette procédure ait abouti à une décision finale (article 93, paragraphe 3, du traité CE).

44. La procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, permet à la Commission de prendre une décision finale sur la compatibilité de l'aide. En cas de décision négative, partiellement négative ou conditionnelle, la Commission enjoint à l'État membre en cause de se conformer à la décision dans un délai donné⁵¹.

⁴⁹ Affaire 227/82, Van Bennekom, Recueil 1983, p. 3883.

⁵⁰ Communication de la Commission relative aux aides de minimis (JO n° C 68 du 6.3.1996, p. 9).

⁵¹ Pour une description détaillée des procédures, voir le guide des procédures applicables en matière d'aides d'État dans "Droit de la concurrence dans les Communautés européennes", volume IIA - règles applicables aux aides d'État, section B-1, Bruxelles-Luxembourg, 1995.

45. Tout régime d'aide appliqué en violation des exigences en matière de notification est illégal. La Commission peut ordonner à l'État membre en cause de suspendre le paiement de l'aide en attendant les résultats de l'enquête. Dans le cas d'aides qui ont été mises en oeuvre avant la décision de la Commission et que la Commission a déclarées incompatibles, la décision finale de la Commission demande généralement à l'État membre en cause de réclamer aux bénéficiaires le remboursement, avec les intérêts, de l'aide octroyée illégalement. En cas de non-respect de la décision de la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. L'obligation pour un État membre de ne pas mettre en oeuvre ses mesures proposées avant une décision finale de la Commission a un effet direct. Un concurrent de l'entreprise bénéficiant de l'aide pourrait donc demander à un tribunal national de prendre les mesures utiles conformément au droit national, notamment la suspension de tout nouveau versement en vertu du régime en cause, jusqu'à ce que la Commission ait tranché quant à la compatibilité de l'aide avec le Traité. En outre, un tribunal national pourrait, dans son arrêt final, ordonner la restitution de l'aide versée illégalement⁵² ou accorder des dommages-intérêts⁵³.

b. Exigences en matière de notification dans les domaines couverts par la directive 83/189/CEE et le droit communautaire dérivé en matière d'environnement

46. La directive 83/189/CEE⁵⁴ prévoit une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques. Toute réglementation technique doit être notifiée préalablement par les États membres, notamment celles qui sont "liées à des mesures fiscales ou financières qui affectent la consommation des produits en encourageant le respect de ces spécifications techniques ou autres exigences". La notification préalable doit être envoyée à la Commission, qui les communique aux autres États membres, qui peuvent présenter des observations ou un avis circonstancié. La période normale de statu quo de trois mois prévue par la directive ne s'applique pas aux règles techniques liées à des mesures fiscales, et les observations ou avis circonstanciés de la Commission ou des États membres "ne peuvent porter que sur l'aspect éventuellement entravant pour les échanges et non sur le volet fiscal

⁵² Affaire C-39/94, syndicat français de l'Express International (SFEI) et al. contre La Poste et al., paragraphe 71 (non encore publiée).

⁵³ Affaires jointes C-6/90 et C-9/90, Andrea Francovich et al. contre Italie, Recueil 1990 I-5357, paragraphe 35, par exemple.

⁵⁴ Directive 83/189/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO n° L 109 du 26.4.1983), modifiée par la directive 88/182/CEE du 22 mars 1988 (JO n° L 81 du 26.3.1988) et par la directive 94/10/CE du 23 mars 1994 (JO n° L 100 du 19.4.1994).

ou financier de la mesure”⁵⁵. Cette exigence de notification ne préjuge en rien le résultat de l'évaluation au titre de l'article 30 ou de l'article 95.

47. Pour ce qui est d'autres dispositions de droit communautaire dérivé en matière d'environnement, l'article 16 de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, prévoit la même procédure de notification préalable que celle prévue par la directive 83/189/CEE. L'article 16 porte sur les mesures que les États membres prévoient d'adopter dans le cadre de la directive 94/62/CE. Il prévoit que si la mesure envisagée concerne également une mesure technique au sens de la directive 83/189/CEE, l'État membre concerné peut préciser que la notification effectuée vaut également au titre de la directive 83/189/CEE. Ce système, dit du “guichet unique”, permet aux États membres de n'envoyer qu'une seule notification à la Commission pour satisfaire aux exigences des deux directives.

48. En cas de non-notification d'une mesure qui aurait dû être notifiée en vertu de ces directives, la Commission peut ouvrir une procédure d'infraction en vertu de l'article 169 du Traité, et envoyer une lettre de mise en demeure à l'État membre intéressé. Dans de tels cas, ledit État membre est invité à supprimer la mesure en cause de son ordre juridique national. Si l'État membre souhaite appliquer une mesure de ce type, il doit envoyer un nouveau projet à la Commission et l'adopter après la procédure de notification.

c. Notification de mesures nationales transposant des directives communautaires

49. Toutes les directives contiennent une disposition invitant les États membres à communiquer les mesures qu'ils ont prises pour en assurer la transposition. Cette obligation s'applique également aux prélèvements ou autres instruments économiques, lorsque les directives contiennent des dispositions relatives à des instruments économiques, tels que l'article 15 de la directive 75/439/CEE sur les huiles usagées. En cas de non-notification à la Commission d'une loi transposant une directive, la Commission ouvre une procédure d'infraction conformément à l'article 169 du Traité.

d. Plaintes et cas décidés d'office (enquêtes réalisées par la Commission de sa propre initiative)

50. La Commission est souvent informée de certains aspects relatifs aux prélèvements environnementaux par les plaintes formées devant elle par des entreprises ou des États membres. La Commission doit enquêter sur ces questions, car elle a la responsabilité

⁵⁵ Article 8, paragraphe 1, de la directive.

institutionnelle d'assurer une mise en oeuvre correcte du Traité et du droit dérivé. La Commission a donc le droit de prendre l'initiative d'ouvrir une enquête et de demander aux États membres des informations sur la manière dont ils utilisent les prélèvements environnementaux.

