



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.5.2004
COM(2004) 223 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

concernant les taux d'accises applicables à l'alcool et aux boissons alcooliques

**(présenté en vertu de l'article 8 de la directive 92/84/CEE du Conseil concernant le
rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées)**

TABLE DES MATIÈRES

<i>RÉSUMÉ</i>	4
<i>A. Les taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques</i>	4
<i>B. La structure des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques</i>	5
1. Introduction	6
1.1. Le régime communautaire des accises	6
1.2. Les accises sur les boissons alcooliques	7
2. Examen de la structure et des taux des droits d'accises	9
2.1. Observations générales	9
2.2. Premier rapport de la Commission	9
3. Portée du présent (deuxième) rapport	10
3.1. Généralités	10
3.2. Fonctionnement du marché intérieur	10
3.3. Concurrence entre les boissons alcooliques	16
3.4. Valeur réelle des taux	19
3.5. Objectifs du traité en général	20
3.5.1. Santé et politique sociale	20
3.5.2. Politique agricole	22
3.5.3. L'élargissement de l'Union européenne	24
3.6. Périodicité des réexamens	24
4. Structure du droit d'accise appliqué aux boissons alcooliques	24
4.1. Traitement différent du vin tranquille et du vin mousseux	25
4.2. Adaptation des codes de la NC (nomenclature douanière) utilisés pour définir les catégories de produits	26
4.3. Classement des produits à des fins fiscales (accises)	26
<i>CONCLUSIONS</i>	29

<i>ANNEXE A</i>	30
<i>ANNEXE B1</i>	31
<i>ANNEXE B2</i>	33
<i>ANNEXE B2</i>	34
<i>ANNEXE B3</i>	35
<i>ANNEXE B4</i>	37
<i>ANNEXE C</i>	39

RÉSUMÉ

A. LES TAUX D'ACCISES SUR L'ALCOOL ET LES BOISSONS ALCOOLIQUES

Le présent rapport examine l'état de la législation communautaire relative aux taux d'accises applicables à l'alcool et aux boissons alcooliques. Cette législation est entrée en vigueur le 1er janvier 1993 et n'a pas été modifiée depuis lors. Le rapport est requis par l'article 8 de la directive 92/84/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques, qui prévoit un examen à intervalles réguliers des taux d'accises sur les produits alcooliques.

Le rapport se penche essentiellement sur les points suivants: le bon fonctionnement du marché intérieur, la concurrence entre les différentes catégories de boissons alcooliques, la valeur réelle des taux d'accises et les objectifs du traité en général.

En ce qui concerne **le fonctionnement du marché intérieur**, il note que la suppression des frontières fiscales en 1993 et le fait que les États membres aient continué d'appliquer des taux d'accises très divergents aux boissons alcooliques ont généré un nombre de problèmes qui dérangent le bon fonctionnement du marché intérieur. Ces problèmes s'expliquaient, dans certains cas, par la charge fiscale très importante qui pèse sur ces produits au regard de leur valeur intrinsèque et par l'existence d'écarts significatifs entre les taux appliqués par certains États membres. Ces disparités constituent une opportunité pour les achats transfrontaliers, mais encouragent aussi les opérations frauduleuses, affectant principalement le marché des États membres qui appliquent des taux d'accises élevés, ce qui débouche souvent sur des distorsions de concurrence, une réorientation des échanges et des restrictions à la liberté de circulation des citoyens pour des motifs d'ordre fiscal. Une plus grande approximation pourrait apporter une contribution significative à une solution à long terme de ces problèmes de Marché Intérieur.

S'agissant de la **concurrence entre les différentes catégories de boissons alcooliques**, il semble, en général, que l'étendue de cette concurrence ne constitue pas un facteur décisif pour la fixation des taux d'accises et que la demande de certains types de boissons soit relativement insensible aux fluctuations du prix de ces boissons ou du prix de types concurrents de boissons alcooliques.

Le rapport conclut aussi que, pour maintenir **la valeur réelle des taux d'accises minimaux**, les États membres pourraient considérer une revalorisation d'environ 24 % afin de tenir compte de l'inflation au cours de la période comprise entre le 1^{er} janvier 1993 et le 31 décembre 2002. Une telle revalorisation est nécessaire pour éviter que les taux minimaux perdent, à terme, leur raison d'être.

Enfin, en ce qui concerne **les objectifs du traité en général**, une attention particulière est accordée au lien existant entre la taxation des boissons alcooliques, d'une part, et la santé et la politique agricole, d'autre part. Pour ce qui est de la politique de la santé, le rapport note que la majorité des États membres n'en tiennent généralement pas compte lorsqu'ils fixent leurs taux. En ce qui concerne la politique agricole, la taxation du vin reste une question très controversée. Alors que les États membres producteurs de vin considèrent nécessaire de garder la possibilité d'appliquer un taux zéro au vin s'ils le veulent, certains autres États membres estiment que toutes modifications aux taux minimaux devraient être accompagnées de l'introduction d'un taux d'accise minimum positif au vin. Les États membres producteurs

de vin considèrent également que le taux zéro pour le vin est une mesure complémentaire nécessaire au respect d'un des objectifs politiques fondamentaux de l'Organisation Commune du Marché vitivinicole, à savoir l'équilibre du marché. Quant à la question de l'**élargissement futur de l'Union**, il est noté que tous les nouveaux Etats membres se sont engagés à appliquer des taux au moins égaux aux taux minimaux à partir du 1^{er} mai 2004.

B. LA STRUCTURE DES TAUX D'ACCISES SUR L'ALCOOL ET LES BOISSONS ALCOOLIQUES

L'article 8 de la directive 92/84/CEE exige uniquement de la Commission qu'elle procède à l'examen des taux d'accises fixés par cette directive. La Commission estime toutefois qu'il convient également d'envisager des modifications de la structure d'imposition dans la mesure où cette question est étroitement liée à celle des taux. C'est en particulier le cas pour les matières concernant le classement des boissons alcooliques dans chacune des catégories définies dans la directive 92/83/CEE. Le rapport identifie trois points mis en évidence dans le cadre du processus de consultation et qui nécessitent une attention particulière:

1. La question de savoir si **la possibilité offerte aux Etats membre d'imposer différemment les boissons alcooliques mousseuses et non mousseuses** devrait être maintenue.
2. **La nécessité de mettre à jour les références aux codes de la nomenclature combinée auxquelles la directive 92/83/CEE se réfère** pour définir les catégories de boissons alcooliques à des fins de taxation, pour tenir compte des éventuels changements de codes NC depuis 1992 et pour simplifier la situation tant pour les opérateurs que pour les administrations. En outre, la mise à jour de ces références aux codes NC applicables pourrait, à l'avenir, être effectuée conformément à la procédure visée à l'article 24 de la directive 92/12/CEE.
3. Les opérateurs et les administrations nationales ont soumis les problèmes de **classement de boissons alcooliques dans les catégories prévues par la directive 92/83/CEE** aux services de la Commission en se plaignant des divergences de classement et donc de taxation de produits identiques d'un Etat membre à l'autre. Le rapport décrit la problématique et présente les principales questions que se posent à ce sujet.

Compte tenu de la complexité et des nombreux aspects politiquement sensibles de cette question, et eu égard au fait que la Commission a décidé au mois de septembre 2002 de ne pas proposer un taux minimal positif sur le vin, le présent rapport n'est pas accompagné d'une proposition de directive. À ce stade, il a pour intention d'ouvrir un large débat, au sein du Conseil, du Parlement européen et du Comité économique et social européen. Sur la base des résultats de ces discussions, la Commission décidera si elle présentera ou non des propositions sur l'ensemble ou sur une partie des points soulevés dans le présent rapport.

1. INTRODUCTION

1.1. Le régime communautaire des accises

1. Les accises sont des taxes sur la consommation qui frappent des biens tels que les boissons alcooliques, le tabac manufacturé et les huiles minérales. Les droits d'accises sur ces produits, qui représentent au total entre 1,8% et 4,5% du PIB (**voir l'annexe A**) constituent une importante source de recettes pour les États membres. Étant donné que les États membres sont libres de fixer le niveau national des droits d'accises dans la mesure où ils respectent les taux minimaux communautaires, les taux des accises varient d'un État membre à l'autre. Lorsqu'ils fixent leurs taux nationaux, les États membres peuvent se fonder non seulement sur des considérations budgétaires, mais aussi sur une série de facteurs tels que la santé, la politique agricole, le risque de fraude et d'évasion fiscales, l'emploi, le niveau des taux fixé par les autres États membres, le fonctionnement du marché intérieur, etc.
2. Le régime actuel a été instauré le 1er janvier 1993. Il est l'aboutissement des discussions entamées en 1985 avec le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur¹ et la proposition qui en a résulté quant au rapprochement des taux d'accises sur les boissons alcooliques et sur l'alcool² contenu dans d'autres produits, dans lesquels la Commission proposait une harmonisation complète des taux d'accises applicables aux trois catégories de produits soumis à accises susmentionnés, notamment aux boissons alcooliques. Cependant, le Conseil a décidé de ne pas suivre une telle approche, pas plus que la nouvelle proposition présentée par la Commission en 1989³, qui consistait à combiner un taux minimal et un taux objectif et à ne faire porter l'harmonisation que sur les structures d'imposition. Seuls des taux minimaux ont été adoptés.
3. Les produits soumis à accises circulent entre les États membres principalement en régime suspensif de droits⁴. Les entreprises qui souhaitent mettre en circulation des biens dans le cadre de ce régime doivent y être autorisées dans leur État membre d'établissement. Un document administratif - ou commercial équivalent - doit accompagner l'expédition et les marchandises en question sont taxables dans l'État membre de destination. Les particuliers peuvent acheter, dans l'État membre de leur choix, des biens dont les droits ont été acquittés, et transporter ces biens vers un autre État membre sans formalités et sans devoir acquitter de nouveaux droits, à la condition que ces biens soient destinés à leur propre usage et qu'ils soient transportés vers l'État membre de destination par leurs propres soins.

¹ COM(85) 310 du 14.6.1985.

² COM(87) 328 final/3 du 10.11.1987 (JO C 250 du 18.9.1987, p. 4).

³ COM(89) 527 du 7.12.1989 (JO C 12 du 18.1.1990, p. 12).

⁴ 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 accise (JO L 76 du 23.3.1992, p.1), modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 807/2003 du Conseil, du 14 avril 2003 (JO L 122 du 16.5.2003, p. 36).

1.2. Les accises sur les boissons alcooliques

4. Le cadre communautaire relatif aux taux d'accises applicables à l'alcool et aux boissons alcooliques est défini par deux directives. La directive 92/83/CEE⁵ du Conseil concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques arrête les définitions communes des produits soumis aux accises, de façon à garantir que tous les États membres appliquent le même traitement aux produits identiques. Cette directive précise également la méthode de calcul des accises et définit les critères auxquels doivent répondre certains produits pour bénéficier d'exonérations ou de taux réduits.
5. La directive 92/84/CEE⁶ du Conseil concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées fixe les taux d'accises minimaux pour chaque catégorie de produits. Ces taux minimaux, au-delà desquels les États membres peuvent librement déterminer leurs taux nationaux, sont les suivants:

Catégorie de produits (<i>la définition exacte de chaque catégorie est donnée dans la directive 92/83/CEE</i>)	Taux minimum fixé par la directive
Vins et boissons fermentées autres que le vin et la bière	0 EUR par hl de produit
Bière	0,748 EUR par hl par degré Plato ou 1,87 EUR par hl par degré d'alcool
Produits intermédiaires (par ex., vins enrichis en alcool; vins de liqueur)	45 EUR par hl de produit
Alcool éthylique et boissons spiritueuses	550 EUR par hl d'alcool pur <i>Note: Les États membres qui appliquent un taux ne dépassant pas 1000 EUR ne peuvent pas réduire leur taux national. Les États membres qui appliquent un taux supérieur à 1000 EUR ne peuvent réduire leur taux national en dessous de ce montant</i>

6. L'introduction de ces taux minimaux en 1993 a nécessité des hausses des taux appliqués dans 7 des 12 États membres de l'époque⁷. Au-delà de ces taux minimaux, les États membres sont libres de déterminer leurs taux d'accises nationaux. Il en a résulté des niveaux de taxation divers au sein de la Communauté, reflétant des

⁵ Directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques (JO L 316 du 31.10.1992, p. 21).

