



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des transports et du tourisme

2011/0092(CNS)

26.9.2011

PROJET D'AVIS

de la commission des transports et du tourisme

à l'intention de la commission des affaires économiques et monétaires

sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité
(COM(2011)0169 – C7-0105/2011 – 2011/0092(CNS))

Rapporteure pour avis: Sabine Wils

PA_Legam

JUSTIFICATION SUCCINCTE

I. Proposition de la Commission

La directive actuelle sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité (DTE) fixe les taux minimaux de taxation applicables aux produits énergétiques utilisés comme carburant et combustible, ainsi qu'à l'électricité. Les taux minimaux applicables aux produits énergétiques se fondent généralement sur le volume consommé. D'après la Commission, ce système a un certain nombre d'effets négatifs, notamment celui de créer des incitations contraires aux objectifs de l'Union concernant le changement climatique ou de perturber le fonctionnement du marché intérieur.

Avec sa proposition de révision, la Commission entend remédier à ces effets négatifs. L'une des idées majeures est de réviser la structure du traitement fiscal de l'énergie en distinguant deux catégories de taux minimal de taxation des produits énergétiques:

- 1) l'une serait fondée sur les émissions de CO₂ des différents produits énergétiques. La taxation liée au CO₂ serait nulle pour toutes les sources d'énergie qui sont à ce jour, ou seront à l'avenir, reconnues comme exemptes de CO₂;
- 2) l'autre se fonde sur la valeur énergétique par gigajoule, indépendamment du type de produit, et constitue une incitation aux économies d'énergie.

Parallèlement, la proposition vise à améliorer la cohérence de la DTE avec les autres politiques de l'Union, notamment son système d'échange de quotas d'émission. À cet égard, la Commission suggère que la taxation liée au CO₂ ne soit pas applicable aux installations soumises au système d'échange de quotas d'émission, notamment dans le secteur de l'aviation.

Plusieurs autres aspects de la proposition concernent la politique des transports, notamment:

- la suppression de la possibilité pour les États membres d'opérer une différence entre le traitement fiscal du gazole à usage commercial et celui du gazole à usage privé utilisé comme carburant;
- la suppression de la possibilité d'appliquer pour les taxis un niveau inférieur pour la taxation générale de la consommation d'énergie, ce niveau n'étant plus compatible avec l'objectif des politiques encourageant les carburants de substitution, ainsi que des politiques en faveur des vecteurs énergétiques de substitution et de l'utilisation de véhicules plus propres dans les transports urbains;
- la mise à jour de la définition des réservoirs normaux et des conteneurs à usages spéciaux.

Enfin, la Commission propose d'exonérer l'électricité produite sur le littoral et fournie aux navires lorsqu'ils se trouvent à quai dans un port, ainsi que de maintenir l'obligation actuelle pour les États membres d'exonérer les carburants et combustibles utilisés aux fins de la navigation aérienne et maritime. En ce qui concerne les voies navigables intérieures, la Commission propose de maintenir les dispositions actuelles qui autorisent les États membres à soumettre le niveau de taxation à des exonérations totales ou partielles ou à des réductions.

II. Position de la rapporteure

Votre rapporteure salue et soutient la proposition de la Commission. Son principe directeur est judicieux étant donné qu'il prévoit un traitement cohérent pour toutes les sources d'énergie tout en adoptant une approche neutre sur le plan technologique. Parallèlement à cela, elle prévoit des incitations en faveur des produits énergétiques moins polluants et d'une économie pauvre en carbone.

Il est un aspect pour lequel votre rapporteure aurait souhaité que la Commission aille plus loin. Il s'agit de l'obligation (!) actuelle en vertu de laquelle les États membres sont tenus d'exonérer les carburants et combustibles utilisés aux fins de la navigation aérienne et maritime ("l'exonération"), ainsi que le prévoit la DTE en vigueur. La situation actuelle peut être résumée de la manière suivante: la DTE autorise les États membres à taxer le trafic maritime et aérien national, elle les oblige à conclure des accords bilatéraux s'ils souhaitent imposer le trafic maritime et aérien à l'intérieur de l'Union (ce qui n'a été fait par aucun État membre) et elle interdit la taxation du trafic aérien international.

Votre rapporteure propose de supprimer l'obligation d'exemption à laquelle sont soumis les États membres et de leur laisser le libre choix d'appliquer une taxe ou pas. Cette solution serait plus cohérente avec le principe de subsidiarité que l'interdiction actuelle. La mise en place, par certains États membres, de taxes sur les billets d'avion est le signe d'une certaine volonté de résoudre le problème de la taxation du trafic aérien, et peut également constituer un moyen d'élargir l'assiette fiscale. Par ailleurs, cette solution permettrait aux États membres de fixer les détails de leurs systèmes d'imposition de sorte à éviter les problèmes de concurrence.

La suppression de l'obligation d'exemption serait également un premier pas vers la résolution du problème qui se pose au niveau international. L'Union disposerait d'arguments plus solides pour insister sur la nécessité d'une taxation des carburants et des combustibles utilisés pour les vols opérés à l'intérieur de l'Union lors de la négociation, à l'avenir, d'accords relatifs à des services aériens avec des pays tiers. Cela cadrerait avec la demande du Parlement, formulée dans sa résolution du 7 juin 2011 sur les accords aériens internationaux dans le cadre du traité de Lisbonne, que soient adoptées "des mesures encourageant le respect et l'amélioration des normes [...] environnementales"¹.

Dans ce contexte, il importe de noter que la convention de Chicago ne prévoit aucune disposition interdisant d'une manière générale la taxation des carburants et des combustibles utilisés pour la navigation aérienne. Elle interdit seulement la taxation du carburant se trouvant déjà à bord d'un aéronef².

L'inclusion de l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission ne résout pas non plus le problème étant donné que la Commission suggère de ne pas appliquer la taxation liée au CO₂ aux installations couvertes par ledit système. L'aviation continuerait donc de bénéficier d'un avantage compétitif étant donné qu'elle ne serait soumise qu'à une partie du niveau de taxation imposé aux autres modes de transport.

¹ Voir le point 8 de la résolution.

² Voir l'article 24, paragraphe a), sur les droits de douanes http://www.icao.int/icaonet/dcs/7300_cons.pdf

Si l'objectif à long terme est de créer des conditions égales pour tous les modes de transport, il convient de faire un premier pas dans cette direction. Ce qu'il est proposé de faire ici n'est pas un pas de géant mais constitue au moins une étape vers un système de transport plus durable.

AMENDEMENTS

La commission des transports et du tourisme invite la commission des affaires économiques et monétaires, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Amendement 1

Proposition de directive Considérant 18 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(18 bis) La présente directive vise à faciliter la réalisation des objectifs généraux des politiques énergétique et climatique de l'Union. L'inclusion du secteur de l'aviation dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union par l'intermédiaire de la directive 2008/101/CE traduit la volonté de réduire les émissions de gaz à effet de serre générées par ce secteur. En l'absence, au 31 décembre 2011, d'accord international qui inclurait la question des émissions provenant du transport maritime international et des objectifs de réduction ambitieux, la Commission devrait élaborer une proposition visant à étendre à ces émissions l'engagement pris par l'Union de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il est essentiel que les produits énergétiques utilisés pour les activités de navigation aérienne et maritime soient soumis au même régime de taxation que les autres produits énergétiques, ce afin de garantir l'indépendance énergétique de l'Union et de promouvoir l'efficacité énergétique.

Justification

L'interdiction, à laquelle sont soumis les États membres, d'appliquer des mesures de taxation aux produits énergétiques utilisés pour les activités de navigation aérienne et maritime n'est pas justifiée. Les États membres, du fait qu'ils n'ont pas la possibilité d'appliquer des mesures de taxation aux produits énergétiques utilisés pour les activités de navigation aérienne et maritime, ne sont pas en mesure de se conformer, à un coût raisonnable, aux engagements qu'ils ont pris à l'égard des politiques énergétique et climatique de l'Union.

Amendement 2

Proposition de directive

Considérant 19

Texte proposé par la Commission

(19) La directive 2003/96/CE oblige les États membres à exonérer **le carburant utilisé pour la navigation dans les eaux communautaires ainsi que** l'électricité produite à bord des navires, y compris lorsque ceux-ci se trouvent à quai dans un port. **De plus, les États membres peuvent étendre ce traitement fiscal privilégié aux voies navigables intérieures.** Dans certains ports, une solution plus propre existe, à savoir l'utilisation de l'électricité du réseau électrique du littoral, laquelle est toutefois soumise à la taxation. **À titre de première mesure d'incitation en faveur du développement et de l'application de cette technologie,** et dans l'attente de l'adoption d'un cadre plus global en la matière, il convient que les États membres exonèrent l'utilisation, par les navires se trouvant à quai dans un port, de l'électricité produite sur le littoral. Il importe que cette exonération s'applique suffisamment longtemps pour ne pas dissuader les opérateurs portuaires d'effectuer les investissements nécessaires, mais qu'elle soit cependant limitée dans le temps, de façon à ce que son maintien, intégral ou partiel, fasse l'objet d'une nouvelle décision en temps voulu.