IV. CONCLUSION

51. Le recours à des taxes et redevances environnementales s'accroît rapidement dans les États membres, dans la ligne du cinquième programme d'action en matière d'environnement, tel qu'il a été récemment réexaminé. La Commission encourage cette évolution qui ouvre des perspectives pour une politique environnementale plus efficace sur le plan des coûts. Cependant, elle est également riche de conflits potentiels avec d'autres aspects des politiques communautaires, notamment celles qui concernent le marché unique. La présente communication vise à donner aux États membres des orientations en vue d'assurer que les initiatives nationales en matière de prélèvements environnementaux soient compatibles avec le cadre communautaire actuel.

52. La présente communication est la première initiative de la Commission dans le traitement des taxes et redevances environnementales. Elle montre que les États membres disposent d'une marge de manœuvre considérable pour mettre en oeuvre de tels instruments, qui se sont révélés particulièrement utiles pour améliorer l'efficacité de la politique en matière d'environnement. La présente communication souligne cependant également l'importance du cadre juridique relatif au fonctionnement du marché unique que les États membres doivent respecter lorsqu'ils introduisent des taxes et redevances environnementales. Dans ce contexte, la Commission réfléchira sur le point de savoir si une plus grande attention ne devrait pas être réservée, lors d'examens futurs de prélèvements introduits pour des raisons environnementales, à l'analyse de l'article 30.

53. L'expérience pratique acquise par les États membres en matière de prélèvements environnementaux permettra à la Commission de mieux évaluer ces instruments, sur la base de la présente communication. Forte des informations qu'elle aura recueillies, la Commission examinera l'opportunité d'initiatives pour assurer que les objectifs communautaires essentiels pourront être atteints.

54. Pour évaluer les effets de ces instruments sur le marché unique et la politique en matière d'environnement, la Commission a l'intention de procéder à une évaluation des conséquences économiques et environnementales de ces instruments, et des conclusions qui pourront en être tirées pour les différentes politiques.

ANNEXE

Taxes et redevances environnementales dans l'UE et l'EEE¹

(en octobre 1996)

Taxes et redevances environne	Autriche	Belgique	Dane- mark	Fin- lande	France	Allema- gne	Grèce	Is- lande	Irlande	Italie	Liech- tenst	Luxem- bourg	Pays -Bas	Nor- vège	Port- ugal	Es- pagne	Suède	Royaume -Uni
Carburants																		
Essence au plomb/essence sans plomb (taux différents)	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Diesel (taux variables selon la qualité)			•	•							•			•			•	
Essence (taux variables selon la qualité)				•													•	
Taxes carbone/énergie			•	•									•	•			•	
Taxes sur le soufre														•			•	
Autres accises (autres que la TVA)	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•
Autres produits énergétiques																		
Autres accises	•	•	•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•
Taxes carbone/énergie	•		•	•									•	•			•	
Taxes sur le soufre			•		•									•			•	
Taxes sur les NO _x					•												•	

Véhicules																		
Vente/accises/immatriculation (voitures) (taux variables)	•	•	•	•			•	•	•	•	•		•	•	•		•	
Circulation/immatriculation (voitures) (taux variables)	•	•	•			•		•	•	•			•	•		•	•	
Intrants agricoles																		
Engrais														•			•	
Pesticides			•	•										•			•	
Autres marchandises																		
Piles électriques		•	•								•						•	
Sacs en plastique			•					•			•							
Conteneurs à jeter		•		•				•			•			•				
Pneumatiques			•															
CFC et/ou halons			•															
Rasoirs à usage unique		•																
Appareils photographiques à usage unique		•																
Taxe sur les lubrifiants				•										•				
Taxes sur la pollution par les hydrocarbures				•														
Solvants			•															

Dispositions fiscales directes																		
Investissements environnementaux/amortissement accéléré	•		•	•	•							•	•	•				
Partie "navettes professionnelles" du revenu imposable payé par l'employeur	•		•	•		•								•	•	•	•	•
Transports aériens																		
Taxes sur le bruit		•			•	•						•	•					
Autres taxes												•	•	•			•	
Redevances et taxes sur l'eau																		
Redevances sur l'eau			•	•	•	•				•		•				•	•	•
Redevances sur les égouts			•	•		•		•		•		•	•	•	•		•	•
Redevances sur les eaux usées			•		•	•						•		•				
Taxe sur l'extraction d'eau souterraine												•						
Taxes sur le fumier												•						

Redevances sur l'élimination et la gestion des déchets																		
Déchets municipaux			•	•	•	•		•			•		•	•	•	•	•	
Redevances sur l'élimination des déchets	•	•	•	•	•	•		•	•	•		•	•	•	•		•	
Redevances sur les déchets dangereux	•	•		•	•	•		•					•		•			
Taxe ou redevance sur la mise en décharge									•				•					•

Source : OCDE (Implementation Strategies for Environmental Taxes), 1996, données remises à jour.

1) L'objectif de ce tableau est de donner un aperçu schématique de l'utilisation des taxes et redevances environnementales dans différents pays. La structure, les taux etc. sont différents d'un pays à l'autre.

ISSN 0254-1491

COM(97) 9 final

DOCUMENTS

FR

09 14 10

N° de catalogue : CB-CO-97-033-FR-C

ISBN 92-78-15313-3

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg