



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 15.3.2007
COM(2007) 107 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**conformément à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2003/96/CE du Conseil
(utilisation de bateaux de plaisance privés, aviation de tourisme privée)**

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité¹ (ci-après dénommée «la directive sur la taxation de l'énergie» ou «la directive»), outre les dispositions prévues dans la directive, notamment dans ses articles 5, 15 et 17, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires pour des raisons de politique spécifiques.

Après avoir examiné les demandes, la Commission soit soumet une proposition au Conseil, soit l'informe des raisons pour lesquelles elle n'a pas proposé l'autorisation d'une telle mesure.

Dans le cadre plus large du réexamen des dérogations prévues au titre de la directive sur la taxation de l'énergie et expirant à la fin de l'année 2006, la Finlande, le Danemark et l'Irlande ont déposé une demande de dérogation aux dispositions de la directive qui s'appliqueraient à partir de 2007 à des carburants utilisés pour l'aviation de tourisme privée, c'est-à-dire la navigation aérienne ne relevant pas de l'exonération obligatoire prévue par l'article 14, paragraphe 1, point b) de la directive précitée. Ces lettres ont été enregistrées par la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière².

La présente communication vise à informer le Conseil des raisons pour lesquelles la Commission ne propose pas l'autorisation des mesures considérées.

2. RESUME DES DEMANDES

2.1. Demande de la Finlande

(a) La Finlande souhaiterait appliquer l'exonération des droits d'accise aux carburants utilisés pour l'aviation de tourisme privée.

Le but de la mesure est de maintenir les conditions d'exploitation pour l'aviation de tourisme privée en Finlande. Selon les autorités finlandaises, une réduction du nombre d'avions de tourisme privés retentirait négativement sur les coûts de formation ainsi que sur les missions de surveillance civile. Par conséquent, elle aurait des effets négatifs sur l'emploi et sur la concurrence dans le secteur.

La Finlande considère également que la taxation du carburant d'aviation réduirait le nombre de dépôts. Par ailleurs, l'expiration de la dérogation soulèverait des questions de sécurité dans la mesure où les utilisateurs pourraient être tentés de mettre dans les réservoirs de l'essence pour véhicules plutôt que de l'essence d'aviation.

¹ 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). Directive modifiée en dernier lieu par les directives 2004/74/CE et 2004/75/CE (JO L 157 du 30 avril 2004, p. 87 et p. 100).

² Lettres enregistrées le 5 décembre 2006 (Finlande), le 13 novembre 2006 (Danemark) et le 14 décembre 2006 (Irlande).

En outre, la Finlande signale d'autre part que l'introduction du régime fiscal général donne lieu à une augmentation négligeable des recettes et à une faible réduction des émissions de carbone.

Selon la Finlande, les faibles recettes fiscales d'une part et les dépenses administratives considérables de l'autre, signifient que la rentabilité de la mesure sera médiocre. Les registres des avions ne permettant pas de distinguer s'ils sont utilisés à des fins commerciales ou de loisir, la mesure mènerait par conséquent à des coûts administratifs élevés suite à la nécessité de mettre en oeuvre un système complexe de contrôle lors du passage au régime fiscal normal.

(b) La Finlande souhaiterait également appliquer un taux réduit de taxation (d'un montant de 7,06 centimes par litre) au gazole utilisé comme carburant pour la navigation de plaisance privée.

L'objectif de la demande est de maintenir à leur niveau actuel les conditions d'exploitation tant des secteurs des services et de l'industrie liés à la navigation de plaisance ainsi qu'assurer le maintien des conditions offertes à la navigation de plaisance privée. La Finlande ajoute que des effets négatifs disproportionnés en découleraient du refus de la demande, à la fois pour le secteur de la navigation et pour de nombreuses petites entreprises qui y sont associées.

En outre, la Finlande maintient que le passage au régime fiscal normal présente peu d'avantages par rapport aux coûts et autres conséquences liés à l'expiration de la dérogation. La Finlande souligne également l'inefficacité de la mesure fiscale. La Finlande signale d'autre part que l'introduction du régime fiscal général donne lieu à une augmentation négligeable des recettes et à une faible réduction des émissions de carbone tout en rappelant que la situation générale concernant les émissions s'est améliorée sensiblement en Finlande depuis 2004 après l'introduction d'une législation nationale sur la qualité de certains combustibles.

En outre, la Finlande souligne que l'expiration de la dérogation entraîne des coûts de mise en conformité pour les fournisseurs de combustibles ainsi que des coûts administratifs et des difficultés d'application pour l'administration. Par ailleurs, selon la Finlande, l'expiration de la dérogation soulèvera des questions de santé et de sécurité dans la mesure où elle réduira le nombre de stations de ravitaillement le long des côtes.

La Finlande maintient également que la dérogation poursuit des objectifs de politique régionale, notamment dans les régions éloignées et à faible densité de population où les activités commerciales sont en déclin. La Finlande poursuit l'objectif de conserver un territoire peuplé dans son ensemble; à cet effet, de nombreux fonds nationaux et de l'Union européenne ont été consacrés au développement des régions éloignées. Selon la Finlande, l'expiration de la dérogation compromettrait ces objectifs et les investissements qui ont été réalisés.

Les deux demandes fixent l'échéance de la mesure au 31 décembre 2012.

2.2. Demande du Danemark

Le Danemark souhaiterait appliquer l'exonération des droits d'accise aux carburants utilisés pour l'aviation de tourisme privée. La mesure vise à éviter la charge administrative qui résulterait de la nécessité de mettre en oeuvre un système complexe de contrôle, du fait du passage au traitement fiscal normal.

La demande ne fixe pas la date d'échéance de la mesure.

2.3. Demandes de l'Irlande

a) L'Irlande souhaiterait appliquer un taux réduit des droits d'accise aux carburants utilisés pour l'aviation de tourisme privée (d'un montant de 276,52 € par 1.000 litres pour l'essence d'aviation et d'un montant de 16,00 € par 1.000 litres pour les carburéacteurs de type pétrole lampant).

Deux arguments sont avancés en soutien de la demande:

Selon le premier, l'expiration de la dérogation entraînerait des coûts excessifs de mise en conformité pour les fournisseurs de combustibles d'aviation. Elle conduirait aussi à des coûts exceptionnels et très élevés pour les terrains d'aviation et les aérodromes.

Le second argument insiste sur les dépenses administratives disproportionnées pour l'administration fiscale, qui devrait détourner des ressources d'autres activités pour mettre en oeuvre un système approprié de contrôle.

(b) L'Irlande souhaiterait également appliquer un taux réduit de taxation (d'un montant de 47,36 € pour 1.000 litres) au gazole utilisé comme carburant pour la navigation de plaisance privée.

L'Irlande insiste dans ses arguments sur l'importance de cette activité pour le tourisme ainsi que sur les effets négatifs qui en découleraient, à la fois pour le secteur de la navigation privée et pour de nombreuses petites entreprises qui y sont associées.

En outre, l'Irlande souligne que la dérogation poursuit aussi des objectifs de politique régionale dont la suppression irait à l'encontre de politiques nationales et communautaires antérieures. Celle-ci réduirait de même la capacité de l'Irlande à mettre en œuvre sa politique régionale, ce qui pourrait être interprété une immixtion de la Commission dans un domaine essentiellement national. Le secteur a reçu de nombreux investissements tant de fonds privés que publics, y compris de Fonds de l'Union européenne.

Enfin, l'Irlande insiste à nouveau sur les coûts de mise en conformité pour le secteur et les ports de plaisance ainsi que sur les coûts administratifs et les difficultés d'application pour l'administration, liés à l'expiration de la dérogation.

Les demandes ne fixent pas la date d'échéance de la mesure.

3. CONTEXTE DES DEMANDES

Les carburants et les combustibles utilisés pour l'aviation de tourisme privée et pour la navigation de plaisance privée sont imposables dans la Communauté depuis 1993³, à moins qu'une dérogation particulière ne soit accordée à un État membre.

³ Directive du Conseil 92/81/CEE du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales (JO L 316 du 31.10.1992); cette directive, de même que la directive 92/82/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur les huiles minérales, a été abrogée par la directive 2003/96/CE du Conseil, avec effet à compter du 31 décembre 2003.

Soucieuse de donner une plus grande cohérence à sa politique en matière de transports, d'environnement et de fiscalité, la Commission a proposé pour la première fois en 1996 d'abolir les dérogations⁴ en question. Par la suite, l'élimination progressive de ces dérogations a été engagée en l'an 2000 par la Commission, lorsque celle-ci décida que ces dérogations devaient disparaître à la date prévue d'entrée en vigueur de la directive sur la taxation de l'énergie, et en tout état de cause au plus tard le 31 décembre 2002⁵. En fin de compte, les dérogations ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2006 et ont été ultérieurement incorporées dans la directive sur la taxation de l'énergie (article 18 et annexe II) en vue de prévoir leur élimination progressive.

Dans sa communication de juin 2006 intitulée «*Examen des dérogations expirant à la fin de 2006 visées aux annexes II et III de la directive 2003/96/CE du Conseil*» (ci-après dénommée la «communication de 2006»⁶) la Commission a affirmé qu'il convient de ne pas renouveler le traitement fiscal favorable appliqué au carburant utilisé pour l'activité en question et qui avantage celle-ci par rapport à des activités (de transport ou de loisir) comparables. La Commission a dans le même temps invité les États membres qui estiment qu'ils doivent continuer à bénéficier d'une dérogation pour des raisons de politique spécifiques à présenter une demande conformément à l'article 19 de la directive justifiant dûment les besoins en matière de politique.

4. ÉVALUATION DE LA COMMISSION

Dans le cadre plus large du réexamen des dérogations prévues au titre de la directive sur la taxation de l'énergie et venant à expiration, la Commission a eu récemment l'occasion d'examiner des demandes semblables de dérogation soumises par d'autres États membres. Le 30 novembre 2006, la Commission a adopté deux communications⁷ dans lesquelles elle a expliqué les raisons pour lesquelles, sur la base des analyses effectuées, elle ne pouvait pas répondre positivement à ces demandes.

La Commission estime que la Finlande, le Danemark et l'Irlande ont dans une large mesure avancé les mêmes arguments que ceux qui ont été en détail déjà examinés en détail, dans les deux communications adoptées le 30 novembre 2006. Les motifs exposés dans ces communications sont résumés ci-dessous et, le cas échéant, complétés par l'examen des arguments plus spécifiques formulés par les États membres demandeurs.

La Commission ne peut pas accepter les arguments avancés et basés sur des conséquences qui sont simplement inhérentes au passage de la dérogation à la taxation normale, telles que les charges administratives, les difficultés ou les coûts de conformité et d'application ainsi que les questions de sécurité⁸. En effet, le Conseil a délibérément choisi de soumettre l'aviation de

⁴ COM (1996) 549 du 14 novembre 1996.

⁵ COM(2000) 678 du 15 novembre 2000.

⁶ COM(2006) 342 du 30 juin 2006. *Examen des dérogations expirant à la fin de 2006 visées aux annexes II et III de la directive 2003/96/CE du Conseil.*

⁷ COM(2007) 743 du 30 novembre 2006 *Communication de la Commission au Conseil conformément à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2003/96/CE du Conseil (utilisation de bateaux de plaisance privés)* et COM(2007) 742 du 30 novembre 2006 *Communication de la Commission au Conseil conformément à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2003/96/CE du Conseil (aviation de plaisance privée)*

⁸ Les questions de sécurité sont, de toute manière, traitées par une législation appropriée. Elles ne le sont pas par les dispositions de la directive sur la taxation de l'énergie.

tourisme privée et la navigation de plaisance privée au régime de la taxation normale et de n'accorder de dérogations que dans le but de surmonter les difficultés initiales. Par conséquent, ces arguments ne peuvent pas être assimilés à des considérations de politique spécifique au sens de l'article 19 de la directive de taxation de l'énergie. En outre, les intérêts et les politiques qui sont repris dans cette disposition et qui concernent la protection de l'environnement, l'énergie et les transports, le bon fonctionnement du marché intérieur et la nécessité d'assurer une concurrence loyale, s'opposent clairement à l'octroi des dérogations demandées⁹.