a

Amendement

(19) La directive 2003/96/CE oblige les États membres à exonérer l'électricité produite à bord des navires, y compris lorsque ceux-ci se trouvent à quai dans un port. Dans certains ports, une solution plus propre existe, à savoir l'utilisation de l'électricité du réseau électrique du littoral, laquelle est toutefois soumise à la taxation. **Afin d'éviter la production d'électricité à partir de combustibles à bord des navires qui se trouvent à quai, ainsi que la pollution atmosphérique locale qui en résulte,** et dans l'attente de l'adoption d'un cadre plus global en la matière, il convient que les États membres exonèrent l'utilisation, par les navires se trouvant à quai dans un port, de l'électricité produite sur le littoral. Il importe que cette exonération s'applique suffisamment longtemps pour ne pas dissuader les opérateurs portuaires d'effectuer les investissements nécessaires, mais qu'elle soit cependant limitée dans le temps, de façon à ce que son maintien, intégral ou partiel, fasse l'objet d'une nouvelle décision en temps voulu.

Justification

Dans un souci de clarification, ce considérant ne devrait porter que sur l'électricité produite sur le littoral.

Amendement 3**Proposition de directive
Considérant 19 bis (nouveau)***Texte proposé par la Commission**Amendement*

(19 bis) Conformément aux objectifs de l'Union en matière de changement climatique et d'environnement, il importe de supprimer l'obligation pour les États membres d'exonérer les carburants utilisés aux fins de la navigation aérienne et maritime. La suppression de cette obligation devrait contribuer à créer des conditions égales pour les différents modes de transport, en élargissant l'assiette fiscale et en respectant davantage le principe de subsidiarité. L'exigence de conclure des accords bilatéraux avec d'autres États membres pour être en mesure de lever ces exonérations devrait également être supprimée car il s'agit d'une procédure excessivement lourde. Au contraire, les États membres devraient avoir la possibilité d'imposer les carburants et combustibles utilisés aux fins de la navigation aérienne et maritime. Les États membres devraient s'abstenir d'appliquer ce type de taxes d'une manière qui serait contraire à leurs obligations internationales tant que les barrières juridiques n'auront pas été supprimées au niveau international. Lorsque des États membres décident d'imposer des produits énergétiques utilisés aux fins de la navigation aérienne ou maritime internationale ou à l'intérieur de l'Union, ils veillent, dans la

mesure du possible, à ce que les mesures employées ne conduisent pas au remplissage maximal systématique des réservoirs.

Or. en

Justification

Au moment de l'adoption de la DTE par le Conseil, tous les États membres, à l'exclusion de l'Espagne et de l'Irlande, ainsi que la Commission ont déclaré que, par principe et dans l'intérêt de la cohérence du système fiscal, le carburant destiné à la navigation aérienne commerciale devrait être taxé sur la même base que tout autre carburant. Cet amendement permettrait de faire en sorte que la législation de l'Union coïncide avec les efforts consentis par cette dernière pour se débarrasser des règles internationales qui interdisent aux États membres d'appliquer le même régime fiscal à l'ensemble des carburants et combustibles utilisés pour les activités de transport.

Il convient de noter que les accords juridiques internationaux auxquels l'Union a souscrit conservent en toute circonstance leur force contraignante pour l'Union et ses États membres.

Amendement 4

Proposition de directive

Considérant 28

Texte proposé par la Commission

(28) Il convient que, tous les cinq ans, et pour la première fois d'ici la fin de 2015, la Commission fasse rapport au Conseil sur l'application de la présente directive en analysant, notamment, le niveau minimal de la taxation liée au CO₂ à la lumière de l'évolution du prix de marché des quotas d'émission de l'UE, l'incidence de l'innovation et des évolutions technologiques et la justification des exonérations et réductions fiscales prévues par la présente directive, ***y compris pour les carburants et combustibles utilisés aux fins de la navigation aérienne et maritime.*** Il importe que la liste des secteurs ou sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone fasse l'objet d'un réexamen régulier, qui tienne notamment compte des nouveaux éléments

Amendement

(28) Il convient que, tous les cinq ans, et pour la première fois d'ici la fin de 2015, la Commission fasse rapport au Conseil sur l'application de la présente directive en analysant, notamment, le niveau minimal de la taxation liée au CO₂ à la lumière de l'évolution du prix de marché des quotas d'émission de l'UE, l'incidence de l'innovation et des évolutions technologiques et la justification des exonérations et réductions fiscales prévues par la présente directive. ***Ce rapport devrait inclure un aperçu des dispositions fiscales existantes contenues dans les accords bilatéraux relatifs aux services aériens.*** Il importe que la liste des secteurs ou sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone fasse l'objet d'un réexamen

d'information disponibles.

régulier, qui tient notamment compte des nouveaux éléments d'information disponibles.