⁶ Directive 92/84/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées (JO L 316 du 31.10.1992, p. 29).

⁷ Pour la bière: Allemagne, Grèce, France et Luxembourg.
Pour les spiritueux: Grèce, Espagne, Italie et Portugal.

considérations stratégiques nationales très diverses. Les **annexes B1 à B4** fournissent une description détaillée des taux effectivement appliqués à chaque catégorie de produits à la date du 1^{er} mai 2004 par les États membres, y compris par ceux qui ont adhéré à l'UE à cette date.

7. Il est intéressant de noter que, dans une déclaration consignée dans les comptes rendus des réunions relatives à l'adoption de la directive 92/84/CEE du Conseil, les États membres s'engageaient à considérer les taux objectifs proposés par la Commission dans le document COM(89) 527 comme des taux de référence sur lesquels ils s'efforceraient d'aligner leurs taux nationaux. Ces taux objectifs étaient les suivants:

Alcool éthylique et spiritueux	1398,1	EUR par hl d'alcool pur
Vin tranquille	18,7	EUR par hl de produit
Vin mousseux	33	EUR par hl de produit
Bière	1,496	EUR par hl par degré Plato de produit fini
Produits intermédiaires	93,5	EUR par hl de produit

Dans la pratique, les États membres n'ont pas toujours tenu compte de ces taux objectifs lorsqu'ils modifiaient leurs taux nationaux, mais ont plutôt fait usage de la souplesse offerte par ladite déclaration pour adapter leurs taux d'accises indépendamment des taux de référence envisagés, et ce pour des raisons spécifiques ayant notamment trait à des considérations budgétaires.

8. Le tableau suivant indique les taux minimaux pour chaque catégorie de produit exprimés en euros par hectolitre par degré d'alcool, ainsi que le taux minimal exprimé par litre de produit à un degré d'alcool auquel il est habituellement vendu.

Catégorie de produits	Taux minimal exprimé par hl et par degré d'alcool	Taux minimal exprimé par litre de produit au degré auquel il est habituellement vendu
Vins et boissons fermentées autres que le vin et la bière	0 EUR	Vin (12°) 0 EUR
Bière	1,87 EUR	Bière (5°) 0,1 EUR
Produits intermédiaires	2,5 EUR	Prod. int. (18°) 0,45 EUR
Alcool éthylique et boissons spiritueuses	5,5 EUR	Spiritueux (40°) 2,2 EUR

9. En moyenne, les recettes totales provenant des droits d'accises sur les boissons alcooliques ne représentent que **10,5% des recettes totales provenant des droits d'accises**, soit **0,29 % du PIB total des États membres** (pour un aperçu par État membre, voir **annexe A**).

2. EXAMEN DE LA STRUCTURE ET DES TAUX DES DROITS D'ACCISES

2.1. Observations générales

10. L'article 8 de la directive 92/84/CEE stipule que tous les deux ans, le Conseil procède, sur la base d'un rapport et, le cas échéant, d'une proposition de la Commission, à l'examen des taux d'accises fixés par cette directive et, statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, adopte les mesures nécessaires. Le rapport de la Commission et l'examen du Conseil tiennent compte du bon fonctionnement du marché intérieur, de la concurrence entre les différentes catégories de boissons alcooliques, de la valeur réelle des taux d'accises et des objectifs du traité en général.

2.2. Premier rapport de la Commission

11. En septembre 1995, la Commission a présenté son premier rapport, qui concernait aussi bien les boissons alcooliques que le tabac et les huiles minérales⁸. Il n'était accompagné d'aucune proposition. Il faisait état d'une stagnation marquée des taux d'accises appliqués aux boissons alcooliques. Il indiquait que l'on pouvait en déduire dans le temps que le taux zéro appliqué au vin était susceptible de limiter les perspectives d'ajustement des taux appliqués aux autres produits alcooliques dans le même État membre et dans les États membres voisins. Le rapport concluait que l'imposition des alcools devait faire l'objet d'un examen supplémentaire et que toutes les parties intéressées devaient être consultées sur la question avant qu'une décision définitive ne soit prise en la matière. Entre-temps, les États membres qui appliquaient des taux minimaux ou proches de ces derniers étaient autorisés à les maintenir pour éviter les distorsions de concurrence susceptibles de découler d'un ajustement forcé des taux.
12. Dans le cadre du processus de consultation des milieux intéressés, la Commission a décidé d'organiser une conférence sur les accises à Lisbonne, en novembre 1995. Cette conférence a constitué la première étape d'un processus de consultation permanent. Son objectif était d'évaluer le fonctionnement du régime communautaire des accises en vigueur depuis janvier 1993 et, plus particulièrement, d'assister la Commission dans l'élaboration de sa future politique en matière de droits d'accises. La conférence a permis de confirmer les difficultés mises en évidence par le rapport ainsi que les positions tant des associations professionnelles et de protection de la santé que des États membres, mais elle n'a pas permis de dégager la moindre solution.
13. Le 19 septembre 1996, le Parlement européen a adopté sa résolution⁹ sur l'examen de la Commission et invité cette dernière à étudier et à présenter des propositions de modification appropriées des directives existantes, sur la base d'un certain nombre d'orientations. Le Parlement a également invité la Commission à travailler à la mise en place d'un régime d'imposition équitable qui n'entraînerait aucune distorsion de concurrence entre les boissons alcooliques.

⁸ COM(95) 285 du 13.9.1995.

⁹ JO C 320 du 28.10.1996, p. 205.

3. PORTEE DU PRESENT (DEUXIEME) RAPPORT

3.1. Généralités

14. Comme précisé plus haut, le présent rapport a pour objet d'examiner les taux d'accises appliqués à l'alcool et aux boissons alcooliques en tenant compte du bon fonctionnement du marché intérieur, de la concurrence entre les différentes catégories de boissons alcooliques, de la valeur réelle des taux d'accises et des objectifs du traité en général, tels que la santé et la politique agricole.
15. Un processus de consultation a précédé ce rapport. Les services de la Commission ont adressé un questionnaire aux États membres afin de leur demander leur avis sur chacun des éléments à examiner. Puisque cette consultation a débuté en 2001, les États membres qui ont adhéré à l'UE le premier mai 2004 n'ont pas été associés à ce processus. Par conséquent, leur avis n'est pas reflété dans ce rapport. Des associations professionnelles et de protection de la santé ont également été invitées à présenter des documents synthétisant leur position et ont eu l'occasion de s'exprimer sur la question lors de réunions bilatérales.
16. Pour l'un des aspects pris en compte, à savoir la concurrence entre les boissons alcooliques - la Commission a chargé un consultant indépendant d'évaluer l'étendue de ladite concurrence (ci-après, les travaux de ce consultant sont dénommés «l'étude sur la concurrence»). L'étude a également examiné l'évolution de la consommation de boissons alcooliques et les causes de cette évolution (par exemple, les modifications du régime d'imposition). Pour un certain nombre d'États membres, elle s'est en outre intéressée aux achats transfrontaliers effectués par les particuliers ainsi qu'au commerce transfrontalier illégal de marchandises sur lesquelles les droits d'accises ont été acquittés¹⁰. (voir les références faites à cette étude aux points 41, 42 et 58).

3.2. Fonctionnement du marché intérieur

17. Cette partie examine l'incidence des taux appliqués par les États membres sur le bon fonctionnement du marché intérieur des boissons alcooliques.
18. Se penchant sur cette question, le premier rapport distinguait trois grands types de circulation intracommunautaire de produits soumis à accises: la circulation en suspension de droits, les opérations commerciales concernant des produits sur lesquels les droits d'accises ont été acquittés et les achats effectués par les particuliers. Le présent rapport conserve cette distinction.

Circulation des marchandises en régime suspensif

19. Le premier rapport arrivait à la conclusion suivante: globalement, en ce qui concerne les échanges licites, le régime communautaire des accises fonctionne assez bien, malgré les écarts importants qui séparent encore les taux d'accise appliqués par les États membres. Dans la mesure où les produits circulent en régime suspensif, dans lequel les droits sont perçus par l'État membre de destination, aux taux qui y sont

¹⁰ “Study on the competition between alcoholic beverages”, Customs Associates Ltd., février 2001. Le résumé de cette étude est disponible en français à l'adresse suivante:
http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/french/publications/reports_studies/report_fr.htm

applicables, il est peu probable que les écarts de taux influencent sensiblement les choix des opérateurs situés à ce stade du circuit de distribution ou entraînent des distorsions de concurrence notables entre eux. Les États membres ont confirmé cette conclusion.

20. Le premier rapport concluait également qu'il était plus difficile de mesurer l'effet que la disparité persistante des taux, à laquelle s'ajoutait la suppression des contrôles aux frontières, pouvait avoir sur les activités frauduleuses dans ce secteur et qu'il était trop tôt pour déterminer si ces activités étaient en augmentation. Cependant, peu de temps après la présentation de ce rapport, les États membres ont exprimé leur inquiétude quant à l'aggravation de la fraude dans le domaine des accises. Il en a résulté la création, début 1997, d'un groupe à haut niveau sur la fraude dans le secteur des accises, composé de représentants des États membres et de la Commission. Le groupe avait pour fonction d'identifier la nature et l'étendue de la fraude, de cerner les lacunes et faiblesses des systèmes réglementaire et de contrôle, et de recommander des solutions et/ou des améliorations à cet égard. Dans son rapport du 24 avril 1998¹¹, le groupe a conclu que la fraude dans le secteur du tabac et de l'alcool avait pris des proportions alarmantes. Pour l'année 1996, les États membres estimaient le manque à gagner, dans le secteur de l'alcool, à quelque 1,5 milliard d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne (ce qui représentait environ 8% du total des recettes provenant des droits d'accises sur les boissons alcooliques). Par comparaison, pour l'année 1996, les États membres estimaient le manque à gagner dans le secteur du tabac à quelque 3,3 milliard d'euros (ou environ 7,5% du total des recettes provenant des droits d'accises sur les produits du tabac). Le rapport indiquait également que la fraude dans le secteur de l'alcool tendait à se concentrer sur une utilisation abusive du régime de détention et de circulation intracommunautaire de ces produits. Il s'agit de fraudes à grande échelle affectant essentiellement les marchés des États membres qui appliquent des droits d'accises élevés. Le corollaire de ces importantes pertes de recettes fiscales est évidemment qu'il en résulte d'immenses profits rapidement réalisés pour les fraudeurs. Le rapport a indiqué que ces profits s'expliquaient par la charge fiscale très importante qui pèse sur ces produits au regard de leur valeur intrinsèque et, dans certains cas, par l'existence d'écarts significatifs entre les taux d'accises et de TVA appliqués par les États membres.
21. Dans leurs réponses au questionnaire de la Commission, un certain nombre d'États membres ont confirmé les constatations présentées dans le rapport du groupe à haut niveau sur la fraude. Certains d'entre eux (Irlande, Royaume-Uni et France) ont fait état d'une augmentation du nombre de cas de fraude consistant à dérouter des marchandises en suspension de droits d'accises vers un autre État membre que l'État membre de destination initial, et ce souvent vers des États membres appliquant des taux d'accises relativement élevés. D'autres États membres ont signalé une augmentation de la contrebande d'alcool provenant de pays tiers (c'est le cas de la Finlande) ou l'augmentation de la distillation privée ainsi que la confiscation de boissons alcooliques illégalement importées d'autres États membres (c'est le cas de la Suède). Mais d'autres États membres (par exemple, le Portugal) appliquant des taux d'accises relativement faibles ont également fait état d'une augmentation de la fraude dans le secteur de l'alcool et des boissons alcooliques, qui se manifeste

¹¹ Rapport du groupe à haut niveau sur la fraude dans les secteurs du tabac et de l'alcool, approuvé par le Conseil Ecofin, le 19 mai 1998.

principalement par le non-paiement des accises. La Commission a également relevé un nombre croissant de cas, signalés par des entreprises du secteur de l'alcool, où la circulation intracommunautaire de marchandises ou l'exportation vers des pays tiers ne donnent lieu à aucun dédouanement et où lesdites entreprises sont considérées comme redevables d'accises sur des marchandises qui n'ont pas atteint leur destination.

22. Faisant suite aux recommandations du groupe à haut niveau sur la fraude, la Commission et les États membres ont pris plusieurs initiatives destinées à lutter contre la fraude. Il s'agit, par exemple, de l'adoption d'une recommandation de la Commission concernant les entrepositaires¹² et de l'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises¹³. Ces initiatives permettront d'accroître l'efficacité des systèmes réglementaire et de contrôle actuels et faciliteront la lutte contre la fraude.

Opérations commerciales concernant des produits sur lesquels les droits d'accises ont été acquittés

23. Le premier rapport indiquait que seul un faible pourcentage des opérations commerciales intracommunautaires s'effectue hors régime suspensif. C'est certainement encore le cas pour les opérations commerciales entre opérateurs, auxquelles la procédure visée à l'article 7 de la directive 92/12/CEE est applicable. Dans de tels cas, les produits circulent entre les États membres sous le couvert d'un document administratif simplifié et les droits d'accises acquittés dans l'État membre de départ sont remboursés sur présentation de la preuve du paiement des droits d'accises dans l'État membre de destination. Aucun problème majeur n'a été signalé par les États membres, même si l'un d'entre eux (le Royaume-Uni) a indiqué qu'il avait connu de gros problèmes en raison de demandes frauduleuses de remboursement de droits d'accises pour des marchandises qui n'avaient en réalité jamais quitté son territoire et/ou pour lesquelles aucun droit d'accise n'avait jamais été acquitté au Royaume-Uni. Cet État membre a toutefois adopté des procédures de remboursement plus strictes, qui ont permis de limiter efficacement les possibilités de fraude de ce genre. Cette expérience montre que les fraudeurs opèrent dans tout système considéré comme le plus faible à un moment déterminé, qu'ils ont une grande capacité d'adaptation et que lorsqu'un système est renforcé, ils déplacent simplement leurs activités pour exploiter les faiblesses d'un autre système. Il ne saurait dès lors être question de considérer les différents systèmes séparément à l'heure d'examiner les mesures à prendre pour les renforcer.
24. Les principales évolutions constatées portent sur les ventes à distance (ventes de marchandises expédiées ou transportées directement ou indirectement par le vendeur ou pour son compte propre, à destination des consommateurs finals). Nombreux sont les États membres qui ont signalé une augmentation des ventes à distance aux consommateurs finals, principalement dans le secteur des vins et des spiritueux, en raison du développement du commerce électronique. Les procédures applicables à ce type de ventes sont définies à l'article 10 de la directive 92/12/CEE et prévoient le

¹² Recommandation 2000/789/CE de la Commission du 29 novembre 2000 fixant des orientations relatives à l'agrément des entrepositaires, conformément à la directive 92/12/CEE du Conseil en ce qui concerne les produits soumis à accise (JO L 314 du 14.12.2000, p.29).

¹³ Décision n° 1152/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2003 relative à l'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises (JO L 162 du 1.7.2003, p. 5).

paiement des droits d'accises dans l'État membre de destination, par le vendeur ou par un représentant de ce dernier. Pour illustrer la multiplication de ce type d'opérations commerciales, plusieurs États membres ont indiqué que le nombre d'opérateurs provenant d'autres États membres enregistrés pour le paiement des droits d'accises sur les ventes à distance était en augmentation.

25. Cependant, un certain nombre d'États membres (principalement ceux qui appliquent des taux d'accises élevés) ont indiqué que les sociétés de vente par Internet basées dans les pays appliquant de faibles taux d'accises vendaient de plus en plus souvent des produits sur lesquels les droits d'accises ont été acquittés aux consommateurs situés dans les pays où les taux d'accises sont plus élevés, sans payer les droits d'accises correspondants dans le pays de destination. Cette pratique est en partie imputable à la complexité des procédures relatives au paiement des droits d'accises dans l'État membre de destination, ainsi qu'aux coûts de mise en conformité avec ces procédures, qui sont souvent disproportionnés par rapport à la valeur des opérations réalisées, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Cette situation ne permet ni aux opérateurs ni aux citoyens de profiter pleinement des avantages du marché intérieur. Dans d'autres cas, cependant, des sites Internet vendant des boissons alcooliques ont été créés dans le but de tirer parti des écarts existant entre les taux appliqués par les États membres. Les produits vendus sont expédiés par la poste aux clients établis dans d'autres États membres et il est évident que de tels envois sont difficiles à contrôler au sein d'un marché intérieur dans lequel la libre circulation des marchandises constitue la règle.
26. Les problèmes de vente à distance visés ci-dessus font l'objet d'un examen plus détaillé de la part de la Commission dans un rapport sur la mise en œuvre des dispositions des articles 7 à 10 de la directive 92/12/CEE. Le rapport et la proposition qui l'accompagne proposent des simplifications à apporter aux procédures de vente à distance ainsi qu'un certain degré de libéralisation de l'achat à distance de boissons alcooliques¹⁴. Pour plus de détail, il y a lieu de se référer au rapport et à la proposition relatifs aux articles 7 à 10 de la directive 91/12/CEE, adoptés par la Commission le 2 avril 2004¹⁵.

Achats transfrontaliers effectués par les particuliers

27. En vertu des principes sur lesquels repose le marché intérieur, les particuliers sont autorisés à acheter des marchandises sur lesquelles les droits ont été acquittés, dans l'État membre de leur choix, et à les transporter vers un autre État membre sans avoir à payer de nouveaux droits. La condition en est que les marchandises soient destinées à leur propre usage, y compris à celui de leur famille, et qu'elles soient transportées par leurs propres soins vers l'État membre de destination (article 8 de la directive 92/12/CEE). Pour établir que les produits soumis à accises sont bien destinés à l'usage personnel du voyageur et de sa famille, les États membres doivent tenir compte d'un certain nombre de critères parmi lesquels figure la quantité de produits transportés (voir l'article 9 de la directive 92/12/CEE). Pour l'application de ce dernier critère, les États membres peuvent également établir des niveaux indicatifs,

¹⁴ La notion de « vente à distance » fait ici référence à une transaction par laquelle des produits soumis à accises sont expédiés ou transportés par le vendeur ou pour son compte, à destination de l'acheteur. L'achat à distance est une transaction par laquelle cette expédition ou ce transport est assuré(e) par l'acheteur ou en son nom.

¹⁵ COM(2004)227, 2.4.2004.

seulement comme élément de preuve. En outre, il convient de noter que trois États membres (la Suède, le Danemark et la Finlande) ont été autorisés, jusqu'à la fin 2003, à appliquer des restrictions à la quantité de produits soumis à accises (notamment aux boissons alcooliques), qui peuvent être introduits sur leur territoire par les voyageurs provenant d'autres États membres, sans qu'ils doivent acquitter des droits d'accises supplémentaires (voir article 26 de la directive 92/12/CEE).

28. S'agissant de l'importance des achats transfrontaliers effectués par les particuliers, le premier rapport indiquait qu'il s'agissait d'une pratique courante et en progression depuis 1992, en particulier à destination des États membres appliquant des taux sensiblement supérieurs à ceux des États membres voisins. Le rapport précisait aussi qu'il était unanimement admis que les divergences de taux d'accises étaient l'une des principales motivations de ces achats. À cet égard, le rapport du groupe à haut niveau sur la fraude a indiqué qu'à la fraude à grande échelle imputable à la criminalité organisée s'ajoutait un type de fraude d'une échelle plus réduite mais très répandu, consistant à tirer profit des règles actuelles applicables aux marchandises sur lesquelles les droits/taxes ont été acquittés et découlant de l'ampleur des écarts de taux d'imposition et d'accises existant entre les États membres.
29. Dans leurs réponses au questionnaire de la Commission, les États membres appliquant des taux d'imposition relativement faibles aux boissons alcooliques n'ont exprimé aucune inquiétude majeure quant aux achats transfrontaliers effectués par les particuliers et, en règle générale, ces États membres ne possèdent pas de statistiques concernant l'ampleur du phénomène. En revanche, les États membres dont la fiscalité est élevée dans ce domaine s'intéressent de plus près à cette pratique. Le Royaume-Uni, par exemple, effectue une étude annuelle des mouvements de passagers en provenance ou à destination de l'étranger dans divers ports et aéroports du pays. Sur la base de cette étude, cet État membre estime que le montant total des pertes de recettes fiscales (droits d'accises et TVA) résultant de la fraude et de la contrebande trans-manche de boissons alcooliques de tous types, dont les accises/taxes ont été acquittées, est passé de 70 millions de livres sterling en 1992 à environ 285 millions de livres sterling en 1999. Ces pertes ont été enregistrées pour une grande part dans le secteur de la bière. Les écarts entre les taux d'accises ont joué un rôle essentiel dans ce domaine, même si le problème s'explique aussi par d'autres facteurs, tels que les prix hors taxes, les taux de change et les prix pratiqués. Pour l'année 2000, le Danemark a estimé que les achats transfrontaliers effectués par les particuliers ont représenté 18% de la consommation totale de bière par les Danois, 13,5% de la consommation de vin et 27% de la consommation de spiritueux. Dans la seconde moitié des années 1990, la Suède a enregistré une croissance de ces achats qui est probablement due aux écarts entre les taux d'accises. En 2000, ils représentaient un total de 1,26 litre d'alcool pur par personne de 15 ans et plus, soit 17% de la consommation totale, contre 27% pour les spiritueux, 12% pour la bière et 14% pour le vin. En Finlande, les achats transfrontaliers de boissons alcooliques se font principalement dans des pays tiers, les écarts de prix entre la Finlande, d'une part, et la Russie et l'Estonie, d'autre part, étant particulièrement importants. Pour l'heure, les achats transfrontaliers avec les autres États membres ne posent pas de problème majeur à ce pays, mais la Finlande prévoit une évolution de la situation après l'élargissement de l'UE. Les associations professionnelles d'États membres tels que la Belgique et les Pays-Bas, qui appliquent des taux d'accises plus «modérés», se plaignent également de l'incidence négative qu'ont, pour leurs membres, les achats

transfrontaliers effectués par les particuliers dans les États membres qui appliquent un taux zéro ou proche de zéro aux vins et aux vins mousseux.

30. Pour le Danemark, la Suède et la Finlande, le développement futur de leurs recettes provenant de l'alcool et des boissons alcooliques a été ou sera influencé aussi bien par l'expiration, au 31 décembre 2003, de l'autorisation qui leur a été accordée d'appliquer des restrictions à la quantité de produits soumis à accises pouvant être introduits sur leur territoire par des voyageurs provenant d'autres États membres, sans qu'ils doivent acquitter des droits d'accises supplémentaires, que par l'élargissement de l'UE. Un débat est en cours, dans ces États membres, au sujet de l'impact que ces événements devraient avoir sur le niveau de leurs taux d'accises. Le Danemark a réduit les droits d'accises sur les spiritueux de 45 %, et la Finlande a réduit tous ses taux d'accises à partir du 1^{er} mars 2004 (de 32 % sur la bière, de 10 % sur le vin et de 44 % sur les spiritueux). L'impact de ces réductions de taux sur les recettes fiscales de ces États membres dépendra de l'ampleur de ces réductions et de leur effet sur la consommation globale, mais aussi et surtout de la mesure dans laquelle les achats et la contrebande transfrontaliers feront place aux ventes régulières dans ces États membres.
31. La situation décrite plus haut montre que les citoyens recourent fréquemment à la possibilité qui leur est donnée d'acheter des marchandises sur lesquelles les droits ont été acquittés, dans l'État membre de leur choix, et de les transporter vers un autre État membre sans avoir à payer de nouveaux droits. Cette pratique est parfaitement légitime et découle d'une liberté fondamentale des citoyens dans le marché intérieur. Il apparaît également que ces achats transfrontaliers sont, dans une large mesure, motivés par les écarts de taux existant entre les États membres. Pour établir si les marchandises transportées par des particuliers sont destinées ou non à un usage commercial plutôt qu'à un usage privé, il est nécessaire d'effectuer des contrôles physiques. Toutefois, des contrôles systématiques aux frontières intérieures allant à l'encontre des principes fondamentaux du marché intérieur garantis par l'article 14 du Traité, de tels contrôles devraient être occasionnels (contrôles aléatoires) et faire partie de systèmes de contrôle internes couvrant l'ensemble du territoire d'un État membre. De tels contrôles devraient en outre être compatibles avec les principes généraux du droit communautaire et ne pourraient notamment pas être pratiqués de façon arbitraire ou inutilement contraignante¹⁶. Ces contrôles de voyageurs et la façon dont ils sont réalisés par certains États membres constituent souvent une source d'irritation pour les voyageurs et sont à l'origine de nombreuses plaintes enregistrées par la Commission à l'encontre des États membres concernés. Le fait même que de tels contrôles fiscaux soient toujours effectués est souvent perçu par les voyageurs comme une atteinte à leur liberté de circulation dans le marché intérieur. Le présent rapport ne s'intéresse pas à la question de savoir dans quelle mesure les États membres sont encore autorisés à contrôler les voyageurs. Il est cependant évident que la véritable raison pour laquelle plusieurs États membres contrôlent toujours les voyageurs afin de distinguer les simples achats transfrontaliers effectués par les particuliers de la contrebande de marchandises sur lesquelles les droits ont été acquittés, est, dans une large mesure, le fait qu'ils appliquent des taux d'accises considérablement supérieurs à ceux appliqués par les États membres voisins.

¹⁶

Voir à cet égard l'arrêt de la Cour européenne de justice du 27.4.1991 dans l'affaire 321/87.

32. Il ressort clairement de l'analyse effectuée ci-dessus que la suppression des frontières fiscales en 1993 et le fait que les États membres aient continué d'appliquer des taux d'accises très divergents aux boissons alcooliques, bien que parfois avantageux pour les consommateurs, ont engendré un nombre de problèmes de marché intérieur.
33. En outre, des opérateurs individuels ainsi que les organisations représentant les producteurs de boissons alcooliques dans certains États membres se plaignent fréquemment des distorsions de concurrence et de la réorientation des échanges résultant de l'ampleur des écarts existants entre les taux. Les producteurs et les opérateurs établis dans des États membres ou dans certaines régions d'États membres appliquant des taux d'accises élevés attirent l'attention sur le niveau élevé des taux appliqués et sur l'incidence négative qu'ont sur leurs activités la fraude et la contrebande, mais aussi les achats transfrontaliers effectués pour des raisons fiscales (même s'ils reconnaissent que, du point de vue du consommateur, ces achats sont parfaitement légitimes).
34. Si la plupart des États membres conviennent que le bon fonctionnement du marché intérieur requiert un nouveau rapprochement des taux, ils ne sont pas d'accord sur la façon dont ce rapprochement doit être effectué. Faisant état d'une augmentation des achats transfrontaliers effectués par les particuliers, de la contrebande transfrontalière et du commerce illégal imputables aux divergences de taux, la plupart des États membres qui appliquent des taux élevés insistent sur la nécessité de relever l'ensemble des taux minimaux. Mais nombreux sont ceux qui insistent pour qu'un effort soit également consenti par les États membres qui appliquent des taux très élevés. En ce qui concerne ce dernier point, il convient de remarquer que le Danemark et la Finlande ont récemment réduit leurs taux sur certaines boissons alcoolisées de façon substantielle, suite à l'expiration au 31 décembre 2003 de leurs dérogations permettant d'appliquer des restrictions à la quantité d'alcools que les voyageurs peuvent introduire et anticipant sur l'élargissement de l'UE au 1^{er} mai 2004.

3.3. Concurrence entre les boissons alcooliques

35. Le présent point examine l'étendue de la concurrence entre différents types de boissons alcooliques et évalue dans quelle mesure il est nécessaire d'harmoniser les droits d'accises appliqués aux catégories concurrentes.
36. Le niveau des taux minimaux applicables aux diverses catégories de produits tels qu'ils sont fixés dans la directive 92/84/CEE résulte d'un compromis politique et ne reflète que dans une faible mesure le problème de la concurrence. Les taux minimaux applicables à la bière ont été fixés à un niveau assez faible, qui pourrait être considéré comme reflétant le fait que la bière est en concurrence avec le vin, qui bénéficie d'un taux minimal égal à zéro. Les taux applicables aux spiritueux et, dans une moindre mesure, ceux applicables aux produits intermédiaires (qui contiennent de l'alcool distillé) ont été fixés à un niveau considérablement supérieur par degré d'alcool, ce qui pourrait amener à conclure qu'il n'existe que peu ou pas de concurrence entre ces produits, d'une part, et la bière ou le vin, d'autre part.
37. La directive 92/84/CEE, en tant que telle, n'exige pas des États membres qu'ils fixent leurs taux nationaux applicables aux différentes catégories de produits à des niveaux

comparables par degré d'alcool. Cependant, au moment de fixer leurs taux, ils sont également tenus de respecter les dispositions générales du traité CE et notamment son article 90, qui précise qu'aucun État membre ne peut frapper les produits des autres États membres d'impositions intérieures discriminatoires ou de nature à protéger indirectement d'autres produits nationaux. Se fondant sur cette disposition, la Cour de justice des Communautés européennes a conclu (dans l'affaire C-170/78) que lorsqu'un État membre ne peut être considéré comme producteur d'une boisson déterminée (en l'occurrence, le vin), il n'est pas autorisé à imposer cette boisson de façon à protéger ses produits nationaux concurrents les plus proches (la bière). En conséquence, tous les États membres qui ne produisent pas de vin sont tenus d'imposer le vin et la bière à des niveaux comparables, en tenant compte de leur titre alcoométrique respectif, et voient ainsi leur liberté de fixer leurs taux d'accises nationales limitée. Dans une affaire plus récente (C-166/98), une demande de décision préjudicielle conformément à l'article 234 du traité CE a été présentée à la Cour au sujet de la validité des directives 92/83/CEE et 92/84/CEE. Il s'agissait de savoir si ces directives étaient invalides, du point de vue du traité CE, et en particulier du deuxième paragraphe de l'article 90, en ce qu'elles imposaient aux États membres de relever les accises sur la bière jusqu'au taux minimum et provoquaient ainsi la création d'écarts d'imposition susceptibles d'être discriminatoires entre vin et bière. La Cour a décidé que l'examen de la question posée n'avait révélé aucun élément de nature à affecter la validité de ces directives, faisant notamment valoir que les États membres conservaient une marge d'appréciation suffisante pour établir entre la taxation du vin et celle de la bière un rapport excluant toute protection de la production nationale au sens de l'article 90 du Traité.

38. En règle générale, les États membres ont indiqué que l'étendue de la concurrence entre deux produits ne constituait pas un facteur décisif pour la fixation des taux d'accises applicables aux différentes catégories de produits. Ils estiment que le prix n'exerce pas une influence déterminante sur le choix du consommateur et que d'autres facteurs (habitudes, occasions, culture et climat) jouent potentiellement un rôle plus important ou au moins équivalent. Par conséquent, si l'on excepte les exigences découlant de la disposition susmentionnée du traité CE, ils ne prennent généralement pas cet élément en considération pour fixer leurs taux. C'est ce qu'illustre en effet le graphique figurant à l'**annexe C**, qui indique les taux d'accises appliqués aux différentes catégories de boissons alcooliques, exprimés par hl par degré d'alcool. Dans leurs réponses au questionnaire de la Commission, les États membres à fiscalité élevée (notamment le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni et l'Irlande) ont toutefois insisté sur le fait que, contrairement aux États membres producteurs de vin, ils sont tenus de réserver le même traitement fiscal aux produits concurrents, conformément à la jurisprudence de la CJCE, alors que les États membres qui produisent à la fois du vin et de la bière sont libres de fixer leurs taux d'accises indépendamment de la concurrence existant entre ces produits.
39. Les producteurs de bière et de vin considèrent que la concurrence entre les différentes catégories de boissons alcooliques ne joue pas de rôle majeur. Selon les producteurs de vins, en particulier, le taux zéro appliqué au vin ne pose aucun problème de concurrence avec les autres boissons alcooliques, et ce pour deux raisons. La première est que la consommation de vin de table mais aussi de vin de qualité est en baisse dans les États membres qui appliquent un taux zéro ou proche de zéro. La seconde est que, selon ces producteurs, la concurrence entre les différentes

boissons ne dépend pas du prix, mais plutôt d'autres facteurs tels que les traditions, la culture, le lieu et le moment de la consommation, la mode, l'âge du consommateur, l'environnement social et le marketing.

40. Les producteurs de spiritueux estiment, quant à eux, que les niveaux actuels auxquels sont fixés les taux minimaux correspondent à une institutionnalisation de la discrimination qui frappe les spiritueux en raison des politiques appliquées au niveau national en matière d'accises. De leur avis, tous les produits se font concurrence dans une certaine mesure et, par conséquent, la discrimination à l'égard des spiritueux par rapport à la bière et au vin devrait être réduite en abaissant les taux minimaux applicables aux premiers produits. Ils considèrent que les droits d'accises peuvent aussi avoir une incidence sur la part de marché des différentes catégories de boissons alcooliques, en raison de la concurrence par les prix. Dans les États membres appliquant les taux d'imposition les plus élevés, en particulier, les spiritueux ont une sensibilité aux prix supérieure à celle des autres catégories.
41. L'étude sur la concurrence entre les boissons alcooliques a examiné l'élasticité-prix de la demande pour les différentes catégories de boissons (c'est-à-dire la relation entre la demande d'un certain type de produit et son prix) ainsi que l'élasticité-prix croisée de la demande pour ces catégories (la relation entre la demande d'un certain type de produit et le prix des autres catégories de produits)¹⁷. Les élasticités-prix croisées donnent une idée du degré de concurrence qui existe entre les boissons. Avant d'examiner les résultats de cette étude, il convient d'attirer l'attention sur les problèmes rencontrés par une telle approche, soulignés par le consultant. Ce dernier a tout d'abord constaté que les données relatives au prix des boissons alcooliques sont très rares dans la plupart des États membres et/ou d'une qualité qui ne permet pas de produire des estimations suffisamment fiables sur les élasticités-prix croisées. Il a en outre estimé qu'une série de facteurs influençait la consommation de boissons alcooliques et la mesure dans laquelle les consommateurs modifient leurs habitudes de consommation des différentes catégories de boissons. À titre d'exemple, les attitudes des consommateurs à l'égard du vin peuvent varier après un certain nombre d'années et entraîner une augmentation de la consommation de ce produit au détriment des autres catégories de boissons, bien que ceci soit contraire à la tendance actuelle. Dans de nombreux cas, il apparaît donc que le fait d'opter pour le vin est indépendant du prix du vin par rapport à celui des autres boissons. En d'autres termes, les changements observés au niveau des habitudes de consommation se produiraient même si les prix relatifs restaient stables dans le temps. Le consultant a précisé que l'incidence des prix sur cette consommation était extrêmement difficile à estimer étant donné que l'évolution des goûts des consommateurs est susceptible d'influencer de façon déterminante leurs habitudes de consommation des différentes boissons au point de les modifier. Il est cependant un fait que la consommation de vins de qualité ainsi que de vins de table a baissé dans les années récentes¹⁸.

¹⁷ Les conclusions de cette étude sont sans préjudice de l'analyse effectuée par la Commission dans des affaires de concurrence.

¹⁸ Au niveau de l'UE des 15, la consommation globale par personne est estimée d'avoir baissé d'environ 37 l en 1990 jusqu'à environ 33 l in 2002. La consommation des vins de table a baissé de 20,5 l à environ 15 l. Ces tendances sont plus fortes dans certains pays du sud qui produisent du vin. En Italie, par exemple, la consommation globale par personne a baissé d'environ 63 l jusqu'à environ 47 l et en France d'environ 67 l à environ 58 l.

42. Pour les pays/produits pour lesquels les données concernant les prix étaient suffisantes, le consultant a réalisé l'estimation des élasticités-prix et des élasticités-prix croisées. Selon ces estimations, la majorité des élasticités-prix de chaque catégorie de produit étaient négatives mais proches de zéro, ce qui pourrait signifier que la demande de boissons alcooliques, quelles qu'elles soient, est peu élastique (la demande n'est pas très sensible à l'évolution des prix). S'agissant des élasticités-prix croisées, les résultats ont aussi révélé des réponses peu élastiques dans l'ensemble, indiquant que la demande d'un type de boisson alcoolique ne semble pas dépendre énormément du prix des autres boissons alcooliques.

Concurrence entre boissons alcooliques - Conclusions

43. Compte tenu des diverses positions exprimées et des résultats de l'étude sur la concurrence, il est difficile de tirer des conclusions définitives en la matière. Le choix d'une certaine catégorie de produits par le consommateur dépend d'une série de facteurs, parmi lesquels figure son prix, qui dépend à son tour du taux d'accises appliqué. L'influence des taux d'accises sur le choix du consommateur varie d'un État membre à l'autre et a tendance à être plus importante dans les États membres où les accises sont élevées et représentent une proportion plus importante du prix.

3.4. Valeur réelle des taux

44. Un autre élément qu'il convient d'examiner, en vertu de l'article 8 de la directive 92/84/CEE, est la valeur réelle des taux d'accises. En d'autres termes, faut-il prendre en considération l'effet de l'inflation depuis la date d'introduction des taux minimaux, ou faut-il laisser cela à l'appréciation des États membres. D'après les statistiques d'Eurostat concernant le taux annuel de variation des IPCH (indices des prix à la consommation harmonisés), entre 1993 et 2002, le taux d'inflation total à l'échelle de l'UE pour la période comprise entre le 1er janvier 1993 et le 31 décembre 2002 est de l'ordre de 24,04%¹⁹.
45. La revalorisation des taux minimaux appliquant une telle augmentation donnerait les résultats suivants :

¹⁹ Le premier indice figurant dans la série authentique des IPCH est celui de 1997. Pour les dates antérieures à 1997, il s'agit de valeurs approchées. Les taux de variation annuels des IPCH utilisés sont les suivants : 1993: 3,4%; 1994: 2,8%; 1995: 2,8%; 1996: 2,4%; 1997: 1,7%; 1998: 1,3%; 1999: 1,2%; 2000: 1,9%; 2001: 2,2%; 2002: 2,1%.

<i>Produit</i>	<i>Taux exprimé en</i>	<i>Taux minimal actuel</i>	<i>Taux minimal indexé au 1/1/2003 (taux actuel x 1,24)</i>
<i>Vin (tranquille et mousseux)</i>	HI	0 EUR	0 EUR
<i>Bière</i>	HI degré Plato ou hl degré alcool	0,748 EUR ou 1,87 EUR	0,93 EUR ou 2,32 EUR
<i>Produits intermédiaires</i>	HI	45 EUR	56 EUR
<i>Alcool</i>	HI d'alcool pur	550 EUR	682 EUR

46. Une telle revalorisation au 1^{er} Mai 2004 aurait obligé certains États membres à augmenter leurs taux comme suit :
- a) une augmentation du taux appliqué à la bière dans sept États membres (LU, DE, ES, CZ, LT, LV, MT);
 - b) une augmentation du taux appliqué aux produits intermédiaires dans sept États membres (EL, ES, IT, PT, HU, MT, CY);
 - c) une augmentation du taux appliqué aux spiritueux dans trois États membres (IT, CY et SK).
47. Dans leurs réponses au questionnaire, la plupart des États membres se sont prononcés en faveur d'une augmentation des taux minimaux tenant compte de l'inflation, destinée à en maintenir la valeur réelle. Certains d'entre eux conditionnent cependant cette augmentation à l'introduction d'un taux positif pour le vin, de façon à ne pas accroître les distorsions entre ce produit et les autres boissons alcooliques, bien qu'un alignement sur l'inflation non accompagné de l'introduction d'un taux positif pour le vin aurait simplement pour effet de rétablir la situation qui existait au 1^{er} janvier 1993. Le premier rapport constatait une stagnation marquée des taux d'accises appliqués, indiquait que l'on pouvait en déduire que le taux zéro appliqué au vin était susceptible de limiter les perspectives d'ajustement des taux appliqués aux autres produits alcooliques dans le même État membre et dans les États membres voisins. Beaucoup parmi les États membres sont cependant de l'avis que la situation est différente d'un État membre à l'autre et qu'elle dépend de facteurs tels que les traditions, la culture ainsi que le lieu et le moment de consommation.

Valeur réelle des taux - Conclusions

48. Par définition, un relèvement des taux minimaux destiné à tenir compte de l'inflation n'a pas pour effet d'en augmenter la valeur réelle. Par contre, le fait de ne pas adapter les taux minimaux spécifiques en fonction de l'inflation aurait pour effet d'en diminuer la valeur réelle. Le relèvement correspondant des taux minimaux est dès lors nécessaire pour maintenir le degré de ces taux décidé par le Conseil en 1992, comme exigence minimale destinée à garantir le fonctionnement d'un marché intérieur sans frontières fiscales. On notera, dans ce contexte, que les taux minimaux sur d'autres produits soumis à accise (les produits du tabac et les huiles minérales) ont été augmentés en fonction de l'inflation. Le système d'accises actuel est cependant un système de taux minimaux et les États membres peuvent augmenter les

taux appliqués pour tenir compte de l'inflation, sans aucun changement du système actuel.

49. En ce qui concernent les boissons alcoolisées, un certain nombre des Etats membres lient cependant cette question à celle de l'introduction d'un taux minimal positif pour le vin., qui reste une question très controversée (voir point 3.5.2.).

3.5. Objectifs du traité en général

50. En vertu de l'article 8 de la directive 92/84/CEE, le réexamen des taux d'accises appliqués aux boissons alcooliques doit tenir compte des objectifs du traité en général. La santé, la politique agricole, les objectifs régionaux, le développement rural et les questions culturelles revêtent une importance particulière dans le contexte du présent rapport. Les autres questions à prendre en considération sont l'élargissement et l'incidence des mesures proposées sur les pays candidats.

3.5.1. Santé et politique sociale

51. L'article 152 du traité prévoit qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté. Dans ce domaine, le premier rapport indiquait que l'imposition de l'alcool pouvait constituer un moyen d'en décourager la consommation excessive et avoir ainsi des conséquences positives en atténuant les problèmes liés à la consommation d'alcool, à l'alcoolisme et à l'abus d'alcool. Cependant, pendant les dernières années, des rapports médicaux ont attiré l'attention sur la contribution positive sur la santé de certaines boissons alcoolisées, si elles sont consommées avec modération.
52. Au niveau national, la plupart des États membres ont indiqué, dans leurs réponses au questionnaire de la Commission, que leur politique de la santé n'avait aucune influence sur le niveau des taux, même si certains d'entre eux subissaient des pressions de la part des associations de protection de la santé. Les objectifs de santé publique ne jouent un rôle prépondérant dans la fixation des taux d'accises que dans un seul État membre (Suède). Pour d'autres pays à fiscalité élevée (par exemple, la Finlande, le Royaume-Uni et le Danemark), la santé publique a une moins grande influence que par le passé. Au Royaume-Uni, c'est notamment dû au fait que les observations des scientifiques quant aux bienfaits et aux méfaits de la consommation d'alcool sont contradictoires.
53. Les producteurs insistent sur les efforts qu'ils ont consentis pour favoriser une consommation d'alcool plus responsable. Selon les producteurs, la grande majorité des consommateurs européens considère l'alcool comme un plaisir et en fait une consommation raisonnable et modérée. Ils considèrent également que la consommation modérée d'alcool a potentiellement des effets positifs sur la santé, indépendamment du type de boisson considéré. Ils estiment que les politiques visant à réduire la consommation globale par habitant par l'intermédiaire d'une fiscalité élevée ne permettent pas de résoudre le problème de l'abus d'alcool, l'expérience montrant en outre qu'une telle approche peut même produire des effets pervers (contrebande et production illégale, par ex.).
54. Les organisations de protection de la santé, et plus particulièrement Eurocare (lutte pour la prévention des dommages causés par l'alcool en Europe), estiment qu'il

conviendrait d'utiliser l'imposition pour garantir des prix élevés, de façon à faire apparaître un lien évident entre le prix et la consommation. Elles considèrent en outre que le produit des taxes sur l'alcool devrait être utilisé pour financer les mesures de lutte contre l'abus d'alcool, notamment l'éducation dans le domaine de la santé, les recherches menées dans le cadre de la politique relative à l'alcool et l'aide aux services de santé. S'agissant de ce dernier aspect, elles signalent que, dans son Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi²⁰, la Commission avait déjà prôné l'internalisation des coûts externes de la consommation de boissons alcooliques. En ce qui concerne les effets bénéfiques de la consommation d'alcool, Eurocare, tout en invitant à une grande prudence dans la reconnaissance de ces effets, partage le point de vue selon lequel les différences entre les boissons sont minimales: il apparaît que la plupart des effets positifs sont dus à l'alcool contenu dans le vin, la bière et les spiritueux, et non aux autres composantes de ces boissons.

Santé et politique sociale - Conclusions

55. La majorité des États membres ne tiennent généralement pas compte de la politique de la santé lorsqu'ils fixent leurs taux, même si la législation communautaire actuelle, qui ne fixe que des taux minimaux, leur offre une grande marge de manœuvre pour intégrer des considérations relatives à la santé publique dans leurs politiques fiscales. En tout état de cause, pour que les droits d'accises puissent jouer un rôle actif à long terme, aussi bien comme moyen de réduction de la consommation globale que comme moyen d'internalisation des coûts externes ou sociétaux occasionnés par l'abus d'alcool, un nombre d'Etats membres estiment qu'il faut au minimum relever les taux minimaux, de manière à tenir compte de l'inflation.

3.5.2. Politique agricole

56. Le vin est un produit agricole, défini comme tel dans le Traité. Dans 14 des 25 Etats membres il n'y a aucun ou seulement un droit d'accise très bas sur le vin (12 appliquent un taux zéro, la France et la Hongrie appliquent un taux très bas). L'introduction d'un taux d'accise positif sur le vin pourrait avoir des conséquences sur la consommation du vin et sur l'Organisation Commune du Marché vitivinicole. La politique agricole a toujours été invoquée par les États membres producteurs de vin pour justifier l'application d'un taux zéro au vin. Certains d'entre eux font valoir la situation difficile que connaissent les viticulteurs et qui ne laisserait aucune marge pour appliquer un taux d'accises positif au vin.
57. Au moment de l'adoption du premier rapport, l'organisation commune du marché vitivinicole faisait l'objet d'une réforme dans le cadre de la politique agricole commune. Cette réforme visait à aborder la situation caractérisée par la surproduction conjuguée à une baisse de la consommation dans les États membres producteurs de vin, notamment de vin de table. La réforme de l'organisation commune du marché vitivinicole a été achevée en 1999²¹. La nouvelle organisation commune de marché (OCM) a pour objectif de mieux adapter l'offre à la demande de vin. Parmi les principaux éléments sur lesquels elle repose figurent les restrictions sur les nouvelles plantations et la restructuration du potentiel de production, qui vise

²⁰ « Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le 21^{ème} siècle - Livre blanc » - COM(93) 700 du 5.12.93.

²¹ Règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil du 17 mai 1999 (JO L179 du 14.7.1999).

à réduire le volume de la production de vins de table et à implanter des variétés produisant du vin de meilleure qualité, afin de mieux répondre aux besoins du marché. Les mesures appropriées d'intervention sur les marchés (principalement l'aide financière à la distillation du vin, au stockage et à l'utilisation de moût à des fins autres que la production de vin) ont été adaptées. En particulier, les mesures de distillation obligatoire ont été réduites à deux et la possibilité d'ouvrir une distillation de crise en cas de perturbation exceptionnelle du marché a été introduite. Cette nouvelle OCM constitue un pas vers l'adoption de mesures mieux ciblées et la réorientation de la viticulture vers des produits de meilleure qualité.

58. Un argument en faveur du taux zéro pour le vin réside dans le fait qu'il s'agit d'une mesure complémentaire nécessaire au respect d'un des objectifs politiques fondamentaux de l'OCM du vin, à savoir l'équilibre du marché. En effet, une baisse éventuelle de la consommation qui pourrait se produire suite à l'introduction d'un taux positif sur le vin aurait un impact négatif sur l'équilibre du marché. En outre, une telle diminution de la consommation devra, à court terme, être compensée par des mesures renforcées d'intervention sur le marché, principalement sous la forme de distillation de surplus de vin en alcool. Les coûts élevés de cette distillation sont couverts par le budget communautaire. Par ailleurs, le taux zéro est appliqué indistinctement à tous les vins, y compris aux segments en expansion que représentent les vins de meilleure qualité et les vins importés, qui ont moins ou pas de problèmes pour trouver un débouché. En outre, les problèmes structurels fondamentaux du secteur sont principalement dus à l'évolution des habitudes de consommation dans les États membres producteurs de vin. C'est ce qu'indiquent les résultats de l'étude sur la concurrence, qui s'est également intéressée à l'évolution de la consommation par habitant des différents produits. La consommation de vin par habitant dans les États membres du Sud (Espagne, France, Italie et Portugal) a connu une baisse notable au cours des trois dernières décennies, même si elle reste à un niveau élevé par rapport aux pays non producteurs. Cette baisse a été en partie compensée par une augmentation de la demande de vin dans les pays appliquant des taux d'accises sur le vin élevés et traditionnellement perçus comme étant essentiellement des consommateurs de bières. En revanche, au cours des années 1990, la consommation de bière par habitant a considérablement augmenté dans les États membres du sud de l'Europe (Grèce, Portugal, Italie et Espagne), alors qu'elle affichait une légère baisse dans de nombreux États membres du Nord (Autriche, Belgique, Allemagne, Danemark, Royaume-Uni, Luxembourg et Pays-Bas).
59. Les pays producteurs de vin et les producteurs vinicoles s'opposent généralement fortement à l'introduction d'un taux minimal positif sur le vin. Ils font valoir que, dans la plupart des États membres producteurs, le vin n'a jamais été soumis à accises et fait partie intégrante de leur culture, et qu'il serait difficile d'introduire une taxation du vin obligatoire pour des motifs politiques. Ils ajoutent que les États membres producteurs de vin, qui appliquent un taux zéro ou tout au plus un droit de contrôle très réduit, prennent à leur compte près de 85 % de la consommation totale de vin de l'UE et que, par conséquent, les problèmes éventuels de fonctionnement du marché intérieur concernent seulement 15 % de la consommation de vin dans l'UE. Ils font aussi valoir que l'application d'un taux zéro au vin est une mesure complémentaire nécessaire à la réalisation des objectifs de l'OCM du vin et que, dans la situation actuelle du marché du vin, l'introduction de toute nouvelle forme de taxation obligatoire - même faible - dans les pays producteurs de vin pourrait être considérée comme néfaste. Par ailleurs, ils craignent que soient prises, dans la foulée, de

nouvelles mesures conduisant au relèvement du niveau minimal des accises sur le vin. De plus, ils considèrent que des droits positifs sur le vin ne permettraient nullement de résoudre les problèmes de fonctionnement du marché intérieur causés par les énormes différences de taux d'accises entre les États membres à taxation élevée et ceux à faible taxation. Ils soulignent enfin que la taxation du vin occasionnerait, pour des centaines de milliers de petits viticulteurs, une charge administrative disproportionnée par rapport aux bénéfices qu'ils tireraient de l'application d'accises sur le vin peu élevées.

60. Finalement, il est argumenté que l'introduction d'un taux positif pour le vin aurait pour effet d'imposer une charge administrative ou de l'augmenter, pour des centaines de milliers de petits producteurs de vin ainsi que pour les administrations, dans les États membres producteurs, qui serait disproportionnée par rapport aux recettes potentielles d'une telle mesure. Cependant, la production de vin faisant déjà l'objet de contrôles stricts en matière de qualité et de circulation sous l'OMC du vin, ainsi qu'en application de la directive 92/12/CEE, cette charge pourrait s'avérer moins lourde, notamment pour ce qui concerne la circulation intracommunautaire.

Politique agricole - Conclusions

61. Comme il ressort de la description des différentes positions passées en revue ci-dessus, la taxation du vin reste une question très controversée et politiquement sensible. D'une part, certains des États membres non producteurs de vin laisserait dépendre toute modification aux taux minimaux sur n'importe quelle catégorie de boissons alcoolisées de l'introduction d'un taux d'accise minimal positif sur le vin. Les pays producteurs de vin, d'autre part, continuent généralement à s'opposer à l'introduction d'un taux d'accise minimal positif sur le vin.
62. S'il semble très difficile de modifier le niveau actuel des taux minimaux, une autre question importante se pose: y a-t-il lieu de maintenir le système actuel de contrôle des produits soumis à accises (circulation en régime suspensif de droits, entre entrepôts fiscaux agréés, constitution de garanties, documents d'accompagnement, etc.) pour des produits tels que le vin et la bière, soumis à des accises dont le niveau absolu est inférieur à la TVA qui leur est appliquée dans au moins 10 des 15 (et bientôt 20 des 25) États membres.

3.5.3. L'élargissement de l'Union européenne

63. Les États membres qui ont adhéré à l'UE au 1^{er} mai 2004 appliquent déjà aux boissons alcooliques des taux égaux ou supérieurs aux taux minimaux actuels. Les autres pays candidats avec lesquels des négociations sont en cours en vue de leur adhésion (Roumaine et Bulgarie) n'ont également pas demandé à bénéficier d'un régime transitoire après leur adhésion, dans le but d'atteindre le niveau actuel des taux minimaux. Les **annexes B1 à B4** contiennent les taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques appliqués par les États membres qui ont adhéré à l'UE le premier mai 2004 et les pays candidats.

3.6. Périodicité des réexamens

64. L'article 8 de la directive 92/84/CEE stipule que, tous les deux ans, le Conseil procède, sur la base d'un rapport et, le cas échéant, d'une proposition de la Commission, à l'examen des taux d'accises fixés par cette directive et, statuant à

l'unanimité, après consultation du Parlement européen, adopte les mesures nécessaires.

65. La Commission est d'avis que le délai de deux ans est trop court pour procéder à l'examen approfondi nécessaire du fonctionnement du marché intérieur et des autres aspects à prendre en compte dans le rapport de la Commission et pour permettre d'évaluer correctement l'évolution de la législation des États membres. Un délai de quatre ans serait plus approprié pour évaluer le fonctionnement du marché intérieur et les conséquences d'une éventuelle modification de la législation sur ce dernier. Pour cette raison, toute proposition de modifier le cadre communautaire existant de l'imposition de l'alcool devrait comprendre une modification de l'article 8 de la directive 92/84/CEE de façon à prévoir le réexamen des taux tous les quatre ans au lieu de tous les deux ans.

4. STRUCTURE DU DROIT D'ACCISE APPLIQUE AUX BOISSONS ALCOOLIQUES

66. Bien que l'article 8 de la directive 92/84/CEE exige uniquement de la Commission qu'elle procède à l'examen des taux d'accises fixés par cette directive, la Commission estime qu'il conviendrait également d'envisager des modifications de la structure d'imposition dans la mesure où cette question est étroitement liée à celle des taux. C'est en particulier le cas pour les matières concernant le classement des boissons alcooliques dans chacune des catégories définies dans la directive 92/83/CEE. Les trois points suivants ont été mis en évidence dans le cadre du processus de consultation qui a précédé ce rapport :

- a) traitement différent du vin tranquille et du vin mousseux
- b) adaptation des codes de la NC (nomenclature douanière) utilisés pour définir les catégories de produits
- c) classement des produits à des fins fiscales (accises)

4.1. Traitement différent du vin tranquille et du vin mousseux

67. Actuellement, les directives 92/83/CEE et 92/84/CEE prévoient la possibilité pour les États membres d'appliquer des taux d'accises différents au vin tranquille et au vin mousseux. Comme le montre le tableau à **l'annexe B1**, huit États membres (IE, UK, DK, NL, BE, FR, DE, AT) ont recours à cette possibilité.
68. A l'heure actuelle, l'Allemagne et l'Autriche appliquent un taux zéro au vin tranquille, mais un taux relativement élevé sur le vin mousseux. En Belgique, au Danemark, en France, au Royaume-Uni, en Irlande et aux Pays-Bas, le taux appliqué au vin mousseux est supérieur au taux (positif) appliqué au vin tranquille (**voir l'annexe B1**). Quatre États membres (DE, BE, NL, AT) appliquent aussi un taux différent aux produits intermédiaires tranquilles et mousseux (**voir l'annexe B3**).
69. Cette distinction dans les directives s'explique par le fait que ces États membres considéraient traditionnellement les vins mousseux comme des « produits de luxe ». La question se pose de savoir si une telle distinction est encore justifiée, les deux produits étant de plus en plus consommés aux mêmes occasions. En outre, les deux catégories contiennent du vin, qui peut être considéré comme un produit « de luxe »,

mais aussi des produits très bon marché (par exemple, les vins de table par opposition aux vins classés).

70. La définition des « vins mousseux » figurant à l'article 8 de la directive 92/83/CEE peut avoir des conséquences inévitables en ce qui concerne l'imposition. Selon cette définition, le terme « vin mousseux » couvre les produits qui sont présentés dans des bouteilles fermées par un bouchon « champignon » maintenu à l'aide d'attaches ou de liens ou qui ont une surpression due à l'anhydride carbonique en solution égale ou supérieure à 3 bar. Ces deux critères pourraient être considérés comme arbitraires. Les vins semi-mousseux ayant une surpression juste inférieure à trois bar échapperaient aux accises prélevées sur les vins mousseux et bénéficieraient d'un taux inférieur (ou même égal à zéro) applicable au vin tranquille si le producteur utilise uniquement un type de bouchon différent pour fermer la bouteille. À ce sujet, la question se pose de savoir si ce traitement différent doit être maintenu ou si les vins et les produits intermédiaires mousseux devraient être traités de la même façon que les vins et les produits intermédiaires tranquilles.

4.2. Adaptation des codes de la NC (nomenclature douanière) utilisés pour définir les catégories de produits

71. Pour la définition des différentes catégories de boissons alcooliques, la directive 92/83/CEE fait largement référence aux codes NC. L'article 26 de cette directive stipule que les renvois dans la directive aux codes NC sont ceux figurant dans la version de la nomenclature combinée en vigueur au moment de l'adoption de la directive (19 octobre 1992). En cas de changements de classement, les opérateurs doivent utiliser différents codes NC pour les mêmes produits, pour les mouvements entre les États membres et pour les mouvements entre l'UE et les pays tiers. Pour refléter les éventuels changements de codes NC et d'interprétation (modifications des notes explicatives du système harmonisé, par exemple) et simplifier la situation tant pour les opérateurs que pour les administrations, **il conviendrait de se référer aux codes NC applicables à la date la plus récente possible**. En outre, pour simplifier la mise à jour de cette référence aux codes NC applicables, la Commission soumet à la réflexion des États membres la question de savoir **si ces décisions devraient, à l'avenir, être prises conformément à la procédure définie à l'article 24 de la directive 92/12/CEE** (procédure impliquant le comité des accises comme convenu pour les produits énergétiques visés à l'article 2, paragraphe 5, de la directive 2003/96/CE du Conseil²²).

4.3. Classement des produits à des fins fiscales (accises)

72. Les modifications suggérées au point 4.2. faciliteraient la vie aux opérateurs et aux administrations mais ne résoudraient pas les problèmes de classement des boissons alcooliques dans les différentes catégories de boissons alcooliques prévues par la directive 92/83/CEE. Les définitions de ces catégories impliquent toujours une référence aux codes NC. La décision relative au classement tarifaire doit dès lors précéder toute décision sur les règles à appliquer en matière d'accises.

²² Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003, p. 51).

73. Les opérateurs et les administrations nationales ont récemment soumis les problèmes de classement aux services de la Commission, en se plaignant des divergences de classement et donc de taxation de produits identiques d'un État membre à l'autre. La plupart des problèmes soulevés concernent la distinction entre les produits des codes NC 2206 (comprenant les autres boissons fermentées) et 2008 (comprenant les spiritueux). Les notes explicatives du système harmonisé relatives à la position 2206 autorisent l'addition d'alcool distillé à d'« autres boissons fermentées », sans toutefois préciser dans quelle mesure cette addition est possible. Les États membres interprètent ces notes de manière très différente, de sorte qu'un même produit est classé comme « autre boisson fermentée » ou « produit intermédiaire » par certains États membres et comme « spiritueux » par d'autres.

Solutions possibles

74. Dans le cadre de la législation communautaire en vigueur en matière d'accises (directive 92/83/CEE), qui se fonde sur les codes NC pour classer les boissons alcooliques, le seul moyen de résoudre le problème des divergences de classement de ces dernières est d'**uniformiser davantage l'interprétation et l'application des règles de classement de ces produits dans la NC.**
75. Les opérateurs peuvent obtenir, à des fins douanières, un renseignement tarifaire contraignant (RTC) de son administration douanière au sujet du classement de produits importés de ou exportés vers des pays tiers. Les RTC sont introduits dans une base de données gérée par la Commission et sont légalement valides dans tous les États membres. Même s'ils sont délivrés au cas par cas et qu'ils ne fixent pas de règles générales pour le classement de produits dans la NC, les RTC donnent des indications aux administrations et aux opérateurs et peuvent contribuer à uniformiser davantage l'application des règles de classement dans la NC. Un RTC ne peut toutefois pas être demandé pour des produits dont l'intérêt en matière douanière ne peut être démontré (par exemple, les nouveaux produits fabriqués dans l'UE et commercialisés uniquement dans l'UE). Afin de d'augmenter la valeur des RTC en matière d'accises, il pourrait être envisagé d'étendre la possibilité qu'ont les opérateurs d'obtenir un RTC de leur administration douanière aux produits soumis à accises non destinés à l'importation ou à l'exportation. Il faudrait pour cela modifier les dispositions douanières concernées²³.
76. Comme indiqué ci-dessus, les RTC ne sont délivrés que par les autorités douanières, au cas par cas, à la demande des opérateurs. Afin de tenter de clarifier les règles générales régissant le classement des boissons alcooliques dans la NC, un groupe de travail constitué des services de la Commission et des administrations douanières d'un certain nombre d'États membres a été créé. Ce groupe de travail s'efforcera en particulier d'établir des lignes de partage claires entre les codes 2206 et 2208 de la NC. Cet exercice est toutefois très complexe et il n'est pas sûr qu'il produira des résultats dans l'immédiat. En outre, il ne faut pas perdre de vue que des nouvelles règles de classement de boissons alcooliques dans la NC n'auront aucun impact en matière d'accises aussi longtemps que les renvois aux codes NC figurant à l'article 26

²³ Article 12 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire et articles 5 à 14 des dispositions d'application du code des douanes communautaire (règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil).

de la directive 92/83/CEE n'auront pas été adaptés comme suggéré au paragraphe 71 ci-dessus. Enfin, le classement dans la NC ne tient pas - et ne devrait pas tenir - compte de l'incidence de ce classement sur le classement d'un produit à des fins fiscales (accises) et pourrait même avoir des effets non désirés en ce qui concerne le classement de certains produits à des fins fiscales (accises).

77. La Commission estime dès lors qu'il faudrait aussi envisager des **solutions plus radicales visant à réduire la dépendance du classement des boissons alcooliques à des fins fiscales (accises) par rapport au classement dans la NC.**
78. Une première possibilité consisterait à redéfinir les catégories de produits soumis à accises par le biais de simples descriptions verbales, sans référence aux codes NC, comme pour les définitions utilisées pour les produits du tabac dans la directive 95/59/CE. Cet exercice pourrait toutefois s'avérer complexe compte tenu de la grande diversité de produits proposés sur le marché des boissons alcooliques. En outre, de nouveaux produits apparaissent régulièrement sur le marché, ce qui peut générer de nouveaux problèmes de classement.
79. Une deuxième possibilité serait de combiner les codes tarifaires et les éléments complémentaires à prévoir dans la directive 92/83/CEE. Ces éléments complémentaires en matière d'accises, tels que la quantité maximale d'alcool distillé pouvant être ajoutée aux boissons résultant d'une fermentation sans que ces boissons ne perdent leur caractère d'« autres boissons fermentées » ou de « produits intermédiaires », permettraient de distinguer clairement les différentes catégories de produits alcoolisés lorsque la simple application des codes NC n'aboutit pas à des résultats probants ou ne donne pas satisfaction en termes d'imposition. L'application de ces règles pourrait toutefois se heurter à des difficultés considérables étant donné que la détermination de l'origine de l'alcool éthylique contenu dans un produit peut s'avérer extrêmement difficile et/ou coûteuse.
80. Enfin, il pourrait être envisagé d'introduire une nouvelle catégorie de boissons alcooliques contenant les « autres boissons fermentées » additionnées d'alcool. Sans rien modifier aux définitions actuelles, qui servent de base au calcul des taux d'accises sur la bière, le vin et l'alcool éthylique, dans la directive 92/83/CEE, on pourrait taxer ces « autres boissons fermentées » (CN 2206) en fonction de leur teneur en alcool. En outre, selon l'exemple de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 92/83/CEE, les États membres pourraient être autorisés à répartir ces boissons en catégories s'étendant sur un maximum de deux ou trois degrés d'alcool par catégorie et à appliquer le même taux d'accise par hectolitre à toutes les boissons relevant d'une catégorie déterminée. Le niveau des taux minimaux de l'UE appliqués à ces produits pourrait être fixé de manière linéaire ou croître progressivement à mesure que la teneur en alcool du produit en question augmente. Cette solution permettrait aux États membres d'imposer des produits comparables (produits fermentés additionnés d'alcool) de manière identique, en fonction de leur teneur en alcool, tout en réduisant la nécessité de distinguer clairement les produits couverts par la position 2206 de la NC de ceux relevant de la position 2208. Il est à noter que la définition actuelle des « autres boissons fermentées » resterait inchangée et que les produits relevant actuellement de cette définition (cidre ou poiré, par exemple) continueraient d'être taxés comme du vin, conformément à l'article 15 de la directive 92/83/CEE.

Conclusions

81. La législation communautaire relative aux droits d'accises applicables aux boissons alcooliques, adoptée en 1992 pour faciliter la suppression des contrôles à caractère fiscal aux frontières intérieures, n'a pas été modifiée depuis lors. Elle a été conçue pour fixer les exigences minimales qui, à cette époque, ont été jugées nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur. Dans ce contexte, le Conseil doit procéder à une révision à intervalles réguliers, sur la base d'un rapport de la Commission.
82. Le présent rapport - le second sur cette question depuis la mise en place du marché intérieur - a mis en évidence plusieurs problèmes qui subsistent dans le cadre du marché intérieur pour plusieurs Etats membres. Les problèmes soulevés s'expliquaient, dans certains cas, par la charge fiscale très importante qui pèse sur ces produits au regard de leur valeur intrinsèque et par l'existence d'écarts significatifs entre les taux appliqués d'un Etat membre à l'autre. et Une plus grande convergence de ces taux pourrait apporter une contribution significative à une solution de ces problèmes.
83. Compte tenu de la complexité et des nombreux aspects politiquement sensibles de cette question, comprenant notamment les objectifs du Traité en général, ainsi que des éléments régionaux, ruraux et culturels, le présent rapport n'est pas accompagné d'une proposition de directive. À ce stade, il a pour intention d'ouvrir un large débat, au sein du Conseil, du Parlement européen et du Comité économique et social européen. Sur la base des résultats de ces discussions, la Commission décidera si elle présentera ou non des propositions sur l'ensemble ou sur une partie des points soulevés dans le présent rapport.

ANNEXE A

Recettes provenant des droits d'accises sur les boissons alcooliques, les produits du tabac et les huiles minérales (année 2001) en chiffres absolus, en pourcentage des recettes totales des droits d'accises et en pourcentage du PIB

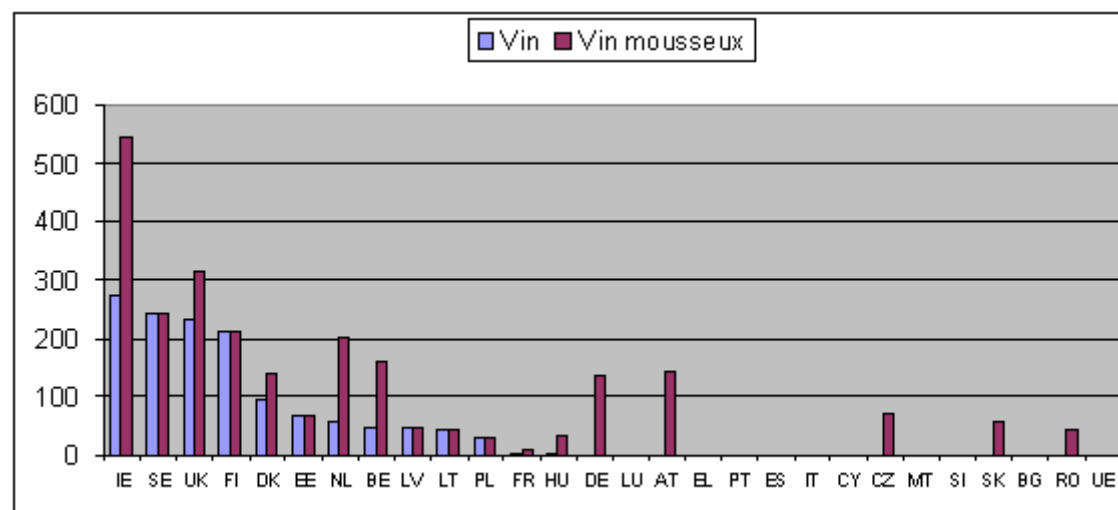
	PIB (en millions d'euros)	Recettes provenant des droits d'accises										
		en millions d'euros				en % des recettes totales provenant des droits d'accises			en % du PIB			
		Total	Huile minérale	Produits du tabac	Boissons alcooliques	Huile minérale	Produits du tabac	Boissons alcooliques	Total	Huile minérale	Produits du tabac	Boissons alcooliques
B	254 282	5 235	3 387	1 275	573	64,7%	24,4%	10,9%	2,06%	1,33%	0,50%	0,23%
DK	177 840	4 418	2 819	1 019	580	63,8%	23,1%	13,1%	2,48%	1,58%	0,57%	0,33%
D	2 071 200	54 806	39 331	12 025	3 450	71,8%	21,9%	6,3%	2,65%	1,90%	0,58%	0,17%
EL	130 927	4 558	2 283	2 006	269	50,1%	44,0%	5,9%	3,48%	1,74%	1,53%	0,21%
E	651 641	15 340	9 450	4 798	1 091	61,6%	31,3%	7,1%	2,35%	1,45%	0,74%	0,17%
F	1 463 722	33 549	22 780	8 190	2 578	67,9%	24,4%	7,7%	2,29%	1,56%	0,56%	0,18%
IRL	114 479	3 326	1 375	1 142	809	41,3%	34,3%	24,3%	2,91%	1,20%	1,00%	0,71%
I	1 220 147	32 602	24 412	7 444	746	74,9%	22,8%	2,3%	2,67%	2,00%	0,61%	0,06%
L	21 510	974	597	347	30	61,3%	35,6%	3,1%	4,53%	2,78%	1,61%	0,14%
N	429 172	7 746	5 223	1 677	846	67,4%	21,6%	10,9%	1,80%	1,22%	0,39%	0,20%
A	211 857	4 406	2 876	1 234	296	65,3%	28,0%	6,7%	2,08%	1,36%	0,58%	0,14%
P	122 978	3 575	2 228	1 100	247	62,3%	30,8%	6,9%	2,91%	1,81%	0,89%	0,20%
FIN	135 791	4 152	2 264	588	1 300	54,5%	14,2%	31,3%	3,06%	1,67%	0,43%	0,96%
S	244 905	6 577	4 540	807	1 230	69,0%	12,3%	18,7%	2,69%	1,85%	0,33%	0,50%
UK	1 596 986	59 113	35 454	12 489	11 169	60,0%	21,1%	18,9%	3,70%	2,22%	0,78%	0,70%
UE	8 847 436	240 377	159 019	56 141	25 216	66,2%	23,4%	10,5%	2,72%	1,80%	0,63%	0,29%

ANNEXE B1

Taux des droits d'accises appliqués au vin et au vin mousseux (1/5/2004)

	Vin	Vin mousseux
Etats membres	Taux en euros par hl	
IE	273	546
SE	243	243
UK	232	313
FI	212	212
DK	95	142
EE	67	67
NL	59	201
BE	47	161
LV	46	46
LT	44	44
PL	29,8	29,8
FR	3,4	8,4
HU	3,2	36
DE	0	136
LU	0	0
AT	0	144
EL	0	0
PT	0	0
ES	0	0
IT	0	0
CY	0	0
CZ	0	73
MT	0	0
SI	0	0
SK	0	58
Pays candidats		
BG	0	0
RO	0	42
UE	0	0