En ce qui concerne le problème de la « concurrence » soulevée par la Finlande dans le domaine de la navigation de plaisance privée, celle-ci reflète sans doute une distorsion qui a existé dans le passé et qui ne doit pas être prolongée¹⁰.

Les arguments de la Finlande concernant les coûts de formation et la volonté d'effectuer des missions de surveillance civile ne peuvent pas être acceptés davantage. Ces besoins sont très spécifiques, qui peuvent être satisfaits par des mesures bien mieux adaptées de par leur nature et leur portée, sans que les intérêts communautaires susmentionnés ne soient compromis par une exonération anormale de taxes harmonisées. Cela s'applique également à l'argument avancé par la Finlande concernant les régions à faible densité de population avec des structures commerciales en déclin qui sont difficiles à atteindre¹¹.

En ce qui concerne à nouveau les arguments de politique régionale, la Commission voudrait souligner que les dérogations accordées à la Finlande et à l'Irlande n'ont jamais été formellement considérées comme un instrument de politique communautaire régionale. En outre, l'aide apportée par les Fonds structurels n'a pas visé spécifiquement la navigation aérienne privée. Elle n'a été créée non plus en partant du principe que la Finlande et l'Irlande pourraient continuer à déroger à la directive sur la taxation de l'énergie.

Enfin, la Finlande et l'Irlande soulèvent également l'argument plus général de la proportionnalité en prétendant que les émissions de carbone causées par l'aviation de tourisme privée et la navigation de plaisance privée sont négligeables par rapport à celles du secteur des transports dans son ensemble, et/ou que le passage à la taxation normale est inopérant sur le plan des recettes. C'est à tort que ces arguments prennent comme point de départ la dérogation et non le choix délibéré du législateur d'assujettir les activités en question à la taxation normale. Dans cette optique, la proportionnalité n'exige pas un traitement inégal par rapport à des activités de transport ou de loisir comparables. En outre, le fait que les coûts de mise en œuvre puissent varier d'un type de droits d'accise, n'est pas important en soi puisque ce genre de différences découle de la nature même de l'administration fiscale. Aucun de ces arguments ne traduit de « raisons de politique spécifiques » aux fins de l'article 19 de la directive¹².

⁹ Pour plus de détails, voir les documents COM(2006)742 et COM(2006)743, pages 4 et 5 respectivement.

¹⁰ Cf. COM(2006) 742, p. 6

¹¹ Cf. COM(2006) 742, p. 6

¹² Cf. COM(2006) 742, p. 6; COM(2006) 743, p. 6 et 7.

5. CONCLUSION

Globalement, la Commission estime que la Finlande, le Danemark et l'Irlande n'ont pas présenté de raisons de politique spécifiques qui justifieraient non seulement la nécessité de maintenir la dérogation à la législation adoptée par deux fois à l'unanimité dans l'Union européenne, mais aussi l'existence d'une mesure fiscale qui est manifestement en contradiction avec plusieurs politiques communautaires. Les arguments invoqués par les États membres concernés portent plutôt sur les conséquences de l'existence de la dérogation pendant une longue période de temps.

Les États membres concernés ont disposé d'un délai suffisant pour s'adapter à la nouvelle situation compte tenu du fait que cette dérogation et d'autres dérogations similaires sont examinées au sein de la Communauté au moins depuis 1996 et que la Commission a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de les éliminer.

En cas de difficultés liées à l'expiration de la dérogation dans des circonstances très particulières et à condition que le droit communautaire soit pleinement respecté, dans le domaine de l'énergie comme dans tout autre¹³, les États membres demandeurs peuvent adopter des mesures visant à réduire ou atténuer les problèmes que pose le passage au régime de taxation normale.

En conclusion, la Commission est d'avis que les conditions définies à l'article 19 ne sont pas remplies. **Elle ne propose donc pas l'autorisation des mesures considérées.**

¹³ Y compris, en particulier, les règles en matière d'aides d'État définies dans le traité.