Or. en

Justification

En proposant de présenter un rapport sur la justification des exonérations fiscales appliquées aux carburants et combustibles utilisés aux fins de la navigation aérienne et maritime, la Commission admet de manière implicite que ces exonérations sont problématiques mais reporte la question. Il est pourtant essentiel de traiter ce problème dès aujourd'hui pour que l'Union soit crédible quant à son objectif de transformer le système de transport européen en un système durable. "Fixer des prix justes" est une condition préalable indispensable pour la réalisation de cet objectif. Reporter le débat sur cette question ne permettra pas de résoudre le problème.

Amendement 5

Proposition de directive

Article 1 – point 11 – point a) – point ii bis) (nouveau)

Directive 2003/96/CE

Article 14 – paragraphe 1 – points b) et c)

Texte proposé par la Commission

Amendement

ii bis) les points b) et c) sont supprimés;

Or. en

Justification

Cet amendement supprime l'obligation pour les États membres d'exonérer les carburants et les combustibles utilisés aux fins de la navigation aérienne et maritime. La suppression de cette obligation présente un énorme potentiel en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Une étude réalisée par la Commission a révélé que le fait d'harmoniser les accises et la TVA sur le carburant pour tous les modes de transport (en les alignant sur les taux applicables actuellement au secteur du transport routier privé) permettait une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 10 % par rapport aux niveaux habituels. (Towards the decarbonisation of EU's transport sector by 2050, p.11)

Amendement 6

Proposition de directive

Article 1 – point 11 – point a bis (nouveau)

Directive 2003/96/CE

Article 14 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

Amendement

a bis) Le paragraphe 2 est supprimé.

Or. en

Justification

Cet amendement supprime la lourde procédure conformément à laquelle les États membres sont tenus de conclure des accords bilatéraux avec d'autres États membres s'ils souhaitent lever les exonérations applicables aux carburants et combustibles utilisés aux fins de la navigation aérienne et maritime pour les activités de transport à l'intérieur de l'Union. Aucun État membre n'a jamais eu recours à cette procédure. Il semble beaucoup plus opportun d'inclure dans la présente directive la possibilité pour les États membres d'imposer les carburants et combustibles concernés.

Amendement 7

Proposition de directive

Article 1 – point 13 – point a) – point -i) (nouveau)

Directive 2003/96/CE

Article 15 – paragraphe 1 – point f bis) (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

"f bis) aux produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation comme carburant ou combustible pour la navigation maritime ou aérienne, autres que l'aviation de tourisme privée ou la navigation de plaisance privée;"

Or. en

Justification

Cet amendement soumet intégralement au principe de subsidiarité la taxation des produits énergétiques fournis comme carburant ou combustible pour la navigation maritime ou aérienne, dans un cadre qui n'est pas celui d'activités privées de plaisance. Les États membres sont libres de respecter les normes minimales visées à l'annexe I, d'appliquer des

niveaux inférieurs ou d'exonérer totalement les produits énergétiques.

Amendement 8

Proposition de directive

Article 1 – point 13 – sous-point b bis (nouveau)

Directive 2003/96/CE

Article 15 – paragraphe 3 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

b bis) Le paragraphe suivant est inséré:

"3 bis. Aux fins de la présente directive, on entend par:

a) "aviation de tourisme privée"

l'utilisation d'un aéronef par son propriétaire ou la personne physique ou morale qui peut l'utiliser à la suite d'une location ou à un autre titre, à des fins autres que commerciales et, en particulier, autres que le transport de personnes ou de marchandises ou la prestation de services à titre onéreux ou pour les besoins des autorités publiques;

b) "bateau de plaisance privé" tout bateau utilisé par son propriétaire ou par la personne physique ou morale qui peut l'utiliser à la suite d'une location ou à un autre titre, à des fins autres que commerciales et, en particulier, autres que le transport de passagers ou de marchandises ou la prestation de services à titre onéreux ou pour les besoins des autorités publiques."