**Taux des droits d'accises appliqués au vin et au vin mousseux
(1/5/2004)**



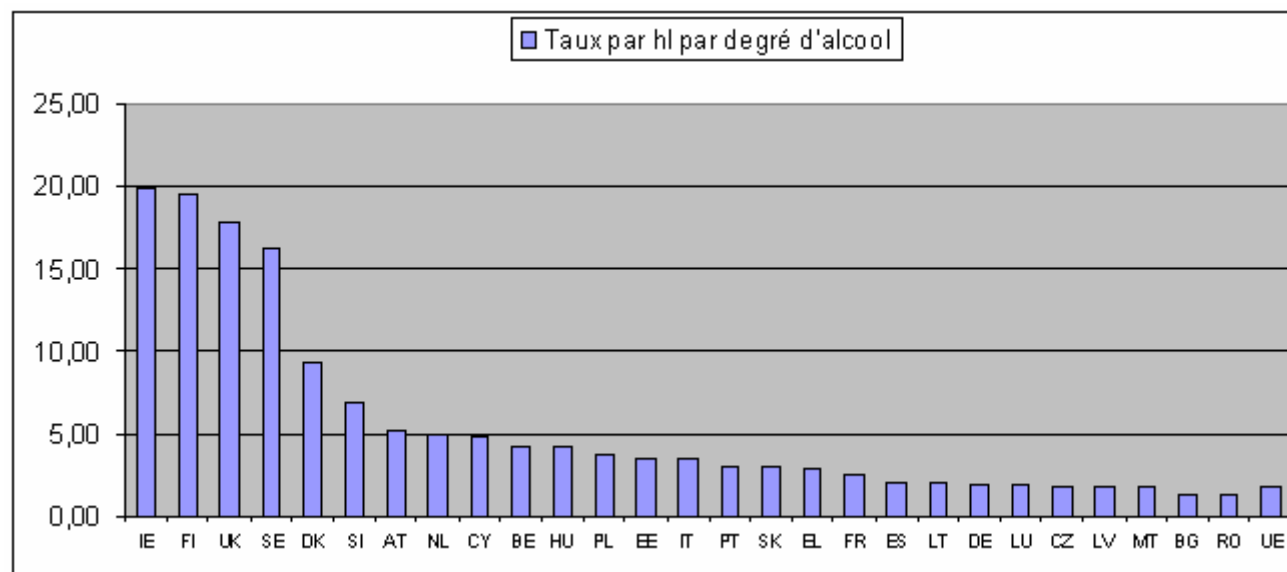
ANNEXE B2

Taux des droits d'accises appliqués par les États membres à la bière (1/5/2004)

Etats membres	En euros par hl par degré d'alcool ⁽¹⁾⁽²⁾	En euros par litre de bière à 5°	
IE	19,87	0,99	
FI	19,45	0,97	
UK	17,87	0,89	
SE	16,18	0,81	
DK	9,31	0,47	
SI	6,98	0,35	
AT	5,20	0,26	
NL	5,02	0,25	
CY	4,79	0,24	
BE	4,28	0,21	
HU	4,14	0,21	
PL	3,75	0,19	
EE	3,52	0,18	
IT	3,48	0,17	
PT	3,04	0,15	
SK	3,03	0,15	
EL	2,83	0,14	
FR	2,60	0,13	
ES	2,03	0,10	
LT	2,03	0,10	
DE	1,98	0,10	
LU	1,98	0,10	
CZ	1,88	0,09	
LV	1,88	0,09	
MT	1,87	0,09	
Pays candidats			
BG	1,35	0,07	
RO	1,37	0,07	
UE	1,87	0,09	
⁽¹⁾ Taux appliqué à la bière ayant un titre alcoométrique acquis de 5 % vol.			
⁽²⁾ Pour les Etats membres taxant la bière par degré Plato, la conversion en degrés d'alcool a été effectuée en partant de l'hypothèse que 1 degré d'alcool équivaut à 2,5 degrés Plato			

ANNEXE B2

Taux des droits d'accises appliqués par les États membres à la bière (1/5/2004)

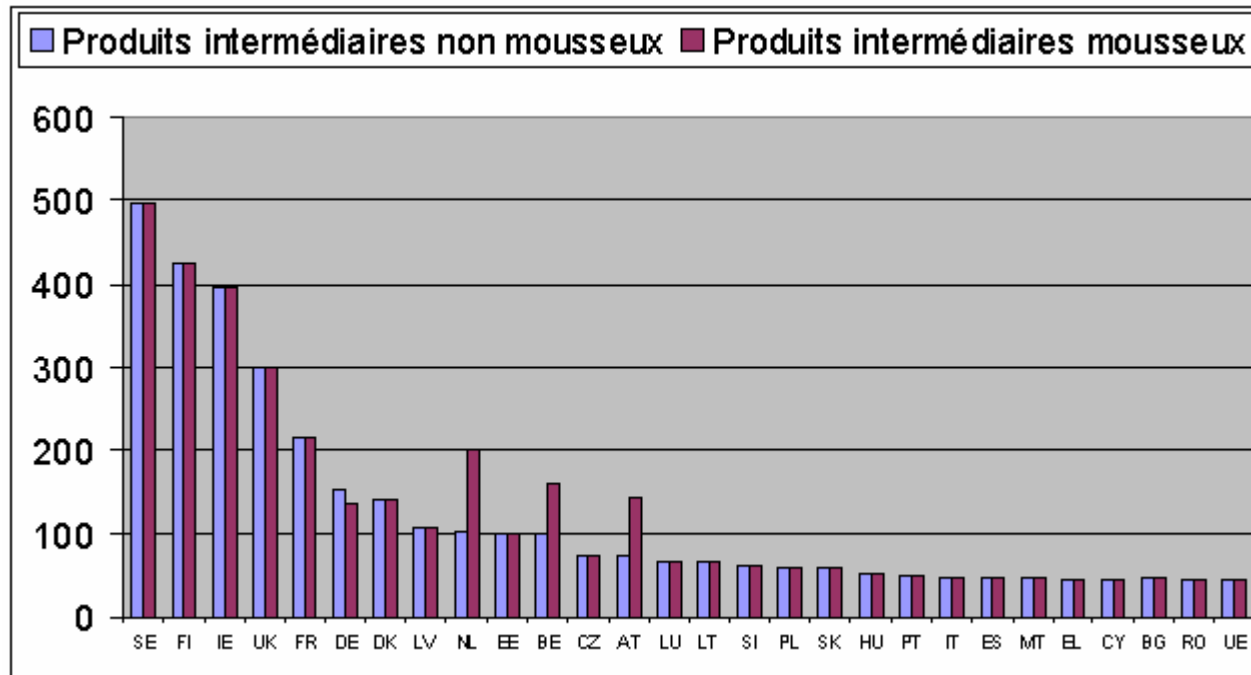


ANNEXE B3

Taux des droits d'accises appliqués aux produits intermédiaires (1/5/2004)

Etats membres	Produits intermédiaires non mousseux	Produits intermédiaires mousseux
	Taux en euros par hl	
SE	497	497
FI	424	424
IE	396	396
UK	300	300
FR	214	214
DE	153	136
DK	142	142
LV	108	108
NL	103	201
EE	102	102
BE	99	161
CZ	73	73
AT	73	144
LU	67	67
LT	67	67
SI	64	64
PL	60	60
SK	58	58
HU	52	52
PT	51	51
IT	50	50
ES	49	49
MT	47	47
EL	45	45
CY	45	45
Pays candidats		
BG	46	46
RO	45	45
UE	45	45

Taux des droits d'accises appliqués aux produits intermédiaires (1/5/2004)

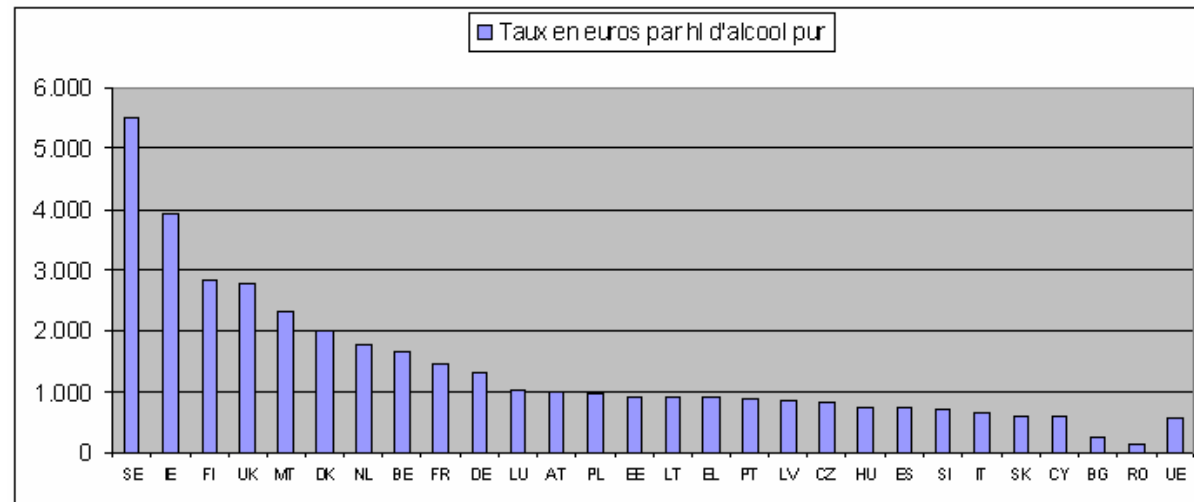


ANNEXE B4

Taux des droits d'accises appliqués à l'alcool éthylique et aux spiritueux (1/5/2004)

	Taux en euros par hl d'alcool pur	Taux en euros par litre de spiritueux à 40°
Etat membre		
SE	6.619	22,1
IE	3.925	15,7
FI	2.825	11,3
UK	2.776	11,1
MT	2.332	9,3
DK	2.020	8,1
NL	1.775	7,1
BE	1.661	6,6
FR	1.450	5,8
DE	1.303	5,2
LU	1.041	4,2
AT	1.000	4,0
PL	963	3,9
EE	927	3,7
LT	927	3,7
EL	908	3,6
PT	881	3,5
LV	847	3,4
CZ	831	3,3
HU	756	3,0
ES	740	3,0
SI	707	2,8
IT	645	2,6
SK	606	2,4
CY	599	2,4
Pays candidats		
BG	257	1,0
RO	150	0,6
UE	550	2,2

**Taux des droits d'accises appliqués à l'alcool éthylique
et aux spiritueux (1/5/2004)**



ANNEXE C

**Taux des droits d'accises appliqués par les États membres exprimés en hl par degré d'alcool
(en euros) (-1/5/2004)**

Etat membre	Bière	Vin non mousseux (12% vol.)	Vin mousseux (12% vol.)	Produits intermédiaires (18% vol.)	Spiritueux
BE	4,28	3,92	13,42	5,51	16,61
DK	9,31	7,92	11,83	7,89	20,20
DE	1,98	0	11,33	8,50	13,03
EL	2,83	0	0	2,50	9,08
ES	2,03	0	0	2,75	7,40
FR	2,60	0,28	0,70	11,89	14,50
IE	19,87	22,75	45,50	22,01	39,25
IT	3,48	0	0	2,75	6,45
LU	1,98	0	0	3,72	10,41
NL	5,02	4,92	16,75	5,70	17,75
AT	5,20	0	12,00	4,06	10,00
PT	3,04	0	0	2,85	8,81
FI	19,45	17,66	17,66	23,56	28,25
SE	16,18	20,25	20,25	27,61	55,19
UK	17,89	19,33	26,08	16,66	27,76
CY	4,79	0,00	0,00	2,50	5,99
CZ	1,88	0,00	6,12	4,08	8,31
EE	3,52	5,54	5,54	5,68	9,27
HU	4,14	0,26	2,99	2,89	7,56
LT	2,03	3,63	3,63	3,70	9,27
LV	1,88	3,85	3,85	5,99	8,47
MT	1,87	0,00	0,00	2,59	23,32
PL	3,75	2,48	2,48	3,32	9,63
SI	6,98	0,00	0,00	3,54	7,07
SK	3,03	0,00	4,85	3,23	6,06

Taux des droits d'accises appliqués par les États membres exprimés en hl par degré d'alcool (en euros) (-1/5/2004)

