Taxation des produits énergétiques et de l'électricité: restructuration du cadre communautaire

2011/0092(CNS) - 13/04/2011 - Document annexé à la procédure

La présente communication de la Commission accompagne la proposition de directive du Conseil tendant à modifier la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l?électricité (DTE).

Le document rappelle que la consommation d?énergie est responsable de la majorité des émissions de gaz à effet de serre (GES), 79% des émissions totales lui étant imputables. Dans le cadre de la stratégie «Europe 2020», les États membres se sont fixé en matière d?efficacité énergétique des objectifs nationaux supposant des économies d?énergie considérables. La taxation de l?énergie est un élément moteur essentiel pour la réalisation des objectifs de cette stratégie.

1) Nécessité d?agir : la Commission estime que la révision de la DTE est impérative pour rendre celle-ci davantage compatible avec d?autres politiques de l?UE, et ce pour plusieurs raisons :

- Politique énergétique : la DTE ne prévoit pas d?incitation ni même de signal de prix pour promouvoir les énergies de substitution et encourager les consommateurs à économiser l?énergie. En raison de la taxation selon le volume consommé, l?éthanol est, dans les faits, le produit énergétique aujourd?hui le plus lourdement taxé. Le charbon est actuellement la source d?énergie la moins taxée.
- Environnement : les secteurs ne relevant pas du système d?échange de quotas d?émission (SEQE) de l?UE, comme les transports, les petites installations industrielles, l?agriculture et les ménages sont responsables de la moitié des émissions de CO_2. À cet égard, une coordination insuffisante entre la DTE et le SEQE de l?UE pourrait se traduire par une double imposition des émissions ou, à l?inverse, donner à ces secteurs la possibilité d?échapper à la responsabilité qui devrait leur incomber pour leurs émissions.
- Marché unique : les États membres adoptent aujourd?hui des approches très diverses en matière de fiscalité environnementale, lesquelles pourraient se traduire par des distorsions de concurrence ou une double imposition sur le marché unique.

2) Révision de la DTE : dans ce contexte, et pour répondre à la demande du Conseil européen de mars 2008, la Commission présente une proposition de révision de la directive 2003/96/CE sur la taxation de l?énergie (DTE) de façon à permettre aux États membres d?utiliser un instrument existant de manière optimale dans le nouveau cadre stratégique. La proposition de révision de la DTE vise à:

- rééquilibrer de manière objective (sur la base du contenu énergétique et des émissions de CO_2) la charge entre les différents carburants et combustibles, y compris les énergies renouvelables.
- mettre en place un cadre pour la taxation du CO_2 sur le marché intérieur et, ainsi, à mettre un prix sur les émissions de CO_2 qui ne sont pas couvertes par le système d?échange de quotas d?émission (SEQE) de l?UE.

À cette fin, la Commission propose de scinder le taux minimal de taxation en deux parties:

- une partie fondée sur les émissions de CO_2 liées aux produits énergétiques, fixée à 20 ? par tonne de CO_2,
- et une autre partie fondée sur le contenu énergétique, c?est-à-dire l?énergie réelle qu?un produit permet d?obtenir, mesuré en gigajoules (GJ). Le taux minimal sera fixé à 9,6 ?/GJ pour les carburants et à 0,15 ?/GJ pour les combustibles. Ces taux s?appliqueront à tous les carburants et combustibles.

La proposition de révision de la DTE supprime les subventions contre-productives et les incohérences présentes dans le régime actuel de taxation de l?énergie. Elle réduit la charge fiscale pesant sur les énergies renouvelables et rééquilibre la charge entre les différentes sources fossiles de manière objective (sur la base du contenu énergétique et des émissions de CO_2). En conséquence, les sources d?énergie riches en carbone ou ayant un contenu énergétique élevé seront taxées plus lourdement par unité de volume, ce qui encouragera le recours aux sources d?énergie entraînant moins d?émissions de CO_2 et récompensera davantage l?efficacité énergétique.

En ce qui concerne la concurrence en dehors de l?UE, pour éviter qu?en raison de la taxation liée au CO_2, les entreprises européennes ne quittent l?Europe sans que les émissions ne diminuent pour autant au niveau mondial (phénomène appelé «fuite de carbone»), la Commission propose d?adopter pour les secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone une approche similaire à celle retenue dans le cadre du SEQE de l?UE, à savoir l?allocation de quotas à titre gratuit. Les petites installations industrielles soumises à la taxation liée au CO_2 se verront octroyer un crédit d?impôt forfaitaire calculé sur la base d?un référentiel de combustible.

Les situations particulières continueront à faire l?objet d?un traitement adapté :

- les différences en matière de taxation des combustibles domestiques ont une incidence moindre sur le bon fonctionnement du marché intérieur et les frais de chauffage peuvent représenter un problème important s?agissant des conditions sociales intérieures dans certains États membres. La Commission propose dès lors de maintenir la possibilité pour les États membres d?appliquer des exonérations ou des réductions aux produits énergétiques et à l?électricité dans ce contexte, et de l?étendre à tous les combustibles ;
- les sources d?énergie à forte intensité de CO_2 (comme le charbon) seront soumises à une charge fiscale plus élevée dans le cadre du système révisé, de façon à ce que tous les consommateurs d?énergie, et pas uniquement ceux qui relèvent du système d?échange de quotas d?émission de l?UE, soient encouragés à se tourner vers des sources d?énergie plus propres ;
- le gazole sera progressivement soumis à des taux minimaux de taxation par litre plus élevés que ceux de l?essence du simple fait que son contenu énergétique est plus élevé que celui de l?essence et qu?il entraîne davantage d?émissions de CO_2 que celle-ci. La mise en place progressive du nouveau régime fiscal applicable au gazole laissera au secteur du transport commercial le temps de s?adapter ;
- les carburants utilisés dans l?agriculture, l?aquaculture et l?horticulture sont actuellement soumis à des taux minimaux réduits et le resteront après la révision de la DTE. Toutefois, la possibilité pour les États membres d?exonérer intégralement les carburants, les

combustibles et l?électricité utilisés dans ces secteurs sera restreinte.

Les effets précis de la révision de la DTE dépendront dans une large mesure des taux nationaux préexistants et des choix effectués par les États membres conformément au principe de subsidiarité, notamment en ce qui concerne l?équilibre entre le volet CO_2 et le volet général de la taxe ainsi que les taux appliqués. L?incidence de la proposition dépendra aussi de la mesure dans laquelle les États membres recourront aux périodes transitoires et aux dispositions facultatives prévues par celle-ci.

3) Avantages escomptés : la Commission estime que la révision de la DTE proposée devrait:

- restructurer le régime de taxation actuellement applicable à l?énergie, afin de le rendre plus efficace et plus cohérent ;
- permettre d?améliorer le fonctionnement du marché intérieur en créant des conditions de concurrence identiques pour toutes les entreprises, qui seront traitées sur un pied d?égalité, qu?elles consomment du pétrole, du gaz naturel, du charbon ou de la biomasse ;
- avoir des effets incitatifs positifs dans le domaine de l?environnement et contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie «Europe 2020» ;
- permettre, à plus long terme, aux États membres de mettre en place des politiques plus ambitieuses au niveau national, en raison de la nécessité d?atteindre les objectifs environnementaux et de respecter leurs engagements découlant de la stratégie «Europe 2020» d?une manière efficace sur le plan des coûts ;
- offrir aux États membres une sécurité juridique pour les réformes structurelles des politiques budgétaires et des régimes fiscaux qu?ils mènent en vue de sortir de la crise économique et financière;
- encourager la croissance économique durable et soutiendra la création d?emplois.