Or. en

Justification

Il est nécessaire d'ajouter ces définitions, reprises de l'article 14, paragraphe 1, points b) et c), du texte sous sa forme actuelle, en raison de l'amendement concernant l'article 15, paragraphe 1, point f bis).

Amendement 9

Proposition de directive

Article 1 – paragraphe 17 – point c bis) (nouveau)

Directive 2003/96/CE

Article 21 – paragraphe 6 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

c bis) Le paragraphe suivant est inséré:

"6 bis. Six mois au plus tard après l'adoption de la présente directive, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les conditions préalables requises pour que certains ou tous les États membres passent à un système où les carburants ou combustibles utilisés pour le transport sont soumis à une taxation en fonction du volume consommé au lieu d'un système de taxation en fonction du volume mis en réservoir. Ce rapport s'accompagne, le cas échéant, de propositions de modifications de la législation européenne et inclut des évaluations approfondies de l'impact sur la subsidiarité dans le domaine fiscal, les émissions de gaz à effet de serre, l'indépendance énergétique et la croissance économique."

Or. en

Justification

"Tank tourism" in road haulage and "tankering" within aviation distort the market and strongly limit the ability for the Member States to set their own fuel taxes. As long as the taxation is based on fuel tanked and only minimum tax levels can be set under unanimity in the Council, it is hard to see how the "tank tourism" problem can be resolved. In parallel it seems difficult for Member States to fuel tax-wise treat aviation in the same way as other modes as long as only fuel tanked can be taxed.

An interesting option would be to tax fuel used instead of tax filled, e.g. in line with the North American IFTA model.

Amendement 10

Proposition de directive

Article 1 – point 21

Directive 2003/96/CE

Article 29

Texte proposé par la Commission

"Article 29

Tous les cinq ans, et pour la première fois à la fin de l'année 2015, la Commission présente au Conseil un rapport concernant l'application de la présente directive et, le cas échéant, une proposition en vue de la modification de cette dernière. Dans son rapport, la Commission examine, notamment, le niveau minimal de la taxation liée au CO₂, l'incidence de l'innovation et des évolutions technologiques, en particulier pour ce qui est de l'efficacité énergétique et de l'utilisation de l'électricité dans les transports, ainsi que la justification des exonérations et réductions fiscales prévues par la présente directive, ***y compris pour les carburants et combustibles utilisés aux fins de la navigation aérienne et maritime.*** Ce rapport tient compte du bon fonctionnement du marché intérieur, de la valeur réelle des niveaux minima de taxation et des objectifs généraux du traité. En tout état de cause, la liste des secteurs ou sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone aux fins de l'article 14 bis de la présente directive fait l'objet d'un réexamen régulier, qui tient notamment compte des nouveaux éléments d'information disponibles.»

Amendement

"Article 29

Tous les cinq ans, et pour la première fois à la fin de l'année 2015, la Commission présente au Conseil un rapport concernant l'application de la présente directive et, le cas échéant, une proposition en vue de la modification de cette dernière. Dans son rapport, la Commission examine, notamment, le niveau minimal de la taxation liée au CO₂, l'incidence de l'innovation et des évolutions technologiques, en particulier pour ce qui est de l'efficacité énergétique et de l'utilisation de l'électricité dans les transports, ainsi que la justification des exonérations et réductions fiscales prévues par la présente directive. ***Ce rapport inclut un aperçu des dispositions fiscales existantes contenues dans les accords bilatéraux relatifs aux services aériens.*** Ce rapport tient compte du bon fonctionnement du marché intérieur, de la valeur réelle des niveaux minima de taxation et des objectifs généraux du traité. En tout état de cause, la liste des secteurs ou sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone aux fins de l'article 14 bis de la présente directive fait l'objet d'un réexamen régulier, qui tient notamment compte des nouveaux éléments d'information disponibles."

Or. en

Justification

En proposant de présenter un rapport sur la justification des exonérations fiscales appliquées aux carburants et combustibles utilisés aux fins de la navigation aérienne et maritime, la

Commission admet de manière implicite que ces exonérations sont problématiques mais reporte la question. Il est pourtant essentiel de traiter ce problème dès aujourd'hui pour que l'Union soit crédible quant à son objectif de transformer le système de transport européen en un système durable. "Fixer des prix justes" est une condition préalable indispensable pour la réalisation de cet objectif. Reporter le débat sur cette question ne permettra pas de résoudre le problème.